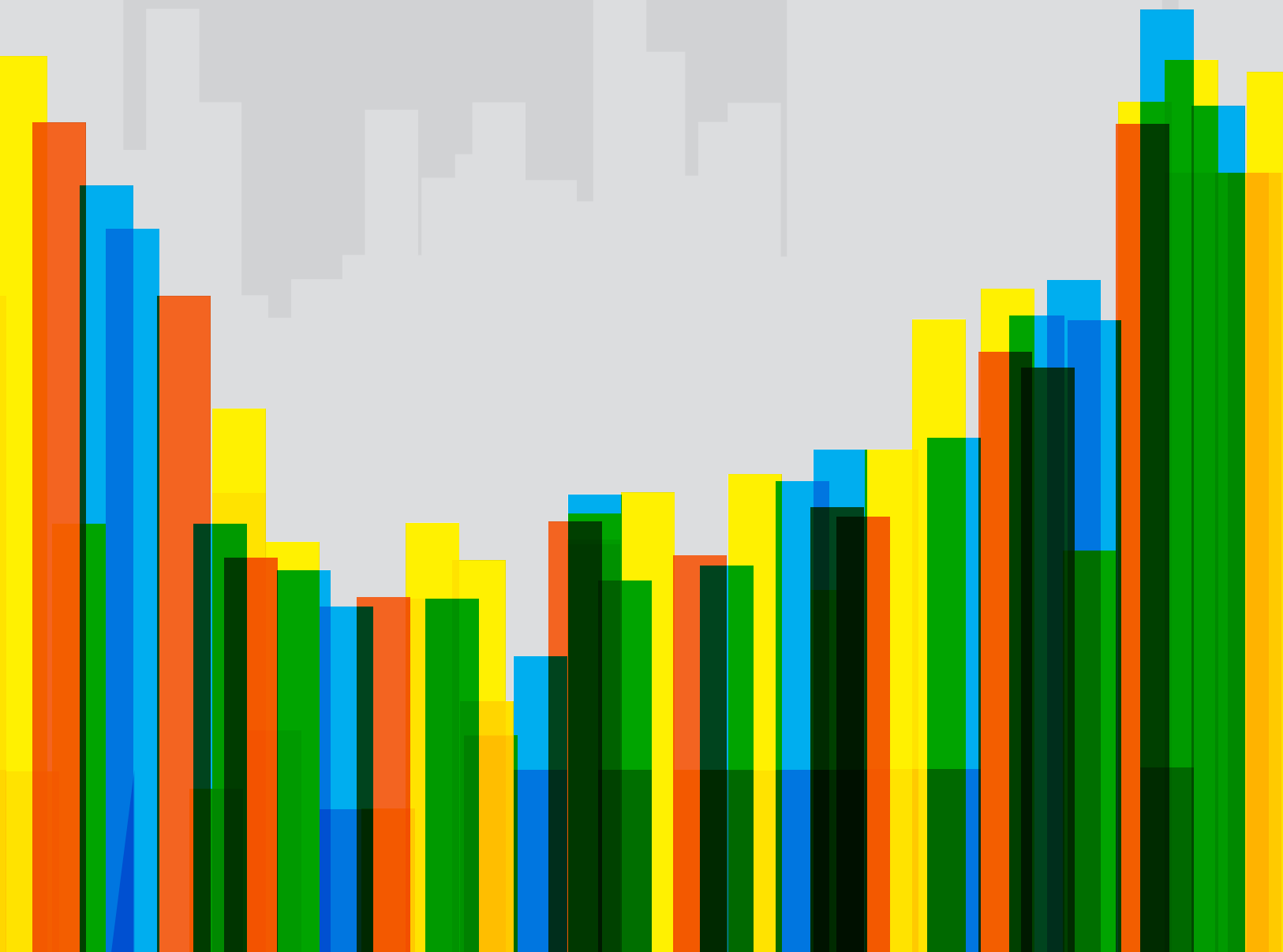
منظمة العمل الدولية

شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادي:
نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة



نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادي:
نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة

منظمة العمل الدولية - المكتب الإقليمي للدول العربية

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - المركز الإقليمي في الدول العربية

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية ٢٠١٣

الطبعة الأولى بالإنكليزية ٢٠١٢

تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على انه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على إذن أو ترجمة يجب أن يوجه إلى منشورات مكتب العمل الدولي (الحقوق والتراخيص)، جنيف (العنوان أدناه) أو عبر البريد الالكتروني: pubdroit@ilo.org. يرحب مكتب العمل الدولي بهذه الطلبات.

يُمكن للمكتبات والمؤسسات وغيرها من الجهات المستخدمة المسجلة لدى منظمات حقوق الاستنساخ أن تستنسخ هذه الوثيقة وفقاً للتراخيص الممنوحة لها لهذا الغرض. زوروا موقع www.ifrro.org للاطلاع على أسماء منظمات حقوق الاستنساخ في بلدكم.

منظمة العمل الدولية
نظرة جديدة الى النمو الاقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة
بيروت، منظمة العمل الدولية، ٢٠١٣
ISBN 978-92-2-626779-4 (print)
ISBN 978-92-2-626780-0 (web pdf)

Also available in English: Rethinking economic growth: towards productive and inclusive Arab societies ;
ISBN 978-92-2-126779-9 (print)

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشان المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشان تعيين حدودها.

ومسؤولية الآراء المعبر عنها في المواد أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعا هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة بها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما إن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على مطبوعات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو مكاتب منظمة العمل الدولية الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من قسم المطبوعات على العنوان التالي:
ILO Publications
International Labour Office
Ch – 1211, Geneva 22 – Switzerland

يمكن طلب مجاناً قائمة بالمنشورات والمطبوعات الجديدة من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني: pubvente@ilo.org ومن خلال شبكة الإنترنت: www.ilo.org/publns

وللحصول على مطبوعات مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية، الاتصال على العنوان التالي:
منظمة العمل الدولية
المكتب الإقليمي للدول العربية
شارع جوستينيان – القنطاري
ص.ب. ٤٠٨٨-١١
رياض الصلح بيروت ١١٠٧٢١٥٠
بيروت – لبنان
شبكة الإنترنت: www.ilo.org/arabstates
طبع في (لبنان)

المحتويات

مقدّمة ٩
الأوراق الأساسية ١٢
المختصرات ١٣
تعريفات ١٥
لمحة عامة موجز الخلاصات والخطوط التوجيهية ذات الصلة بالسياسات ١٨
مقدمة ١٨
جانب الطلب في سوق العمل: قيود السياسة الاقتصادية الكلية ٢٠
جانب العرض: تعليم أوسع ومشاركة ضعيفة للقوى العاملة ٢٢
سوق العمل في حراك: نتائج متفاوتة في المنطقة ٢٣
جودة الاستخدام والفقر وغياب المساواة والحماية الاجتماعية ٢٤
الآفاق المستقبلية ٢٥
الاتجاهات السياساتية العامة ٢٦
١. ضمان الاتساق في السياسات على مستوى الاقتصاد الكلي من أجل تحقيق النمو الاقتصادي والمنافع المشتركة ٢٦
٢. تشجيع الحوار الاجتماعي التشاركي والتضميني ٢٦
٣. توسيع نطاق التغطية وزيادة فعالية الحماية الاجتماعية ٢٦
سياسات محدّدة ٢٧
٤. تحسين إدارة الهجرة ٢٧
٥. سياسات الاستخدام حسنة التصميم وبرامج سوق العمل النشطة ٢٧
٦. تنامي جودة التعليم والتدريب وملاءمتهما لحاجات سوق العمل ٢٨
٧. تحسين الإحصائيات وتفعيل رصد وتقييم السياسات والبرامج ٢٨
الفصل ١ الإنتاج ونمو الاستخدام ٣٠
مقدّمة ٣٠
نمو بطيء لكن سرعة في استحداث الوظائف ٣٠
التغيّرات القطاعية في الاستخدام: مناعة قطاع الزراعة وتوسيع قطاع الخدمات ٣٣
القطاع الخاص: لا يزال مكبّلاً بعد الإصلاحات ٣٤
دور الهجرة الأساسي في المنطقة ٣٨
الاضطرابات الاجتماعية: جمر تحت الرماد ٣٩
السياسات ما بعد العام ٢٠١٠: ضرورة اعتماد مقاربة إستراتيجية ٤٣
ملاحظات ختامية ٤٥

الفصل ٢ السكان، وعرض اليد العاملة، والاستخدام والبطالة ٤٨
مقدّمة ٤٨
معدل مشاركة القوى العاملة: غير متدن جداً باستثناء معدل مشاركة النساء ٥١
تفاوت الانخفاض في معدل البطالة ٥٢
البطالة بين الشباب : تغيرات ملموسة أكثر ٥٣
تراجع بطالة الشباب بوتيرة أسرع من بطالة الراشدين ٥٥
الطريق لا يزال طويلاً أمام النساء العاملات ٥٦
حالة دول مجلس التعاون الخليجي: تسارع نمو الاستخدام لكن ليس لصالح العمال الوطنيين ٥٩
ملاحظات ختامية ٦٢
الفصل ٣ نوعية الوظائف ومستويات المعيشة ٦٤
مقدمة ٦٤
نوعية الوظائف ٦٥
الفقراء العاملون: تراجع طفيف لا كبير ٦٥
الاستخدام الهش: متدني ما خلا بين النساء العربيات ٦٦
نوعية الحياة ٦٩
الفقر يتراجع لكن التنمية البشرية تحقّق مكاسب ضئيلة ٦٩
تدني الفروقات من حيث الإنفاق لكن ندرة في المعلومات بشأن تراكم الثروات ٧٠
ملاحظات ختامية ٧٣
الفصل ٤ التعليم والمهارات ٧٦
مقدّمة ٧٦
توفر التعليم: متعلمون وعاطلون عن العمل ٧٧
الطلب على المهارات: ما مستوى الأجور؟ وما نوع الوظائف؟ ٧٨
عدم تكافؤ الفرص التعليمية بشكل كبير ٧٩
التمهين أو عدم التمهين؟ سؤال منهجي ٨١
الريادي المتعلم أم الموظف المتعلم؟ ٨٢
التكافؤ من حيث النوع الاجتماعي: شبه موجودة لكن ليس تماماً ٨٣
حالة دول مجلس التعاون الخليجي ٨٤
ملاحظات ختامية ٨٤
الفصل ٥ الحماية الاجتماعية ٨٨
مقدّمة ٨٨
الحماية الاجتماعية: تغطية محدودة ٨٨

معاشات التقاعد: مقتصرة على القطاع المنظّم وغير مستدامة مالياً ٨٨
تأمين البطالة: محدود ولكن في توسع ٩٠
الرعاية الصحية: غير منتظمة مع ارتفاع الإنفاق الشخصي ٩١
إعانات الأمومة: أساسية في القطاع العام ومكلفة في القطاع الخاص ٩٢
المساعدات الاجتماعية: مجزأة وضعيفة الاستهداف ٩٤
التغييرات ما بعد العام ٢٠١٠: ضرورة اعتماد الحماية الاجتماعية الشاملة ٩٦
ملاحظات ختامية ٩٧
الفصل ٦ آفاق المستقبل واتجاهات السياسات ١٠٢
ملخص ١٠٢
تراجع آفاق الاستخدام وتشيّخ القوى العاملة ١٠٢
اتجاهات السياسات ١٠٥
السياسات العامة ١٠٦
اتساق السياسة الاقتصادية الكلية لتحقيق النمو الاقتصادي والمنافع المشتركة ١٠٦
تشجيع الحوار الاجتماعي التشاركي والتضميني ١٠٧
توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وزيادة فعاليتها ١٠٨
السياسات المحدّدة ١٠٨
تحسين إدارة الهجرة ١٠٨
سياسات الاستخدام جيدة التصميم وبرامج سوق العمل النشطة ١٠٩
تحسين جودة وملاءمة التعليم والتدريب ١٠٩
إحصاءات أفضل وفعالية في رصد وتقييم السياسات والبرامج ١١٠
ملاحظات ختامية ١١٠
الفصل ٧ منظور العمال ١١٢
خلفية ومقدّمة ١١٢
خلق فرص العمل، والتحوّل الهيكلي، والتنمية الصناعية والاستخدام المنتج ١١٣
معايير العمل الدولية ١١٤
الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي ١١٤
الفصل ٨ منظور أصحاب العمل ١١٩
سياسات التجارة والمنافسة والاستثمار في خدمة النموّ والابتكار والثروة وخلق فرص العمل ١١٩
إرساء أطر تنظيمية شاملة لسوق عمل ١٢٠
الأطر التنظيمية المساندة للابتكار والمشجّعة للمنافسة ١٢٠
معالجة قضايا الفساد والحكم الرشيد ١٢١
زيادة الجهود نحو آليات توزيع أكثر كفاءة وعدالة ١٢١
الدور المميز لمؤسسات القطاع الخاص في حوار السياسات ١٢٢

توصيات خاصة بالغرف ومنظمات أصحاب العمل في المنطقة ١٢٢
الهوامش ١٢٥
الملحق المنهجية وتجميع البلدان ١٢٩
الملحق الجداول ١٣٤
المراجع ١٥٢
قاعدة البيانات ١٥٦

لائحة الرسومات

الرسم ١-١: تدني نمو حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية في الثمانينيات والتسعينيات ٣١
الرسم ١-٢: تسارع نمو الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية بعد العام ٢٠٠٠ لكنه لا يزال منخفضاً عن المناطق الأخرى ٣١
الرسم ١-٣: استجابة الاستخدام لنمو المخرجات كانت كبيرة ٣٢
الرسم ١-٤: ضآلة مكاسب الإنتاجية في المنطقة العربية ٣٢
الرسم ١-٥: من منظور الدخل، لا يزال نمو الاستخدام في القطاع الزراعي مرتفعاً في المنطقة العربية ٣٣
الرسم ١-٦: إعادة توزيع فرص العمل بين القطاعات أثرت سلباً على نمو الإنتاجية في المنطقة العربية ٣٤
الرسم ١-٧: معظم أرباح الاستخدام كانت في قطاع الخدمات ٣٥
الرسم ١-٨: مؤشرات مختارة من القطاع الخاص ٣٦
الرسم ١-٩: الاستثمار في الصناعات التحويلية خلق عدداً كبيراً من فرص العمل ٣٧
الرسم ١-١٠: الحصول على الأراضي معوق أساسي أو خطير أمام الاستثمار ٣٧
الرسم ١-١١: تدّني نمو الدخل وحرية التعبير والمساءلة في الدول العربية ٤١
الرسم ٢-١: تراجع الضغوط المرتبطة بالسكان والقوى العاملة في السنوات العشرين الأخيرة ٤٨
الرسم ٢-٢: تراجع مطرّد في نسبة الشباب إلى البالغين ٤٩
الرسم ٢-٣: تراجع نسبة الإعالة الديمغرافية ٤٩
الرسم ٢-٤: تشابه مشاركة الذكور في القوى العاملة في المنطقة العربية مع نظيراتها في المناطق الأخرى ٥١
الرسم ٢-٥: تدني معدلات مشاركة القوى العاملة في المنطقة العربية كنتيجة رئيسية لتدني معدلات مشاركة الإناث ٥١
الرسم ٢-٦: ازدياد معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة في جميع البلدان العربية في السنوات العشرين الفائتة ٥٢
الرسم ٢-٧: يتأثر معدل البطالة في المنطقة العربية بشكل كبير بمعدل البطالة بين النساء ٥٢
الرسم ٢-٨: تراجع البطالة في معظم البلدان العربية ٥٣
الرسم ٢-٩: في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا تتراجع معدلات البطالة مع تزايد الدخل الأسري ٥٤
الرسم ٢-١٠: بطالة الشباب في المنطقة العربية مرتفعة في سياق المقارنة ٥٤
الرسم ٢-١١: تعقيد أبعاد البطالة من حيث العمر والنوع الاجتماعي ٥٥
الرسم ٢-١٢: تدني مشاركة الإناث في القوى العاملة في البلدان متوسطة الدخل ٥٧

الرسم ٢-١٣: فائض النساء في العمل الأسري غير المدفوع والاستخدام المأجور ٥٧
الرسم ٢-١٤: تراجع ملحوظ في نسبة العمال الوطنيين إلى العمال المهاجرين في دول مجلس التعاون الخليجي منذ السبعينيات باستثناء الكويت ٥٩
الرسم ٢-١٥: تلازم التراجع في البطالة مع زيادة الاستخدام غير المنظّم ٦١
الرسم ٣-١: حصة الفقراء العاملين متدنية نسبياً في المنطقة العربية لكن وتيرة التراجع بطيئة مع الزمن ٦٥
الرسم ٣-٢: تراجع نسبة الأجور إلى الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية بوتيرة أسرع من الأقاليم الأخرى ٦٦
الرسم ٣-٣: الاستخدام الهش في المنطقة العربية منخفض نسبياً ويتراجع مع مرور الوقت ٦٧
الرسم ٣-٤: نسبة النساء في الاستخدام الهش قياساً بالرجال في المنطقة العربية هي الأعلى في العالم ٦٨
الرسم ٣-٥: معدلات الفقر في المنطقة العربية متدنية لكن تتراجع ببطء ٦٨
الرسم ٣-٦: تباطؤ التقدم في مؤشر التنمية البشرية في جميع البلدان العربية ما عدا واحد ٧٠
الرسم ٣-٧: تدني مؤشر التنمية البشرية قياساً بالدخل الفردي في جميع البلدان العربية ما عدا ثلاثة ٧١
الرسم ٣-٨: تدني مستويات الفروقات في البلدان العربية بشكل معتدل قياساً بالمناطق النامية الأخرى ٧١
الرسم ٣-٩: تراجع نسبة الاستهلاك الأسري إلى الناتج المحلي الإجمالي منذ التسعينيات ٧٣
الرسم ٣-١٠: تزايد التشاؤم بالرغم من النمو الاقتصادي ٧٣
الرسم ٤-١: التحصيل العلمي هو الأدنى في حال غياب حوافز الهجرة ٧٧
الرسم ٤-٢: الشركات العربية تدرّب أقل من سواها ٧٩
الرسم ٤-٣: المهارات ليست عائقاً أساسياً ٧٩
الرسم ٤-٤: الإنفاق على التعليم مرتفع في المنطقة العربية، وأقل ارتفاعاً بعد تعديله بحسب عدد الأطفال ٨١
الرسم ٤-٥: ارتفاع الفروقات من حيث التحصيل العلمي ٨١
الرسم ٤-٦: التعليم قد يصبح في دائرة الخطر إذا لم يوزع بالتساوي ٨١
الرسم ٤-٧: كثيرون قادرون على الريادة في الأعمال لكن يحجمون لأسباب أخرى ٨٣
الرسم ٤-٨: نسبة التحاق الإناث إلى الذكور حسب المرحلة التعليمية، ١٩٦٠-٢٠٠٢ ٨٣
الرسم ٥-١: تغطية الحماية الاجتماعية محدودة في المنطقة العربية رغم أن معظم بلدانها متوسط الدخل ٨٩
الرسم ٥-٢: قبل الأزمة المالية ، قليلة هي الدول العربية التي أتاحت إعانات البطالة ٩١
الرسم ٥-٣: نسبة الإنفاق الشخصي من إجمالي الإنفاق العام على الصحة في البلدان العربية ٢٠٠٥-٢٠١٠ ٩٢
الرسم ٦-١: قد يكون النمو المستقبلي في المنطقة العربية في عداد الأدنى في العالم ١٠٣
الرسم ٦-٢: تستلزم عودة استخدام الشباب إلى مستويات ما قبل الأزمة عقداً أو حتى أكثر ١٠٥

لائحة الجداول

الجدول ١-١: القيود الأولوية أمام القطاع الخاص استناداً إلى مسوحات المؤسسات خلال العقد ٢٠٠٠ ٣٧

الجدول ١-٢: نمو الاستخدام (بالأرقام) في الأردن، ٢٠٠٠-٢٠٠٩ ٣٩

الجدول ١-٣: مواقف البلدان من الربيع العربي بحسب إجراءات الاستخدام بعد العام ٢٠١٠ ٤٣

الجدول ٣-١: مستوى وتغيّرات مساهمة العاملين بأجر في اجمالي الاستخدام، والمعدلات السائدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والعالم، ١٩٩١-٢٠٠٩ ٦٧

الجدول ٤-١: مستوى تعليم الطلاب في الدول العربية دون المعدّل ٧٧

الجدول ٤-٢: اتجاه المتعلّمين العرب إلى الهجرة من بلدانهم (معدلات هجرة اليد العاملة الماهرة قياساً بدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول مجلس التعاون الخليجي)، العقد ٢٠٠٠، ٪ ٧٨

الجدول ٤-٣: نسبة المدراء الذين يبلّغون عن عدم ملاءمة التعليم في صفوف القوى العاملة ٧٨

الجدول ٥-١: الهيكلية التخطيطية للحماية الاجتماعية ٨٩

الجدول ٥-٢: الاستجابات القطرية للربيع العربي من خلال إجراءات الحماية الاجتماعية ٩٦

الجدول ٦-١: في المستقبل، سيكون معدل نمو عدد المسنّين أسرع بحدود ٧ إلى ١٠ مرات من معدل نمو عدد الأطفال ١٠٣

الجدول ٧-١: القيمة المضافة في التصنيع في بعض الدول العربية ودول المقارنة، ٢٠٠٩ ١١٥

لائحة الاطارات

الإطار ١-١: من بطل إقتصادي إقليمي إلى قائد التحوّل السياسي ٤٠

الإطار ١-٢: تحرير الأسواق والاستخدام ٤٢

الإطار ١-٣: معايير العمل والأداء الاقتصادي وغياب المساواة ٤٥

الإطار ٢-١: تعقيد بنية السكان والتغييرات في القوى العاملة ٥٠

الإطار ٢-٢: غياب المساواة في الأجور من حيث النوع الاجتماعي ٥٨

الإطار ٢-٣: الاقتصاد والحقوق ٦١

الإطار ٣-١: الرضا عن فرص العمل الجيدة ٦٩

الإطار ٥-١: الربيع العربي: التداعيات على صحة السكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٩٣

الإطار ٥-٢: التنمية الغذائية والريفية والأمن الغذائي ٩٥

الإطار ٥-٣: المبادئ الأساسية لأرضية الحماية الإجتماعية ٩٨

الإطار أ ١: ملاحظات حول تجميع البلدان بحسب الأقاليم والإحصائيات الإجمالية ١٣٢

مقدّمة

في خضّم الانتفاضات الشعبية التي انطلقت شرارتها من تونس في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ لتعمّ أرجاء المنطقة العربية، بادرت المجموعة الإنمائية الإقليمية للدول العربية التابعة للأمم المتحدة إلى مراجعة أولوياتها ومقارباتها في المنطقة. وقد تمت صياغة إستراتيجية متكاملة لمواجهة التحديات الإنمائية الأساسية إلى جانب اعتماد إطار عمل جديد يتمحور حول أربعة مجالات متداخلة ذات أولوية: التنمية الشاملة، والحوكمة الديمقراطية، والشباب، والربط بين المبادرات الإنسانية والإنمائية.

ففي المجال الأول، تدعو الإستراتيجية إلى إعداد دراسة لمعالجة آفاق استحداث فرص العمل اللائق في الدول العربية مع التركيز على العدالة الاجتماعية والإنصاف. ويرصد التقرير تداعيات «الربيع العربي» على أسواق العمل في ظلّ ارتفاع أسعار السلع والطاقة (بالنسبة إلى الدول المستوردة للنفط) وتأثير الركود الاقتصادي على عائدات القطاع العام وتفاقم الشعور بعدم الاستقرار لدى المستثمرين وارتفاع معدلات البطالة وازدياد المطالبة بتحقيق العدالة الاجتماعية. كما يسعى التقرير إلى تقديم رؤى سياساتية إلى صانعي السياسات في الأقاليم الفرعية الثلاثة في الدول العربية (الشرق الأوسط، وشمال أفريقيا واقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي) في إطار مواجهة التحدي المزدوج الماثل أمامهم أي معالجة آثار الأزمة على المدى القصير والتحديات الهيكلية القائمة أصلاً.

تمّ إعداد التقرير «**نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة**» بقيادة المكتب الإقليمي للدول العربية في منظمة العمل الدولية والمركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبمشاركة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)، ومنظمة اللأمم المتحدة للأغذية والزراعة، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) وبرنامج الأغذية العالمي وبإشراف مجموعة استشارية ضمّت أهل الممارسة من الروّاد في المنطقة وأهل الخبرة إلى جانب ممثلين عن منظمات العمّال وأصحاب العمل. ونأمل أن يساهم التقرير في توجيه جهود المنظمات الإقليمية والدولية الرامية إلى المساعدة في تصميم سياسات إنمائية وطنية أكثر شمولية واتساقاً.

يحدّد التقرير أوجه قصور العدالة الاجتماعية في مجالين أساسيين:

أولاً، فشلت إصلاحات اقتصاد السوق المعتمدة منذ التسعينيات في استحداث الوظائف وتأمين الخدمات الاجتماعية من أجل تلبية التطلعات المتنامية لدى المواطنين العرب. وبالرغم من سرعة استحداث الوظائف نسبياً في المنطقة العربية خلال العقد المنصرم، لم يسفر تراجع دور القطاع العام بصفته المستخدم في الملاذ الأخير عن النتائج المتوقعة. ولم يتحول القطاع الخاص إلى قطاع تنافسي فعلي فيما عادت الفرص الاقتصادية والثروات المتراكمة بالفائدة على فئة محدودة من المجتمع، الأمر الذي أدى إلى تزايد الشعور بالعزلة وعدم الأمان في صفوف المواطنين الذين يعانون من استمرار البطالة بين العمال الشباب والراشدين، وتدني الإنتاجية وركود الأجور.

ثانياً، تعاني المنطقة العربية من أوجه القصور الأبرز في مجالي الحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي. كان الإنفاق في مجال الحماية الاجتماعية ملحوظاً من حيث المخصصات المالية في الكثير من الدول العربية لكنه عاد بالفائدة العظمى على الفئات الميسورة، الأمر الذي أدى إلى شعور بالإقصاء والإجحاف. أما الحوار الاجتماعي حيثما وُجد فلم يكن مستداماً أو منظماً في أطر مؤسسية كاملة، حيث غابت قنوات التواصل الفاعلة بين الحكومات والمواطنين التي من شأنها أن تساهم في إسماع أصواتهم والاتفاق على الحلول.

وخلاصة القول، لم تكن إصلاحات السوق الرامية إلى استبدال العقد الاجتماعي القديم تشاركية ولا تضمينية. فظهرت إذاً المقايضة الاصطناعية بين الحقوق الاقتصادية والحقوق السياسية رغم ضرورة اقترانها ببعضها البعض. ويصدر هذا التقرير في ظل استمرار التوتر السياسي وغياب الاستقرار الاقتصادي في العديد من الدول العربية وفي سائر أرجاء العالم، لاسيما الدول الأوروبية المجاورة التي تقيم معها الدول العربية علاقات وطيدة. وقد تستكمل بعض الدروس المستخلصة من أوروبا تلك المستخلصة من المنطقة العربية. ولم تمنع

التحولات السياسية في اليونان والبرتغال وإسبانيا في السبعينيات هذه الدول من مواجهة ظروف اقتصادية مقلقة للغاية. وبصورة موازية، أخفقت السياسات الاقتصادية الليبرالية التي اعتمدها عدد من الدول العربية في التسعينيات في إنشاء مؤسسات سياسية مستدامة.

من جهة أخرى، تستطيع الدول العربية مجتمعة قطف ثمار النجاح في المنطقة: توافر قوى عاملة شابة ومتنامية التحصيل العلمي؛ تواجد قدرات غير مستغلة في قطاعات الزراعة، والصناعة والخدمات؛ وجود موارد مالية وطبيعية ضخمة. إلى جانب تصميم سياسات الاستخدام وتطبيقها، تدعو الحاجة إلى وضع سياسات أفضل على المستوى الاقتصادي الكلي، والصناعي، والتجاري، والمالي، والاستثماري وتطوير الأعمال إلى جانب ضمان الحوكمة الشفافة والمسؤولة. ولا يعتمد تحقيق هذه الأهداف الإنمائية على الجهود القطرية الفردية بل يتطلب تعاوناً أكثر اتساقاً بين الدول العربية، أي تكاملاً إقليمياً أكبر.

أضف إلى ما سبق، تحتاج المنطقة إلى نموذج تنموي جديد. ويُعتبر استحداث فرص العمل اللائق محورياً في تصميم نموذج إنمائي مستدام ومنصف. ولا بديل عن إصلاحات واسعة النطاق ترمي إلى تحسين النمو الاقتصادي كماً ونوعاً. أما التحديات الاقتصادية والسياسية الماثلة أمام المنطقة العربية فهي هائلة. بيد أن أهدافنا قابلة للتحقيق: إعادة تحديد دور الدولة، وزيادة التنافسية والشفافية لدى القطاع الخاص، وإتاحة المهارات الصحيحة أمام الشباب، وتوفير الرعاية الصحية ذات الجودة العالية، وضمان الحماية الاجتماعية للجميع، وإقامة حوار اجتماعي منفتح وفعّال.

ويزخر القطاع الخاص في المنطقة العربية بالقدرات والإمكانات كما تظهر المكتسبات المحدودة في العقود المنصرمة. ويستلزم إطلاق العنان لكامل هذه الإمكانات ضمان تكافؤ الفرص في القطاع الخاص وإقامة شراكة متوازنة بين القطاعين الخاص والعام. وفي هذا الصدد، تُعتبر زيادة الشفافية والمساءلة على مستوى الحكومات بالغة الأهمية.

ويتعيّن على الدول العربية أن تتخلص بحزم من فلول النظام الاقتصادي والاجتماعي المتفكك وتلتفت إلى نموذج تضميني أكثر إنتاجية. ويجب عليها أن تبلور عقداً اجتماعياً جديداً بطريقة تشاركية تلبي تطلعات ملايين الشباب والشابات العرب الذين لن يقبلوا بعد اليوم بما دون ذلك. ويهدف هذا التقرير إلى المساهمة في تحديد وبلورة السياسات المناسبة لبلوغ هذه الغاية.

ندى الناشف

المدير العام المساعد
و المدير الإقليمي للدول العربية
منظمة العمل الدولية

سيما بحوث

الأمين العام المساعد للأمم المتحدة
والمدير الإقليمي لمكتب الدول العربية
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

أيلول/سبتمبر ٢٠١٢

قائدة المهام

ندى الناشف (منظمة العمل الدولية)

المؤلفون الرئيسيّون

زافيريس تزاناتوس (منظمة العمل الدولية)

خالد أبو إسماعيل (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)

المجموعة الاستشارية

لاهسين أشي (المعهد الوطني للإحصاء والاقتصاد التطبيقي ومعهد كارنيغي)، راجي أسعد (جامعة مينيسوتا)، منى همّام (برنامج الأغذية العالمي)، عمر الرزّاز (البنك الدولي)، زياد عبد الصمد (شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية)، مصطفى تليلي (الإتحاد الدولي لنقابات العمال)، ريمون تورّيس (منظمة العمل الدولية)، غاري رينهارت (منظمة العمل الدولية)

أصحاب الأوراق الأساسية

عبدالله الدردري، محمد الهادي بشير، محمد أبو حميا، دونيز سومبف، حامد القاضي، محمود الخفيف، رجا خالدي، سليمان سليمان، عاصف نيازي، محمد الضاهر، إيرين أوموندي، خالد أبو إسماعيل، فاتح عزّام، ماهر المحروق، هادي عساف، دوروثيا شميت، زافيريس تزاناتوس

مجموعة المتحدثين

باقر النجار، نادية بلحاج حسين، إيستير بوسير، محمد اللومي، ماهر حشوة، مازن حشوة، جافاد صالحي-اصفهاني، نادر قبّاني، كندة محمدية، علياء مبيّض، إبراهيم سيف، هانيا شلقامي، محمد زبيب، رامي زريق

منظمة العمل الدولية/المكتب الإقليمي للدول العربية، بيروت

فرح دخل الله، باتريك دارو، أية جعفر، أورسولا كولكي، رهام راشد، ماري- جوزي طياح

المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، القاهرة

مروان أبي سمرا، باولو ليمبو، محمد بورنيك

الفصل الخاص بالعمّال

إستير بوسير – الإتحاد الدولي للنقابات العمالية

الفصل الخاص بأصحاب العمل

ماهر المحروق، المنظمة الدولية لأصحاب العمل

منظمات الأمم المتحدة المساهمة

لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)
منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
منظمة العمل الدولية
المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة
برنامج الأغذية العالمي

ترجمة

جيزيل واكيم

تحرير

على برازي

الأوراق الأساسية

تمّ عرض الأوراق التالية بتفويض من الوكالات والمؤلفين الواردة أسماؤهم أدناه من أجل إثراء النقاش وإغناء محتوى التقرير. وقد تمّ تنظيم ورشة عمل في بيروت في ٢٠-٢١ شباط/فبراير ٢٠١٢ من أجل عرض الأوراق واستمزاج آراء أعضاء المجموعة الاستشارية والمحاورين. وتتوفر هذه الأوراق على الموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية.

لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا	عبدالله الدردري، محمد الهادي بشير، محمد أبو حميا، دونيز سومبف «الظروف الاقتصادية الكلية والتداعيات على أسواق العمل» المحاورون: علياء مبيّض (مصرف باركليز كابيتل) ومحمد زبيب (جريدة الأخبار)
منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة **برنامج الأغذية العالمي**	عاصف نيازي (برنامج الأغذية العالمي)، محمد الضاهر وإيرين أوموندي (منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة) «الأمن الغذائي في الاقتصاديات العربية» المحاورون: محمد اللومي (المعهد الوطني للبحوث الزراعية، تونس)، رامي زريق (الجامعة الأميركية في بيروت)
منظمة العمل الدولية	هادي عساف، دوروثيا شميث وزافيريس تزاناتوس «لمحة عن وضع الاستخدام في الدول العربية» المحاور: إبراهيم سيف (معهد كارنيغي)
المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان	فاتح عزّام «الحقوق والحريات: المقتضيات من أجل نموذج تنموي تضميني جديد» المحاورون: باقر النجار (جامعة البحرين) وهانيا شلقامي (الجامعة الأميركية في القاهرة)
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	حامد القاضي، محمود الخفيف ورجا خالدي «تحرير التجارة ووضع الاستخدام في المنطقة العربية: وصفة الإخفاق؟» المحاورون: ايستير بوسير (الإتحاد الدولي للنقابات العمالية) وكندة محمدية (شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية)
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	خالد أبو إسماعيل «وعود وتحديات الربيع العربي: الرابط المحوري بين الفقر، وغياب المساواة، والحرية والعمل اللائق» المحاورون: جافاد صالحي-اصفهامي (المعهد المتعدد الفنون التطبيقية في فرجينيا وجامعة ستيت ومعهد بروكينغز) ونادية بلحاج حسين (مركز بحوث التنمية الدولية، كندا)
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة	سليمان سليمان «التعليم وتنمية المهارات» المحاورون: ماهر حشوة (جامعة بيرزيت)، مازن حشوة (شركة حشوة لخدمات التدريب والاستشارة) ونادر قباني (سيلاتك)

المختصرات

AEF	المنتدى العربي الاقتصادي
AFED	المنتدى العربي للبيئة والتنمية
ALG	الجزائر
ALMP	برامج سوق العمل النشطة
ALO	منظمة العمل العربية
ANND	شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية
BHR	البحرين
CA	آسيا الوسطى
CCTs	التحويلات النقدية المشروطة
C/SEE	أوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا
CIS	رابطة الدول المستقلة
COM	جزر القمر
CSOs	منظمات المجتمع المدني
DJI	جيبوتي
DR	المناطق النامية
EAP	شرق آسيا والهادئ
ECA	أوروبا وآسيا الوسطى
EGY	مصر
EOs	منظمات أصحاب العمل
ERF	منتدى البحوث الاقتصادية
ESCWA	لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الاسكوا)
ETF	المؤسسة الأوروبية للتدريب
EU	الإتحاد الأوروبي
FAO	منظمة الأغذية والزراعة
FDI	الاستثمار الأجنبي المباشر
GAFTA	منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى
GCC	دول مجلس التعاون الخليجي
GDP	الناتج المحلي الإجمالي
GET	اتجاهات الاستخدام العالمية
GNI	إجمالي الدخل القومي
HDI	مؤشر التنمية البشرية
HIES	المسح الاقتصادي المتكامل للأسرة
ICA	تقييم مناخ الاستثمار
ICC	غرفة التجارة الدولية
IFC	مؤسسة التمويل الدولية
IILS	المعهد الدولي للدراسات العمالية
ILO	منظمة العمل الدولية
IMF	صندوق النقد الدولي
INSEA	المعهد الدولي للإحصاء والاقتصاد التطبيقي (المغرب)
IOE	المنظمة الدولية لأصحاب العمل
IT	تكنولوجيا المعلومات
ITUC	الإتحاد الدولي للنقابات العمالية
JOR	الأردن
KILM	المؤشرات الأساسية لسوق العمل
KSA	المملكة العربية السعودية

KWT	الكويت
LAC	أميركا اللاتينية والكاريبي
LBY	ليبيا
LDCs	البلدان الأقل تقدماً
LFPR	معدل المشاركة في القوى العاملة
MAR	المغرب
MENA	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
MRT	موريتانيا
MVA	القيمة المضافة للصناعات التحويلية
NBER	المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية
NGO	المنظمة غير الحكومية
OECD	منظمة التعاون والتنمية على المستوى الاقتصادي
OHCHR	مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان
OMN	عُمان
oPt	الأرض الفلسطينية المحتلة
POVCAL	حاسبة الفقر
PPP	تكافؤ القوة الشرائية
QAT	قطر
SEAP	جنوب شرق آسيا والباسيفيك
SMEs	المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
SOE	المؤسسات المملوكة من الدولة
SSA	أفريقيا جنوب الصحراء
SSR	نسبة الاكتفاء الذاتي
SYR	سوريا
TIMSS	الدراسة الدولية الثالثة للعلوم والرياضيات
TUN	تونس
TVET	التعليم والتدريب المهني والتقني
UAE	الإمارات العربية المتحدة
UIS	معهد اليونسكو للإحصاء
UN	الأمم المتحدة
UNCTAD	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)
UNDG	مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية
UNDP	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNEP	برنامج الأمم المتحدة للبيئة
UNESCO	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)
UNHCR	المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
UNIDO	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)
USA	الولايات المتحدة الأميركية
VAT	الضريبة على القيمة المضافة
VET	التعليم والتدريب المهني
WDI	مؤشرات التنمية العالمية
WEF	المنتدى الاقتصادي العالمي
WFP	برنامج الأغذية العالمي
WTO	منظمة التجارة العالمية
YEM	اليمن

تعريفات

إجمالي الناتج المحلي: هو قيمة جميع السلع والخدمات النهائية المنتجة في بلد ما في فترة زمنية محدّدة.

الاستثمار الأجنبي المباشر: الاستثمارات المباشرة في الإنتاج في بلد ما من قبل مستثمري بلد آخر سواء من خلال تملّك شركة في بلد المقصد أو من خلال توسيع عمليات شركة قائمة إلى ذلك البلد. وهو يختلف عن الاستثمار في المحافظ وهو استثمار سلبي في الأوراق المالية في بلد آخر كالأسهم والسندات.

الاستخدام الهش: مجموع العاملين لحسابهم الخاص والعمال الأسريين المساهمين.

الحوار الاجتماعي: يُقصد به جميع أنواع تبادل المعلومات والتشاور والتفاوض بين أو داخل ممثلي الحكومات وأصحاب العمل والعمال بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك ذات الصلة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية.

خط الفقر: الحد الأدنى للدخل الذي يصنف كل من لا يحققه على أنه فقير.

السكان في سن العمل: الأفراد في الفئة العمرية ١٥-٦٤ عاماً.

السياسة المالية: يُقصد بها استعمال الإنفاق والعائدات والاقتراض الحكومي للتأثير على الاقتصاد (مثلاً الإنتاج الاقتصادي وتوفير الخدمات الاجتماعية وتوزيع الدخل).

الشباب: الأشخاص بين ١٤ و٢٤ سنة من العمر.

العاملون الفقراء: العمال الذين لا يُعتبر دخلهم عالياً بما يكفي لتأمين استهلاكهم واستهلاك أسرهم عند أو فوق خط الفقر.

العاملون لحسابهم الخاص: العاملون لحسابهم الخاص الذين لا يستخدمون موظفين دائمين.

العمال الاسريون المساهمون: العمال في مؤسسة يديرها فرد من الأسرة ولا يشاركون سوى بشكل محدود في تشغيلها ليُعتبروا شركاء.

القوى العاملة: مجموع السكان في سن الإنتاج العاملين منهم والعاطلين عن العمل. وتستثني الإحصاءات بشكل رسمي التلاميذ والطلاب والمتقاعدين (ما لم يكونوا عاملين) والمساجين والمحبطين الذين توقفوا عن البحث عن عمل.

مؤشر التنمية البشرية: مؤشر مركّب يقيس متوسط إنجازات بلد ما من حيث (أ) متوسط العمر المتوقع عند الولادة؛ (ب) المعرفة (مجموع معدل قرائية الراشدين ومجموع معدل الالتحاق الإجمالي بالتعليم الابتدائي والثانوي والجامعي)؛ (ج) مستويات العيش اللائق (وتقاس بحصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي).

مرونة الاستخدام/المخرجات: تشير إلى تغير الاستخدام تبعاً لتغيّر المخرجات وتُقاس بنسبة التغير المئوي في الاستخدام إلى التغيّر المئوي في المخرجات خلال فترة زمنية مختارة.

المعاشات الاجتماعية: المنح المعطاة إلى الأفراد الذين تتجاوز أعمارهم سناً معينة (مثلاً ٦٥ عاماً) وهي مشروطة بالدخل أو عدم الاستفادة من أي معاش نظامي آخر.

معامل جيني: مؤشر يقيس عدم المساواة في توزيع الدخل أو الاستهلاك أو الإنفاق. ويتراوح بين صفر (غياب الفروقات وتكافؤ الدخل) و١ (أو ١٠٠ في المائة: لامساواة قصوى حيث يحتكر فرد واحد فقط كامل الدخل).

معدل الالتحاق: إجمالي معدل الالتحاق، هو نسبة التلاميذ من جميع الأعمار في مرحلة تعليمية محدّدة إلى عدد السكان من الفئة العمرية ذاتها (٦-٩ أعوام)؛ صافي معدل الالتحاق، هو نسبة التلاميذ من الفئة العمرية (٦-١١ عاماً) في مرحلة تعليمية محدّدة إلى السكان من نفس السن. ويمكن أن يتجاوز المعدل الإجمالي الـ١٠٠في المائة بخلاف المعدل الصافي. ويُعزى الفارق بينهما إلى تضمين المبتدئين المتأخرين والمعيدين في المعدل الإجمالي.

معدل البطالة: نسبة الأشخاص العاطلين عن العمل (ليس لديهم عمل ويبحثون بنشاط عن العمل) في جماعة معينة إلى إجمالي عدد هذه الجماعة (السكان من نفس السن). ويُقصد بمعدل البطالة

الإجمالي نسبة النساء والرجال في سن العمل (١٥-٦٤ عاماً) فيما تعني معدلات البطالة المحدّدة أي مجموعة فرعية سكانية (كالرجال في الفئة العمرية ٢٠-٣٠).

معدل التعطل: نسبة السكان في سن الإنتاج في بلد ما غير الملتحقة بالقوى العاملة (المستخدمة أو العاطلة عن العمل).

معدل الفقر: نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر.

معدل مشاركة القوى العامة: نسبة جماعة معينة من القوى العاملة إلى الجماعة الإجمالية (السكان من الفئة العمرية نفسها). ويُقصد بالمعدل الإجمالي لمشاركة القوى العاملة نسبة النساء والرجال في سن العمل (١٥-٦٤ عاماً) فيما قد تنطبق معدلات محدّدة على أي مجموعة فرعية سكانية (مثلاً النساء في الفئة العمرية ٢٠-٣٠ عاماً).

منظومة الحماية الاجتماعية: المنافع المتاحة من الدولة والسوق والمجتمع الأهلي والأسر أو من مجموع هذه الجهات أمام الأفراد و/أو الأسر وهي تهدف إلى التخفيف من الفقر والهشاشة والحرمان.

نافذة الفرص الديمغرافية: يُقصد بها الفترة الزمنية التي تتزايد فيها في بلد ما نسبة السكان في سن الإنتاج/تتراجع فيها نسبة المعالين إلى السكان في سن الإنتاج نتيجة تراجع معدلات الخصوبة (وما يستتبع ذلك من تزايد في معدلات العمل والادخار والاستثمار في رأس المال البشري). وقد تتأثر هذه العوامل نتيجة تدني معدلات المشاركة (بين الإناث مثلاً) أو ارتفاع البطالة.

نسبة الإعالة - التأمينات الاجتماعية/الضمان الاجتماعي: نسبة المستفيدين إلى عدد المشتركين في نظام الضمان الاجتماعي.

نسبة الإعالة - السكان: نسبة الأطفال (٠-١٤ عاماً) والمسنين (٦٥ عاماً وما فوق) إلى السكان في سن العمل (١٥-٦٤ عاماً).

نسبة الإعالة - الشيخوخة: نسبة المسنين (٦٥ عاماً وما فوق) إلى عدد الأشخاص في سن العمل (١٥-٦٤ عاماً).

نسبة الاكتفاء الذاتي: نسبة الإنتاج المحلي إلى إجمالي العرض المحلي.

الهبة الديمغرافية: تحويلات (منح) على أساس المميزات الديمغرافية الخاصة بالفرد (كالعمر والنوع الاجتماعي).

لمحة عامة:موجز الخلاصات والخطوط التوجيهية ذات الصلة بالسياسات

لمحة عامة
موجز الخلاصات والخطوط التوجيهية ذات الصلة بالسياسات

مقدمة

لقد تمّ إعداد التقرير الحالي في خضّم ظروف الغموض الاقتصادي والتشنجات السياسية التي تسود المنطقة العربية. لقد وصل العقد الاجتماعي الذي ساد لعقود طويلة بدرجات متفاوتة من النجاح إلى نهاياته في التسعينيات. ثم جاءت مرحلة الإصلاحات الاقتصادية التي فشلت بدرجات متفاوتة في تحقيق النمو الاقتصادي المشترك. أما اليوم فتجري الإصلاحات السياسية على قدم وساق في الكثير من بلدان المنطقة. كما تفعل العوامل الخارجية فعلها: فإلى جانب الاعتبارات الجيوسياسية، ليست المنطقة العربية بمنأى عن الاضطرابات الحالية التي ترخي بظلالها على الاقتصاد العالمي.

إلى ذلك، تواجه المنطقة تداعيات الثورات التي أعقبت قدوم الربيع العربي. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن معظم اقتصاديات المنطقة تأثّرت بشكل جذري منذ العام ٢٠١١ نتيجة وجود الاضطرابات الاجتماعية، وارتفاع أسعار السلع والطاقة (بالنسبة إلى البلدان المستوردة للنفط)، فضلاً عن آثار الانكماش على عائدات القطاعين العام والخاص، وتنامي المخاطر أمام المستثمرين وتزايد المطالبة بالتوسع في الإنفاق في سبيل تحقيق الانتعاش الاقتصادي والعدالة الاجتماعية على حدّ سواء. وعليه، تُعتبر الكلفة المباشرة لهذه الانتفاضات باهظة أصلاً حيث ساهمت في تراجع النشاط الاقتصادي وتزايد البطالة. ومنذ العام ٢٠١٠، عاودت معدلات البطالة الإقليمية ارتفاعها بشكل كبير، وتحديداً في تونس (نحو ٧ في المائة) ومصر (نحو ٣,٥ في المائة) وسوريا (أكثر من ١٠ في المائة).

وبالتالي، تدعو الحاجة اليوم أكثر من أي وقت مضى إلى إعادة دراسة النموذج الإنمائي في المنطقة العربية. وبموازاة السعي المعهود إلى تحقيق النمو الاقتصادي، لا يمكن بعد اليوم تجاهل القضايا ذات الصلة بحرية التعبير ومساءلة الحكومات في ظل الفلسفة الكامنة وراء الكثير من الإصلاحات في المنطقة العربية طوال السنوات العشرين الأخيرة تقريباً والمعروفة بـ «الإصلاح الاقتصادي أولاً، والإصلاح السياسي لاحقاً». في المقابل، أدى التأخر في اعتماد إصلاحات سياسية إلى جانب تنامي المطالبة الشعبية بالكرامة ومساءلة الحكومات إلى اندلاع انتفاضات لم ترتسم ملامحها النهائية بعد.

> ليست مقاربة «الإصلاحات الإقتصادية أولاً، والإصلاحات السياسية لاحقا» تشاركية ولا تضمينية وقد ثبت أنها غير مستدامة. من هنا ينبغي أن تسير الإصلاحات السياسية جنباً إلى جنب مع الإصلاحات الاقتصادية.

كما تدعو الحاجة اليوم إلى تحقيق نمو اقتصادي متوازن واستحداث فرص العمل وتقديم الخدمات الاجتماعية بكميات وجودة تضمن الأمن والكرامة للنساء والرجال وأسرهم. وفي جانب الإنتاج، يجب ضمان تكافؤ الفرص لأصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص من أجل القيام بأنشطة ربحية مشروعة بدءاً بالمشاريع الصغرى والصغيرة وصولاً إلى الاستثمارات على نطاق كبير، وبالتالي الابتعاد عن الأنشطة الريعية والاستثمارات ذات العائدات المالية السريعة التي تعود بالفائدة بشكل أساسي على النخبة الحاكمة على حساب السواد الأعظم من المواطنين العاديين.

في ضوء ما تقدّم من اعتبارات، بادرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية للدول العربية/منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في إطار إستراتيجية الإستجابة وإطار العمل (٢٠١١) إلى تفويض منظمة العمل الدولية مهمة الشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل تقييم وضع الاستخدام السائد اليوم في المنطقة العربية واستكشاف توجهات السياسات التي قد تساهم في بلورة إطار سياساتي جديد تضميني من منظور الاستخدام اللائق. في هذا السياق، يُعتبر التقرير الحالي ثمرة عمل جماعي على مستوى المكاتب الإقليمية التابعة لمنظمات أممية مختارة متخصصة في مختلف المجالات الرامية إلى تحسين فهم ديناميكيات الاقتصاد وسوق العمل في المنطقة العربية ودورها في إعادة تشكيل «العقد الاجتماعي» القائم كنموذج يقايض بموجبه السكان (أو على الأقل جزء منهم) الحرية السياسية بوظائف في القطاع العام وبخدمات عامة مجانية وبضرائب منخفضة وبمنح حكومية أخرى.

لقد رزح العقد الاجتماعي التقليدي تحت الضغوط نتيجة تنامي الأعباء المالية على الحكومات وتفاقم ثغرات الإنتاجية والتنافسية في القطاع الخاص. وبالفعل، منذ فترة الثمانينيات، اتضح أكثر فأكثر عجز البلدان العربية عن استيعاب الشباب المتعلّم في الوظيفة العامة بأجور جيّدة نسبياً، ما يشكّل رافعة للحراك الاجتماعي وآلية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية. لكن اعتماد إجراءات التصحيح الهيكلي في أواسط التسعينيات حدّ من قدرة الدولة على خدمة هذه الوظيفة والتحول إلى مستخدم الملاذ الأخير، وساهم في خفض دخل موظفي القطاع العام وخفض الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية في ظلّ تنامي خصخصة هذه الخدمات ووجود قطاع خاص يعاني من غياب المساءلة والضعف في نظام الحوكمة الاقتصادية بما في ذلك غياب الشفافية في الأعمال والمُناخ الاستثماري.

ويشمل التحليل في التقرير الحالي هذه القضايا. وهو ينطلق من واقع مفاده أن تحقيق أعلى معدلات النمو الاقتصادي الممكنة لا يمكنه أن يتجاهل نوعية النمو وتأثيره على المواطنين العاديين. وبالرغم من أن تلبية الحاجات الاقتصادية هو الهدف المنشود على الدوام، إلى أن الحاجة تدعو إلى اعتماد سياسات في المنطقة العربية تعالج المطالب بالكرامة والعدالة الاجتماعية. وفي هذا السياق، يُعتبر الاستخدام محدّداً أساسياً للنتائج الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء. وينبغي أن يكون لائقاً، أي يلبي شروط الحد الأدنى في مجال الأجور والاستخدام، والحماية الاجتماعية، والحوار الاجتماعي ومعايير العمل. لكن، قد يستلزم ذلك الانتقال من «الدولة الريعية» إلى «الدولة الإنتاجية» على أساس ضمان تكافؤ الفرص والمساواة بين جميع المواطنين وأصحاب العمل والعمال على حدّ سواء.

> يستلزم النمو الاقتصادي التضميني الانتقال من «الدولة الريعية» إلى «الدولة الإنتاجية» على أساس ضمان تكافؤ الفرص والمساواة بين جميع المواطنين وأصحاب العمل والعمال على حدّ سواء.

ولهذا الغرض، يقترح التقرير توصيات على المستوى الإقليمي من خلال مراعاة التنوّع السائد في المنطقة العربية وبخاصة بين الأقاليم الفرعية الثلاثة المحدّدة في هذا التقرير على الشكل التالي: الشرق الأوسط (العراق، الأردن، لبنان، الأرض الفلسطينية المحتلة، سوريا واليمن)، وشمال أفريقيا (الجزائر، مصر، ليبيا، المغرب، السودان وتونس)، ودول مجلس التعاون الخليجي (البحرين، الكويت، قطر، عُمان، السعودية والإمارات العربية المتحدة).

كما يهدف التقرير إلى ما يلي: أولاً، إغناء صناع السياسات بالأفكار في سبيل مواجهة التحدي المزدوج المتمثل بآثار الأزمة على المدى القصير والمعوقات الهيكلية السائدة قبل الأزمة؛ ثانياً، توجيه جهود المنظمات الإقليمية والدولية الرامية إلى مساعدة الحكومات والشركاء الاجتماعيين والجهات المعنية في إطار تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم سياسات تضمينية ومنسّقة بشكل أفضل على المستوى الوطني.

في خلاصة القول، تشمل مجالات السياسات ذات الأولوية الشائعة بدرجة أو بأخرى في المنطقة العربية على المستوى العام ما يلي: (أ) بلورة وتنسيق سياسات اقتصادية مستدامة تساعد في زيادة الطلب على اليد العاملة، (ب) اعتماد أو تحسين الحوار الاجتماعي حيثما وُجد، (ج) توسيع تغطية الحماية الاجتماعية وتحسين كفاءتها من أجل إنشاء أرضية فاعلة للحماية الاجتماعية.

على المستوى القطاعي، يحدّد التقرير الهجرة، وسياسات سوق العمل النشطة، والتعليم وتنمية المهارات بصورة أشمل كمجالات يمكن أن تساهم بدورها في معالجة قضايا سوق العمل. وفي هذا السياق، يستلزم تصميم وتنفيذ مثل هذه السياسات وسواها من السياسات العامة الاقتصادية المذكورة أعلاه تحسيناً ملحوظاً على مستوى أنظمة الإحصاء والمعلومات القائمة حالياً في المنطقة العربية.

ويلخّص باقي هذا الفصل التمهيدي الخلاصات التحليلية الأساسية الواردة ضمن هذا التقرير. ويبدأ بالسياق الاقتصادي والإصلاحات المرافقة منذ التسعينيات والتي تشكل المحدّدات الرئيسية للاستخدام من خلال الطلب على اليد العاملة (الفصل ١) قبل أن يتناول الأبعاد الرئيسية لعرض اليد العاملة كالتعليم ومشاركة القوى العاملة (الفصل ٢). ثم يعالج نتائج التفاعل بين العرض والطلب في سوق العمل إلى جانب الحماية الاجتماعية، حيث يؤثّر العرض والطلب على نوعية الاستخدام ومستوى البطالة والفقر وعدم المساواة (الفصول ٣ إلى ٥). ويختتم التقرير بعرض الآفاق الماثلة أمام المنطقة العربية وبعض توجهات السياسات التي قد تسهّل، في حال اعتمادها، عملية التحوّل الاقتصادي والسياسي في المنطقة المحفوفة بالتحديات (الفصل ٦). وأخيراً يتضمن التقرير مساهمتين من الشركاء الاجتماعيين (الفصل ٧: منظور العمّال، والفصل ٨: منظور أصحاب العمل).

جانب الطلب في سوق العمل: قيود السياسة الاقتصادية الكلية

يشدّد هذا التقرير على أنّ المعوقات أمام استخدام الطاقات العربية المتنامية في ظلّ تنامي المستوى التعليمي قائمة بشكل أساسي في جانب الطلب على اليد العاملة. ولن تتحوّل الاقتصاديات متدنية المهارات والإنتاجية والأجور إلى اقتصاديات عالية المهارات والإنتاجية والأجور من خلال الاكتفاء بزيادة عدد المدارس والمراكز المهنية والجامعات وتحسين مستواها.

ويعزو التقرير في إحدى خلاصاته الأساسية المعوقات الماثلة أمام استحداث الوظائف اللائقة في الماضي إلى طبيعة وهيكلية الطلب على اليد العاملة التي حدّدتها الاعتبارات السياسية أكثر منها قوى السوق التنافسية. وهذا لا يثير الدهشة نظراً لطبيعة العقد الاجتماعي السابق والإصلاحات التي تلته والتي لم تفسح المجال أمام تحقيق الشفافية وتكافؤ الفرص في القطاع الخاص والتفاعل المتوازن بين القطاعين العام والخاص أو أمام إرساء آلية توزيع على أساس الجدارة أو الحاجة. وفي هذا السياق، يُعتبر معدّل الاستثمارات الخاصة والعامة أساسياً في النمو الاقتصادي وسبل توزيع المنافع.

لقد قلّلت الإصلاحات الاقتصادية من شأن دور الاستثمارات العامة بحجة استبدالها باستثمارات خاصة أكثر مراعاةً للتنمية نتيجة انقيادها وراء فرص الربح من جانب الإنتاج، وأكثر استجابةً لتوقّعات المستهلكين والباحثين عن عمل من الجانب الاجتماعي. لكن بحسب التقرير الحالي، فشلت الاستثمارات الخاصة في استعادة عافيتها بعد مباشرة الإصلاحات وبقيت عند أدنى مستوياتها المعهودة التي سادت لوقت طويل. أما الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة فبقي متدنياً بالمقارنة مع معظم المناطق الأخرى. إلى هذا، ركّز الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر على قطاعي التعدين والعقارات اللذين ساهما في جذب نحو ثلثي إجمالي الاستثمارات بين العامين ٢٠٠٣ و٢٠١٠.

> لقد قلّلت الإصلاحات الاقتصادية من شأن الاستثمارات العامة، واعتمدت سياسات مالية وتجارية وضريبية قائمة على النظرية لا على الظروف القطرية وأفرطت في التفاؤل بشأن قدرات القطاع الخاص.

لقد انصبت الاستثمارات على قطاع الإنتاج بشكل أساسي، لاسيما في البلدان ذات الصناعات الاستخراجية. لكن تغيّر هذا الوضع نوعاً ما خلال العقد الأخير مع تنامي حصة القطاعات كثيفة العمالة (كالبناء والسياحة والتجارة) من الاستثمارات. بيد أن هذه القطاعات بقيت محدودة نسبياً وجذبت في أغلب الأحيان ترتيبات غير نظامية ترافقت مع انتشار الاستخدام غير المنظّم في باقي قطاعات الاقتصاد، الأمر الذي جعل من هذه الوظائف غير جذابة أمام الباحثين عن عمل.

من جهة أخرى، شجّعت السياسات التجارية تحرير الاقتصاد ولم تهتم كثيراً بالإنتاج المحلي ولا بأثرها العام على الاقتصاد. فالصادرات الإقليمية البينية من السلع غير النفطية بقيت ٣٠ في المائة دون مستوى الإمكانات القائمة، بينما لم تسهم الاتفاقيات التجارية الإقليمية في تعميق اندماج البلدان العربية على الصعيد الدولي. وكان من شأن السياسات الاستثمارية المؤسسية التكميلية (في مجالي النقل والتخليص الجمركي مثلاً)، لو جرى تطويرها بشكل مناسب، أن تذلل مجموعة من المعوقات التي عرقلت الشركات الصغيرة وأن تزيد التجارة الإقليمية البينية بواقع ١٠ في المائة. لكن السياسات التجارية اعتبرت ناجحة من منظور الترويج «للانفتاح التجاري» أكثر منه من حيث تأثيرها الشامل على استدامة وتضمينية النمو الاقتصادي.

لقد تمّ الترحيب ببيع الأصول العامة بصفته مؤشراً على إطلاق العنان للرساميل الريادية الخاصة، دون اهتمام يُذكر بنتيجة تركّز الدخل المتمثلة في نقل إدارة السلع العامة إلى القطاع الخاص. وبالفعل، لم يتلازم الإنفاق العام في المنطقة العربية مع تدني معدلات البطالة بالمقارنة على سبيل المثال مع شرق آسيا حيث أسهم الإنفاق العام في «زيادة» الإنفاق الخاص. وبالتالي، كانت فعالية الإنفاق العام متدنية، لأن جزءاً كبيراً من الإنفاق الحكومي خصّص لاستيراد السلع أو للدعم غير الهادف، بينما فشل في دعم الاقتصاد المحلي بما فيه الصناعات التحويلية والصناعات الأخرى ذات القيمة المضافة.

لقد بدأت حركة الخصخصة بشكل عام في أواسط التسعينيات (في تونس في العام ١٩٨٨ وفي مصر في العام ١٩٩١). وجاءت الخصخصة في إطار إستراتيجية أشمل للإصلاح الاقتصادي وللتصحيح الهيكلي ترافقت في أغلب الأحيان مع تحسينات متوقعة في كفاءة المنشآت الحكومية وتعزيز موازنة الدولة ودعم الأسواق المالية. ولكن، كي تحقق الخصخصة آثاراً إيجابية، لا يجب أن يسفر إلغاء السيطرة الحكومية المباشرة عن سيطرة المقربين من أهل الحكم. والمطلوب هو ضمان منافسة حقيقية في الأسواق الخاصة، أي النأي بعملية الخصخصة في المنطقة العربية عن تأثير أو تدخل النخب السياسية.

تتأثر الخصخصة بشكل عام بعوامل خارجة عن البيئة الاقتصادية الجزئية الضيّقة التي تعمل فيها الشركات المخصخصة. على سبيل المثال، تستلزم الخصخصة الناجحة إحداث تغييرات في السياسات المالية والتجارية وسياسات الاستثمار الأجنبي إلى جانب وجود أسواق رأس مال متطورة بشكل كاف وإطلاق الإصلاحات المؤسسية بموازاة ذلك. ولسوء الحظ، غابت هذه الشروط المؤسسية والاقتصادية والسياسية بشكل كبير عن جهود الخصخصة في المنطقة العربية.

لقد ركّزت السياسات المالية، مثلما فعلت السياسات التجارية، على تحرير الاقتصاد، فيما جعل ارتفاع معدلات التضخم المصارف المركزية تركز على تثبيت الأسعار بدلاً من تبني مقاربة أكثر توازناً تهتم بالاستثمارات المنتجة وتشجع الاستخدام الكامل. وبالفعل، وفيما نجحت الإصلاحات الاقتصادية في الحدّ من ارتفاع معدلات التضخم، راوحت معدلات البطالة مكانها مع بعض التراجع البطيء. ويشير ذلك إلى بقاء اختناقات هيكلية في جانب العرض كما في أسواق الغذاء والطاقة والإسكان مثلاً. وفي بعض البلدان، تفاقمت الضغوط التضخمية نتيجة غياب الاستقرار السياسي.

لقد جرى ربط عملات معظم البلدان العربية بالدولار الأميركي واليورو. وبالتالي، تأثرت السياسات النقدية في المنطقة بوضع البنوك المركزية في أرجاء أخرى من العالم، حيث شجّعت الهوامش الكبيرة في أسعار الفائدة صفقات الشراء بالاقتراض بشكل غير سليم (المضاربة على تغير أسعار الصرف)، وبالتالي جرّدت السلطات النقدية في المنطقة من القدرة على مواجهة الضغوط الخارجية. فسياسات أسعار الصرف تلعب دوراً حاسماً في تعزيز قدرة الدولة على مواجهة الصدمات الخارجية كما تشير الصعوبات الحالية التي تواجهها الدول الأعضاء في منطقة اليورو. كما تؤثّر سياسات أسعار الصرف وضوابط رأس المال على توزيع الموارد بين القطاعات التجارية وغير التجارية، وبالتالي على ديناميكية الطلب على اليد العاملة. إن اعتماد مقاربة أكثر توازناً يخلق حيّزاً أكبر للسياسات الرامية إلى تشجيع خلق فرص العمل ويؤثر على تنويع الاقتصاد.

لقد اتسمت وتيرة التنويع الاقتصادي في المنطقة العربية بالبطء، حيث لم تقترن الإصلاحات الاقتصادية في أغلب الأحيان بالتحسينات الضرورية في البيئة المؤسسية والتجارية. واليوم، باتت مساوئ الأسواق المالية غير المنظمة واضحة تماماً نتيجة الأزمة المالية العالمية في العام ٢٠٠٨. فقد تمّ إلغاء الدعم المقدم للمنتج والمستهلك بدلاً من ترشيده. كما تمّ خفض الاستثمارات العامة وبخاصة في البنى التحتية ذات المنفعة الاجتماعية وفي التنمية البشرية، على رجاء أن يعوضها القطاع الخاص. لكن الخصخصة فشلت في تحقيق المكاسب المتوقعة في الجدوى الاقتصادية.

تتسّم المنطقة العربية بنظامين مختلفين للضرائب. أولاً، هناك بلدان تقوم بتوليد الدخل من العائدات النفطية وبالتالي لا تحتاج فعلياً إلى فرض ضرائب على الدخل والقيمة المضافة، الأمر الذي يسمح لها بالإنفاق من دون الحاجة إلى اقتطاع الضرائب من المواطنين أو إلى اعتماد ضوابط صارمة على رأس المال. في المقابل، تعتمد الدول العربية التي تفتقر إلى مصادر الطاقة ودخل الفرد فيها أدنى منه في البلدان المنتجة للنفط على زيادة الإيرادات عبر فرض الضرائب التقليدية. وبقدر ما يعتمد إيراد هذه الدول على ضريبة القيمة المضافة، فإنها تميل إلى اعتماد ضرائب تنازلية وتحجم عن توزيع الأعباء الضريبية قياساً إلى حجم دخل الأفراد أو أرباح الشركات. إن اعتماد نظام ضرائبي أكثر عدالة يحدّ من الإجحاف ويسهم في استقرار الأوضاع السياسية. وعلى سبيل المثال، تنوي الحكومة المصرية في الموازنة الجديدة فرض ضريبة الأرباح الرأسمالية على الأرباح الناجمة عن الاستثمار في البورصة.

> لقد اتسّمت وتيرة التنويع الاقتصادي والتحوّل الهيكلي في المنطقة العربية بالبطء ولم يتمّ إيلاء الاهتمام الكافي للرابط بين إدارة المياه، والتنمية الريفية، وانعدام الأمن الغذائي، مما أثر سلباً على فرص العمل في القطاعين المنظّم وغير المنظّم.

وعلى الرغم من ضخامة التحديات المتمثلة بانعدام الأمن الغذائي وشحّ المياه والارتباط الوثيق بين الفقر وسوء إدارة الموارد الطبيعية، لم تكترث الإصلاحات الاقتصادية في المنطقة العربية للتحديات البيئية وتدهور الموارد الطبيعية في المنطقة. وتعاني هذه المنطقة من محدودية الاستثمار في إدارة الموارد المائية ورداءة أنظمة الريّ وتدني الإنتاجية الزراعية. كما أن النمو السكاني المستمر، ولو بوتيرة أقل من السابق، يفاقم هذه المشاكل. وستتم مناقشة القضايا ذات الصلة بعدد السكان والتركيبة السكانية لاحقاً نظراً لأهميتها في عرض اليد العاملة.

جانب العرض: تعليم أوسع ومشاركة ضعيفة للقوى العاملة

يشير التحليل الوارد ضمن التقرير الحالي إلى الخلاصة التالية: لقد قام الباحثون عن عمل، بمن فيهم الشباب، بما هو متوقّع منهم. لقد زاد تحصيلهم العلمي بشكل ملحوظ وإقبالهم على العمل المتوفر ولو بالأجور المتاحة في السوق. وفي حال عدم توفر العمل المدفوع الأجر، انخرط الشباب في أي عمل يستطيعون تأديته، بما في ذلك العمل في القطاع غير المنظم. وعليه، تراجعت البطالة، وإن بشكل متفاوت في البلدان العربية. وفي هذا السياق، يجب فهم ديناميكيات استخدام النساء وسياسات الهجرة والتغيّرات الديمغرافية الأساسية من أجل رصد آثار الإصلاحات الاقتصادية على استحداث فرص العمل.

وعلى وجه التحديد، لم يكن معدّل مشاركة القوى العاملة متدنياً كما تفترض النظرة التقليدية. فقد بلغ إجمالي معدل مشاركة القوى العاملة التي يبلغ عمرها ١٥ عاماً وأكثر بالقيمة الاسمية ٥٤ في المائة في إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا و٦٥ في المائة في العالم (باستثناء دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا). ويُعزى هذا الفارق الكبير بشكل أساسي إلى مكانة النساء العربيات في سوق العمل: حيث يبلغ معدل مشاركتهن في القوى العاملة ٢٧ في المائة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقابل ٥٦ في المائة في سائر أنحاء العالم بالمقارنة مع ٧٦ في المائة للرجال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقابل ٧٤ في المائة في سائر أنحاء العالم.

وإذا ما أخذنا بالاعتبار أن الشباب في المنطقة العربية يشكّلون معظم السكان وأن معدلات الالتحاق قد تزايدت بشكل سريع، يتضح لنا الديناميكيات الكامنة وراء عرض اليد العاملة. وإذا ما أخذنا بالاعتبار السكان في سن العمل (١٥-٦٤) باستثناء الطلاب، نجد أن معدل مشاركة الذكور في القوى العاملة ازداد إلى ٨٤ في المائة في شمال أفريقيا و٨٠ في المائة في الشرق الأوسط. وبالفعل، زاد معدل مشاركة الذكور في القوى العاملة في سن العمل، باستثناء الطلاب، بواقع ٤ في المائة في شمال أفريقيا و٦ في المائة في الشرق الأوسط منذ العام ١٩٩٠. كما زاد معدل مشاركة النساء العربيات في القوى العاملة مع مرور الوقت أسوة بتحصيلهن العلمي.

كان معدل مشاركة الذكور الشباب، ما خلا الطلاب، في القوى العاملة شبه متطابق في كل من شمال أفريقيا والشرق الأوسط، حيث بلغ في العام ٢٠١٠ في شمال أفريقيا ٦٨ في المائة وفي الشرق الأوسط ٦٣ في المائة من دون تغيير يُذكر منذ العام ١٩٩٠. أمّا معدل مشاركة الإناث الشابات، باستثناء الطلاب، في القوى العاملة، فقد بلغ ٣٢ في المائة في شمال أفريقيا في العام ٢٠١٠ من دون تغيير يُذكر منذ العام ١٩٩٠. وفي الشرق الأوسط، كان معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة، باستثناء الطلاب، أدنى بكثير في العام ٢٠١٠ (١٩ في المائة فقط) على الرغم من ارتفاعه بواقع الربع تقريباً أي ٢٣ في المائة منذ العام ١٩٩٠.

> لم تتم تلبية التطلعات والمطالبة بالكرامة لدى الباحثين عن عمل المتنامين علما وثقافة وبخاصة النساء بسبب نوعية الوظائف المتاحة في الاقتصاد.

تُعتبر هذه التغييرات المتعلقة بمستوى عرض اليد العاملة والتركيبة الجندرية (من حيث النوع الاجتماعي) مهمةً من أجل تقييم نتائج سوق العمل في المنطقة العربية خلال العقدين الماضيين. أولاً، وبالمقارنة مع شمال أفريقيا، يُعتبر معدل مشاركة الذكور في القوى العاملة في الشرق الأوسط مرشّحاً للارتفاع (فهو يتنامى تقريباً بمعدل ضعف المعدل السائد في شمال أفريقيا بحسب ما ورد آنفاً). ثانياً، وهنا بيت القصيد، تُعزى الكثير من أوجه الاختلاف بين الإقليمين الفرعيين المذكورين إلى شدة تدني معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة في الشرق الأوسط. من هنا تدعو الحاجة إلى اعتماد سياسات استخدام تولي المزيد من الاهتمام لقضايا المرأة في الشرق الأوسط، بالإضافة إلى السياسات الاقتصادية الرامية إلى معالجة الطلب على اليد العاملة، وسوف يتمّ التشديد على هذا المقترح في القسم التالي المتعلّق بالبطالة.

ويمكن إجراء مقارنة بين الاختلافات في معدلات مشاركة القوى العاملة ومعدلات التعليم في شمال أفريقيا والشرق الأوسط. فبالنسبة إلى الشباب، بلغت نسبة التحاق الإناث بنظام التعليم في شمال أفريقيا ٢٧ في المائة (٥,٤ مليون) مقابل ٢٤ في المائة للذكور (٥ ملايين) في العام ٢٠١٠. أما في الشرق الأوسط، فقد بلغت نسبة التحاق الإناث بنظام التعليم مستويات أدنى أي ٢١ في المائة (١,٩ مليون) مقابل ٢٢ في المائة للذكور (٢,١ مليون). ضف إلى ذلك، ارتفع معدل التحاق الإناث بنظام التعليم في الإقليمين الفرعيين المذكورين بسرعة أكبر بالمقارنة مع معدل التحاق الذكور بالرغم من الاختلافات الجندرية. إلا أن عدد الطالبات الإناث زاد قرابة الستة أضعاف منذ العام ١٩٩٠ كما ارتفعت نسبة التمدرس قرابة الثلاثة أضعاف في الشرق الأوسط. وبالإضافة إلى هذه الإحصاءات، لقد أعادت التطورات التي شهدتها دول مجلس التعاون الخليجي مؤخراً التأكيد على الرابط بين الخيارات التعليمية وآفاق الاستخدام. وفي حين أن معدل التحاق الإناث بالجامعات يفوق معدل الذكور في معظم الدول العربية، فإن نسبة الإناث إلى الذكور في بعض دول مجلس التعاون تتجاوز ٢ إلى ١.

وكما يشير هذا التقرير، نظراً للقيود المفروضة على الطلب على اليد العاملة والعوامل المؤسساتية (كاللوائح التنظيمية والمعايير)، لا يتمّ استخدام النساء في سوق العمل إلاّ في حال كانت الأجور مرتفعة نسبياً. وفي هذه الحال، يُعتبر التحصيل العلمي بالغ الأهمية في ظلّ ارتفاع معدلات البطالة.

سوق العمل في حراك: نتائج متفاوتة في المنطقة

سنتناول تباعاً المؤشرات الثلاثة الأساسية ذات الصلة بأداء سوق العمل: مرونة الاستخدام/الإنتاج، ومعدل الاستخدام ومعدل البطالة.

أولاً، كانت استجابة الاستخدام لنمو الإنتاج مهمةً خلال العقد المنصرم في أرجاء الأقاليم العربية الفرعية الثلاثة. فقد بلغت مرونة الاستخدام/الإنتاج ٠,٧٦ في الشرق الأوسط، و٠,٧٠ في شمال أفريقيا و٠,٦٦ في دول مجلس التعاون الخليجي. وتُعتبر هذه الأرقام مرتفعةً ليس في الاقتصاديات الناضجة المرتفعة الدخل فحسب (حيث لا تُعتبر معدلات المرونة المناهزة للصفر حالة شاذة) بل أيضاً في البلدان النامية حيث تقارب المرونة ٠,٥ أو أدنى (مثل البلدان الآسيوية التي تسجّل معدل مرونة يصل إلى ٠,٣ تقريباً خلال الفترة نفسها). وبالتالي، وكما يشير التقرير الحالي، لم يتسّم النمو الاقتصادي بـ «انعدام استحداث فرص العمل» في المنطقة العربية، بالرغم من ارتفاع معدلات الاستخدام نتيجة اعتماد الإصلاحات الاقتصادية التي نقلت البلدان من العقد الاجتماعي القديم إلى نموذج قائم على دور أكبر للقطاع الخاص.

من جهة أخرى، أتى التغيير في معدلات الاستخدام في المنطقة العربية منذ اعتماد الإصلاحات الاقتصادية متناسباً مع التغيير الناتج من ارتفاع معدل مرونة الاستخدام/الإنتاج. فقد ارتفع إجمالي معدل الاستخدام (لدى الذكور والإناث باستثناء الطلاب) خلال العقد الأخير بواقع ٧,٢ في المائة في شمال أفريقيا مقابل ١في المائة فقط في الشرق الأوسط. كما ارتفع معدل استخدام الإناث بشكل أسرع من المعدل الإجمالي للاستخدام، حيث بلغ ٢٢,٢ في المائة في شمال أفريقيا و١٦,١ في المائة في الشرق الأوسط. في المقابل، تُخفي هذه التغييرات التفاوت في معدلات استخدام الشباب. فقد راوح معدل استخدام الشبان الذكور مكانه عملياً فيما ارتفع بين الشابات الإناث بواقع ١١,٥ في المائة في شمال أفريقيا. بيد أنّ هذا المعدل تراجع بين الشباب الذكور والإناث على حد سواء في الشرق الأوسط بواقع ٣,٦ في المائة و١٢,٧ في المائة تباعاً.

في ضوء ما تقدّم، تعيد هذه النتائج التأكيد على اختلاف ديناميكيات العمل بين النساء والرجال، والشباب والبالغين والأقاليم العربية الفرعية وتمهّد الطريق أمام تقييم التغيّرات في مستويات البطالة. وتبقى مستويات البطالة في المنطقة العربية الأعلى بالمقارنة مع المناطق الأخرى. بيد أن معدل البطالة في المنطقة العربية، على غرار معدل مشاركة القوى العاملة، يتأثر إلى حد كبير بمعدل البطالة بين النساء. من جهته، يبلغ معدل البطالة بين الذكور في شمال أفريقيا ٧,٤ في المائة و٣,١ في المائة في دول مجلس التعاون الخليجي. ويُعتبر هذان المعدلان أدنى من المعدلات السائدة في دول أوروبا الوسطى والجنوبية غير الأعضاء في الإتحاد الأوروبي ورابطة الدول المستقلة في آسيا الوسطى (٩,٨ في المائة)، ومجموعة البلدان عالية الدخل (٩,١ في المائة) وأفريقيا جنوب الصحراء (٧,٧ في المائة). وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ جميع البلدان العربية الواقعة في شمال أفريقيا قد سجّلت معدلات أدنى من المعدلات المذكورة آنفاً

> تتشابه مؤشرات البطالة بين الرجال العرب مع نظيراتها في الأقاليم الأخرى. وتتمايز المنطقة العربية عن سواها من مناطق العالم من حيث مكانة النساء في سوق العمل.

باستثناء تونس حيث بلغ معدل البطالة لدى الذكور ١٣,٥ في المائة. في المقابل، يبقى معدل البطالة لدى الذكور في الشرق الأوسط الفرعي الأعلى في العالم حيث يبلغ ١١,٧ في المائة. ويُعزى ارتفاع إجمالي معدل البطالة في المنطقة العربية إلى معدل البطالة لدى الإناث الذي يبلغ ١٧,٤ في المائة وهو مفصّل على الشكل التالي: ٢٤ في المائة في الشرق الأوسط، و١٦,٤ في المائة في شمال أفريقيا و١٣,٤ في المائة في دول مجلس التعاون الخليجي.

أضف إلى ذلك، تراجع معدل البطالة في المنطقة العربية منذ العام ١٩٩٠، لكن بشكل متفاوت في أرجاء الأقاليم الفرعية الثلاثة، حيث سُجّل الانخفاض الأكبر في شمال أفريقيا (بواقع ٢٤ في المائة، ويعود ذلك جزئياً إلى انخفاض معدل البطالة في الجزائر والمغرب) يليه دول مجلس التعاون الخليجي (٤,٦ في المائة). في المقابل، ارتفع معدل البطالة في الشرق الأوسط ارتفاعاً طفيفاً (بواقع ٢,٦ في المائة)، حيث تراجعت نسبة الشباب إلى البالغين بشكل أقل وارتفع معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة بشكل أكبر بالمقارنة مع شمال أفريقيا. وبالفعل، تراجع معدل البطالة لدى الذكور مع الوقت ولو بدرجة طفيفة (بواقع ٠,٥ في المائة) حتى في الشرق الأوسط.

إلى ذلك، طرأت تغيّرات مماثلة على معدلات بطالة الشباب، حيث انخفض معدل البطالة لدى الشباب في شمال أفريقيا نتيجة تراجع البطالة لدى الشبان الذكور بصورة رئيسية وارتفع في الشرق الأوسط من جراء ارتفاع معدل البطالة لدى الشابات الإناث. ولكن، تراجعت نسبة البطالة بين الشباب إلى البالغين بواقع ٢٥ في المائة تقريباً في هذين الفرعيين على حد سواء، وهذا ما يُعتبر انخفاضاً ملحوظاً.

من جهة أخرى، قد يكون النظر إلى معدلات بطالة الشباب وحدها تضليلاً لأنه لا يأخذ بالاعتبار التركيبة الإجمالية للشباب وخاصة في ظلّ ارتفاع مستويات الالتحاق بالتعليم. وعليه، تساهم دراسة حالة غير المتمدرسين وغير العاملين في فهم أوضاع الشباب بشكل أفضل. أولاً، انخفضت نسبة الشباب غير المتمدرسين وغير العاملين من إجمالي عدد الشباب بشكل ملحوظ في المنطقة العربية من ٥٠ في المائة إلى ٤٠ في المائة وذلك منذ العام ١٩٩٠. وقد شهدت الأقاليم العربية الفرعية الثلاثة هذا الانخفاض وخاصة الشرق الأوسط و دول مجلس التعاون الخليجي حيث ارتفعت نسبة التمدرس فيهما بوتيرة أسرع. ثانياً، على الرغم من تواصل ارتفاع معدلات البطالة لدى الإناث، إلاّ أنّ عدد الشبان العاطلين عن العمل يفوق عدد الشابات العاطلات عن العمل.

في الختام، توقّف ارتفاع معدلات البطالة الذي أعقب انخفاض أسعار النفط في بداية الثمانينيات، فيما تراجع في بعض الحالات في الألفية الثانية. غير أنّ هذه التغييرات اختلفت بين الأقاليم الفرعية، وبين الشباب والبالغين، وبين الذكور والإناث.

جودة الاستخدام والفقر وغياب المساواة والحماية الاجتماعية

لا يتوافر سوى القليل من المؤشرات من أجل قياس جودة الاستخدام والعلاقة بين الاستخدام والفقر وغياب المساواة. وتتفاوت موثوقية هذه المؤشرات من حيث الأسس المفهومية المعتمدة ونتيجة غياب الإحصاءات الجيدة في المنطقة العربية. لقد تمّ استعمال القياسات التالية في هذا التقرير: حصة العاملين الفقراء من إجمالي الاستخدام، وحصة العمال في الاستخدام الهش، وأوجه الاختلاف بين تراتبية الدول على أساس الدخل ونتائج التنمية البشرية المتوقعة، وحصص الأجر والاستهلاك من إجمالي الناتج المحلي وإجراءات الحماية الاجتماعية، وأخيراً، مدركات المواطنين بشأن آفاق الرفاه.

بصورة عامة، يقود الدمج بين الأدلة المستخلصة من هذه المؤشرات إلى ارتسام صورة متباينة. لقد تراجعت نسبة الفقراء العاملين بـ ٢ دولار يومياً ونسبة العاملين في وظائف هشة خلال العقدين المنصرمين في المنطقة العربية وتراجعت في الشرق الأوسط أكثر منه في شمال أفريقيا. أما حصة الأجور من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي وخاصة في شمال أفريقيا فقد انخفضت بواقع ٣٠ في المائة من مستويات متدنية أصلاً. وبالمثل، انخفضت حصة استهلاك الأسر من الناتج المحلي الإجمالي (في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) بوتيرة أسرع نسبياً من سائر المناطق في العالم منذ منتصف التسعينيات. من جهة أخرى، وبالرغم من أنّ المعلومات المتاحة لا تظهر بدقة الاتساع الكبير في اللامساواة على مستوى الثروات، فقد بقيت المساواة في الدخل ثابتة مع مرور الوقت. وتشير القياسات التقليدية إلى تدني معدل الفقر في المنطقة العربية كما إلى تراجعه مع الوقت ولو بوتيرة بطيئة.

ولكن، من جهة أخرى، تفرّد المنطقة العربية خارج السرب من حيث تصور المواطنين لآفاق مستويات المعيشة. فاستناداً إلى استطلاعات الرأي، أعرب المواطنون في المنطقة العربية عن تشاؤم أكبر حيال آفاقهم المستقبلية في العام ٢٠١٠ بالمقارنة مع بداية العقد المذكور. ويكتسب تدهور التطلعات هذا لدى الشعوب العربية أهمية لأنه ينطبق على فترة ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي والاستخدام من جهة وتراجع البطالة من جهة أخرى.

وتتجلى الصورة بشكل أوضح في مضمار الحماية الاجتماعية التي كانت متاحة بشكل أساسي وفي إطار العقد الاجتماعي، من خلال الاستخدام في القطاع العام والمنافع المصاحبة له. في الوقت عينه، تمّ توفير مختلف الإعانات إلى أكثرية السكان، ولو بشكل غير متساو أحياناً، إلى جانب النفاذ إلى خدمات التعليم والصحة على نطاق أوسع، بيد أنّها لم تصل في أغلب الأحيان إلى المستوى المقبول. وعليه، أثبت هذا النهج في الحماية الاجتماعية أنّه غير قابل للاستدامة من الناحية المالية، كما أخفق في تلبية تطلعات السكان المتنامية. وفي كل الأحوال، تمّ التخفيف من تطبيقه عقب الإصلاحات الاقتصادية.

بالرغم من ارتفاع معدل الاستخدام وانخفاض معدل الفقر، انخفضت حصة الأجور والاستهلاك من الناتج المحلي الإجمالي بوتيرة أسرع. وأعرب المواطنون عن تشاؤم أكبر حيال آفاق مستويات المعيشة في العام ٢٠١٠ بالمقارنة مع بداية العقد المذكور.

وتحتلّ تغطية تأمينات البطالة في المنطقة العربية أدنى المستويات في العالم حتى العام ٢٠١٠، باستثناء أفريقيا جنوب الصحراء التي تسجّل دخلاً أدنى ومستويات أعلى من العمل غير المنظّم بالمقارنة مع المنطقة العربية.

لقد أثر كلّ من الإصلاحات الاقتصادية وتراجع دور الحكومات على إدارة الموارد البيئية والاستخدام، وذلك بشكل أساسي في المنطقة العربية حيث يبقى القطاع الزراعي المستخدم الأكبر خارج اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي. ويُمكن الاستدلال على حجم التحدي الغذائي في المنطقة العربية من الأهمية الكبيرة والمعهودة المعطاة من الحكومات إلى الدعم الغذائي والتي تمّ اعتمادها من جديد بأشكال مختلفة وبدرجات متفاوتة منذ العام ٢٠١٠. وفي هذا السياق، تُعتبر الدول العربية ذات الدخل المتدني من دون أدنى شك الأكثر عرضة لارتفاع أسعار الغذاء، فيما يُعتبر الاستخدام المستدام للموارد البيئية على الأرجح أكثر التحديات التنموية خطورة على المدى الطويل أمام المنطقة العربية، نظراً لارتفاع حصة الغذاء من سلة الاستهلاك وضعف تغطية آليات الحماية الاجتماعية الأخرى.

الآفاق المستقبلية

إذا قارنّا البراهين الموجودة في هذا التقرير مع الأسباب المرجحة لانتفاضات المنطقة العربية، يبرز الاستنتاجان التاليان: أولاً، سجّلت معدلات النمو الاقتصادي عقب الإصلاحات المعتمدة ما بعد التسعينيات ارتفاعاً فعلياً بحسب المعايير التاريخية ولم يكن النمو الاقتصادي خالياً من الوظائف. ثانياً، على مستوى دخل الفرد، سجّلت جميع الدول العربية تقريباً أدنى المستويات في العالم من حيث زيادة الدخل. علاوةً على ما سبق، بلغت المنطقة العربية عتبة القرن العشرين بأدنى المستويات من حيث حرية المواطنين في التعبير ومساءلة الحكومات. ومع قدوم الربيع العربي، علا صوت الطبقة المتوسطة الصاعدة والمتنامية علماً وثقافة ليعبّر عن التطلعات المكبوتة وليطالب بكرامة الإنسان. في المقابل، يبدو أن المكاسب الاقتصادية الناجمة عن الإصلاحات قد خسرت بشكل تدريجي من قيمتها في عيون المواطنين نظراً لزيادة عدم الاستقرار بعد تراجع دور الدولة في مجالات الاستخدام والحماية الاجتماعية وغياب الشفافية.

ومن المتوقع أن تساهم التغيرات السكانية في مفاقمة الاتجاهات الأخيرة. فمعدلات النمو السنوي المتوقعة حتى العام ٢٠٥٠ هي: ١,٤ في المائة من إجمالي السكان وهي مقسّمة على الشكل التالي: ٠,٤ في المائة للأطفال، ٠,٦ في المائة للشباب، ١,٤ في المائة للسكان في سن العمل و٤,٣ في المائة للمسنّين. ويأتي الارتفاع البطيء في عدد السكان في سن الإنتاج وارتفاع نسبة المسنين ليفاقم التحديات الماثلة أمام المنطقة العربية.

> سوف تواجه الدول العربية معدلات نمو اقتصادي في المستقبل أدنى من المعدلات الضرورية للحدّ من البطالة في ظلّ نمو السكان وتشيّخهم.

منذ العام ٢٠١٠، تلقى العديد من الدول العربية ضربة مزدوجة: تدني معدلات النمو الاقتصادي من جهة وارتفاع النفقات المالية من جهة أخرى على شاكلة «عائدات السلم». وبناءً على أحدث التوقّعات، سيكون النمو الاقتصادي في المنطقة العربية حتى العام ٢٠١٥ أدنى بالمقارنة مع النمو في المناطق الأخرى في العالم باستثناء أميركا اللاتينية. ومن المرجح أن تسجّل شمال أفريقيا أدنى معدلات النمو الاقتصادي بواقع ٣,٨ في المائة مقابل ٤,٥ في المائة في الشرق الأوسط. ومعدلات النمو هذه غير مناسبة للحدّ من البطالة بشكل ملحوظ في المستقبل.

من هنا، لن يتمّ استيفاء أي شرط من شروط النمو الاقتصادي إلاّ من خلال تحسين ظروف الاقتصاد الكلي والحوكمة، بهدف اجتذاب معدلات استثمار أعلى بكثير ومعالجة القضايا الهيكلية والمؤسسية التي غابت عن الإصلاحات الماضية. ولن تتلاشى الآثار السلبية لما بعد العام ٢٠١٠ على نمو الإنتاج والاستخدام على المستوى الإقليمي بين ليلة وضحاها. وهنا تبرز حالة الشباب الخاصة الذين قد يعانون حتى من اندثار ميزتهم (النسبية)، حيث سيكون البالغون في المستقبل أكثر تعليماً من البالغين في الحاضر، لكن شباب الغد لا يستطيعون متابعة تحصيلهم العلمي إلى ما لا نهاية، ما سيجعل عرض اليد العاملة الشابة في المستقبل أقل تنافسية من عرض البالغين.

تشير الدلائل الأخيرة للأزمات إلى استمرار بطالة الشباب بعد انتعاش النمو بوقت طويل. بالإضافة إلى ذلك، تشير الأدلة الواردة من أوروبا الجنوبية في السبعينيات وأميركا اللاتينية في الثمانينيات وأوروبا الشرقية في التسعينيات إلى اقتران المراحل الانتقالية بالخدمات الريعية والإصلاحات المؤسسية غير الممتحنة إلى جانب مجموعة من التحديات الاقتصادية. ومن أصل ١٠٣ دولة خاضت المراحل الانتقالية نحو الديمقراطية في جميع الأقاليم خلال نصف القرن الفائت، شهد نصفها أي نحو ٤٦ دولة تراجعاً حاداً في حصة الفرد من الدخل، وبلغ الفارق التراكمي في نمو الدخل بين بلدان الإصلاح الناجح وغير الناجح ٣٥ في المائة خلال السنوات الخمس التي تلت بداية المراحل الانتقالية.

لقد اعتمدت معظم الحكومات في المنطقة العربية إجراءات متعددة بشأن سوق العمل والحماية الاجتماعية في أعقاب الانتفاضات. ويغلب على هذه الإجراءات طابع رد الفعل في غياب رؤية واضحة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة والمشتركة. فهي قد تقود إلى إعادة توزيع الثروات على المدى القصير، ولكنها من المرجح أن ترزح سريعاً تحت وطأة الضغوطات نفسها التي سادت في الماضي، مما يفضي إلى إعادة إصلاحها أو التخلي عنها. علاوة على ذلك، تمّ اعتماد هذه الإجراءات من الأعلى إلى الأسفل بدلاً من اعتمادها من خلال المشاركة الشعبية في صنع القرارات.

من هنا، يتوجب على الدول العربية أن تباشر بإصلاحات جديدة تختلف عن إصلاحات الماضي. ويقدم التقرير بعض الإرشادات بشأن توجهات السياسات من أجل استحداث مسار تضميني وأكثر استدامة نحو النمو الاقتصادي. وهنا، يُمكن تصنيف التوجهات ضمن فئتين: توجهات رامية إلى معالجة القضايا المنهجية في مختلف قطاعات الاقتصاد وتوجهات أكثر استهدافاً في طبيعتها وغاياتها.

بصورة عامة، يوصي التقرير الحالي بالتالي: (أ) تحقيق اتساق في السياسات يُفضي إلى نتائج أفضل من حيث إجمالي المكاسب الإنتاجية والزيادة في معدل الأجور؛ (ب) إجراء حوار اجتماعي يساهم في الارتقاء بحرية المواطنين ومساءلة الحكومات؛ (ج) تأمين حماية اجتماعية تتيح أمن الاستخدام والدخل من خلال توزيع المخاطر على مختلف الشرائح السكانية، وتعزّز التنمية البشرية التي لم تكن بالضرورة ممكنة في إطار آليات التأمين الخاصة. وستتم مناقشة هذه التوصيات لاحقاً.

الاتجاهات السياساتية العامة

١. ضمان الاتساق في السياسات على مستوى الاقتصاد الكلي من أجل تحقيق النمو الاقتصادي والمنافع المشتركة

واليوم، تدعو الحاجة إلى اعتماد سياسات ذات قاعدة عريضة تأخذ بعين الاعتبار آثارها الاجتماعية. ويجب أن يضع صنّاع السياسات باعتبارهم ليس فقط المفاعيل النظرية لتغيير كل سياسة من السياسات بل وأيضاً المفاعيل المركبة لجميع السياسات المالية والنقدية والضريبية والصناعية والتجارية والاستثمارية وذات الصلة بتنمية القطاع الخاص. من هنا، يجب اعتماد رزمة سياسات لا ترمي فحسب إلى تحقيق أسرع معدل ممكن للنمو الاقتصادي بل وأيضاً إلى مراعاة نوعية النمو.

وعليه، يجب أن يراعي التحول إلى نموذج بقيادة القطاع الخاص دور القطاع العام نظراً لأهمية أوجه التآزر بين القطاعين. فاستكشاف أوجه التكامل بينهما من خلال توازن وشراكة صحيحين يزيد الإنتاج والرفاه العام. وفي حال اعتماد الخصخصة، يجب تحقيق المنافع للاقتصاد ككل وعدم الاكتفاء بعملية «إعادة المنشآت المؤممة إلى أصحابها» والتي تعود ثمارها إلى فئة صغيرة من المجتمع.

إلى ذلك، يجب أن يعمل القطاع الخاص في بيئة تنافسية وشفافة بخلاف البيئة التي سادت في الماضي والتي رجّحت كفة الميزان لصالح الراغبين في إبرام الصفقات مع النخب السياسية والاقتصادية كما في قطاعات العقارات، والاتصالات، والسياحة، والمال والصيرفة. ينبغي اعتماد نظام حوافز لا تقتصر فيه الاستثمارات الخاصة (بما فيها الاستثمار الأجنبي المباشر) على العائدات الخاصة السريعة. ويجب تنظيم الأسواق المالية من أجل تفادي «فقاعة» أسعار الأصول التي تؤثر سلباً على صناديق التأمينات الاجتماعية في حالات المحن وتزيد من أسعار الوحدات السكنية. كما يجب أن يستهدف دعم جهات الإنتاج المجالات ذات العائدات الاجتماعية الأفضل. وبشكل عام، لا يجب تعزيز الأسواق على أسس أيديولوجية بل على أساس العدالة الاجتماعية والنمو الاقتصادي. وبالتالي، تساهم مثل هذه البيئة في تفادي الأنشطة الريعية التي تعود بالفائدة أصلاً على فئة محدودة من المجتمع، كما تشجع تحقيق الربح من خلال الارتقاء بالإنتاجية في ظل المنافسة العادلة والشفافية وحرية الدخول إلى مختلف القطاعات الاقتصادية، لما فيه فائدة جميع رواد الأعمال بدءاً بالباعة الجوّالين غير المنظّمين وصولاً إلى المستثمرين الأجانب.

٢. تشجيع الحوار الاجتماعي التشاركي والتضميني

تُسفر المراحل الانتقالية عن خاسرين ورابحين مع تزايد الفروقات خلال مراحل الانطلاقة الاقتصادية وفترات النمو الاقتصادي السريع. ويجب الاعتراف بهذه الحقيقة لا الإذعان لها. وبدلاً من ذلك، يجب أن تعترف الحكومات بهذا الواقع وتعتمد سياسات للتصدي له ثم يجب أن تعمل على الانتقال بالاقتصاد نحو عدالة أكبر. إلى ذلك، يمكن للحوار الاجتماعي أن يساعد في تحسين التواصل بين الزعماء والشعب، من خلال قنونة الهواجس والتخفيف من سوء الفهم، أو من خلال توفير آليات مؤسسية لفض النزاعات في حال بقاء الخلافات. وعلى سبيل المثال، يمكن للحوار الاجتماعي أن يلعب دوراً مهماً في تحديد التوازن الصحيح من حيث أنظمة حماية الاستخدام وضمان مستوى مقبول اجتماعياً من الأجور. في المقابل، قد يؤدي الاستقرار في منظومة العلاقات العمالية بدوره إلى نتائج متوقعة، وبالتالي يشجّع الاستثمارات فضلاً عن الإسهام في ضمان العدالة الاجتماعية من خلال المساهمة في توزيع منافع النمو الاقتصادي بعدالة أكبر.

> على الرغم من زيادة الاستخدام وتراجع الفقر، انخفضت حصة الاجور والاستهلاك من الناتج المحلي الاجمالي بوتيرة أسرع. وكان المواطنون يشعرون بالتفاؤل حيال آفاق مستويات المعيشة في العام ٢٠١٠ أكثر من بداية هذا العقد.

وإذا ما أريد للحوار الاجتماعي أن يجري في المنطقة العربية، يجب القيام بإصلاحات جذرية في العلاقات العمالية؛ فالتحوّل الحاصل على نطاق أوسع باتجاه إشراك الأحزاب السياسية والحركات الاجتماعية ومنظمات المجتمع الأهلي في العملية الديمقراطية يجب أن يشمل الحوار الحرّ والفاعل بين أصحاب العمل والعمّال. ويشكّل ذلك الحلقة الضائعة في المنطقة وبخاصة نظراً لطبيعة منظمات العمّال التي كانت مشرذمة حيثُما وُجدت (مثلاً بين القطاعين العام والخاص) أو كانت منضوية تحت لواء الأنظمة السابقة.

٣. توسيع نطاق التغطية وزيادة فعالية الحماية الاجتماعية

في أعقاب الربيع العربي، باشر العديد من دول المنطقة – وليس فقط الدول التي شهدت موجة الانتفاضات – اعتماد أو إعادة اعتماد أو توسيع نطاق إجراءات الحماية الاجتماعية من أجل توسيع نطاق الاستخدام في القطاع العام، وزيادة الأجور واستحقاقات المعاشات التقاعدية.. إلخ. ومن الممكن فهم الحماية الاجتماعية من المنظور السياسي على المدى القصير، لكنها يجب أن تكون تضمينية ومستدامة أيضاً ولا تكتفي بـ «ترقيع التصدّعات» الحاصلة في أرضيات الحماية الاجتماعية. وفي حال كانت حسنة التصميم والتنفيذ، فإنها تشكّل استثماراً مهماً وقاطرة للرخاء وفائدةً للمجتمع. وبالتالي، لا يجب النظر إليها فقط كنفقات مالية باهظة.

يجب توسيع تغطية الضمان الاجتماعي في الكثير من الدول العربية التي تحصره بالعمّال المنظّمين في القطاعين العام والخاص لتشمل

جميع العمّال القادرين على تسديد الاشتراكات إلى منظومات التأمينات الاجتماعية النظامية، بمن فيهم العاملين لحسابهم الخاص. أما في حالة العمّال غير القادرين على التسديد، فيُمكن للإعانات الاجتماعية أن تخفف الفقر أو تحقق عائدات اجتماعية كبيرة كما في حالة التحويلات النقدية حسنة التصميم التي تشجّع على تعليم الأطفال وزيادة الوصول إلى الرعاية الصحية. وبخلاف الماضي، يمكن تحسين تصميم الدعم الغذائي وتطبيقه في ظل ارتفاع الأسعار في الأسواق الدولية وإمكانية تدهور الظروف الاقتصادية. ويمكن إيجاد الحيّز المالي الضروري من خلال ترشيد وتخصيص الإنفاق العام. كما يمكن الاستفادة من «الهبة الديمغرافية» في هذا المجال: فمع تزايد عدد الشباب العاملين في القوى العاملة المنظّمة، تتراجع نسبة المستفيدين إلى المشتركين (نسبة الإعالة).

سياسات محدّدة

تُعتبر السياسات العامة الثلاث الواردة أعلاه جوهرية من أجل تحديد الرزمة الإجمالية الضرورية للاستخدام المنتج على المستوى الكلي ولإنشاء مجتمعات عادلة من خلال الحماية الاجتماعية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال التمثيل التضميني والحوار الاجتماعي. لكن يجب استكمال هذه السياسات بإجراءات خاصة بسوق العمل، بما فيها سياسات الهجرة، وبرامج سوق العمل النشطة، والتعليم وتنمية المهارات. في المقابل، يستلزم تصميم وتطبيق هذه السياسات العامة والقطاعية تحسيناً في أنظمة الإحصاء والمعلومات في المنطقة العربية.

٤. تحسين إدارة الهجرة

تشكّل الهجرة سمة ملازمة لأسواق العمل في المنطقة العربية من شمال أفريقيا إلى أوروبا، ومن الشرق الأوسط إلى دول مجلس التعاون الخليجي، وبين البلدان العربية بصورة غير رسمية مثلاً من سوريا إلى لبنان أو من مصر إلى الأردن. إنها قضية اقتصادية بقدر ما هي قضية من قضايا معايير العمل وحقوق الإنسان بالنسبة إلى جميع العمّال عندما يتم استخدام المهاجرين بأجور وشروط مختلفة عن الشروط الممنوحة إلى العمال الوطنيين. في المقابل، تفشل سياسات الهجرة التي تعامل العمّال المهاجرين بشكل مختلف عن العمّال الوطنيين في احترام وحماية حقوق الأخيرين الذين يُضطرون إلى خوض غمار المنافسة في بلدانهم وفق الظروف والشروط السائدة في بلدان منشأ المهاجرين. كما تؤدي السياسات التي تميّز بين العمّال الوطنيين والمهاجرين إلى شرذمة سوق العمل، أولاً بين العمّال الوطنيين والعمّال المهاجرين، وثانياً بين القطاعين العام والخاص نتيجة تفضيل العمّال الوطنيين للوظيفة في القطاع العام. ويؤدي هذا بدوره إلى بروز ضغوطات مالية نتيجة توسّع القطاع العام بالإضافة إلى فائض الاستخدام وتدني الإنتاجية في القطاع العام وما يترتب عن ذلك من آثار سلبية على نوعية الخدمات العامة والاجتماعية.

> الهجرة ليست مجرد قضية من قضايا سوق العمل، إنما هي قضية اقتصادية واجتماعية تحدّد الحقوق والنتائج للمهاجرين والمواطنين على حدّ سواء.

إلى ذلك، لا يجب أن تتوجّه سياسات الهجرة إلى اختيار اليد العاملة الرخيصة على المدى القصير بل يجب أن تساهم في تنمية الاقتصاد العالي المهارات/الإنتاجية/الأجور. وبغير ذلك، يمكن أن تفاقم الهجرة من الفروقات من خلال إتاحة وصول أصحاب العمل إلى العمّال المهاجرين بأجور متدنية وبالتالي زيادة أرباحهم، مقابل الحدّ من الخيارات المتاحة أمام العمّال الوطنيين وبالتالي تخفيض دخلهم من الاستخدام. وعلى الصعيد الاقتصادي، تتسّم الإنتاجية بالمحدودية فيدفع تدني الأجور الناجم عن ذلك العمّال الوطنيين إلى الاستثمار في مجالات تعليم أقل تطلباً للجهد وإعمال الفكر، ما يؤدي إلى ظاهرة مراكمة الشهادات، وتعني حفز مواطني البلد على الحصول على الحد الأدنى والأقل تطلباً من التعليم الذي يلبي شروط الحصول على وظيفة في القطاع العام.

٥. سياسات الاستخدام حسنة التصميم وبرامج سوق العمل النشطة

يمكن للسياسات المسماة «سياسات سوق العمل النشطة» أن تكون مجدية في حال تمّ تصميمها بالشكل الصحيح والمناسب. وهي تشمل خدمات الاستخدام، والتوجيه المهني، والإرشاد الوظيفي، والمعلومات ذات الصلة بسوق العمل، ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وسواها. وتكثر مثل هذه السياسات والبرامج في المنطقة العربية لكنها ضعيفة من حيث الاستهداف والتنفيذ. لكن، يمكن أن تكون سياسات سوق العمل النشطة مفيدة في التصدي لأوجه القصور في التعليم وسوق العمل، والحدّ من الكلفة الناشئة من البطالة من خلال تسهيل إعادة الانخراط في سوق العمل وتعزيز الكفاءة والعدالة والإنصاف.

وبالرغم من أن سياسات سوق العمل النشطة ليست بديلاً عن السياسات العامة المذكورة أعلاه وسياسات التعليم المذكورة أدناه، إلا أنها قد تساعد في إعادة إدماج بعض المجموعات في سوق العمل بمن فيهم الشباب الذين هم في طليعة التطورات الإقليمية. وفي هذا الإطار، يمكن أن يساهم تعزيز الفرص أمام رواد الأعمال الشباب في تزخيم النمو الاقتصادي واستحداث فرص العمل لصالح الشباب. لذا تدعو الحاجة إلى إدخال التحسينات الضرورية على البيئة التنظيمية من أجل تسهيل عمل ونمو منشآت الأعمال، وبخاصة المؤسسات الصغرى والصغيرة بما فيها تلك العاملة ضمن الاقتصاد غير المنظّم.

٦. تنامي جودة التعليم والتدريب وملاءمتهما لحاجات سوق العمل

بالرغم من الإنجازات الأخيرة والكبيرة في مجال التعليم، لا يزال المجال متاحاً أمام تحسين الوصول إلى التعليم وضمان جودته وارتباطه بحاجات سوق العمل. ويجدر التوقف في هذا السياق عند محدودية وصول الفتيات إلى سوق العمل في بعض البلدان كالمغرب واليمن ودول أفريقيا جنوب الصحراء. أما جودة التعليم فهي تنخفض عن المتوسط العالمي في جميع البلدان العربية. وإذا ما حلّلنا هذه النتائج أكثر، نجد أنّ الفروقات في علامات الاختبارات، والتي تفسر بالخلفية العائلية والخصائص المجتمعية (عدم تكافؤ الفرص) مرتفعة في عدد من البلدان كمصر ولبنان وتونس مقارنة بدول أمريكا اللاتينية.

ويمكن للتعليم أيضاً أن يصبح أكثر ملاءمة لحاجات سوق العمل، وبخاصة في القطاع الخاص. وعليه، يجب أن تكون المناهج موجّهة نحو الطلب في القطاع الخاص الحديث، ومتغيرة مع تغير الظروف في هذا القطاع، وقادرة على إتاحة التعليم المستمر في حال عجزها عن قراءة التغيّرات المستقبلية. وفي هذا السياق، يمكن الربط بين التدريب وحاجات وسوق العمل بشكل أفضل من خلال إشراك أصحاب العمل في التصميم والتنفيذ والتمويل على حدّ سواء.

بالرغم من أن مخرجات التعليم قد لا تعيق قابلية الاستخدام إلاّ أنها قد تتحول إلى عائق في المستقبل. من هنا ضرورة وجدوى تحسين جودة التعليم وملاءمته لحاجات سوق العمل.

إن الارتقاء بالتعليم نوعاً وكماً، باقترانه بنسب عالية نسبياً من الشباب إلى مجموع السكان، يمكن أن يؤدي إلى «نعمة ديمغرافية». وبالرغم من غياب التقديرات بشأن تأثير ارتفاع نسبة العمّال الشباب والمتعلّمين في المنطقة العربية، إلا أنه يُظن أن هذه التركيبة قد ساهمت بواقع الثلث في نمو حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في شرق آسيا بين العامين ١٩٦٥ و١٩٩٠، وهي الفترة التي شهدت نمواً اقتصادياً مرتفعاً.

٧. تحسين الإحصائيات وتفعيل رصد وتقييم السياسات والبرامج

تشكّل محدودية المعلومات، من حيث الكمية والنوعية، عائقاً مهماً أمام تحليل وتصميم السياسات في الاقتصاديات العربية. بالإضافة إلى ذلك، يجعل الغياب النسبي للإحصاءات عملية رصد وتقييم السياسات والبرامج صعبةً وذات نتائج مغلوطة على الأرجح. ويزيد التحدي الإحصائي أهميةً خلال مراحل التطورات السريعة وبخاصة التطورات السلبية كما في حالات الأزمات.

ويشكّل غياب الإحصائيات الجيدة بشأن الرواتب والأجور وجهاً آخر من أوجه النقص في المنطقة إن لم يكن أبرزها. ولا يتوافر سوى القليل من المعلومات الإقليمية بشأن مستويات الأجور وتركيبة عائدات العمل، ناهيك عن التغييرات الطارئة عليها مع مرور الوقت.

إلى ذلك، يُسجل غياب البيانات المتعلقة بالعمالة الجزئية. وبالفعل، قد تخسر القياسات الرسمية للبطالة معناها في حال تضخم حجم الأنشطة غير المنظّمة أو حجم التعطّل. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى قيام عدد قليل من البلدان فقط بإدراج الاستخدام غير المنظّم في المسوحات الخاصة بالقوى العاملة والمنشآت، فيما أجرت بلدان أخرى مؤخراً وبشكل عشوائي مسوحات للاقتصاد غير المنظّم. وما لم يتم حصر حجم القطاع غير المنظّم واليد العاملة الوافدة إليه والخارجة منه، قد يفوّت صناع السياسات جزءاً مهماً من جهود الاستخدام لدى المواطنين العاديين والتغييرات الحاصلة في سوق العمل.

ويجب إيلاء اهتمام أكبر أيضاً إلى المجالات الإحصائية الأخرى مثل مسوحات «المتابعة» القابلة للمقارنة، نظراً لأهمية وضع خطوط الأساس من أجل رصد التغييرات مع مرور الوقت. ويمكن أن تكون هذه المسوحات متعددة القطاعات وشاملة لأسئلة استعادية للأحداث أو طولية، وهي الأفضل. وهنا تجدر الإشارة إلى وجود غياب شبه كامل في هذا النوع الأخير من المسوحات في المنطقة.

الفصل ١
الإنتاج ونمو الاستخدام

مقدّمة

يعزو التقرير في إحدى أبرز خلاصاته المعوقات الماثلة في الماضي أمام استحداث فرص العمل اللائقة إلى مستوى الطلب على القوى العاملة وبنيته. ولا يُثير ذلك العجب والدهشة لأن طبيعة العقد الاجتماعي القديم كانت تعطي أفضليات متزايدة للمقربين من النظام. في المقابل، لم تروج الإصلاحات الاقتصادية المعتمدة منذ التسعينيات بشكل كاف للسياسات الرامية إلى خلق تكافؤ الفرص والشفافية في القطاع الخاص وإنشاء آلية لتوزيع الخدمات العامة (بما فيها الصحة والتعليم) تستند إلى الحاجات واستحداث فرص العمل للجميع.

لقد قلّلت الإصلاحات الاقتصادية من دور الاستثمارات الحكومية لأنها توقعت التعويض عن الانخفاض في الاستثمارات العامة من خلال الاستثمارات الخاصة، بذريعة أن الاستثمارات الخاصة أكثر مراعاة للتنمية لأنها ستخضع لمنطق الربح في جانب الإنتاج وتلبي توقعات المستهلكين والباحثين عن عمل في الجانب الاجتماعي. وبات اليوم ثابتاً أن الإنفاق على البنى التحتية بواقع ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي قد يساهم على المدى القصير في توليد ٨٧،٠٠٠ فرصة عمل جديدة في مصر و١٨،٠٠٠ فرصة عمل جديدة في تونس[١].

لقد فشلت الاستثمارات الخاصة في النهوض من كبوتها بعد الإصلاح منذ التسعينيات، لأن الاستثمارات المحلية والأجنبية فضلت قطاعات التعدين والعقارات ذات الأثر المحدود على الاستخدام. وعندما يكون لهذه الاستثمارات تأثير غير مباشر، كانت تنحو إلى المساهمة في زيادة الخدمات كالبناء والسياحة والتجارة. لكن، تبقى هذه القطاعات صغيرة نسبياً وجاذبة غالباً للقوى العاملة غير المنظّمة التي تضاعف الاستخدام غير المنظّم في باقي القطاعات الاقتصادية.

لقد كان بإمكان السياسات التجارية أن تلعب دوراً بناءً أكثر لو تم تطبيق سياسة اقتصادية كلية أوسع تركز على النمو وتحسن توزيع الدخل الوطني. لكن هذه السياسات لم تساهم في تعزيز الإنتاجية بقدر كاف أو في توسيع نطاق القدرات الصناعية كما لم تساهم في تحقيق التنمية القطاعية. إذ جرى تطبيقها بصرف النظر عن أثرها على الاستخدام وعن غاياتها الاجتماعية[٢].

لقد تجاهل سعي المستثمرين إلى تحقيق إيرادات سريعة على المدى القصير أثر السياسات على المدى الطويل لجهة تحقيق نمو اقتصادي مستدام ومشترك. إن الهجرة غير المنظمة تفاقم اللامساواة من خلال ضمان وصول أصحاب العمل إلى المهاجرين ذوي الأجور المتدنية وبالتالي زيادة أرباحهم، مقابل الحدّ من الخيارات المتاحة أمام العمال الوطنيين وبالتالي تخفيض دخلهم من الاستخدام. وعلى الصعيد الاقتصادي، تعاني الإنتاجية من القيود بسبب إقبال أصحاب العمل على التقنيات المتدنية التكنولوجيا/الكثيفة اليد العاملة، الأمر الذي يدفع العمال الوطنيين إلى الاستثمار في حقول تعليم واختصاصات أقل تطلباً للجهد واعمال الفكر من اجل الحصول على وظيفة في القطاع العام.

يسعى هذا الفصل إلى دراسة القضايا المرتبطة بالعلاقة بين النمو والسياسات الاقتصادية الكلية واستحداث فرص العمل في سياق عوامل التمكين المرتبطة بالحوكمة. ويخلص الفصل إلى أن السياسات الاقتصادية الكلية المترافقة مع ضعف بنى الحوكمة الديمقراطية والاقتصادية قادت إلى حوافز اقتصادية مشوهة وإلى أنماط في التحوّل الهيكلي تعيق خلق فرص العمل اللائق.

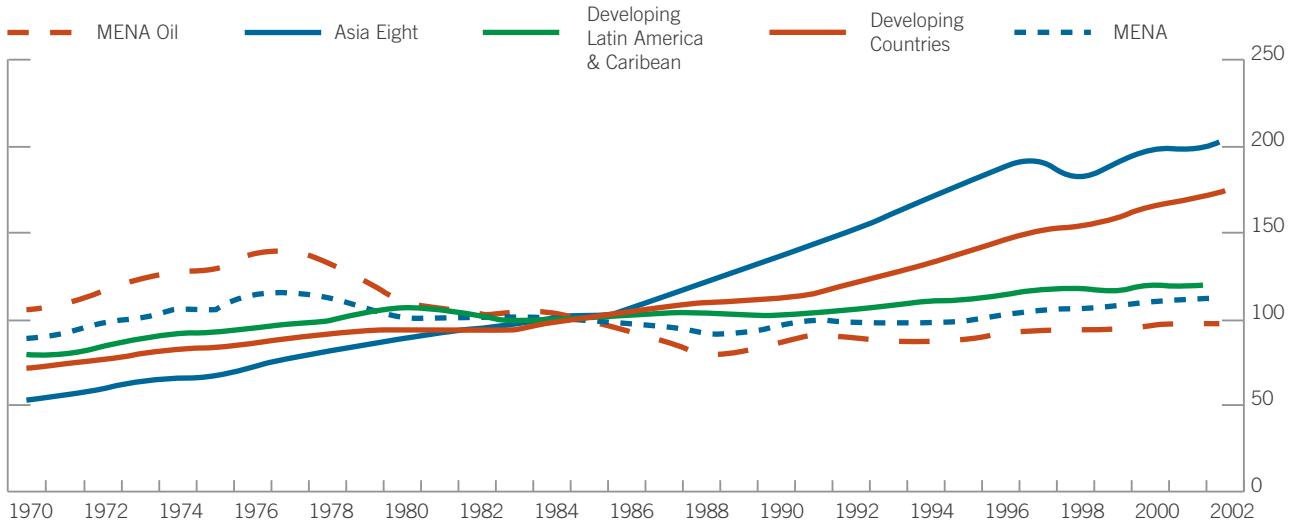
نمو بطيء لكن سرعة في استحداث الوظائف

لقد تمّ بناء العقد الاجتماعي بوتيرة سريعة خلال الطفرة النفطية الأولى. حيث سجّل دخل الفرد الواحد في البلدان المصدّرة للنفط ارتفاعاً ناهز ٢٥٠٠ دولار أمريكي في أواخر الستينيات وأكثر من ٥٠٠٠ دولار أمريكي خلال السبعينيات وأوائل الثمانينيات. ثم تراجع هذا الدخل حيث لا يزال أدنى من المستويات السائدة تلك الفترة، في دولة واحدة على الأقل من دول مجلس التعاون الخليجي.[٣] في المقابل، سجّلت معدلات النمو على نحو غير متوقع مستويات أعلى في الدول العربية غير النفطية، حيث تضاعف الدخل الفردي ثلاثة أمثال مرتفعاً من نحو ٥٠٠ دولار في الستينيات إلى نحو ١٥٠٠ دولار في بداية الثمانينيات. ثم راوح دخل الفرد الواحد مكانه ليرتفع ببطء من جديد ابتداء من أواسط الثمانينيات أسوة بالاقتصاديات النفطية (الرسم ١-١).

ومنذ أواخر التسعينيات، شهدت الكثير من البلدان العربية نمواً اقتصادياً سريعاً نسبياً. وبعد ما يُسمى «العقد الضائع» في الثمانينيات، بلغ معدل النمو الاقتصادي في المنطقة ٣,٥ في المائة سنوياً. ثم سجّل ارتفاعاً إضافياً ليتخطى ٤,٥ في المائة في العقد الذي أفضى إلى الربيع العربي. لكن، بالرغم من أن معدل النمو هو الأعلى من المنظور التاريخي إلا أنه الأدنى بالمقارنة مع معدل النمو السائد في المناطق الأخرى في العالم باستثناء أميركا اللاتينية (الرسم ١-٢). وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الزيادة في دخل الفرد الواحد ليست مثيرة جداً للدهشة في حال تمّ أخذ النمو السكاني بالحسبان.

الرسم ١-١: تدني نمو حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية في الثمانينيات والتسعينيات

نمو الناتج المحلي الإجمالي، ١٩٧٠-٢٠٠٢ (المؤشر ١٩٨٥ = ١٠٠)

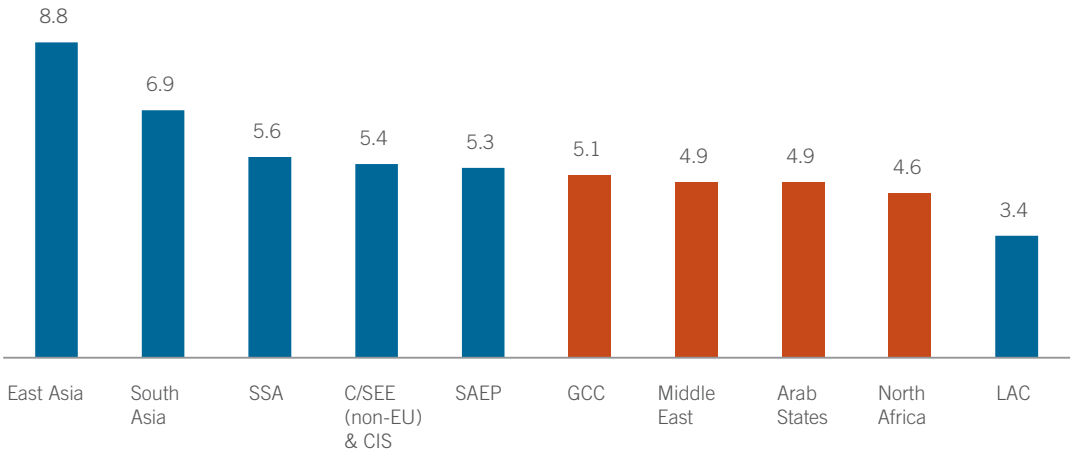


المصدر: عبد وداوودي (٢٠٠٣).

كان أثر تدني النمو الاقتصادي في المنطقة العربية (مقارنة بالمناطق الأخرى) كبيراً على الاستخدام، حيث بلغ معدّل تغيّر نسبة الاستخدام إلى تغيّر الإنتاج (مرونة الاستخدام/الإنتاج) ٠,٦٩ بين العامين ٢٠٠٠ و٢٠١٠. ويُعتبر هذا المعدل عالياً من المنظور التاريخي في المنطقة العربية، حيث أن حكومات عديدة بدأت تخفض تدريجياً من دورها كمستخدم في الملاذ الأخير، أقله إلى حين قدوم الربيع العربي[٤]. وبحسب ما يظهر في الرسم ١-٣، بلغت مرونة الاستخدام/الإنتاج في كل من الأقاليم العربية الفرعية ضعف مرونة الاستخدام/الإنتاج في البلدان الآسيوية ذات الأداء الاقتصادي الجيد. ولا يقل عن ذلك أهميةً واقع أن نمو الاستخدام في دول مجلس التعاون الخليجي لم يستجب كثيراً لنمو الإنتاج، مقارنة ببلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بالرغم من اتجاه خيارات الاستخدام في دول مجلس التعاون

الرسم ١-٢: تسارع نمو الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية بعد العام ٢٠٠٠ لكنه لا يزال منخفضاً عن المناطق الأخرى

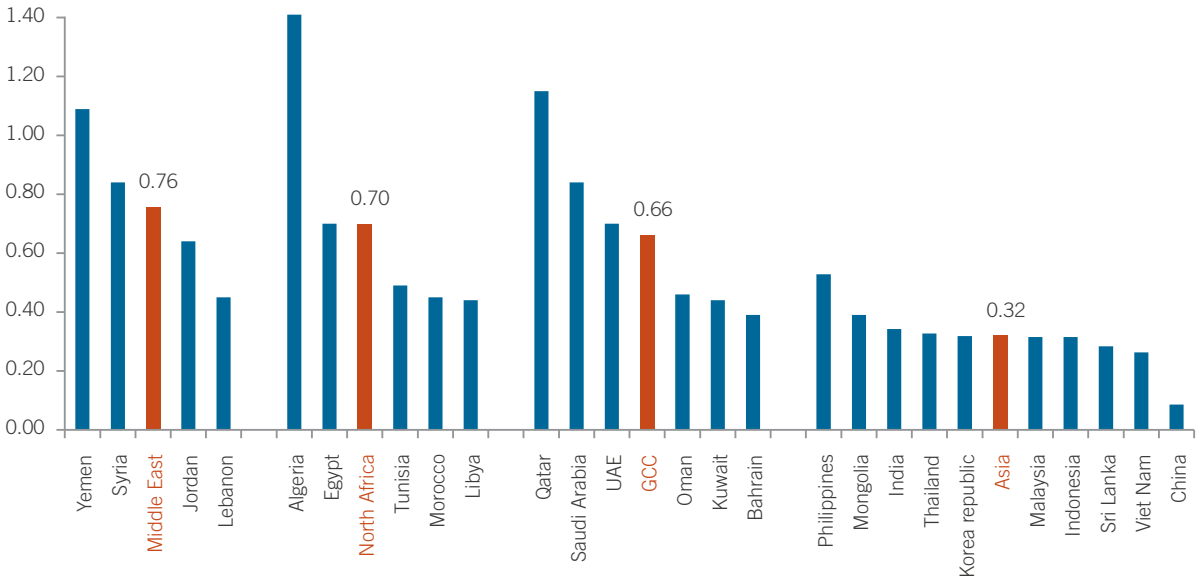
معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي سنوياً بحسب المناطق للفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠



المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠١٠ أ) قاعدة بيانات الآفاق الاقتصادية العالمية في صندوق النقد الدولي.

الرسم ١-٣: استجابة الاستخدام لنمو المخرجات كانت كبيرة

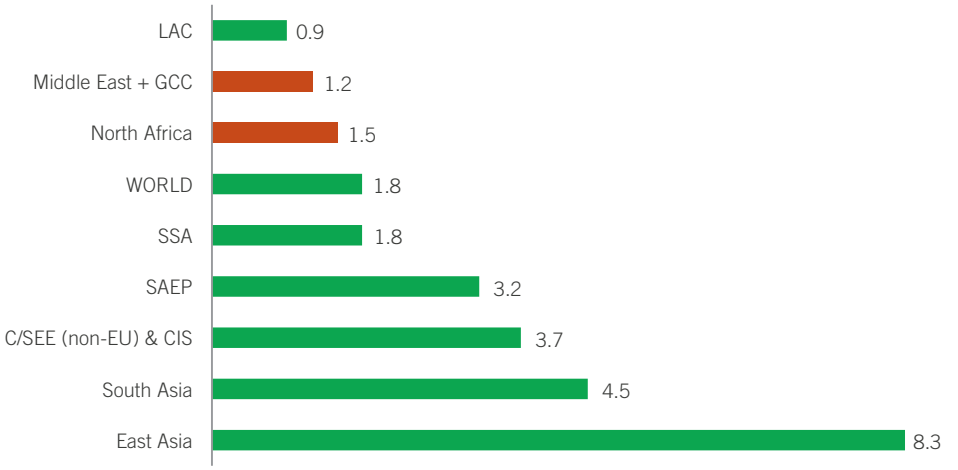
مرونة الاستخدام/الإنتاج، ٢٠٠٠-٢٠١٠



المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠١٠أ).

الرسم ١-٤: ضآلة مكاسب الإنتاجية في المنطقة العربية

متوسط نمو الإنتاجية السنوي (٪) ٢٠٠٠ - ٢٠١٠



المصدر: منظمة العمل الدولية، (٢٠١٠أ).

الخليجي على نحو تقليدي إلى الأنشطة كثيفة العمالة. ولا تزال هذه الأخيرة تعتمد على عدد كبير من اليد العاملة الوافدة.

إن تدني معدلات النمو الاقتصادي نسبياً وارتفاع استجابة الاستخدام في المنطقة العربية مقارنة بالمناطق الأخرى يعني تخلّف نمو الإنتاجية. وفي الواقع، سجّل نمو الإنتاجية في المنطقة بين العامين ٢٠٠٠ و٢٠١٠ أدنى المستويات في العالم باستثناء أميركا اللاتينية. في المقابل، سجّلت منطقة شمال أفريقيا نمواً أعلى في الإنتاجية بشكل طفيف مقارنة بمنطقة الشرق الأوسط حيث بلغ المعدل السنوي تباعاً ١,٥ و١,٢ في المائة مقابل متوسط عالمي قدره ١,٨ في المائة.

التغيّرات القطاعية في الاستخدام: مناعة قطاع الزراعة وتوسيع قطاع الخدمات

إذا ما نظرنا إلى تركيبة الإنتاج الإقليمية في المنطقة العربية، لاحظنا تراجع حصة الزراعة من الإنتاج من نحو ٧ في المائة خلال النصف الأول من التسعينيات إلى ٦,٤ في المائة خلال النصف الثاني من عقد الـ٢٠٠٠. وفي الفترة نفسها، ازدادت حصة الصناعات التحويلية من ٧,٨ في المائة إلى ٩,٨ في المائة. ولأن قطاعي التعدين والطاقة كانا الخاسر الأكبر، تراجعت حصتهما من نحو ٤٣ في المائة في بداية التسعينيات إلى ٣٦ في المائة في أواخر العقد ٢٠٠٠. أما حصة الخدمات من الإنتاج فبلغت ٣٨ في المائة خلال الثمانينيات، و٤٠ في المائة في بداية العقد ٢٠٠٠ و٤٣ في المائة في العام ٢٠٠٩ [٥].

لقد أثّرت التغيّرات في تركيبة الإنتاج القطاعية على تركيبة الاستخدام القطاعية، حيث تراجعت نسبة الاستخدام في الزراعة في المنطقة العربية بمعدل ناهز الـ٢٠ في المائة خلال العشرين سنة الفائتة، وذلك في الأقاليم الفرعية الثلاثة ولو بنسب مختلفة. وإذا ما وضعنا جانباً حالة دول مجلس التعاون الخليجي حيث تُعتبر القاعدة الزراعية محدودة، تشكّل الزراعة مستخدماً مهماً في شمال أفريقيا، حيث تستخدم أقل من ٣٠ في المائة من العمال مقارنة مع ٢٢ في المائة في منطقة الشرق الأوسط.

> لقد خسرت الزراعة من حصتها من القيمة المضافة فيما تبقى المناطق الريفية مراكز للوظائف متدنية الإنتاجية والاستخدام غير المجزي والفقر المرتفع. ونظراً إلى القيود على الأراضي والمياه، يعجز القطاع الزراعي في المنطقة عن استيعاب فائض اليد العاملة. وبالتالي، كان يجب منذ وقت طويل تحوّل اليد العاملة عن القطاع الزراعي.

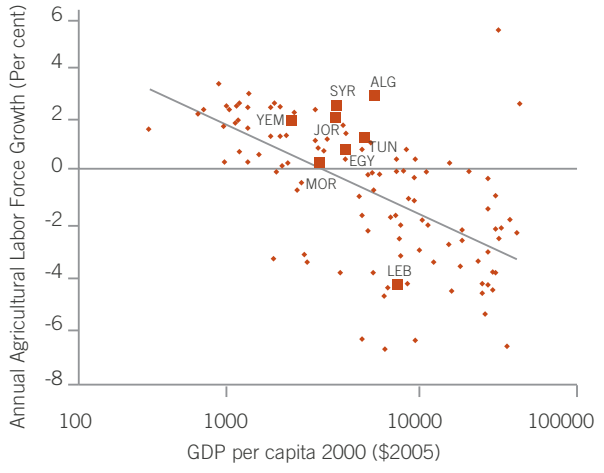
كان تراجع حصة الزراعة من الاستخدام في شمال أفريقيا مع مرور الوقت طفيفاً (١٣ في المائة فقط). ويبدو أن الزيادة في نسبة النساء العاملات في الزراعة (من ٢٧ في المائة في العام ١٩٩٩ إلى ٣١ في المائة بحلول العام ٢٠١٠) قد حالت دون تراجع حصة الزراعة من الاستخدام بشكل أكبر في شمال أفريقيا. ويشير هذا التقرير في مرحلة لاحقة (الفصل ٢) إلى محدودية فرص الاستخدام المتاحة أمام النساء العاملات في المنطقة العربية لكن الرسم ١-٥ يظهر أن الزراعة تستوعب حصة الاستخدام على نحو غير متناسب مقارنة بالدخل في الدول العربية.

بالرغم من انحسار حصة قطاعات التعدين والصناعات التحويلية والطاقة من الإنتاج، ازدادت حصة الاستخدام في هذه القطاعات في منطقة الشرق الأوسط بواقع ١٠ في المائة وبواقع ٦ في المائة في شمال أفريقيا، فيما راوحت مكانها عملياً في دول مجلس التعاون الخليجي (تراجع بواقع ٤ في المائة فقط). واليوم، تسجّل منطقة الشرق الأوسط أعلى حصة من الاستخدام في قطاع الصناعة (٢٧ في المائة) تليه دول مجلس التعاون الخليجي وشمال أفريقيا بـ٢٢ في المائة (الرسم ١-٧). ويشير تسارع نمو حصة الاستخدام القطاعية بشكل أكبر من حصة الإنتاج في الصناعة إلى تراجع الإنتاجية النسبية في القطاع الصناعي مع مرور الوقت، وذلك وفقاً للنظرية القائلة بأن بنية الصناعات التحويلية في المنطقة العربية تميل إلى المنتجات ذات القيمة المضافة المتدنية وبأن نسبة التصنيع أقل من المتوقع في ضوء مستوى الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة.

أما قطاع الخدمات فهو الرابح الأكبر من حيث الإنتاج والاستخدام، بعد أن زادت حصته من الإنتاج زهاء ٥٠ في المائة خلال السنوات العشرين الأخيرة وكان النمو أكبر في دول مجلس التعاون الخليجي (٧٤ في المائة) (الرسم ١-٧).

الرسم ١-٥: من منظور الدخل، لا يزال نمو الاستخدام في القطاع الزراعي مرتفعاً في المنطقة العربية

نمو الاستخدام السنوي في القطاع الزراعي (١٩٩٥-٢٠٠٥) بحسب البلد على أساس دخل الفرد

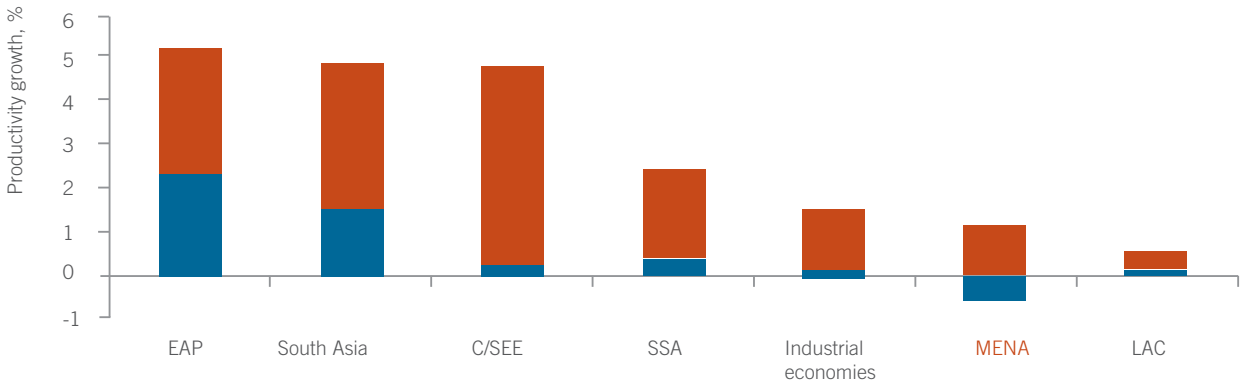


المصدر: البنك الدولي (٢٠١٠أ)

وأهم النقاط في النقاش أعلاه هي الانتشار النسبي للزراعة، وكذلك، وإن لم يُذكر ذلك بشكل صريح، دور القطاع العام كمستخدم: حيث لا يزال يستوعب على الأقل جزءاً كبيراً من الاستخدام المنظّم في المنطقة. لكن، في البلدان التي تتوافر بشأنها بيانات، نشأ معظم

الرسم ١-٦: إعادة توزيع فرص العمل بين القطاعات أثرت سلباً على نمو الإنتاجية في المنطقة العربية

مكوّنات متوسط النمو السنوي لإنتاجية القوى العاملة بحسب الأقاليم، ١٩٩٩-٢٠٠٨



ملاحظة: بالأزرق: إعادة التوزيع بين القطاعات بالأحمر: التغييرات ضمن القطاعات

المصدر: كوتشيرا ورونكولاتو (٢٠١٢).

الاستخدام الصافي إن لم يكن كله خلال عقد الـ٢٠٠٠ في القطاع الخاص[٦]. وفي القسم أدناه، سنتناول دور القطاع الخاص.

في المقابل، لم يُسفر تنامي دور القطاع الخاص عن النتائج المرجوة من حيث مزامنة النمو الاقتصادي مع استحداث فرص العمل والتغييرات في الإنتاجية. ففي أي مرحلة زمنية، يقترن استحداث فرص العمل بفقدان الوظائف أو بإعادة توزيعها بين مختلف القطاعات. أما نمو الإنتاجية فيستدعي تحوّل الوظائف عن القطاعات متدنية الإنتاجية إلى القطاعات عالية الإنتاجية. وفي نهاية المطاف، لا يهمّ عدد الوظائف المستحدثة بل القطاعات التي تمّ فيها استحداث الوظائف.

لم تساهم التغيّرات القطاعية والحيّزية في مجال الاستخدام في المنطقة العربية في تحقيق مكاسب في الإنتاجية. وبحسب ما ورد سابقاً، يساهم نمو الاستخدام في قطاع الزراعة في الحدّ من المكاسب الناشئة من إعادة توزيع القوى العاملة على قطاعي الصناعة والخدمات. وبالتالي، عندما حصلت التغيّرات الهيكلية في المنطقة العربية، أدت «إعادة توزيع القوى العاملة عبر القطاعات» إلى خسائر في الإنتاجية تمّ تعويضها جزئياً من خلال المكاسب المحققة «داخل القطاعات» (الرسم ١-٦). وبالفعل، كان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الإقليم الوحيد الذي أسفر فيه ما يُسمى «التغيّر الهيكلي المعزز للإنتاجية» عن نتائج سلبية. وفي المقابل، حققت إعادة توزيع القوى العاملة بين القطاعات نحو نصف مكاسب الإنتاجية (المرتفعة جداً) في إقليم شرق آسيا والباسيفيك أي ١,٤ نقطة مئوية من أصل النمو السنوي البالغ ٧,٣ في المائة في إنتاجية القوى العاملة الكلية بين العامين ١٩٩٩ و٢٠٠٨.

القطاع الخاص: لا يزال مكبّلاً بعد الإصلاحات

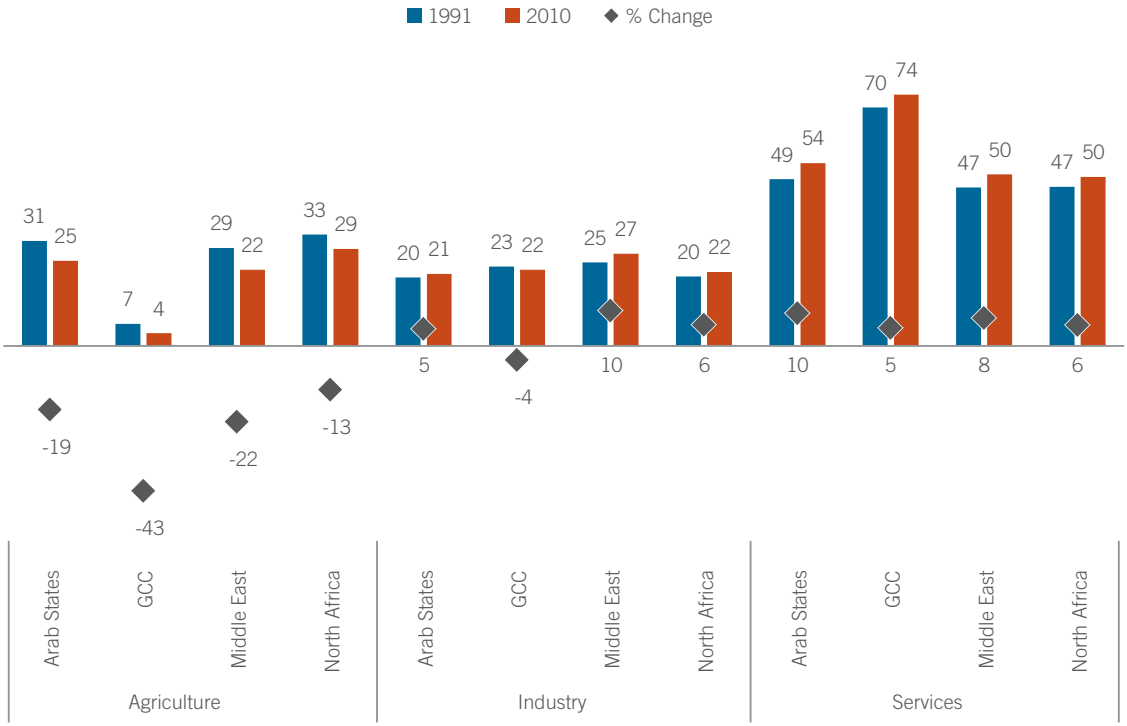
سادت التوقّعات بأن يشكّل تعزيز دور القطاع الخاص جزءاً جوهرياً من الإصلاحات الاقتصادية التي تمت في الكثير من البلدان العربية منذ التسعينيات. وحتى اليوم ثمة اعتراف بأهمية دور القطاع الخاص في تحقيق نمو اقتصادي مستدام ومشترك[٧]. صحيح أن المعركة النظرية الكامنة وراء هذا المقترح محسومة، لكن ما يهم من الناحية العملية هو إطلاق العنان لطاقات القطاع الخاص وتحديد شكل التوازن الواجب بين القطاعين العام والخاص.

معدلات الفقر مرتفعة في المناطق الريفية ولكن السياسات الزراعية والبيئية اهتمت قليلاً بالمزارعين اصحاب المزارع الصغيرة. لم تكن الانظمة في المناطق الحضارية مرتبطة بالاسواق العالمية وسلاسل القيمة العالمية التي هي ضرورية للنمو.

ويظهر من النقاش أدناه أنه بالرغم من الجهود الرامية إلى زيادة إنتاجية القطاع الخاص في المنطقة العربية، لم تفلح هذه الجهود في تحسين موقع المنطقة مقارنة بالمناطق الأخرى. وبالفعل، لا تزال المنطقة العربية تحتل أدنى المراتب في بعض المؤشرات الأساسية. وبالتالي، اقترنت الخصخصة أو بالأحرى نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص بفتح حسابات رأس المال وترشيد الإنفاق من خلال خفض الإنفاق على الخدمات الاجتماعية بحجة أنّ القطاع الخاص قادر على إتاحة السلع والخدمات بكمية أكبر وبكلفة أقل أمام المواطنين. لكن، فشلت الإصلاحات في الكثير من الحالات في ضمان تكافؤ الفرص في الاستخدام أو الوصول إلى الأسواق والموارد والبيئة التنظيمية المحايدة لصالح الأفراد والأعمال.

الرسم ١-٧: معظم أرباح الاستخدام كانت في قطاع الخدمات

حصص الاستخدام وتغيّرها بحسب القطاع، ١٩٩١-٢٠١٠



ملاحظات: (١) يبلغ المتوسط العالمي لحصص الاستخدام من الصناعة والخدمات ٢٢ و٤٣ في المائة تباعاً؛ (٢) لا يعني تراجع حصص القطاعات ضمناً تراجع الاستخدام في هذه القطاعات. على سبيل المثال، في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ارتفع الاستخدام، في السنوات العشرين الأخيرة، بواقع ٩ ملايين في قطاع الزراعة، وأكثر من ١٤ مليون في قطاع الصناعة و٣٣ مليون في قطاع الخدمات.
المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠١١ ب و٢٠١٢)

كان معدل الاستثمار كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي متدنياً عادة في المنطقة العربية، والأدنى عالمياً في الثمانينيات لكن ليس بفارق كبير. وعلى مر السنوات، لم يتحسّن معدل الاستثمار الإقليمي قياساً بالمناطق الأخرى بل راوح مكانه بواقع ١٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (الرسم ١-٨، الجدول أ). وبالرغم من الجهود المبذولة والامتيازات الممنوحة من أجل استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر، ظلّ هذا الاستثمار في المنطقة العربية منذ تلك الفترة أدنى من معظم الأقاليم الأخرى. وحتى هذه الاستثمارات، على تدنيها، ركزت على قطاعي التعدين والعقارات اللذين اجتذبا ثلثي إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر بين العامين ٢٠٠٣ و٢٠١٠. ونتيجة لذلك، انحرفت الاستثمارات الخاصة عن مسارها، ونتيجة اقترانها بتراجع مستويات الإنفاق العام ومحدودية فعاليته[٨]، لم تؤثر بشكل متناسب على النمو الاقتصادي كما ولم تساهم في استحداث فرص العمل. على سبيل المثال، ساهمت الـ٢٠ في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر التي ذهبت إلى قطاع الصناعات التحويلية في استحداث ٥٥ في المائة من إجمالي الوظائف ذات الصلة بالاستثمار الأجنبي المباشر.

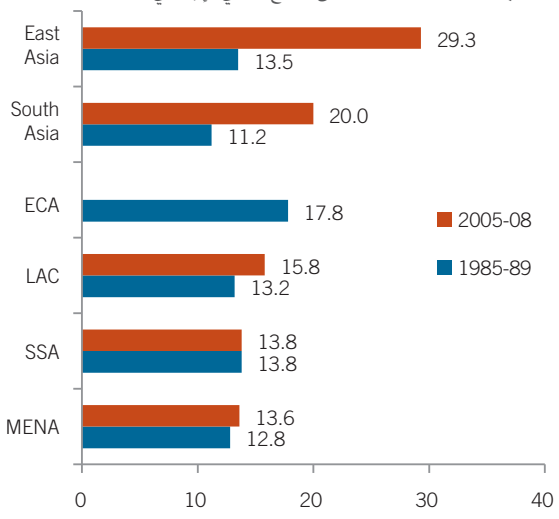
وعليه، يمكن أن نعزي فشل المنطقة العربية في الاستثمار إلى عدم ملاءمة الظروف الاقتصادية الكلية التي أعاقت الاستثمار في الأصول الثابتة وحالت دون نمو الإنتاجية. وكانت قطاعات العقارات والبناء والمصارف والمال قاطرة للنمو، وقد عادت بالفائدة بشكل أساسي على حفنة من المستثمرين لأن تحويل المنشآت الحكومية إلى خاصة تم لمصلحة المقربين من الحكم. أما المنافسة فكانت متدنية (الرسم ١-٨، الجدول ب) نظراً لسيطرة عدد قليل من المؤسسات على قطاع معيّن أو على خط الإنتاج. ولم يتأسس سوى عدد قليل من الشركات الجديدة (الرسم ١-٨، الجدول ج)، فيما اعتمدت إدارة الشركات على الخبرة أكثر منها على الشهادات (الرسم ١-٨، الجدول د). أما الشباب الديناميكي فقد هاجر إلى الخارج.

لم تتأثر البنى الاقتصادية التي أنشئت إبان العقد الاجتماعي القديم بشكل كبير نتيجة الإصلاحات الاقتصادية التي طبقت في السنوات العشرين الأخيرة. ويواجه القطاع الخاص معوقات مهمة بالرغم من تركيز الإصلاحات على الخصخصة. ففي معظم الدول العربية، تعتبر المؤسسات التجارية عدم استقرار الاقتصاد الكلي، وانتشار الفساد، وهيمنة الممارسات المانعة للتنافسية، وارتفاع الضرائب (التي تُعتبر بدورها شرطاً مسبقاً ضرورياً لدعم القطاع العام الكبير) من المعوقات الأساسية إلى جانب قضايا العمل في دولتين من دول مجلس التعاون الخليجي هما السعودية وعُمان (الجدول ١-١). وهذا ما يدعو إلى الدهشة لأن كلا البلدين إلى جانب الدول الأعضاء الأربع الأخرى في المجلس تعتمد سياسات هجرة تتيح لها الوصول إلى عدد غير محدود من العمّال الأجانب بأجور متدنية. وترتبط معظم هواجس العمل في اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي بالإجراءات الإدارية المختلفة التي تُلزم الشركات باستخدام العمّال الوطنيين في محاولة للحدّ من معدلات البطالة السائدة في صفوف المواطنين.

الرسم ١-٨: مؤشرات مختارة من القطاع الخاص

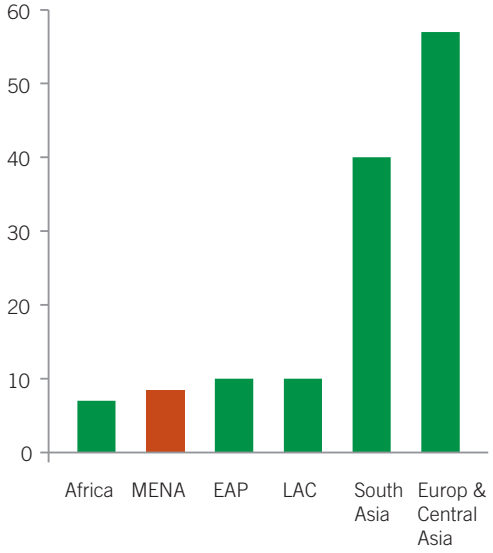
أ. ركود معدلات الاستثمارات الخاصة

نسبة الاستثمارات الخاصة من الناتج المحلي الإجمالي



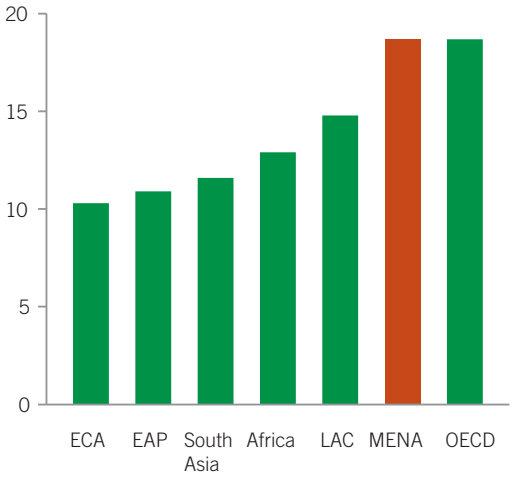
ب. تدني المنافسة في ظلّ سيطرة عدد قليل من المنشآت

متوسط عدد المنشآت المحلية العاملة في قطاع الصناعة



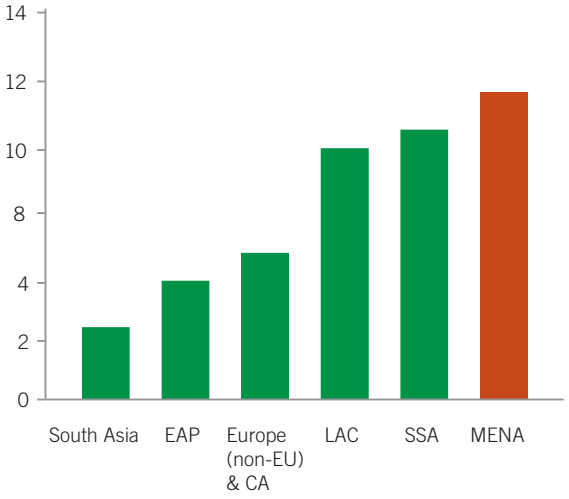
ج. استحداث عدد قليل من المنشآت الجديدة

متوسط عمر منشآت الصناعات التحويلية (بحسب السنوات)



د. تدني المؤهلات التعليمية في صفوف الكوادر الإدارية

نسبة المدراء الذين لم يتموا مرحلة التعليم الثانوي



المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٩) ومسوحات تقييم مناخ الاستثمار.

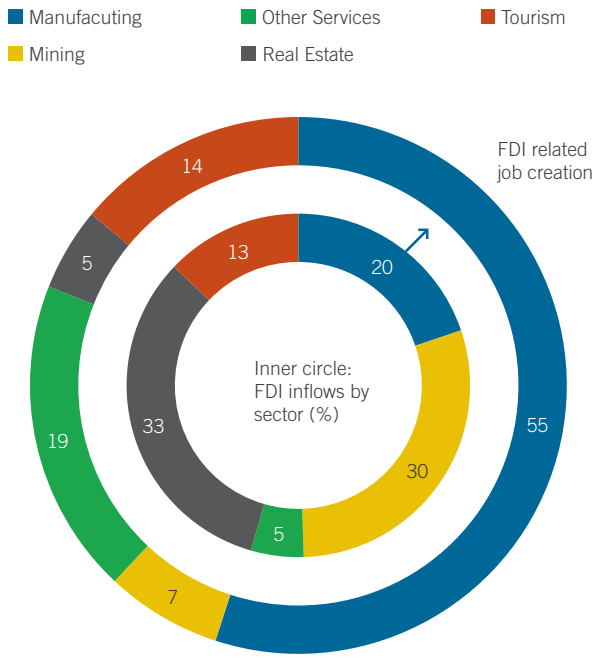
لقد تفاقمت محدودية إمكانيات القطاع الخاص مع تضخّم القطاع العام، حيث تستأثر الأجور في القطاع العام لوحدها بجزء لا يُستهان به من الناتج المحلي الإجمالي، حتى لو استبعدنا الإنفاق الحكومي على موظفي القطاع العام، بما فيها معاشات التقاعد[٩]. وبالرغم من شح الإحصاءات عن الدول العربية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فإن حصة الأجور من الناتج المحلي الإجمالي هي الأعلى في العالم (٩,٨ في المائة مقارنة بالمتوسط العالمي وقدره ٥,٤ في المائة). وارتفاع فاتورة الأجور في هذه المنطقة يعود إلى حقيقة أن الاستخدام الحكومي مرتفع نسبياً. لقد بلغت حصة القطاع العام من إجمالي الاستخدام مع بداية هذا القرن قرابة الثلث في سوريا و٢٢ في المائة في تونس وزهاء ٣٥ في المائة في الأردن ومصر. أما حصة القطاع العام من الاستخدام في القطاع غير الزراعي فقد سجّلت مستويات أعلى لتبلغ ٤٢ في المائة في الأردن و٧٠ في المائة في مصر[١٠].

لم تُسفر الإصلاحات الاقتصادية عن التحوّل الهيكلي المتوقع وبقيت معدلات الاستثمارات متدنية وبقي القطاع الخاص المنظّم تحت سيطرة حفنة من المنشآت في ظلّ محدودية دخول منشآت جديدة إلى السوق.

الرسم ١-٩: الاستثمار في الصناعات التحويلية خلق عدداً كبيراً من فرص العمل

تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر حسب القطاع والوظائف المستحدثة فيه، المنطقة العربية (٢٠٠٣-٢٠١١)

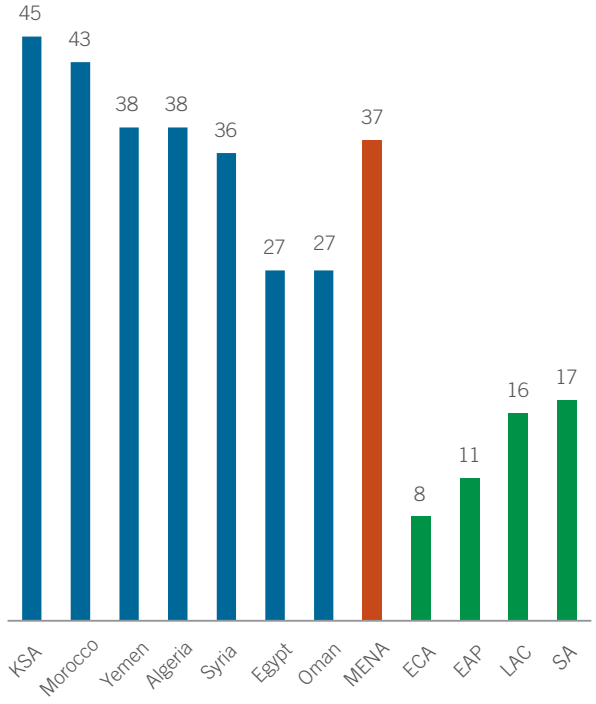
الدائرة الخارجية: نسبة الوظائف القطاعية المستخدمة بفضل الاستثمارات الاجنبية المباشرة (٪)



المصدر: ورقة أساسية "الظروف الاقتصادية الكلية والتداعيات على سوق العمل"

الرسم ١-١٠: الحصول على الأراضي معوق أساسي أو خطير أمام الاستثمار

نسبة المستثمرين الذين يعتبرون شح الأراضي عائقاً أساسياً أو خطيراً



المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٩).

الجدول ١-١: القيود الأولوية أمام القطاع الخاص استناداً إلى مسوحات المؤسسات خلال العقد ٢٠٠٠

الجزائر	مصر	الأردن	لبنان	المغرب	عُمان	السعودية	سوريا	الأرض الفلسطينية المحتلة	اليمن
الفساد	عدم استقرار الاقتصاد الكلي	عدم استقرار الاقتصاد الكلي	الفساد	معدلات الضرائب	لوائح العمل التنظيمية	لوائح العمل التنظيمية	معدلات الضرائب	عدم الاستقرار السياسي	عدم استقرار الاقتصاد الكلي
الممارسات غير النظامية أو المضادة للتنافسية	الفساد	معدلات الضرائب	كلفة التمويل	الحصول على الأراضي	مهارات العمال ومستواهم التعليمي	تراخيص الأعمال	الإدارة الضريبية	عدم استقرار الاقتصاد الكلي	معدلات الضرائب
الحصول على الأراضي	الممارسات غير النظامية أو غير التنافسية	تراخيص الأعمال	معدلات الضرائب	الكهرباء	كلفة التمويل	مهارات العمال ومستواهم التعليمي	الكهرباء	الفساد	الفساد
الحصول على التمويل	عدم وضوح السياسة التنظيمية	الفساد	الكهرباء	الممارسات غير النظامية أو غير التنافسية	الحصول على الأراضي	الحصول على الأراضي	الفساد	الكهرباء	الإدارة الضريبية
الكهرباء	معدلات الضرائب	الإدارة الضريبية	النظام القانوني	الحصول على التمويل	الحصول على التمويل	الحصول على التمويل	تراخيص الأعمال	النقل	الممارسات غير النظامية أو غير التنافسية

ملاحظة: المعوقات مصنّفة من الأكثر خطورة (الصف العلوي) إلى الأقل خطورة.
المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٩).

ومن الأسباب الأخرى لارتفاع فاتورة الأجور في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي ارتفاع متوسط الأجور في القطاع العام بواقع ٣٠ في المائة أكثر منه في القطاع الخاص مقارنة بتدنيه بواقع ٢٠ في المائة عن المستوى العالمي[١١]. ونظراً لهيمنة القطاع العام في سوق العمل وضعف القطاع الخاص، من غير المستبعد أن يستمر القطاع الزراعي في استيعاب نسبة غير متناسبة من الاستخدام في المنطقة (الرسم ١-٥) فيما تغيب التنافسية في مجال الحصول على الأراضي (الرسم ١-١٠).

دور الهجرة الأساسي في المنطقة

صحيح أنّ الهجرة هي قضية من قضايا سوق العمل، إلاّ أنها نتيجةً من نتائج السياسات الاقتصادية الأشمل. كما تُعتبر عاملاً أساسياً في فهم وظائف أسواق العمل في المنطقة العربية، سواء لجهة هجرة العمال المواطنين إلى الخارج أو قدوم العمال الأجانب إلى البلد. وبالتالي، تشكّل الهجرة صمام أمان بالنسبة لفائض القوى العاملة الناتج من تخلّف الطلب على القوى العاملة من حيث الحجم والنوع عن توقعات الباحثين عن عمل. وقد اعتبرت الحكومات هذه الظاهرة إيجابية من حيث إسهامها في الحدّ من البطالة وإتاحتها التحويلات على المدى القصير، بالرغم من نتائجها السلبية على المدى الطويل. من جهة أخرى، تتيح الهجرة لأصحاب العمل المحليين «قوى عاملة بكلفة زهيدة» ليس فقط في صفوف المهاجرين بل وأيضاً في صفوف العمال الوطنيين الذين تراجعت أجورهم نتيجة تنامي عرض القوى العاملة في ظل عدم الفعالية في ضبط تدفق المهاجرين. وقد مارست هذه المقاربة للهجرة الضغط على القطاع العام من أجل مواصلة التوظيف ودفع الأجور المرتفعة، وتفضي إلى نتائج الاستخدام أدنى من النتائج المتوقعة في حال اعتمد العمل على عرض القوى العاملة المحلية والطلب على القوى العاملة التنافسية.

وعليه، تفضي ديناميكية الهجرة المنفتحة إلى حلقة مفرغة يمكن وصفها كالآتي:

- تشجّع سياسات الهجرة التي تسمح بدفع أجور أدنى إلى العمال المهاجرين من أجور المواطنين على استخدام تقنيات كثيفة العمالة في القطاع الخاص.
- تؤدي هذه التقنيات كثيفة العمالة إلى تدني إنتاجية القوى العاملة.
- يؤدي تدني إنتاجية القوى العاملة إلى تدني الأجور المتاحة أيضاً أمام العمال الوطنيين في القطاع الخاص.
- يؤدي تدني الأجور في القطاع الخاص إلى زيادة الحوافز التي تدفع العمال الوطنيين إلى البحث عن وظيفة في القطاع العام.
- تسعى الحكومة إلى استيعاب هواجس العمال الوطنيين وزيادة فرص الاستخدام وتوقعات الاستخدام في القطاع العام.
- في بيئة كهذه، لا يتوافر سوى القليل من الحوافز للعمال الوطنيين من أجل الاستثمار في رأس المال البشري وليس الاكتفاء بتكديس الشهادات.
- يؤدي ذلك إلى تدني الإنتاجية أيضاً في القطاع العام نتيجة تدني المهارات وفائض العرض والبطالة الجزئية.
- ونتيجة لذلك، يصبح الاقتصاد رهينة توازن متدني الإنتاجية.
- تدني الإنتاجية يعني تدني الأجور وزيادة جاذبية القوى العاملة المهاجرة، وبالتالي استمرار الحلقة المفرغة.

في معظم بلدان العالم، تخضع الهجرة للضوابط وبالتالي يُشكل العمال المهاجرون جزءاً يسيراً من القوى العاملة يتمّ عادة استيعابه في الاقتصاد الوطني والمجتمع، بخلاف بعض البلدان العربية حيث يستأثر المهاجرون بمعظم الوظائف، وبخاصة في القطاع الخاص، وحيث التعامل معهم كعمال مؤقتين بأجور أكثر تدنياً وبشروط وظروف استخدام أقل بكثير من تلك المطبّقة على المواطنين. وفي هذه الحالة، لا يعاني العمال الوطنيون فقط من تدني الأجور بل أيضاً من شروط وظروف الاستخدام السائدة في بلدان المهاجرين الأصلية والتي بالكاد تُعتبر مقبولة في بلدانهم.

قد لا يكون من المبالغ القول إن سياسات الهجرة تحتل صدارة القضايا في اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي[١٢]. لكن الحال لا تختلف في بعض البلدان الأخرى غير المصدّرة للنفط في المنطقة. على سبيل المثال، سجّل الأردن أداءً ممتازاً من حيث نمو الناتج المحلي الإجمالي منذ العام ٢٠٠٠ حتى وقوع الأزمة المالية، حيث بلغ معدل النمو السنوي ٧ في المائة. وقد ساهم ارتفاع معدل النمو الاقتصادي في استحداث عدد كبير من فرص العمل التي زادت بواقع ٥٠ في المائة مع مرور الوقت. لكن لم يكن ذلك كافياً من أجل الحدّ من البطالة في صفوف الأردنيين، حيث راوح معدل البطالة مكانه طوال العقد الفائت عند ١٣ في المائة، وذلك بسبب ميل الطلب على اليد العاملة في تلك الفترة إلى استخدام العمال المهاجرين ذوي الأجور المتدنية أكثر من العمال الوطنيين (الجدول ١-٢، ولا تشمل الأرقام جميع المهاجرين). ولولا استيعاب القطاع العام لعدد كبير من الأردنيين (أو استمرار هجرتهم، وبشكل خاص إلى اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي المزدهرة)، لزادت مستويات البطالة بالرغم من النمو الاقتصادي السريع والزيادة الكبيرة في الاستخدام.

الجدول ١-٢: نمو الاستخدام (بالأرقام) في الأردن، ٢٠٠٠-٢٠٠٩

القطاع العام	١٢٥،١٩٦
القطاع الخاص	١٩٠،١٥٠
القطاعات الأخرى	٣،١٣٩-
إجمالي الأردنيين	٣١٢،٢٠٦
إجمالي غير الأردنيين	٢٢٥،١٢٨

ملاحظة: يشمل غير الأردنيين فقط حملة إجازات العمل (مثلاً لا تشمل الأرقام العمال المنزليين، والمهاجرين من دون أوراق)
المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠١١أ).

تعبّر الحالة الأردنية عن نوع الإصلاحات المتبعة في بعض الدول العربية خلال العقدين الأخيرين، فهي إصلاحات موجّهة نحو أهداف قصيرة المدى ينشدها المستثمرون الذين لا يكترثون لاستدامة وعدالة النمو الاقتصادي.

كما تنم الحالة الأردنية عن عدم قدرة سياسات العمل لوحدها على معالجة القضايا المنهجية الخاصة بالبطالة والبطالة الجزئية، حيث يتم اعتمادها على المستوى الكلي خارج اختصاص وزارات القوى العاملة/العمل في أغلب الأحيان، بالرغم من أهميتها في خلق فرص العمل. وعندما لا يكون النموذج التنموي الاقتصادي تضمينياً ومقترناً بسياسات منفتحة للهجرة، يكون الباحثون عن عمل هم الأكثر تضرّراً. ومن جهتهم، قد لا يكون أصحاب العمل أنفسهم بحال أفضل على المدى الأطول. وهنا يُطرح السؤال التالي: ما مدى استدامة النموذج الذي لا يسهم في الحدّ من البطالة؟ وفي حال أفلح النموذج في الحدّ من البطالة، ما مدى استجابة الأجور لتطلّعات المواطنين؟ وفي حال عدم استدامة النموذج، تبرز الاضطرابات الاجتماعية في ظلّ غياب آليات مؤسسية لفض النزاعات.

الاضطرابات الاجتماعية: جمر تحت الرماد

تُعتبر الاضطرابات الاجتماعية ظاهرة معقدة لارتباطها بالقضايا الاقتصادية والديمغرافية والسياسية والتكنولوجية والبيئية والسياساتية على حد سواء. وكل ما سبق وثيق الصلة بالمنطقة العربية.

فإلى جانب البطالة التكنولوجية، أي تدني الطلب على اليد العاملة نتيجة الابتكارات الموفرة لليد العاملة، تلعب القضايا ذات الصلة بالتكنولوجيا دوراً من خلال وسائل التواصل الاجتماعي. أما في المجال الاقتصادي، فقد فشلت الإصلاحات المحلية في تحقيق نمو مرتفع يزيد الدخل الفردي ويتيح المنافع أمام أكثرية السكان. ولاقت محاولات المشاركة بشكل أكبر في عملية العولمة نجاحاً محدوداً بشكل عام، فيما أفضت من جهة أخرى إلى اضطرابات نتيجة اعتماد سياسات تحرير متسرّع للتجارة وإلى إذكاء الاستياء الشعبي من الحكومات، بما فيها الحكومات الأجنبية. ومن الناحية السياسية، حلّت بلدان المنطقة في أدنى المراتب في العالم من حيث حرية التعبير ومساءلة الحكومات. أما من الناحية البيئية، فقد تمّ إحراز تقدّم طفيف في مجالي المياه والأمن الغذائي. أما قضايا السياسات المحدّدة، فهي متنوعة ومرتبطة برفع الدعم عن الأغذية والطاقة وسوء تصميم الإصلاحات في نظام التعليم.

علاوة على ذلك، ما أن تحدث اضطرابات اجتماعية بسبب قضية ما، حتى تتسبب بمزيد من الاضطرابات بسبب قضايا أخرى. وهنا لا يمكن استبعاد التأثيرات العابرة للحدود في المنطقة العربية كما تجلّى من خلال تداعيات الانتفاضة الأخيرة والفريدة في تونس والأحداث الأخرى التي جرت بشكل متواتر عندما تمّ التطاول على القيم الثقافية المشتركة بين بلدان مختلفة.

ليس ثمة نماذج علمية قادرة على تفسير العلاقات السببية التي تفضي إلى الاضطرابات الاجتماعية. أولاً، ليس واضحاً كيفية تحديد المتغيّر التابع وبأي درجات. ثانياً، ليست العوامل الكامنة وراء الاضطرابات الاجتماعية مستقلة عن بعضها البعض أو منيعة على الظروف الخارجية.

ولا يدّعي التقرير الحالي الإجابة عن كل هذه القضايا، لكن نتائجه تتماشى إلى حدّ كبير مع نتائج الأبحاث الأخيرة[١٣] التي حدّدت العوامل التالية كمحدّدات أساسية للاضطرابات الاجتماعية:

- عدم المساواة في الدخل وإدراك الظلم: فإدراك الفروقات الاقتصادية والاجتماعية وتنامي التهميش الاجتماعي يترك أثراً سلبياً على اللحمة الاجتماعية وبالتالي يساهم في الاضطرابات الاجتماعية في المنطقة العربية.
- تصحيح أوضاع المالية العامة وتخفيض الموازنة: أفضت إجراءات التقشف إلى تنامي عدم الأمان الفعلي أو المدرك وبالتالي إلى غياب الاستقرار الاجتماعي وحدوث الاحتجاجات.
- ارتفاع أسعار الغذاء: إلى جانب الإحباط الجماعي بشأن العملية الديمقراطية، شكّل ارتفاع أسعار الغذاء أيضاً سبباً من أسباب التطورات المرتبطة بالربيع العربي.
- طغيان الدولة: في البلدان التي لجأت فيها الدولة إلى الاستخدام المفرط للقوة (الشرطة والجيش) من أجل معالجة الانتفاضات الاجتماعية بدلاً من التركيز على الأسباب الفعلية الكامنة وراء الاضطرابات، تفاقمت الأوضاع وزادت سوءاً.
- وجود سكان متعلّمين لكن مستاءين: زاد تنامي عدد الشباب المتعلّم في بعض الدول العربية من زخم الاحتجاجات.
- انتشار وسائل الإعلام الجماهيري: ساعد استخدام الإنترنت في تنظيم الاحتجاجات ولعب دوراً واضحاً في وقوع الاضطرابات الأخيرة.

الإطار ١-١: من بطل إقتصادي إقليمي إلى قائد التحوّل السياسي

تُعتبر تونس مثالاً ساطعاً على هشاشة الأنظمة الإقتصادية غير التشاركية أو التضمينية؛ فنجاح الأنظمة الإقتصادية لا يعتمد على أهداف واضحة وغايات معقولة وحسب بل يحتاج إلى مقبولية إجتماعية على حد سواء من خلال توخي التضمينية والتشاركية.

لقد تم الثناء على الإقتصاد التونسي لفترة طويلة بسبب أدائه الإقتصادي الكلي القوي وتنافسيته المتنامية، حيث حلّت تونس في مراتب متقدمة من حيث بعض المؤشرات الإقتصادية قبل حدوث الإنتفاضة. في المقابل، ساهم النمو الإقتصادي القوي والبيئة الإقتصادية الكلية المستقرة ظاهرياً في تمويه المحسوبيات السياسية وتركّز الثروات في يد قلة وزيادة الشعور بالتهميش والإجحاف في صفوف المواطنين. في المقابل، بقيت البطالة شديدة الإرتفاع مع مرور الوقت فيما تم الإنتقاص من طموحات الشباب المثقف والطبقة المتوسطة الصاعدة في ظل الفروقات السائدة بين مختلف الأقاليم والمناطق. وبالتالي، جاء حرق البائع الجوال لنفسه إحتجاجاً على فساد المسؤولين المحليين ليشعل فتيل الأحداث التي قادت إلى إنتفاضة ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١١ وما لحقها من تداعيات في المنطقة.

كانت أكثرية الوظائف المستحدثة خلال العقد الأخير الذي اتسم بتسارع وتيرة النمو الإقتصادي قبل الإنتفاضة متدنية المهارات. في المقابل، إرتفعت الأجور الفعلية سنوياً بواقع ٢ في المائة مقابل متوسط نمو الإنتاجية سنوياً بواقع ٥٠ في المائة. وبحلول بداية الإنتفاضة، تسارع نمو معدلات البطالة لتبلغ ١٩ في المائة بالمقارنة مع ١٥ في المائة منذ عامين، فيما بلغت مستويات البطالة في صفوف خريجي الجامعات ٢٢ في المائة (بالمقارنة مع ١٤ في المائة في العام ٢٠٠٥). وبوجه الخصوص، شهد عدد العقود المؤقتة التي تتيح رواتب متدنية من دون أمن وظيفي إرتفاعاً في الوقت الذي شهد فيه التحصيل العلمي في صفوف القوى العاملة تزايداً على حد سواء. تضاعفت اعداد الهجرة من أصحاب المهارات والمؤهلات مع مرور الوقت.

من جهة أخرى، أرخت ضبابية الحكومة من حيث القرارات الإستثمارية بظلالها على الكفاءة في تخصيص الموارد والإنصاف، حيث كانت الحكومة تتحكم بنسبة كبيرة من القرارات الإستثمارية وبمعظم القرارات تقريباً ذات الصلة بـ «القطاعات الإستراتيجية». في المقابل، تراجعت الإستثمارات الخاصة بنسبة ١,٢ في المائة من إجمالي الناتج المحلي إثر إطلاق الإصلاحات المساندة لإقتصاد السوق في بداية التسعينيات رغم ارتفاع أرباح الأعمال ووجود سياسات حكومية ترمي إلى تعزيز الإستثمارات ودعم القطاع الخاص.

من هنا تدعو الحاجة إلى معالجة تحديات سوق العمل وبالتالي التركيز بشكل أكبر على تشجيع استحداث فرص العمل في القطاع الخاص، وتحسين آليات الحوار الإجتماعي، وتحسين تغطية وكفاءة الحماية الإجتماعية. لكن الإستجابات السياساتية لم تكن حتى الساعة ملائمة، حيث جاءت الإستجابة للأزمة العالمية خجولة وتلكأت عن معالجة القضايا الهيكلية القائمة في سوق العمل. وفي المرحلة الأخيرة، إعتمدت الحكومة الإنتقالية خطة عمل من ١٧ نقطة وخطت خطوة إضافية باتجاه إعادة تنشيط وتنفيذ مجموعة من الإجراءات الرامية إلى استحداث الوظائف، وبخاصة لصالح الشباب، لكنها كانت بمعظمها من حيث التعريف إجراءات ملطفة على المدى القصير. لذا من الضروري إعتماد سياسات طويلة الأمد، والأهم إطلاق حوار إجتماعي بشأن الإستجابة المؤسسية لغياب المساواة من حيث حاجات سوق العمل.

أما بالنسبة إلى الحماية الإجتماعية للعمال، يُعتبر المعدل الفعلي لتغطية خطة التأمين أولاً أدنى بكثير من المعدل القانوني، ما يعني عدم استفادة الكثير من المواطنين من التقدمات والإعانات ووجود فروقات كبيرة بين الخطط المتاحة أمام مجموعات مختلفة من العمال. ثانياً، تستثني برامج المساعدات الإجتماعية شريحة كبيرة من الفقراء، وذلك بسبب عدم وضوح معايير الإستحقاق، الأمر الذي يحول دون تسجيل الكثير من الأسر. إلى هذا، ترخي الضغوط الديموغرافية بظلالها على الإستمرارية المالية لخطط التقاعد الوطنية التي تعاني أصلاً من العجز والقصور. وبالرغم من ارتفاع معدلات البطالة، لا تتوافر إعانات التأمين على البطالة. في المقابل، تولت الدولة توفير إعانات البطالة، على شكل مساعدات إجتماعية، لكنها لم تشمل سوى شريحة صغيرة من العاطلين عن العمل، مثلاً، ٣ في المائة من العاطلين عن العمل في العام ٢٠٠٨، أي ما يساوي ١٣,٠٠٠ شخص فقط.

في ضوء ما تقدّم، تحتاج تونس إلى نموذج جديد للنمو يساعد في تشجيع استحداث فرص العمل لصالح الشباب، وزيادة الشفافية والمساءلة وتحسين الحوار الإجتماعي. وهنا يكمن التحدي بالنسبة إلى تونس في المستقبل من أجل بناء مجتمع مستدام من الناحية الإجتماعية.

المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠١١).

وقد اجتمعت العديد من هذه العوامل في تونس في زمن الانتفاضة (الإطار ١-١). وبشكل عام، ولدى مقارنة الأدلة الواردة في هذا التقرير مع المحدّدات المحتملة للاضطرابات، يمكن الاستخلاص بأن زيادة الدخل الفردي في جميع البلدان العربية عملياً كانت الأدنى في العالم وترافقت مع تراجع جودة الحكم مع مرور الوقت[١٤]. فقد دخلت جميع بلدان المنطقة القرن الحادي والعشرين في ظلّ تردي

الرسم ١-١١: تدّني نمو الدخل وحرية التعبير والمساءلة في الدول العربية

النمو السنوي لحصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (في المائة) ٢٠٠٠-٢٠١١ مقابل حرية التعبير والمساءلة - مؤشر ٢٠١٠

المصدر: قاعدة بيانات مؤشرات الحوكمة العالمية؛

مساءلة الحكومات وحرية التعبير لدى المواطنين وبلوغها أدنى المستويات (الرسم ١-١١)[١٥]. وبالرغم من إشكالية قياس حرية التعبير/المساءلة الواردة ضمن الرسم، إلا أن الأرقام تبرز وجود أدنى مستويات التعبير والمساءلة في خمسة بلدان عربية شهدت انتفاضات شعبية (وهي مصر وليبيا وسوريا وتونس واليمن).

بالإضافة إلى مواطن الضعف في مجال الحوكمة السياسية، شملت الإصلاحات الاقتصادية منذ الثمانينيات إعادة توجيه السياسات الاقتصادية الكلية مع إعطاء الأولوية لمكافحة التضخم وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر وزيادة الانفتاح التجاري وتدفق رؤوس الأموال. ومع تحرير الأسواق، انحسر الدور الاقتصادي للحكومات وتراجعت أهمية الاستخدام الكامل وتوزيع الدخل بشكل عادل.

لقد تم توقع مكاسب الكفاءة مع قيام البلدان بتخصيص الموارد تماشياً مع «ميزتها التنافسية». لكن سياسات التقييد التي استهدفت التضخم، بناء على النصائح والمساعدات الدولية في أغلب الأحيان، بالغت في تقدير قيمة أسعار الصرف - الأمر الذي لاءم مصالح الجهات المستوردة التي تتمتع بعلاقات وثيقة أيضاً مع نخب الأنظمة.

> لا يمكن فصل الانتفاضات الشعبية عن السياسات الاقتصادية، وعن فقاعات الأغذية والإسكان، وعن إحباط السكان المتنامين علماً وثقافة والرد الجائر على مطالب المواطنين بالعدالة الاجتماعية.

وتمّ تجاهل أثر هذه المقاربة على الاستثمار في القطاعات الإنتاجية وعلى تنافسية المنتج المحلي في الأسواق العالمية، مثلما تم تجاهل الأثر على أسعار الأغذية المستوردة. وحرِّفت السياسات النقدية وعمليات القطاع المالي بهدف تقديم قروض ميسّرة المقرّبين من الحكم، فيما حرمت المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المسؤولة عن استحداث معظم الوظائف من الحصول على القروض الحكومية.

الإطار ١-٢: تحرير الأسواق والاستخدام

لا يُمكن الفصل بين مشكلة الاستخدام والفقر، وبالتالي الانتفاضات وبين الإصلاحات والسياسات الاقتصادية التي سادت في المنطقة العربية في العقود الأخيرة. لقد شجّع استمرار أصولية السوق﴾بين الاقتصاديين وصنّاع السياسات على وضع تفسيرات بأن السبب العميق وراء الإخفاقات العربية الاقتصادية هو ضعف الحوكمة السياسية والمؤسسية. بيد أن التجارب المختلفة في جميع أرجاء العالم أنبأت بفشل أصولية السوق بسبب تكاثر أوجه القصور في رزمة السياسات بحدّ ذاتها، حيث استندت هذه الرزمة إلى نظرية خاطئة بشأن الأسواق المثالية عوضاً عن دراسة الأسواق الفعلية في الدول النامية، فيما تجاهلت القضايا ذات الصلة بالتوزيع بسبب افتراض مغلوط عن الأثر الانتشاري وبسبب غياب دولة تساند عقداً اجتماعياً مع جميع المواطنين.

ولقد ركّزت أكثرية الحكومات الحاكمة حتى العام ٢٠١١ على الحصول على دعم الدول والمستثمرين والكتل المؤثرة اقتصادياً وعلى تأييد المؤسسات المالية الدولية والإقليمية. وتمّ تحقيق ذلك من خلال تعميم أو اعتماد برامج تصحيح هيكلي اقتصادي تقليدية تنبأت ب«تحرير قوى السوق الحر وإزالة إجراءات التنظيم والتدخلات الحكومية باعتبارها بالية وثقيلة، الأمر الذي وفّر الموارد والمشروعية لحشد الدعم لحكمها الذي اقترن غالباً مع سياسة قمعية وانتهاكات صارخة لحقوق الإنسان. أضف إلى ذلك، ركّزت العديد من الحكومات على تعزيز المصالح الضيّقة ذات الصلة بعالم الأعمال والمال التي تخدم النخبة الحليفة للطبقة الحاكمة، والعائلات والمجموعات المقربة من الفعاليات الاقتصادية المؤثرة. وعليه، ورغم انسحاب الدولة من الاقتصاد في مرحلة ما بعد الاستعمار، فإنها بالمقابل تحالفت مع «الأسواق» بطريقة أضرت بالمجتمع بأسره.

وبعض النظر عما إذا كانت إخفاقات السياسة الاقتصادية الليبرالية الجديدة هي العامل الأهم وراء الربيع العربي، فإن قوى العولمة والاقتصاد السياسي والحكم المحليين كلها عوامل مهمة لفهم هذه الظاهرة. وبعبارة أخرى، يكمن صلب المشكلة الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة في الخيارات الاقتصادية وفي النماذج المعتمدة من الأنظمة في إطار حكم غير شفاف إلى جانب انحطاط إدارة الدولة التي أهملت مشروعاً (رؤية/إستراتيجية) لتنمية وطنية تشاركية ومعنية بشؤون الطبقات الفقيرة أو المتدنية الدخل التي تشكل السواد الأعظم في هذه المجتمعات.

في ضوء ما تقدّم، تحتاج السياسات المستقبلية إلى إستراتيجيات اقتصادية وطنية متّسقة، تشكّل السياسات التجارية والاستثمار الأجنبي فيها أداوت ضمن سياسة اقتصادية كلية وإطار تنموي. وسوف يؤدي ذلك إلى نمو يتمحور حول خلق فرص العمل وتوزيع أفضل للدخل الوطني من خلال توسيع نطاق القدرات الصناعية، وتنمية قطاعات محددة، وتعزيز الإنتاجية، وزيادة فرص العمل نتيجة مكاسب الكفاءة، وخفض الفقر وبلوغ الأهداف الاجتماعية ذات الصلة.

بعبارات أكثر تحديداً، يجب أن يتضمن الابتعاد عن المقاربات الإيديولوجية المحكومة بالسوق العناصر التالية: (أ) سياسات اقتصاد كلي ودخل تساند المستضعفين اجتماعياً: سياسة اقتصادية كلية مؤيدة للنمو تشدد على الطلب المحلي والاستثمار بغية زيادة القدرة على استيعاب الفائض في سوق العمل ويمكن أن تعتمدها الحكومات الراغبة بإعادة تصميم عقد اجتماعي يتناسب والزمن المعاصر؛ (ب) توسيع حيّز السياسة الوطنية وتبني سياسات نقدية ومالية وضريبية متوازنة من أجل توفير الاستثمار، وتحقيق النمو وزيادة الاستخدام (عوضاً عن الاكتفاء بالتركيز على أهداف ضيقة مثل تثبيت الأسعار، والتدفقات المالية غير المضبوطة وقابلية تحويل الحساب الرأسمالي بشكل كامل)؛ (ج) إستراتيجية تنموية تتمحور حول استحداث الوظائف وتقليص الفقر وإيلاء الاهتمام الكافي بالعلاقات بين الزراعة وسواها من القطاعات الاقتصادية؛ (د) الارتقاء بالتكامل الإقليمي العربي والتنمية عبر تخطي التكامل السطحي من خلال التجارة الحرة للسلع في إطار منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، الذي يمكن توسيعه ليشمل تحرير تجارة الخدمات على المستوى الإقليمي وتعزيز تبادل الاستثمار المباشر بين المناطق.

اقتباسا عن:
حامد القاضي، ومحمود الخفيف ورجا خالدي (٢٠١٢)، التحرير والاستخدام في المنطقة العربية: وصفة الإخفاق؟ الأوراق الأساسية في هذا التقرير، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية؛ تعليقات من كندة محمدية (شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية) وإيستر بوسير (الإتحاد الدولي لنقابات العمال).

وكما ورد في تقرير صدر مؤخراً[١٦]، لم تؤثّر أكثر من ٢٠ سنة من إصلاح السياسات سوى بشكل محدود على تعزيز إمكانيات النمو السريع والمستدام في الكثير من البلدان النامية. وبالفعل، قد تكون الإصلاحات أضعفت هذه الإمكانية عبر عرقلة قيام استثمارات حيوية في البنى التحتية المادية والاجتماعية[١٧]. زد على ذلك، عندما سارعت الحكومات إلى فتح أسواقها أمام الرساميل الأجنبية، جاءت الاستثمارات في أغلب الأحيان كثيفة رأس المال وبالتالي استحال دمجها في شبكات الإنتاج المحلية. وبصورة عامة، أدّت مراحل الانكماش الطويلة، مقرونة بارتفاع معدلات البطالة، إلى إضعاف قدرة التفاوض لدى العمال المنظمين في نقابات وإلى خفض حصة الأجور في الدخل الوطني (الرسم ٣-٢). وقد شجّع ذلك على الاتجاه بشكل أكبر نحو «المرونة في أسواق العمل»، ما زاد من الضغط على الأجور وما يترتب عن ذلك من آثار سلبية على نمو الطلب المحلي. على الرغم من ذلك، قوبل تدني الأجور في القطاعات المعتمدة

على التصدير باعتماد سياسات نقدية تقييدية حافظت على أسعار فائدة مرتفعة من أجل استقطاب الرساميل الأجنبية، لكنها أدّت في المقابل إلى إضعاف التنافسية من خلال حدوث ارتفاع فعلي في أسعار الصرف. وبموازاة ذلك، كبحت هذه السياسة الاستثمار المحلي من خلال رفع كلفة الاقتراض إلى مستويات تعجيزية أمام المستثمرين المحليين في الأصول الثابتة (الإطار ١-٢). وعليه، لم يبق أمام القوى العاملة المتنامية حجماً وعلماً وثقافةً سوى القليل من فرص العمل اللائق. وواصلت البطالة الإلقاء بأوزارها على العمال من جميع مستويات الدخل والتعليم، فيما تراجعت البطالة في مختلف أنحاء العالم (وهو أمر متوقع) في صفوف الأسر الميسورة والباحثين عن عمل الأكثر علماً وثقافةً[١٨]. وحتى في الحالات التي وجد فيها المواطنون العرب فرص عمل في السوق المحلية، كانت علاوات الأجور المخصصة للتعليم هي الأدنى في العالم[١٩].

عندما لا تكون فرص العمل متوافرة محلياً، يتجّه الباحثون عن عمل إلى الهجرة: ورغم أن نسبة المقيمين خارج بلدانهم الأصلية هي ٣ في المائة من إجمالي السكان العالم، فإن هذه النسبة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تصل إلى ٥,٣ في المائة أي ١٨,١ مليون شخص[٢٠]. وتسجل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إحدى أعلى معدلات المهارات في صفوف المغتربين في العالم، أي زهاء ٩ في المائة من القوى العاملة المحلية الماهرة[٢١].

السياسات ما بعد العام ٢٠١٠: ضرورة اعتماد مقاربة إستراتيجية

في أعقاب الربيع العربي، بادرت معظم الدول العربية إلى اعتماد أو توسيع برامج الاستخدام والبرامج الاقتصادية العامة[٢٢] الواردة أدناه والملخّصة في الجدول ١-٣. وتُعتبر هذه السياسات في ظاهرها سياسات واجبة في أي مجتمع واقتصاد حسن الإدارة. على سبيل المثال، يجب أن تكون الأجور مناسبة، كما يجب الاستثمار في التدريب والبنى التحتية ويجب أن تكون الحكومات مجهّزة بالعدد الكافي من الموظفين.

من غير الواضح بعد إذا ما كانت الإجراءات الجديدة معتمدة على أساس اقتصادي مستدام طويل الأمد يعالج هواجس النمو المشترك أم أنها تشكّل «وثيقة سلام» على المدى القصير تعتمد خطوط العقد الاجتماعي القديم وتتبنى الجهود التي يتبناها في تهدئة هواجس المواطنين.

الجدول ١-٣: مواقف البلدان من الربيع العربي بحسب إجراءات الاستخدام بعد العام ٢٠١٠

البلد	التغيّرات في أجور القطاع العام	التغيّرات في الحدّ الأدنى للأجور	الاستخدام في القطاع العام	التدريب	البنى التحتية
البحرين	X	X	X	X	X
مصر	X	X	X	X	X
العراق	X				X
الأردن	X	X	X	X	X
الكويت	X				X
لبنان	X	X			
ليبيا	X	X	X		
المغرب	X	X	X	X	
عُمان	X	X	X	X	
قطر	X				X
السعودية	X	X	X	X	X
سوريا	X			X	
تونس	X		X	X	
الإمارات العربية المتحدة المتحدة	X	X			X
اليمن	X		X	X	

المصدر: من عدة مطبوعات واعلانات وتقارير اعلامية.

من المبكر تقييم الإجراءات المعتمدة بعد العام ٢٠١٠ على أسس اقتصادية. لكن المبادئ الأساسية لاستحداث فرص العمل اللائق معروفة[٢٣]: منها حسن أداء الاقتصاد الكلي ووجود حوار اجتماعي فعال.

تعتمد فرص العمل المستحدثة في بلد معيّن على الحالة الصحية للاقتصاد الكلي. للحصول على عمل لائق، يجب في المقام الأول أن يكون هناك خلق لفرص العمل. وإذا كانت السياسات المالية والنقدية والضريبية والصناعية والتجارية والاستثمارية والخاصة بالأعمال غير مدروسة بشكل جيد، فإن الاقتصاد يستطيع خلق فرص عمل محدودة فقط، وهي ليست لائقة بالضرورة. على سبيل المثال، في الكثير من الحالات، تكون المشاريع الكبرى في المنطقة العربية ضعيفة الارتباط بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وذات تأثير مباشر ضعيف على الاستخدام بصرف النظر عن منافعها على الاقتصاد على المدى الطويل (كما في قطاعات المياه والطاقة إلخ).

وعلى نحو مماثل، يمكن أن تعير سياسات الاستثمار انتباهاً أكبر لاعتبارات المدى القصير، وبالتالي تجتذب الأنشطة المنفلتة والمضاربات؛ ويحدث اختلال في التجارة جراء الحماية والدعم اللذين يخدما مصالح أقلية على حساب الأكثرية الساحقة من السكان؛ وتواجه تنمية الأعمال العراقيل نتيجة الإجراءات البيروقراطية، إن لم يكن الفساد الصريح.

وعلى نحو أكثر تحديداً، يمكن للسياسات المالية والضريبية أن تساهم في تعزيز الطلب على اليد العاملة. ونحن ندرك تماماً من الأدلة المشتركة بين البلدان ومن التجارب القطرية المحددة أن صعوبة الحصول على التمويل والاستثمار غير المناسب في البنى التحتية يعيقان بشكل كبير تطوّر القطاع الخاص وبالتالي استحداث فرص العمل[٢٤].

يُعتبر ضمان الوصول بشكل أكبر إلى التمويل مسألة أساسية في السياسات النقدية والمصرفية، فيما يُعتبر تأمين الاستثمار المناسب في البنى التحتية جانباً أساسياً من جوانب سياسة مالية عامة، لاسيما وأن ذلك يؤثّر على حشد الموارد. لذا، من العدل القول أن الإطار الاقتصادي الكلي التقليدي، لم يعر اهتماماً كافياً للقضايا الأساسية المذكورة بسبب تركيزه على مكافحة التضخم وترشيد الإنفاق العام. من هنا نرى بعض اقتصاديات المنطقة تجاهد مجدداً لفرض التقشف في الموازنة وتسعى إلى إبقاء التضخم منخفضاً دون ١٠ في المائة[٢٥].

قد يتأثر توزيع الموارد بين القطاعات التجارية وغير التجارية وبالتالي الطلب على اليد العاملة أيضاً بسياسات أسعار الصرف وإدارة حساب رأس المال. ويمكن للسياسات المعتمدة هنا أن تفسح المجال للسياسات الضرورية لتشجيع استحداث فرص العمل. لكن الكثير من البلدان في المنطقة أضاعت فرصة استخدام أسعار الصرف في التأثير على التحوّلات الهيكلية[٢٦].

لبناء قطاع خاص تنافسي عالي القيمة المضافة، لا بد من تحقيق مستوى من تكافؤ الفرص. لقد توصّل مؤتمر العمل الدولي (٢٠٠٧) إلى مجموعة من النتائج القائمة على توافق ثلاثي الأطراف يشمل الشروط والمجالات السياساتية المتعلقة ببيئة التمكين، وهي:

- السلم والاستقرار السياسي؛
- الحكم الرشيد؛
- الحوار الاجتماعي؛
- احترام حقوق الإنسان الشاملة ومعايير العمل الدولية؛
- ثقافة الريادة؛
- السياسة الاقتصادية الكلية السليمة والمستقرة والإدارة الجيدة للاقتصاد؛
- التجارة والتكامل الاقتصادي المستدام؛
- البيئة التنظيمية والقانونية التمكينية؛
- سيادة القانون وحقوق الملكية الآمنة؛
- المنافسة الشريفة؛
- الحصول على الخدمات المالية؛
- البنى التحتية المادية؛
- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛
- التعليم والتدريب والتعلّم مدى الحياة؛
- العدالة الإجتماعية والتضمين الإجتماعي؛
- الحماية الاجتماعية الملائمة والإدارة المسؤولة للبيئة.

في سوق العمل، يمكن أن يكون لتمثيل العمال وأصحاب العمل لجهة الحرية النقابية والحوار الاجتماعي أثار على الاقتصاد برمته. وفي الواقع، يُعتبر الحوار الاجتماعي شرطاً أساسياً لضمان حسن سير الاقتصاد الكلي. ورغم أن قانون العمل ينظّم سوق العمل، فإنه عندما يبدأ بالتأثير على مصالح العمال أو أصحاب العمل، قد يؤدي ذلك إلى الإفلاس في صفوف أصحاب العمل أو إلى اضطرابات في صفوف العمال. وبالتالي، تكون الحصيلة نشوب نزاع في سوق العمل، إن لم يكن في المجتمع برمته. لذا ينبغي نزع فتيل التوتر وبلورة آليات حوار اجتماعي يعالج النزاعات بطريقة مقبولة من جانب أصحاب العمل والعمال على حد سواء. وتزداد فعالية الحوار الاجتماعي بفعل الصفة التمثيلية لجمعيات أصحاب العمل والنقابات العمالية[٢٧].

وبشكل عام، وكما ورد في الإطار ١-٣، لا تتماشى الحقوق الأساسية وحسب مع السياسات المراعية للوظائف بل وتكمّلها على حد سواء. فهي تُعتبر جزءاً أساسياً من رزمة السياسات المتسّقة وتزداد أهميتها الحاسمة مع نموّ الاقتصاد والدخل الفردي وما يصاحب ذلك من زيادة في تطلّعات المواطنين.

الإطار ١-٣: معايير العمل والأداء الاقتصادي وغياب المساواة

تُعتبر معايير العمل الدولية أحيانا سبباً وراء تكبّد التكاليف الكبيرة وبالتالي عرقلة التنمية الاقتصادية. لكن الأبحاث تشير إلى أنّ الامتثال إلى معايير العمل الدولية يتلازم في أكثر الأحيان مع التحسّن في الإنتاجية والأداء الاقتصادي.

يمكن أن تساهم زيادة الأجور وتحسين المعايير الخاصة بأوقات العمل واحترام المساواة في تحسين إنتاجية العمّال وزيادة رضاهم وخفض معدل دوران الموظفين. أما الاستثمار في التدريب المهني فقد يُسهم في الارتقاء في تدريب القوى العاملة. أما معايير السلامة فقد تساعد في الحدّ من الحوادث المكلفة ورسوم الرعاية الصحية. أما حماية الاستخدام فقد تشجع العمّال على المجازفة والابتكار. أما الحماية الاجتماعية مثل خطط البطالة وسياسات سوق العمل النشطة فقد تساهم في زيادة مرونة سوق العمل وفي جعل الإصلاحات أكثر قبولاً وبالتالي أكثر استدامة. أما الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، فقد تفضي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والعمّال وبالتالي إلى الحدّ من النزاعات العمالية المكلفة وتعزيز الاستقرار الاجتماعي.

إلى ذلك، لا تغيب منافع معايير العمل عن بال المستثمرين الأجانب باعتبار أنّ الاستقرار الاجتماعي والسياسي أهمّ من اليد العاملة الرخيصة بنظرهم لدى اختيار البلدان للاستثمار فيها. وفي الوقت نفسه، لا يتوافر الكثير من الأدلة بشأن تزايد تنافسية البلدان التي لا تحترم معايير العمل في الاقتصاد العالمي.

على سبيل المثال، تمكّنت الدول المرتفعة الدخل (مثل النمسا، وأستراليا، وسويسرا ودول الشمال) من بلوغ معدلات الاستخدام المرتفعة والحدّ من فروقات الدخل نسبياً من خلال تعزيز منظومات الحماية الاجتماعية، وتوسيع نطاق الاتفاقيات الجماعية، وتعزيز المؤسسات الثلاثية واحترام الحقوق السياسية. والأمر سيان بالنسبة إلى الدول المتدنية والمتوسطة الدخل مثل الأوروغواي والجمهورية التشيكية.

في الكثير من الاقتصاديات النامية والانتقالية، ينشط جزء كبير من القوى العاملة في الاقتصاد غير المنظّم، حيث تفتقر هذه البلدان في أغلب الأحيان إلى توفير العدالة الاجتماعية الفاعلة. لكن، يمكن أن تكون معايير العمل الدولية أدوات فاعلة في هذه الحالات أيضاً، من خلال توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، وضمان السلامة والصحة المهنيتين، وإتاحة التدريب المهني، ما يساهم بدوره في الحدّ من الفقر وانخراط العمّال في الاقتصاد المنظّم. كما تنصّ معايير العمل الدولية على إنشاء المؤسسات والآليات التي تساعد في تنظيم الاقتصاد وإشاعة مناخ من الثقة والنظام الضروري للتنمية.

يساهم الإطار القانوني للمعايير الاجتماعية في تكافؤ الفرص في الاقتصاد العالمي، كما يساعد الحكومات وأصحاب العمل على تفادي خفض معايير العمل بحجة الحصول على ميزة تنافسية أكبر في مجال التجارة الدولية. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ مثل هذه الممارسات لا تعود بالفائدة على أي جهة من الجهات. وقد يساهم تخفيض معايير العمل في شيوع تدني الأجور والمهارات وزيادة معدل دوران القطاعات إلى جانب الحؤول دون تطوير استخدام عالي المهارات وأكثر استقراراً.

المصدر: كوتشيرا (٢٠٠٢) ومنظمة العمل الدولية (٢٠٠٢ و٢٠٠٨، الفصل ٦).

ملاحظات ختامية

ساهم الاقتصاد السياسي قبل اندلاع الانتفاضات العربية في الحدّ من قدرة صناع السياسات على إصلاح القطاع الخاص، حيث انحصرت عمليات صنع السياسات بالأوساط الحكومية دون إسهام يُذكر من قطاع الأعمال. ومن جهته، يفتقر القطاع الخاص إلى الشروط والخصائص الأساسية التي تسمح بترجمة النمو إلى معايير أفضل للعيش كما هي الحال في أصقاع أخرى من العالم. ولا يزال يتسم بتدني مستويات التنويع ومعدلات الإستثمارات الخاصة والاستثمار الخاص والتنافسية وبضعف ملاءمة بيئة الأعمال.

ومنذ أواخر التسعينيات، شهد الكثير من البلدان العربية نمواً اقتصادياً سريعاً نسبياً، ولو بدرجات أقل في الدخل الفردي. ولهذا، كانت وتيرة خلق فرص العمل سريعة كما يظهر من ارتفاع قيمة مرونة الإنتاج-الاستخدام. أما تدني معدلات النمو الاقتصادي نسبياً وارتفاع استجابة الاستخدام فيشير إلى تخلّف نمو الإنتاجية في المنطقة العربية. وهذا يتماشى مع الملاحظة القائلة بأن هيكلية الإنتاج في هذه المنطقة تميل إلى المنتجات ذات القيمة المضافة المتدنية، وبأن التصنيع أدنى مما هو متوقع قياساً إلى الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة. وبالرغم من الإصلاحات الاقتصادية الموجهة، فشلت المنطقة العربية في خوض غمار المنافسة في السوق العالمية: ففي أواسط العقد ٢٠٠٠، تجاوزت صادرات الفيليبين المصنعة صادرات منطقة الشرق الأوسط مجتمعةً [٢٨].

مما لا شكّ فيه أن موجة الإصلاحات الاقتصادية المعتمدة على أساس مبدأ «الإصلاح الاقتصادي أولاً والسياسي لاحقاً» قد ناسبت الأنظمة الاستبدادية حيث أنها لم تهدّد بقاءها ومصالحها أقلّه على المدى القصير. كما ناسبت المستثمرين الذين يحبّذون الاستقرار السياسي. لكن في نهاية المطاف، بقيت زيادة الدخل الفردي محدودة، فيما بقيت المنطقة عالقة في دوامة عدم كفاءة الحكم بسبب بطء الإصلاحات السياسية.

قد لا تكون الصورة الإيجابية التي انبثقت في البداية من الإصلاحات غير متوقعة، فالاتجاه نحو إعطاء القطاع الخاص دوراً أكبر لا بد وأن يفضي إلى بعض النتائج الإيجابية على الأقل بسبب النموذج الدولاني الذي ساد لعقود. وبالرغم من غياب اليقين بشأن عدالة مسار النمو بالأرقام[٢٩]، تبقى الحقيقة هي أن الإصلاحات الاقتصادية قامت بشكل كبير على اعتبارات خاصة قصيرة المدى حابت في معظم الأحيان المقربين من الحكم. فقد جاءت فرص العمل الجديدة «غير متّسقة» مع تنامي المؤهلات التعليمية والتوقعات لدى الطبقات الوسطى الصاعدة. لقد قاد الأداء الاقتصادي القوي ظاهرياً في المنطقة العربية خلال العقدين الأخيرين إلى تنامي الشعور بتزايد الإجحاف وغياب المساواة.

الفصل ٢
السكان، وعرض اليد العاملة، والاستخدام والبطالة

مقدّمة

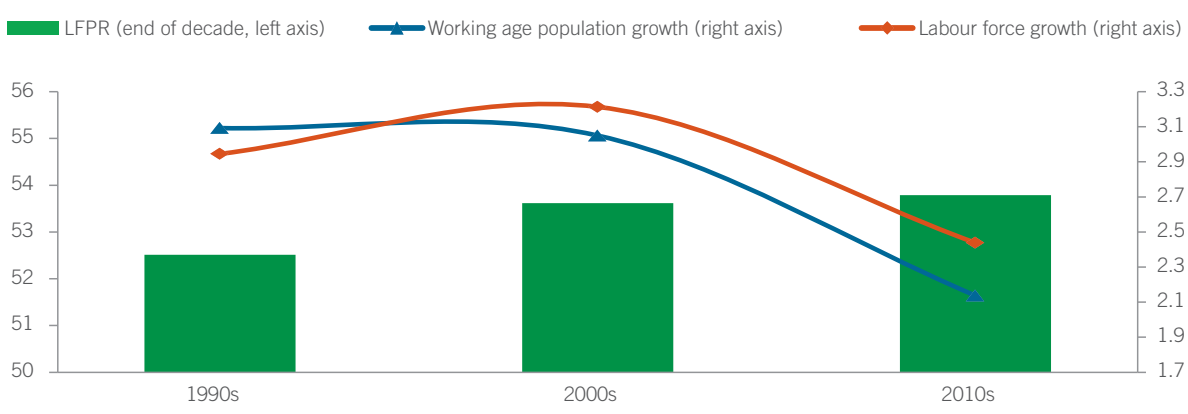
يتناول هذا الفصل الاتجاهات العامة للسكان والقوى العاملة في المنطقة العربية. ويبين أن هناك تراجعاً حاداً في معدلات الخصوبة وتراجعاً موازياً في نسبة الشباب من السكان وبالتالي من سوق العمل. من ناحية القوى العاملة، تشير البيانات إلى ثلاث سمات مهمة تنطبق بشكل أو بآخر على جميع الدول العربية بشكل عام. أولاً، لا تزال معدلات مشاركة القوى العاملة متدنية في المنطقة العربية. ثانياً، بالرغم من تدّني هذه المعدلات، تشهد المنطقة أعلى معدلات البطالة عالمياً سواء بين الشباب أو في البطالة الإجمالية. ثالثاً، تتأثّر معدلات مشاركة القوى العاملة ومعدلات البطالة بشكل كبير بالفروقات الكبيرة في النوع الاجتماعي. في المقابل، أحرزت المنطقة العربية تقدّماً مع مرور الوقت على صعيد السمات الثلاث المذكورة، في مجال التعليم (الفصل ٤)، حيث تضاعفت نسبة الشباب المتمدرسين من إجمالي السكان في السنوات العشرين الفائتة (من ٢,٨ في المائة إلى ٥,٦ في المائة)، ولاسيما نسبة النساء المتمدرسات. وتراجعت نسبة الشباب المستخدمين والعاطلين عن العمل من إجمالي القوى العاملة (جميع الشرائح العمرية). في المقابل، زادت نسبة السكان في سن العمل (١٥-٦٤ سنة) من نحو ٥٥ في المائة إلى ٦٣ في المائة؛ وذلك يعود بشكل أساسي إلى زيادة عدد السكان البالغين (٢٥-٦٤ سنة). وبالتالي، زادت معدلات المشاركة في القوى العاملة، بشكل أساسي نتيجة انخراط عدد أكبر من النساء في سوق العمل.

وبالرغم من شيوع هذه الاتجاهات على نطاق واسع في معظم الدول العربية، جاءت معدلات البطالة متفاوتة في الأقاليم الفرعية الثلاثة، حيث تراجعت تراجعاً ملحوظاً في شمال أفريقيا نتيجة تراجع البطالة بشكل كبير في الجزائر (بموازاة تزايد الأنشطة غير المنظّمة) والمغرب، وراوحت مكانها في الشرق الأوسط وسجّلت ارتفاعاً في دول مجلس التعاون الخليجي (رغم انطلاقها من مستويات متدنية). في العقدين الأخيرين، اللذين انطلقت فيهما الإصلاحات الاقتصادية، زاد إجمالي السكان في المنطقة العربية من ٢٢٤ مليون نسمة إلى ٣٤٣ مليون نسمة أي ٥٣ في المائة. أما عدد الأطفال (دون سنّ الـ١٥) فقد زاد بأقل من ٥٠ في المائة من الزيادة في إجمالي عدد السكان (٢٠ في المائة) وساهم فقط بواقع ١٦ في المائة في إجمالي النمو السكاني. وتعكس هذه الأرقام تدني الخصوبة في المنطقة حيث تراجعت من معدل ٧ أطفال للمرأة الواحدة في الخمسينيات إلى قرابة ٣ أطفال اليوم. وقد أثر ذلك بشكل متناسب على حجم السكان في سنّ العمل ونمو القوى العاملة (الرسم ٢-١). ويُعتبر ذلك مهماً نظراً لأهمية حجم ومعدل نمو القوى العاملة مقابل حجم ومعدل نمو الاقتصاد. على سبيل المثال، قد يزداد معدل مشاركة القوى العاملة بسرعة، لكن لن يدخل سوق العمل سوى عدد قليل من العمال في حال تراجع حجم السكان في سن العمل بوتيرة أسرع. وعندما نأخذ هذه الاعتبارات بالحسبان، لا يفاجئنا تحسّن نتائج الاستخدام في العقدين الأخيرين بالمقاييس التاريخية، فيما راح معدل النمو في القوى العاملة يتراجع في التسعينيات ليصبح أدنى من معدل النمو الاقتصادي.

لقد تمّ إيلاء الكثير من الإهتمام إلى مقولة «طفرة الشباب»، التي تفيد بتفاقم مخاطر الاضطرابات الاجتماعية في حال ازداد عدد الشباب كثيراً وانتشرت البطالة في صفوفهم على نطاق واسع. وبالفعل، تُرجع الكثير من الدراسات نشوء الاضطرابات إلى حجم الشباب والبطالة. لكن طفرة الشباب بلغت ذروتها في المنطقة العربية في بداية

الرسم ٢-١: تراجع الضغوط المرتبطة بالسكان والقوى العاملة في السنوات العشرين الأخيرة

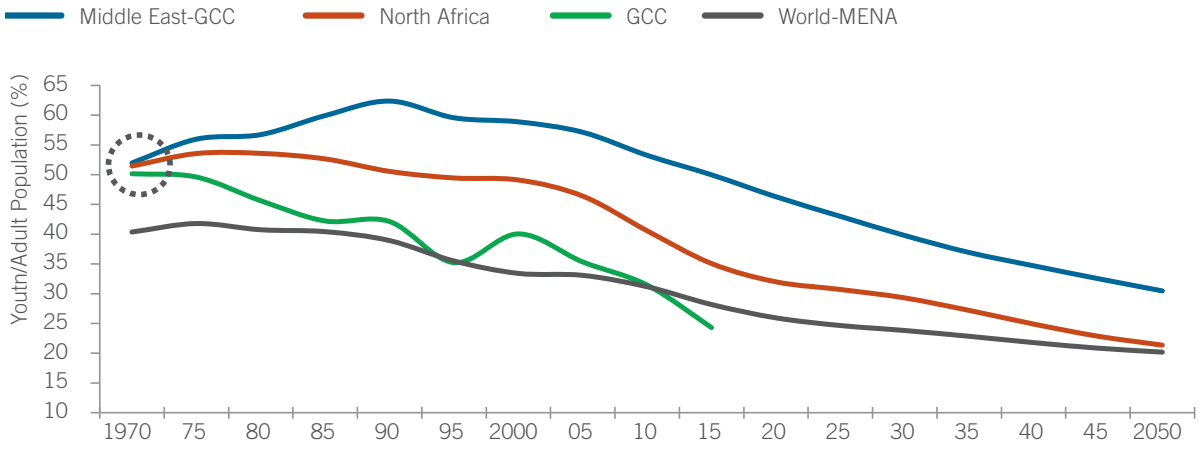
اتجاهات القوى العاملة، التسعينيات – ٢٠١٠



ملاحظة: يوازي معدل مشاركة القوى العاملة المعدل القطري.
المصادر: الإحصاءات العمالية في منظمة العمل الدولية والمؤشرات الأساسية لسوق العمل في قاعدة البيانات الخاصة بمنظمة العمل الدولية.

الرسم ٢-٢: تراجع مطرّد في نسبة الشباب إلى البالغين

نسبة الشباب إلى البالغين بحسب الأقاليم العربية الفرعية، ١٩٧٠-٢٠٥٠



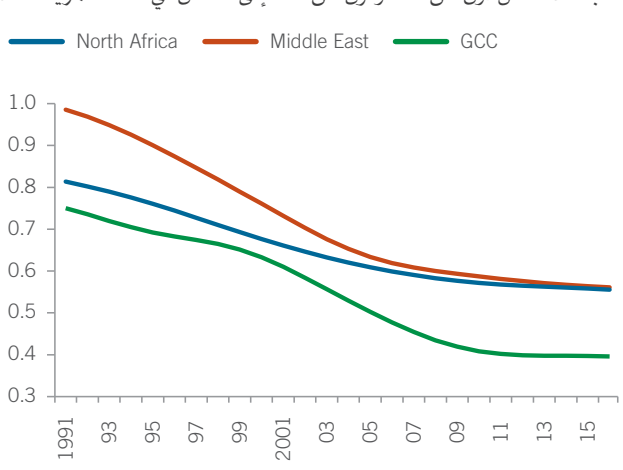
ملاحظات: (أ) توقّعات ما بعد العام ٢٠١٢؛ (ب) لا يتم تضمين التوقّعات الخاصة بدول مجلس التعاون الخليجي لأنّ هذه النسبة تعتمد على سياسات الهجرة أكثر من اعتمادها على التركيبة السكانية المحلية.
المصدر: قاعدة بيانات شعبة السكان التابعة للأمم المتحدة.

التسعينيات. وبحسب الرسم ٢-٢، كان يوجد ٥٠ شاباً من أصل ١٠٠ بالغ في السبعينيات في الأقاليم الفرعية الثلاثة. بعبارة أخرى، كانت الأقاليم الفرعية الثلاثة متشابهة بهذا الخصوص. ومنذ ذلك الحين، واصلت نسبة الشباب إلى البالغين تراجعها في شمال أفريقيا ودول مجلس التعاون الخليجي، حيث تدّنى المعدل المذكور عن المعدل العالمي في دول مجلس التعاون الخليجي[٣٠]. وشهد الشرق الأوسط ارتفاعاً أولياً في نسبة الشباب إلى البالغين في بداية التسعينيات لكن عادت هذه النسبة لتتراجع ابتداء من تلك الفترة. وبالتالي، يمكن القول أن المنطقة العربية وصلت إلى بداية نهاية الديناميكيات الديمغرافية المطرّدة القائمة في الماضي، حيث وصلت نسبة الأطفال ما دون سن الـ١٥ إلى ٤٢,٥ في المائة من عدد سكان المنطقة العربية عام ١٩٩١، ثم تراجعت وبلغت ٣٣,٤ في المائة عام ٢٠١٠. أما نسبة المسنّين (٦٥ سنة وما فوق) فقد ارتفعت من ٢,٧ في المائة إلى ٣,٥ في المائة في العقدين المنصرمين. وقد أدّت هذه التغييرات مجتمعة إلى تراجع نسبة الإعالة الديمغرافية أي الأشخاص خارج شريحة السكان في سن العمل (دون الـ١٥ وفوق الـ٦٥) إلى الأشخاص ضمن شريحة السكان في سن العمل (الرسم ٢-٣).

وإذا تخطينا هذه الصورة الإجمالية، اتضح لنا تعقيد الهيكلية والتغييرات ذات الصلة بالسكان والقوى العاملة (الإطار ٢-١). أولاً، تُعتبر هذه الأخيرة مهمة من أجل قياس الاستخدام والبطالة وتصميم سياسات التعليم والنوع الاجتماعي والحماية الاجتماعية. على سبيل المثال، تشهد المنطقة العربية تنامي حصة الأشخاص الذين تجاوزوا سن العمل. ثانياً، في ظل تنامي التحصيل العلمي لدى النساء قد تشمل معدلات البطالة الكثير من النساء «المحبطات» واللواتي لا تظهر أعدادهن في إحصائيات البطالة الرسمية. ثالثاً، بالرغم من ارتفاع معدل التعطّل بين الشباب الذكور (غير المتمدرسين وغير العاملين)، يتواجد معظم غير المتمدرسين في القوى العاملة لكن بصفة عاطلين عن العمل. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى ارتفاع معدل البطالة في المنطقة العربية في مختلف المراحل الزمنية لكن هذا لا يعني بشكل تلقائي تنامي حصة الشباب العاطلين عن العمل من إجمالي السكان مع مرور الوقت. بل على العكس، لم تشكل هذه الأخيرة منذ العام ١٩٩١ سوى أقل من ١ في المائة من إجمالي النمو السكاني، باعتبارها الشريحة الأقل نمواً قياساً إلى الشرائح السكانية الفرعية الأخرى[٣١]. ويُعزى ذلك من جهة إلى تراجع حصة الشباب الإجمالية من السكان ومن جهة أخرى إلى تزايد عدد الطلاب في السنوات العشرين الأخيرة بواقع الثلث (٣٧ في المائة) للذكور وبأكثر من ثلاثة أضعاف (٣٥٥ في المائة) للإناث. ونتيجة لذلك، شكّل نمو عدد الطلاب ١٠,٨ في المائة من إجمالي الزيادة السكانية في المنطقة العربية، أي ٥ في المائة للرجال و٥,٨ في المائة للنساء.

الرسم ٢-٣: تراجع نسبة الإعالة الديمغرافية

نسبة الأشخاص دون سن الـ١٥ وفوق سن الـ٦٥ إلى السكان في الفئة العمرية ١٥-٦٤



المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠١١ ب و٢٠١٢).

الإطار ٢-١: تعقيد بنية السكان والتغييرات في القوى العاملة

من المهم دراسة التغيّرات الكلية في القوى العاملة في مختلف المراحل الزمنية ضمن المجموعات السكانية الرئيسية مثل:

- الأطفال (٠-١٤)
- الشباب مقسّمين إلى متمدرسين، ومستخدمين، وعاطلين عن العمل و«غير متمدرسين، وغير ملتحقين بالقوى العاملة»
- البالغين مقسّمين إلى مستخدمين، وعاطلين عن العمل وغير ناشطين
- المسّنين (٦٥+)

لقد زاد عدد السكان الإجمالي في الدول العربية بواقع ٥٣ في المائة بين ١٩٩١ و٢٠١٠ أو بمعدل سنوي ٢,٢ في المائة. أما الأطفال (٠-١٤) فقد بلغت نسبتهم من إجمالي السكان ٤٣ في المائة من إجمالي السكان عام ١٩٩١ لكنهم ساهموا بواقع ١٦ في المائة فقط في نمو السكان الإجمالي، بزيادة قدرها أقل من ١ في المائة سنوياً.

بالنسبة إلى المجموعات الفرعية السكانية ومستواها العلمي ووضعها في سوق العمل:

- تزايد عدد الشباب الذكور (الإناث) في المدرسة بواقع ٧٧ في المائة (١١٦ في المائة) أو ٢,٩ في المائة (و٣,٩ في المائة) سنوياً.
- تزايد استخدام الشباب الذكور والإناث سنوياً بشكل أو بآخر بالمعدل نفسه (١,٧ مقابل ١,٦ في المائة) لكن حصتهما من السكان تراجعت من ٥,٢ إلى ٤,٧ في المائة، وذلك عائد جزئياً إلى تزايد الالتحاق بالمدارس والجامعات.
- ساهم الشباب العاطلون عن العمل بواقع ١ في المائة من الزيادة الإجمالية للسكان (بالتساوي بين الذكور والإناث) رغم وجود عدد أقل من الشابات في القوى العاملة: ازداد عدد الذكور سنوياً بواقع ١,١ في المائة (مقابل ١,٧ في المائة لنمو الاستخدام كما ورد في الفقرة السابقة) فيما ازداد عدد الإناث بواقع ١,٨ في المائة (مقابل ١,٦ في المائة لنمو الاستخدام).
- أما التغييرات في نسبة الشباب «غير المتمدرسين، وغير الملتحقين بالقوى العاملة» فهي التي تتبقى من الفئات الثلاث السابقة (الشباب المتمدرسين، والمستخدمين والعاطلين عن العمل). لقد بلغت حصة الشباب الذكور «غير المتمدرسين وغير الملتحقين بالقوى العاملة» من إجمالي السكان ٠,٣ في المائة في العامين ١٩٩١ و٢٠١٠، فيما تراجعت حصة الإناث من ٤,٥ في المائة إلى ٣,٤ في المائة. وبلغت مساهمة الشباب الذكور والإناث مجتمعة في النمو السكاني ١,٥ في المائة فيما بلغت مساهمة الإناث لوحدها ١,٢ في المائة.
- يُعتبر الاستخدام المساهم الأكبر في التغيير السكاني حيث شكل ٣٥ في المائة من الزيادة السكانية. فقد تزايد استخدام الذكور بنسبة ٨٩ في المائة واستخدام الإناث بنسبة ١٢٦ في المائة. وهذا زاد حصة المستخدمين من إجمالي السكان من ١٩,٤ في المائة إلى نحو ٢٥ في المائة، فيما تزايدت نسبة استخدام الإناث إلى الذكور من ١:٥ إلى ١:٤.
- تعكس التغيرات في بطالة البالغين التغيرات في بطالة الشباب، حيث ساهمت بطالة البالغين بواقع ٢ في المائة في النمو السكاني بالتساوي بين الذكور والإناث رغم وجود عدد أقل من البالغات في القوى العاملة. لكن، بالرغم من زيادة عدد الشباب الذكور العاطلين عن العمل بوتيرة أقل من استخدام الذكور وبالرغم من ازدياد عدد الشابات الإناث العاطلات عن العمل بوتيرة أكبر من استخدام الإناث، شهد البالغون والبالغات زيادة في الاستخدام أكثر منها زيادة في البطالة، حيث زادت حصة البالغين العاطلين عن العمل من السكان بواقع ٢,٤ في المائة سنوياً مقابل ٣,٢ في المائة لمعدل استخدامهم فيما زادت حصة البالغات العاطلات عن العمل من السكان بواقع ٤ في المائة سنوياً مقابل ٤,٢ في المائة لمعدل استخدامهن.
- يُعتبر البالغون غير الناشطين ثاني أكبر مساهم في التغيّر السكاني حيث يشكلون ٢٧ في المائة من الزيادة السكانية. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى تنامي التعطّل بوتيرة أسرع بين الرجال أكثر منه بين النساء، حيث بلغت معدلات الزيادة السنوية ٤,٣ في المائة للرجال دون سن الـ٦٥ و٣,٨ في المائة للرجال فوق سن الـ٦٥ و٢,٨ في المائة للنساء دون سن الـ٦٥ و٣,٥ في المائة للنساء ما فوق سن الـ٦٥.

المصدر: أنظر الجدول أ-٨ في الملحق.

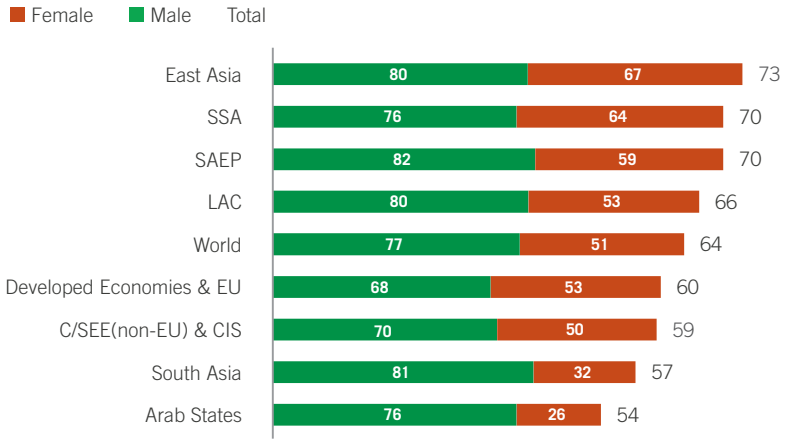
معدل مشاركة القوى العاملة: غير متدن جداً باستثناء معدل مشاركة النساء

بصورة عامة، تسجّل المنطقة العربية معدلات متدنية لمشاركة القوى العاملة. لكن، يُعزى هذا الوضع بشكل أساسي إلى تدني مشاركة الإناث في القوى العاملة. وبالفعل، يتطابق معدل مشاركة الرجال في المنطقة العربية مع المتوسط العالمي (الرسم ٢-٤).

لكن القوى العاملة تضمّ نحو ربع النساء في العالم العربي (٢٦ في المائة) مقابل متوسط عالمي يبلغ ٥١ في المائة. وتسجل دول مجلس التعاون الخليجي أعلى المعدلات (٣٨ في المائة بشكل إجمالي، لكن فقط ٣١ في المائة بين العاملات الوطنيات مقابل ٥٥ في المائة بين العاملات الأجنبيات) يتبعها شمال أفريقيا (٢٧ في المائة) ثم الشرق الأوسط (١٩ في المائة). وخلاصة القول، يُعزى تدني معدل المشاركة في القوى العاملة في المنطقة العربية إلى تدني مشاركة النساء في القوى العاملة حتى وإن استثنينا الطلاب من السكان في سن العمل (الرسم ٢-٥). بيد أن الاتجاهات الأساسية تُعتبر إيجابيةً نتيجة تزايد مشاركة النساء في القوى العاملة بموازاة ارتفاع تحصيلهن العلمي بشكل كبير في المنطقة العربية. وبالتالي، بالرغم من عدم انخراط العديد من الشابات العربيات في القوى العاملة اليوم نتيجة الالتحاق بالمدارس والجامعات، قد ينخرطن بأعداد أكبر في القوى العاملة في المستقبل أكثر منه في الماضي القريب: فقد ارتفع معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة في جميع البلدان العربية تقريباً في العقدين المنصرمين، حيث زاد بواقع ٥٠ في المائة تقريباً أو أكثر في سبعة دول عربية، على الرغم من التراجع الطفيف في مصر والمغرب وسوريا (الرسم ٢-٦).

الرسم ٢-٤: تشابه مشاركة الذكور في القوى العاملة في المنطقة العربية مع نظيراتها في المناطق الأخرى

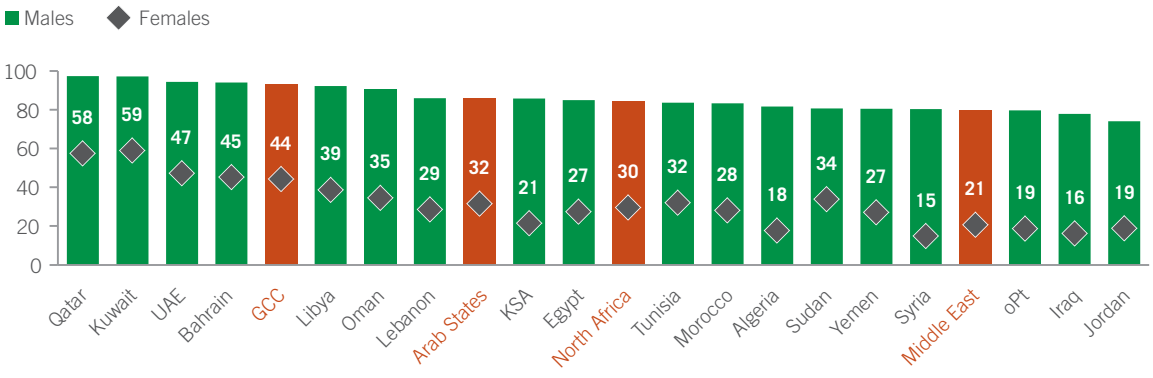
معدل مشاركة القوى العاملة (١٥+) بحسب النوع الاجتماعي والإقليم، ٢٠١٠



المصدر: قاعدة بيانات المؤشرات الرئيسية لسوق العمل في منظمة العمل الدولية

الرسم ٢-٥: تدني معدلات مشاركة القوى العاملة في المنطقة العربية كنتيجة رئيسية لتدني معدلات مشاركة الإناث

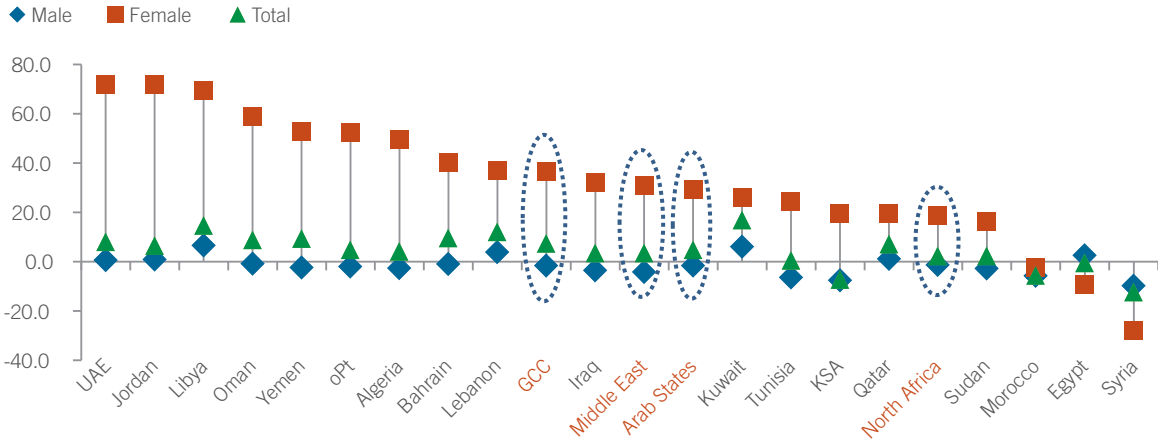
معدل مشاركة القوى العاملة (١٥-٦٤) باستثناء الطلاب حسب النوع الاجتماعي (في المائة)، ٢٠١٠



المصدر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل في قاعدة البيانات الخاصة بمنظمة العمل الدولية وقواعد بيانات معهد الإحصاءات لدى اليونسكو

الرسم ٢-٦: ازدياد معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة في جميع البلدان العربية في السنوات العشرين الفائتة

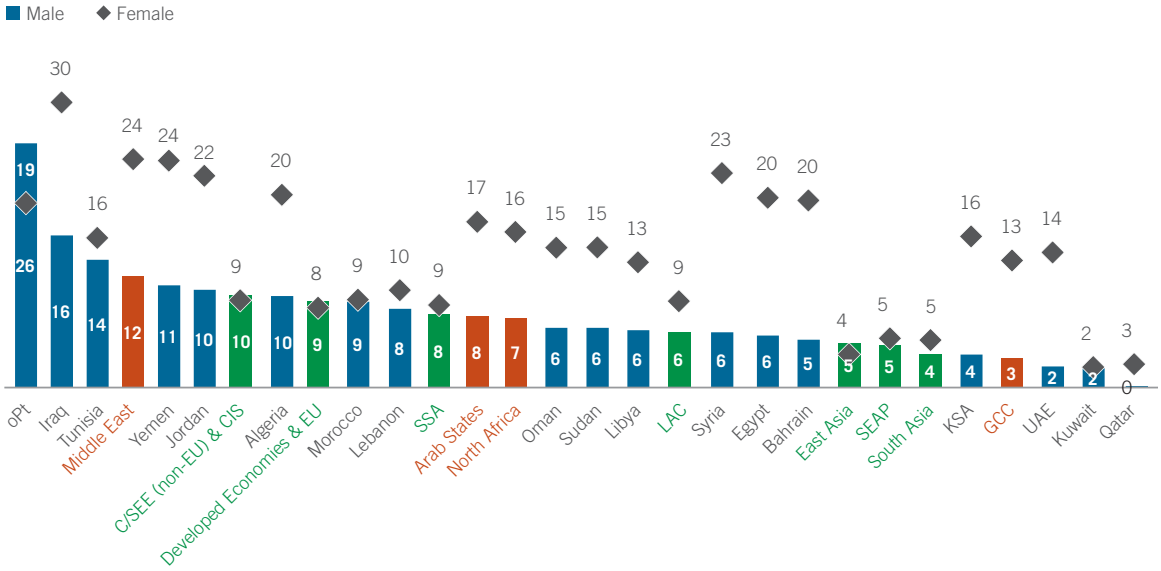
نسبة التغيّر في المعدل الإجمالي لمشاركة القوى العاملة (١٥-٦٤) على أساس النوع الاجتماعي، ١٩٩٠-٢٠١٠



ملاحظة: الدوائر تشير إلى المتوسط الإقليمي.
المصدر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل الصادرة عن منظمة العمل الدولية.

الرسم ٢-٧: يتأثر معدل البطالة في المنطقة العربية بشكل كبير بمعدل البطالة بين النساء

معدل البطالة على أساس النوع الاجتماعي، ٢٠١٠



ملاحظات: (أ) تشير الأعمدة الحمراء إلى المتوسط السائد في الأقاليم العربية الفرعية الثلاث فيما تشير الأعمدة الخضراء إلى المتوسط السائد في الأقاليم الأخرى فيما تشير الأعمدة الزرقاء إلى المتوسط السائد في كل بلد من البلدان العربية. (ب) تشير الأرقام الإقليمية إلى المتوسط المرجح للسكان.
المصدر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل الصادرة عن منظمة العمل الدولية.

تفاوت الانخفاض في معدل البطالة

أسوةً بمعدل مشاركة القوى العاملة، يتأثّر معدل البطالة في المنطقة العربية إلى حدّ كبير بمعدل البطالة بين النساء. ويُعتبر معدل البطالة بين الذكور عالياً أيضاً ولكن غير استثنائي باستثناء المعدل المسجل في منطقة الشرق الأوسط حيث يبلغ ١١,٧ في المائة (الرسم ٢-٧). في المقابل، يسجّل معدل البطالة لدى الذكور في شمال أفريقيا نسبة ٧,٤ في المائة و٣,١ في المائة في دول مجلس التعاون الخليجي. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه المعدلات أدنى من المعدلات السائدة في دول أوروبا الوسطى/جنوب شرقي أوروبا غير الأعضاء في الإتحاد الأوروبي وفي رابطة الدول المستقلة في آسيا الوسطى (٩,٨ في المائة) والبلدان مرتفعة الدخل (٩,١ في المائة) وأفريقيا جنوب الصحراء (٧,٧ في المائة). وتسجّل جميع الدول العربية في شمال أفريقيا معدلات أدنى من هذه المعدلات باستثناء تونس، حيث يبلغ معدل البطالة بين الذكور ١٣,٥ في المائة. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى تراجع معدل البطالة في الدول العربية وإن بدرجات متفاوتة مع مرور الوقت (الرسم ٢-٨).

في المقابل، تتسم البطالة في المنطقة العربية بميزتين مختلفتين: أولاً، ارتفاع معدل البطالة بين الإناث بشكل كبير (١٧,٤ في المائة: الرسم ٢-٧) وثانياً، بخلاف المناطق الأخرى حيث تؤثر البطالة على أفراد الأسر ذات الدخل الأدنى، في المنطقة العربية تؤثر على جميع فئات الدخل بشكل أو بآخر (الرسم ٢-٩).

البطالة بين الشباب: تغيرات ملموسة أكثر

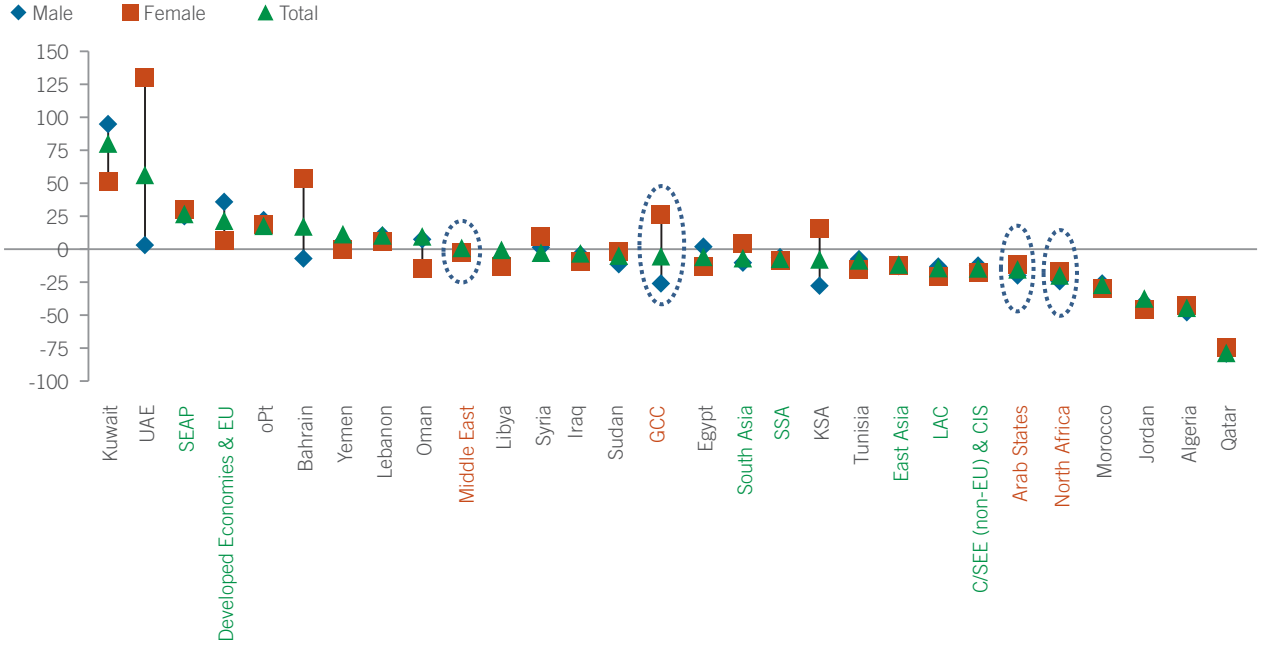
يُعتبر معدل البطالة بين الشباب في المنطقة العربية الأعلى (٢٣,٢ في المائة) مقارنة مع سائر المناطق الأخرى في العالم (١٣,٩ في المائة كمتوسط عالمي). لكن، أسوة بالإحصاءات الأخرى، تتفاوت بطالة الشباب بشكل ملحوظ بين الأقاليم الفرعية العربية الثلاثة (الرسم ٢-١٠).

وإذا ما قارننا بحصة الشباب من القوى العاملة في الأقاليم الأخرى، تسجّل المنطقة العربية معدلات بطالة لدى الشباب أعلى من خط الاتجاه المشار إليه في الجدول (أ) من الرسم ٢-١١. وإذا ما نظرنا إلى الوجه الآخر للعملة، تتلاءم العلاقة بين معدلات استخدام الشباب ومعدلات استخدام البالغين مع التوقّعات السائدة في المنطقة العربية، مما يؤكّد أن الاختلاف ضئيل نسبياً في تعاطي أسواق العمل العربية مع العمال الشباب بالمقارنة مع العمال البالغين (الجدول (ب) في الرسم ٢-١١).

بخلاف المناطق الأخرى حيث تؤثر البطالة على أفراد الأسر ذات الدخل الأدنى، في المنطقة العربية تؤثر على جميع فئات الدخل بشكل أو بآخر.

الرسم ٢-٨: تراجع البطالة في معظم البلدان العربية

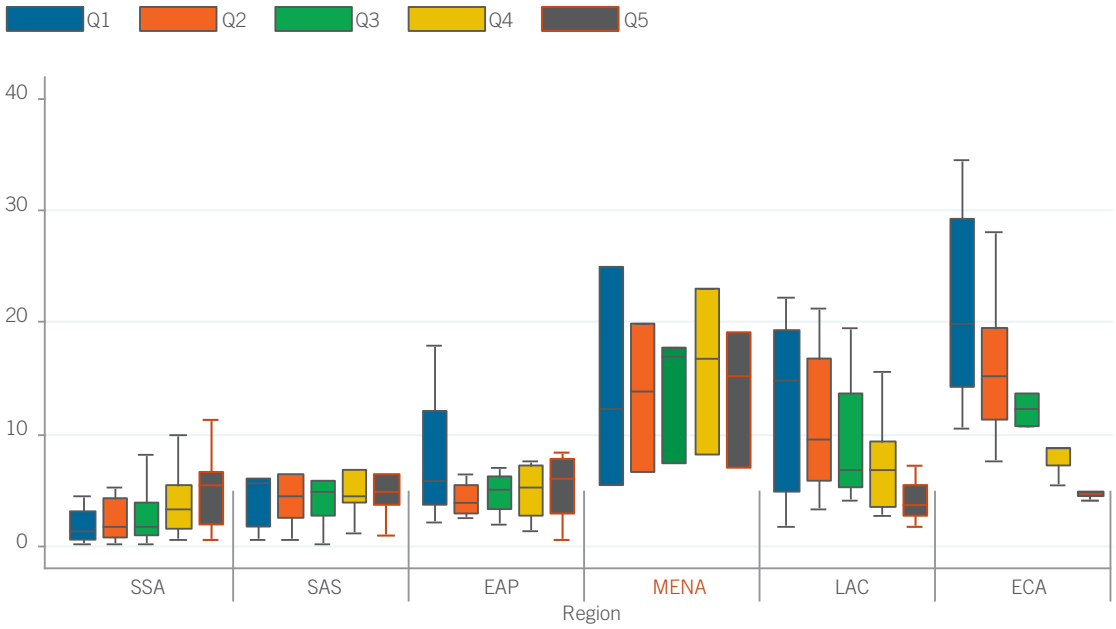
التغيّر في معدل البطالة الإجمالي (في المائة) على أساس النوع الاجتماعي، ١٩٩١-٢٠١٠



ملاحظة: أنظر الملاحظة الخاصة بالرسم ٢-٦.
المصدر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل في قاعدة البيانات الخاصة بمنظمة العمل الدولية.

الرسم ٢-٩: في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا تتراجع معدلات البطالة مع تزايد الدخل الأسري

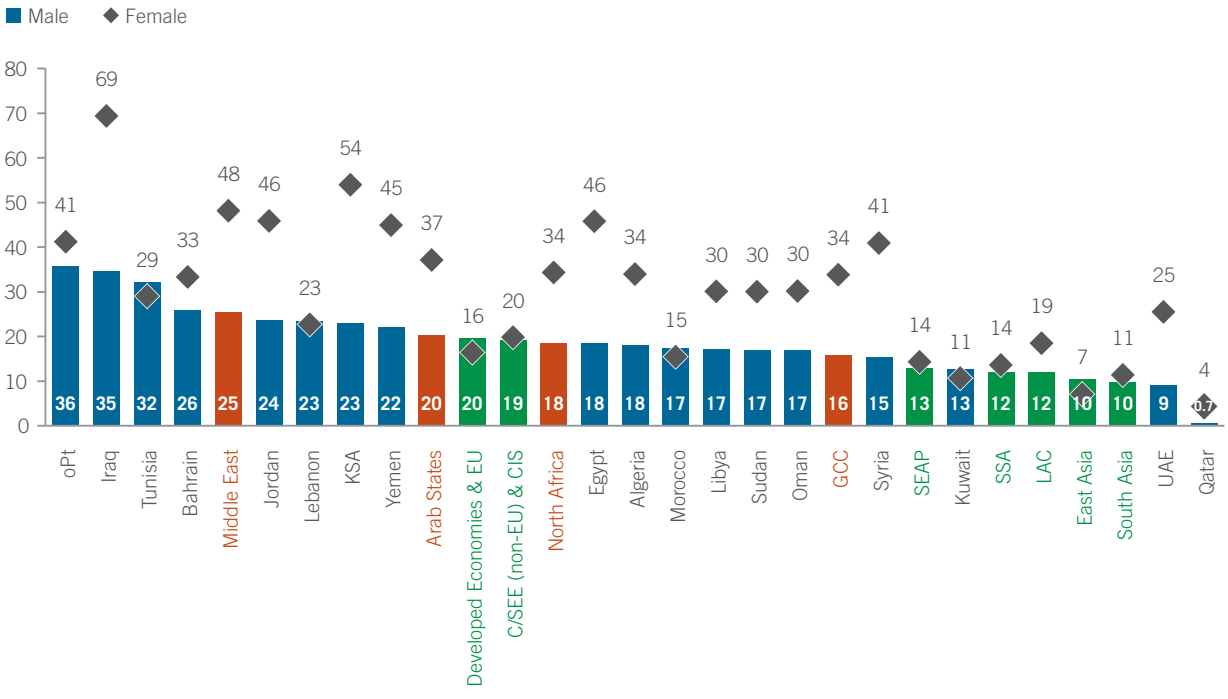
معدل البطالة حسب الإقليم والشريحة الخمسية للدخل



ملاحظات: (أ) تُظهر أطراف الخطوط الرفيعة القيم الدنيا والعليا لكل إقليم؛ أما المستطيلات، فتشير إلى الهامش أي إلى الشريحة الربعية الأدنى والأعلى فيما يشير الخط داخل المستطيلات إلى القيمة الوسطية داخل كل إقليم. (ب) شرق آسيا والمحيط الهادئ EAP، أفريقيا جنوب الصحراء SSA، شرق آسيا SAS، أمريكا اللاتينية والكاريبي LAC، أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى ECA، الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MENA.
بالأزرق: شريحة خمسية رقم ١ بالأحمر: شريحة خمسية رقم ٢ بالأخضر: شريحة خمسية رقم ٣ بالأصفر: شريحة خمسية رقم ٤ بالأزرق الداكن: شريحة خمسية رقم ٥
المصدر: مونتينيغرو وهيرن (٢٠٠٩).

الرسم ٢-١٠: بطالة الشباب في المنطقة العربية مرتفعة في سياق المقارنة

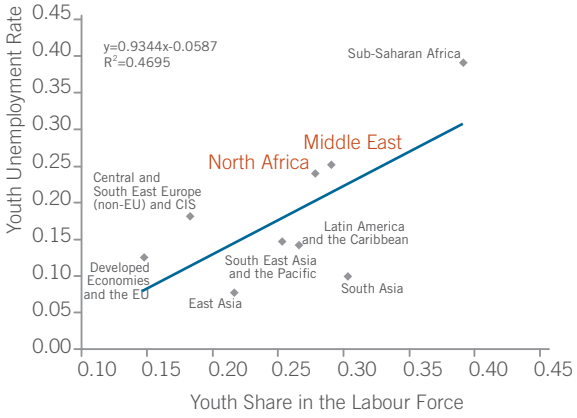
معدل البطالة بين الشباب على أساس النوع الاجتماعي (في المائة)، ٢٠١٠



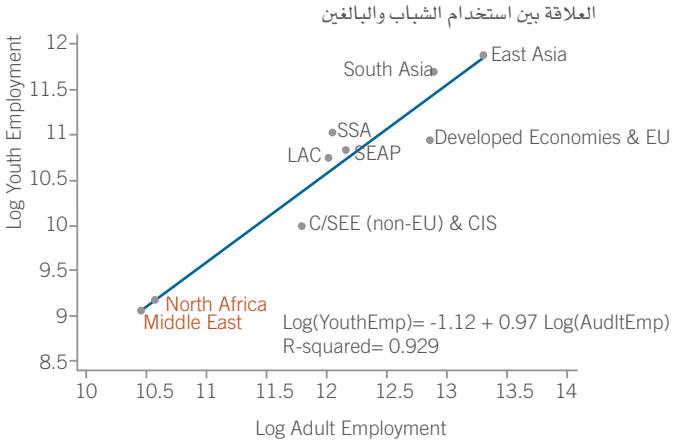
ملاحظة: أنظر الملاحظات الخاصة بالرسم ٢-٧
المصدر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل الصادرة عن منظمة العمل الدولية.

الرسم ٢-١١: تعقيد أبعاد البطالة من حيث العمر والنوع الاجتماعي

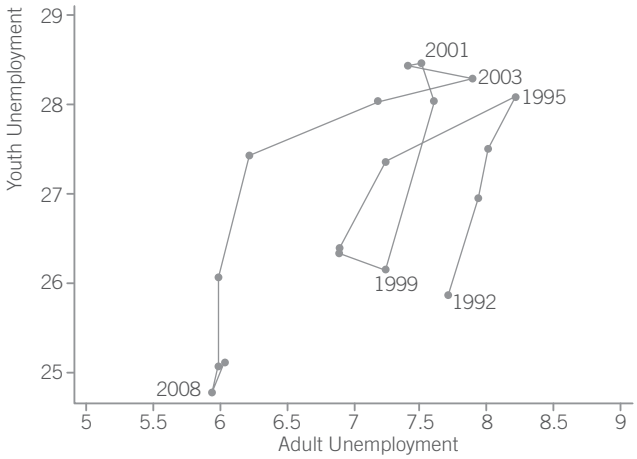
أ. العلاقة بين حصة الشباب في القوى العاملة ومعدل البطالة بين الشباب بحسب الأقاليم، ٢٠١٠



ب. ما من فارق يُذكر في طريقة تعاطي أسواق العمل العربية مع العمال الشباب مقارنة بالعمال الأكبر سناً

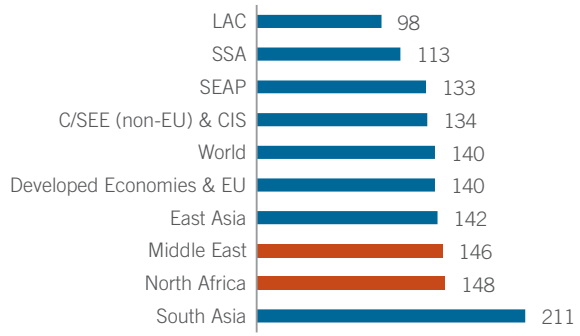


ج. العلاقة بين بطالة الشباب وبطالة البالغين قد تتغير من سنة إلى سنة



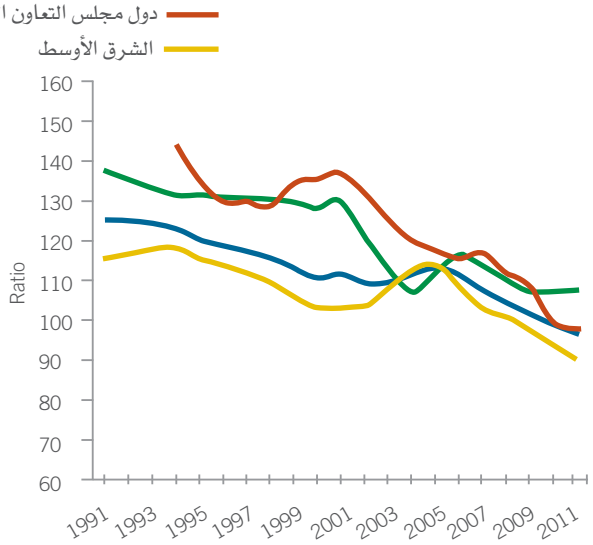
د. على الرغم من تجاوز معدل البطالة لدى الإناث مثيله لدى الذكور، إلاّ أنّ عدد الشباب العاطل عن العمل يتخطّى عدد الشابات العاطلات عن العمل

عدد الشباب العاطلين عن العمل (١٥-٢٤) لكل ١٠٠ شابة عاطلة عن العمل، ٢٠٠٩

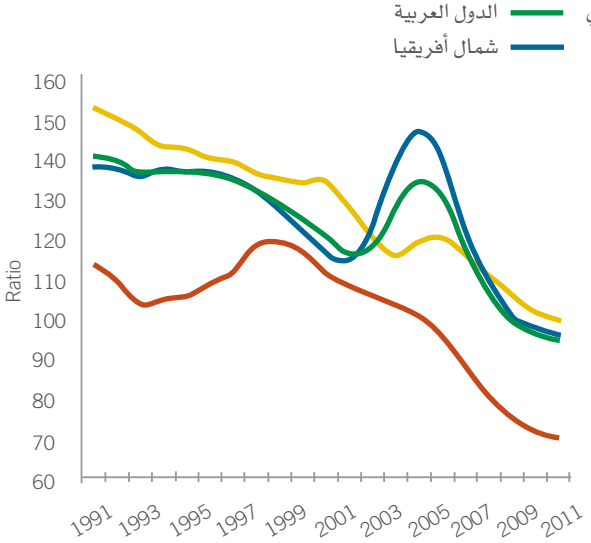


تراجع بطالة الشباب بوتيرة أسرع من بطالة الراشدين

ه. نسبة الشباب الذكور إلى البالغين الذكور (١٩٩١-٢٠١١)



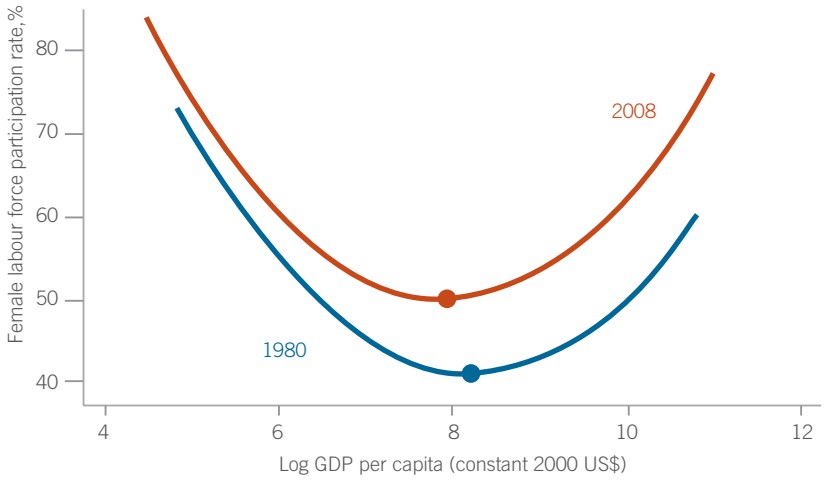
و. نسبة الشابات الإناث إلى البالغات الإناث (١٩٩١-٢٠١١)



المصادر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل في قاعدة البيانات الخاصة بمنظمة العمل الدولية، منظمة العمل الدولية (٢٠١١ ب، ٢٠١٢).

الرسم ٢-١٢: تدني مشاركة الإناث في القوى العاملة في البلدان متوسطة الدخل

معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة حسب الدخل، ١٩٨٠ و٢٠٠٨ (المتوسط العالمي)



المصدر: البنك الدولي (٢٠١٢).

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن العلاقة بين بطالة الشباب والبالغين غير مستقرة في المراحل الزمنية المختلفة، وهي تسير عكس عقارب الساعة منذ مطلع التسعينيات. قد تراجعت بطالة الشباب في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩ فيما حافظت بطالة البالغين على استقرارها (الجدول ج في الرسم ٢-١١). وقد يُعزى ذلك إلى أحد السببين التاليين أو كليهما: أولاً، قد يكون الطلب على العمال الشباب تزايد بوتيرة أسرع من الطلب على العمال البالغين؛ ثانياً، تراجع عرض اليد العاملة الشابة نتيجة ارتفاع معدلات الالتحاق بالتعليم. نتيجة استمرار العاملين المذكورين، تراجعت أعداد الشباب والشابات العاطلين عن العمل بوتيرة أسرع من البالغين العاطلين عن العمل (أنظر الجدولين ه وفي الشكل ٢-١١).

تراجعت بطالة الشباب أكثر من بطالة البالغين منذ العام ١٩٩٠ رغم التحديات الماثلة أمام جميع العمال في أسواق العمل العربية.

تتمايز المنطقة العربية عن سائر المناطق من حيث التركيبة الجندرية للبطالة. في الواقع، قد تُعزى معدلات البطالة المرتفعة بين الشباب إلى ارتفاع معدلات البطالة بين النساء العربيات (الرسم ٢-١٠). ومعدل بطالة الشباب الذكور مرتفع قياساً بمناطق أخرى في العالم بسبب ارتفاع معدلات البطالة في منطقة الشرق الأوسط. ويبلغ معدل البطالة بين الشابات في الأقاليم العربية الثلاثة الفرعية ٣٧ في المائة، أي أعلى من جميع مناطق العالم، حيث يبلغ ٤٨ في المائة في الشرق الأوسط مقابل ٣٤ في المائة في شمال أفريقيا ودول مجلس التعاون الخليجي.

يبلغ معدل بطالة الإناث في المنطقة العربية ٣٧ في المائة تقريباً ضعف نسبة الذكور، لكن نسبة الشبان العاطلين تزيد ٥٠ في المائة عنها بين الشابات العاطلات.

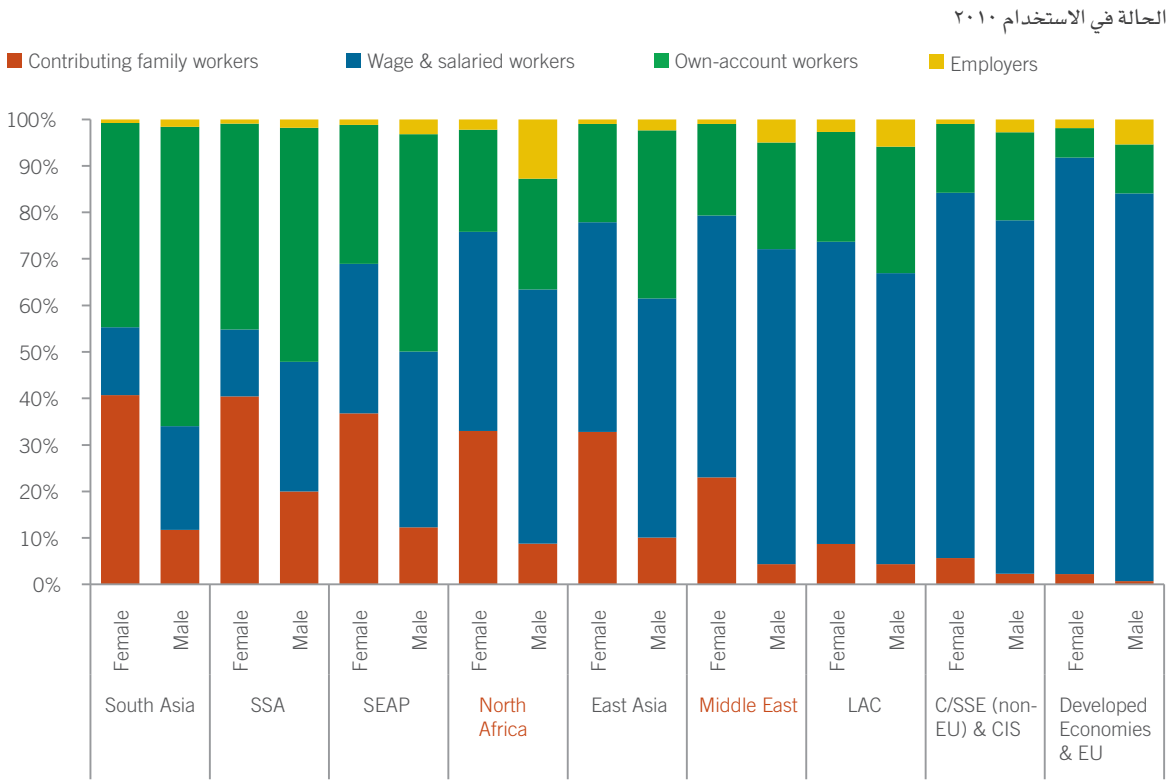
لكن عدد الشباب العاطلين عن العمل في المنطقة يتجاوز بأشواط عدد الشابات العاطلات عن العمل. والحقيقة، باستثناء جنوب آسيا، تعتبر نسبة بطالة الشبان إلى الشابات الأعلى في المنطقة: ١٥٠ شاب لكلّ ١٠٠ شابة (الجدول د في الرسم ٢-١١). ويأتي هذا ليعزّز الرأي القائل بضرورة اعتماد إجراءات تستهدف الشبان نظراً لحجم البطالة في صفوفهم ولزيادة مشاركة الإناث في القوى العاملة كما يرد في القسم التالي.

الطريق لا يزال طويلاً أمام النساء العاملات

يشير النقاش الدائر حتى الآن إلى تأثر عدد كبير من مؤشرات سوق العمل في المنطقة العربية بأوجه الاختلاف بين العاملين الإناث والذكور. ويُمكن رؤية هذه الازدواجية أقلّه في جزء من بعض الأنظمة القانونية والمعايير المجتمعية، علماً أن هذه الأنظمة والمعايير تسري على جانبَي سوق العمل. فهي من جهة، تحدّ من بحث النساء عن عمل ومن جهة أخرى، لا تسمح لأصحاب العمل بالنظر إلى النساء على أساس طاقتهن الإنتاجية.

وتُعتبر التجربة الدولية مفيدة لفهم ديناميكية مشاركة النساء العربيات في القوى العاملة. وبخلاف الرجال الذين يميلون إلى العمل بصرف النظر عن الدخل والثروة، قد تقرّر النساء إنفاق الوقت على أنشطة أخرى مختلفة أسرية ومجتمعية وغير مأجورة بشكلٍ عام.

الرسم ٢-١٣: فائض النساء في العمل الأسري غير المدفوع والاستخدام المأجور



ملاحظة: اللون الزهري: العمال المساهمون من الأسرة؛ اللون الأزرق: العاملون بأجر؛ اللون الأخضر: العاملون لحسابهم الخاص؛ اللون البنفسجي: أصحاب العمل
المصدر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل في قاعدة البيانات الخاصة بمنظمة العمل الدولية.

ولا تدخل النساء سوق العمل إلاّ إذا كانت الأجور مرتفعة للتعويض عن خسارة قيمة العمل في المنزل. وهذا يفسّر بشكل أو بآخر تنامي مشاركة الإناث في القوى العاملة في أنحاء أخرى من العالم في مختلف المراحل الزمنية. على سبيل المثال، انخرطت النساء في القوى العاملة في البلدان مرتفعة الدخل، لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية، بسبب ارتفاع الأجور وازدياد جاذبية العمل نتيجة النمو الاقتصادي السريع وشحّ اليد العاملة. وكما ورد سابقاً، يُعتبر حجم ونوع الطلب على اليد العاملة عاملاً أساسياً في جذب مزيد من النساء إلى سوق العمل.

وقد تقوم الأجور المرتفعة والمداخيل المرتفعة كل منهما بتحييد دور الآخر في اتخاذ قرار الانضمام إلى القوى العاملة. فالأجور المرتفعة تشكّل حافزاً إيجابياً لدخول النساء إلى سوق العمل. لكن بما أن التنمية الاقتصادية تترافق بارتفاع المداخيل، فإن ذلك يضعف الأثر الإيجابي لارتفاع الأجور. وهذا ما يبينه الرسم ٢-١٢، حيث يبرز المنحنيان ارتفاع معدل مشاركة الإناث في القوة العاملة في المراحل الأولى من التنمية الاقتصادية عندما يكون الدخل الفردي متدنياً. كما يعود ذلك إلى نوع العمل المتاح إذا كان يتلاءم أكثر مع المسؤوليات الأسرية، حتى في حال ارتفاع معدلات الخصوبة. ويتوافر هذا النوع من العمل عادةً في المزارع وفي محيط إقامة الأسرة، أي داخل المجتمع المحلي عادة.

ومع تسارع وتيرة التنمية الاقتصادية، يتحوّل الاقتصاد من البنية الزراعية إلى بنى أكثر تعقيداً، ومع هذه الأخيرة يأتي التمدّن والزيادة في الدخل الفردي. وتُسهم هذه التغيّرات في خفض فرص العمل أمام المرأة في القطاعات الأساسية وداخل الأسرة. فالأطفال يحتاجون إلى مزيد من الاهتمام والرعاية في المدن، حيث فرص العمل أيضاً أقل ملاءمة للمسؤوليات الوالدية أو بعيدة عن مكان إقامة الأسرة. تشهد الاقتصاديات فائضاً في عرض العمل لمرحلة معيّنة، الأمر الذي يحول دون ارتفاع الأجور، وبالتالي دون توفير حوافز كافية للنساء غير العاملات لدخول سوق العمل.

> يمكن تفسير تدني مشاركة الإناث في القوى العاملة في المنطقة العربية جزئياً فقط ببلوغ معظم دول المنطقة مصاف الدول متوسطة الدخل. كما أن العوامل المؤسسية مهمة أيضاً.

وفي المراحل الأولى من التنمية الاقتصادية، لا يفاجئنا وجود فائض من النساء في العمل الأسري غير المدفوع أو في الاستخدام المأجور. وينطبق ذلك أيضاً على المنطقة العربية (الرسم ٢-١٣). وفي الواقع، يبدو أن المنطقة العربية تواكب الاتجاهات العالمية لاستخدام الرجال ما خلا استثناء واحد ألا وهو وجود فائض من الرجال العرب

الإطار ٢-٢: غياب المساواة في الأجور من حيث النوع الاجتماعي

تتدنى أجور النساء بالمقارنة مع أجور الرجال في جميع البلدان. ولا يُعتبر ذلك حكراً على المنطقة العربية، حتى بعد تعديل الأجر تبعاً للجهد المبذول في العمل (مثلاً ساعات العمل)، والشهادات العلمية، والخبرة العملية، إلخ. وفي الواقع، لا تعني المساواة في الأجر بالضرورة غياب التمييز، كما لا تعني الفروقات في الأجر بالضرورة وجود تمييز، بحسب الرسم الوارد أدناه، الذي يقوم بتجزئة صافي الفارق في الأجر بين الرجال والنساء في الكويت. وإذا ما سلّمنا بتشابه الرجال والنساء من جميع النواحي، فيجب أن يكون الفارق في الأجر معدوماً بينهما (أنظر إلى يسار الرسم الوارد أدناه).

على سبيل المثال، تتقاضى الكويتيات بالمتوسط ٦٥ في المائة من أجر الكويتيين. ويمكن لنا تجزئة صافي الفارق المقابل في الأجر بين الجنسين والبالغ ٣٥ نقطة مئوية إلى مكوّنات واضحة باعتماد نظرية رأس المال البشري واستخدام وظائف دخل مستقلة لتحديد محدّدات أجر الرجال والنساء. وبالنسبة إلى الكويت، يجب دفع أجر أعلى للنساء منه للرجال بسبب تفوّقهن في التحصيل العلمي والخبرة وبالتالي مكافأة سنوات التعليم بشكل أكبر في سوق العمل. وبعبارة أكثر تحديداً، يجب أن تساهم هذه العوامل الثلاثة في زيادة أجور الإناث نسبة للذكور بواقع ١٢ في المائة ثم بواقع ١٥ في المائة ثم بواقع ٧ في المائة أي ما مجموعه ٣٤ في المائة.

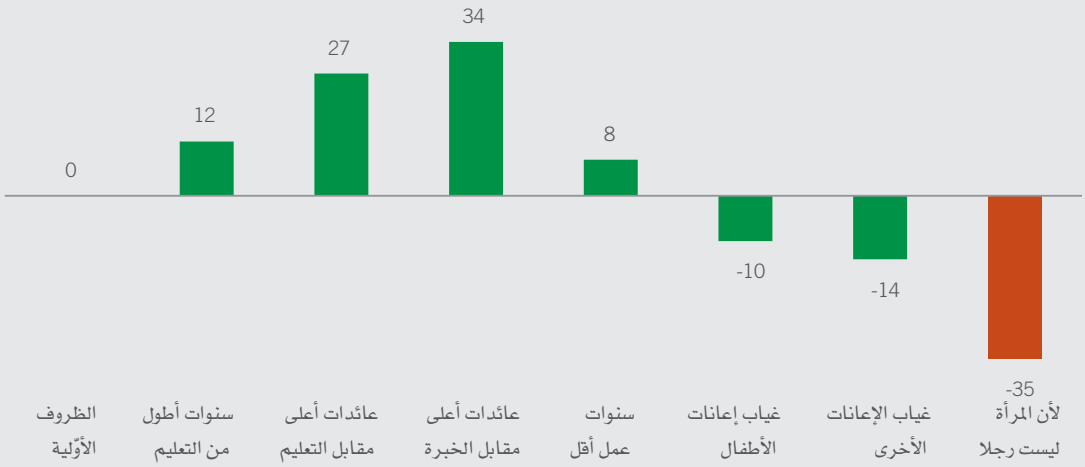
لكن النساء عادةً يعملن سنوات أقل من الرجال، وبالتالي يكتسبن خبرة عملية أقل نتيجة انقطاعهن عن العمل بسبب الإنجاب وتربية الأطفال. وهكذا تتلاشى معظم مكاسب الإناث في الكويت نتيجة العوامل الثلاثة المذكورة. وفي حال كانت هذه العوامل يتيمةً، يجب أن يزيد معدل أجر الإناث بواقع ٨ في المائة عن أجر الرجال.

إلى ذلك، يستفيد العمال الذكور في الكويت من الإعانات الأسرية المختلفة وينتمون إلى المجموعات النخبوية («الكوادر») التي يهيمن عليها حصرياً أو غالباً الذكور ويتمتعون بامتيازات خاصة (مثل القضاة، ورجال الأمن، والدبلوماسيين أو الأعضاء المنتخبين في البرلمان). وتُدفع هذه المخصصات الإضافية إلى العمال الذكور، الأمر الذي يحوّل ميزة الأجر المذكورة أعلاه لصالح الإناث إلى ناقص ١٤ في المائة. وفي ظل استحالة الكشف عن الفوارق الأخرى في إطار التحليل التوزيعي، يمكن شرح الفارق في الأجر بين الجنسين والبالغ ٢١ في المائة وغير المسوّغ من خلال العوامل المذكورة أعلاه بوجود حدّ أعلى من التمييز ضد النساء (أو من خلال إعطاء العلاوات للرجال لمجرد أنهم رجال).

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٨ ب)

لا تعني المساواة غياب التمييز ولا يعني غياب المساواة وجود التمييز

الإسهام التراكمي لمختلف المتغيرات في الأجر النسبي للذكور/الإناث (٦٥ في المائة فعلياً)



بين أصحاب العمل. ويتماشى ذلك مع هيمنة المؤسسات التجارية الصغرى والصغيرة في المنطقة العربية بحسب ما ورد في الفصل السابق. ويدل ذلك مرة أخرى على الطابع التجاري للقطاع الخاص وافتقاره إلى الديناميكية. وينطبق ذلك بشكل خاص على المنطقة العربية التي تتكون بمعظمها من دول متوسطة الدخل. أولاً، بحسب المنحنيين في الرسم ٢-١٢، يتواجد في جميع مستويات الدخل عدد أكبر من النساء في القوى العاملة في السنوات الأخيرة بالمقارنة مع السابق. وتُعزى هذه الظاهرة إلى ارتفاع التحصيل العلمي للإناث إلى جانب التغيّرات في بنية الاقتصاد، وإن كانت خجولة. وأحد هذه التغيرات هو تشريع أبواب التعليم نتيجة ارتفاع معدلات الالتحاق – وقد تحسّن أداء المنطقة العربية على هذا الصعيد في الآونة الأخيرة. ويعود ارتفاع مشاركة النساء في القوى العاملة إلى هذا الأثر. ثانياً، بلغت أكثرية الدول العربية مرتبة الدول متوسطة الدخل. لكن، كما يشير الرسم البياني، يميل معدل مشاركة النساء في القوى العاملة إلى بلوغ أدنى المستويات.

إلى ذلك، يُعتبر التمييز في الاستخدام مرتفعاً لا بل في تراجع بطيء في المنطقة العربية. على سبيل المثال، بين الخمسينيات والثمانينيات، تراجع التمييز في الاستخدام حسب الجنس في العالم من ٠,٣٩ إلى ٠,٣١، أي بأكثر من ٢٠ في المائة، الأمر الذي يشير إلى تقدم النساء في الوظائف التي كان يهيمن عليها الرجال سابقاً. أما في المنطقة العربية، فقد تراجع التمييز في الاستخدام على أساس النوع الاجتماعي الاستخدام حسب الجنس من ٠,٤٣ إلى ٠,٣٨، أي بواقع ١١ في المائة فقط[٣٢].

حالة دول مجلس التعاون الخليجي: تسارع نمو الاستخدام لكن ليس لصالح العمال الوطنيين

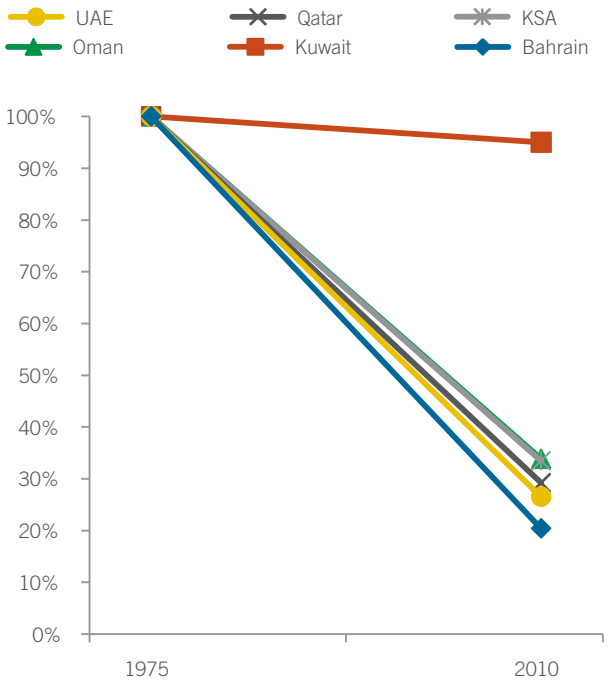
يؤثّر عاملان اثنان إلى حدّ كبير على العرض على اليد العاملة في دول مجلس التعاون الخليجي. أولاً، يتطلّع العمال الوطنيون إلى العمل بشروط وظروف تتناسب مع الشروط والظروف السائدة في الدول مرتفعة الدخل. وتتمتع الدول مرتفعة الدخل عادةً بشروط وظروف تنظّم الاستخدام وتقترن بتقنيات كثيفة رأس المال وعالية الإنتاجية. وتلبي هذه التقنيات الحاجة إلى إبقاء كلفة اليد العاملة متدنية، وتستجيب بالتالي إلى ضغوط العولمة والمنافسة في البلدان الصناعية الجديدة. من هنا، تبرز محدودية الشرخ بين القطاعين العام والخاص نتيجة التعامل إلى حدّ كبير مع العمال الوطنيين والقليل فقط من العمال المهاجرين (الذين يتمتعون بالحقوق عينها التي يتمتع بها العمال الوطنيين) في مجال الرواتب وظروف الاستخدام. وفي بعض الدول، لا يوجد أي فرق يذكر في الراتب بين العاملين في القطاع الخاص والعاملين في القطاع العام (مثال: فرنسا وألمانيا)[٣٣]. وفي بعض الحالات، يتقاضى العمال المتعلمون (أصحاب الشهادات الجامعية مثلاً) علاوات هزيلة بينما في حالات أخرى يتقاضى الفنيون المهرة (كالسبّاكين والنجّارين والميكانيكيين) أجراً أعلى من أترابهم الأكثر تعليماً. وبعبارة أخرى، يتأثر تحديد الأجور بشكلٍ كبير بالعرض النسبي لليد العاملة من جانب مجموعة بالمقارنة مع مجموعة أخرى إلى جانب القصور في المهارات الناجم عن هذا العرض. وعلى سبيل المثال، في ظلّ التقدم التكنولوجي منذ الثمانينيات أو مع رفع القيود القانونية في القطاع المالي مؤخراً، ارتفع أجر أصحاب الشهادات الذين يتمتعون بالمهارات المناسبة (مثلاً في مجال الحواسيب والمحاسبة). وهذا ما يجعل هذه الوظائف جذابة أمام الباحثين المحتملين عن عمل الذين التحقوا بالتالي بهذه الاختصاصات بأعداد أكبر. وكانت النتيجة أنه بعد وقت قصير بدأت ميزات الأجور لدى الخريجين في اختصاصَي تكنولوجيا المعلومات والمحاسبة تتآكل.

ثانياً، هناك عرض العمال المهاجرين، لاسيما الوافدين من بلدان متدنية الدخل، الذين يتوافرون بأعداد كبيرة في دول مجلس التعاون الخليجي. وبحسب الرسم ٢-١٤، تراجعت نسبة العمال الوطنيين إلى العمال المهاجرين بشكل ملحوظ منذ السبعينيات باستثناء الكويت. ففي العام ١٩٧٥، بلغ عدد العمال الوطنيين ١,٧ مليون عامل في دول مجلس التعاون الخليجي مقابل ١,١ مليون عامل مهاجر. وبحلول العام ٢٠١٠، ارتفع استخدام العمال الوطنيين إلى ٥,٩ مليون عامل مقابل ١٤ مليون عامل مهاجر تقريباً. وبالتالي، تُعتبر تداعيات الزيادة في عرض اليد العاملة المهاجرة كبيرة، حيث يمكن استخدام العمال المهاجرين بأجور أدنى من أجور العمال الوطنيين، وحيث يمتلك هؤلاء الكثير من المهارات العملية إلى جانب الاستعداد للعمل وفق الشروط السائدة في بلدانهم وغير المقبولة من العمال الوطنيين. ونتيجةً لذلك، يُحجم أصحاب العمل عن الاستثمار في التقنيات عالية الإنتاجية ويختارون تقنيات كثيفة العمالة ومتدنية الأجر. في المقابل، لا يشعر الباحثون الوطنيون عن عمل بالحماس لتحسين مهاراتهم والعمل بالتالي في الوظائف التي يشغلها العمال المهاجرون. من هنا أهمية بذل المزيد على مستوى القطاع غير المنظم والبطالة والحقوق.

لقد تزايد متوسط الاستخدام في المنطقة العربية بنسبة ٤١ في المائة في العقد الأخير أي بوتيرة أسرع من الزيادة في القوى العاملة (٣٧ في المائة)، والسكان في سن العمل (٣٤ في المائة) والبطالة (٨ في المائة فقط)، على الرغم من حدوث زيادة طفيفة في معدل مشاركة القوى العاملة (٢ في المائة).

الرسم ٢-١٤: تراجع ملحوظ في نسبة العمال الوطنيين إلى العمال المهاجرين في دول مجلس التعاون الخليجي منذ السبعينيات باستثناء الكويت

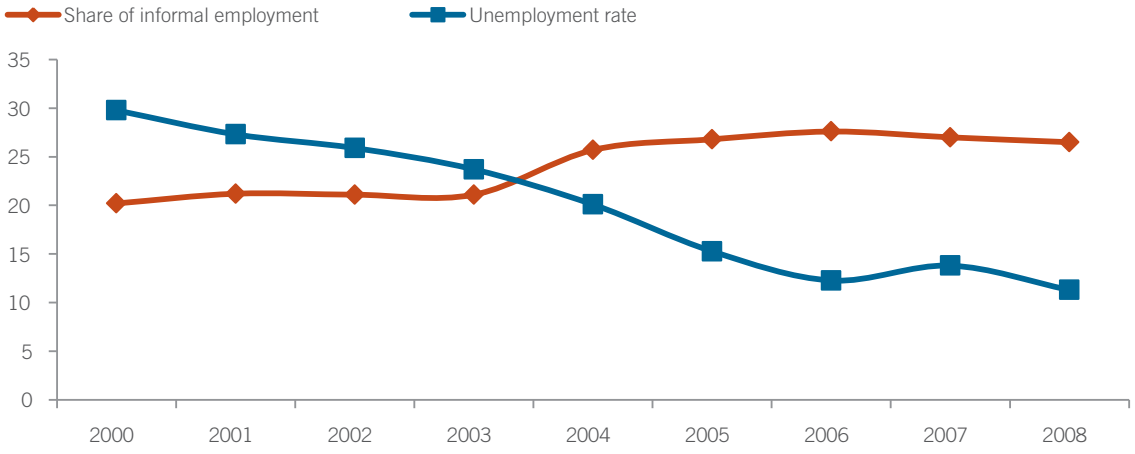
نسبة العمال الوطنيين إلى العمال المهاجرين، دول مجلس التعاون الخليجي، ١٩٧٥-٢٠١٠ (المؤشر ١٠٠=١٩٧٥)



المصدر: جرجس (٢٠١٠) ومكتب الإحصائيات الوطنية (٢٠١٠).

الرسم ٢-١٥: تلازم التراجع في البطالة مع زيادة الاستخدام غير المنظّم

التغيّرات في معدلات الاستخدام غير المنظّم والبطالة في الجزائر، ١٩٩٩-٢٠٠٨



المصدر: آشي (٢٠١٠)

لكن، تدعو الحاجة إلى ضبط هذه الصورة الإيجابية. أولاً، لقد كان أداء شمال أفريقيا أفضل من أداء الإقليمين الفرعيين الآخرين. لكن التراجع في البطالة في شمال أفريقيا يعود بشكل أساسي إلى تراجع البطالة في الجزائر. على سبيل المثال، بلغ عدد العاطلين عن العمل في الجزائر ١,٣ مليون شخص في العامين ١٩٩١ و٢٠١٠، أي أن معدل البطالة تراجع من ٢٠,٦ في المائة عام ١٩٩١ إلى ١١,٤ في المائة عام ٢٠١٠. وأدى ذلك إلى تراجع متوسط معدل البطالة في إقليم شمال أفريقيا من ١٢,٦ إلى ١٠,١ في المائة. وبالرغم من تراجع معدل البطالة أيضاً في المغرب (من ١٣,٦ في المائة عام ٢٠٠٠ إلى ٩,١ في المائة عام ٢٠١٠) وفي تونس (من ١٥,٧ في المائة إلى ١٤,١ في المائة) وفي ليبيا (من ٩,٢ في المائة إلى ٨,١ في المائة)، بقي هذا المعدل في مصر عند مستوى ٩ في المائة تقريباً.

ثانياً، ترافق التراجع اللافت في معدلات البطالة في الجزائر مع زيادة في الاستخدام غير المنظم وبمعدل واحد إلى واحد تقريباً (الرسم ٢-١٥). ويُعتبر هذا مؤشراً آخر إلى أن بعض استجابات الاستخدام على الأقل تنبع من ردود فعل دفاعية لدى المواطنين العرب التواقين إلى كسب العيش وليس من نموذج تنموي يعود بالمكاسب على الاقتصاد برمته.

ثالثاً، بالنسبة إلى الأقاليم الفرعية الأخرى، زادت نسبة العاطلين عن العمل بواقع ٣٧ في المائة في منطقة الشرق الأوسط، أي بمعدل أعلى من نسبة المستخدمين (٣٢ في المائة) بالرغم من الانخفاض في معدل مشاركة القوى العاملة وإن كان طفيفاً (٢ في المائة). وقد أفضت هذه التغييرات إلى زيادة معدل البطالة بنسبة ٣ في المائة. أما بالنسبة إلى أداء دول مجلس التعاون الخليجي فكان أقل جودة. وبالرغم من تزايد الاستخدام بواقع ٨٨ في المائة (نتيجة سياسات الهجرة المنفتحة)، تضاعفت البطالة بين العمال الوطنين بأكثر من مثلين (بواقع ١١٨ في المائة). وما يدعو للقلق سرعة تراجع معدل بطالة الشباب الى البالغين في دول مجلس التعاون الخليجي، ما يعني أن المواطنين البالغين واجهوا صعوبات أكثر في الانخراط في العمل. في المقابل، أدّى ذلك إلى الضغط باتجاه توظيف مزيد من العمال الوطنيين في القطاع العام، بصرف النظر عن جدارة وجهد الباحثين عن عمل وعن الحاجات الحقيقية في القطاع العام. ويمكن لهذا الوضع أن يطول طالما أن الوضع المالي يسمح بذلك على الرغم من عدم استدامته على المدى الطويل.

ترتبط قضايا النوع الاجتماعي والهجرة بشكل وثيق بحقوق الإنسان (الإطار ٢-٣). وبحسب ما ورد في التقرير الحالي، تُعتبر حقوق الإنسان بشكل عام وفي مجال الاستخدام بشكل خاص (مثلاً الحوار الاجتماعي ومعايير العمل) ضرورية من أجل تحقيق النمو الاقتصادي الشامل (الإطار ٢-٣).

الإطار ٢-٣: الاقتصاد والحقوق

انعقد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا عام ١٩٩٣ بعيد المرحلة الانتقالية في العديد من البلدان بنهاية الحرب الباردة وخلص إلى إعلان فيينا وبرنامج العمل المعتمدين بالتوافق بين ١٧١ دولة مشاركة. وقد صادقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على هذا الإعلان وأنشأت مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان. وأكّد الإعلان على تكافل التنمية الاقتصادية والديمقراطية وحقوق الإنسان وضرورة وضع أجندات جديدة تتعلق بحقوق الإنسان في العديد من المجالات كالنساء والأطفال والسكان الأصليين.

تُعتبر الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية أساسية في أي خطة ترمي إلى تحقيق التنمية الشاملة. غير أن العديد من الدول العربية لم تحقق سوى القليل من التقدم باتجاهها. أما في البلدان التي وقعت على الصكوك الدولية أو اعتمدت أحكاماً قانونية محلية تتعلق بحقوق الإنسان، فقد جاء مستوى التنفيذ متدنياً جداً. وإذا ما تجاوزنا هذا التوصيف «الكلي»، حدّدت الورقة الصادرة عن مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان أوجه قصور خطيرة في مجال حقوق الإنسان في الدول العربية العشر المشمولة بالدراسة:

- النساء والوصول المتساوي إلى التنمية، والاستخدام وفرص التعليم/التدريب: تفوّت المنطقة فرصة مشاركة نصف السكان في عملية التنمية.
- الوافدون والعمال المهاجرون بمن فيهم العمال المنزليون المهاجرون: يجب أن تشمل نماذج التنمية الجديدة جميع السكان، حتى أولئك المقيمين في بلد المقصد لفترة مؤقتة.

إلى ذلك، ثمة مشاكل أساسية أو هيكلية ذات صلة بوصول النساء إلى الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة العربية. وتتمثل أول مشكلة في حقوق المواطنة الفردية لدى النساء ودرجة الاعتراف أو الالتزام بها. وبالرغم من وجود دساتير وإعلانات تكرّس هذه الحقوق في الكثير من البلدان العربية، لا يتمّ الاعتراف فعلياً بالنساء كمواطنات باعتبار الأسر حاضنة لهذه المواطنة.

تؤدي هذه المقاربة إلى إقصاء النساء من الإحصاءات البسيطة (كتعداد النساء العاملات) والإحصاءات الفعلية (كحصول النساء على فرص العمل والضمان الاجتماعي). ولا تكمن المشكلة الفعلية في إعالة النساء بل في افتراض الدولة بأنهن معالات وبالتالي في التقصير عن توفير الحقوق الأساسية والفرص والمستحقات لهنّ.

في بعض البلدان، يعاني جزء من السكان المقيمين من التهميش نتيجة ضعف الوصول إلى الخدمات الاجتماعية أو عدم القدرة على الحصول على الوثائق الرسمية (كشهادات الميلاد وبطاقات الهوية). أما المهاجرون، فيعانون من محدودية الوصول إلى الخدمات الاجتماعية فيما تُعتبر الحقوق الممنوحة لهم والرواتب والأجور المختلفة عن العمال الوطنيين محطّ استهجان من منظور حقوق الإنسان المعترف بها دولياً. بالإضافة إلى ذلك، يعانون من تدني الأجور ومن انتقاص الحقوق المشروعة التي يتوقعون الحصول عليها بحسب مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية السائدة في بلدانهم.

من جهة أخرى، تمنع الكثير من البلدان العربية تشكيل النقابات العمالية الحرة. وقد يُعزى ذلك إلى الدعم الانتقائي الحكومي للقطاع الخاص وإلى عدم الرغبة في منح العمال حقوقهم التفاوضية المشروعة. لذا يُعتبر إدماج حقوق الإنسان في تصميم وتطبيق سياسات التنمية والاستخدام تحدياً أمام المنطقة العربية. من هنا، يجب النظر إلى التنمية من خلال المنظور الحقوقي وإن تأرجحت أسباب عدم الامتثال بين اقتصادية وسياسية وإيديولوجية ودينية. كما يجب تطبيق نماذج بديلة لمواجهة الممانعة الاجتماعية والسياسية من قبل الأكثرية القائمة أو من خلال اعتماد إجراءات إدارية بسيطة. لكن النجاح قد يكون مهدداً بالخطر نتيجة الانقسامات السائدة بين دعاة الإصلاح في وجه مجموعات النفوذ والمصالح الأكثر تنظيماً. وبالتالي، يبرز خطر الوقوع مجدداً في أخطاء النظام القديم، كما يشهد تاريخ التحولات الثورية أو السلمية الماضية. في الختام، قد يساعد الاعتماد على واجب تطبيق الدولة للالتزامات المنصوص عليها في معاهدة حقوق الإنسان في التقليل من هذه المخاطر.

اقتباسا عن:
فاتح عزام (٢٠١٢)، الحقوق والحريات: مقتضيات النموذج التنموي الشامل الجديد، ورقة أساسية لهذا التقرير، مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان، بيروت؛ ملاحظات: باقر النجار وهانية شلقامي.

ملاحظات ختامية

لقد أضاء هذا الفصل على مجموعة من القضايا ذات الصلة بجانب عرض اليد العاملة في المنطقة العربية. وقد اتسم بعضها بالإيجابية، رغم التفاوت الكبير بين الأقاليم الفرعية العربية الثلاثة وبين البلدان الواقعة فيها. ومن الأمثلة على ذلك تراجع معدل البطالة في المنطقة ولو ببطء. بينما كانت الزيادة في معدل مشاركة النساء أكثر اتساقاً. أما تحسّن بطالة الشباب نسبياً بالمقارنة مع بطالة البالغين فتحمل معنى مختلطاً. فمن جهة أولى، يعطي هذا أملاً للشباب بالعودة إلى سوق العمل لانتفاء الموجبات التي تحول دون التحاقهم بسوق العمل. وهو من جهة ثانية، يشكّل تحدياً أمام استحداث طلب كاف على اليد العاملة لصالح جميع العمال وليس لصالح فئة منهم فقط.

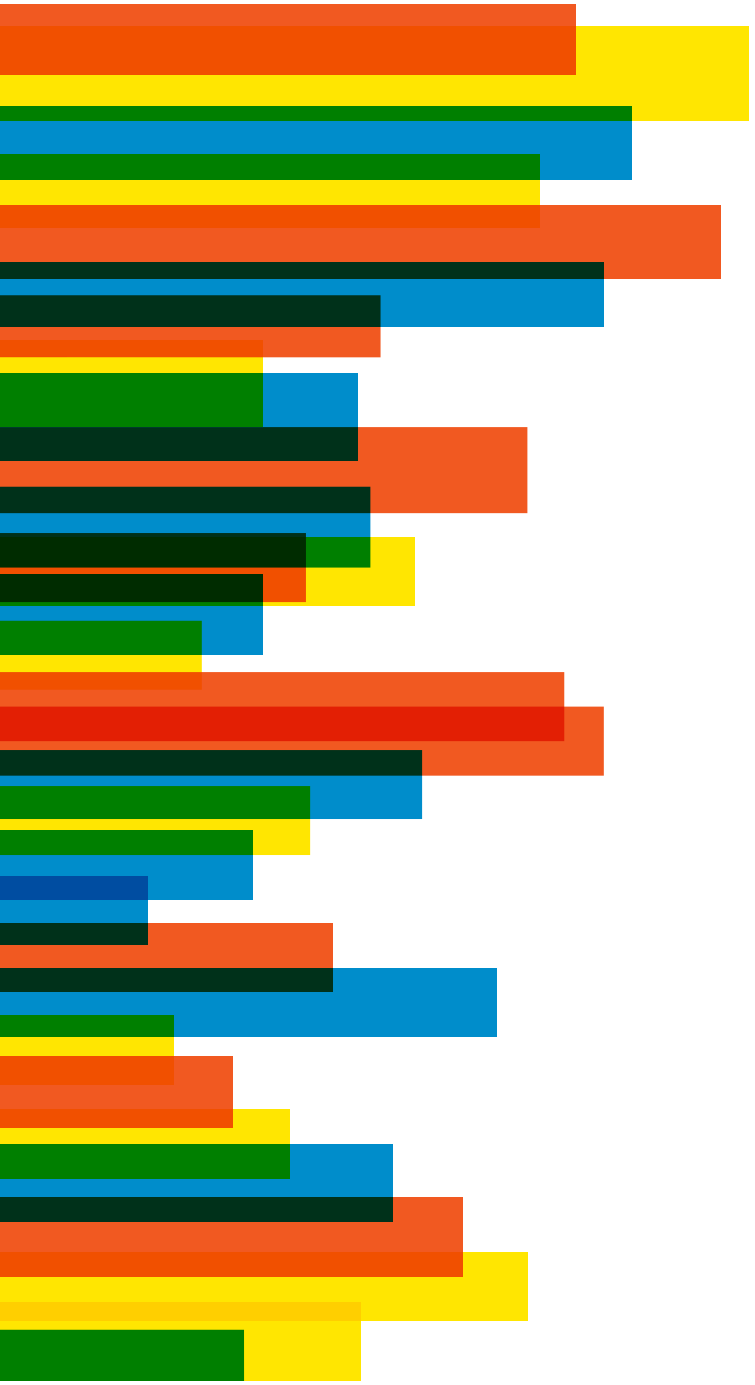
وإتسمت قضايا أخرى بالسلبية، وبالإجمال، ثمة الكثير مما يمكن عمله وينبغي من أجل إنشاء أسواق عمل وطنية. وبالنسبة إلى هذه الأخيرة، كانت أسواق العمل أسواقاً بشكل جزئي في فترة العقد الاجتماعي فقط، حين كانت الحكومات تحدّد مخصصات وأجور اليد العاملة. ولا تزال هذه السمة سائدة في دول مجلس التعاون الخليجي.

بالنسبة إلى أسواق العمل «الوطنية»، لا تساهم سياسات الهجرة في خلق ظروف تستقطب العمال الوطنيين إلى القطاع الخاص. وكما ما ورد في الفصل ١، لا تُعتبر هذه المقاربة المنفتحة نسبياً حكراً على اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي، فهي موجودة في بلدان أخرى أما بشكل مخطط (كما في الأردن) أو نتيجة الظروف (كما في لبنان). وهنا تجدر الإشارة إلى الآثار الضارة لسياسة الهجرة المنفتحة بشكل أو بآخر، وبخاصة على العمال ذوي المهارات المتدنية والأقل حراكاً، بمن فيهم النساء.

وكما بين هذا الفصل، تؤثّر البطالة في المنطقة العربية بشكل سلبي على الباحثين عن عمل في الأسر من مختلف مستويات الدخل. وقد يرتبط ذلك بحقيقة أن ارتفاع معدل البطالة في المنطقة العربية مرتبط بارتفاع معدل البطالة بين الإناث الذي يشمل بدوره المتعلّمات الباحثات عن عمل.

ويأتي استخدام النساء المتعلّمات في المنطقة العربية بشكل جزئي ليفاقم الفرص الضائعة المتمثلة في استغلال «طاقة الفرص الديمغرافية». وبحسب ما ظهر في الرسم ٢-٢، تتراجع نسبة الشباب بين السكان فيما تتزايد نسبة المسنين بوتيرة سريعة. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى غياب التقديرات بشأن الخسائر الناتجة من السياسات السابقة التي فشلت في الاستفادة من طاقة الفرص الموجودة. لكن التقديرات المتوفرة عن المناطق الأخرى كافية للتوضيح. على سبيل المثال، يقدّر أن «النعمة الديمغرافية» قد ساهمت في نمو حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في شرق آسيا بين العامين ١٩٦٥ و١٩٩٠ بواقع ١,٤ و١,٩ في المائة سنوياً، أي الثلث[٣٤]. ولو أضيف هذا المكسب إلى اقتصاديات المنطقة العربية في العقدين الأخيرين، لساهم في زيادة معدل نمو الاقتصاد.

بالإضافة إلى الفشل الذريع في الاستفادة من النعمة الديمغرافية، يبدو أن المنطقة العربية قد فوّتت فرصتين أخريين متداخلتين. أولاً، في غياب تكافؤ الفرص في القطاع الخاص ودعم الاستثمارات الضخمة، فشلت المنطقة العربية في قيادة النمو الاقتصادي من خلال تراكم عوامل الإنتاج التي تشكّل عادة صمام النجاح للنمو المستدام والمشترك. وأبلغ مثال على ذلك شرق آسيا، حيث يبدو أن تراكم عوامل الإنتاج بالمقارنة مع النمو في إنتاجية عوامل الإنتاج يميل إلى جانب التراكم – حيث تشكّل النساء مصدراً مهماً من مصادره[٣٥]. ثانياً، لم تول المنطقة الاهتمام الكافي لمسألة التفاوت في الاستخدام بين الجنسين. وهنا يأتي الاستخدام الجزئي للنساء ليفاقم الخسائر الناتجة من تفويت الفرص كما ورد أعلاه. وبحسب دراسة مقارنة بين أفريقيا جنوب الصحراء وشرق آسيا، فإن عدم المساواة بين الجنسين في مجالَي التعليم والاستخدام كلّف أفريقيا جنوب الصحراء ٠,٨ نقطة مئوية سنوياً في من نمو الدخل الفردي فيها، وذلك في الفترة الممتدة من ١٩٦٠ إلى ١٩٩٢. وبالتالي، تشكّل هذه الفروقات ٢٠ في المائة من الفارق في معدلات النمو السائدة بين شرق آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء في الفترة ذاتها[٣٦]. وبعبارة أخرى، يساهم تحسين الاستفادة من النساء العاملات في زيادة الإنتاجية، ليس بسبب ارتفاع متوسط التعليم عادة بين الباحثات عن عمل عن متوسط التعليم السائد وحسب بل أيضاً بسبب إمكانية زيادة الحراك عبر القطاعات والوظائف على حدّ سواء، وبالتالي تفادي الاكتظاظ في بعض القطاعات الذي يقود بدوره إلى خفض الأجور. ويمكن لذلك أن يساهم في التنمية من خلال النمو المكثف (الإنتاجية) والنمو الشامل (التراكم). وأخيراً، ركّز هذا الفصل على الجوانب الكمية ذات الصلة بعرض اليد العاملة بخلاف الفصل السابق الذي ركّز على الجوانب الكمية للطلب على العمل. أما الفصل التالي فسيتناول نتائج التفاعل بين العرض والطلب من حيث جودة الاستخدام ودخل الأسر.



الفصل ٣
نوعية الوظائف ومستويات المعيشة

ركّزت الإصلاحات منذ التسعينيات إلى حدّ المبالغة على القضايا الاجتماعية وأخفقت في تحسين الحوكمة والمؤسسات التي كان يفترض أن تُسهم في إحداث نمو اقتصادي شامل.

مقدمة

يُعتبر مستوى الأجور مكوّناً من مكوّنات جودة الوظائف وأكثرها أهميةً تقليدياً. لكن لا تقلّ مسائل مثل نوع العمل (ولو بأجر عال)، والأمن الوظيفي، والوصول إلى الحماية الاجتماعية، ومستوى المسؤولية والاستقلالية الممنوحة للعمال، أهمية لأنها اعتبارات أساسية بالنسبة إلى حماس العمال وكرامتهم. ونظراً لأن جودة الوظائف مفهوم متعدد الأبعاد، يختلف تثمين مكوّناتها بشكل جوهري باختلاف الأفراد، ويصعب حصرها بمؤشر واحد. بالإضافة إلى ذلك، تُعتبر البيانات في المنطقة العربية غير ملائمة بصورة عامة، حتى بالنسبة إلى مجالات سوق العمل الأكثر قابلية للقياس، كالأجور.

وبالتالي، يعتمد هذا الفصل مقاربة بمؤشرات مختلفة قابلة للمقارنة على المستوى الدولي وقابلة للاستعمال كمؤشرات بديلة عن جودة الاستخدام. وتشمل هذه المؤشرات نسبة الفقراء العاملين، وحصة العمال المستضعفين من إجمالي الاستخدام فضلاً عن مؤشر أكثر ذاتية، ألا وهو نسبة العمال الراضين عن فرص العمل الجيدة المتاحة.

وعلى المستوى الاقتصادي الكلي، يستعين التحليل بستة مؤشرات إضافية هي: حصة الاستهلاك الأسري من الناتج المحلي الإجمالي، وحصة الأجور من الناتج المحلي الإجمالي، ومعدل الفقر، وعدم المساواة في الأجور، ومؤشر التنمية البشرية، ومؤشر آخر أقل موضوعية هو نسبة المواطنين الذين يتوقعون تردّي مستويات معيشتهم في المستقبل.

وبالإضافة إلى الفائدة المستقاة من التحليل والنقاش الواردَين في الفصلين السابقين، تقدم نتائج هذا الفصل شرحاً أكثر اتساقاً بشأن تطوّر التنمية في المنطقة العربية (خارج دول مجلس التعاون الخليجي) في العقود الأخيرة[٣٧].

أولاً، وصل العقد الاجتماعي القديم إلى طريق مسدود، بسبب اصطدام زيادة الإنفاق بجدار قيود الموازنة. وكان تنامي الإنفاق ناتجاً بشكل أساسي عن تنامي الاستخدام في القطاع الحكومي، إلى جانب المنافع السخية المقدمة لموظفي القطاع وكذلك، عبر التأمينات الاجتماعية، للشرائح ذات الامتيازات الأكبر في القطاع الخاص. وبالتالي، اضطرت أكثرية السكان إلى القبول بإجراءات الحماية الاجتماعية الجزئية، لاسيما الدعم الغذائي. من هنا كان لابد من إصلاح النظام القديم.

ثانياً، ركّزت الإصلاحات بشكل أكبر على الشقّ الاقتصادي بدلاً من الشقّ المؤسسي واعتنقت اقتصاد السوق دون مراعاة أثره الاجتماعي على اللامساواة.

وإذا استثنينا دولاً محددة بعينها، يكون الملخّص التالي للتطورات الحاصلة في المنطقة العربية منذ التسعينيات منطقياً:

- كان نمو الإنتاج (معدل التغيّر في الناتج المحلي الإجمالي) مرتفعاً نسبياً في المنطقة خلال العقد الأخير، أقلّه بالمقاييس العربية التاريخية، وترافق بارتفاع متناسب في الاستخدام واستقرار أو ارتفاع طفيف في الأجور الفعلية.
- لكن معدل الزيادة في النمو الإجمالي للإنتاج (نحو ٤ في المائة سنوياً) لم يحقق سوى زيادة بواقع النصف في الدخل الفردي نتيجة النمو السكاني في الفترة المعنية.
- بالإضافة إلى ذلك، تراجعت حصة الأجور من الناتج المحلي الإجمالي بشكل جذري في المنطقة، ما يقتضي ضمناً أن النمو الاقتصادي شجّع عائدات العمل أقل من أشكال الدخل الخاصة بغير الفقراء.
- يعتمد الاختبار النهائي على الاستهلاك الأسري، حيث تراجعت حصة هذا الأخير من الناتج المحلي الإجمالي بواقع ٩ نقاط مئوية خلال العقدين الأخيرين.
- إذا ما جمعنا كل هذه العناصر معاً، يظهر انتقال جزء يسير فقط من الزيادة الكبيرة في القيمة الاسمية للناتج المحلي الإجمالي إلى العمال، ومن خلال إيراداتهم، إلى الأسر المعيشية.
- كما يفسّر ذلك التدني الطفيف في معدلات الفقر في المنطقة: بالرغم من الأثر الانتشاري لجزء من النمو الاقتصادي على مستوى المواطنين العاديين، يبدو أن الجزء الأكبر من هذا النمو قد تراكم في مكان آخر.
- بموازاة ذلك، تخلّف التقدم في مجال التنمية الاجتماعية (قياساً بمؤشر التنمية البشرية) عن النمو الاقتصادي، ما يشير إلى فشل الإنفاق العام في مواكبة التحوّل الاقتصادي الجاري بشكل كامل وفي مجاراة تنامي تطلعات المواطنين التي رافقت تنامي الدخل.

وبالرغم من أن هذه الآثار يفترض أن تُسهم في زيادة الفروقات، تبقى الأدلة العملية مبهمة بهذا الشأن. لكن الأكثر أهمية هو إدراك المواطنين لهذه اللامساواة والذي يترافق مع شعور متزايد بعدم

الاستقرار وآمال ضعيفة بتحسين مستويات عيشهم في المستقبل. وفي الحقيقة، تظهر الأدلة التي يعرضها هذا الفصل، تنامي التشاؤم في المنطقة العربية قبل قدوم الربيع العربي.

نوعية الوظائف

الفقراء العاملون: تراجع طفيف لا كبير

في السياق الحالي، يُعتبر العامل في المنطقة فقيراً إذا كان دخله من العمل لا يكفي لتأمين حاجته وحاجات أسرته أي ٢ دولار أمريكي أو أكثر يومياً. ويساوي ذلك قيمة خطوط الفقر الوطنية في معظم الدول العربية غير الأعضاء في دول مجلس التعاون الخليجي.

واستناداً إلى حصة الفقراء العاملين من إجمالي الاستخدام، أبلت المنطقة العربية بلاء حسناً في بداية التسعينيات (الرسم ٣-١). وإذا ما وضعنا جانباً دول مجلس التعاون الخليجي، حيث تناهز الحصة المذكورة الصفر عملياً، بلغت حصة الفقراء الكادحين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٣٥ في المائة من إجمالي الاستخدام. وبشكل عام، تجاوزت هذه الحصة في الإقليمين الفرعيين العربيين فقط الحصة السائدة في أميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، فيما كانت أقل من النصف بالمقارنة مع الأقاليم الفرعية الآسيوية الثلاثة و أفريقيا جنوب الصحراء. لقد شهد الإقليمان الفرعيان العربيان تراجعاً ملحوظاً في حصة الفقراء العاملين التي تراجعت بواقع الثلث في الشرق الأوسط والخمس في شمال أفريقيا أو بمعدل ٢٠ في المائة للإقليمين المذكورين[٣٨]. وبالتالي، حصل تراجع في حصة هؤلاء من الاستخدام الهش الذي يتم استعراضه في الفصل التالي.

لكن، جاءت نسبة التراجع في حصة الفقراء العاملين بوتيرة أسرع بكثير في الأقاليم الأخرى. ففي شرق آسيا، مثلاً، تراجعت من ٨٣ في المائة إلى ١٨ في المائة فقط، أي بواقع أربعة أخماس، وذلك عائد في المقام الأول إلى الصين. والأمر سيان بالنسبة إلى أقاليم أميركا اللاتينية والكاريبي وجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ التي سجّلت تراجعاً أسرع من الإقليمين الفرعيين العربيين. وبالتالي، تتطابق هذه النتائج مع التباطؤ في انخفاض الفقر في المنطقة منذ العام ١٩٩٠، والذي تتم مناقشته لاحقاً في هذا الفصل.

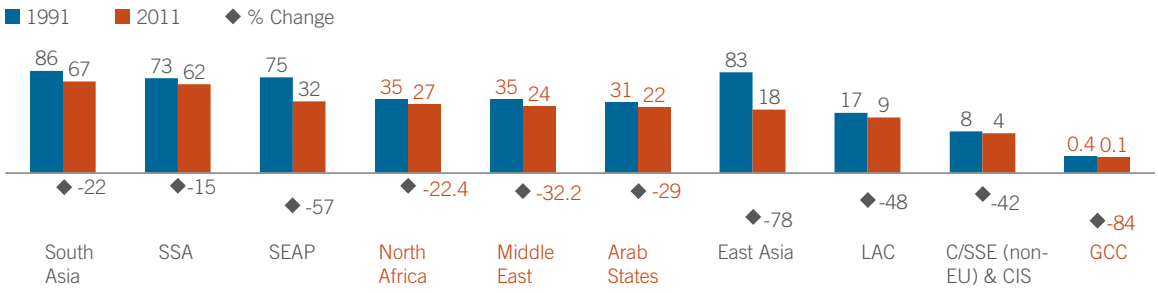
وهنا نذكر حصة الأجور من الناتج المحلي الإجمالي كواحد من المؤشرات ذات الصلة. وبحسب التوقعات، لقد ساهم انخفاض حصة الفقراء العاملين إلى جانب زيادة الاستخدام كما ورد في الفصل ١ في زيادة حصة فاتورة الأجور الإجمالية من الناتج المحلي الإجمالي. لكن جاءت الأحوال مغايرة لذلك. وبالرغم من تراجع حصة الأجور في معظم دول العالم منذ أوائل التسعينيات[٣٩]، تتمايز المنطقة العربية عن الأقاليم الأخرى من حيث عمق وسرعة التراجع وبخاصة في شمال أفريقيا، حيث تراجعت حصة الأجور بأكثر من ٣٤ نقطة مئوية منذ العام ١٩٩٨ (الرسم ٣-٢).

وبالرغم من عدم توفّر بيانات خاصة بالمنطقة العربية، تتراجع حصة الأجور عموماً بشكل أكبر بين العمال ذوي المهارات المتدنية. وفي حال توفّر البيانات، كما هي الحال في الاقتصاديات المتقدمة، يبرز تراجع حصة الأجور بين العمال ذوي المهارات المتدنية بواقع ١٢ نقطة مئوية بين أوائل الثمانينيات والعام ٢٠٠٥، فيما يبرز ارتفاعه بواقع ٧ نقاط مئوية بين العمال ذوي المهارات العالية. وبالنسبة لذوي الأجور المتدنية، قد تكون مثل هذه التغيّرات كارثية وما يترتب عليها من خسائر كبيرة نسبياً نتيجة انحدارهم تحت خط الفقر. وفي حال صحّ ذلك في المنطقة العربية، فقد يساهم في تنامي الشعور بعدم المساواة بين أكثرية العمال بموازاة انخفاض بطيء في معدلات الفقر.

انخفضت نسبة الفقراء العاملين وكذلك نسبة العمال في الاستخدام الهش ولكن حصة الاجور من الناتج المحلي الاجمالي انخفضت بشكل أسرع. هذا يشير الى أن مصادر الدخل الاخرى غير الاجور زادت بشكل أسرع.

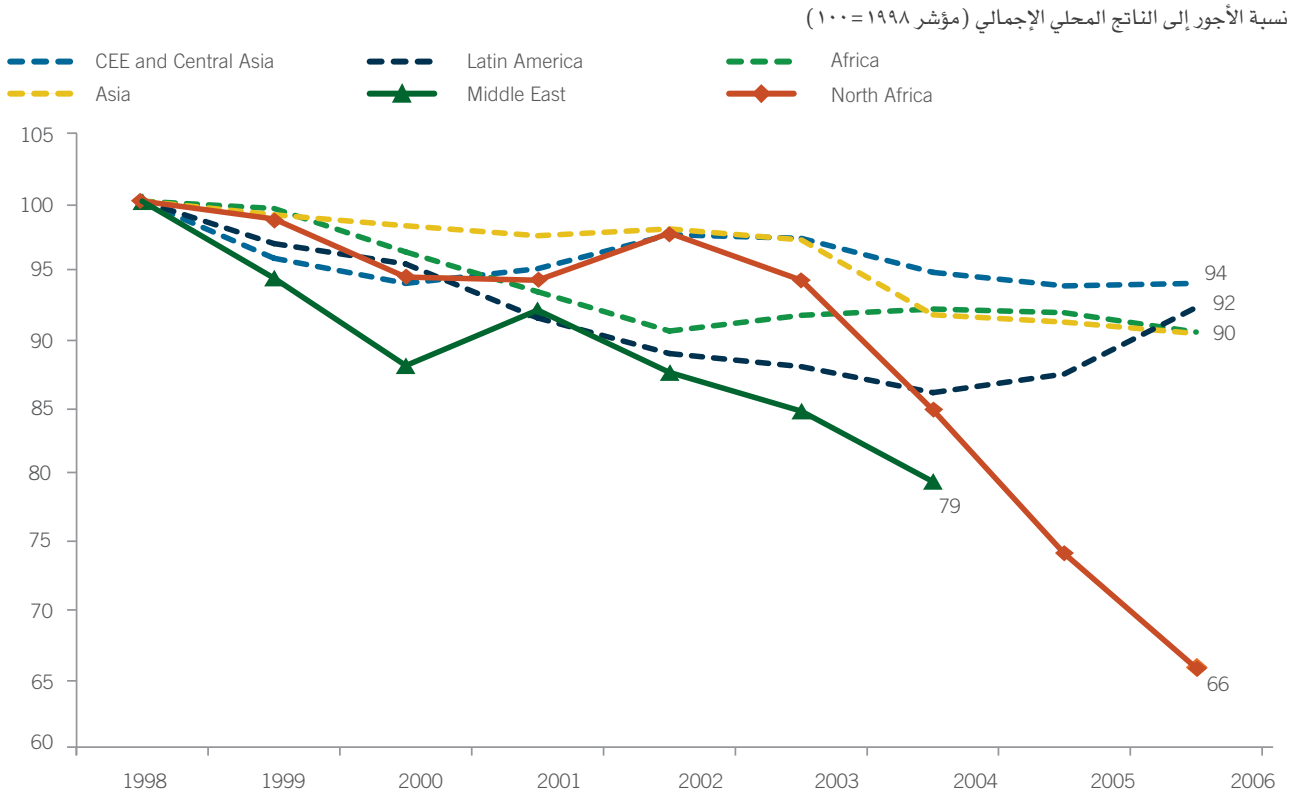
الرسم ٣-١: حصة الفقراء العاملين متدنية نسبياً في المنطقة العربية لكن وتيرة التراجع بطيئة مع الزمن

حصة الفقراء العاملين (٢ دولار/يومياً) من إجمالي الاستخدام بحسب الإقليم، ١٩٩١ و٢٠١١



المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠١١ ب و٢٠١٢)

الرسم ٣-٢: تراجع نسبة الأجور إلى الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية بوتيرة أسرع من الأقاليم الأخرى



المصدر: المعهد الدولي للدراسات العمالية (٢٠١١ أ).

الاستخدام الهش: متدني ما خلا بين النساء العربيات

يُقصد بالاستخدام الهش مجموع العاملين لحسابهم الخاص والعمال المساهمين من الأسرة. وعليه، يُعتبر معدل الهشاشة نسبة هذا المجموع إلى جميع العاملين في وظائف بمن فيهم أيضاً أصحاب العمل والموظفين. وتميل أكثرية هؤلاء العمال إلى الانخراط في الاقتصاد غير المنظّم وإلى العمل خارج منظومة التأمينات الاجتماعية.

وبخلاف مؤشر الفقراء العاملين، لا تنطبق جميع الشروط في حال الاستخدام الهش. أولاً، لا يعاني جميع العاملين لحسابهم أو العاملون ضمن الأسرة من وضع هش. على سبيل المثال، يشمل العاملون لحسابهم أصحاب المهن الحرة كالمهندسين المدنيين، والمهندسين المعماريين، والمحامين والفنيين ذوي المهارات العالية. والأمر نفسه في العمل الأسري الذي لا يتم دوماً في ظروف هشة.

ثانياً، إذا استثنينا الموظفين (وأصحاب العمل وعددهم قليل نسبياً)، يغدو من المسلم به ضمناً أن العاملين بأجر لا يعانون من الهشاشة. وبالرغم من أن هذه الحال قد تنطبق على معظم موظفي القطاع العام وعمال شركات القطاع الخاص المنظّم، فهناك متعاقدون بموجب عقود هشة أو في قطاعات ووظائف مستثناة من أحكام قانون العمل أو من منظومة التأمينات الاجتماعية. وأبلغ مثال على ذلك اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي التي تسجّل عملياً معدلات صفرية من الاستخدام الهش، ولديها أدنى حصة من العاملين في الاستخدام الهش. لكن، وبالرغم من أن أكثرية العمال في معظم هذه الدول متعاقدون، فإن غالبيتهم أيضاً مهاجرون لا يتمتعون بالأمن الوظيفي ويعملون بأجور وظروف استخدام أدنى غالباً من تلك الخاصة بالعمال الوطنيين. كما أنهم مستثنون من بعض أحكام قانون العمل والتأمينات الاجتماعية.

وبما أن هذا التعريف أقل موثوقية من تعريف الفقراء العاملين، يظهر الرسم ٣-٣ حصة ذوي الوظائف الهشة في مختلف مناطق العالم على اختلاف المراحل الزمنية. وهنا تبرز دول مجلس التعاون الخليجي، مجدداً وعلى نحو متوقع، بكونها صاحبة أدنى حصة للعمال من الاستخدام الهش.

واللافت هو أن الإقليمين الفرعيين العربيين الآخرين يحتلان مجدداً المراتب الدنيا، مقابل تقدّم أميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى على الإقليمين الفرعيين العربيين لكن بفارق أقل في حصة الفقراء العاملين.

إلى ذلك، تُعتبر اتجاهات الهشاشة في المنطقة العربية، بالمقارنة، أفضل من اتجاهات الفقراء العاملين، حيث تراجعت حصة العمال العرب من الاستخدام الهش بنسبة ٢٠ في المائة مع مرور الوقت.

الجدول ٣-١: مستوى وتغيّرات مساهمة العاملين بأجر في إجمالي الاستخدام، والمعدلات السائدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والعالم، ١٩٩١-٢٠٠٩

أصحاب الأجور			
	العام		في المائة الفجوة المردومة
الإجمالي	١٩٩١	٢٠٠٩	
العالم	٤١,٤	٤٦,٤	١٠
الشرق الأوسط	٥١,٩	٦٢,٤	٢٢
شمال أفريقيا	٤٣,٩	٤٩,١	٩
الرجال			
العالم	٤٢,٥	٤٧,٩	٩
الشرق الأوسط	٥٥,٣	٦٤,٤	٢٠
شمال أفريقيا	٤٦,٠	٥١,٨	١١
النساء			
العالم	٣٩,٧	٤٦,٨	١٢
الشرق الأوسط	٣٤,٢	٥٥,٠	٣٢
شمال أفريقيا	٣٦,٣	٤١,٠	٧

ملاحظة: يتم احتساب الفجوة كالفارق بين القيمة في العام ٢٠١٠ والقيمة في العام ١٩٩١ على ١٠٠ ناقص القيمة في العام ١٩٩١.
المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠١١ ج).

وعليه، تحلّ المنطقة العربية في المرتبة الثانية بعد شرق آسيا. وبالفعل، تمكّنت المنطقة العربية من ردم معظم الفجوة القائمة سابقاً مع أميركا اللاتينية.

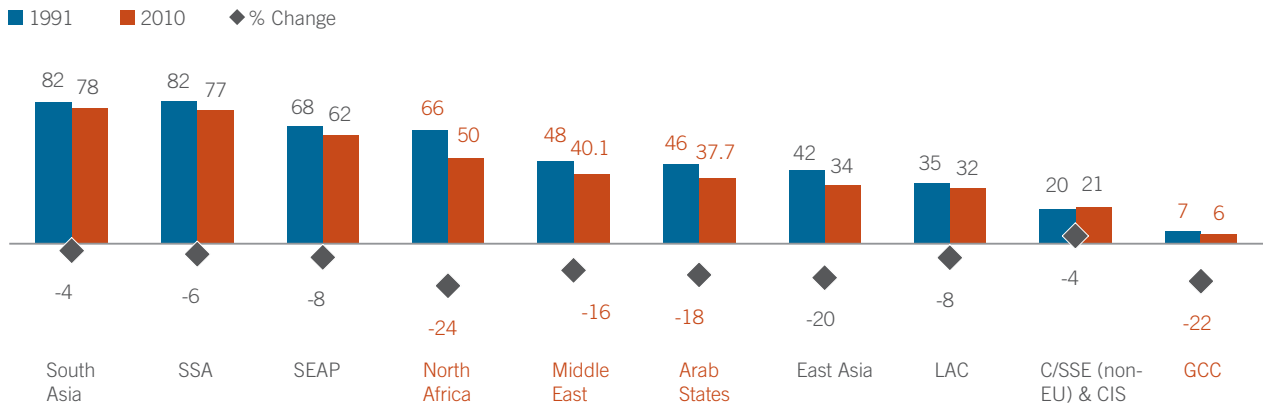
يتناول الجدول ٣-١ قياس حصة أصحاب الأجور من إجمالي الاستخدام كطريقة لقياس هشاشة الاستخدام. ففي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تزايدت هذه النسبة كما هو الحال في العالم. ولدى المقارنة بين الأقاليم العربية وسائر بلدان العالم، نجد أن مساهمة العاملين بأجر في إجمالي الاستخدام تتجاوز مثيلتها في باقي بلدان العالم وبوتيرة أسرع، باستثناء مساهمة النساء العاملات من إجمالي الاستخدام في شمال أفريقيا.

تُعتبر مساهمة النساء في الاستخدام الهش في المنطقة مقارنة بالرجال هي الأعلى في العالم، بعد أن سجّلت ارتفاعاً خلال السنوات العشرين الفائتة (الرسم ٣-٤). والنساء في شمال أفريقيا أكثر هشاشة من نظيراتهن في الشرق الأوسط. حيث سجّلن معدلات هشاشة تقارب ٣٣ في المائة (مقارنة مع ٥٥ في المائة للرجال) فيما سجّلت نظيراتهن في إقليم الشرق الأوسط ٣٧ في المائة (مقارنة مع ٥٦ في المائة للرجال) وهذه الأرقام متسقة مع تلك الواردة في الجدول ٣-١. وبالرغم من تطابق المتوسط العالمي لنسبة العاملات بأجر عام ٢٠٠٩ (٤٦,٨ في المائة) مع المتوسط العالمي لنسبة العاملين بأجر (٤٧,٩ في المائة)، فإن هذه النسبة بين النساء بلغت ٧٩ في المائة في شمال أفريقيا و٨٥ في المائة في الشرق الأوسط.

وخلاصة القول، يُعتبر معدل الهشاشة أعلى من معدل الفقراء العاملين في جميع الأقاليم. وقد تراجع كلا المؤشرين في مختلف أنحاء العالم وفي المنطقة العربية على حدّ سواء. وكان تراجع حصة العمالة الهشة في المنطقة العربية أسرع من تراجع حصة الفقراء العاملين. وضمن الأقاليم العربية، بلغت حصة الفقراء العاملين مستويات أعلى من حصة الفقراء العاملين في إقليم شمال أفريقيا، فيما كان معدل الهشاشة أعلى في إقليم الشرق الأوسط في التسعينيات. ويُعزى ذلك إلى سرعة تراجع عدد الفقراء العاملين في الشرق الأوسط قياساً بشمال أفريقيا الذي شهد في المقابل تراجعاً أسرع في مستويات البطالة في العقد الأخير.

الرسم ٣-٣: الاستخدام الهش في المنطقة العربية منخفض نسبياً ويتراجع مع مرور الوقت

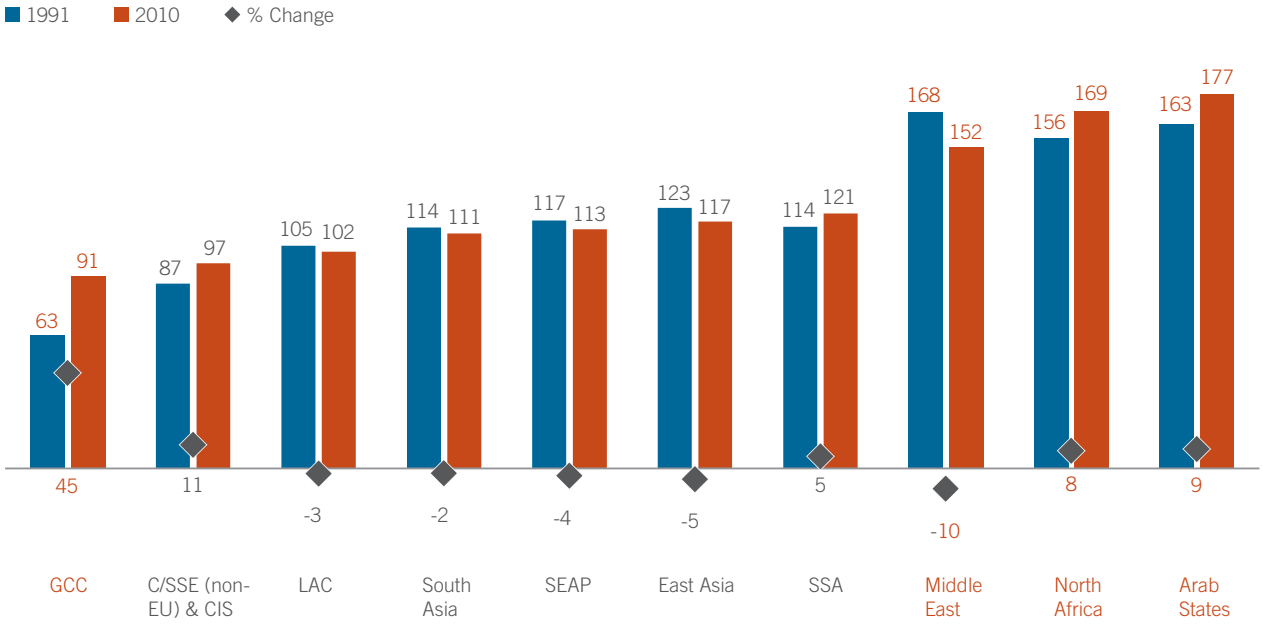
نسبة الاستخدام الهش من إجمالي الاستخدام بحسب الإقليم، ١٩٩١ و٢٠١٠



المصدر: منظمة العمل الدولية، (٢٠١١ ب و٢٠١٢).

الرسم ٣-٤: نسبة النساء في الاستخدام الهش قياساً بالرجال في المنطقة العربية هي الأعلى في العالم

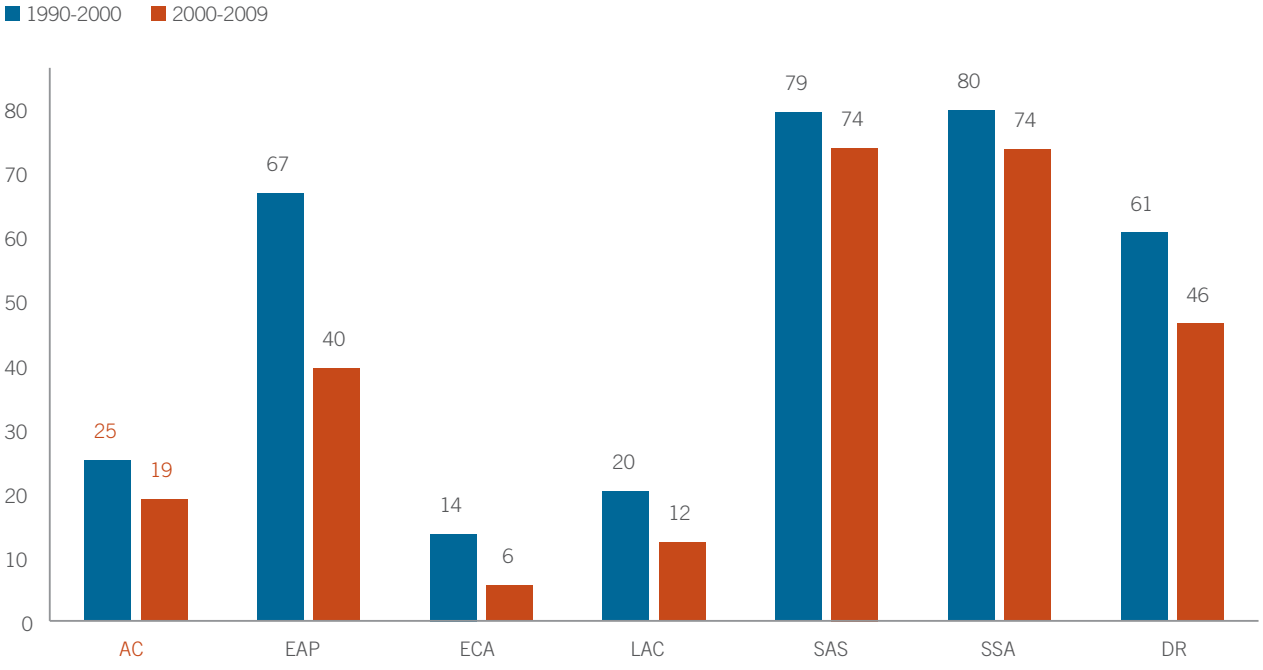
نسبة حصة النساء إلى نسبة حصة الرجال في الاستخدام الهش (في المائة)



المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠١١ ب و٢٠١٢).

الرسم ٣-٥: معدلات الفقر في المنطقة العربية متدنية لكن تتراجع ببطء

معدلات الفقر حسب الأقاليم (في المائة لمن يعيشون بأقل من ٢ دولار يومياً، تعادل القوة الشرائية دولار)



ملاحظة: البلدان العربية المشمولة هي مصر (١٩٩١ و٢٠٠٩)، وسوريا (١٩٩٧ و٢٠٠٧)، والأردن (١٩٩٧ و٢٠٠٦)، وتونس (١٩٩٠ و٢٠٠٠)، والمغرب (١٩٩١ و٢٠٠٧)، واليمن (١٩٩٨ و٢٠٠٥)، جيبوتي (١٩٩٦ و٢٠٠٢)، وموريتانيا (١٩٩٦ و٢٠٠٠).
المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١١ أ) استنادا إلى مجموعة البيانات POVCAL الخاصة بالبنك الدولي وبيانات الوحدة القياسية الخاصة بمسح الإنفاق والدخل الأسري.

الإطار ٣-١: الرضا عن فرص العمل الجيدة

سعى مسح تم إجراؤه في العام ٢٠١٠ إلى جمع بيانات ميدانية بشأن عدم رضا العمال عن وظائفهم. وقد تم طرح السؤال التالي: «هل أنت راض أو غير راض عن توفّر فرص العمل الجيدة في المدينة أو المنطقة التي تقيم فيها؟».

لقد بلغ معدل عدم الرضا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل من ٦٠ في المائة، وهي قيمة تتوسط معدلات المناطق الأخرى في العالم. لكن لا يجب أن يغيب عن بالنا التفاوت الملحوظ بين الأقاليم، حيث سجّلت معدلات عدم الرضا أكثر من ٧٥ في المائة في العام ٢٠١٠ في كلّ من مصر والأردن ولبنان والسودان واليمن.

أما الفروقات من حيث عدم الرضا السائد بين الشباب والبالغين العرب فكانت ضئيلة ومتطابقة مع النمط العام السائد، حيث يُعتبر الشباب أكثر رضا عن الوظيفة بالمقارنة مع البالغين. لكن الفارق الضئيل يشير إلى رضا الشباب والبالغين معاً بشكل أو بآخر عن العمل.

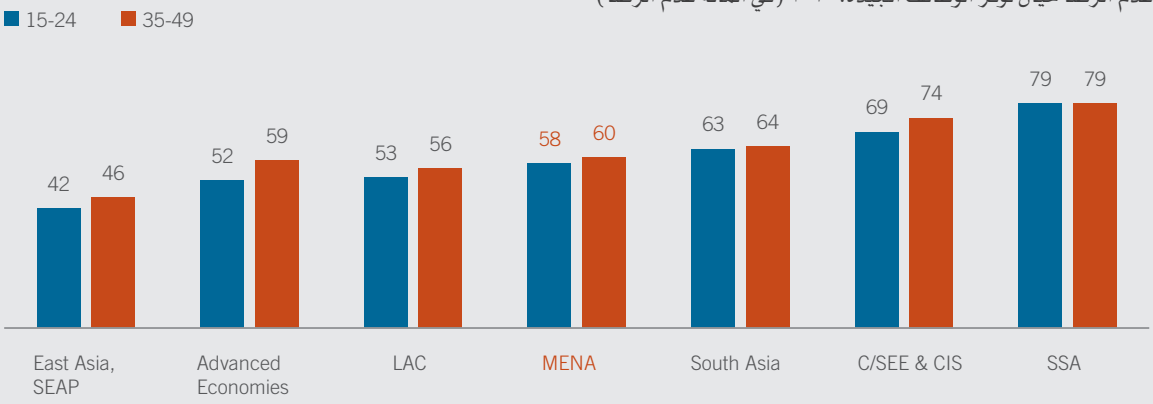
في المقابل، تميل هذه الفروقات بين الشباب والبالغين إلى الارتفاع مع ارتفاع دخل البلدان، كما برز من خلال الأدلة ذات الصلة بالتكتلات الإقليمية. وتسجّل جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء فروقات عمرية أقل من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فيما تسجّل الاقتصاديات المتقدمة وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وأميركا اللاتينية فوارق أكبر بالمقارنة مع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد ترتبط هذه الخلاصة بالأزمات المالية التي عصفت بأوروبا والعالم المتقدم أكثر من البلدان النامية وما رافقها من تساهل في الأنظمة الخاصة بالأمن الوظيفي.

وينبغي النظر إلى هواجس الشباب حيال الاستخدام في المنطقة العربية حالياً من منظور العمال البالغين أيضاً، وبخاصة في ظلّ تغيّر التركيبة الديمغرافية وتراجع نسبة الشباب وتنامي نسبة البالغين.

المصدر: المعهد الدولي للدراسات العمالية (٢٠١٠).

تطابق مواقف الشباب والبالغين العرب حيال توفّر فرص العمل الجيدة

عدم الرضا حيال توفّر الوظائف الجيدة، ٢٠١٠ (في المائة عدم الرضا)



وقد تفسّر هذه التغيّرات لماذا أسباب عدم الرضا عن توفر فرص العمل الجيدة في المنطقة العربية ليس أعلى ولا أخفض من المناطق الأخرى (الإطار ٣-١).

نوعية الحياة

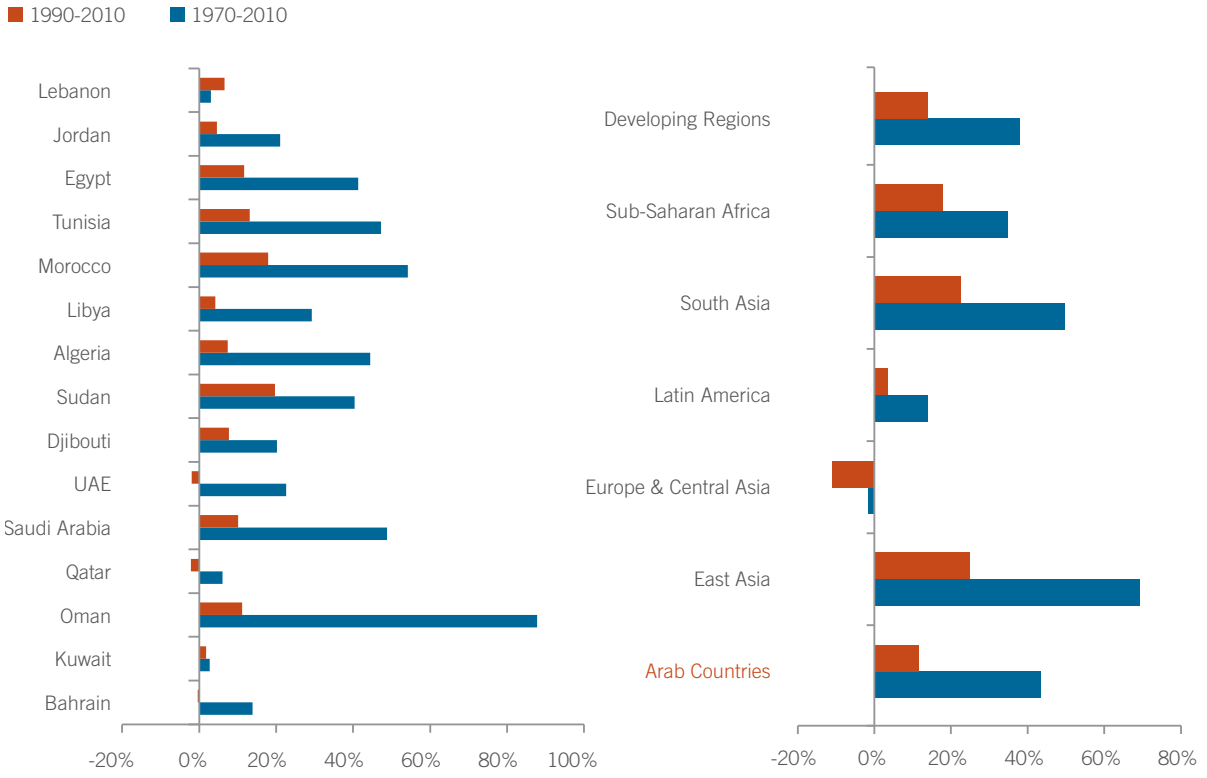
الفقر يتراجع لكن التنمية البشرية تحقّق مكاسب ضئيلة

تعاني المنطقة العربية من أدنى مستويات الفقر في العالم قياساً بمعدل الفقر للفرد الواحد عالمياً والمتمثل بدولارين يومياً، وهي في تراجع مستمر (الرسم ٣-٥)[٤٠]. وبالملموس، تراجع معدل الفقر في المنطقة العربية، مقاساً بخطوط الفقر الوطنية، من ٢٠,٣ في المائة في التسعينيات إلى ١٨,١ في المائة خلال العقد ٢٠٠٠[٤١]. وبالتالي، تُعتبر وتيرة انخفاض الفقر بطيئة، لكنها تؤكّد في المقابل التراجع البطيء نسبياً في نسبة الفقراء العاملين في المنطقة العربية.

وقد ترافق البطء في انخفاض فقر الدخل بالبطء في تقدم مؤشر التنمية البشرية كما يرد في الرسم ٣-٦، الذي يبرز التغيّر في الفجوة القائمة بين البلدان العربية والبلدان العشرة ذات مؤشر التنمية البشرية الأعلى. وبالرغم من حدوث التباطؤ في المناطق النامية الأخرى، إلا أنه يبرز بشكل أكبر في البلدان العربية. ولا يأخذ مؤشر التنمية البشرية بالاعتبار الدخل وحسب، كما هي الحال في مؤشر الفقر، بل المؤشرات ذات الصلة بالتعليم والصحة على حدّ سواء.

الرسم ٣-٦: تباطؤ التقدم في مؤشر التنمية البشرية في جميع البلدان العربية ما عدا واحد

التغيّر في الفارق بين فقر الدخل ومؤشر التنمية البشرية في البلدان العربية قياساً بالبلدان العشرة ذات مؤشر التنمية البشرية الأعلى



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١١أ).

وبالتالي، يُعتبر مؤشر التنمية البشرية بديلاً أفضل لقياس التغيّرات في مستوى المعيشة وجودة الحياة.

منذ التسعينيات، تراجع فقر الدخل أسوة بمعدل التقدم الاجتماعي مقاساً بمؤشر التنمية البشرية.

بعد انطلاقة سريعة في السبعينيات، راح معدل الزيادة في قيمة مؤشر التنمية البشرية في المنطقة العربية يتباطأ بشكل ملحوظ منذ التسعينيات. وقد تحققت التحسينات الأولى بسهولة نسبية بسبب انطلاق المنطقة من قاعدة متدنية نسبياً وتنفيذ استثمارات ضخمة في قطاع الخدمات الاجتماعية، في ظل الطفرة النفطية الأولى في السبعينيات ووجود الدولة الأبوية.

بدأ التقدم يتباطأ خلال العقدين الأخيرين. ويعود ذلك جزئياً إلى الضعف الشديد في قاعدة النمو في بداية السبعينيات وإلى التراجع الذي كان متوقعاً مع التقدم التدريجي نحو السقف. لكنه يعود أيضاً إلى القيود المالية المفروضة على العقد الاجتماعي القديم وفشل هذه الدول في تطبيق سياسات فاعلة تترجم المكاسب المادية إلى رفاه بشري. بعبارة أخرى، انتهى المطاف بالمنطقة العربية إلى تسجيل نتائج اجتماعية (تلك المشمولة بمؤشر التنمية البشرية) أدنى مما تفترضه مستويات الدخل فيها. فباستثناء الأردن والأرض الفلسطينية المحتلة وتونس، سجّلت جميع البلدان العربية مستويات تنمية بشرية أدنى من مستويات الدخل الفردي (الرسم ٣-٧).

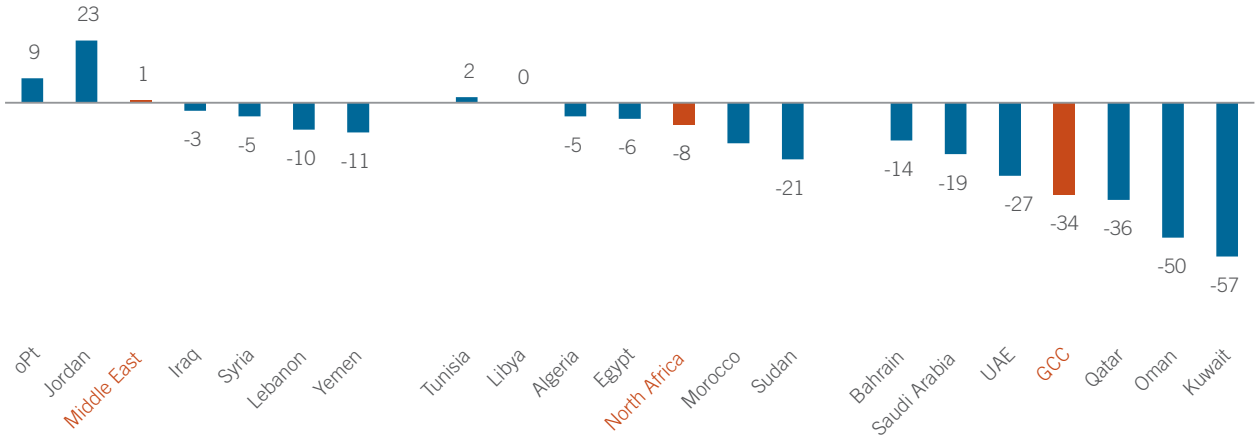
تدني الفروقات من حيث الإنفاق لكن ندرة في المعلومات بشأن تراكم الثروات.

إلى جانب الفقر، يُعتبر غياب المساواة أحد العوامل الكامنة وراء الانتفاضات المتزامنة في الكثير من البلدان العربية. لكن إذا وضعنا جانباً عدم المساواة بمختلف أشكاله وبلوغه درجة الخطورة في الكثير من البلدان العربية خلال المرحلة الزمنية نفسها، تُعتبر الأدلة بهذا الخصوص أكثر شحاً من الأدلة ذات الصلة بالفقر ومتناقضة في بعض الأحيان.

وبالنسبة إلى البيانات المتوفّرة، يبدو أن المنطقة العربية تسجّل مستويات معتدلة من الفروقات من حيث الإنفاق الأسري قياساً إلى المناطق الأخرى في العالم (الرسم ٣-٨)[٤٢]. كما يظهر تغيّر أنماط الفروقات بشكل ملحوظ بين مختلف البلدان، حيث تسجّل فروقات مرتفعة نسبياً في المغرب وتونس، ومتوسطة إلى متدنية في بلدان أخرى كاليمن ومصر وسوريا.

الرسم ٣-٧: تدني مؤشر التنمية البشرية قياساً بالدخل الفردي في جميع البلدان العربية ما عدا ثلاثة

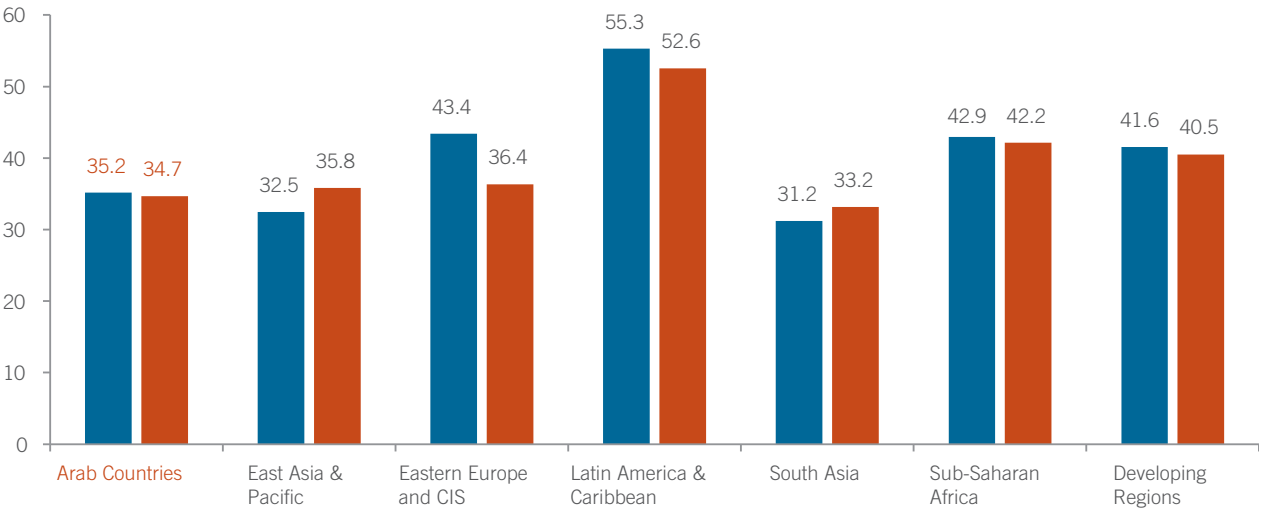
مستوى حصة الفرد من الدخل الوطني الإجمالي ناقصاً مستوى مؤشر التنمية البشرية في المنطقة العربية، ٢٠١١



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١١ ب).

الرسم ٣-٨: تدني مستويات الفروقات في البلدان العربية بشكل معتدل قياساً بالمناطق النامية الأخرى

فروقات في الإنفاق في المناطق النامية (معامل جيني)، ١٩٩٠-١٩٩٩ و٢٠٠٠-٢٠٠٩



ملاحظة: معامل جيني الإقليمي مرجّح بالإنفاق الإجمالي.
المصدر: تقديرات المؤلفين استناداً إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١١ أ) وقاعدة بيانات مؤشرات التنمية التابعة للبنك الدولي.

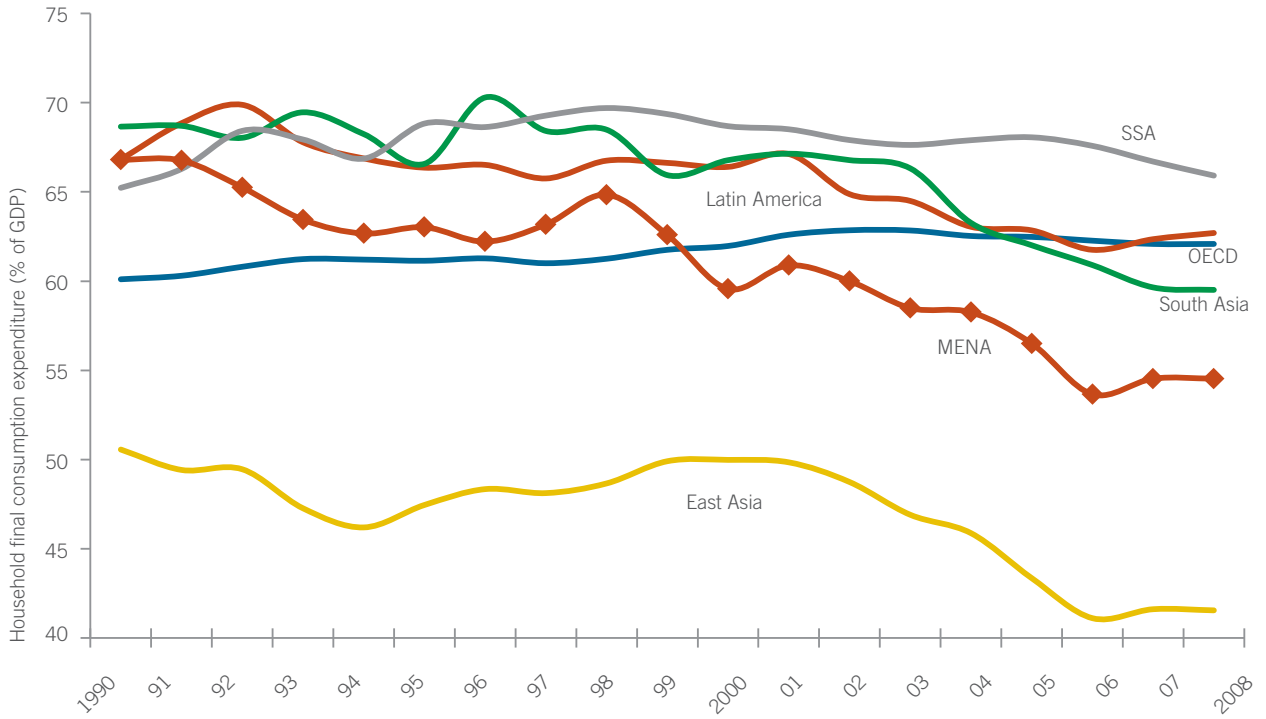
كما يظهر استقرار الفروقات الإقليمية الإجمالية نسبياً خلال السنوات الـ٢٠ - ٣٠ التي تتوفّر بشأنها بيانات قابلة للمقارنة[٤٣]. فقد تراجعت الفروقات من حيث الإنفاق خلال الفترة المذكورة قياساً بمعامل جيني الخاص بالمنطقة والمرجّح بالناتج المحلي الإجمالي من ٣٥,٢ إلى ٣٤,٧.

لا تبرز الأدلة الإحصائية التي تركّز فقط على الإنفاق الأسري سوى جزء من الصورة. وفي ضوء المظاهر الساطعة عن زيادة تركّز الثروات في الكثير من البلدان العربية منذ التسعينيات، لاسيما التي باشرت إصلاحات اقتصادية ليبرالية، من المرجح أن يحدث ارتفاع كبير في الفروقات. وثمة أشكال أخرى من اللامساواة يرجح أنها تزايدت مثل اللامساواة المناطقية والتي يبدو أنها تتطابق مع

إنخفضت حصة الإستهلاك الخاص من الناتج المحلي الإجمالي مع مرور الوقت، و معها، و الشاؤم حول مستقبل معايير المعيشة زادت في السنوات الأخيرة.

الرسم ٣-٩: تراجع نسبة الاستهلاك الأسري إلى الناتج المحلي الإجمالي منذ التسعينيات

نسبة الاستهلاك الأسري إلى الناتج المحلي الإجمالي حسب الإقليم، ١٩٩٠-٢٠٠٩



المصدر: المعهد الدولي للدراسات العمالية (٢٠١٠) استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية في البنك الدولي.

رقعة الانتشار الجغرافي للانتفاضات في تونس وسوريا حيث انطلقت في المدن الأكثر فقراً بخلاف مصر حيث تركّزت الاحتجاجات في القاهرة.

لم يتم حتى الآن التوصل إلى استنتاج قاطع بشأن العلاقة بين التغيّر في المقاييس المتاحة للامساواة في المنطقة العربية وبين الانتفاضات الحاصلة. لكن، قد يكون السبب هو أن عينات المسوحات المتوفرة، التي استقيت منها القياسات الشائعة للامساواة، لم تشمل الأسر الأكثر غنى (مثلاً شريحة أغنى ٥ في المائة). ويُعتبر ذلك صحيحاً، لأنه يغدو من الجلي أكثر فأكثر أن معظم الزيادة في اللامساواة في الكثير من البلدان خلال السنوات الأخيرة ناتج عن التركّز الشديد للمداخيل والثروات في أيدي شريحة الأسر الأكثر غنى، أي «أغنى ١ في المائة» كما باتت تسمى بشكل شائع بعد الأزمة المالية العالمية في العام ٢٠٠٨. وبالتالي، فإن أحد تفسيرات غياب التغيّرات الواضحة في الفروقات إلى إفلات الثروات المتنامية لدى هذه الشريحة من الكشف الإحصائي. وتخلفت استهلاك الأسر خلف الزيادة في الناتج المحلي الاجمالي.

بالرغم من الغموض الذي يُستشف من الإحصائيات التي نوقشت أعلاه في ما يخص نوعية الوظائف والحياة (من خلال مؤشرات الفقر واللامساواة القياسية)، تبرز صورة أوضح على المستوى الكلي لدى دراسة معدل الاستهلاك الأسري إلى الناتج المحلي الإجمالي.

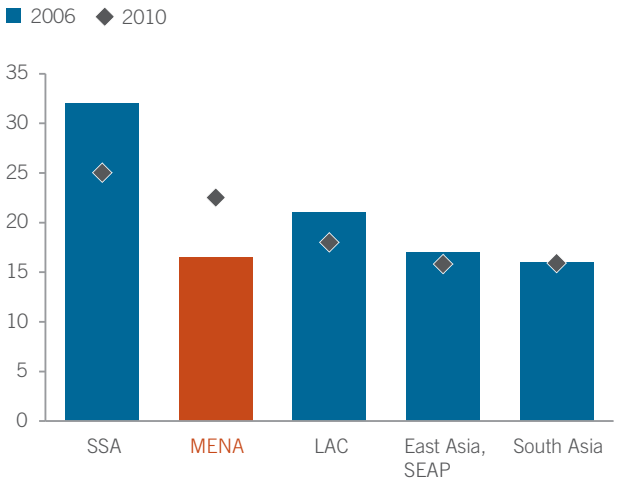
ويظهر الرسم ٣-٩ التراجع الواضح وشبه الخطي في الإحصائيات ذات الصلة في المنطقة العربية منذ بداية التسعينيات. لقد تراجعت حصة الاستهلاك الأسري بواقع ٩ نقاط مئوية. ويُعتبر هذا التراجع كبيراً لاسيما قياساً بالمناطق الأخرى في العالم. وبالرغم من تراجع حصة الاستهلاك من الناتج المحلي الإجمالي في المناطق الأخرى، لم تتراجع هذه الحصة بالمقدار نفسه في المنطقة العربية، فيما تراجعت في المناطق الأخرى نتيجة ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي، في جنوب آسيا على سبيل المثال، وتحديداً في شرق آسيا.

ويتماشى الرقم بطريقة ما مع الملاحظة القائلة بأن المسوحات الجزئية في المنطقة ليست مستندة إلى عيّنات ملائمة - كما يؤكد التفاوت بين نتائجها وبين إحصاءات الحسابات الوطنية - ومع الفرضية الناتجة عن ذلك بأن زيادة اللامساواة غابت عن الكشف الإحصائي[٤٤].

بالإضافة إلى ذلك، ليس الفقر بما هو مستوى معطى من الاستهلاك حالة ثابتة، بمعنى أن فقراء اليوم لن يكونوا جميعهم فقراء غداً والاستهلاك المرتفع في فترة معينة قد يتراجع في أخرى. ويدرك الناس هذه الحقيقة ويطلقون العنان لمخيلتهم بشأن المستقبل. وقد لا تكون النتيجة السيئة اليوم مدمرة، في حال أدرك الناس أنها حالة عابرة. وفي هذا السياق، يبدو أن تصورات المواطنين العرب بشأن مستقبلهم قد تراجعت خلال العقد الأخير. وبالفعل، تُعتبر المنطقة العربية الوحيدة

الرسم ٣-١٠: تزايد التشاؤم بالرغم من النمو الاقتصادي

تغيّر النظرة إلى مستويات المعيشة، ٢٠٠٦-٢٠١٠ (في المائة)



المصدر: المعهد الدولي للدراسات العمالية(٢٠١١ أ) استناداً إلى قاعدة بيانات إستفتاء غالوب العالمي.

في عداد الأقاليم النامية الواردة ضمن الرسم ٣-١٠ التي تزيد تشاؤماً مع مرور الوقت[٤٥]، وذلك بحسب تصور أكثر من ٢٠ في المائة من الشعب العربي ممن يعتبرون أن مستويات المعيشة تتفاقم سوءاً وأنها أولوية خلال مرحلة يتنامى فيها الناتج المحلي الإجمالي والبطالة.

ملاحظات ختامية

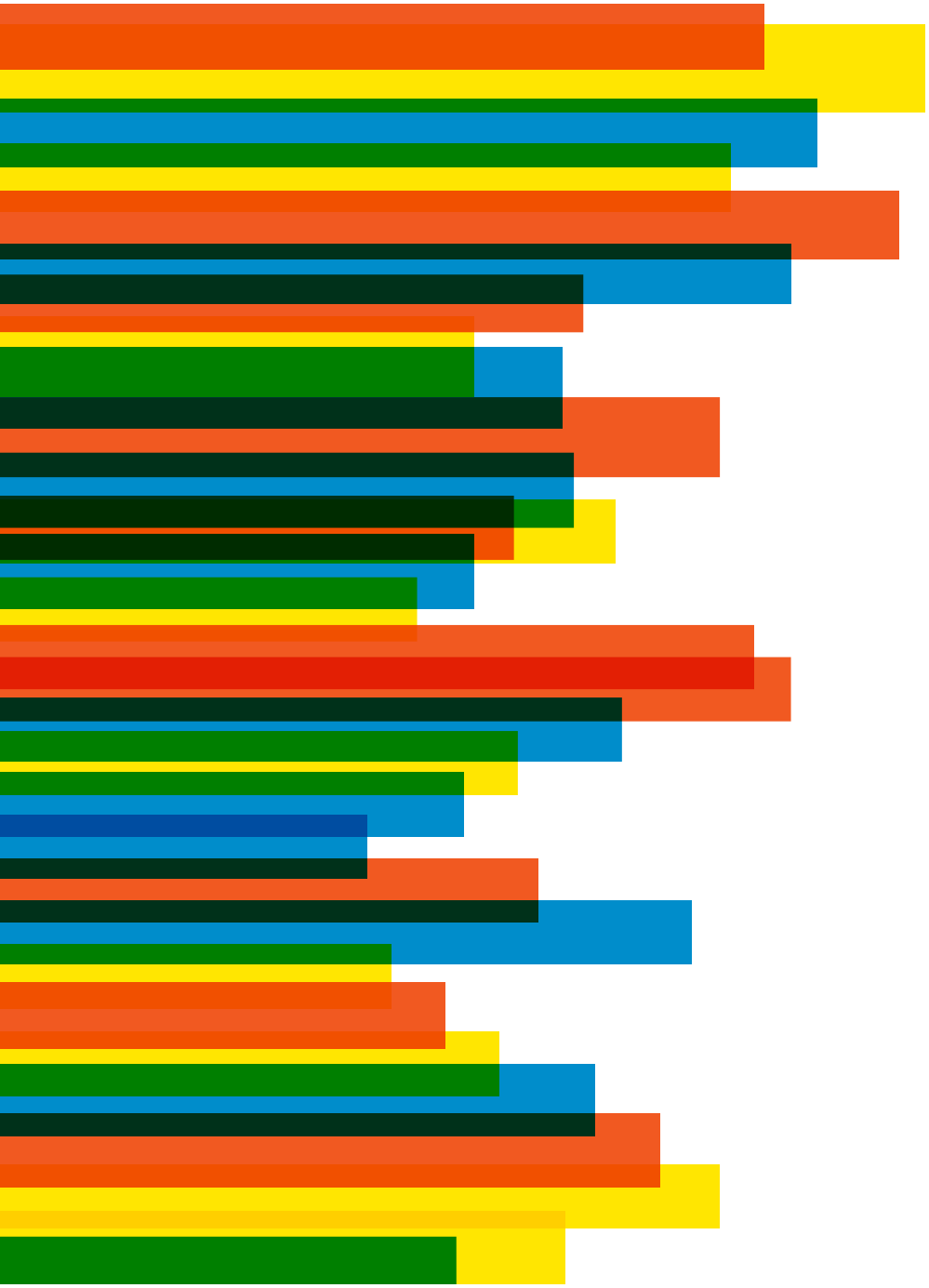
بالرغم من تنوّع الأدلة الواردة في هذا الفصل، يبرز نوع من التوافق بشأن أداء الاقتصاد وردود فعل سوق العمل وما يترتب جراء ذلك على رفاه المواطنين العاديين في المنطقة العربية.

أولاً، يبدو أن الإصلاحات الاقتصادية الجارية منذ التسعينيات قد بدأت تحل مكان الركود في الاقتصاد وأسواق العمل. أما بالنسبة إلى الأجور، فقد تراجعت حصة الفقراء العاملين الذين يعيشون بدولارين يومياً بواقع ٢٠ في المائة وحصة الفقراء العاملين الذين يعيشون بـ١,٢٥ دولار يومياً بواقع ٥١ في المائة. كما تراجعت حصة الفقراء في الاستخدام الهش بالرغم من صعوبة قياسها من الناحية الإحصائية.

أما الاستهلاك الأسري فقد زاد فعلياً ولو بشكل طفيف. وهذا يفسّر البطء في وتيرة تراجع الفقر في المنطقة العربية بموازاة استقرار اللامساواة. لكن الاستهلاك لم يتزايد بسرعة تزايد الناتج المحلي الإجمالي. وبالتالي، وبالرغم من إحراز بعض التقدم، فشلت المنطقة عموماً في ترجمة ثرواتها الضخمة إلى تحسّن كبير في الرفاه بالنسبة لأكثرية المواطنين.

هذا ويُعتبر التباين بين زيادات الدخل الإقليمي والتحسّن في مؤشر التنمية البشرية مؤشراً ذا دلالة بهذا الشأن. وتتجلّى اللامساواة أيضاً في الفرص على حدّ سواء، ما يؤدي يضعف الآمال ويزيد الشعور بالإجحاف. وقد أقام كثيرون علاقة بين ذلك والانتفاضات في العالم العربي. ولما كانت اللامساواة في النتائج في المنطقة العربية أقل من اللامساواة المسجلة في أميركا اللاتينية، فإن اللامساواة في الفرص في عدد من بلدان المنطقة تضاهي مثيلاتها في أميركا اللاتينية[٤٦]. وستتم مناقشة هذا النوع من اللامساواة في الفصل الخاص بالتعليم. كما تُعتبر هذه اللامساواة ذات صلة بشكل خاص بالنقاش الحالي، حيث يعتبر المواطنون أن النتائج السيئة لا تعود إلى أسباب خاصة بهم أو واقعة ضمن سيطرتهم وبالتالي يلومون الآخرين. وفي غياب حرية التعبير، يحتكمون إلى وسائل أخرى من أجل التعبير عن استيائهم.

وتُعتبر الأدلة بشأن تشاؤم المواطنين العرب إزاء مستويات المعيشة المستقبلية أكثر من مجرد فرضيات، حيث أن المواطنين لم يعيروا سوى القليل من الأهمية للعقد السابق للربيع العربي المسمى «عقد النهضة العربية» نتيجة النمو السريع في الاقتصاد والاستخدام. ويبدو أن مطالب الشعوب المتنامية علماً ومعرفة بالحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية قد حجّمت المكاسب المسجّلة من الآثار الإيجابية في أسواق العمل والمجالات الاقتصادية الواردة ضمن هذا الفصل والفصلين السابقين. وأبلغ دليل على ذلك اندلاع الانتفاضات أولاً في تونس ومصر المشهود لهما في المنطقة بالنجاح في السياسات الاقتصادية. في الختام، يسلّم التقرير بالرأي القائل بأن «السياسات السيئة في نهاية المطاف هي المسؤولة عن النتائج غير المرغوبة وليس الاقتصاد السيئ بحدّ ذاته»[٤٧].



الفصل ٤
التعليم والمهارات

مقدّمة

لقد قطعت المنطقة العربية شوطاً طويلاً في مجال التعليم، بعد أن حقّقت معظم البلدان العربية في معدلات شاملة أو شبه شاملة للالتحاق بالتعليم الابتدائي منذ فترة السبعينيات. أما في التعليم الثانوي، فقد ارتفعت معدلات الالتحاق من ٢٠ في المائة فقط إلى نحو ٧٠ في المائة، أي من ٤ ملايين تلميذ إلى نحو ٣٠ مليون تلميذ تقريباً. وبلغ معدل القرائية بين الشباب اليوم ٩٢ في المائة في شمال أفريقيا و٩٩ في المائة في الشرق الأوسط ودول مجلس التعاون الخليجي[٤٨]. والتحق تعليم الإناث بركب تعليم الذكور حتى تجاوزت نسبة الطالبات الجامعيات نسبة الطلاب الجامعيين بواقع ٧٠ إلى ٣٠ في بعض دول مجلس التعاون الخليجي. واليوم، يبلغ إجمالي عدد التلاميذ في المدارس قرابة ٨٠ مليون أي بواقع تلميذ من أصل كل أربعة أشخاص[٤٩]. في المقابل، لا يشكّل عدد الخريجين من نظام التعليم بالضرورة ضمانة جودة أو ملاءمة التعليم من أجل المنافسة في سوق العمل المفتوح. فقد أجريت دراسات كثيرة عن التعليم والمهارات في المنطقة العربية وكلها حدد الكثير من المشاكل في جودة التعليم سواء من حيث الحصيلة الأكاديمية أم لجهة الربط مع سوق العمل[٥٠]، وهذا على صعيد عرض العمل.

ويجب دراسة عدم التلاؤم هذا من منظور الطلب على اليد العمالة أيضاً، لأنه لا يشكّل بالضرورة سبباً لعدم قابلية الاستخدام. فمثلاً، يتقاضى العامل الذي يفتقر إلى المهارات المطلوبة أجراً أقل من غيره. وحتى في حال الافتقار لمهارات حاسمة، فإن الإنتاج لا يتوقف بل تكون الحصيلة منتجاً أو خدمة بجودة رديئة وذات سعر أدنى في الأسواق. وبالمقابل، في حال افتقر أصحاب العمل إلى المدخلات الضرورية لإدارة مؤسساتهم، يبادرون إلى شرائها أو تطويرها بأنفسهم. والأمر ذاته ينطبق على القوى العاملة. ففي حال ندرة المهارات، يكون هناك خياران أمام المؤسسات: إما استقطاب عمال من مؤسسات أخرى من خلال عرض شروط وظروف عمل وأجر أفضل، وإما تدريب العاملين لديهم وبالتالي تحمل كلفة التدريب. وفي كلا الحالتين، تتطلب المهارات كلفة إضافية. لذا عندما يشكو أصحاب العمل من عدم توفّر المهارات المطلوبة، من المهم أن نعرف هل العمال الماهرون غير متوفّرين أم أن أصحاب العمل غير مستعدين لدفع أجور أعلى للحصول على المهارات.

وهذا يعيدنا إلى هيكلية وأداء الإنتاج: ففي حال أفضت السياسات الحكومية وحوافز السوق إلى تقييد نموّ الإنتاج ذي القيمة المضافة العالية، لن يحدث طلب على المهارات وبالتالي من غير المجدي أن يدفع أصحاب العمل أجوراً أعلى. ولكن ثمة مشكلة أخرى ذات صلة أمام العديد من الدول العربية وهي أن الحكومات تستطيع أيضاً التأثير على سوق العمل في القطاع الخاص من خلال ممارساتها في مجال التوظيف والاستخدام ودفع الأجور. ولقد كانت هذه حال توسع الدول العربية غير المدروس في الإستخدام في القطاع العام مما خلق حوافز جعلت الباحثين عن عمل يحصلون فقط على تعليم يكفي لإيجاد وظيفة في القطاع العام أساساً والإحجام عن العمل في القطاع الخاص إلا إذا لم يعثروا على أي بديل آخر. من هنا تُعتبر حجة «مراكمة الشهادات والانتظار في الطوابير» في سياق ارتفاع معدل البطالة بين العمال المتعلّمين صالحة في زمن العقد الاجتماعي القديم، حيث كان الخريجون في بعض البلدان متسلّحين بضمانة دستورية تكفل لهم الاستخدام في القطاع العام. لكن مدى صحة هذه الحجة بات موضع نقاش اليوم، حيث حدث معظم النمو في صافي الاستخدام في الكثير من البلدان خلال العقد الفائت في القطاع الخاص[٥١].

وعليه، تكمن الحقيقة بين في هذين التفسيرين. فمن جهة، يفضّل العرب الباحثون عن عمل في وظائف القطاع العام وهذا يزيد من تحفظهم الخاص بالأجور حيال العمل في القطاع الخاص. ومن جهة أخرى، لا يجد أصحاب العمل المهارات المطلوبة لكنهم غير مستعدين للاستثمار بشكل كبير في تنمية القوى العاملة.

> تشير الفروقات الطفيفة في الأجور بين العمال المتعلمين والأقل علماً إلى جانب ارتفاع معدلات البطالة بين المتعلمين ومعدلات الهجرة بين أصحاب المهارات إلى أن عرض اليد العاملة المتعلمة يتجاوز الطلب عليها في السوق المحلية.

ويشدّد الفصل الحالي على أن نوع الوظائف المستحدثة هو السبب الأساسي وراء الاستثمار في الموارد البشرية بدلاً من أن يكون الاستثمار في الموارد البشرية هو الذي يقود إلى استحداث الوظائف. وبالتالي، ما أن تستحدث السياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية المختلفة فرص العمل المنتجة التي تستلزم المزيد من المهارات، سيشعر الباحثون عن عمل بالحافز للاستثمار في رأس مالهم البشري بالشكل المناسب من أجل الحصول على الوظائف المذكورة.

إلى ذلك، في حال تخلّف عرض المهارات عن طلب أصحاب العمل، يكون أصحاب العمل أمام خيارات ثلاثة: توفير التدريب بأنفسهم أو دفع أجور أعلى لقاء المهارات وهي قليلة بالأساس أو الاستفادة من عرض اليد العاملة المهاجرة. وبالرغم من إمكانية الارتقاء بجودة

التعليم، إلا أن عدم ملاءمة المهارات لم يكن عائقاً أمام قابلية الاستخدام لدى الشباب العرب. وتشهد المنطقة العربية أحد أعلى معدلات الهجرة في العالم. وبالتالي يطرح السؤال التالي نفسه: لماذا يستطيع الشباب العرب التنافس في اقتصاديات معقدة ومتطورة وليس في بلدانهم؟

توفر التعليم: متعلمون وعاطلون عن العمل

لقد كان السعي إلى مراكمة الشهادات من أجل الوصول إلى الوظائف في القطاع العام نتيجة غير مرغوبة من نتائج العقد الاجتماعي القديم الذي شكّل الاستخدام في القطاع العام أحد مكوّناته. لكن رغم الجدل الدائر بشأن استمرار الحال على ما هو عليه، فإن أداء الطلاب العرب في الامتحانات الدولية الموحدة اليوم يقل عن أداء أترابهم في مناطق أخرى. على سبيل المثال، يشير الجدول ٤-١ إلى أن جميع البلدان العربية المشاركة سجّلت دون المتوسط الدولي في مادة الرياضيات.

يسجّل الطلاب العرب علامات متدنية في الامتحانات الدولية وبخاصة في البلدان التي لا يكون فيها الاستخدام في القطاع العام مضموناً تماماً.

الجدول ٤-١: مستوى تعليم الطلاب في الدول العربية دون المعدّل

التصنيف الدولي للبلدان بحسب تحصيل الطلاب في مادتي الرياضيات والعلوم

المرتبة	البلد	العلامة
١	تايبي الصينية (الاولى)	٥٩٨
	المعدل الدولي	٤٥١
٢٨	لبنان	٤٤٩
٣١	الاردن	٤٢٧
٣٢	تونس	٤٢٠
٣٧	سوريا	٣٩٥
٣٨	مصر	٣٩١
٤٢	عُمان	٣٧٢
٤٥	الكويت	٣٥٤
٤٧	السعودية	٣٢٩
٤٩	قطر (الاخيرة)	٣٠٧

ملاحظة: نتائج المسح الدولي الثالث للرياضيات والعلوم، ٢٠٠٧
المصدر: غونزاليس ومعاونوه (٢٠٠٨)

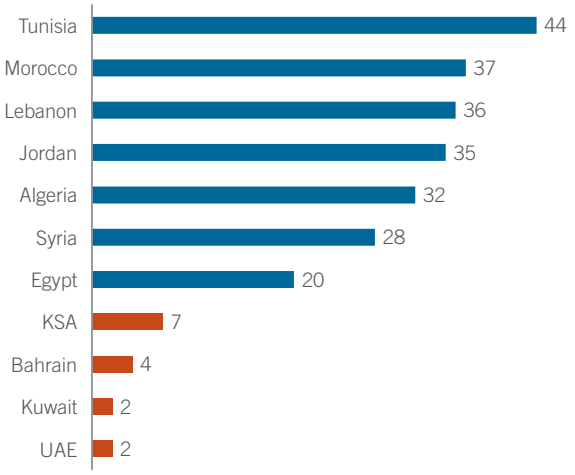
وفي ظلّ هذه الظروف، يميل المرء إلى إرجاع تدني الأداء التعليمي إلى أوجه القصور في النظام التعليمي. كما يسهل انتقاد سلطات العمل لعدم توفير التدريب أو لإعطائها القطاع الخاص دوراً صورياً في تصميم وتنفيذ التدريب. ولكن في نهاية المطاف، يمكن القول أيضاً أن اللائمة تقع على «الطلاب الأفراد» الذين لا يتفوقون في التعليم.

تشير الفوارق القائمة بين البلدان العربية في الأداء التعليمي إلى أن الانتقادات الثلاثة المذكورة عارية لا تستند إلى أساس متين. على سبيل المثال، في ضوء ارتفاع حصة الطالب من الإنفاق على التعليم في دول مجلس التعاون الخليجي ومجانية التعليم وتوفّر المنح في أغلب الأحيان لمتابعة الدراسة، لا سبب سوى الحوافز يقف عائقاً أمام الارتقاء بالتحصيل العلمي.

ولعلّ التفسير الأكثر ترجيحاً هو توفّر الحوافز أمام الأسر والطلاب من أجل الاستثمار في رأس المال البشري. بعبارة أخرى، من الأرجح أن تتأثّر الحصيلة التعليمية بشكل أكبر بالطلب على القوى العاملة أو التوقعات ذات الصلة أكثر من تأثّرها بعرض الفرص التعليمية (الحصول على التعليم)[٥٢]. من جهة، يُعتبر الاستخدام في القطاع العام بطريقة أو بأخرى من الاستحقاقات التلقائية في دول مجلس التعاون الخليجي، حيث يستند على المواطنة أكثر منه على الجدارة، وحيث لا تخضع عملية التوظيف إلى ضرورة تطوير حرفية الوظيفة العامة، بل تُعتبر وسيلة لاستيعاب العدد المتنامي من الباحثين عن عمل.

الرسم ٤-١: التحصيل العلمي هو الأدنى في حال غياب حوافز الهجرة

نسبة الشباب الراغبين في الهجرة بشكل دائم



المصدر: مؤسسة صلتك (٢٠١٠).

من جهة أخرى، يُعتبر التحصيل العلمي للطلاب في البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي الذين لا يتوقّعون الاستخدام فور الانتهاء من دراستهم أفضل من أداء سواهم. لكنهم في المقابل يعانون من تدّني الأجور وارتفاع معدلات البطالة وضيق آفاق الاستخدام في القطاع العام. وبالتالي، يندفعون أكثر من غيرهم إلى التحصيل الدراسي لتحسين فرصهم محلياً أو التمكّن من الهجرة إلى الخارج. وأبلغ مثال على ذلك تصنيف البلدان في الرسم ٤-١ على أساس رغبة الشباب في الهجرة. ولا يبدو أن الهجرة خيار جذاب للشباب في دول مجلس التعاون الخليجي.

في ضوء ما تقدّم، يتبيّن أن أداء التعليم في المنطقة العربية وسواها يعتمد إلى حدّ كبير على الحوافز المتاحة في سوق العمل أي توفّر الوظائف الذي يعتمد بدوره على الطلب على اليد العاملة، بالرغم من إمكانية توسّع عرض فرص التعليم وتحسين نوعيته.

الطلب على المهارات: ما مستوى الأجور؟ وما نوع الوظائف؟

هناك فارق بين «غياب المهارات» بالمعنى «الفنّي وغياب الطلب» على العمّال الأكثر مهارة وعلماً بالمعنى الاقتصادي. وهذا ما يشير إليه

الجدول ٤-٢: اتجاه المتعلّمين العرب إلى الهجرة من بلدانهم (معدلات هجرة اليد العاملة الماهرة قياساً بدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول مجلس التعاون الخليجي)، العقد ٢٠٠٠، ٪

البلد	الإجمالي ٤٤ بلد مستفيد	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	مجلس التعاون الخليجي
لبنان	٤٥,٣	٤٣,٩	٣,٢
اليمن	٣١,٣	٦,٠	٢٨,١
المغرب	١٩,١	١٨,٦	٠,٧
تونس	١٣,٢	١٢,٦	٠,٦
العراق	١١,٥	١٠,٩	٠,٤
الاردن	١١,٣	٧,٤	٤,٣
الجزائر	٩,٧	٩,٥	٠,٣
سوريا	٧,٩	٦,٢	١,٦
البحرين	٦,٠	٥,١	٠,٩
قطر	٢,٣	٢,١	٠,٢
السعودية	١,١	٠,٩	٠,١
الامارات العربية المتحدة	٠,٩	٠,٧	٠,١
عُمان	٠,٥	٠,٤	٠,١

المصدر: البنك الدولي، (٢٠١٠ ب).

الجدول ٤-١ أي تخلف أداء النظام التعليمي في المنطقة العربية. أما إن كان ذلك يُعتبر مأزقاً اقتصادياً فهذه قضية مختلفة. وفي حال كانت طبيعة القطاع الخاص وبيئة الأعمال بحد ذاتها لا تستدعي مهارات متطورة، سيعاني العمّال المهرة من قلّة الاستخدام (وتدني الأجور) أو سيهاجرون إلى الخارج. ويشير الجدول ٤-٢ إلى ارتفاع الهجرة في صفوف اصحاب المهارات في البلدان التي يتمتع طلابها بتحصيل علمي جيد.

تُعتبر مسوحات أصحاب العمل مفيدة في الوقوف على وجود أو غياب الطلب على المهارات من المنظور الاقتصادي. وينخفض الطلب الاقتصادي على المهارات في حال ساهمت سياسات الاستخدام

الجدول ٤-٣: نسبة المدراء الذين يبلّغون عن عدم ملاءمة التعليم في صفوف القوى العاملة

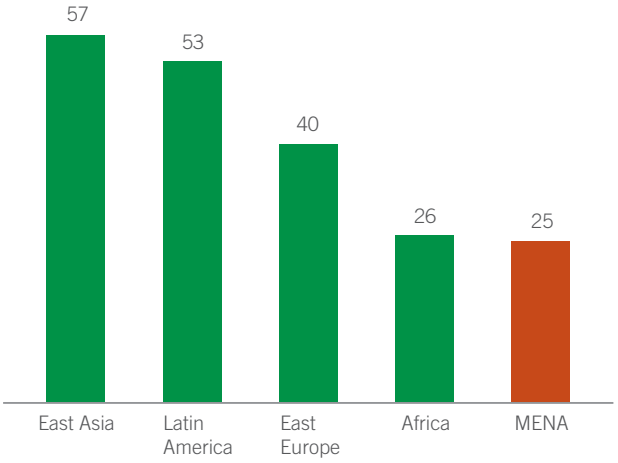
منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية في المجال الاقتصادي		الدول العربية	
سويسرا	١٤,١	عُمان	٢١,٨
النمسا	١٣,٩	السعودية	١٦,٩
ألمانيا	١٢,٦	الإمارات العربية المتحدة	١٦,٤
تركيا	١١,٩	قطر	١٥,١
كندا	٩,٩	البحرين	٨,٨
المملكة المتحدة	٧,٩	الكويت	٧,١
السويد	٧,٤	المتوسط لدول مجلس التعاون الخليجي	١٤,٤
الولايات المتحدة الأميركية	٦,٨		
النرويج	٦,٧	ليبيا	٩,٧
المعدل	٦,٢	اليمن	٨,١
الصين	٥,٢	الجزائر	٨,١
أستراليا	٥,١	الدول الأخرى المنتجة للنفط	٨,٦
الدانمرك	٣,٤		
إسبانيا	٣,٤	المغرب	١١,٦
فرنسا	٣,١	الأردن	٨,٥
البرتغال	٢,٨	مصر	٥,٣
فنلندا	٢,٤	تونس×	٥,١
اليونان	٠,٨	لبنان	٢,٦
اليابان	٠,٦	الدول غير النفطية	٦,٦
إيطاليا	٠,٤	جميع الدول العربية	١٠,٤

× بحسب بيانات ٢٠١٠-٢٠١١

المصدر: المنتدى الاقتصادية العالمي (٢٠١٢).

الرسم ٤-٢: الشركات العربية تدرّب أقل من سواها

نسبة الشركات التي توفر التدريب حسب الإقليم، أواخر العقد ٢٠٠٠

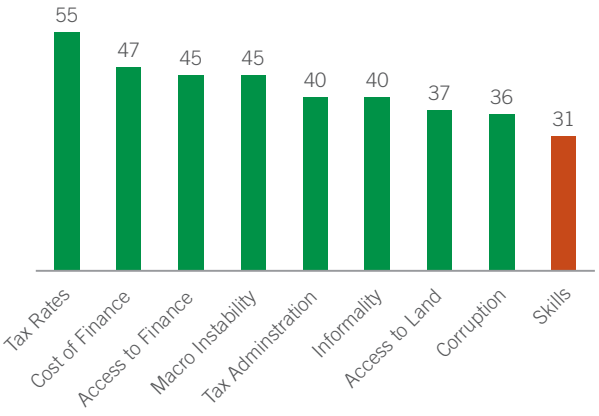


ملاحظة: تشمل مجموعة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الجزائر، ومصر، والأردن، ولبنان، والمغرب، والأرض الفلسطينية المحتلة، وعُمان وسوريا.

المصدر: آلمايدا ورايس، (٢٠١٠).

الرسم ٤-٣: المهارات ليست عائقاً أساسياً

احتمال وجود عائق معيّن أمام الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (٪)



ملاحظة: هناك معوقات أخرى يقلّ احتمالها عن ٣,٠؛ وتشمل أنظمة الأعمال، وعدم اليقين، وأنظمة العمل، والكهرباء، والأنظمة التجارية والجمركية، والجريمة، والنقل والاتصالات السلكية واللاسلكية.

المصدر: مسوحات الجمعية الدولية لرسم الخرائط، البنك الدولي.

الحكومية وأنظمة القطاع الخاص في تقييد المنافسة والانتقاص من الاستثمارات كماً ونوعاً والحدّ من الحوافز الرامية إلى الانتقال إلى أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى من خلال ممارسات الترخيص والاحتكار. وبحسب ما ورد في الفصل ١، فشلت المنطقة العربية في الماضي ومن خلال إصلاحاتها الاقتصادية في المرحلة الأخيرة في بناء قطاع خاص تنافسي حقيقي.

هناك فارق بين «غياب المهارات» و«غياب الطلب على المهارات».

يبين الجدول ٤-٣ أن نظرة أصحاب العمل العرب إلى المستوى التعليمي لقوة العمل تختلف عادة تبعاً للاقتصاد الذي يعملون به: هل هو نفطي أم لا. وتتماشى هذه الاختلافات مع البيانات الواردة في الجداول السابقة والرسوم الواردة في هذا الفصل. فالاقتصاديات النفطية لا تتيح سوى القليل من الحوافز التعليمية أمام الباحثين عن عمل لأن الجنسية هي الأهم في الحصول على وظيفة. أما الاقتصاديات غير النفطية، فتتيح التعليم أمام الباحثين عن عمل من أجل الحصول على وظيفة في السوق المحلية أو الهجرة إلى الخارج.

في معرض المقارنة، يشير الجدول ٤-٣ أيضاً إلى النتائج المسجّلة في الدول مرتفعة الدخل، حيث تحتلّ سويسرا، والنمسا وألمانيا الصدارة في أنظمة التدريب المتطوّرة. ويتماشى ذلك مع أوجه القصور التي يبلّغ عنها أصحاب العمل في هذه البلدان كما مع الرأي القائل بأن أصحاب العمل في المنطقة العربية هم الأقل اهتماماً بالتدريب (الرسم ٤-٢). وبالفعل، يبدو أنّ المهارات هي في أسفل سلّم اهتمامات أصحاب العمل في المنطقة (الرسم ٤-٣).

عدم تكافؤ الفرص التعليمية بشكل كبير

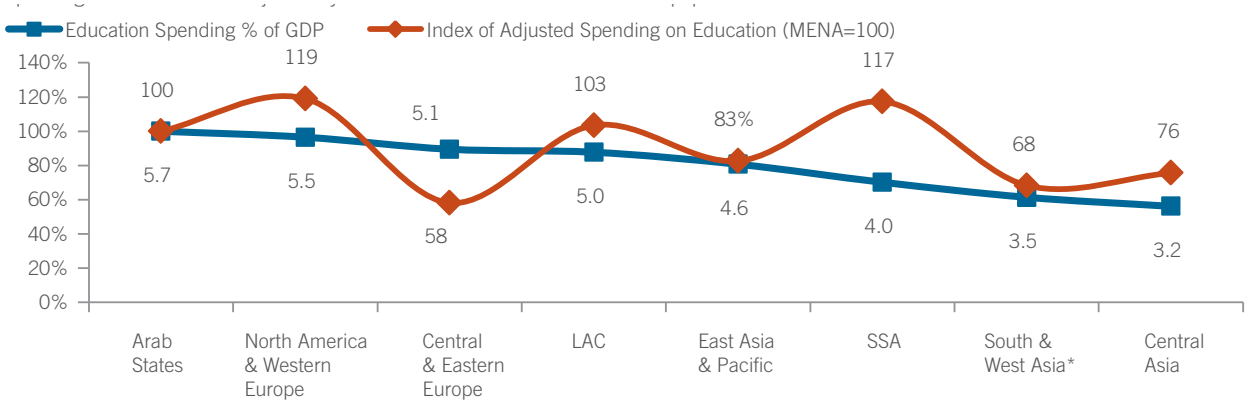
تشير الكثير من الدراسات إلى ارتفاع حصة الإنفاق على التعليم من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية[٥٢]. لكن هذا الإنفاق يتراجع قياساً بالبلدان ذات الدخل المرتفع كأمريكا اللاتينية والكاريبي وأفريقيا جنوب الصحراء (الرسم ٤-٤) في حال أخذنا في الاعتبار أن شخصاً واحداً فقط من أصل ٤ ملتحق بالمدرسة. ونظراً لأن معظم الإنفاق يتركّز في قطاع التعليم العام، يمكن بالتالي تحديد توزّع فرص التعليم وتالياً الاستخدام على مجموع السكان.

استناداً إلى تحليل مقارن لنتائج اختبارات مادتي العلوم والرياضيات في ١٦ بلداً عربياً، أكّدت دراسة أُجريت مؤخراً النتائج الواردة في الجدول ٤-١، حيث تخلّف معدل العلامات المسجّل في جميع البلدان المشاركة عن المعدّل الدولي. كما كشف تحليل النتائج ارتفاع اللامساواة في الخصائص المجتمعية والبيئة العائلية (عدم تكافؤ الفرص) في عدد من البلدان.

اللامساواة في فرص التعليم مرتفعة بين طلاب العائلات الغنية والفقيرة، وهذا يستدعي زيادة فعالية أنظمة التعليم العام.

الرسم ٤-٤: الإنفاق على التعليم مرتفع في المنطقة العربية، وأقل ارتفاعاً بعد تعديله بحسب عدد الأطفال

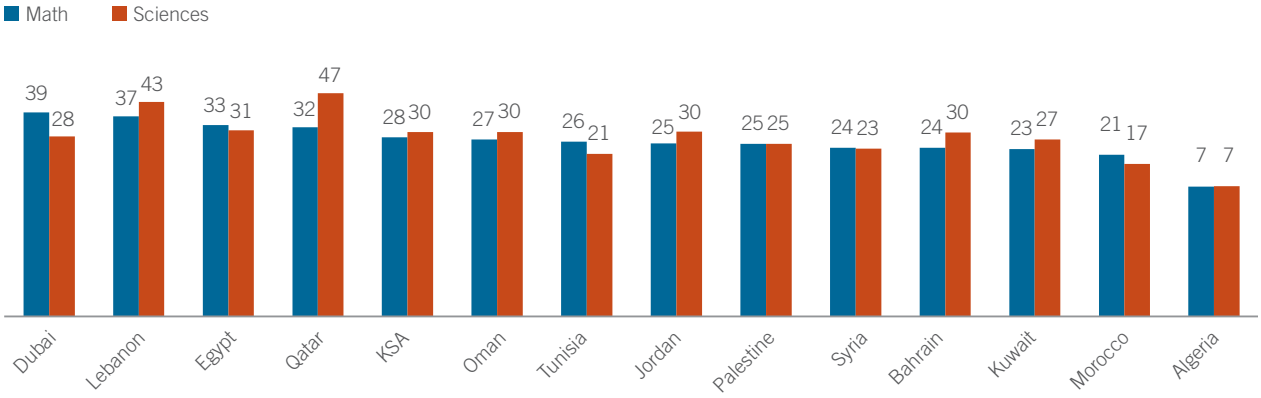
حصة الإنفاق من الناتج المحلي الإجمالي وتعديلها بحسب نسبة الأطفال دون ١٨ من إجمالي السكان



المصدر: معهد اليونسكو للإحصاء وقاعدة بيانات شعبة السكان في الأمم المتحدة.

الرسم ٤-٥: ارتفاع الفروقات من حيث التحصيل العلمي

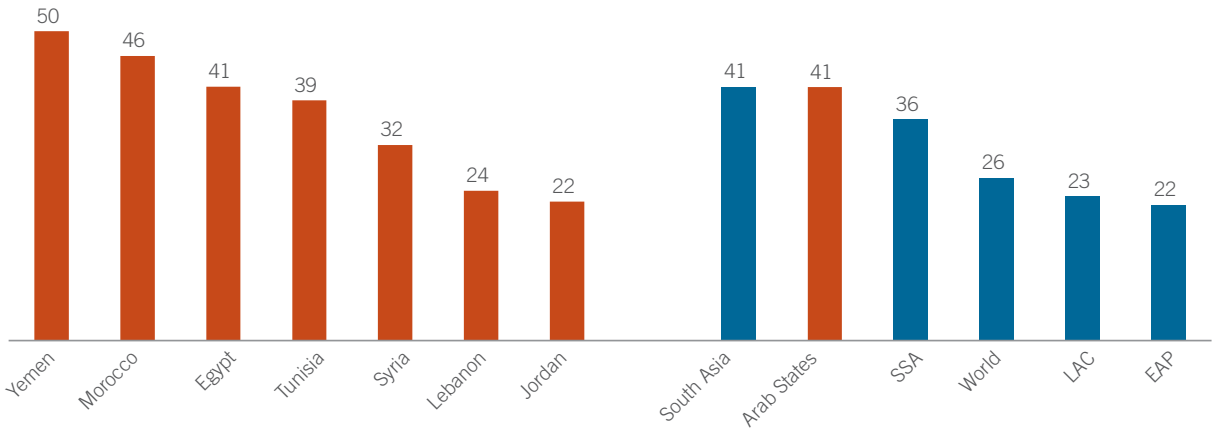
الفروقات في علامات الاتجاهات العالمية للدراسات في العلوم والرياضيات بين الطلاب في الشرائح الخمسية الأدنى والأعلى، ٢٠٠٧



المصدر: صالحي أصفهاني، حسين وأسعد (٢٠١٢).

الرسم ٤-٦: التعليم قد يصبح في دائرة الخطر إذا لم يوزع بالتساوي

مؤشر التعليم المعدّل باللامساواة (نسبة الخسارة في المائة)



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١١ ب).

وقد سجّلت مصر وتونس ولبنان مستويات عالية في عدم تكافؤ الفرص أسوةً بالمستويات السائدة في بعض بلدان أميركا اللاتينية، التي تُعتبر عامةً أكثر تفاوتاً من البلدان العربية (الرسم ٤-٥)[٥٤]. ولم تكشف دراسات أخرى أية أدلة على أن اللامساواة في التحصيل العلمي تناقصت مع الزمن. والحقيقة أنها تزايدت في بعض البلدان، لاسيما السعودية وتونس. ويُعزى ذلك بحسب الدراسة إلى تزايد استخدام الموارد الخاصة في التعليم (المدارس الخاصة والدروس الخاصة).

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الفروقات الملحوظة على مستوى البيانات الجزئية قد برزت أيضاً على المستوى الكلي. ويُظهر الرسم ٤-٦ قيمة مؤشر التعليم المعدّل باللامساواة ابتداء من العام ٢٠١١[٥٥]. وقد تجاوز متوسط الخسارة في المنطقة العربية ٤٠ في المائة، أي أعلى بكثير من المتوسط العالمي البالغ ٢٦ في المائة ومن متوسط أميركا اللاتينية المعروف بارتفاعه واستمراره كما ورد أعلاه بارتفاع واستمرار الفروقات[٥٦].

التمهين أو عدم التمهين؟ سؤال منهجي

يركّز النقاش الدائر بشأن ملاءمة التعليم في المنطقة العربية عادةً على كيفية تحويل العاطلين عن العمل إلى أشخاص مؤهلين للعمل. فالكثير من سياسات سوق العمل النشطة في المنطقة تستهدف حتى حملة الشهادات الجامعية نظراً لجاذبية فكرة تقديم المهارات «العملية» و «المباشرة». ففي نهاية المطاف، هذا ما يشكو أصحاب العمل من غيابه، حيث يعتبرون أن الطلاب يملكون المعارف النظرية ويفتقرون إلى مهارات التطبيق. وعليه، يمكن للتدريب أي التدريب ما قبل الاستخدام أن يساهم في زيادة تأهيل المنقطعين عن الدراسة للعمل.

وهذا النوع من التدريب جذاب وملائم للأطفال والشباب الذين لا يستطيعون مواصلة المسار التعليمي العام بسبب ضعف قدراتهم أو وسائلهم. من هنا أهمية مراعاته والاهتمام به في إطار النظام التعليمي أو سياسات سوق العمل النشطة. وبالرغم من أهمية الالتفات إلى حالات خاصة، يجب أن تركّز الحكومات أيضاً على معالجة القضايا التي تؤثّر على أكثرية السكان وأهمها معالجة الأسباب بدلاً من الآثار أي: لماذا لم يحافظ النظام التعليمي على هؤلاء الأطفال والشباب في المدارس؟

> تُعتبر برامج التدريب قيّمة عندما تستهدف الباحثين عن العمل وفئات العمّال بشكل صحيح وعندما تحظى بدعم أصحاب العمل. لكن الكثير من البرامج الإقليمية تميل إلى التركيز على القطاع العام وتخضع للعرض.

وبصورة عامة، فإن الحجج الداعية إلى إتاحة مهارات ما قبل الاستخدام (وإن لم يكن في حالات خاصة) لا تراعي الطبيعة الديناميكية لأسواق العمل وبخاصة بعد التغيّرات الاقتصادية الضخمة التي حصلت نتيجة التقدم في مجال التكنولوجيا وحلول العولمة. ويتضمن البيان التالي ملخصاً جيداً عن الأوضاع الراهنة والمستقبلية[٥٧]:

«نحن نعدّ الطلاب لوظائف غير موجودة بعد، مستخدمين تكنولوجيات لم تُخترع بعد، من أجل حلّ مشاكل لا نعرف بأنها قائمة بعد».

ويظهر عدم استقرار أسواق العمل المستقبلية من خلال التوقعات القائلة بأن شباب اليوم سيكونون قد عملوا في ١٠ إلى ١٤ وظيفة بحلول عامهم الـ٣٨ وأن عاملاً من أصل اثنين سيبقى مع صاحب العمل الحالي أقل من خمسة أعوام[٥٨]. ونظراً لتضاعف المعلومات الفنية كلّ خمسة أعوام، فإن بقاء الطلاب في الدراسة أربعة أعوام للحصول على شهادة يعني أن نصف ما اكتسبوه من معرفة في العام الأول سيصبح متقادماً مع بلوغهم العام الثالث من الدراسة.

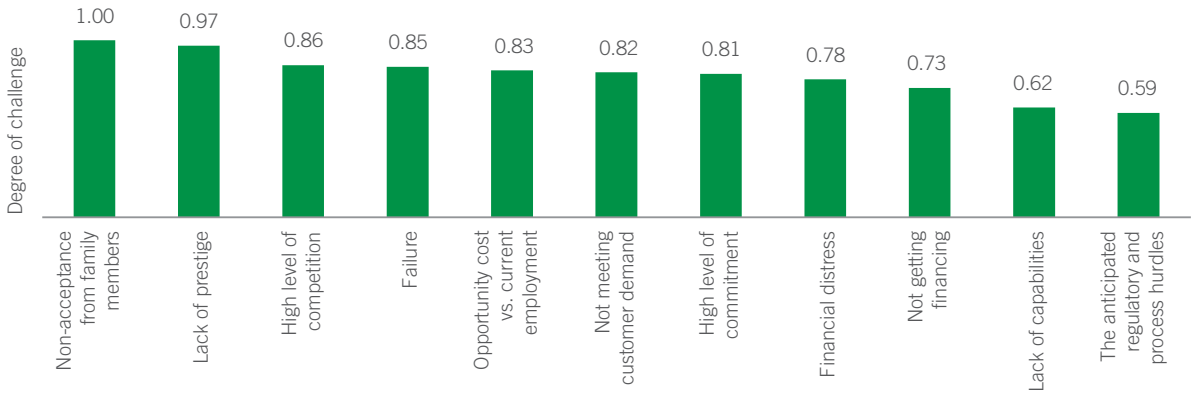
والنقطة المهمة في المنطقة العربية هي أن تبذل الحكومات محاولات عديدة ومستمرة لتمهين التعليم في المرحلة الثانوية. وتكون الاستجابة تارةً صريحة وتارة صامتة. أما الاستجابة الصريحة فتأتي من أصحاب العمل في المنطقة الذين يعبّرون عن عدم رغبتهم في استخدام خريجي المراكز المهنية. وهم إذا احتاجوا إلى المهارات، يؤثرون عادة إجراء التدريب بأنفسهم لأنهم لا يستطيعون التعويل على مراكز التدريب العامة لبطء استجابتها لاسيما وأنها تتيح التدريب عادة على أساس ما تعلّمه المدرّبون في الماضي لا على أساس حاجات الإنتاج اليوم. وبالتالي، لا تعتمد قابلية استخدام الشباب على توسيع نطاق التدريب ما قبل الاستخدام وحسب بل أيضاً على دعم التدريب بتوجيه من صاحب العمل على أساس مستلزمات الوظيفة الفعلية والقدرة على تحمّل الكلفة أقله جزئياً من جانب أصحاب العمل أنفسهم.

أما الجواب الصامت فيأتي من الباحثين عن عمل الذين يُحجمون عن التعليم المهني رغم الحوافز المختلفة المتاحة. والفكرة هنا هي أن التعليم بشكل عام والمهني بشكل خاص يجب أن لا يلبي فقط متطلبات الإنتاج لدى أصحاب العمل، بل على التعليم والتدريب يلبيا جانب العرض أي طرح سؤال كيف ينظر الطلاب وأسرهم إلى التعليم المهني بالمقارنة مع التعليم العام وبخاصة الجامعي، لأن برامج التعليم المهني تحول عادةً دون متابعة الدراسات الجامعية.

ومن المبررات الأخرى لتوسيع نطاق التعليم المهني هي النقطة الأخيرة بالضبط لكن بقالب آخر: نظراً لارتفاع البطالة بين الخريجين، يجب الحدّ من الالتحاق بالجامعات من خلال تحويل الطلاب من التعليم العام إلى التعليم المهني. وهذا يتطلب من السلطات التربوية تحويل التعليم المهني إلى طريق مسدود بقدر ما تتوفّر إمكانية مواصلة

الرسم ٤-٧: كثيرون قادرون على الريادة في الأعمال لكن يحجمون لأسباب أخرى

التحديات الماثلة أمام الرياديين قبل البدء بالمشاريع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٢٠١١



المصدر: يوسف وزين وسويد (٢٠١١).

الدراسة. وإذا طبقنا ذلك على المنطقة العربية، نجد أن معدلات الالتحاق بالمرحلة الثانوية (في سوريا مثلاً) تراجعت مع تسرّب الطلاب من نظام التعليم لأن خيارهم الوحيد كان التعليم المهني[٥٩].

لقد فشلت جهود الحدّ من دخول الجامعات كحل للبطالة بين الخريجين في تحقيق النتائج المتوقعة: حيث زاد الطلب الاجتماعي على التعليم الجامعي مع مرور الوقت. وبناء عليه، بادرت معظم الدول العربية إلى الإجازة للجامعات الخاصة أو إلى فرض رسوم دخول في الجامعات العامة. ويُمكن اعتماد مقاربات بديلة كتقديم مساعدة مالية إلى هذه الفئة من الطلاب. وبالرغم من أن هذا النوع من المساعدة يقتضي الإنفاق المالي على المدى القصير، إلا أنه يخلق منافع اجتماعية على المدى الطويل.

وهذا يعود بنا إلى الحجة القائلة بأن اتساق السياسات والنتائج الاقتصادية والاجتماعية يعتمد بشكل كبير على حسن سير الاقتصاد الكلي. وهذا ينطبق أيضاً على التعليم المهني الذي يحتاج إلى الدعم بمختلف الوسائل المتاحة لكن في إطار إنمائي متسّق يُفرد بالتأكيد دوراً نشطاً للقطاع الخاص في تمويل وإدارة التدريب.

الريادي المتعلم أم الموظف المتعلم؟

ومن الطرق الأخرى للحدّ من البطالة لدينا برامج ريادة الأعمال، ومنح القروض، ودعم المؤسسات الصغرى والناشئة. وتتوفّر مثل هذه الحوافز في دول مجلس التعاون الخليجي أحياناً على شكل هبات أكثر منها على شكل قروض واجبة السداد. كما تُعتبر هذه الحوافز مهمة في تحقيق أهداف أخرى: فهذا النوع من الدعم مثلاً يساعد سكان المناطق المعزولة نسبياً في ظلّ غياب الوصول إلى أسواق العمل المنظّمة. وهذا ينطبق بشكل كبير على النساء اللواتي يؤثرن البقاء في بيئتهن وإيجاد عمل مجز ضمن حدود الأسر والمجتمعات.

وهذه البرامج، التي تشكّل عادة جزءاً من سياسات سوق العمل النشطة، تصبح مفيدة إذا كانت جيدة التصميم بما في ذلك اختيار المستفيدين. لكن التجربة الدولية تؤكد محدودية هذه السياسات لجهة القدرة على تحويل الأشخاص إلى رياديين. أولاً، تزايد العمل المأجور عملياً في جميع البلدان والمراحل على حساب أنواع أخرى من العمل بما في ذلك من يعملون لحسابهم. ثانياً، يُعتبر التأثير المضاعف لدعم من يعملون لحسابهم ضئيلاً نسبياً بالمقارنة مع كلفته، لأن المنشأة الصغيرة الجديدة تستخدم عادة المستفيد فقط وربما شخصاً آخراً أو شخصين. ثالثاً، بينما يعتبر معدل إنشاء مثل هذه الشركات الصغيرة مرتفعاً (١٥ في المائة سنوياً أحياناً)، فإن معدل إخفاقها مرتفع أيضاً. ففي بعض الحالات، تختفي اثنتان من أصل كل أربع منشآت صغيرة جديدة حصلت على الدعم، بعد انقضاء سنتين، وثالثة يمكن أن تتأسس حتى بدون دعم. وبالتالي، تعادل الكلفة الفعلية لكل منشأة ناجحة أربعة أضعاف الكلفة الاسمية.

لقد أكّد مسح أُجري مؤخراً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عزوف الأفراد عن الريادة في حال توفّر خيار آخر أمامهم[٦٠]. وفي هذا السياق، تُعتبر المعوقات التنظيمية آخر اهتمامات الرياديين المستقبليين (الرسم ٤-٧). ويُعزى هذا على الأرجح إلى شعور الأفراد بإمكانية تجنب رقابة الأجهزة الرسمية نتيجة صغر حجمهم أو بإمكانية العمل ببساطة في الاقتصاد غير المنظّم. وبما أن المتعلّمين الباحثين عن عمل هم أهم المرشحين للأنشطة الريادية، فقد اعتُبِر ضعف القدرات من العوامل الأقل أهمية بالنسبة لهم.

يُعتبر غياب الهيبة الاجتماعية، وآفاق العمل في القطاع العام وبشكل أعم العوامل الاجتماعية، وعدم تكافؤ الفرص في القطاع الخاص معوقات أمام الريادة أكبر من نقص المهارات.

حلّ الحصول على التمويل والمصاعب المالية في المرتبتين الثالثة والرابعة في عداد المعوقات الأقل أهمية. وبالتالي، هذا متوقع في ضوء الفرضية القائلة بأن الأكثر تعليما لا يعانون عادة من عدم تكافؤ الفرص. ويلي هذه المعوقات «الالتزام الكبير» المطلوب، وهذا أمر طبيعي (لأنه يفضل الحصول على وظيفة دائمة لاسيما في القطاع العام) ويشبه عائقاً آخر هو «ارتفاع كلفة الفرصة البديلة بالمقارنة مع العمل الحالي». كما احتلت المنافسة العالية صدارة المعوقات برأي من شملهم المسح، وهذا يدلّ على المنافسة الشرسة في معظم أسواق المنتجات في العالم العربي باستثناء البلدان الكبيرة التي أنشأت نوعاً من سلطة الاحتكار (بترخيص من الحكومة عادة). على سبيل المثال، كشفت دراسة مفصّلة في لبنان شملت أكثر من ٣٠٠ سوق منتجات سيطرة ثلاث مؤسسات فقط على ثلثي المبيعات[٦١].

إلى هذا، يوجد تحديان أساسيان يتصدران بأشواط التحديات الأخرى من دون أي علاقة تُذكر لهما بالاقتصاد والقدرات، وهما أن الريادة غير مقبولة لدى أفراد الأسرة وأنها لا تضمن مكانة اجتماعية. وهذا يعزّز الفرضية القائلة بأن القوى الاجتماعية عامل مهم آخر في تحديد النتائج الاقتصادية في المنطقة العربية ويجب فهمها بشكل أفضل.

التكافؤ من حيث النوع الاجتماعي: شبه موجود لكن ليس تماماً

لقد استفادت الفتيات والنساء أكثر من غيرهن من اتساع نطاق التعليم في الدول العربية (الرسم ٤-٨)، وهذا أمر متوقع بعد أن عانت بعض بلدان المنطقة العربية من أدنى مستويات التعليم في العالم. وبعد أن كانت معدلات التحاق الإناث إلى الذكور ٤٠-٥٠ في المائة في جميع مراحل التعليم في فترة الستينيات، باتت هذه المعدلات متساوية تقريباً في مرحلتي التعليم الابتدائي والثانوي، ما خلا بعض الاستثناءات كاليمن والمغرب. بالإضافة إلى ذلك، حقّقت النساء معدّلاً أعلى من الذكور في الالتحاق بالتعليم الجامعي في معظم البلدان، وتجاوزت الثلثين في بعض دول مجلس التعاون الخليجي، مثل الكويت وقطر[٦٢].

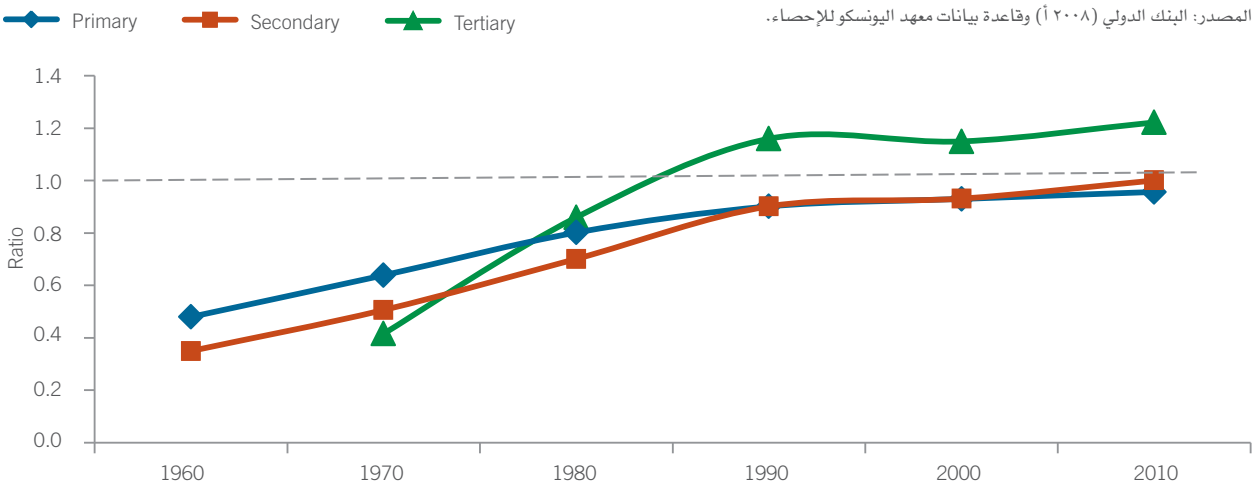
لا يخفى على أحد أن معظم الرجال العرب يتابعون التحصيل الجامعي والدراسات الجامعية العليا في الخارج أكثر من النساء العربيات، لكن ذلك لا يفسر سوى جزء صغير من الفجوة من حيث النوع الاجتماعي لصالح الإناث، وبخاصة في دول مجلس التعاون الخليجي[٦٣]. وبحسب النقاش أدناه بشأن دول مجلس التعاون الخليجي، ينشأ معظم الفارق من توقعات الاستخدام. ويمكن تفسير تناقص الذكور في مرحلة التعليم الثانوي بقدرتهم على ضمان وظيفة في القطاع العام. وبالنسبة إلى دول مجلس التعاون الخليجي (والأقاليم العربية الفرعية الأخرى)، يمكن تفسير الارتفاع النسبي في التحاق الإناث بالعوامل المؤسسية التي تعتبر أقل تساهلاً حيال عمل النساء في القطاع الخاص.

يتجاوز معدل التحاق الإناث بالتعليم الثانوي والجامعي في معظم البلدان العربية اليوم معدل التحاق الذكور لكنه يتخلف عنه في مرحلة التعليم الابتدائي في بعض البلدان العربية. وهنا يمكن للتعليم العام أن يؤثر بشكل كبير على الحدّ من اللامساواة الاجتماعية والجندرية

الرسم ٤-٨: نسبة التحاق الإناث إلى الذكور حسب المرحلة التعليمية، ١٩٦٠-٢٠٠٢

مؤشر تكافؤ النوع الاجتماعي بالنسبة إلى المعدل الإجمالي للالتحاق

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٨ أ) وقاعدة بيانات معهد اليونسكو للإحصاء.



لقد تمكّنت الفتيات والنساء العربيات من الاستثمار في التعليم في دول مجلس التعاون الخليجي والأقاليم الفرعية الأخرى. لكن هذا لا يعني في المقابل نجاحهن في سوق العمل. وكما ورد في الجزء السابق، لا تفترض الشهادات والمهارات الإضافية بالضرورة الحصول على عدد أكبر ونوعية أفضل من فرص الاستخدام، بالرغم من أن الشهادات والمهارات تساعد الأفراد في التفوق على الآخرين. وستبقى هذه المعادلة قائمة ما لم يتزايد الطلب على اليد العاملة.

وتنطوي ظاهرة زيادة تعليم الإناث على تبعات من منظور العمل اللائق. فهي من جهة أولى تعني تزايداً نسبياً في عرض المتعلّمين الباحثين عن عمل، الأمر الذي يساهم في تضييق الفارق القائم في الأجور بين أكثر الباحثين عن عمل تعليماً وأقلهم تعليماً. وبالتالي، يساهم تزايد التحصيل العلمي وعرض العمل لدى النساء بشكل غير مقصود في الحؤول دون زيادة الأجور الفعلية ليس فقط لصالح العمال المتعلّمين بل لصالح جميع العمال على حد سواء.

من جهة ثانية، تتزايد إنتاجية الشابات المتعلمات مع تزايد تحصيلهن العلمي بشكل أكبر من إنتاجية العامل العادي المنخرط أصلاً في القوى العاملة. وبالتالي، تصبح الشابات قادرات على الارتقاء بالمستوى العام للإنتاجية في الاقتصاد، في حال توفّر الاستخدام. وبغير ذلك، قد تحجم النساء عن العمل (كما يظهر حالياً من خلال تدني معدلات مشاركتهن في القوى العاملة). وهنا تبرز أهمية الطلب على اليد العاملة وأداء الاقتصاد الكلي على حدّ سواء.

حالة دول مجلس التعاون الخليجي

استُهلّ هذا الفصل بمقارنة بين أداء الطلاب من ناحية التعليم وبين الرغبة في الهجرة أو توفّر وظائف مقبولة أمام الباحثين عن عمل. وفي حال ضمان توفّر مثل هذه الوظائف بشكل أو بآخر وبشروط لائقة، يتراجع الإقبال على الاستثمار في التعليم حتى في حال مجانيته وتوفّر المنح التعليمية كما هي الحال في الكثير من دول مجلس التعاون الخليجي.

وتختلف الظاهرة التي تم رصدها في دول مجلس التعاون الخليجي عن وضع البلدان العربية الأخرى. ففي هذه الأخيرة، دفع البحث عن وظيفة في القطاع العام الباحثين المحتملين عن عمل إلى الاستثمار في التعليم، ولو على شاكلة مراكمة الشهادات في الكثير من الحالات. وفي معظم دول مجلس التعاون الخليجي، أفضت السياسة الرامية إلى استخدام جميع العمال الوطنيين تقريباً في القطاع العام إلى نتائج معاكسة كما دفعت المواطنين الذكور إلى التقصير في الاستثمار في التعليم والمهارات، حيث تُعتبر وظائف القطاع العام من المستحقات على أساس المواطنة لا على أساس العمل الجاد والجدارة. لكن بالنسبة إلى النساء، يعتبر التعليم في العديد من الحالات وسيلة لتحقيق استقلال أكبر.

من جانب الطلب على العمل، يتمتع أصحاب العمل في دول مجلس التعاون الخليجي بوصول غير محدود فعلياً إلى العمال الوافدين ذوي الأجور المتدنية ويستخدمون أساساً عقود العمل المؤقتة. وكانت هذه الممارسة مبرّرة بعد الطفرة النفطية الأولى في السبعينيات حين بدأ الاقتصاد ينمو بشكل أكبر وأسرع من عرض اليد العاملة في السوق المحلية من حيث النوعية والمهارات. ولكن هذه الممارسة تعيق استحداث فرص العمل على المدى الطويل، باستثناء بعض المهارات العالية في قطاعات التكنولوجيا المتطورة كإنتاج النفط والغاز ومصاهر الألمنيوم وسواها. بيد أن أصحاب العمل يدعمون هذه الممارسة لأن التخلي عن العمال المهاجرين يعني زيادة كلفة العمالة على المدى القصير.

ويميل أصحاب العمل في القطاع الخاص في دول مجلس التعاون الخليجي إلى عدم توفير التدريب[٦٤]. فهم يستفيدون من توفر عدد كبير من المهارات المتنوعة الوافدة من بلدان متدنية الدخل[٦٥]. كما أن التدريب المتاح والمموّل من القطاع العام متوفر أيضاً. وهناك كثرة من المشاريع الممتازة، غالباً بالتعاون مع شركات دولية أو هيئات التدريب في بلدان تملك برامج تدريب متطورة (مثل أستراليا، وكندا، وألمانيا، والمملكة المتحدة والولايات المتحدة). لكن يبقى معدل إقبال العمال الوطنيين على التدريب والتعليم المهني متدنياً ناهيك عن أن عدداً قليلاً فقط يكمل التدريب بعد الالتحاق به. وعليه، يبلغ معدل الالتحاق بنظام التعليم والتدريب المهني والفني في دول مجلس التعاون الخليجي ٢ في المائة من إجمالي معدلات الالتحاق بالتعليم الثانوي العام[٦٦].

ملاحظات ختامية

مما لا شكّ فيه أنه يمكن، وبدرجة كبيرة، تحسين النتائج الدراسية للطلاب العرب ومؤهلات الباحثين المحتملين عن عمل. وبالطبع، يفضل التعليم الجيد كماً ونوعاً على التعليم الأدنى كماً ونوعاً، والمهارات العالية أفضل من الضعيفة. ولقد حقّقت الدول العربية إحدى أسرع المكاسب في العالم على مستوى مؤشرات التعليم والتنمية البشرية خلال العقود الأربعة أو الخمسة المنصرمة[٦٧].

لقد حاول الفصل الحالي معالجة مسألة مختلفة، وهي هل تعاني أكثرية الدول العربية من أوجه القصور في منظومات التعليم والتدريب أم لا. وهذه ليست مسألة نظرية. ففي ظلّ ارتفاع البطالة، وبخاصة بين الشباب المتعلم، يجدر التوقف بجدية عند إمكانية أن يكون التعليم ضعيف الجودة أو غير ملائم لسوق العمل. وكلا الأمرين يعتبر إجراء سياساتياً يمكن معالجته من خلال تحسين ومحتوى وطرائق التعليم وتعزيز الروابط مع القطاع الخاص.

وبالتالي، تبرز فرضية تقول أن الباحثين عن عمل غير مؤهلين. والفرضية المقابلة هي عدم استعداد أصحاب العمل للدفع أكثر مقابل الشهادات والمهارات. وبعبارة أخرى، قد يكون أصحاب العمل راضين عن تدني إنتاجية العمال ودفع أجور متدنية لهم.

وتشير الأدلة الواردة في هذا الفصل إلى أن غياب الطلب على المهارات هو العامل الأكثر أهمية: ومن الواضح جداً وجود فائض من المتعلّمين الباحثين عن عمل في سوق العمل. من هنا ضرورة التركيز على سوق العمل لكثرة مزايا التعليم خارج سوق العمل، ونادراً ما يكون هناك فائض في الميزات.

ويمكن الاستدلال على فائض العرض[٦٨] من خلال مجموعة من مؤشرات سوق العمل. أولاً، في حال ندرة المتعلّمين الباحثين عن عمل، لن يعاني الشباب من أصحاب الشهادات العليا بطبيعة الحال من آفة البطالة. لكن، في الكثير من الاقتصاديات الإقليمية، يعاني الشباب المتعلّم من معدلات بطالة عالية إن لم يكن أعلى من معدلات البطالة التي يعاني منها الشباب الأقل علماً.

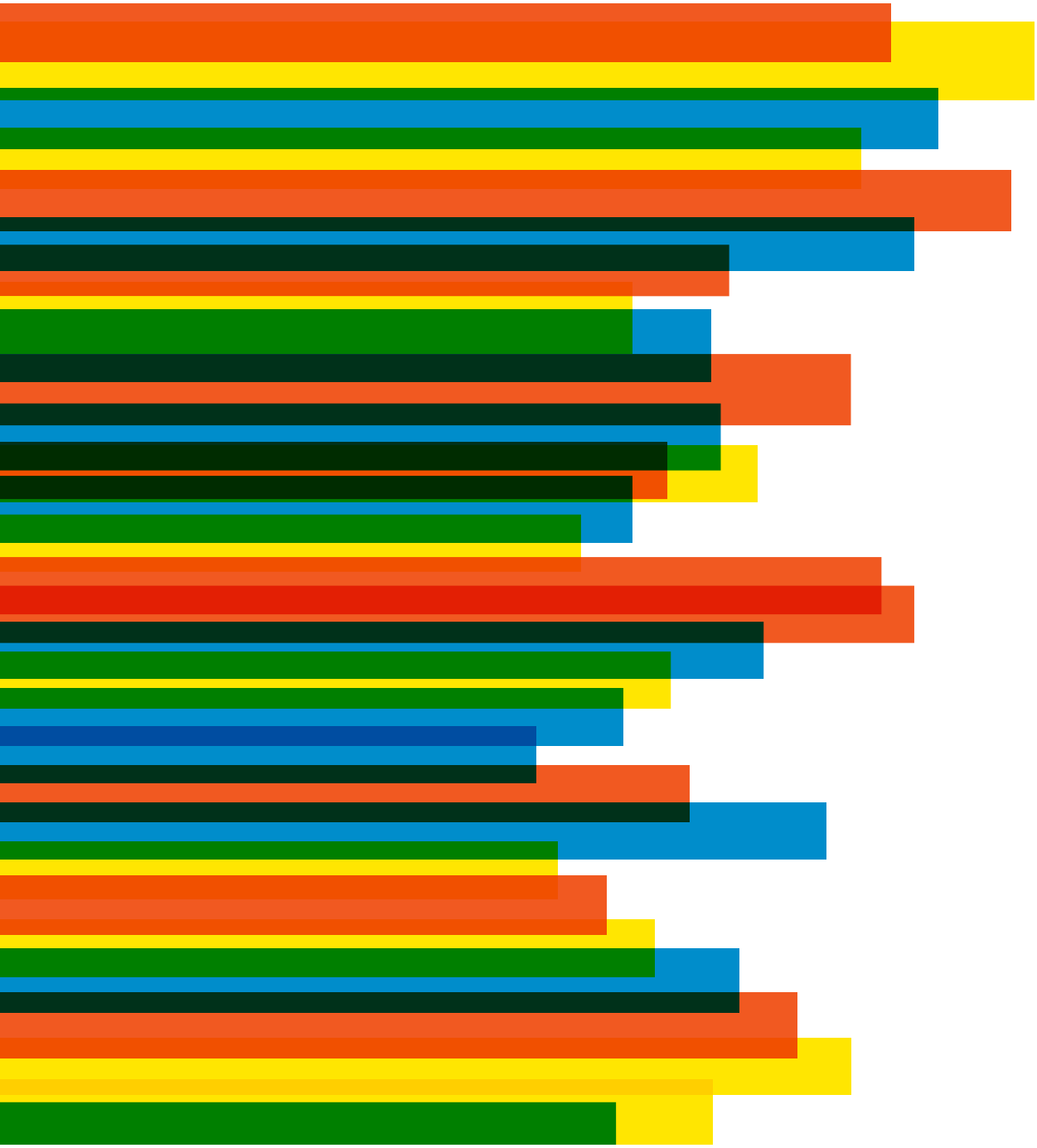
ثانياً، ليست أجور العمال المتعلمين في المنطقة أعلى بكثير من أجور العمال الأقل علماً قياساً بعلاوات الأجور مقابل التعليم في مناطق أخرى[٦٩]. ويدلّ هذا على أن الطلب على العمل في المنطقة لا يندفع باتجاه العمال الأكثر علماً[٧٠]. وقد يعود السبب إلى أمراض خارج نظام التعليم مثل قلة المنافسة في القطاع الخاص، أو استخدام التقنيات كثيفة العمالة بأجور متدنية، أو هيمنة القطاع العام في سوق العمل أو سياسات الهجرة.

ثالثاً، تسجّل المنطقة العربية أعلى مستويات الهجرة بين أصحاب المهارات والشهادات بما فيها البلدان مرتفعة الدخل التي لديها إنتاج متطور وطلب على المهارات. وإذا أضفنا الملاحظتين السابقتين بشأن المتعلمين العاطلين عن العمل وتدني معدلات عائدات التعليم، فإن ذلك يعني الشباب قد يمتلكون المهارات التي تؤهلهم للعمل والإنتاجية، ولكن لا يوجد في بلدانهم فرص عمل تلبي تطلعاتهم.

في الختام، تتعارض استنتاجات هذا الفصل مع الحجة القائلة بسهولة إيجاد وظيفة في حال تمتع الباحث عن عمل بالمهارات الصحيحة. لكن هذه الحجة لا تراعي الاختلاف القائم بين قابلية الاستخدام والاستخدام. من جهة، يتأثر العدد الإجمالي للوظائف في الاقتصاد بشكل أساسي بالطلب الإجمالي على اليد العاملة. وتتوقف حدود الاستخدام على السياسات الكلية والصناعية والتجارية والمالية فضلاً عن المناخ الاستثماري وبيئة الأعمال الناشئة عن هذه السياسات. وبالمقابل، يعود لأصحاب العمل تحديد أنواع الوظائف وتقنيات الإنتاج والمهارات المطلوبة تبعاً لاختلاف الأجور بين مختلف أنواع العمال.

إن كل ما تقدّم يؤكد على ضرورة وجود سياسة تولي اهتماماً أكبر لجانب الطلب على العمالة، أي لخلق فرص العمل بدلاً من التوفر الحالي في المهارات. إن لسياسات العمل تأثير أكيد بيد أنه هامشي، لأنّ مستوى الاستخدام الإجمالي يتحدّد من خلال سياسات اقتصادية وتنموية أشمل، بما فيها الهجرة. وفي جميع الأحوال، يجب التركيز أكثر على اللامساواة في التعليم لما لها من أثر ليس على الإنتاجية فحسب بل أيضاً على اللامساواة في الأجور والدخل والشعور بالعدالة بين المواطنين.

الفصل ٥: الحماية الاجتماعية



الفصل ٥
الحماية الاجتماعية

مقدّمة

لقد لاقت رسالة الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية في العام ٢٠٠٨ بشأن القيمة المزدوجة للحماية الاجتماعية من حيث تأمين أمن الدخل للمستضعفين وصون اللحمة الاجتماعية في فترات الأزمات أصداء أكبر في المنطقة العربية بعد مرحلة الانتفاضات. فقد بادرت معظم البلدان العربية منذ العام ٢٠١٠ إلى اعتماد أو توسيع إجراءات الحماية الاجتماعية بما فيها البلدان التي لم تتأثر ظاهرياً بالانتفاضات.

واليوم، تمّ الاعتراف بقيمة نظام الحماية الاجتماعية حسن الأداء على المستوى العالمي. وفي حال تمّ تصميم النظام المذكور بالشكل المناسب، يمكن للحماية الاجتماعية أن تلعب دور عامل استقرار تلقائي في أوقات الركود والأزمات. كما يساهم نظام الحماية الاجتماعية في صون وتعزيز التنمية البشرية، وبالتالي في زيادة الإنتاجية في الاقتصاد والارتقاء برفاه المواطنين. إلى هذا، يمكن أن تساهم التأمينات الاجتماعية إلى جانب الحوار الاجتماعي، في السلم الصناعي في سوق العمل وفي تدارك الاضطرابات الاجتماعية من خلال توسيع نطاق إجراءات الحماية الاجتماعية والتقليل من الاستياء وتعزيز الكرامة والعدالة الاجتماعية. فالبلدان التي لديها أنظمة الحماية الاجتماعية القوية والعادلة تملك آلية طبيعية تضمن استقرار اقتصادها[٧١].

يجب أن يشكّل الجيل الجديد من مبادرات الحماية الاجتماعية الأساس من أجل بلورة منظومات شاملة قائمة على الاستحقاقات بدلاً من مقاربة الرفاه الخاصة بالعقد الاجتماعي القديم. فتخصيص جزء من الحماية الاجتماعية للاستخدام في القطاع العام أنتج أثراً آخر غير مرغوب وهو إرجاع زيادة البطالة بين الشباب لاسيما الأكثر تعليماً، على الأقل في جزء كبير منها، إلى الانتظار الطوعي في «الطوابير» من جانب الباحثين عن عمل من أجل الحصول على وظيفة في القطاع العام بدلاً من القبول بوظيفة في القطاع الخاص، وذلك بسبب اختلاف الأجور وشروط وظروف الاستخدام والإعانات بين القطاعين.

وبالتالي، لا يجب اعتبار الحماية الاجتماعية مستقلة عن سياسات الاستخدام. ولا جدال بشأن أهمية اتساق السياسات ذات الصلة بالحماية الاجتماعية وسياسات أسواق العمل النشطة وخلق فرص العمل، وبخاصة في ظل ضرورة نقل مسؤولية خلق فرص العمل بشكل أكبر إلى القطاع الخاص. وعليه، يجب اعتبار حقول السياسات هذه متلازمة ومترابطة ومتآزرة إلى جانب مكوّنات العمل اللائق الأخرى.

لقد برزت الحاجة إلى تصحيح أنظمة الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية منذ التسعينيات واتخّذت شكل إصلاحات مختلفة مناصرة لاقتصاد السوق الحرة. فقد دفع تنامي الإنفاق على الحماية الاجتماعية والعبء المالي للاستخدام العام الواسع الكثير من البلدان إلى اعتماد إصلاحات أعطت دوراً أكبر للقطاع الخاص. لكن، تمّ اعتماد تغييرات إضافية بعد الأزمة المالية في العام ٢٠٠٨ وفي المرحلة الأخيرة بعد التطورات الحاصلة في العام ٢٠١٠ [٧٢]. ويصف هذا الفصل الوضع الحالي للحماية الاجتماعية في المنطقة العربية ويتناول الوسائل الرامية إلى إنشاء أنظمة ملائمة ومستدامة.

الحماية الاجتماعية: تغطية محدودة

بالرغم من عراقة تاريخ التضامن والتكافل في المنطقة العربية، تبقى تغطية الحماية الاجتماعية الفاعلة متدنية، حيث أن معظم أنظمة التأمينات الاجتماعية تلبي احتياجات العاملين في القطاعين العام والخاص ذوي العقود النظامية فقط، فيما تُستثنى الفئات الأخرى من العمال من تغطية الضمان الاجتماعي. ويساهم ارتفاع معدل الأنشطة غير النظامية وتدني مشاركة الإناث في سوق العمل وارتفاع معدلات البطالة بين الشباب في تدني معدلات تغطية أنظمة الضمان الاجتماعي النظامية. وعندما تتوفّر برامج الحماية الاجتماعية على نطاق أوسع، مثل الدعم بمختلف أنواعه، تكون في أغلب الأحيان رديئة الاستهداف وتتطلب موازنات ضخمة. وبالتالي، سادت الآليات غير الرسمية للحماية الاجتماعية بالنسبة إلى أكثرية السكان (الجدول ٥-١).

تواجه برامج الحماية الاجتماعية الرسمية في المنطقة العربية تحدياً كبيراً من حيث توسيع التغطية. وفي سياق المقارنة، تُعتبر تغطية عمال القطاع غير المنظّم بمختلف مكوّنات الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية عموماً الأدنى في العالم (الرسم ٥-١).

معاشات التقاعد: مقتصرة على القطاع المنظّم وغير مستدامة مالياً

تملك دول المنطقة برامج تقاعدية إلزامية لكنها تقتصر على فئة صغيرة من العمال. فهي في المنطقة العربية تشمل فقط ثلث العمال، ولا تغطي في اليمن سوى ٨ في المائة منهم[٧٣]. وتنحصر التغطية عادةً بالعاملين في القطاع العام (كموظفي الإدارات الحكومية العامة، المعلمين والأساتذة، والقضاة، والقوى العسكرية والأجهزة الأمنية) وتشمل عادةً، وليس دوماً، ذوي العقود الدائمة في القطاع الخاص المنظم، الأمر الذي يستثني فئات كثيرة من العمال مثل العمال المؤقتين أو غير الدائمين، والعمال غير النظّاميين، والعمال الزراعيين، والعمال المنزليين، والعمال المهاجرين وشريحة واسعة من العاملين لحسابهم.

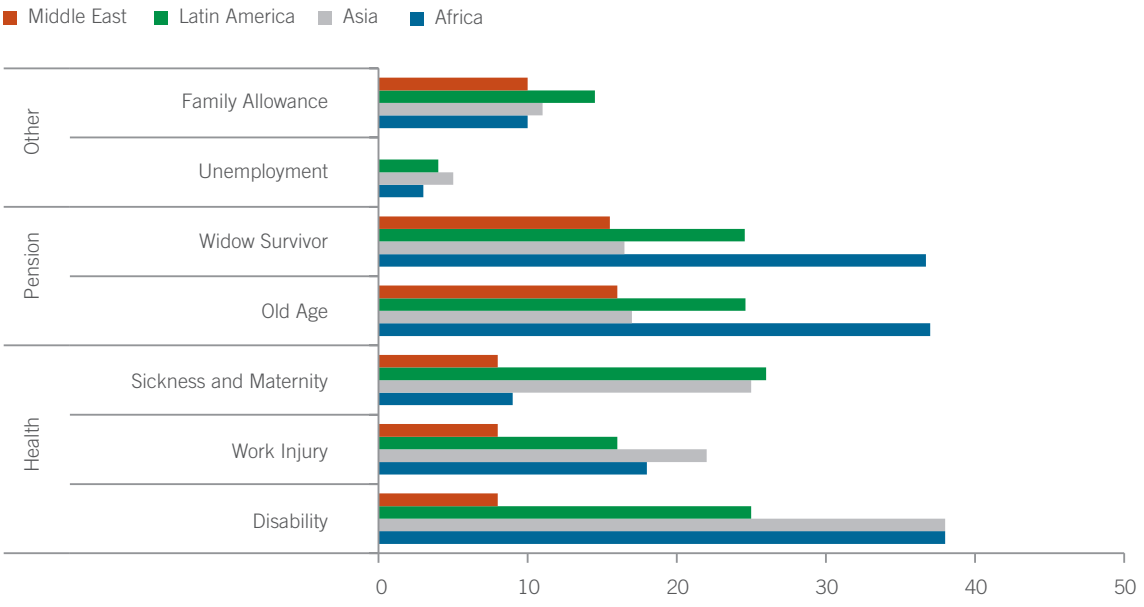
الجدول ٥-١: الهيكلية التخطيطية للحماية الاجتماعية

موظفو القطاع العام	الحماية الإجتماعية النظامية: البطالة والأسرة والأمومة والصحة والمرض والإصابة والإعاقة والشيخوخة والورثة ومنافع الاستخدام	لا حماية رسمية				
	القطاع الخاص المنظم		الأطفال	العاملون لحسابهم الخاص والاقتصاد غير المنظم	غير المستخدمين في سن العمل	الشيوخ
		غير المنظم				

ملاحظة: تشير الخانات غير المظلّلة إلى مجال تركيز السياسات في المنطقة العربية

الرسم ٥-١: تغطية الحماية الاجتماعية محدودة في المنطقة العربية رغم أن معظم بلدانها متوسط الدخل

نسبة العاملين في القطاع غير المنظم المشمولين بالبرامج المختلفة (في المائة)



المصدر: المعهد الدولي للدراسات العمالية (٢٠٠٩)

وتماشياً مع العقد الاجتماعي وفي ضوء الطفرة الديمغرافية في الماضي من حيث ارتفاع عدد المشتركين الشباب وتدني عدد المتقاعدين، كانت برامج التقاعد في المنطقة تقدم شروطاً سخية من المنافع والإعانات والتقاعد، لكنها أثبتت عدم استدامتها مع مرور الوقت، بعد أن تدهورت مالية صناديق التقاعد نتيجة تزايد معدلات الإعالة (نسبة المتقاعدين إلى المشتركين) وبدأت تتزايد نسبة الإعالة العمرية (نسبة الشيوخ إلى الأفراد في سن العمل). وبالتالي، تم استنفاد الاحتياطي المتراكم خلال السنوات الأولى من إنشاء برامج الضمان الاجتماعي، وما صاحبه من تخلّف عن الإبلاغ بالأجور والتهرب من تسديد اشتراكات الضمان الاجتماعي. ففي الجزائر، على سبيل المثال، تم استنفاد ثروات صناديق التقاعد بسرعة وتحوّل الفائض إلى عجز في بداية العام ١٩٩٤.

لقد تمّ رفع سقف برامج التقاعد كثيراً وبالتالي استحالت استمراريتها. على سبيل المثال، حُدّدت مستويات معاشات التقاعد في عدد من البلدان بواقع ٧٠ إلى ٨٠ في المائة من راتب المتقاعد في نهاية الخدمة، فيما بلغ متوسط مرحلة اكتساب المنافع (السنوات الضرورية للتأهل لمعاشات التقاعد) ١٣ عاماً في المنطقة العربية خلال التسعينيات مقارنة مع ١٨ عاماً في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية و٢٥ عاماً في أوروبا الشرقية[٧٤]. وكان سن التقاعد القانوني متدنياً بشكل خاص بالنسبة إلى النساء في برامج التقاعد القائمة في الجزائر والأردن. وفي بعض دول مجلس التعاون الخليجي، يتقاعد موظفو القطاع العام في سن ٤١-٤٢ عاماً. ويتيح الكثير من البلدان معاشات تقاعدية مبكرة بشروط سخية جداً،

لدرجة أن نسبة معاشات التقاعد المبكر في الأردن مثلاً بلغت ٨٠ في المائة من المعاشات التقاعدية التي أضيفت في العام ٢٠١١.

إلى هذا، تمت إدارة الاحتياطي في صناديق الضمان الاجتماعي بشكل غير مناسب، بعد أن سيطرت هذه الصناديق على أسواق رأس المال المحلية بعائدات متدنية وسلبية في بعض الحالات خلال فترات زمنية طويلة (كما في تونس ومصر واليمن مثلاً). ويُعزى ذلك بشكل كبير إلى استخدام احتياطي صناديق التقاعد من أجل دعم الأولويات الحكومية الأخرى. في الجزائر مثلاً، تم استخدام الاحتياطي المذكور لتمويل سوق العمل وسواها من برامج المساعدات الاجتماعية، فيما استخدم في تونس لتمويل الإسكان الاجتماعي حتى العام ١٩٩٢.

تتيح صناديق التقاعد ضمان شيخوخة عدد محدود من الأفراد وبمستويات سخية نسبياً، لكنها تسبب اختلالات في سوق العمل بالنسبة للعمال العاديين. وقد تم تحديد اشتراكات التقاعد وسواها من البرامج عند مستويات عالية نسبياً بالمقارنة مع المقاييس الدولية، من أجل التصدي للعجز المتزايد، حيث بلغت حصة اشتراكات التقاعد من إجمالي كلفة اليد العاملة أكثر من ٢٣ في المائة في مصر و٣٦ في المائة في بعض البلدان العربية الأخرى. وارتفاع معدلات الاشتراكات المقتطعة من الأجور والرواتب في الأنظمة رديئة التصميم يعني فرض ضرائب ضمنية عالية على مشاركة القوى العاملة، أو يحفز العمال على التحوّل إلى القطاع غير المنظم.

تُضاف نقطة أخيرة تتعلق بتقييد حراك العمال بين الوظائف في مختلف القطاعات، في حال تجزئة برامج التقاعد. ففي حال عدم قابلية نقل حقوق التقاعد بين القطاعات، قد يمتنع العاملون في القطاعات التي تتيح معاشات تقاعدية أفضل عن الانتقال إلى وظائف تتيح مزايا أقل. على سبيل المثال، قد يتردّد موظف القطاع العام في الانتقال إلى القطاع الخاص، في حال خسارة أو انخفاض قيمة المزايا والحقوق المتراكمة أثناء المسيرة المهنية لدى تغيير الوظيفة.

ونظراً لمحدودية التغطية والاستدامة في معاشات التقاعد القائمة حالياً، يُعتبر توسيع التغطية تحدياً أساسياً في المنطقة العربية. وسوف يتفاقم هذا التحدي مع تسارع التشيّخ السكاني في المنطقة، حيث يتوقع نمو عدد المسنّين بمعدل سنوي يبلغ ٤,٣ في المائة حتى العام ٢٠٥٠ مقابل ١ في المائة لباقي السكان (الفصل ٦).

ويُعتبر اعتماد معايير سليمة وعادلة عند توسيع نطاق تغطية معاشات التقاعد أمر بالغ الأهمية. ويتعيّن على السياسات أن تحدّ من الازدواجية في سوق العمل بين القطاع العام وبعض الشرائح المميزة في القطاع الخاص التي تتمتع بمستوى عال نسبياً من الضمان الاجتماعي، فيما تُعتبر أغلبية السكان مشمولة بالتغطية جزئياً أو غير مشمولة بتاتاً كما هي الحال في بلد متوسط الدخل من الشريحة العليا مثل لبنان الأرض الفلسطينية المحتلة.

ويتعيّن على البلدان العربية التفكير في اعتماد شكل آخر من أشكال التقاعد وهو معاشات التقاعد غير القائمة على اشتراكات (وتسمى أيضاً «التقاعد الاجتماعي» أو «الهبة الديمغرافية»). وهذه الأخيرة عبارة عن مدفوعات نقدية تشمل الأشخاص الذين بلغوا سن التقاعد القانونية ويحققون معايير إضافية (مثل غياب الدخل أو الممتلكات أو عدم الاستخدام أو الاستفادة من معاش تقاعدي آخر). ويمكن للتقاعد الاجتماعي أن يلعب دوراً مهماً في إتاحة دخل متواضع ولكنه ثابت في سن الشيخوخة (أو في حال الإعاقة). وهو يُعتبر عادةً جزءاً من برامج المساعدة الاجتماعية. وتملك مصر نظام تقاعد يشبه نظام التقاعد الاجتماعي حيث يقوم على اشتراكات دنيا من الأفراد غير المشمولين بأي تأمينات اجتماعية أخرى.

> يُمكن زيادة تغطية أنظمة التقاعد المتدنية من خلال اعتماد التقاعد الاجتماعي أي تحويلات نقدية صغيرة نسبياً إلى المسنين الذين يعيشون في الفقر.

وثمة تحذير تطلقه تداعيات الأزمة المالية العالمية في العام ٢٠٠٨ على صناديق التقاعد بشكل عام وصناديق التقاعد الخاصة بشكل خاص. فالخسائر الضخمة التي تكبّدتها هذه الأخيرة قلّصت معاشات تقاعد كثير من المشتركين الذين يقتربون من سن التقاعد. وهنا، لا يسعنا إغفال الدروس المستخلصة من الأزمة المالية بشأن إشراك القطاع الخاص في الضمان الاجتماعي ويمكن اعتبارها بمثابة إنذار للدول العربية من مغبة التحول إلى مزيد من الخصخصة وحسابات الادخار الشخصي بدلاً من تخفيف المخاطر عن القوى العاملة.

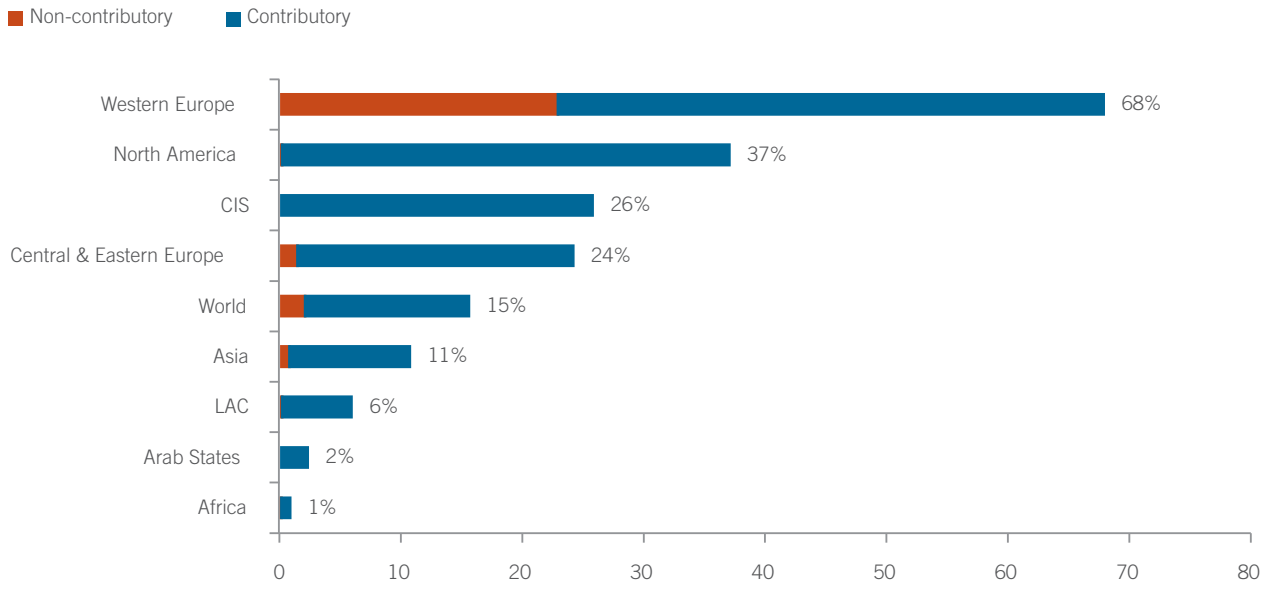
تأمين البطالة: محدود ولكن في توسع

تُعتبر برامج حماية البطالة بمثابة عوامل استقرار أوتوماتيكية للاقتصاد بسبب تأثيرها المباشر المضاد للتقلبات الدورية لدى ارتفاع البطالة في أوقات المحن الاقتصادية. وقد أظهرت التجربة الدولية أن عوامل الاستقرار الأوتوماتيكية أكثر فعالية من الزيادات التقديرية للإنفاق المالي خلال فترات الانكماش الاقتصادي[٧٥]. وبالتالي، يساهم الجمع بين إعانات البطالة المؤقتة والإجراءات الرامية إلى إعادة إدماج الباحثين عن العمل بشكل سريع في سوق العمل من خلال خدمات التوظيف والتدريب، في منع الباحثين عن العمل من الانزلاق إلى شرك الاستخدام غير المنظّم وفي مساعدتهم على المحافظة على حدّ أدنى من الدخل.

كانت إعانات البطالة متاحة في عدد قليل من الدول العربية قبل حلول الربيع العربي وكانت تغطيتها محدودة بشكل كبير (الرسم ٥-٢). ومنذ العام ٢٠١٠، تتوفّر أشكال مختلفة من إعانات البطالة في عشر دول عربية تقريباً (الجدول ٥-٢). بيد أن معظمها فشل بشكل عام في بلوغ أهداف برامج الحماية من البطالة أي التأمين ضد خطر

الرسم ٥-٢: قبل الأزمة المالية ، قليلة هي الدول العربية التي أتاحت إعانات البطالة

نسبة العاطلين عن العمل المستفيدين من إعانات البطالة، أواخر العقد ٢٠٠٠ (في المائة)



المصدر: قاعدة البيانات الاستفسارية بشأن الحماية الاجتماعية الصادرة عن منظمة العمل الدولية

فقدان الوظيفة أو المساعدة الاجتماعية القائمة على اختبار الدخل. وتقوم أنظمة التأمينات قائمة عادة على الاشتراكات فيما يتمّ تمويل برامج المساعدة من الإيرادات العامة.

في بعض الحالات، تتضمن برامج دعم البطالة قيوداً كثيرة. فمثلاً، لم يستفد سوى أقل من ٢٠ في المائة من العمال المسرّحين في الجزائر من مخصّصات البطالة، وذلك بسبب صرامة المعايير المطبّقة.

وبينما تجمع برامج البطالة في البحرين بين التأمينات والمساعدات، فإنها في دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى (الكويت وعُمان والسعودية) تعتمد بشكل أساسي المساعدات الاجتماعية رغم أنها لا تشترط وجود دخل أو اختبار «عمل» (أي أن الاستحقاق يتقرر عند «عدم وجود وظيفة» وليس «وظيفة فقدها صاحبها»). وبالتالي، قد تصرف المساعدات لباحثين عن عمل لأول مرة قد لا يعمل بعضهم لاحقاً. من جهة أخرى، اعتمد الأردن في العام ٢٠١١ برنامج تأمين بطالة على أساس حسابات الادخار الفردية.

يجب أن تستوفي برامج حماية البطالة ثلاثة شروط. أولاً، يجب أن تقوم على الاشتراكات بهدف إتاحة تغطية ذات معنى للمستخدَمين وأن تقوم على آليات تمويل مناسبة وعادلة. ثانياً، يجب أن تتمتّع بروابط وثيقة مع خدمات الاستخدام لتسهيل عملية إعادة الإدماج في سوق العمل. ثالثاً، يجب اعتماد آليات مناسبة توفر مستوى أساسياً من الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل غير المشمولين ببرامج التأمينات الاجتماعية القائمة على اشتراكات.

يتمّ اللجوء بشكل متزايد إلى إعانات البطالة في المنطقة العربية لكن يجب أن تقوم شروط الاستحقاق على معايير واضحة سواء في إطار التأمينات أو المساعدات الاجتماعية.

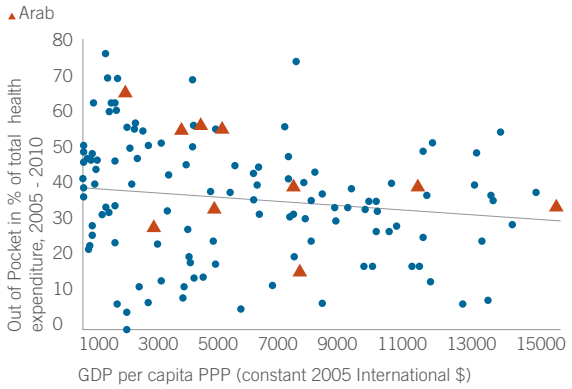
الرعاية الصحية: غير منتظمة مع ارتفاع الإنفاق الشخصي

لقد بادرت اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي مع مرور الوقت إلى زيادة حصة الفرد من الإنفاق الصحي بشكل ملحوظ وأنشأت مرافق خدمات صحية تلبي المعايير الدولية. لكن نمو الإنفاق العام على الصحة في كثير من البلدان العربية الأخرى لم يواكب مستويات النمو الاقتصادي المرتفعة المسجّلة في السنوات الأخيرة. والحقيقة أن حصص الإنفاق العام على الصحة من الناتج المحلي الإجمالي تراجعت في أجزاء مختلفة من المنطقة. كما تتفاوت جودة الرعاية الصحية بشكل كبير بين دول المنطقة وضمن كل دولة.

وتواجه البلدان متدنية الدخل أكبر التحديات في مجال توفير خدمات رعاية صحية مناسبة. في المقابل، تسود المخاوف حتى في البلدان متوسطة الدخل بشأن عدم وصول بعض الفئات السكانية إلى بعض الخدمات الصحية الأساسية بسبب ارتفاع الإنفاق الشخصي على شكل رسوم استخدام.

وفي بعض البلدان العربية مثل مصر ولبنان والسودان وسوريا واليمن، تتم تغطية أكثر من نصف إجمالي الإنفاق على الصحة من الإنفاق

الرسم ٥-٣: نسبة الإنفاق الشخصي من إجمالي الإنفاق العام على الصحة في البلدان العربية ٢٠٠٥-٢٠١٠



ملاحظة: عمودياً: نسبة الإنفاق الشخصي من إجمالي الإنفاق العام على الصحة (٢٠٠٥-٢٠١٠)
أفقياً: تعادل القوة الشرائية لحصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الدولية الثابتة للعام ٢٠٠٥ بالدولار الأميركي)
المصدر: كارشيناس وعلمي (٢٠١١).

الشخصي (الرسم ٥-٣)[٧٦]. علاوة على ذلك، يساهم التفاوت في التغطية الجغرافية في الحدّ من الوصول إلى الخدمات الصحية، وبخاصة في المناطق الريفية. وبالتالي، لا تشمل التأمينات الصحية العامة كمتوسط سوى ثلث السكان تقريباً.

في مجال الصحة، تميل أوجه القصور القائمة إلى التفاقم، ليس فقط نتيجة الانتفاضات الأخيرة في البلدان التي شهدتها (الإطار ٥-١) بل أيضاً نتيجة تزايد الاعتماد على خدمات القطاع الخاص المتاحة عموماً للشرائح غير الفقيرة فقط. لذا، يجب إيلاء أولوية قصوى لإتاحة الرعاية الصحية للعاملين الفقراء والسكان المستضعفين، لاسيما وأن معظم العاملين في المؤسسات الخاصة الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم يفتقرون إلى التأمينات العامة أو الخاصة.

يرجح أن يتزايد الطلب على الرعاية الصحية بشكل ملحوظ كنتيجة مباشرة للإصابات والوفيات الناتجة عن الانتفاضات وبسبب تشيّخ السكان.

تُعتبر الرعاية الصحية القائمة على المنظومات الوطنية أكثر منها على المنظومات الخاصة أقل كلفة بشكل عام وأفضل نتيجة من الناحية الاجتماعية. وبالرغم من أن تزايد الدخل مع مرور الوقت يؤدي إلى تنامي الطلب على خدمات الرعاية الصحية نوعاً وكماً في البلدان العربية أيضاً، إلاّ أنه لا يمكن أن نبالغ بالدور المضاعف للخدمات الصحية العامة بالنسبة للعاملين الفقراء والسكان عموماً في المحافظة على رأس المال البشري وتنميته وزيادة الإنتاجية والتخفيف من المطالبة بزيادة الأجور النقدية.

إعانات الأمومة: أساسية في القطاع العام ومكلفة في القطاع الخاص

يتمثّل التطوّر المهم في جميع البلدان العربية تقريباً في النمو الملحوظ في معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة، حيث ارتفع معدل مشاركة القوى العاملة القطري في المنطقة العربية من ١٢,٥ في المائة في العام ١٩٩٠ إلى ٢٧,٨ في المائة في العام ٢٠١٠، أي بنحو ٣٠ في المائة. وبالتالي، تحتل مسألة حماية الأمومة الصدارة، نظراً لأن معظم الاختلافات المرصودة في نتائج سوق العمل على المستوى العالمي بين الرجال والنساء تنبع من تقسيم العمل على أساس النوع الاجتماعي إلى وظيفتين أساسيتين في المجتمع ألا وهما الإنتاج والإنجاب. من هنا، يجب أن يتلاءم العمل مع الأمومة في حال عمل النساء ولاسيما في القطاع النظامّي.

تعمل معظم النساء العربيات العاملات بشكل أساسي في القطاع العام. ولا يقتصر ذلك على المنطقة العربية، إنما يشمل أيضاً الإتحاد الأوروبي حيث تشكّل النساء قرابة ٧٠ في المائة من الاستخدام في القطاع العام والمرافق التابعة له (بالرغم من تدني عدد النساء العاملات عن عدد الرجال العاملين في أوروبا أيضاً)[٧٧]. أما الاستخدام في القطاع الخاص فيبدو أقل جاذبية على المستوى العالمي قياساً إلى الاستخدام في القطاع العام. وإذا ما وضعنا جانباً الاختلافات الأخرى من حيث شروط وظروف الاستخدام بين القطاعين العام والخاص في مجالات مثل الأجور، وساعات العمل وكثافة العمل، يبرز اختلاف مهم آخر هو إعانات الأمومة الشاملة تقريباً والسخية نسبياً التي يمنحها القطاع العام، بما في ذلك في المنطقة العربية.

وبالرغم من أن معظم الدول العربية في شمال أفريقيا أدرج مخصّصات الأمومة ضمن برامج الضمان الاجتماعي، فإن معظم بلدان الشرق الأوسط تنص في قوانين العمل وتحت بند «واجبات أصحاب العمل» على دفع راتب العاملة أثناء فترة إجازة الأمومة، كما هي الحال في البحرين والسعودية واليمن والأردن. وبقي الأردن ضمن هذه المجموعة إلى أن اعتمد برنامج تأمين الأمومة في إطار إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي في العام ٢٠١١.

يساهم دور النساء التقليدي في المنزل في الحدّ من انخراطهن في القوى العاملة، الأمر الذي يقود أصحاب العمل إلى ممارسة «التمييز الإحصائي». وبالرغم من وجود الكثير من النساء اللواتي يضاهين الرجال من حيث الالتزام بالعمل والإنتاجية، فإن أصحاب العمل المحتملون لا ينتبهون عادةً إلى ذلك. وفضلاً عن صعوبة توقّع متى تنقطع العاملة عن العمل بسبب الإنجاب، قد يضطر أصحاب العمل إلى العثور على بدائل مؤقتة أثناء غياب العاملات المؤقت عن العمل. وقد يشكّل ذلك عبئاً لاسيما على الشركات الأصغر حجماً التي تشكل غالبية القطاع الخاص في المنطقة العربية.

وثمة اتجاه عالمي إلى إدراج إعانات الأمومة النقدية أثناء إجازة الأمومة ضمن أحكام الضمان الاجتماعي الرسمي. فهذا يوزع

الإطار ٥-١: الربيع العربي: التداعيات على صحة السكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

لقد شملت التغييرات السياسية الناتجة من الانتفاضات الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا جميع دول المنطقة تقريباً، وأحدثت شعوراً بالتفاؤل والأمل في إصلاحات اقتصادية واجتماعية. وفي الوقت الذي تركّز فيه معظم الانتباه على التداعيات الأمنية والسياسية الناتجة من هذه التغييرات، تفترض هذه التغييرات أيضاً ضمناً تداعيات ملحوظة على صحة السكان والحماية الاجتماعية.

يعاني الكثير من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أوجه هشاشة على المستوى الصحي على المدى القصير نتيجة الانتفاضات. ويشمل ذلك أولاً الوفيات والإصابات الناجمة عن الانتفاضات. ويشكّل تشريد السكان مشكلة متنامية لاسيما في سوريا التي هاجر منها أكثر من ٣٠٠،٠٠٠ شخص بحلول ايلول/سبتمبر ٢٠١٢ إلى الدول المجاورة مثل الأردن، ولبنان وتركيا فضلاً عن تهجير داخلي طال أكثر من مليون شخص. وبحسب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، قد ينزح ٤٥٠،٠٠٠ سوري بحلول نهاية العام.

ولعلّ الخطر الأكبر على المدى القصير هو الضرر اللاحق بأنظمة الصحة العامة. وبالرغم من استبعاد انهيار هذه الأنظمة بشكل كامل في البلدان التي بقيت مستقرة، فإنه محتمل في كل من ليبيا وسوريا. وثمة أدلة غير مشجّعة في العراق بشأن تداعيات تدهور مرافق الصحة العامة على صحة السكان.

تبقى دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عرضة على المدى الطويل لمجموعة متنوعة من أوجه الهشاشة في المجال الصحي، والتي ظهر الكثير منها بوضوح قبل الانتفاضات لكنها أصبحت في دائرة الضوء نتيجة لها. هناك معدلات البطالة المرتفعة التي تجتاح مختلف أرجاء المنطقة، وبخاصة بين الشباب. ويتفاقم الوضع نتيجة عدم المساواة بحق النساء اللواتي يعانين من ارتفاع معدلات الأمية وتدني مستويات المشاركة الاقتصادية والسياسية رغم دورهن الطليعي في الكثير من الأحيان في الانتفاضات الشعبية. وخلال السنوات القليلة الأخيرة، تفاقمت هذه التحديات نتيجة التسارع في ارتفاع أسعار الأغذية الذي أرخى بظلاله على الدخل الأسري، لاسيما في ظل اعتماد الكثير من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على استيراد الأطعمة. ولسوء الحظ، يعاني الكثير من البلدان من العجز عن الاستجابة نتيجة الإهمال الطويل لأنظمة الرفاه التي تقي السكان من آثار التغيّرات الاقتصادية المدمرة للانتقال السياسي.

ويُضاف إلى هذه التحديات إثر العنف الحالي على المدى الطويل، الذي لا تزال حصيلته غامضة.

يمكن مقارنة مستويات الإنفاق الإجمالي على الرعاية الصحية في المنطقة في بعض الحالات بمثيلتها في البلدان مرتفعة الدخل، لكن عائدات الاستثمارات الصحية شهدت تقلباً كبيراً في الواقع. وبالفعل، غطى ذلك على محدودية برامج الإصلاح وغياب الاستثمار الحكومي المستدام في مجالي الرعاية الصحية والصحة. وتعاني دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عموماً من تدني مستويات الإنفاق الحكومي المباشر على الصحة، وتدني مستويات التغطية ومن ارتفاع الإنفاق الشخصي على الصحة.

وقد برزت هذه المنظومات الصحية الهشة خلال السنوات العشرين الفائتة في ضوء تسارع الانتقال إلى اقتصاديات السوق نتيجة الخفض غير المدروس للإنفاق العام على المرافق الاجتماعية والخصخصة دون الاقتران بآليات الحماية الاجتماعية. وقد تمّ التركيز في مجال الرعاية الصحية على التقدم التكنولوجي أكثر منه على الوقاية الصحية العامة وإصلاح الإدارة وإدراج الصحة كجانب مهم من جوانب الأمن البشري.

وتواجه حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديات كبيرة في معالجة أوجه الهشاشة في زمن التغيير المستمر بالشكل المناسب. وتشير الأدلة البحثية المستقاة من تجارب الانتقال الاجتماعي والسياسي الكبيرة في المناطق الأخرى (بما فيها أوروبا الشرقية منذ العام ١٩٨٩) إلى أن المجالات ذات الأولوية الواجب مراعاتها من جانب الحكومات العربية هي:

١. ضمان تأمين الموارد المناسبة لتطوير نظام الصحة العامة في وقت تتزاحم فيه أولويات الإنفاق.
٢. التحوّط من التغيّرات السريعة الاقتصادية والاجتماعية لصالح الإصلاح الجذري.
٣. معالجة المصالح الشخصية التي قد تسعى إلى استغلال عمليات الانتقال السياسي والاجتماعي من أجل الارتقاء بالإصلاحات النيوليبرالية في قطاع يغلب عليه طابع المرفق العام.
٤. زيادة الشفافية والرصد من خلال تقوية أنظمة المراقبة.

المصادر: استناداً إلى كوتس وآخرين (يصدر قريباً) والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (٢٠١٢).

«مخاطر» الأمومة في سوق العمل بنسب مختلفة بين أصحاب العمل والعمال والحكومة. وبالتالي، تصبح كلفة الأمومة «تشاركية» وتكف عن كونها كلفة مباشرة بالنسبة لأصحاب العمل الأفراد. ويجب اعتماد هذه المقاربة في الدول العربية لأنها تُسقط بعض الاعتبارات الداعية إلى عدم استخدام النساء في القطاع الخاص، وتحد من الازدواجية في الاستخدام بين القطاعين العام والخاص، وتعزز فرص استخدام النساء والنمو الاقتصادي وزيادة أمن الدخل بالنسبة للنساء وأسرهن.

يتحمل أصحاب العمل في القطاع المنظم كلفة إعانات الأمومة في معظم البلدان العربية. ولذا يجب اتباع التوجه العالمي نحو تمويل إعانات الأمومة من الضمان الاجتماعي وضرورة تغطيتها لجميع النساء.

المساعدات الاجتماعية: مجزأة وضعيفة الاستهداف

تقدم جميع دول المنطقة شكلاً من أشكال برامج المساعدات الاجتماعية (دعم الدخل وبرامج التحويلات الأخرى). وتميل برامج المساعدات الاجتماعية في الدول العربية عادةً إلى التركيز على فئات سكانية محدّدة تُعتبر بحاجة إلى الدعم بشكل خاص، كالأسر التي تعيلها النساء أو ذوي الاحتياجات الخاصة. وتنفذ بعض هذه البرامج بشكل مباشر من قبل الحكومة أو المؤسسات شبه المستقلة كالصناديق الاجتماعية. كما ينفذ الكثير منها بإدارة منظمات غير حكومية.

وتشمل الإجراءات الأخرى برامج الأشغال العامة التي تعلق عادة بالأنشطة الزراعية والبيئية والمائية وأعمال البنى التحتية التي تستهدف الأسر والمناطق الفقيرة. وهناك في المنطقة مجموعة من الصناديق الاجتماعية التي توفر فرص العمل للأفراد والمجتمعات من خلال الأشغال العامة، كما في المغرب واليمن على سبيل المثال. أما الأمثلة الأخرى فتشمل استصلاح الأراضي في مصر، ومشاريع البنى التحتية الزراعية في العراق والأرض الفلسطينية المحتلة[٧٨]. وفي المرحلة الأخيرة، تمّ التخطيط لبرامج مشابهة في الأجزاء الشمالية من اليمن لإعادة تأهيل البنى التحتية المجتمعية المتضررة نتيجة النزاع الطويل. أما في سوريا، فقد تمّ إطلاق مشاريع إنعاش من موجات الجفاف، فيما تمّ إطلاق مشاريع مجتمعية في تونس.

لقد تمّ توفير المساعدات الاجتماعية في الكثير من الدول العربية من خلال الدعم الغذائي ودعم الوقود بشكل أساسي. فقد اعتبر الدعم الغذائي، عداك عن جاذبيته البديهية، خط الدفاع الأول ضد الفقر في منطقة تعاني من نقص ملحوظ في المياه ومن الاعتماد على الأغذية المستوردة (الإطار ٥-٢). وتعتبر البلدان العربية ذات الدخل الأدنى والأسر متدنية الدخل دون أدنى شك الأكثر عرضة لارتفاع الأسعار نتيجة نقص الغذاء والوقود. ويبلغ معدل الاكتفاء الذاتي (نسبة الإنتاج المحلي إلى إجمالي العرض المحلي) في المنطقة العربية ٥٣ في المائة في الحبوب، و٢٨ في المائة في الزيوت النباتية و٣٣ في المائة في السكر. هذه المنتجات الثلاثة توفر معظم السعرات الحرارية الغذائية اليومية للأكثرية الساحقة من الشعوب العربية، وبخاصة الفقراء. لكن المنطقة العربية قريبة من الاكتفاء الذاتي في اللحوم والفاكهة اللذين تستهلكهما عادة الطبقات الميسورة.

تمّ انتقاد الدعم الغذائي من حيث التصميم والتنفيذ مراراً وتكراراً لكونه تبذيري ومكلف وغير هادف. وبالرغم من بروزها في ذروة فترة العقد الاجتماعي، دفعت الأكلاف المالية المتنامية للدعم الغذائي بلدان المنطقة إلى التخفيف منه أو استبداله أو إلغائه في أوقات مختلفة منذ التسعينيات، كما حصل في الجزائر واليمن والأردن ومصر وتونس والمغرب. لم تقترن سياسات إلغاء الدعم وتخفيف أعبائه على الموازنة ببرامج بديلة للمساعدة الاجتماعية، مما عرّض شرائح كبيرة من السكان لمخاطر الفقر نتيجة ارتفاع أسعار المواد الغذائية في الفترة الأخيرة. لكن، تمت إعادة اعتماد أو توسيع الدعم الغذائي بأشكال مختلفة في الكثير من البلدان العربية بعد العام ٢٠١٠ (الجدول ٥-٢).

ويمكن تحسين تصميم وتطبيق الدعم الغذائي بالمقارنة مع الماضي، من خلال التركيز على أنواع الأغذية المستهلكة من جانب الفقراء أساساً والتي تشكّل نسبة كبيرة من إنفاقهم. فبهذه الطريقة، يتقلص تسرب الدعم إلى الشرائح غير الفقيرة وتتقلص معه مخصصات الموازنة الخاصة به.

وعند تلبية هذه المعايير، قد يساهم الدعم الغذائي في زيادة الأجور الاجتماعية أي في استهلاك الأسر وليس في دخلها الاسمي. كما يمكن تسويغها كضرورة سياسية في ظل الظروف السياسية السائدة والظروف الاقتصادية المرشحة للتدهور. وبسبب ارتفاع أسعار الأغذية وتقلّبها في الأسواق العالمية ومحدودية الأشكال الأخرى من الحماية الاجتماعية، يُعتبر الدعم الغذائي ركيزة من ركائز العقد الاجتماعي القديم في المنطقة العربية التي استند إليها الدعم الشعبي للأنظمة القائمة في الماضي.

والأمر نفسه ينطبق على دعم المياه الذي حظي بتبرير واسع على أساس أن أكثرية العاملين في الزراعة هم من الفقراء. لكن أهداف السياسة المعتمدة قد تختلف عن النتائج الفعلية. مثلاً، يذهب ٧٥ في المائة من دعم المياه في مصر إلى أغنى ٥٠ في المائة من الأسر. وبالرغم من أن دعم المياه يرمي إلى معالجة بعض القضايا من منظور الدخل، تتميّز المنطقة العربية بمحدودية الاستثمار والتحسين في مجالَي الري والإنتاجية الزراعية. وحتى البلدان الغنية بالمياه، كلبنان، تعاني من الشح نتيجة سوء إدارة الموارد المائية. إلى ذلك، أدى التزايد السكاني المترافق مع استغلال جائر للموارد المائية، وبخاصة المياه الجوفية، إلى تراجع حاد في المياه المتاحة. فعلى الصعيد الإقليمي، تراجعت حصة الفرد من إجمالي الموارد المائية المتجددة من ٣,٠٣٥ متر مكعب في الفترة ١٩٥٨-١٩٦٢ إلى ٩٧٣ متر مكعب في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٧ قياساً إلى المتوسط العالمي البالغ نحو ٧،٠٠٠ متر مكعب للفرد الواحد[٧٩]. وبالتالي، تُعتبر المنطقة العربية الأكثر شحاً في العالم من حيث الموارد المائية[٨٠].

شكّل الدعم الغذائي مكوّناً أساسياً في المساعدة الاجتماعية لكنه لم يخدمها كثيراً نتيجة ارتفاع الكلفة وتدني الفعالية من حيث الاستهداف والحدّ من الفقر.

الإطار ٥-٢: التنمية الغذائية والريفية والأمن الغذائي

في معظم البلدان العربية، تُعتبر فرص توسيع الإنتاج الزراعي والغذائي محدودة نتيجة وجود قيود بيئية. ولهذا، تلجأ استراتيجيات الأمن الغذائي في المنطقة عموماً إلى استيراد الأغذية وإلى الدعم الغذائي. ونحن لا نريد الانتقاص من أهمية الإستراتيجيات الحالية، لكنها بلغت بمعظمها حدودها نتيجة القيود المفروضة على جانب العرض بما في ذلك تأثير التغيّر المناخي على الإنتاج المحلي والدولي والقيود المالية المحلية على تطبيق برامج الدعم الشاملة.

ولمعالجة تحديات الأمن الغذائي والاستخدام، ينبغي اعتماد مقاربة شاملة للمنظومات الغذائية على أساس إجراءات التأقلم الحديثة في القطاع الزراعي المحلي. كما نوصي بضرورة التخلي عن إستراتيجية إدارة الكوارث وتبني إستراتيجية تتنبأ بالمخاطر كموجات الجفاف وتتضمن مشاريع تنموية مناسبة. من منظور الاستخدام، يمكن أن يكون برنامج الأشغال العامة مفيداً بما في ذلك في القطاع الزراعي، كما يمكن أن يعالج أوجه الهشاشة والفقر في المجتمعات الريفية. وينبغي استكمال هذه المشاريع بتحسين توجيه الدعم وباستثمارات على المدى البعيد في الأبحاث والتطوير من أجل استغلال الطاقة الشمسية الوافرة وتحلية مياه البحار المحيطة بالدول العربية.

إلى ذلك، يجب أن يركّز تحليل الأمن الغذائي على الخيارات من حيث السياسات الزراعية والتنمية الريفية. وهكذا يمكن للبلدان المعنية من خلال السياسات المتسقة تحشيد قدراتها الإنتاجية وتوجيهها نحو تلبية حاجات السكان المقيمين في المناطق المعنية. وبالتالي، يمكن للبلدان العربية، من خلال إعادة الزراعة إلى موقعها الطبيعي في إطار سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أن تحمي الأمن الغذائي من تقلبات الأسواق الدولية. وبالطبع توجد اختلافات كبيرة بين بلد وآخر بشأن دور الزراعة والإنتاج. ويجب مراعاة هذه الاختلافات عند إعداد الإستراتيجيات القطرية كما يجب أن تساهم إستراتيجيات الاستخدام والزراعة في تحقيق السيادة الغذائية.

ولفهم الرابط بين الاستخدام والأمن الغذائي على أكمل وجه، وبالتالي استيعاب إسهامه في إستراتيجيات الأمن الغذائي وتحديات الاستخدام في المنطقة العربية، يجب معالجة الكثير من القضايا الأخرى. فبينما تعتبر بعض السياسات التقليدية ملائمة، فإنها تفشل غالباً في معالجة الأسباب العميقة لانعدام الأمن الغذائي. ومن هذه الأسباب الأنظمة الغذائية، والعلاقة بين النفوذ والغذاء، والتحيز الطبقي أثناء تطبيق السياسات، واللامساواة في توزيع الأراضي والمياه. ويمثل غياب الضمانات أو حتى مديونية المزارعين سبباً إضافياً. وبالتالي، لا تأخذ تحليلات الأمن الغذائي المؤشرات المهمة مثل عدد المزارعين الذين لا يملكون أراض في العالم العربي أو العنف الذي تمارسه بعض الأنظمة لإبقاء سيطرتها على الموارد. وهنا لا يسعنا فصل الظروف الاقتصادية، بالمستويين الكلي والجزئي، عن الظرف السياسي السائد.

اقتباساً عن:
آصف نيازي ومحمد أو ضاهر وإيرين أوموندي (٢٠١٢). الأمن الغذائي في الاقتصاديات العربية. ورقة أساسية في هذا التقرير من برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الامم المتحدة للاغذية والزراعة/الفاو، وملاحظات كل من محمد اللومي ورامي زريق.

وبالرغم من هول التحديات ذات الصلة بالأمن الغذائي وشحّ المياه والارتباط الشديد بين الفقر وسوء إدارة الموارد الطبيعية، لم تعر الحكومات العربية سوى القليل من الانتباه إلى التحدي البيئي وتدهور الموارد الطبيعية في المنطقة العربية. ولذلك، يُعتبر الاستخدام المستدام للموارد البيئية، بما في ذلك التحول نحو الوظائف الخضراء كمساهم محتمل في الوظائف اللائقة، من أكثر التحديات التنموية التي تواجه المنطقة العربية خطورةً على المدى الطويل[٨١]. وعندما يقترن ارتفاع أسعار الأغذية بتغيّر المناخ وتدهور البيئة والاعتماد على الأغذية المستوردة والنزاعات، تكون النتيجة كارثيةً دون أدنى شكّ.

وينبغي الارتقاء بتصميم برامج المساعدة الاجتماعية من أجل تلافي أخطاء الاستحقاق (أي صرف الإعانات لمن لا يستحقها) وأخطاء الإقصاء (أي عدم صرف الإعانات لمن يحتاجها). كما يجب تحسين التنسيق بين مختلف البرامج لتفادي الازدواجية في دعم بعض المجموعات السكانية دون دعم سواها. ويجب تكريس هذه البرامج في التشريعات وتحديد الأهداف والمعايير ذات الصلة بوضوح، لضمان صرف الإعانات على أساس الحاجة والحق وليس على أساس استنسابي. ثم يجب توفير التمويل لهذه البرامج تبعاً لمعايير واضحة لا على أساس مؤقت تبعاً للاعتبارات الحكومية على المدى القصير.

> يمكن استعادة الزراعة دورها الصحيح داخل الأمن الغذائي وسياسات التنمية الريفية أن تساهم في خلق فرص استخدام منتج والحد من مواطن الضعف.

من جهة أخرى، يتوفّر عدد من برامج المساعدة الاجتماعية في المنطقة العربية الممولة من وكالات دولية على أساس تنموي وإنساني. ولكن على غرار التمويل الحكومي، قد تكون المساعدات الدولية متقطعة وتخدم أحياناً الاعتبارات السياسية لدى الجهات المانحة. وفي هذه الحال، يفتقر تمويل المساعدات الاجتماعية إلى الاستدامة وقابلية الاستشراف. من هنا يجب على الجهات المانحة بذل جهد لملاءمة مساعدتها مع الأجندات الوطنية.

التغييرات ما بعد العام ٢٠١٠: ضرورة اعتماد الحماية الاجتماعية الشاملة

في أعقاب الربيع العربي، بادرت معظم الدول العربية إلى اعتماد أو توسيع عدد كبير من إجراءات الحماية الاجتماعية (الجدول ٥-١). وينطبق ذلك على الدول التي شهدت انتفاضات وتلك التي لم تشهدها. ويبدو أن الاختلاف ضئيل بين الدول القادرة مبدئياً على تحمل كلفة هذا التوسّع والدول التي تعاني من ضائقة مالية في المقام الأول والتي عانت أيضاً من آثار الركود التي صاحبت الربيع العربي.

لقد زادت معاشات التقاعد في دول مجلس التعاون الخليجي بمعدل وسطي تجاوز ٥٠ في المائة. أما خارج دول مجلس التعاون الخليجي، فكانت هذه الزيادة متواضعة عموماً، وإن كانت ملحوظة. فمثلاً، في مصر، زاد الحدّ الأدنى لمعاشات التقاعد بواقع ١٥ في المائة، وبواقع ٣٠ في المائة في الجزائر. أما المغرب فقد أعلنت حكومتها عن زيادة الحدّ الأدنى لمعاشات التقاعد في القطاعين العام والخاص بنحو ٧٠ في المائة. وتم اعتماد أو توسيع نطاق إعانات البطالة. وفي المقابل، بادرت دول مجلس التعاون الخليجي والجزائر ومصر والمغرب وتونس إلى زيادة فاتورة الدعم الغذائي. والأمر نفسه بالنسبة إلى المساعدات النقدية وسواها من التحويلات مثلاً الإعانات والعلاوات.

> لا يجب اعتبار الحماية الاجتماعية ككلفة مالية على المدى القصير فقط بل وأيضاً كأي شكل من أشكال الاستثمارات العامة التي تخضع لاعتبارات الإعانات الاجتماعية على المدى الطويل.

لقد تمّ اعتماد إجراءات الحماية الاجتماعية بعد العام ٢٠١٠ بموازاة برامج سوق العمل ذات الصلة بالاستخدام في القطاع العام، والأجور، والتدريب إلخ كما ورد في الفصل ١ (الجدول ١-٣). كما جاءت هذه الإجراءات لتتوجّ مجموعة من الإجراءات التي تم اعتمادها أو توسيعها في أعقاب تداعيات الأزمة المالية العالمية في العام ٢٠٠٨ على الدول العربية[٨٢].

جاءت إجراءات الحماية الاجتماعية المعتمدة بعد العام ٢٠١٠ والإجراءات المعتمدة سابقاً بعد العام ٢٠٠٨ لتضاف إلى المشاكل

الجدول ٥-٢: الاستجابات القطرية للربيع العربي من خلال إجراءات الحماية الاجتماعية

البلدان	التغييرات في معاشات الشيخوخة	الدعومات الغذائية الغذائي	إعانات البطالة	التحويلات النقدية
الجزائر	X	X	*	
البحرين	X	X	*	
مصر	X	X	X	X
العراق				X
الأردن	X	X		X
الكويت		X	*	X
ليبيا				X
المغرب	X	X	X	
عُمان	X	X	*	X
قطر	X			
السعودية			X	X
سوريا			X	X
تونس		X	X	X
الإمارات العربية المتحدة	X			X
اليمن				X

× توفّرت أنواع متعدّدة من إعانات البطالة في هذه البلدان قبل العام ٢٠١٠.
المصدر: منشورات وإعلانات رسمية وتقارير إعلامية تمّ تجميعها من المؤلفين.

الهيكلية القائمة. لكن من المستبعد أن تساهم هذه الإجراءات المؤقتة في تحسين فعالية وكفاءة أنظمة الحماية الاجتماعية[٨٣]. وبالرغم من الجهود المبذولة من حكومات المنطقة في سبيل إصلاح منظومات الحماية الاجتماعية منذ التسعينيات، لا تزال معظم بلدان المنطقة تفتقر إلى منظومات وطنية متسّقة للتأمينات الاجتماعية في إطار سياسات اقتصادية واجتماعية أوسع.

> لقد بادرت البلدان العربية إلى اعتماد أو توسيع الكثير من برامج الحماية الاجتماعية منذ العام ٢٠١٠ لكن من دون معالجة أوجه القصور القائمة والمشاكل البنيوية الموجودة في منظوماتها.

في إطار السير نحو الأمام، يمكن للمنطقة العربية أن تستخلص الدروس من التجارب الدولية في مجال إصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية، التي يرد بعضها في الإطار ٥-٣ في سياق المبادئ الأساسية الرامية إلى إنشاء منظومة فاعلة للحماية الاجتماعية.

ملاحظات ختامية

لا تزال أنظمة الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية بحاجة إلى الإصلاح الهيكلي. فالإصلاحات الاقتصادية منذ التسعينيات كانت أقلّ نجاحاً في تحسين الحماية الاجتماعية منها في استحداث فرص العمل. وخضعت إصلاحات الحماية الاجتماعية بشكل رئيسي لاعتبارات مالية وفشلت فشلاً ذريعاً في توسيع نطاق التغطية لتلبية تطلّعات المواطنين العرب.

لقد تمّت معالجة المشاكل البنيوية القائمة في مجال الحماية الاجتماعية جزئياً بعد أن قام عديد قليل من البلدان مثل الأردن بإصلاحات جوهرية ركّزت على توسيع تغطية الضمان الاجتماعي ومراجعة التشريعات الخاصة بالتقاعد. على سبيل المثال، ركّزت إصلاحات التقاعد على الحد من الكلفة من خلال رفع سنّ التقاعد، ومراجعة صيغ الإعانات، وتوحيد شروط الأهلية ومستويات إعانات برامج الضمان في القطاعين العام والخاص. تنوي بعض البلدان التخلي عن برامج الإعانات المحدّدة واعتماد برامج الاشتراكات المحدّدة وزيادة دور القطاع الخاص والأسواق المالية في مجال التقاعد، الأمر الذي سينقل المخاطر من الأداء المتفاوت لأسواق رأس المال إلى الأفراد بدلاً من إطفائه على مستوى المجتمع.

صحيح أنه يمكن فهم تفويض بعض مسؤوليات الدولة التقليدية إلى القطاع الخاص في ضوء تعثّر العقد الاجتماعي، إلا أنه من الضروري مراعاة المعايير الاجتماعية لا المالية فقط. على سبيل المثال، لا يُعفي إعطاء دور أكبر إلى القطاع الخاص في مجال الخدمات الصحية الحكومة من مسؤولية إتاحة خدمات الرعاية الأساسية الشاملة. وصحيح أيضاً أن الدعم الغذائي لم يُستخدم بشكل مدروس، إلا أن إلغاءه كان يجب أن يقترن بإجراءات تعويض فاعلة لصالح الفقراء والمستضعفين. فقد اعتمدت الإصلاحات دون تحليل أثرها المحتمل على الاقتصاد الفعلي والقطاعات الاجتماعية والأهم من ذلك على أكثرية السكان.

لقد أفضت الأزمة المالية العالمية في العام ٢٠٠٨ إلى اعتماد أو توسيع بعض إجراءات الحماية الاجتماعية على أساس استجابي ومؤقت لا كجزء من رؤيا واضحة بعيدة المدى. كما تم التسرع في اعتماد الإجراءات بعد العام ٢٠١٠، وهذه المرة نتيجة الضغوط السياسية التي لم تتح وقتاً كافياً للترشيد أو ترتيب للأولويات. وتتفاقم التحديات بسبب غياب البيانات والمعلومات الاقتصادية والاجتماعية الجيدة بشأن خصائص ونتائج البرامج ويبقى الحوار الاجتماعي ضعيفاً.

وفي المستقبل، لا يجب أن تكون الإصلاحات جزءاً من إصلاح يتيم لمنظومات الحماية الاجتماعية بل يجب أن تُفضي إلى عقد اجتماعي جديد قائم على المسؤولية المشتركة. وفي هذا الإطار، يُعتبر اتساق السياسات مهماً في تفادي النزاعات وتعزيز أوجه التكامل لضمان أن يأتي الأثر الإجمالي للسياسات التنموية أكبر من مجموع آثار السياسات الاقتصادية والاجتماعية المنفردة مثل سياسات سوق العمل النشطة وإستراتيجيات الحد من الفقر. وبالتالي، يتمثّل التحدي الأساسي أمام الدول العربية في بناء أنظمة وطنية متسّقة للضمان الاجتماعي كجزء لا يتجزأ من السياسات الاقتصادية والاجتماعية الأوسع.

ومن أهم أوجه التقاطع بين سياسات الاستخدام والسياسات الاجتماعية في الكثير من البلدان العربية هو التفاوت بين القطاعين العام والخاص في تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين. ويتمتع الكثير من الدول العربية بمستويات عالية نسبياً من الاستخدام العام، وبخاصة بين النساء في بعض البلدان. وبالرغم من سعي بعض الحكومات العربية إلى الحدّ من التوظيف في القطاع العام وإلى تشجيع الاستخدام في القطاع الخاص، لم تحقّق هذه الإستراتيجية سوى نجاح جزئي. ويعود ذلك جزئياً إلى استمرار اعتبار العمل في القطاع العام أكثر جاذبية من حيث الأجور والأمن الوظيفي والإعانات الاجتماعية، وبخاصة بين الشباب والشابات. وبالتالي، تدعو الحاجة إلى بذل جهود إضافية لمساواة تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاعين العام والخاص، ما يدعم الجهود الوطنية الرامية إلى تشجيع الاستخدام في القطاع الخاص.

تشير الدراسات الإقليمية الأخيرة إلى وجود هامش مالي في موازنات الدول غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي من أجل إحداث بعض التحوّل في الإنفاق، وبخاصة في توفير الرعاية الصحية والتعليم[٨٤]. وتخلص نتائج تلك الدراسات إلى أنه يمكن إعادة تخصيص مستويات

الإطار ٥-٣: المبادئ الأساسية لأرضية الحماية الإجتماعية

يجب أن ينطلق إصلاح وبناء أرضية الحماية الاجتماعية الفاعلة والعادلة والمستدامة في الدول العربية من مراجعة شاملة لمنظومة الضمان الاجتماعي الحالية مع مراعاة القدرات الإدارية والمؤسسية. ويجب أن تعتمد على مقاربة شاملة لكن تدرّجية وأن تتسم بالقبول الاجتماعي – والسبيل الأمثل لتحقيق ذلك هو الحوار الاجتماعي. وتشمل المبادئ الأساسية التي يجب أن تقوم عليها سياسات توسيع الضمان الاجتماعي ما يلي:

- **التغطية الشاملة:** التغطية الشاملة لجميع المقيمين، من خلال تطبيق تدريجي يقوم عند اللزوم على التحديد العقلاني للأولويات في إطار الحوار الاجتماعي؛
- **الاستدامة:** يجب ضمان الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية وكذلك استمرارية أي خطة للحماية الاجتماعية على المدى الطويل، مع إتاحة الضمانات الأساسية التي تتماشى مع الإمكانات المالية المتاحة؛
- **كفاية المنافع:** كفاية مستويات المنافع المضمونة مع التركيز بشكل واضح على النتائج، بما فيها المرونة في الترتيبات المؤسسية (التعددية) والاتساق والكفاءة في نظام الضمان الاجتماعي ككل؛
- **التدرّج:** الالتزام بتحقيق مستويات أعلى من الحماية في إطار اتفاقية الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) ومستوى أعلى من معايير منظمة العمل الدولية تماشياً مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- **الحوكمة الشفّافة والمسؤولة:** يجب أن تبقى الدولة الضامن الأساسي لحقوق الضمان الاجتماعي، مع مشاركة المساهمين/المموّلين في إدارة البرامج؛
- **مقاربة أساسها الحقوق:** يجب أن يقوم توفير المنافع على المستحقات القانونية؛
- **التركيز على النتائج:** يجب تقييم التقدم على أساس النتائج التي يجب أن تخضع للرصد والتقييم بحيث يتم تحسين التنسيق بين مختلف البرامج وضمان تخصيص الموارد بفعالية وعدالة.

انطلاقاً من المبادئ المذكورة أعلاه، تشمل أرضية الحماية الاجتماعية الفعالة حداً أدنى من الضمانات الاجتماعية التي تتيح ما يلي:

- **لجميع المقيمين:** الحماية المالية الضرورية من أجل امتلاك القدرة على والوصول إلى مجموعة من خدمات الرعاية الصحية الأولية المحدّدة وطنياً على أن تتحمل الدولة مسؤولية ضمان كفاية أنظمة التسليم والتمويل؛
- **لجميع الأطفال:** أمن الدخل، أقلّه عند مستوى خط الفقر المحدّد وطنياً، من خلال إعانات الأسرة/الطفولة الرامية إلى تسهيل الوصول إلى الغذاء والتعليم والرعاية؛
- **لجميع الأفراد في سن الإنتاج:** غير القادرين على جني دخل كافٍ من العمل، مع حدّ أدنى من أمن الدخل من خلال تحويلات المساعدة الاجتماعية الرامية إلى تحقيق الوصول إلى السلع والخدمات الأساسية (مثلاً من خلال برامج ضمان الاستخدام)؛
- **لجميع المقيمين في سن الشيخوخة أو ذوي الإعاقة:** أمن الدخل أقله عند مستوى خط الفقر المحدّد وطنياً من خلال معاشات الشيخوخة والإعاقة التي تضمن الوصول إلى السلع والخدمات الأساسية.

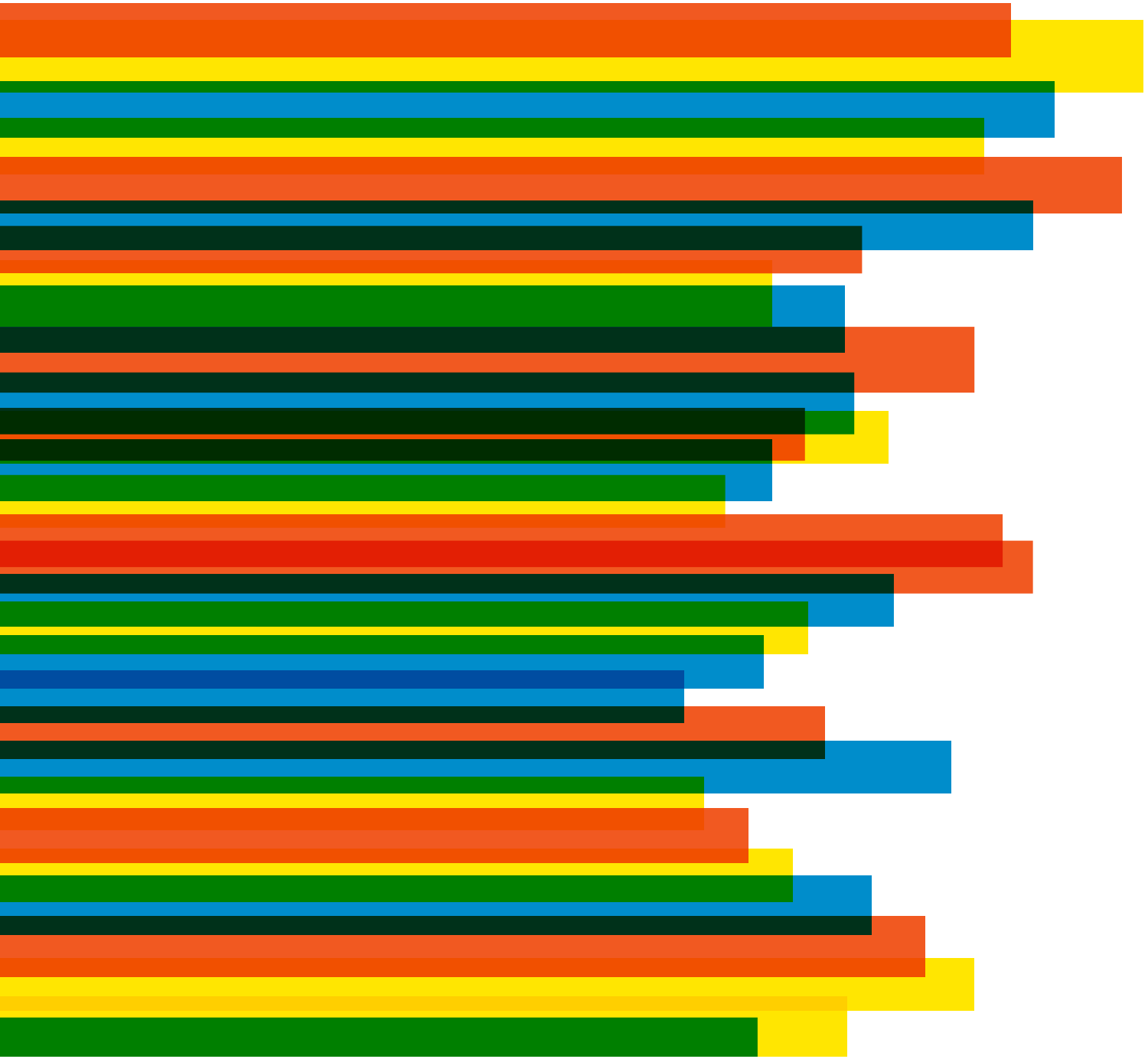
المصدر: استناداً إلى التوصية رقم ٢٠٢ الصادرة عن منظمة العمل الدولية (٢٠١٢).

الإنفاق الحالي على الحماية الاجتماعية التي تعود بالفائدة على أقلية فقط بحيث تسفر عن مردود أكبر في مجال التنمية. وبالتالي، يجب النظر إلى الحماية الاجتماعية بالطريقة ذاتها التي يتم فيها النظر إلى الاستثمارات العامة الأخرى الخاضعة لاعتبارات الكلفة والمنفعة الاجتماعية على المدى الطويل. كما يجب مراعاة الكلفة البديلة لعدم الفعل. فمثلاً يؤدي عدم تخفيض عمل الأطفال أو عدم إتاحة وصولهم إلى الرعاية الصحية الأساسية إلى استدامة الفقر، بمعنى أن ينمو أطفال الفقراء ليعيشوا في الفقر بدورهم. وفي هذا الإطار، يمكن لمختلف البرامج المماثلة التي تمّ اعتمادها في أميركا اللاتينية في العقدين الماضيين تحت تسمية «التحويلات النقدية المشروطة» أن تعطي أثاراً مرغوبة وفعّالة الكلفة في مجالات التعليم، وعمل الأطفال، والصحة والرفاه مقاسة بالاستهلاك الأسري. وفي الوقت الذي يفتح التحوّل في الإنفاق الأبواب أمام توسيع نطاق وتحسين الحماية الاجتماعية من خلال إعادة تخصيص الموارد من الصناديق الأقل كفاءة، فإنه سيؤدي إلى لا محالة إلى بروز خاسرين. وهنا، يُعتبر الحوار الاجتماعي أسلوباً مهماً لبلوغ النتائج المرجوة اجتماعياً. وينطبق ذلك بشكل خاص على التأمينات الاجتماعية الممولة بواسطة اشتراكات العمال وأصحاب العمل وأحياناً الحكومات، ما يستلزم حواراً اجتماعياً قوياً ثلاثي الأطراف للتوصل إلى آلية سليمة وعادلة في صياغة السياسات.

أخيراً، تُعتبر الإدارة الرشيدة لمنظومة الحماية الاجتماعية أمراً أساسياً أيضاً لضمان استدامة الحماية على المدى الطويل. فهي تضمن الاستخدام السليم للأموال في تحقيق غايات البرنامج، وبالتالي في الحدّ من إمكانية قيام الحكومات بتحويل هذه الأموال إلى أغراض أخرى ظاهرة أو مخفية. كما أنها تساهم في زيادة الثقة، وبالتالي الامتثال في صفوف المشتركين في برامج التأمينات الاجتماعية وبالتالي في الحدّ من ممانعتهم للمشاركة في المنظومة بعد أن كفوا عن اعتبار الاشتراكات بمثابة ضريبة.

تستلزم إعادة تنظيم الحماية الاجتماعية تحوّلاً في الإنفاق وما يترتّب عن ذلك من فائزين وخاسرين. وفي هذا الإطار، يُمكن للحوار الاجتماعي الفاعل أن يجعل من الإصلاحات أكثر قبولاً لدى الرأي العام وبالتالي أكثر استدامة.

وفي هذا السياق، يجب الاعتراف بوجود اختلافات حتمية في الشكل النهائي لأنظمة الحماية الاجتماعية في مختلف البلدان العربية في المستقبل. وقد تنشأ هذه الاختلافات من اختلاف الخصائص القطرية التي تحدّد شروط الاستخدام وظروف تطبيق الحماية الاجتماعية. وتشمل هذه الشروط الحجم والتركيبة والخصائص الإقليمية للسكان والقوى العاملة فضلاً عن حجم الموارد المتاحة لإعادة التوزيع («الحيّز المالي»). وفيما تدعو الحاجة إلى اعتماد حلول متكاملة على المستوى الوطني، من الواضح أن المنطقة العربية لم تعد قادرة على العودة إلى أنظمة الحماية الاجتماعية السائدة في الماضي.



الفصل ٦
آفاق المستقبل واتجاهات السياسات

ملخص

تقودنا الفصول السابقة بشكل أساسي إلى خلاصتين رئيسيتين: أولاً، لا يُعتبر اتجاه السياسات الاقتصادية مهماً من حيث كمية الاستخدام فقط بل وأيضاً من حيث جودته. ثانياً، يُعتبر الحكم الرشيد وشمولية النمو مهمان في تحقيق الاستقرار السياسي والنمو الاقتصادي المستدام.

لقد حقّقت البلدان العربية نمواً اقتصادياً خلال العقد الذي سبق الربيع العربي لكنه حقق زيادة طفيفة في الدخل الفردي وتراجعاً في حصة الأجور والاستهلاك من الناتج المحلي الإجمالي على المستوى الاقتصادي الكلي. وجاءت الأدلة مختلطة بشأن التغيّرات في مستوى الفقر واللامساواة في الدخل رغم أن كليهما نما في بعض الحالات بموازاة النمو الاقتصادي (مثلما حصل في مصر وسوريا). وبشكل عام، لم يتسّم النمو الاقتصادي بالطابع التشاركي أو الشمولي.

لقد ساهم الاقتصاد الريعي السياسي المعقد في منع أكثرية السكان من جني ثمار النمو نتيجة ضعف الحوكمة، وانتقائية الوصول إلى الفرص الاقتصادية عبر سياسات اقتصادية كلية حاجة أقلية من السكان. وتضمنت تلك السياسات: (أ) هيكليات ضريبية زادت الضرائب على الأسر بدلاً من الشركات، وعلى العمل بدلاً من رأس المال والثروات؛ (ب) سياسات نقدية هدفت إلى ضبط التضخم ولكنها أفضت إلى رفع أسعار الفائدة وحدّت من منح القروض إلى شرائح واسعة من القطاع الخاص بما فيها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ (ج) سياسات أسعار صرف أدّت إلى المغالاة في قيمة العملات المحلية لفائدة المستوردين وعلى حساب المنتجين المحليين؛ (د) سياسات صناعية حبّذت الريعية وأفضت إلى مؤسسات غير كفوءة وبالتالي حالت دون أي تصنيع أو تحوّل هيكلي؛ (ه) الخصخصة من خلال بخس أسعار الموجودات العامة التي حوّلت الاحتكارات الحكومية إلى احتكارات خاصة.

وقد ساهم كل من هذه السياسات بدرجة أو بأخرى في رسم ملامح الحصيلة النهائية في سوق العمل. ويمكن تلخيص هذه الحصيلة كالآتي:

- جاءت استجابة الاستخدام لنمو الإنتاج لدى القطاع الخاص كبيرة خلال العقد الأخير في الأقاليم العربية الفرعية الثلاثة.
- أستحوذ العمال المهاجرون على جزء كبير من الوظائف المستحدثة نتيجة سياسات الهجرة التي ساهمت فعلياً في انتقاص حقوق العمال الوطنيين في العمل اللائق والالتفاف على معايير العمل القانونية الخاصة بالمهاجرين.
- تراجعت البطالة بشكل متفاوت في الأقاليم الفرعية العربية في صفوف الشباب والبالغين وفي عداد الذكور والإناث.
- تراجعت نسبة العاملين الفقراء بأقل من دولارين يومياً، إلى جانب تفاوت الأدلة والبراهين بشأن هشاشة العمال.
- كانت الأوضاع أوضح في مجال الحماية الاجتماعية: اقتصرت التأمينات الاجتماعية إلى حد كبير على القطاع العام والقطاع الخاص النظامي، وتمّ تخفيض أو إلغاء إجراءات الحماية الاجتماعية (مثل الدعم). وبقي تأمين البطالة في المنطقة العربية حتى العام ٢٠١٠ الأدنى في العالم ما خلا أفريقيا جنوب الصحراء.

تمّ اعتماد هذه السياسات على قاعدة «الإصلاحات الاقتصادية أولاً، والإصلاحات السياسية لاحقاً»، كما تمّ إغفال التحسينات المؤسسية الضرورية في مجالَي الحوكمة والمساءلة الضرورية من أجل إنشاء قطاع خاص عادل وتنافسي. وعقب التطورات ما بعد العام ٢٠١٠، بات من الملح أكثر من أي وقت مضى اعتماد اتجاه مختلف في السياسات العامة.

يناقش الجزء التالي آفاق النمو الاقتصادي والمسارات الديمغرافية. ويفترض النقاش أن الطريق أمام الإصلاح محفوفة بالمصاعب لكن لا تزال هناك بعض الخيارات الواعدة في مجال السياسات. ويخلص الفصل إلى تحديد ملامح بعض هذه السياسات ويشدد على الحاجة أولاً إلى اتساق السياسات الكلية وإلى استحداث منظومة فاعلة للحماية الاجتماعية وثانياً إلى تحسين الحوار الاجتماعي واعتماد إجراءات الاستخدام الرامية إلى تحقيق نمو اقتصادي مشترك.

تراجع آفاق الاستخدام وتشيّخ القوى العاملة

منذ الأحداث التي تلت العام ٢٠١٠، تعرّضت الكثير من البلدان العربية إلى صدمة مزدوجة: تراجع معدلات النمو الاقتصادي وتزايد إنفاق الموازنة. وبحسب التوقعات الأخيرة، سيكون النمو الاقتصادي في المنطقة العربية حتى العام ٢٠١٥ مشابهاً لمستويات العقد الفائت أو يقاربها: نمو مرتفع بالمقاييس الإقليمية، إلا أنه سيسجّل أدنى مستوياته قياساً بالمناطق الأخرى في العالم باستثناء أميركا اللاتينية. ومن

يجب تسريع وتيرة النمو الاقتصادي من أجل توفير فرص العمل للعاطلين عن العمل والقوى العاملة المتزايدة.

الجدول ٦-١: في المستقبل، سيكون معدل نمو عدد المسنّين أسرع بحدود ٧ إلى ١٠ مرات من معدل نمو عدد الأطفال

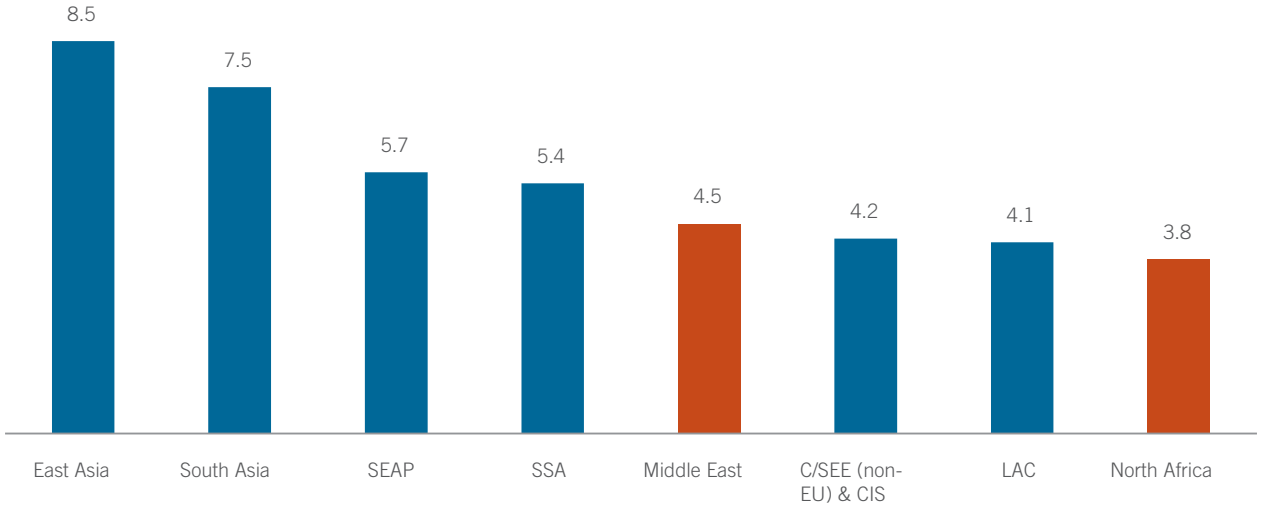
التوقعات السكانية في الدول العربية

	الأطفال	الشباب	سن العمل	المسنون	المجموع
٢٠١٢	١١٧،٤٠٦	٦٨،١٦١	٢٢٤،٦٨١	١٧،٤٣٥	٣٥٩،٥٢١
٢٠٣٠	١٣٠،٣٩٧	٨٢،٣٩٩	٣١٥،٨٨٢	٣٧،٥٩٢	٤٨٣،٨٧١
٢٠٥٠	١٣٣،٨٦٢	٨٦،٨٣٧	٣٨٦،٨٢٢	٨٦،٧٢٩	٦٠٧،٤١٣
معدل النمو السنوي	**الأطفال**	**الشباب**	**سن العمل**	**المسنون**	**المجموع**
٣٠-٢٠١٢	٠,٦	١,١	١,٩	٤,٤	١,٧
٥٠-٢٠١٢	٠,٣	٠,٦	١,٤	٤,٣	١,٤

ملاحظة: التقديرات تستثني دول أفريقيا جنوب الصحراء
المصدر: قاعدة البيانات الخاصة بشعبة السكان لدى الأمم المتحدة.

الرسم ٦-١: قد يكون النمو المستقبلي في المنطقة العربية في عداد الأدنى في العالم

متوسط النمو السنوي المتوقع للناتج المحلي الإجمالي (في المائة) بحسب الإقليم، ٢٠١١-٢٠١٥



ملاحظة: معدل الشرق الأوسط يشمل دول مجلس التعاون الخليجي
المصدر: قواعد بيانات الآفاق الاقتصادية العالمية في صندوق النقد الدولي

المرجّح أن يسجّل شمال أفريقيا أدنى معدلات النمو الاقتصادي أي ٣,٨ في المائة مقابل ٤,٥ في المائة في الشرق الأوسط (الرسم ٦-١).

ومن المتوقع أيضاً أن تُفاقم ديناميكيات السكان الاتجاهات الأخيرة. فمعدلات النمو السنوي المتوقعة حتى عام ٢٠٥٠ هي ١,٤ في المائة لإجمالي السكان، منها ٠,٦ في المائة في صفوف الشباب، و٠,٤ في المائة في صفوف الأطفال، و١,٤ في المائة في صفوف السكان في سنّ العمل، و٤,٣ في المائة في صفوف المسنّين (الجدول ٦-١). وإذا قارننا هذه المعدلات بنتائج التقرير الحالي، فإنها تشير بوضوح إلى أن تحدي الاستخدام سيستمر في المنطقة العربية.

من المتوقّع أن يتجاوز نمو القوى العاملة النمو في عدد السكان في سن العمل، مع انخراط عدد أكبر من النساء في سوق العمل. وبالرغم من أن الإصلاحات الاقتصادية في العقدين الأخيرين قد عوّضت عن الركود في استحداث الاستخدام، لا يُستبعد عودة مرونة الاستخدام/الإنتاج إلى معدل طبيعي أكثر أي قرابة ٠,٥. وعليه، تدعو الحاجة إلى ضمان معدل نمو اقتصادي سنوي لا يقلّ عن ٤ إلى ٥ في المائة وأكثر في المنطقة العربية من أجل الشروع في تخفيض البطالة[٨٥].

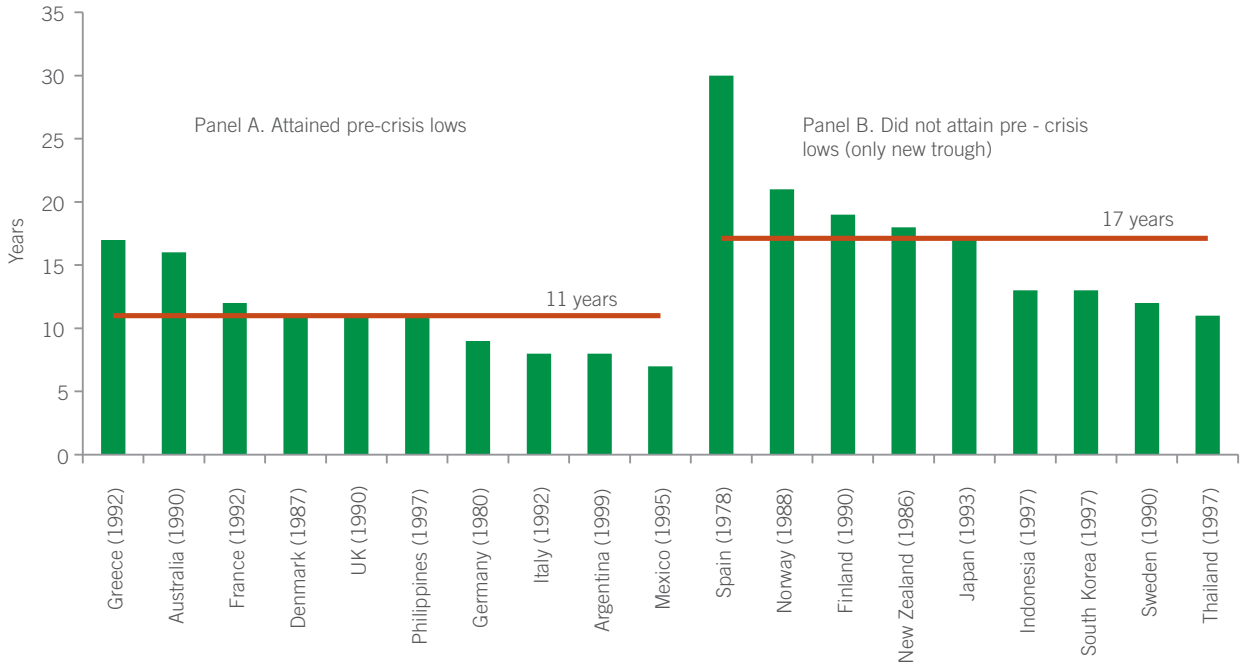
إلى ذلك، تُظهر الأدلة المستخرجة من الأزمات السابقة بقاء البطالة في صفوف الشباب بعد فترة طويلة من انتعاش النمو، حيث يُعتبر العمال الشباب بشكل خاص معرّضين للتغيّرات في سوق العمل بسبب افتقارهم إلى المهارات الوظيفية والخبرة العملية والوصول إلى المعلومات. كما أنهم يعانون أكثر لدى البحث عن عمل، وهذا وضع

الرسم ٦-٢: تستلزم عودة استخدام الشباب إلى مستويات ما قبل الأزمة عقداً أو حتى أكثر

الوقت اللازم لانتعاش استخدام الشباب بعد الأزمات (بالأعوام)

المجموعة أ حققت المستويات الدنيا قبل الأزمة

المجموعة ب لم تحقق المستويات الدنيا قبل الأزمة (فقط مستويات منخفضة جديدة)



المصدر: المعهد الدولي للدراسات العمالية (٢٠١٠).

مرشّح للتفاقم في أوقات الأزمات[٨٦]. وبالفعل، احتاجت البلدان التي تمكّنت من استعادة المستويات الدنيا السائدة قبل الأزمة في بطالة الشباب كي تحقق ذلك إلى فترة وسطية قدرها ١١ عاماً، تراوحت بين ١٧ عاماً في اليونان و٧ أعوام في المكسيك (الرسم ٦-٢، الخانة اليسرى). ولم تتمكّن بعض البلدان، كتلك المذكورة في الخانة اليمنى من الشكل إطلاقاً من بلوغ المستويات الدنيا ما قبل الأزمة – فقط معدلات جديدة منخفضة، وإن يكن أعلى، في بطالة الشباب. حيث استلزم الأمر أكثر من ١٧ عاماً كمتوسط لبلوغ الانتعاش «الجزئي». وفي أعقاب الأزمة المالية العالمية في العام ٢٠٠٨، تجاوزت بطالة الشباب مستويات الذروة لأزمة التسعينيات[٨٧]، في بعض البلدان كالبرازيل واليابان والولايات المتحدة والمملكة المتحدة.

يتراجع الاستخدام بشكل حاد في أعقاب الأزمات، وقد يحتاج إلى عقود للعودة إلى مستويات ما قبل الأزمة.

وبحسب بعض التقديرات، تدعو الحاجة إلى معدل استثماري لا يقلّ عن ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العام ٢٠٠٩، إذا أرادت الدول العربية غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي تحقيق معدل مشاركة للقوى العاملة يوازي ٣٥ في المائة (أي ١٥ في المائة أقل منمعدل المناطق النامية)[٨٨]. وقد يكون معدل الاستثمار المطلوب أعلى بكثير في البلدان منخفضة الدخل في المنطقة العربية. لكن لن يكون ذلك سهلاً في ضوء الممارسات والاتجاهات الحالية، ويتطلب دعماً خارجياً كبيراً لبلوغه.

إلى ذلك، ستساهم الظروف الاقتصادية الكلية غير المؤاتية الناشئة من ديناميكية المرحلة الانتقالية ما بعد العام ٢٠١٠ في إعاقة الاستثمار في رأس المال الثابت وإبطاء وتيرة نمو الإنتاجية. وبالتالي، قد يدوم لبعض الوقت تدني معدل الاستثمار في المنطقة (متوسط ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي قياساً إلى ٣٥ في المائة في شرق آسيا). وتعاني من ضعف وتسييس بيئة الأعمال، الأمر الذي يعيق الاستثمار الخاص على المدى الطويل. ومتوسط كلفة الاستثمار اللازم لاستحداث فرصة عمل واحدة مرتفع ويصل إلى ١٠٠،٠٠٠ دولار أمريكي. وإذا استثنينا دول مجلس التعاون الخليجي، حيث يتجاوز هذا المتوسط ٤٠٠،٠٠٠ دولار، ينخفض المتوسطمذكور على

المستوى الإقليمي إلى ٥٠،٠٠٠ دولار[٨٩]. ويمكن أن تتوقف الزيادات في الاستخدام والتراجع في البطالة، والتي سجلها هذا التقرير، لاسيما بين الشباب. لا بل قد تنعكس هذه المكاسب لأنها تعود جزئياً إلى تسارع نمو التحصيل العلمي مقابل تدني مستوياته في صفوف البالغين. من هنا سيكون البالغون في المستقبل أكثر علماً من البالغين في الماضي، فيما سيستحيل على شباب المستقبل زيادة التحاقهم إلى ما لا نهاية. وهذا سيجعل عرض القوى العاملة الشابة أقل جاذبية نسبياً من عرض البالغين.

وتُظهر الأدلة الدولية أن نجاح المراحل الانتقالية يتطلب أن تترافق مع تحسين المستويات الاقتصادية والسياسية دون إعطاء الأولوية لمسار دون آخر[٩٠]. وبالطبع قد تحصل تراجعات سواء على المستوى الاقتصادي أو السياسي أو على كليهما لأن المراحل الانتقالية تترافق أيضاً بالفرص الريعية والإصلاحات المؤسسية المتسرّعة ووجود عدد كبير من التحديات الاقتصادية. وبالفعل، أدّى نصف التجارب الانتقالية نحو الديمقراطية تقريباً في العالم منذ الستينيات إلى تراجع حاد في الدخل الفردي. وقد بلغ الفارق التراكمي في نمو الدخل بين التجارب الانتقالية الناجحة وغير الناجحة ٣٥ في المائة في السنوات الخمس التي تلت انطلاقة هذه التجارب. وفي حال اعتمدت الدول العربية سياسات صحيحة، فإنها ستتمكّن من احتلال موقع بين التجارب الناجحة.

اتجاهات السياسات

بحسب ما ورد في المقدّمة، من المهم البحث بشكل متأن في وقائع وتحديات التنمية في الدول العربية من أجل إتاحة السياسات العلاجية على المديين المتوسط والطويل. وعليه، لا داعي للتذكير بوجوب التركيز على التنمية البشرية والاستخدام اللائق بدلاً من النمو الاقتصادي السريع. ومن البديهي أيضاً أننا ننطلق من أهمية القضايا ذات الصلة بالتوزيع باعتبارها مسألة أساسية لا هامشية.

يمكن استخراج موقفين من هذا الإطار وثيقا الصلة بالتحاليل وتوصيات السياسات الواردة ضمن هذا التقرير. أولاً، تلعب المؤسسات وعلاقات التوزيع في مختلف قطاعات الإنتاج والفئات الاجتماعية دوراً أساسياً في تحديد النتائج الاقتصادية والاجتماعية. وبالتالي، قد تؤثّر التغييرات على اللامساواة في الدخل بشكل كبير على النمو والاستخدام والحدّ من الفقر. ثانياً، في ظلّ الفقر المعمّم أو الجماهيري (كما هو حال الدول العربية الأقل تقدماً) وارتفاع البطالة (كما هو حال معظم البلدان العربية الأخرى)، لا تُعتبر شبكات الأمان الاجتماعية والصناديق الاجتماعية من أجل التنمية الموجّهة نحو الاستخدام وسواها من خطط الرفاه الاجتماعي القائمة على إعادة التوزيع كافيةً من أجل ردم الهوة الناشئة من تدني أو سوء استهداف الاستثمارات العامة وسوء تنظيم بيئة الأعمال.

وتنسجم هذه المواقف أيضاً مع الدروس المستخلصة من التجارب الإصلاحية السابقة في البلدان النامية. ومن أبرز الخلاصات أن برامج الاستقرار المصممة للتركيز على تخفيض العجز المالي تعوّض في أغلب الأحيان عن استجابة الإنتاج المضاعفة الانكماشية (بدلاً من إبطاء وتيرة ارتفاع الأسعار كما تقضي أهدافها عادة). كما أظهر تحليل عملية تحرير التجارة ونمو الإنتاجية في البلدان العربية نتائج متفاوتة[٩١]. صحيح أننا ندرك أن تحرير التجارة قد يعود بالفائدة على النمو، لكننا لسنا أكيدين بشأن الجهات الخاسرة أو الرابحة أو بشأن آلية تأثير التجارة الحرة على الفقر.

لكن الوضع يختلف بالنسبة إلى «معدل الاستثمار» أي نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي، الذي يُعتبر محدّداً إحصائياً مهماً لمعدل النمو[٩٢]. وعليه، وكما ورد في التقرير الحالي، إذا ما أرادت الحكومات العربية استخدام النمو كوسيلة للحدّ من الفقر، فالأجدى بها التركيز على الاستثمار، بما فيه الحكومي. وقد خلصت التقارير الأخيرة الصادرة تحت إشراف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الاقتصاد الكلي والفقر في مجموعة من البلدان النامية، بما فيها بلدان المنطقة العربية أي سوريا واليمن والسودان إلى النتيجة ذاتها. وبالتالي، يُعتبر تراجع الاستثمار العام وبخاصة في البنى التحتية العامة (نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي) في البلدان العربية منذ العام ٢٠١١ مدعاة للقلق الشديد.

وإذا سلّمنا بالوصفات الجيدة لتوجيه السياسات نحو بناء نموذج للتنمية الشاملة في المنطقة العربية، يكون الاستنتاج الأول هو «بذل المزيد من الجهود وبشكل أفضل في كل شيء». وهذا الاستنتاج صالح دون أدنى شك لكنه بدون فائدة عملية تُذكر. وإذا أردنا وضعه موضع التنفيذ، ينبغي أن يركز بشكل أكبر على قضايا محدّدة وأن ينفذ على مراحل. بعبارة أخرى، يحتاج صنّاع السياسات إلى توجيهات أكثر بشأن المجالات ذات الأولوية من حيث الإلحاحية والأثر.

يمكن تصنيف التوصيات إلى توصيات تعالج القضايا الشاملة في الاقتصاد وأخرى أكثر تحديداً من حيث الطبيعة والأهداف. ويوصي التقرير الحالي على المستوى العام بالآتي: (أ) اتساق في السياسات الكلية يقود إلى نتائج أفضل من حيث زيادة الإنتاجية الإجمالية وزيادة متوسط الأجور؛ (ب) حوار اجتماعي يساهم في الارتقاء بحرية تعبير المواطنين ومساءلة الحكومات؛ (ج) حماية اجتماعية توفر الأمن في الدخل والاستخدام من خلال توزيع المخاطر على مختلف الفئات السكانية إلى جانب تعزيز التنمية البشرية التي تُعتبر صعبة المنال في إطار آليات الضمان الاجتماعي الخاصة.

أما السياسات والبرامج المحدّدة فهي مركّزة بشكل أكبر، لكن لا تزال مهمة في الكثير من المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وهي تشمل الهجرة والتدريب، وبصورة أشمل، برامج سوق العمل النشطة وآليات الرصد والتقييم وأنظمة المعلومات الخاصة بسوق العمل[٩٣].

السياسات العامة

وإذا ما بدأنا بالكلام على السياسات على المستوى العام، يتعين على البلدان العربية أن تحاول تحرير اقتصادها من توازن الأجور المتدنية الذي ساد في الماضي. فزيادة الأجور تعني ضمناً تحسين الإنتاجية. كما أن زيادة الأجور تساهم في الحدّ من الفقر، فيما ساهم تحسين الإنتاجية في زيادة النمو الاقتصادي.

وليس من السهل عموماً الانتقال بالاقتصاد إلى توازن الأجور العالية، أقلّه على المدى القصير إذا استمر فائض عرض العمالة، لأن فائض العرض يعني وجود عاطلين عن العمل مستعدين للعمل بالأجور السائدة. والأمر الإيجابي هنا هو أنه قد تم تخفيف بعض الركود الناتج عن الارتفاع الكبير السابق في معدلات الخصوبة في البلدان العربية (ولو من خلال الهجرة إلى الخارج أحياناً). لكن تخفيض عرض العمل ليس كافياً بمفرده للحدّ من البطالة. فهذا يتطلب من السياسات الاقتصادية أن تخلق الطلب المناسب كمّاً ونوعاً.

لقد سعت أجندة «الإصلاح» الماضية في المنطقة العربية، والتي روّجت لها مؤسسات التمويل الدولية، إلى حلّ مشاكل الاستخدام في اقتصاديات مقيّدة بضعف الطلب من خلال التركيز على إزالة المعوقات القائمة في جانب العرض. وبحسب التقرير الحالي، لم تتمّ إزالة هذه المعوقات، وانتقل الإنتاج إلى مجالات تخدم مصلحة مجموعة ضيقة من قادة الأعمال والسياسة. واليوم، باتت السياسات المعتمدة قبل الربيع العربي ونجاحاتها الظاهرية محط التشكيك حتى من جانب أنصارها الأوائل.

وبالتالي، لا يجب أن ترمي البلدان العربية فقط إلى تحقيق النمو الاقتصادي بأسرع وتيرة ممكنة وإلى ترشيد الإنفاق العام بشكل أشد صرامة. وفي ظل وجود مستويات عالية من البطالة والمرشحة للنمو (كما هو متوقع في أعقاب الربيع العربي) يجب اعتماد مقاربات بديلة صائبة تعترف بأن مستوى الاستخدام الإجمالي يعتمد على مجمل السياسات الاقتصادية وطبيعة وأوجه التآزر القائمة بين القطاعين العام والخاص. وفي هذا الإطار، تُعتبر المجالات الثلاثة التالية على الأرجح الأهم في المنطقة العربية من أجل النجاح في العملية الانتقالية من خلال النمو الاقتصادي العادل وبالتالي المستدام.

اتساق السياسة الاقتصادية الكلية لتحقيق النمو الاقتصادي والمنافع المشتركة

قليلون هم من يشكّكون في وجوب تخلي المؤسسات العامة في المنطقة العربية عن النظام الدولاني القديم، نظراً إلى حاجتها إلى الإصلاح من أجل زيادة فعاليتها ومراعاتها للأعمال، بحيث يتم استحداث فرص للربح. لكن السياسات في الكثير من الدول العربية ركّزت بدرجات متفاوتة على ترشيد الإنفاق (وبالتالي، تمّ الاعتماد على الخدمات الاجتماعية الخاصة والسلع العامة)، وعلى رفع القيود القانونية المالية (ما أدّى إلى عائدات سريعة لصالح الأقلية وفقاعات الأصول في مقابل نمو سكاني سريع)، وعلى الخصخصة (التي عادت بالفائدة أيضاً على الأقلية).

أما البلدان المنتجة للنفط فقد ركّزت، بشكل جزئي على الأقل، على أنشطة مثل إنشاء المراكز المالية، والعقارات، والخطوط الجوية، والحاضنات الصناعية ومصاهر الألمنيوم التي ينبغي تقييم فوائدها على المدى الطويل، بالرغم من أنها لم تسهم سوى بشكل يسير في خفض البطالة في صفوف العمّال الوطنيين الذين لا يزالون يُعتبرون دون مستوى المهارات المطلوبة رغم الاستثمارات الضخمة في قطاع التعليم. وفي المقابل، بقيت «الحاجة» إلى العمّال المهاجرين كبيرة كما كانت عليه في الماضي.

بات من المعروف اليوم أن ما تم اعتباره نمواً اقتصادياً قوياً في المنطقة خلال العقد أو العقدين الفائتين أجج الشعور بالإجحاف وبالظلم على حدّ سواء: ففي ظلّ سلسلة الإصلاحات والتكيف الاقتصادي، جاء التخلي عن المنشآت الحكومية نحو نموذج يقوده القطاع الخاص في الكثير من الحالات لمصلحة المستثمرين الراغبين في إبرام الصفقات مع النخبة الحاكمة، فيما عاد القطاع العقاري المزدهر وقطاعات المال والصيرفة والبناء بالفائدة على أقلية صغيرة دون الطبقات الوسطى.

ينبغي أن تكون عملية صنع السياسات في المستقبل أكثر انفتاحاً ومراعاةً للأثر الاجتماعي للسياسات. فإذا لم تقم السياسات المالية والنقدية والصناعية والتجارية والاستثمارية والخاصة بقطاع الأعمال بمراعاة الأثر الاجتماعي، يستحيل توليد عدد غير محدود من الفرص وحتى الوظائف الجديدة لن تكون لائقة بالضرورة. فعلى سبيل المثال، نشأ الكثير من المشاريع الكبرى ذات الروابط الضعيفة مع قطاع المؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة وذات الأثر المباشر الطفيف على الاستخدام. وبموازاة ذلك، قد تركّز سياسات الاستثمار بشكل أكبر على الأنشطة قصيرة المدى، وبالتالي تجتذب الأنشطة المضاربة وغير المنظمة. وبالتالي، يصيب الخلل التجارة نتيجة الحمائية غير المبرّرة والدعم غير المدروس، فيما تعيق البيروقراطية، إن لم يكن الفساد المستشري، تطوّر الأعمال، ويتولد إغراء دائم أمام البلدان العربية وغير العربية لإطلاق بعض المشاريع الاستعراضية.

في حال أرادت البلدان العربية خلق وظائف لائقة والحدّ من الفقر، فالنمو الاقتصادي شرط أساسي. لكن وإذا جاء النمو أكثر عدالة أيضاً، توفّر لدى هذه البلدان فرص أفضل لبلوغ هذه الغايات. وبالتالي، يجب أن تتسّم إستراتيجية خلق فرص العمل والنمو «العادل» بالسرعة الكافية لإجراء تحسين كبير في الظرف «المطلق» للفقراء، وبالعدالة الكافية لتحسين أوضاعهم «النسبية». ويمكن تحقيق ذلك خلال عدالة أكبر في البداية (عبر تعميم التعليم والخدمات الصحية مثلاً) أو من خلال خفض الفروقات المرتفعة بشكل غير مقبول مع مرور الوقت (مثلاً عبر خلق فرص العمل على نطاق واسع للعمال ذوي المهارات المتدنية).

يمكن تحقيق النمو «القائم على العدالة» من خلال مجموعة متنوعة من الإستراتيجيات. ويعتمد الخيار بشكل جزئي على الظروف الأولية السائدة في كل بلد من البلدان. وبشكل عام، إذا ما أُريد للنمو أن يساهم بشكل ملحوظ في الحدّ من الفقر على المديين القصير والمتوسط، يجب أن يتيح فرصاً متساويةً للجميع بما في ذلك العاملين في الحيازات الزراعية الصغيرة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وفي المناطق التي يعيشون فيها (مثل المناطق المتخلّفة) وعوامل الإنتاج التي يملكونها (مثل الأرض غير المستصلحة أو العمالة غير الماهرة). والإستراتيجية التي تضع هذا الهدف تكون مهيأة بقوة لتحقيق العدالة منذ المراحل الأولى وتعتمد التأثير من القاعدة إلى القمة – فتبلغ بشكل مباشر الفقراء والعاطلين عن العمل حيثما وُجدوا.

من منظور الاستخدام، يتمثل هدف التنمية في تمكين القوى العاملة بشكل عام والعاملين الفقراء بشكل خاص من الانتقال إلى القطاعات عالية الإنتاجية. وفي معظم الحالات، يقتضي هذا ضمناً إخراج العاملين الفقراء من القطاع الزراعي وإلحاقهم بالقطاع الصناعي والمرافق الأكثر حداثةً. وهذا يتطلب تجديد الالتزام بالاستثمار العام كقاطرة أساسية لإنعاش النمو. ويبدو أن القيود الأساسية أمام ذلك إيديولوجية وهي تشمل الأثر «السلبي» للاستثمارات العامة أي كلّما زادت الاستثمارات العامة تراجعت الاستثمارات الخاصة. وهذه الفرضية تتجاهل أوجه التكامل بين الاستثمار العام والخاص. فالعلاقة بينهما لا يجب أن تكون عدائية. وتستطيع الدولة توفير بيئة أعمال واستثمار شفافة يؤدي كل نوع من الاستثمار فيها إلى خلق نوع آخر. وعلى الدولة أيضاً ضمان عدم اشتراط الاستثمارات في البنى التحتية العامة والتنمية البشرية بالقدرة على الدفع عندما تكون العائدات الاجتماعية مرتفعة.

في ضوء ما تقدّم، لا تكمن المشكلة في هذه السياسة أو تلك بل بالتضافر بين السياسات المالية والنقدية والضريبية والصناعية وسياسات تنمية القطاع الخاص لتحفيز الطلب على اليد العاملة. على سبيل المثال، نحن نعرف من الأدلة المقارنة بين البلدان ومن التجارب القطرية أن عدم كفاية الحصول على التمويل وتدني الاستثمار العام في البنى التحتية البشرية والمادية قد يعيقان بشكل خطير تنمية القطاع الخاص، وبالتالي خلق فرص العمل (بحسب ما أظهرت الكثير من المسوحات الدولية بشكل واضح).

ويُعتبر ضمان وصول أكبر إلى التمويل مسألة جوهرية في السياسات المالية والنقدية، فيما يُعتبر ضمان الاستثمار الكافي في البنية التحتية جانباً أساسياً في السياسة المالية، لأنه يؤثّر على حشد الموارد. ومن المنصف القول إن الإطار الاقتصادي الكلّي التقليدي بتركيزه على لجم التضخم وترشيد الإنفاق العام لم يُعر، حتى وقت قريب، الاهتمام الكافي لهذه القضايا الأساسية. فلا تزال بعض الاقتصاديات الإقليمية تعاني من تقشف الموازنة فيما تسعى إلى إبقاء التضخم في حدود رقم عشري واحد. وقد يتأثّر توزيع الموارد بين القطاعات التجارية وغير التجارية، وبالتالي الطلب على اليد العاملة، نتيجة سياسات أسعار الصرف وإدارة حساب رأس المال. ويسهم إصلاح السياسات المعتمدة في هذه المجالات في إتاحة الحيّز الضروري فيها لتعزيز خلق فرص العمل. ومع ذلك، لم يستفد كثير من بلدان المنطقة من فرصة استخدام أسعار الصرف في التأثير على التحوّلات الهيكلية.

يعتمد تحقيق اتساق السياسات ونجاحها على القدرة على تنفيذها. لذا ينبغي إزالة مواطن الضعف المؤسسية التي ساهمت في التهميش الاقتصادي-الاجتماعي، والسياسي. وبالتالي، يُعتبر ضعف المؤسسات المسؤولة عن تأمين الخدمات العامة الأساسية مثل الضمان الاجتماعي، والصحة، والتعليم السبب الأساسي وراء الإخفاقات التنموية الذريعة والمتتالية من حيث الوصول العادل إلى فرص العمل بغية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ولكن الإصلاحات المؤسسية بطبيعتها عملية طويلة الأمد وتستلزم، أولاً وأخيراً، اختيار السلطات التنفيذية على أساس الجدارة وليس على أساس الولاء. وفي هذا الصدد، يجب إعطاء الأولوية على الفور إلى بعض المؤسسات الأساسية التي يتعيّن اختيارها على أساس تأثيرها على النتائج التنموية على المستوى الوطني. وتشمل هذه المؤسسات بشكل عام إدارات الضرائب والجمارك، والمصارف المركزية والعامة، وصناديق التنمية، فضلاً عن هيئات التدقيق والوكالات المعنية بمكافحة الفساد وحماية حقوق الإنسان. اضف إلى ما سبق، تجدر مراجعة القوانين التي تنظم الوظيفة العامة لضمان حرفيتها وتلبيتها لمطالب المواطنين.

تشجيع الحوار الاجتماعي التشاركي والتضميني

لقد حصل النمو الاقتصادي قبل العام ٢٠١٠ في الكثير من الدول العربية في ظل أدنى مستويات حرية التعبير والمساءلة في العالم والتي كانت في الحقيقة تتدهور على المستوى الإقليمي مع مرور الوقت. من هنا تُعتبر مسألة تحسين الحوار الاجتماعي أو اعتماده حيث لا يتوفّر على الأرجح التحدي الأساسي الماثل أمام الاقتصاديات العربية التي تشهد مرحلة انتقالية أو أمام الأنظمة المستقرة ظاهرياً بالرغم من تدني حريات التعبير والمساءلة فيها. ومثال أزمة الديون الحاصلة في أوروبا مفيد في هذا المضمار. فبالرغم من أن الآثار السلبية للترشيد المفاجئ للإنفاق العام ورزم التقشف المكثفة ونقص النمو الاقتصادي هي أكبر في أوروبا منها في بعض الاقتصاديات العربية، تتوفّر آليات مؤسسية لفضّ النزاعات، ما يُفسح المجال أمام الاستقرار السياسي الذي يُعتبر جوهرياً لتحقيق الاستثمار والنمو.

وعلى الرغم من وجود بعض الأمثلة عن أنظمة مستبدة حقّقت نتائج اقتصادية كلية جيدة في المراحل الأولى للتقدّم الاقتصادي، فإنّ التجارب التاريخية والحالية في المنطقة العربية تُظهر صعوبة تصميم السياسات الاقتصادية والمؤسسات وتنفيذ سياسات «من القمة إلى القاعدة» في غياب صناعة القرار على أساس تمثيلي وتشاركي. ويصحّ ذلك بشكل خاص عندما تتزايد اللامساواة في فترة إقلاع

الاقتصاد وفترات النمو الاقتصادي السريع. وما دام الأمر كذلك، ينبغي عدم الرضوخ لهذه الحقيقة بل الاعتراف بها ومعالجتها.

ويساهم الحوار الاجتماعي في تحسين التواصل بين الزعماء والشعوب. فهو يوجد سبيلاً لنقل الهواجس والحدّ من سوء الفهم فضلاً عن إتاحة آليات مؤسسية لفضّ النزاعات في حال بقاء الخلافات. ففي خضمّ الوضع المتوتر في الكثير من البلدان العربية، يلعب الحوار الاجتماعي دوراً مهماً في تحديد التوازن الصحيح بين أنظمة حماية الاستخدام والمستويات المقبولة اجتماعياً من الحدّ الأدنى للأجور. كما يساهم استقرار نظام العلاقات العمالية في تحقيق النتائج المتوقعة وبالتالي تشجيع الاستثمار فضلاً عن الإسهام في العدالة الاجتماعية من خلال ضمان تقاسم منافع النمو الاقتصادي بعدالة أكبر.

توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وزيادة فعاليتها

تعاني الدول العربية من أعلى مستويات البطالة في العالم، لكنها في المقابل تسجّل معدلات متوسطة نسبياً من فقر الدخل. وتشير الأدلة إلى ارتفاع معدلات الهشاشة في المنطقة العربية نتيجة طبيعة الفقر السطحية. وهذا يعني أن آليات الحماية الاجتماعية التي تحمي الأفراد والأسر لا تستلزم نفقات مالية ضخمة في حال تصميمها وتنفيذها بشكل مناسب، بخلاف الماضي. وفي ظلّ الوضع السائد اليوم، تدعو الحاجة بشكل ملح إلى زيادة التغطية وتحسين الكفاءة والفعالية والإنصاف والاستدامة.

في أعقاب الربيع العربي، بادر الكثير من دول المنطقة وليس فقط تلك التي تأثرت بشكل مباشر بالانتفاضات، إلى اعتماد وتوسيع أو إعادة اعتماد الإجراءات الرامية إلى توسيع رقعة الاستخدام في القطاع العام وزيادة الرواتب ومعاشات التقاعد وسواها. لكن يجب أن يكون توسيع الحماية الاجتماعية جزءاً من إستراتيجية وطنية أكثر اتساقا تندرج في سياق السياسات الاقتصادية والاجتماعية الأشمل.

في الكثير من الدول العربية، تنحصر التأمينات الاجتماعية بالقطاع العام وبالعاملين بموجب عقود دائمة في القطاع الخاص. وينبغي توسيع نطاق تغطيتها ليشمل جميع العمّال بما في ذلك العاملين لحسابهم. كما يمكن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية من خلال دعم العمّال غير القادرين على دفع الاشتراكات لبرامج التأمينات الاجتماعية النظامية القائمة. وقد يساهم الإجراء الأخير في توليد عائدات اجتماعية كبيرة من خلال التحويلات النقدية جيدة التصميم التي تشجع تعليم الأطفال وتساهم في زيادة الوصول إلى الرعاية الصحية.

لقد اعتبر الدعم الغذائي أحد ركائز العقد الاجتماعي القديم في المنطقة العربية وإحدى دعائم التأييد الشعبي للأنظمة القائمة. واستحوذ هذا الدعم تاريخياً على جزء كبير من الإنفاق العام كما عانى من سوء الاستهداف. وفي الكثير من الحالات، تمّ التخفيف منه أو إلغاؤه تدريجياً. لكن ما من سبب يحول دون تحسين تصميم واستهداف وتنفيذ مثل هذه البرامج. ومن المنظور السياسي، لا يزال الدعم الغذائي يمثل شكلاً من الحماية الاجتماعية التي تعتبر الشعوب أنها من مستحقاتها الطبيعية. ومن المنظور الاقتصادي، قد ينشأ غياب الأمن الغذائي من ارتفاع الأسعار في الأسواق الدولية ومن تراجع دخل الفقراء في المرحلة الانتقالية.

وأخيراً، يُعتبر الحكم الرشيد بالغ الأهمية في ضمان فعالية تنفيذ جميع هذه البرامج أو إصلاحها عند الضرورة. فهو يساهم في تحسين التنسيق بين مختلف البرامج وفي تخصيص الموارد بطريقة أكثر كفاءة وفعالية. ويساهم أيضاً في بناء ثقة الأفراد في الضمان الاجتماعي، وبالتالي في خفض ممانعتهم للمشاركة في النظام بعد الاقتناع بأن الاشتراكات ليست ضريبة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للحكم الرشيد أن يضمن استدامة نظام الضمان الاجتماعي على المدى الطويل، كما تؤكد الدروس المستخلصة من الأزمة المالية العالمية وتداعياتها على برامج التأمينات الخاصة.

السياسات المحدّدة

تحسين إدارة الهجرة

لقد كانت الهجرة، تاريخياً، سمةً من سمات أسواق العمل في المنطقة العربية، من شمال أفريقياً إلى أوروبا بشكل أساسي، ومن الشرق الأوسط إلى دول مجلس التعاون الخليجي، وبين مختلف البلدان بشكل غير نظامي مثلاً من سوريا إلى لبنان أو من مصر إلى الأردن. كما لعبت هجرة اليد العاملة بين الأقاليم دوراً مهماً في التأثير على نتائج سوق العمل. حيث أبرزت أوجه التكامل بين الدول العربية المصدرة لليد العاملة والدول العربية الغنية بالنفط والمستوردة لليد العاملة. ففي سياق معالجة نقص العمالة لديها، ساهمت الدول الخليجية أيضاً في تلبية حاجات الاستخدام في الاقتصاديات ذات الفائض في اليد العاملة في المنطقة.

وهكذا، ورغم أهمية الهجرة، فشلت سياسات الهجرة التي تعامل العمّال المهاجرين بشكل مختلف عن العمّال الوطنيين في احترام وحماية حقوق العمّال الوطنيين الذين وجدوا أنفسهم مجبرين على خوض غمار المنافسة في بلدانهم في ظلّ الشروط والظروف السائدة في بلدان منشأ العمّال المهاجرين. فضلاً عن ذلك، ساهمت هذه السياسات في تجزئة أسواق العمل، أولاً بين العمّال الوطنيين والمهاجرين، وثانياً بين القطاعين العام والخاص نتيجة تفضيل العمّال الوطنيين العمل في القطاع العام. وفي المقابل، ساهم ذلك في زيادة الأعباء المالية نتيجة توسّع القطاع العام إضافة إلى فائض العمالة وتدني الإنتاجية في هذا القطاع وما يستتبع ذلك من آثار سلبية على جودة الخدمات العامة والاجتماعية.

إلى ذلك، تساهم الهجرة غير المنظمة في مفاقمة الفروقات من خلال تمكين أصحاب العمل من الوصول إلى اليد العاملة المهاجرة متدنية الأجر وبالتالي زيادة الربح، مقابل الحدّ من الخيارات المتاحة أمام العمّال الوطنيين وبالتالي الحدّ من مصادر دخلهم. أما على المستوى

الاقتصادي، فتعاني الإنتاجية من القيود بسبب إقبال أصحاب العمل على التقنيات الكثيفة اليد العاملة/غير المتطورة والتي تدفع بدورها العمّال الوطنيين إلى الاستثمار في مجالات التعليم الأقل تطلّباً ومراكمة الشهادات من أجل الحصول على وظيفة في القطاع العام.

سياسات الاستخدام جيدة التصميم وبرامج سوق العمل النشطة

يُمكن أن تكون سياسات سوق العمل النشطة مفيدة في حال كانت حسنة التصميم. وهي تشمل خدمات الاستخدام، والتوجيه المهني، والإرشاد الوظيفي، ومعلومات سوق العمل والدعم المالي وسواه من أشكال الدعم إلى المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة. ويتوفّر الكثير من هذه السياسات والبرامج في المنطقة العربية ولكنها ضعيفة من حيث الاستهداف والتنفيذ. لكن قد تكون سياسات سوق العمل النشطة مفيدة في التصدي لأوجه القصور في أسواق العمل والتعليم والحدّ من الأكلاف الناشئة من البطالة من خلال تسهيل عملية إعادة إدماج العاطلين عن العمل في سوق العمل وتعزيز الكفاءة والإنصاف.

وبالرغم من أنّ سياسات سوق العمل النشطة ليست بديلاً عن السياسات الكلية والهيكلية الواردة في هذا التقرير، إلاّ أنّها تساعد في إعادة إدماج بعض المجموعات مثل الشباب الذين هم في طليعة التطوّرات الإقليمية. لكن، يمكن تسهيل عملية انخراط الشباب في سوق العمل من خلال الاستفادة من أوجه التآزر بين القطاعين العام والخاص، لاسيما وأنّ هذا الأخير قادر على توليد استثمارات جديدة وخلق فرص العمل وتمويل عملية التنمية. وفي هذا السياق، يساهم تعزيز الفرص الريادية أمام الشباب في الارتقاء بالنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل. ويجب هنا إدخال التحسينات الضرورية على البيئة التنظيمية لتسهيل عمل ونمو قطاع الأعمال وبخاصة المؤسسات الصغرى والصغيرة بما فيها العاملة في الاقتصاد غير المنظم.

وفي سياق أشمل، تدعو الضرورة إلى اعتماد سياسات محددة لمعالجة الصعوبات الماثلة أمام الشباب عاجلاً أكثر منه آجلاً. ومن الضروري بشكل خاص إبقاء الشباب الباحثين عن عمل على تواصل مع سوق العمل من جهة، ومواصلة تسهيل الانتقال السلس والفاعل من المدرسة إلى العمل بالنسبة إلى الشباب العائدين إلى المدرسة، فضلاً عن تعزيز جودة الوظائف ومطابقة المهارات مع الحاجات في سوق العمل. ويرتدي ذلك أهمية خاصة في ظل ضعف آفاق الاستخدام الذي تمّت مناقشته في هذا الفصل. وفي حال استمر الوضع السيئ على هذا المنوال، قد يكون له تداعيات سلبية اقتصادية واجتماعية خطيرة على المدى الطويل على تنمية الشباب والأفراد بشكل خاص والمجتمع بشكل عام.

لكن يجب توخي الحذر لدى قابلية أو عدم قابلية الشباب للإستخدام أو عدم وجود وظائف كافية بالأساس. فالكثير من الشباب العاطل عن العمل والمتعلّم يستطيع إيجاد وظيفة في الخارج في اقتصاديات أكثر تطوراً من الناحية التكنولوجية وشروطها المهنية أصعب من بلدانهم. وفي هذه الحال، تفضي إتاحة المزيد من التدريب إلى وجود عاطلين عن العمل أكثر علماً وتدريباً. وبدلاً من هذا التدريب «الخاضع للعرض» (أو التدريب الرامي إلى إبقاء الشباب بعيداً عن التسكّع في الشوارع)، يجب إتاحة تدريب «خاضع للطلب»، بمعنى أن التدريب يكون فعالاً من خلال إشراك أصحاب العمل بشكل ناشط في عمليتَي التصميم والتنفيذ. كما يُعتبر التعليم مدى الحياة وإعادة التدريب عاملين مهمّين. فغالباً ما يقع الباحثون عن عمل وصنّاع السياسات في الكثير من البلدان أسير فكرة أن التحصيل العلمي ببلوغ الخريجين العام ١٨ أو ٢٢ كاف للحياة المهنية طوال العقود الثلاثة أو الأربعة المقبلة. لكن التغيّر المتزايد في الوظائف أو المهن خلال الحياة المهنية بات هو القاعدة لا الاستثناء.

تحسين جودة وملاءمة التعليم والتدريب

في حال صحة النقاش الدائر في هذا التقرير، يعتمد الشرط اللازم لاستخدام العرب المتزايدين علماً بشكل منتج في جانب الطلب على اليد العاملة. ولن تتحول الاقتصاديات متدنية المهارات والإنتاجية والأجور إلى اقتصاديات عالية المهارات والإنتاجية والأجور من خلال الاكتفاء بزيادة عدد المدارس والمراكز المهنية والجامعات وتحسينها.

ونوع الوظائف المتوفّرة هو الذي يقود بشكل أساسي إلى الاستثمار في الموارد البشرية والعكس غير صحيح. وعندما يستحدث الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية المختلفة الفرص أمام أنواع منتجة من الوظائف التي تطلّب مهارات أكبر، يبادر الباحثون عن عمل إلى الاستثمار في التعليم والمهارات التي تسمح لهم بالحصول على هذه الوظائف. ولكن تتعارض هذه العلاقة السببية مع التفكير المجازي الأكثر شيوعاً وهو التالي: يكفي رفع مستوى تعليم وتدريب الشباب وإتاحة القروض الصغيرة أمامهم وسواها من أجل خفض مستوى البطالة. لكن هذا التفكير مغلوط لسببين اثنين: أولاً، يخضع إجمالي عدد الوظائف في الاقتصاد أساساً إلى الطلب على اليد العاملة وخاصة على المدى القصير، أي أنّه يعتمد على سبل استفادة أصحاب العمل من الفرص المتاحة للربح ولا يعتمد (لسوء الحظ) على ما يرغب فيه الباحثون عن عمل لتلبية احتياجاتهم أو تحقيق تطلّعاتهم. ثانياً، يحدّد أصحاب العمل بشكل أساسي أنواع الوظائف الموجودة، وبالتالي يقبل الباحثون عن العمل على الاستثمار في بعض المهارات انطلاقاً من الوظائف المقرّر استحداثها. ويعتمد عدد ونوع الوظائف المستحدثة أولاً على رزمة الاستخدام المستحدثة، كما ذُكر سابقاً، أي إطار السياسات الاقتصادية الكلية، والنقدية، والصناعية، والتجارية، والمالية، وذات الصلة بالأعمال.

لكن، وعلى الرغم من المكاسب الأخيرة والكبيرة في مجال التعليم، لا يزال تحسين الوصول إلى التعليم وجودته وملاءمته ممكناً. وتعاني الفتيات بصورة خاصة من محدودية الوصول إلى التعليم في بعض البلدان كالمغرب، واليمن، ودول أفريقيا جنوب الصحراء. وقد سجّلت جميع الدول العربية تقريباً معدلات جودة تعليم أدنى من

المتوسط العالمي، فيما سجّلت البلدان التي تشهد هجرة إلى الخارج (كالأردن، ولبنان، وتونس) معدلات أعلى بكثير، وسجّلت دول مجلس التعاون الخليجي أدنى المعدلات في العالم. كما يمكن زيادة الاتساق بين ملاءمة التعليم وحاجات سوق العمل، وخاصةً في القطاع الخاص. وتُعزى النقطة السابقة، أي تدني نتائج التعليم في صفوف الطلاب في اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي، إلى حدّ كبير إلى تفضيل طلّاب هذه الدول العمل في القطاع العام ونجاحهم في هذا المسعى. وتعيد هذه النقطة أيضاً التأكيد على ضرورة وجود مناهج تعليمية تجاري احتياجات القطاع الخاص الحديث اليوم، وتتيح فرص التعليم مدى الحياة في حال استحالة استباق التغييرات المستقبلية.

إحصاءات أفضل وفعالية في رصد وتقييم السياسات والبرامج

تشكّل محدودية البيانات، كمّاً ونوعا، عائقاً مهماً أمام تحليل وتصميم السياسات في الاقتصاديات العربية. فضلاً عن ذلك، يساهم الغياب النسبي للإحصاءات في زيادة صعوبة برامج وسياسات الرصد والتقييم وفي التوصّل إلى نتائج مضللة. ويصبح التحدي الإحصائي أكثر أهمية في فترة التطورات السريعة مثل الفترات التي تلي الأزمات أو المراحل الانتقالية.

وقد يُعزى السبب إلى صعوبة إحصاء وتقييم فرص العمل المتاحة في القطاع غير النظامي في الكثير من البلدان العربية. ولم يقم سوى عدد قليل من الدول مثل مصر بإدماج وإنشاء وحدات للاستخدام غير النظّامي، فيما بادرت دول أخرى مثل الأردن واليمن والأراضي الفلسطينية إلى إجراء مسوحات للاقتصاد غير النظامي ولو بصورة متقطعة أو في المرحلة الأخيرة فقط. وفي غياب المعلومات بشأن هيكلية القطاع غير النظامي والتدفقات الوافدة إليه والخارجة منه قد يغيب عن صانعي السياسات جزء كبير من التغيّرات الحاصلة في سوق العمل. وفي الحقيقة، تفقد الإحصاءات الرسمية الخاصة بالبطالة معناها في حال بلوغ البطالة أو العمالة الجزئية أو الأنشطة غير المنظّمة أبعاداً كبيرة.

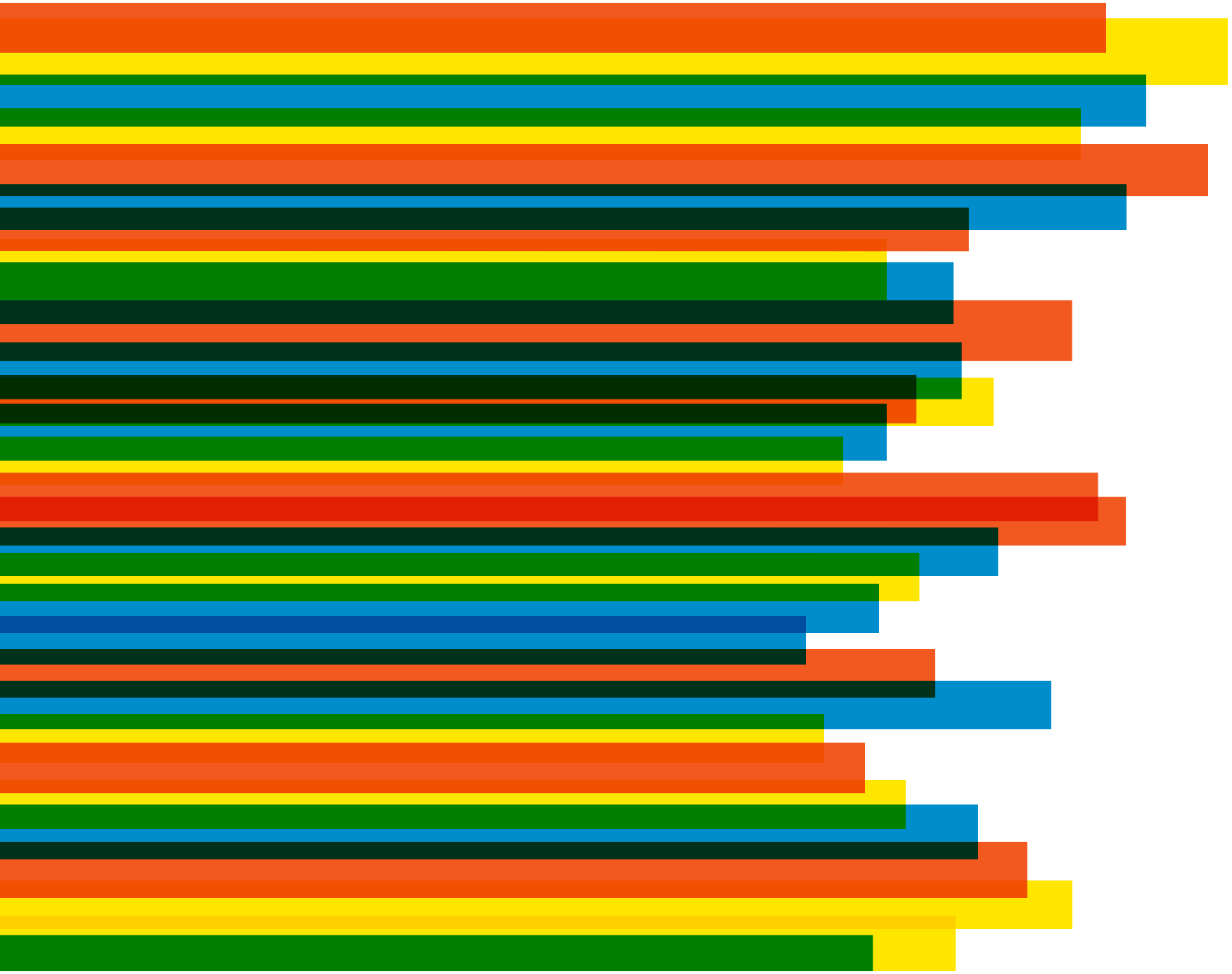
إن غياب الإحصاءات الجيدة بشأن الرواتب والأجور يشكّل وجهاً آخر من أوجه القصور السائدة في المنطقة العربية حيث لا يتوفّر سوى القليل جداً من المعلومات على المستوى الإقليمي بشأن مستوى الأجور وتركيبة عائدات العمل، ناهيك عن تغيّرها مع مرور الوقت. ومن المجالات الإحصائية الأخرى التي تحتاج إلى مزيد من الاهتمام مسوحات «المتابعة» المقارنة، لأنها مهمة في تحديد خطوط الأساس اللازمة لتعقّب التغييرات في مختلف المراحل الزمنية.

ملاحظات ختامية

يبدو أنّ المنطقة العربية قد تمتّعت بالاستقرار السياسي خلال العقود القليلة الأخيرة لكنها باتت اليوم تعاني من اختلالات اقتصادية واجتماعية. وبالرغم من التقدّم الحاصل في بعض المؤشرات التنموية، لا يبدو أنّ أجندة الإصلاح الاقتصادي قد عادت بالفائدة الشاملة على المنطقة. ويبدو أنّ الغموض الجيوسياسي يتزايد. وتشير التوقعات بشأن النمو الاقتصادي والمسارات الديمغرافية إلى صعوبة الإصلاح في المستقبل بالمقارنة مع الماضي ليس بالمعنى النوعي فقط بل أيضاً من ناحية طبيعة الإصلاحات. وبالتالي، تواجه البلدان العربية اليوم خطر تزايد التقلّبات الاقتصادية والاجتماعية ما لم يتمّ اعتماد سياسات علاجية مناسبة.

ما الشروط الضرورية لجعل النمو في البلدان العربية أكثر ازدهاراً وعدالةً ومراعاةً للاستخدام؟ والجواب هو: سياسات ترمي إلى تحقيق نمو اقتصادي شامل. وبالرغم من أنّ القطاع العام كان في الماضي المستخدم النظّامي الأكبر في المنطقة، إلاّ أنّه لم يعد قادراً اليوم على إتاحة الوظائف اللائقة أمام القوى العاملة المتنامية. من جهة أخرى، يجب أن يقدم القطاع الخاص عدداً أكبر بكثير من فرص العمل ذات القيمة المضافة الأعلى. ويُعتبر اختيار السياسات الاقتصادية وإرساء أرضية من الشفافية وتكافؤ الفرص في القطاع الخاص أمراً ضرورياً. لكن القطاع العام سيواصل أيضاً دوره المحوري من خلال تمويل وتوفير وتنظيم الخدمات الضرورية لنمو القطاع الخاص.

لقد أبرزت التطوّرات ما بعد العام ٢٠١٠ الحاجة لتنفيذ إصلاحات اقتصادية ملموسة تنأى عن الماضي وتستند إلى الشفافية والحكم الرشيد والحوار الاجتماعي الفاعل من أجل تحقيق النمو الاقتصادي المستدام والمشترك. ويكمن التحدّي الماثل أمام المنطقة في تصميم وتنفيذ إطار سياساتي جديد وشامل يوجّه هذه المنطقة نحو طريق نموفعال اقتصادياً واجتماعياً، خلال إتاحة فرص العمل اللائق التي تعيد إحياء الأمل بمستقبلٍ جديد للأجيال الحالية والمستقبلية.



الفصل ٧
منظور العمال[٩٤]

القطيعة مع الماضي: نموذج تنموي عربي جديد يساهم في تعزيز حقوق النقابات العمالية، والتقدّم الصناعي، والنمو القائم على زيادة الأجور، والعمل اللائق

خلفية ومقدّمة

لقد كشفت الانتفاضات العربية عدم مشروعية نموذج التنمية الذي تمّ الترويج له طوال العقود الأخيرة في المنطقة من قبل الحكومات والشركات الكبرى والمنظمات الدولية. ويقدم هذا التقرير تحليلاً موضوعياً للعلاقة بين الإصلاحات الضرورية والأزمة في المنطقة ودور الجهات الفاعلة المختلفة ويقدم المشورة لصياغة البدائل. لكن السياسات المقترحة لا تقطع الجسور بما يكفي مع الماضي الذي أفضى إلى الاضطرابات الاجتماعية.

لقد برزت الحركة العمالية كقوة مهمة في سياق الاحتجاجات ضد الأنظمة الاستبدادية، مجدّدة بذلك مشروعيتها. فالاضطرابات الاجتماعية ليست سوى مرآة تعكس السياسات التي تساهم في الانتقاص من قيم الكرامة الإنسانية والعدالة الاجتماعية والأمن الاقتصادي. إن البطالة والفقر وغياب المساواة والأنشطة الاقتصادية غير المنظّمة والهشاشة وغياب الأمن ومحاولات التذويب والتحييد كلّها أشكال تذكي الاضطرابات الاجتماعية التي فرضت فرضاً على العمال وليس العكس. أما الانتفاضات فقد جاءت إلى حدّ كبير تتويجاً لعقود من الاضطرابات الاجتماعية المتزايدة وإشارة إلى عدم القبول بالوضع السائد بعد اليوم. لكن عملية الديمقراطية الجارية لم تُثمر حتى اليوم النتائج الإيجابية المتوقعة من حيث حقوق العمال والحريات المدنية وسبل العيش المستدامة والإصلاحات السياسية القابلة للحياة.

شكّلت الإصلاحات الاقتصادية المعتمدة في العقود الأخيرة عاملاً أساسياً في إذكاء الاضطرابات الاجتماعية. ولا يعود السبب إلى عدم قابلية استدامة العقد الاجتماعي القديم: إذ لم يسبق للعمال يوماً، منذ انطلاق النضال الوطني من أجل التحرير والاستقلال، أن قبلوا بالتخلي عن حرياتهم الأساسية لضمان مستويات العيش الأساسية. على العكس، تمّ إنشاء أو تدعيم ركائز الأنظمة القديمة من خلال الاعتداء على الحرية النقابية سواء عبر منع إنشاء المنظمات العمالية أو عبر إخضاع المنظمات القائمة لسلطة الحكومة. ولا يُعتبر ذلك عقداً اجتماعياً. وفي فترات مختلفة، جوبهت المحاولات الرامية إلى إنشاء نقابات عمالية مستقلة تنأى بنفسها عن الحكومات والشركات بالنكران والقمع والتفكيك والشرذمة والتذويب والتحييد. وقد غلبت هذه السمة على محاولات الأنظمة القديمة الحثيثة الهادفة إلى مقاومة الإصلاح الحقيقي، وبخاصة على مستوى الهيكليات والتمثيل والمساءلة والاستقلال والاستقلالية عن الدولة.

علاوة على ذلك، لا تعود الضغوط التي مورست على الحكومات لتغيير سياساتها الاقتصادية والاجتماعية في التسعينيات إلى عدم استدامة بعض جوانب النموذج المعتمد، بل ينبغي فهمها في سياق الهبّة النيوليبرالية الحاصلة في مختلف أنحاء العالم، وأحد سماتها ارتفاع أسعار الفائدة الذي أعاق لحاق البلدان النامية المستقلة حديثاً بركب الاقتصاديات المتطورة. كما سمح تغيير الظروف الجيوسياسية في المنطقة جهات فاعلة دولية رئيسية، ممثلة بالمؤسسات المالية الدولية، بوضع أولوياتها موضع التنفيذ.

إلى ذلك، لم يحصل تحوّل حقيقي من التركيز على القطاع العام إلى التركيز على القطاع الخاص. ففي دول الخليج كما في دول أخرى، يبقى القطاع العام المستخدم الرئيسي وبخاصة للقوى العاملة الوطنية، ويبقى المستخدم المفضّل لدى النساء والرجال، لا لأسباب إيديولوجية إنما لما يتيحه من ظروف وشروط ومنافع متاحة فقط أمام أقلية في القطاع الخاص. وفي هذا السياق، يمكن النظر إلى الاحتجاجات العمالية المناهضة للخصخصة بصفتها تعبيراً عن رؤية الناس لما يجب أن يكون عليه دور الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ولم يحصل التغيير المفترض في العقد الاجتماعي إلا من خلال زيادة القيود على الحرية النقابية ومن خلال إضعاف النقابات العمالية القائمة عبر الخصخصة وعبر ما سُمّي بإضفاء المرونة على سوق العمل، ومن خلال منع فئات واسعة من العمال، بما فيهم المهاجرين والنساء والشباب من التنظيم بهدف الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم.

ومن المفترض، بعد التحوّل نحو القطاع العام ومن ثم التحوّل نحو القطاع الخاص، أن تعطى الأولوية لتوفير «تكافؤ الفرص» أمام القطاع الخاص، بما فيه تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. لكن تشجيع هذه الشركات كانت أولوية في معظم بلدان المنطقة أقلّه منذ التسعينيات. وبالتالي، تمّت صياغة الإستراتيجيات وتوظيف الموارد وتدريب رواد الأعمال الجدد وصرف القروض الصغيرة، إلا أن النتائج لم تكن مرضية بتاتاً من حيث القضاء على الفقر والبطالة والفساد وسوء الإدارة والحكم. ولا تُفضي هذه السياسات سوى إلى زيادة القيود على حرية التنظيم بسبب تشرذم القوى العاملة بين مختلف الشركات.

هذا وتبقى مشاركة العمال في النقاشات الاقتصادية والاجتماعية وصياغة السياسات محدودة أو معدومة، حيث لا تزال الحكومات بالإضافة إلى كبار أصحاب العمل تتعاطى مع مثل هذه المشاركة بمثابة تهديد لنجاح السياسات والبرامج الاقتصادية والاجتماعية المفروضة. ولا يمكن أن يكون المزيد من المشاركة بمثابة الجواب

عن صياغة نموذج التنمية البديل في المنطقة العربية. و يتعين على وكالات الأمم المتحدة أن ترفض حصر دورها بمجرد قناة ناقلة للسياسات الحكومية التعسّفية وغير المتسّقة. وعليها، بدلاً من ذلك، اعتماد مقاربات أكثر شمولية في إطار التزامها تجاه المكوّنات الوطنية، من خلال إشراك النقابات العمالية وحلفائها الطبيعيين في الحركات الاجتماعية التي تناضل من أجل حقوق العمال والعدالة الاجتماعية والإصلاح السياسي وإحلال الديمقراطية.

وتُعتبر العناصر الثلاثة المذكورة أدناه، والتي لم تكتمل صياغتها بالشكل الوافي بعد، أساسية بشكل خاص لتعزيز العمل اللائق لصالح جميع الرجال والنساء. أولاً، من منظور معياري، لا يمكن لتعزيز العمل اللائق أن يقوم إلا على معايير العمل الدولية؛ لا يذكر هذا التقرير سوى اتفاقية واحدة ويحيل إلى أخرى. ثانياً، من منظور الحريات المدنية، تُعتبر الحرية النقابية أساسية لبلورة سياسات تصبّ في مصلحة الأكثرية لا الأقلية؛ وهنا يتلافى التقرير معالجة هذه المسألة بجدية. ثالثاً، من منظور اقتصادي، تعتمد فرص الاستخدام على البنى الاقتصادية والتحوّلات ذات الصلة؛ وهنا يعرّج التقرير في بعض الفقرات على هذه القضايا ولكن بشكل سطحي. ولذلك، يتوسّع هذا الفصل في دراسة هذه المسائل الثلاث.

معايير العمل الدولية

تُعتبر معايير العمل الدولية، التي تشكّل أساس العمل اللائق ومحور عمل منظمة العمل الدولية، قضية أساسية تستدعي المزيد من الاهتمام. لكن معدلات المصادقة على اتفاقيات منظمة العمل الدولية متدنية في المنطقة العربية، وبخاصة في دول مجلس التعاون الخليجي. وتعاني الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بالحقوق النقابية وعدم التمييز، بشكل خاص من ضعف الامتثال حتى في البلدان التي صادقت عليها. فلا تزال القيود القانونية والانتهاكات واسعة الانتشار فضلاً عن ضعف أو غياب آليات التطبيق والإنفاذ ذات الصلة. وتُعتبر اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم (رقم ٨٧) أقل الاتفاقيات الأساسية مصادقة إذ حظيت فقط بمصادقة مصر والكويت وموريتانيا وليبيا وسوريا وتونس واليمن. لكن لا يزال الوضع في البلدان المذكورة وسواها يرخي بظلال جدية من الشك على وجود أي التزام سياسي باحترام هذه الاتفاقيات.

ويتطلّب التحوّل الحقيقي في المنطقة نحو تحقيق العمل اللائق تحوّلاً فعلياً في مجال حقوق العمال من خلال الاعتراف الفعلي بها وتطبيقها، بما في ذلك المصادقة على الاتفاقيات ذات الصلة والتنفيذ الفعلي لأحكامها بما فيها تلك المعنية بالعمال المهاجرين. وينطلق تحسين سياسات الهجرة والمساواة من حيث النوع الاجتماعي في المنطقة العربية من احترام حق جميع العمال في التنظيم. ويتعيّن على منظمة العمل الدولية إعطاء الأولوية للتصديق والتطبيق الفعلي للاتفاقيتين رقم ٨٧ و٩٨ بشأن الحق في التنظيم والحق في المفاوضة الجماعية في مختلف دول المنطقة، وكذلك في البرامج القطرية للعمل اللائق وخطط العمل والاجتماعات الإقليمية وشبه الإقليمية.

إلى ذلك، يجب تعزيز مجموعة أخرى من المعايير ذات الصلة بشكل خاص بالمنطقة العربية وهي: الاتفاقية رقم ١٤٤ بشأن المشاورات الثلاثية، والاتفاقية رقم ١٣٥ بشأن ممثلي العمال، والاتفاقية رقم ١٢٢ بشأن سياسة العمالة، والاتفاقية رقم ١٥٨ بشأن إنهاء الاستخدام، والاتفاقية رقم ١٠٢ بشأن الضمان الاجتماعي، إلى جانب التوصية المعتمدة حديثاً رقم ٢٠٢ بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، والاتفاقية رقم ١٨٩ بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين، واتفاقيتَي العمال المهاجرين رقم ١٤٣ ورقم ٩٧ والاتفاقية رقم ١٣١ بشأن تحديد المستويات الدنيا للأجور.

ومن المجالات الأخرى التي تدعو إلى القلق في المنطقة وضع النساء العاملات والتمييز على أساس النوع الاجتماعي في الاستخدام والأجر. فهنا لا يقتصر الأمر على ضعف المصادقة على الاتفاقيات الرئيسية ذات الصلة بالمساواة من حيث النوع الاجتماعي (الاتفاقيات رقم ١٠٠ و١١ و١٥٦ و١٨٣) بل ثمة أيضاً ثغرات أساسية في القانون والممارسة. وبالتالي تدعو الحاجة إلى تعزيز وتطبيق وإنفاذ المعايير ذات الصلة بالتمييز في الاستخدام والأجر وبالعمال ذوي المسؤوليات العائلية وحماية الأمومة[٩٥].

باختصار، يساهم التصديق والتطبيق الفعلي لمختلف معايير العمل الدولية في ضمان تحقيق تنمية أكثر تشاركية وفي تحقيق النمو الاقتصادي الشامل والعادل القائم على زيادة الأجور في المنطقة في ظلّ تنامي الطلب وتراجع اللامساواة كقاعدة للسلم الاجتماعي والاستقرار السياسي. وأي نموذج تنموي بديل يجب أن يقوم ويقيّم بناء على احترامه لمعايير العمل الدولية وحقوق العمل وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية.

الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي

رفعت الانتفاضات العربية النقاب عن أهمية دور المنظمات العمالية المستقلة والديمقراطية في قيادة وتأطير المطالب الشعبية. فالحرية النقابية تُعتق العمال من الخيار الوحيد المتمثل في الانضمام إلى النقابات العمالية غير الديمقراطية التابعة للسلطات وتُفسح المجال أمام نقابات تمثيلية وديمقراطية. في الواقع، يُظهر إنشاء النقابات العمالية المستقلة في بعض البلدان العربية مثل الأردن ومصر لبنان بوضوح رغبة وإرادة كثير من العمال في التمثيل خارج إطار النقابات القائمة. وتعتبر المصادقة على الاتفاقية رقم ٨٧ حجر الزاوية في إطار إعادة هيكلة الحركة النقابية العربية لتصبح ممثلاً حقيقياً وأصيلاً لمصالح العمال.

وتُعتبر الحرية النقابية حقّاً تمكينياً كما ورد في إعلان منظمة العمل الدولية حول العدالة الاجتماعية في العام ٢٠٠٨، فهي تسهّل الحصول على حقوق عمالية أخرى في سبيل تحسين الأجور وظروف العمل في مكان العمل. ويبقى عدم احترام الحرية النقابية وجه قصور رئيسي في مجال العمل اللائق في المنطقة ويرخي بظلاله على مختلف المجالات ذات الصلة بأجندة العمل اللائق مثل خلق فرص العمل والحوار الاجتماعي والحماية الاجتماعية. ولسوء الحظ، لا يتم إيلاءه الأهمية الكافية.

أما الحوار الاجتماعي فهو آلية مهمة تقوم عليها الديمقراطية والعمل اللائق الذي يُعتبر ضرورياً لبلوغ مجتمعات تشاركية ومنتجة. وبالرغم من الالتزامات ثلاثية الأطراف التي قطعتها الدول العربية من أجل الارتقاء بالحوار الاجتماعي، تبقى هذه الالتزامات لسوء الحظ فارغة من معناها إلى حدّ كبير في غياب الشروط اللازمة لتحقيقها. وهنا يفتقر التقرير إلى التحليل المعمق لآليات الحوار الاجتماعي وأوجه القصور ذات الصلة في المنطقة. ومن المهم مضاعفة العمل على تبني آليات حوار اجتماعي فاعلة ترتكز إلى الاتفاقية رقم ١٤٤، على أن يكون الحقّ في التنظيم شرطاً مسبقاً من شروط الحوار الاجتماعي الحقيقي والفعال. ولسوء الحظ، يجري الكثير من مبادرات الحوار الاجتماعي القائمة في غياب تمثيل صحيح ومستقل للعمال، حيث يكون ممثلو النقابات التابعة للحكومة أو ممثلي الإدارة هم الناطقين باسم العمال. ولا يمكن أن يقوم حوار اجتماعي أو تفاوض جماعي صحيح ما لم يُسمح للعمال بتنظيم أنفسهم بحرية في منظمات مستقلة، أو في حال حل القضايا المهمة بنظرهم مثل هيكليات الإنتاج الجديدة وتنمية القدرات الإنتاجية والاستخدام. من هنا تُعتبر مبادرات الحوار الاجتماعي التي تغضّ الطرف عن القمع والترهيب المستمرّين للعمال إلى جانب منع النقابات العمالية الحرة وغياب المؤسسات القابلة للحياة وقلة الوصول إلى المعلومات فاشلة لا محالة. ويجب ترجمة الالتزام الحقيقي بالديمقراطية والإصلاح الدستوري والحوار الاجتماعي والحرية النقابية إلى احترام كامل لهذه المبادئ في القانون والممارسة على حدّ سواء.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تُشرك هذه المبادرات ممثلين عن النقابات العمالية المستقلة في مناقشة السياسات بشأن نموذج جديد للنمو المنتج والتضميني وتعالج القضايا ذات الصلة بالسياسات مثل السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وسياسات سوق العمل، والسياسات التجارية والصناعية، والضمان الاجتماعي، وسياسات الاستخدام، والمساواة من حيث النوع الاجتماعي وسياسات الهجرة.

وإلى جانب الحوار بشأن السياسات، يجب أن يساهم الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية في ضمان استفادة العمال من حصة عادلة من المنافع الاقتصادية. كما يجب تشارك المنافع الناشئة من زيادة الإنتاجية من خلال المفاوضة الجماعية (بما فيه على المستوى القطاعي)، وإقامة الروابط بين الأجور والإنتاجية وتحديد حد أدنى للأجور (ترويج الاتفاقية رقم ١٣١). وينبغي لعملية تعزيز النمو القائم على زيادة الأجور والرامي إلى تحفيز الطلب في الاقتصاد الفعلي أن ترتكز على تشجيع المفاوضة الجماعية، إلى جانب تحديد حد أدنى للأجور وأرضيات الحماية الاجتماعية لتحسين مستويات العيش وإطلاق عجلة النمو المستدام على حدّ سواء. إن التمييز في الأجور بين العمال الوطنيين والمهاجرين من جهة وبين الرجال والنساء من جهة أخرى يقوض أية جهود ترمي إلى تصحيح السياسات الجارية وتعزيز النمو القائم على زيادة الأجور.

خلق فرص العمل، والتحوّل الهيكلي، والتنمية الصناعية والاستخدام المنتج

يشير هذا التقرير إلى انتشار البطالة والبطالة الجزئية أو العمل في ظروف هشة في المنطقة العربية، ناهيك عن تدني مشاركة النساء في القوى العاملة، وارتفاع معدلات البطالة بين الإناث أكثر من الذكور، وارتفاع معدلات البطالة نسبياً بين الشباب بمن فيهم الأكثر تعليماً. أما الإنتاجية فتعاني من التخلّف لاسيما في القطاع الصناعي، حيث تتوجّه هيكلية الإنتاج الإجمالية نحو المنتجات متدنية القيمة المضافة. أما درجة التصنيع فهي أدنى من المتوقع قياساً بمستويات الناتج المحلي الإجمالي. وما يلفت الانتباه ويدعو إلى القلق هو تراجع الصناعات التحويلية في جميع البلدان العربية تقريباً، وتراجع النشاط الزراعي والتحوّل نحو الخدمات ذات المهارات المتدنية. أما النمو في فرص العمل فقد اقترن بركود في الأجور وتحسّن طفيف في الكفاءة والتطوّر التكنولوجي. وفي هذه الحالات التي تنامت فيها الإنتاجية، تراجع متوسط الأجور الفعلية. وبحسب التقرير، (ص ٦٥) «كان التراجع في حصة الأجور سريعاً نوعاً ما – وحتى مثيراً للدهشة في شمال أفريقيا، حيث تراجعت حصة الأجور بأكثر من ٣٠ نقطة مئوية منذ العام ٢٠٠٠». وباختصار، تم تناسي أهداف الاستخدام الكامل والمساواة في توزيع الدخل، وبالتالي ينبغي إحياؤها من جديد.

يتطلب خلق فرص عمل أكثر إنتاجية في المنطقة اهتماماً فورياً من جانب الحكومات. وتتمثل إحدى النتائج الرئيسية في هذا التقرير (ص ٢٠) بأن «معوقات توفير العمل اللائق في الماضي تعود بدرجة كبيرة إلى مستوى وبنية الطلب على اليد العاملة». من هنا يتوجّب على النموذج التنموي البديل في المنطقة التركيز على خلق المزيد من فرص العمل المنتجة واللائقة. وتفيد حجة قوية في التقرير بأن خلق فرص عمل أكثر وذات قيمة مضافة أعلى يتم من خلال زيادة التركيز على السياسات الاقتصادية والتنموية الأشمل في المنطقة العربية، أكثر من التركيز على السلطات المسؤولة عن التعليم و/أو سلطات العمل المسؤولة بشكل أكبر عن معالجة البطالة. ويشمل ذلك السياسات المالية والتمويلية والنقدية لتحسين الوصول إلى التمويل من خلال أسعار فائدة متدنية، والمحافظة على أسعار صرف تنافسية لتعزيز التنمية المحلية والصادرات، إلى جانب سياسات ضريبية تدرّ على الحكومات إيرادات توظف في مشاريع مثل تنمية البنى التحتية التي تحتاج إليها المنطقة بشكل ماس.

لكن التقرير لا يذهب أبعد من ذلك. فقد أظهرت التجربة في البلدان الصناعية وحديثة التصنيع أهمية التنمية الصناعية في تحقيق التنمية الشاملة للاقتصاد والتحوّل الهيكلي أي انتقال رأس المال واليد العاملة من قطاعات متدنية الإنتاجية والأجور إلى قطاعات مرتفعة الإنتاجية/الأجور ومن اقتصاد زراعي قائم على الموارد إلى اقتصاد صناعي. ولم يستطع أي بلد التطوّر وبلوغ مستويات عالية من الدخل في غياب التصنيع. وأي اقتصاد يقوم على الزراعة وعلى صناعات تحويلية وخدمات متدنية القيمة المضافة غير قابل للحياة بكل بساطة. زد على ذلك، يسود حالياً اتجاه في المنطقة نحو الاستخدام الذاتي والقروض الصغيرة بتشجيع من الجهات الفاعلة الدولية، مما يعزّز فقط طفرة المؤسسات الصغرى والصغيرة التي تتسّم بتدني الإنتاجية وتفتقر إلى إمكانات النمو، وتقوم على العكس بتشجيع الخدمات متدنية الجودة والعمل غير المنظّم. وبالرغم من أهمية تحسين الإنتاجية في القطاع الزراعي وضمان الأمن الغذائي على حدّ سواء، تميل الاقتصاديات سريعة النمو إلى بناء صناعات تحويلية سريعة النمو. صحيح أن التنمية الصناعية تحتاج إلى التنويع، لكن التنويع ليس كافياً بحدّ ذاته. من هنا أهمية التحوّل نحو منتجات عالية القيمة المضافة وكثيفة التكنولوجيا (تطوير المنتج)، وبالتالي زيادة المساحة المتاحة أمام المنتجات ومجموعة القدرات والمعارف المتاحة في الاقتصاد. ويمكن لتنويع هيكلية الإنتاج وقوة القاعدة الصناعية والإنتاج ذي القيمة المضافة الأعلى أن يعود بالفائدة على العمال من خلال زيادة الأجور، بشرط احترام حقهم في التنظيم والمفاوضة الجماعية.

وبحسب التقرير، يتسّم الوضع السائد في المنطقة العربية بضعف التنويع وتدّني التصنيع. وتُظهر دراسة شملت خمسة بلدان (لبنان، والأردن، ومصر، والمغرب وتونس) ارتفاع تركّز الصادرات نسبياً (مؤشر هرفيندال Herfindahl index) قياساً بالاقتصاديات الناشئة الأخرى، مع تغيّر طفيف فقط خلال العقد الماضي. وتتسّم الصادرات بتدني التكنولوجيا، على الأرجح نتيجة غياب وفورات الحجم على مستوى أساليب الإنتاج. فضلاً عن ذلك، وجدنا أدلة بأن الهيكلية التجارية السائدة ساهمت في تقييد نمو الصادرات[٩٦]. وعلى نحو مشابه، سجّلت البلدان مستويات متدنية في مؤشر تنوع المنتجات ومستويات عالية (ومتنامية) في مؤشر تماثل الصادرات. وأشارت الدراسة إلى «أن التغييرات في هيكليات الإنتاج بين العامين ١٩٩٠ و٢٠٠٥ كانت هامشية فقط»[٩٧] وأن الميزة النسبية تمثلت في الموارد الطبيعية (الزراعة، والنفط، ومنتجات معدنية أخرى) والصناعات

الجدول ٧-١: القيمة المضافة في التصنيع في بعض الدول العربية ودول المقارنة، ٢٠٠٩

البلد	حصة الفرد من القيمة المضافة في التصنيع	نسبة القيمة المضافة في التصنيع إلى الناتج المحلي الإجمالي (في المائة)	نسبة القيمة المضافة في التصنيع إلى نظيرتها العالمية (في المائة)	حصة التكنولوجيا المتوسطة والمتطورة من القيمة المضافة في التصنيع (في المائة)
الجزائر	١٣٥	٦,١٣	٠,٠٧	١١,٢٨
مصر	٣٥٣	١٨,٠٩	٠,٣٩	٢٥,٧٢
الأردن	٤٠١	١٦,٨٦	٠,٠٤	٢٤,٣٤
الكويت	٢٢٠٨	١٠,٣٥	٠,٠٩	٨,٠٠
لبنان	٦٢٧	٩,٨٧	٠,٠٤	١٠,٨٣
المغرب	٢٤١	١٣,٣٤	٠,١١	٢٨,٨٦
عُمان	٦٧٠	٧,٥٣	٠,٠٣	١٦,٧٥
فلسطين	١٠٤	١٢,٠٠	٠,٠١	١,٥١
قطر	٢٦٢٨	٥,٣٥	٠,٠٣	١٧,٤٤
سوريا	١٩٤	١٤,٢٦	٠,٠٦	٢١,٥٢
تونس	٤٧٦	١٧,١٩	٠,٠٧	٩,٣٢
اليمن	٢٩	٥,١٧	٠,٠١	٣,٨٩
البرازيل	٥٩٤	١٣,٧١	١,٦٦	٣٤,٩٧
كوريا	٤٥٦٢	٢٩,٤٣	٣,١٦	٥٥,١٢
الهند	٩٩	١٣,٧٤	١,٦٩	٣٤,١٣
ألمانيا	٥٢٥٠	٢١,٧٢	٦,١٧	٥٨,٨٤
ماليزيا	١٣٩٠	٢٧,٩٢	٠,٥٤	٤٦,١٢

المصدر: تقرير منظمة اليونيدو للعام ٢٠١١.

التحويلية متدنية المهارات (الملبوسات، والجلديات والأحذية) إلى جانب بطء وتيرة التحوّل البنيوي.

لقد أظهر تقرير التنمية الصناعية الصادر عن اليونيدو (٢٠١١) تدني حصة الاستخدام في قطاع الصناعات التحويلية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وتراجعها البطيء[٩٨] إضافة إلى تدني الأداء الصناعي التنافسي. ويُظهر الجدول أعلاه ٧-١ مجموعة من المؤشرات ذات الصلة بالأداء الصناعي في المنطقة، أي تدّني مستويات التصنيع وتدّني مستويات القيمة المضافة في الصناعات التحويلية متوسطة وعالية التكنولوجيا.

إن إستراتيجية التنمية الصناعية الجدية تتطلّب سياسة صناعية. وتقدم لنا الأدبيات المتاحة[٩٩] مجموعة من العناصر الواجب إدراجها في هذه السياسة الصناعية. أولاً وقبل كل شيء، يُعتبر وجود إستراتيجية تصنيع وطنية أمراً مهماً ويعتبر دور الدولة (التنموي طبعاً) حاسماً في قيادة عملية التصنيع، ولكن دون المحسوبيات والانحياز لصالح قطاعات المال، والتأمين والعقارات اللذين سادا المنطقة في الماضي القريب. فالتركيز يجب أن ينصب على تعزيز الأنشطة ذات الجودة العالية (زيادة العائدات) التي تتسّم بمنحنيات تعليم حادّة ومنافسة ديناميكية وغير كاملة، وتغيير تكنولوجي، وبالتآزر، والتأثيرات العنقودية. ومن الضروري إنشاء مزايا نسبية جديدة والتخلي عن المزايا القائمة متدنية القيمة المضافة. ويتطلّب نجاح ذلك تحمّل المخاطر. وثمة حاجة إلى الاستثمار في الابتكار (مراكز الأبحاث العامة والتكنولوجيا) نظراً لأهمية الاختبار العلمي والابتكار. ويجب أن تشمل أي إستراتيجية صناعية اليوم شقّاً يتعلّق بتطوير التكنولوجيا الخضراء من أجل إطلاق أساليب الإنتاج النظيف أو «تخضير» أساليب الإنتاج الحالية وتلافي الوقوع في شرك التعويل الحصري على آليات السوق. وترتدي السياسات الانتقائية الهادفة (مثل الدعم، وأهداف التصدير، وشروط المحتوى المحلي) أهمية أيضاً ولكنها تحتاج إلى نوع من آلية الضبط لتلافي أي استغلال ممكن. ويرتدي وصول الصناعات الوليدة إلى تمويل (محلي) قليل الكلفة أهمية حاسمة، مثلما هو دور التعليم وبخاصةٍ التعليم الفنّي، في دعم إستراتيجية التنمية الصناعية بما فيه من خلال زيادة دور التعليم والتدريب المهنيين والتلمذة الصناعية.

ويُعدّ دور السياسات التجارية وتحرير التجارة محورياً أيضاً، حيث أن تحرير التجارة قد يؤدي إلى تراجع التصنيع وبالتالي يجب تطبيقه بحذر. ولا تزال مستويات تحرير التجارة الحالية تتيح حماية جمركية معقولة على الرغم من أن الاتفاقيات الثنائية (وبخاصةٍ مع الإتحاد الأوروبي والولايات المتحّدة)، والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية (مثلاً لبنان، واليمن، وسوريا، وليبيا، والعراق والجزائر)، والالتزامات الممكنة في الدوحة (مثلاً مصر، والمغرب وتونس) قد ضيقت هذا الحيّز السياساتي بشكل كبير. وبصورةٍ عامة، تتسّم الرسوم المعتمدة في المنطقة بالتدني نسبياً. والرسوم الجمركية المطبقة بشكل عام في المنطقة متدنية بعض الشيء، ويذكر التقرير أن التحرير الاقتصادي في المنطقة ترافق مع تراجع بطيء في معدلات الفقر والاستخدام غير المنظّم». وليست سياسة التعرفة الأداة الوحيدة في السياسات الصناعية لكنها قد تكون حاسمة في حماية قطاع وليد أو صناعة ناشئة. وتستلزم عملية التصنيع مرونة في الرسوم الجمركية، أي أن تكون الدول قادرة على تعديل مستويات الرسوم على منتجات بعينها مع مرور الوقت تبعاً لمرحلة تطوّرها وهل المنتج مدخل لصناعة أخرى أو يحتاج إلى الحماية الممنوحة للصناعات الوليدة. وفي الوقت عينه، أفضى تحرير التجارة إلى تخفيض الرسوم الجمركية أو إلغائها في جميع الدول بشكل متواز فيما لم يأخذ بالحسبان حاجة التنمية الصناعية إلى هذه الرسوم، وركّز بالتالي هيكليات الإنتاج حول المعادن، والموارد الطبيعية، والزراعة وسواها من الأنشطة متدنية القيمة المضافة، ممّا ساهم في تقييد إمكانية خلق فرص العمل، وتحقيق الأمن الوظيفي، وزيادة الأجور، وضمان العمل اللائق. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى ما يُسمّى أثر فانيك-رينيرت Vanek-Reinert effect[١٠٠] ومفاده أنّه في حال أرادت دولتان شديدتي الاختلاف في مستويات التكنولوجيا (مثلاً دولة عربية ودولة صناعية أوروبية أو أمريكية) تحقيق التكامل فيما بينهما، تكون الضحية الأولى هي النشاط الاقتصادي الأكثر تقدماً في البلاد الأقل تقدماً. ويساهم هذا بدوره في استقطاب أسعار عوامل الإنتاج وهجرة المهارات إلى الخارج، كما حصل في العديد من بلدان المنطقة. وبالتالي، يؤدي تحرير التجارة والتكامل بين بلدان ذات مستويات مختلفة من التنمية في إطار الاقتصاد العالمي إلى تخصّص البلدان النامية في الإنتاج متدنّي القيمة المضافة وضعيف التكنولوجيا.

نتيجة لما سبق، يتعيّن على الدول إعادة النظر في التزاماتها الحالية بشأن تحرير التجارة لأنّها تحدّ من الحيّز السياساتي، وتوخي المزيد من الحذر في التزاماتها المستقبلية. ومن الأهمية بمكان التوقف عند اتفاقيات التجارة الحرة مع الدول المتقدمة، والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، والمواقف التفاوضية لمنظمة التجارة العالمية في جولة الدوحة. فكلها حدّت أو قد تحدّ بشكل كبير من الحيّز السياساتي. وقد يكون التراجع عن بعض هذه الالتزامات ضرورياً لأغراض التنمية الصناعية. لكن الاتفاقيات التجارية لم تقم بتخفيض الرسوم الجمركية فحسب بل حّدت من الحيّز السياساتي أيضاً في مجالات مثل حماية حقوق الملكية الفكرية التي تعيق الهندسة العكسية وحيازة التكنولوجيا، وحظرت أو فرضت قيوداً على استعمال الشروط على المشتريات الحكومية، والدعم، ومتطّلبات الاستثمار، وأهداف التصدير والإجراءات الحمائية. وقد كانت جميع الأدوات المذكورة شديدة الأهمية في الاقتصاديات الصناعية السابقة.

إلى ذلك، تُعتبر سياسات الاستثمار بالغة الأهمية في إطار إستراتيجية التنمية الصناعية لكنها هي الأخرى لا تحظى بالاهتمام الكافي بما

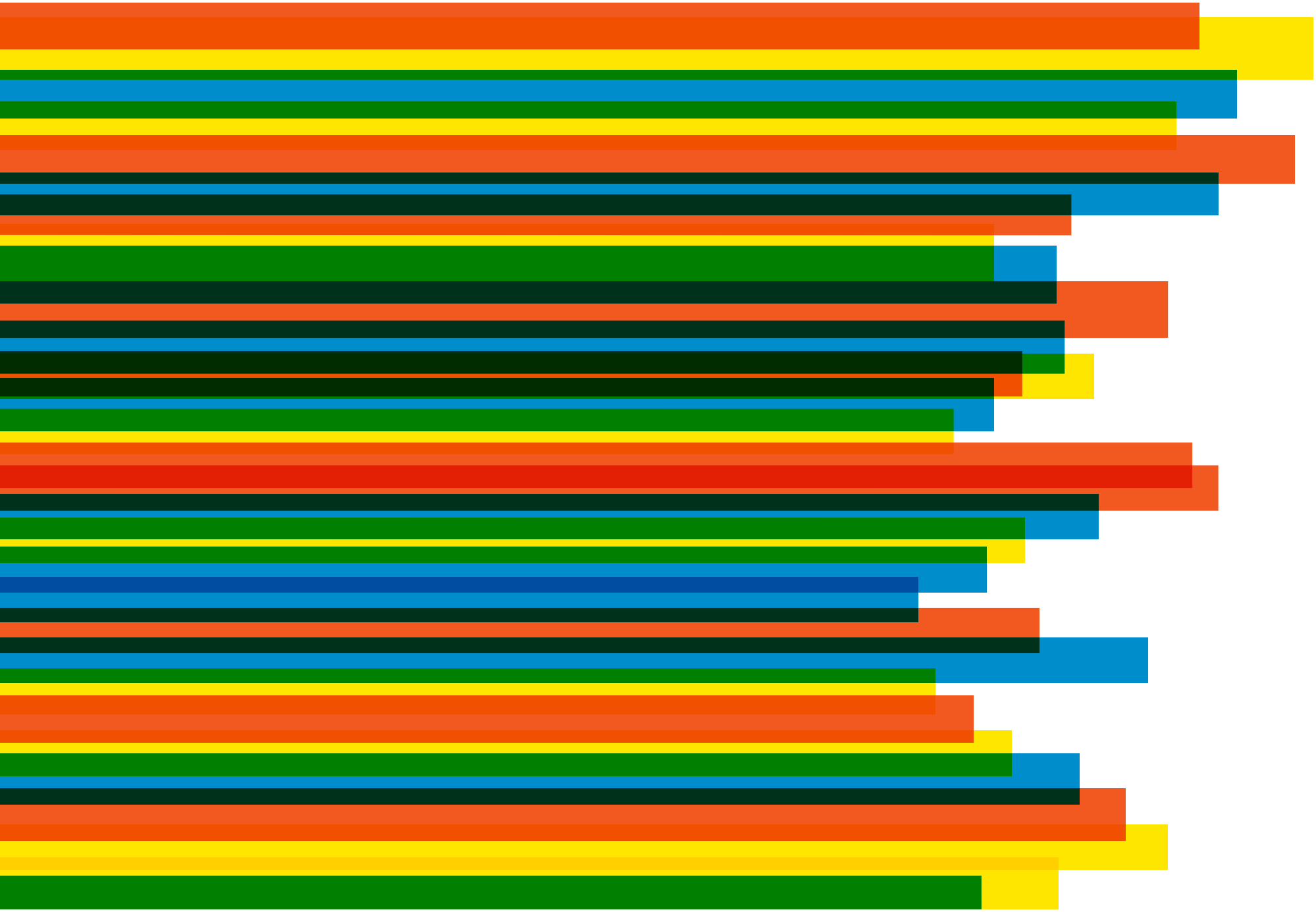
في ذلك في التقرير الحالي. يمكن إرجاع فشل المنطقة العربية في الاستثمار إلى «الظروف الاقتصادية الكلية غير المؤاتية التي تعيق الاستثمار في رأس المال الثابت وتحول دون نمو الإنتاجية ... وكانت قاطرات النمو عادة هي قطاعات العقارات والبناء والقطاع المصرفي والمالي التي تعود بالفائدة بشكل أساسي على أقلية من المستثمرين» (ص ٣٥). ينبغي زيادة التركيز على نوع الاستثمار الواجب استقطابه والذي يتلاءم مع إستراتيجية التصنيع المعتمدة. وليس الاستثمار الأجنبي المباشر هو الذي يجب أن يحدّد التصنيع إنما إستراتيجية التصنيع هي التي يجب أن تحدّد نوع الاستثمار الأجنبي. وفي الوقت عينه، قد يُعيق الاعتماد الكبير على الاستثمارات الأجنبية على حساب الاستثمارات المحلية الجهود التنموية بشكل خطير عبر إضعاف الاستقلال السياسي والاقتصادي.

وتظهر التجربة أن الاستثمار الأجنبي المباشر وسلاسل التوريد العالمية تساهم فعلياً في إدامة الإنتاج في الأنشطة متدنية القيمة المضافة وتمنع الدول من رفع مستوى سلسلة القيمة والالتحاق بركب التصنيع. وعليه، ولضمان استمرارية مثل هذه الإستراتيجية، ينبغي وضع أهداف ملموسة وتعزيز شروط الاستثمار مثل شرط المحتوى المحلي، وأهداف التصدير.. إلخ، وهي عناصر أثبتت أهميتها في الدول حديثة التصنيع. علاوةً على ما سبق، يجب إيلاء المزيد من الاهتمام إلى دور الاستثمار المحلي في إطار عملية التصنيع وإلى أوجه التآزر وإلى نقل التكنولوجيات إلى القطاع المحلي[١٠١]. ويبدو من التقرير أن المنطقة تزخر بإمكانات كبيرة لحشد الموارد المحلية لأغراض الاستثمار. ومن جهة أخرى، تستحق برامج الاستثمار الحكومي والاستثمارات كثيفة العمالة مزيداً من الاهتمام في المنطقة وهي مجالات تتمتع منظمة العمل الدولية بخبرات واسعة فيها. وتمثل معاهدات الاستثمار الثنائية مخاوف أخرى متعلقة بالاستثمار لأنها أفضت أيضاً إلى تضييق الحيّز السياساتي وبخاصة في حماية المستثمرين، والحدّ من قدرة الحكومات على تحديد شروط الاستثمار. وتُعتبر مثل هذه المعاهدات ضارة بشكل خاص لأنها لا تعترف بالمصالح التنموية للدول وتتضمن أحكاماً تجيز للمستثمرين في أغلب الأحيان مقاضاة الحكومة في إطار آليات غير شفافة لفض النزاعات تعطي الأسبقية لحقوق المستثمرين على حساب الحق في التنمية وتؤدي إلى مطالبة المستثمرين الدولة بدفع ملايين الدولارات من مواردها الشحيحة أصلاً.

ومن المهم أيضاً في إطار مقاربة التنمية الصناعية إنشاء نقابات حرّة وديمقراطية ومستقلة وتعزيز المفاوضة الجماعية من أجل ترجمة الوظائف ذات القيمة المضافة والإنتاجية الأعلى إلى أجور أعلى وشروط وظروف عمل أفضل لصالح العمال في المنطقة. وسيساهم ذلك إلى جانب أرضية الحماية الاجتماعية في تحفيز الطلب المحلي والاستثمار وفرص العمل.

وأخيراً وليس آخراً، يتيح التكامل الإقليمي طاقات ضخمة لتحقيق النمو والتنمية الإقليمية، طالما يتم التركيز على البعد الاجتماعي ويتم احترام المشاركة الفاعلة للنقابات المستقلة في إطار من الشفافية والحكم الرشيد. ويستلزم ذلك اعتماد سياسة صناعية إقليمية تضمن التكامل بين هيكليات الإنتاج المتنوعة داخل المنطقة، واعتماد سياسة هجرة إقليمية تحفظ حقوق العمال الوطنيين والمهاجرين على حدّ سواء. ويجب إفساح المجال أمام دور لمصرف تنموي إقليمي يعمل بالتناغم مع السياسة الصناعية الإقليمية. ويمكن أن تكون النتائج كبيرة نظراً للوسائل المالية المتاحة في المنطقة أمام الاستثمارات الإنتاجية الهادفة والمنسّقة. بيد أن هذه الوسائل تعاني حالياً من سوء التوزيع.

خلاصة القول، نظراً للترابط بين توزيع السلطات السياسية والاقتصادية، تدعو الحاجة إلى اعتماد منظور شمولي. وتتوقف القدرة على تحقيق نتائج تلبي التطلعات الشعبية على وضوح واتسّاق وتنسيق الأولويات والمشاريع والبرامج في المنطقة. ومن هذا المنطلق، يجب الحفاظ على الزخم الناشئ عن الانتفاضات العربية من أجل دعم الإصلاحات الرامية إلى تعزيز الديمقراطية السياسية والاقتصادية الحقيقية، الأمر الذي يتطلب قطع الجسور بشكل واضح مع الماضي. لكن لا يمكن مواصلة هذه العملية بدون المشاركة النشطة للحركة العمالية المنظمة في نقابات حرّة ومستقلة وديمقراطية وتمثيلية.



الفصل ٨
منظور أصحاب العمل[١٠٢]

إنشاء بيئة تمكينية لنموّ تقوده المؤسسات وخلق فرص العمل: دور المنظمات الوطنية الممثلة لأصحاب العمل وقطاع الأعمال

لعلّ التحدي السياسي الأكبر الذي يواجه الحكومات في المنطقة هو تحقيق معدّلات أعلى من النمو تؤدي بدورها إلى استحداث مزيد من الوظائف وتوزيع المنافع بعدالة أكبر بين مختلف شرائح المجتمع. فاستحداث ٥٠ الى٧٠ مليون فرصة عمل التي يقدر البنك الدولي أنها ضرورية في المنطقة خلال العقد المقبل من أجل الحدّ من البطالة، يستلزم تغييراً كبيراً في خيارات السياسات. وبحسب التقرير الحالي، فإن تراجع دور الحكومات العربية كمستخدم الملاذ الأخير يعني تزايد الاعتماد على القطاع الخاص كمحرّك أساسي لخلق فرص العمل.

لقد فشلت الإصلاحات الاقتصادية الأخيرة في إطلاق العنان لطاقات القطاع الخاص في المنطقة العربية بعد أن ساهمت الاعتبارات السياسية السائدة قبل العام ٢٠١١ في تقييد قدرة القطاع الخاص على أداء دوره الكامل في هذا المضمار. وقد انحصرت عمليات صناعة السياسات بالأوساط الحكومية دون إسهام يُذكر من قطاع الأعمال. وافتقر القطاع الخاص في أغلب الأحيان إلى الخصائص والشروط الأساسية التي تترجم النمو إلى مستويات عيش أفضل وتزيد من الفرص الاقتصادية كما حصل في الأسواق الناشئة وآسيا وأرجاء أخرى من العالم.

يتناول هذا المقال القصير، من منظور قطاع الأعمال، إطار السياسات القادر على تسهيل بروز نمط نمو شامل في مختلف أرجاء المنطقة يتصدى لتحدي الاستخدام. وهو ينتهي بلمحة سريعة عن دور المنظمات الممثلة للقطاع الخاص في هذه العملية.

سياسات التجارة والمنافسة والاستثمار في خدمة النموّ والابتكار والثروة وخلق فرص العمل

تلعب التجارة دوراً حيوياً في تحديث وتنويع الاقتصاد، وهي عامل تمكين أساسي للابتكار والاستثمار. فالتجارة والاستثمار (بما فيه الاستثمار الأجنبي المباشر) عاملان حاسمان في خلق فرص العمل والحدّ من الفقر، وساهما خلال العقود الثلاثة الفائتة في إحراز تقدم كبير في مجال الحدّ من الفقر على مستوى العالم. وبحسب دراسة مشتركة بين منظمة العمل الدولية ومنظمة التجارة العالمية، تفضي زيادة الكفاءة الناتجة عن تحرير التجارة على المدى الطويل إلى آثار إيجابية على الاستخدام من حيث كمية أو جودة الوظائف أو كليهما معاً[١٠٣].

لكن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تزال من أقل المناطق تكاملاً في العالم، حيث يتجّه قرابة ٦٠ في المائة من صادرات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نحو أوروبا بحكم القرب الجغرافي والعلاقات التاريخية الطويلة، ما يعني ضمناً أن هذه المنطقة لم تدخل نفسها إلى الاقتصاد العالمي ولم تستفد من ارتفاع معدلات النمو المسجّلة في الأسواق الناشئة الأخرى. إلى ذلك، تركّزت صادرات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل أساسي على السلع الأولية والاستهلاكية وبدرجة أقل على سلع ذات قيمة مضافة أو عالية التكنولوجيا أو وسيطة أو رأسمالية شهدت أسرع وتيرة نمو خلال السنوات الأخيرة. باختصار، لم تحصد هذه المنطقة كامل منافع العولمة[١٠٤]. من هنا تدعو الحاجة إلى اعتماد سياسات مدروسة تساعد المؤسسات في تعظيم إمكانات الأسواق العالمية دون التأثير سلباً على المؤسسات المحلية الوليدة.

علاوة على ذلك، يجب أن تركّز جهود السياسات على زيادة الإنتاجية والتنافسية، وبخاصة في صفوف المؤسسات الصغيرة المنتشرة على نطاق واسع في المنطقة العربية، لتمكينها من التوسّع والمنافسة عبر الحدود، بعد أن ساهم ضعف الإنتاجية والابتكار في تقييد تنافسية المؤسسات وتنويع الصادرات. فإنتاجية منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقارب مستويات الإنتاجية في الكثير من البلدان متوسطة الدخل في أميركا اللاتينية، وتتجاوز مستوياتها الإنتاجية في أفريقيا جنوب الصحراء، لكن المقارنة مع بلدان شرق آسيا عالية النمو والبرازيل وتركيا تبرز هول الفروقات في الإنتاجية الإجمالية لعوامل الإنتاج وإنتاجية العمل في الدول غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي[١٠٥].

إلى ذلك، تبقى الاستثمارات في القطاع الخاص متدنية وكثيفة رأس المال. وبسبب ارتفاع دعم الطاقة وتدّني أسعار الفائدة الفعلية، تركّز معظم الاستثمارات الخاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على الأنشطة كثيفة رأس المال.

وترتدي تدابير دعم الشركات الديناميكية الشابة الموجّهة نحو الصادرات أهمية حيوية. فالرياديون يحرّكون ويحدّدون ملامح الابتكار ويسرّعون التغييرات الهيكلية في الاقتصاد ويعتمدون قواعد المنافسة الجديدة، وبالتالي يساهمون في الإنتاجية. لكن الشركات الشابة والصغيرة وغير النظامية هي الأكثر تضرراً في أغلب الأحيان بالقيود القائمة مثل صعوبة الحصول على التمويل وغياب الثقة بقدرة

المحاكم على الدفاع عن حقوق الملكية والتضارب في تفسير اللوائح التنظيمية الحكومية[١٠٦].

تساهم البيئة التنافسية المنفتحة في مجال السياسات في تشجيع المزيد من الشركات الناشئة والفرص الاستثمارية. فالمنافسة تُخرج الشركات غير المنتجة من السوق وتزيد الإنتاجية الإجمالية للاقتصاد. ولذلك، ينبغي تحديد حواجز الدخول إلى السوق والخروج منها مثل الاحتكارات الحكومية والتراخيص العامة وإعادة النظر بها.

ويجب أن تؤدي الإصلاحات إلى فتح اقتصاديات المنطقة أمام المنافسة، ما قد يساعد في إصلاح المؤسسات عديمة الكفاءة والمتعثرة مالياً، وبالتالي تحرير الموارد العامة لإعادة توجيهها نحو مزيد من الإنفاق المنتج مثل الصحة والتعليم أو الاستثمارات العامة.

إرساء أطر تنظيمية شاملة لسوق عمل

ومن المكوّنات الأساسية التي يجب أن تستند إليها أجندات السياسات الجديدة لخلق فرص العمل مراجعة الأطر التنظيمية القائمة من أجل إلغاء الفروقات وضمان المزيد من المشاركة. ففي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تمثّل كلفة الإشعارات المبكرة وتعويضات نهاية الخدمة والغرامات المستحقة لدى إنهاء الخدمة ٥٠ أسبوعاً من الراتب كمعدّل وسطي مقابل ٢٨ أسبوعاً في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى و٢٧ أسبوعاً في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. أما الضرائب على القوى العاملة والاشتراكات الإلزامية للشركات كنسبة من الأرباح التجارية فتشكّل ٢٥ في المائة في شمال أفريقيا مقابل ١٠ إلى ١٣ في المائة في شرق آسيا والباسيفيك وأميركا اللاتينية ومنطقة الكاريبي[١٠٧]. وعليه، وبالرغم من أن الأطر التنظيمية القائمة ترمي إلى حماية العمال، فإنها تعيق خلق فرص العمل في القطاع المنظّم وتساهم في دفع الشركات إلى الاقتصاد غير المنظّم، حيث يعاني الشباب من محدودية الفرص المتاحة أمام تنمية رأس المال البشري وحيث يعاني العمال من غياب الحقوق والحماية على حدّ سواء.

وينبغي تطوير قوانين العمل بطريقة توفر الحماية للعمال وتكون ميسورة الكلفة وعملية بالنسبة للشركات. وهنا تكمن أهمية التصميم. ففي حال تمّ تصميم القانون بعناية كافية، أمكن توفير الحماية المناسبة للعمال وضمان الاستجابة الضرورية للمؤسسات. باختصار، يجب أن يركز جوهر الجهود التشريعية على قوانين قادرة على التطبيق الواسع وعدم تقييد التنافسية.

وبدلاً من أن تكون عملية تحديث سوق العمل والسياسات المراعية للوظائف موضع خلاف لجهة إعادة توزيع المنافع، يجب النظر إليها كسلعة عامة تعود بالفائدة على الجميع على المديين المتوسط والطويل. وكما سنناقش لاحقاً، يُعتبر الحوار الاجتماعي أساسياً في وضع هذا المبدأ موضع التنفيذ.

الأطر التنظيمية المساندة للابتكار والمشجّعة للمنافسة

يجب إدراج الأطر التنظيمية في إطار يتيح الإجراءات الوقائية المناسبة، بحيث يستفيد الجميع من منافع البرامج ذات الصلة بالسياسات. كما يجب اعتماد لوائح تنظيمية جيدة في مجالات الضرائب والأنظمة. وتعتبر عملية تراخيص الأعمال ركيزة أساسية في توفير بيئة أعمال مؤاتية. وتقتضي فعالية التشريعات أن تعالج أوجه القصور في السوق والتي تعيق الاستثمار المنتج وأن توفّق بين المصالح العامة والخاصة.

لكن تبقى المنطقة من أكثر المناطق صعوبة في العالم من حيث ممارسة الأعمال (بحسب مؤشر تيسير الأعمال الخاص بالبنك الدولي، تحتل بلدان المنطقة المرتبة ٩٧ من أصل ١٨٣ كمتوسط إجمالي)[١٠٨]. ولكن حتى في دول مجلس التعاون الخليجي التي تسجّل مرتبة جيّدة بحسب المؤشر، جزئياً بسبب الجهود الإصلاحية الأخيرة (متوسط مرتبة البلدان المذكورة ٤٣)، تسود هواجس أساسية داخل مجتمع الأعمال لجهة التطبيق الفعلي للإصلاحات الأخيرة.

ويتعيّن على صنّاع السياسات إعادة النظر في الأطر القائمة وتحديد وإصلاح الأنظمة الاقتصادية الخانقة. إلى هذا، تتواجد ثغرات إصلاحية في الكثير من البلدان من حيث البيئة التنظيمية والوصول إلى التمويل والأراضي. والجزء الأكبر من المشكلة لا يكمن في السياسات الموضوعة بل في تنفيذ السياسات بشكل متفاوت واستنسابي وتفضيلي.

في إطار المسوحات التي شملت الشركات العاملة في المنطقة، يبرز دوماً موضوع عدم تطابق المهارات مع حاجات السوق كهاجس من هواجس قطاع الأعمال[١٠٩]. وثمة حاجة مستمرة إلى زيادة وتحسين جودة وملاءمة التعليم والتدريب من أجل تلبية حاجات الاقتصاد وأصحاب العمل والمتعلّمين. وهذا يجب أن يتم في مرحلة ما قبل الاستخدام وكذلك في صيغة التعليم والتدريب المستمر لقوة العمل الحالية.

من جهة أخرى، تفتقر برامج سوق العمل النشطة التي تستهدف الشباب في أغلب الأحيان إلى المزيج الضروري من خصائص التصميم الضرورية للنجاح والتي تكون في الكثير من الأحيان على الشكل التالي: (أ) خاضعة للعرض (نظراً لندرة الشراكات مع القطاع الخاص)، (ب) تقليدية (من حيث تركيزها فقط على المهارات الفنية وعلى شكل تدريب نظري)، (ج) لا تقدم خدمات استخدام و/أو وساطة. وفي هذا الإطار، تدعو الحاجة إلى زيادة التدريب على مستوى المؤسسات[١١٠]. ويجب أن يصبح تأهيل جميع الفئات للاستخدام عبر زيادة التعليم وتنمية المهارات بما في ذلك

من خلال التدريب والتعليم المهني وتحسين ملاءمة المهارات لسوق العمل، أولوية دائمة لدى الحكومات بالتعاون مع العمال. وفي إطار هذه المساعي، من المهم إطلاق حوار مكثّف وهادف ومؤسسي بشأن السياسات بين قطاع الأعمال وصناع السياسات التربوية على جميع المستويات وبين جميع القطاعات.

أما دور القطاع العام كمستخدم فيستلزم إعادة نظر جذرية، حيث كان القطاع العام تاريخياً أكبر مستخدم لخريجي الجامعات، الأمر الذي قوّض الروح الريادية عند العمال الشباب المتعلّمين وساهم في إطالة البطالة فترات طويلة وتشويه عملية اكتساب المهارات[١١١]. وبحسب التقرير الحالي، تُعتبر فاتورة الأجور الإجمالية في القطاع العام في المنطقة العربية الأعلى في العالم، حيث تمثّل نحو ٣٨ في المائة من الإنفاق الجاري، وزهاء ضعف المتوسط العالمي (باستثناء الصين). وفي مصر وسوريا والعراق، لا يزال القطاع العام يمثّل تباعاً ٣٠ في المائة و٢٧ في المائة و٣٧ في المائة من إجمالي الاستخدام (مقابل متوسط يتراوح بين ١٥ و٢٠ في المائة عالمياً)[١١٢]. وهذا الوضع غير مستدام ولا يقود إلى نمو القطاع الخاص.

على جميع الحكومات في المنطقة العمل بشكل وثيق مع القطاع الخاص في مجال التدريب الذي يؤدي إلى زيادة الاستخدام في المؤسسات. ويمكن البحث في اعتماد مجموعة من التدابير مثل برامج التدريب في القطاع الخاص المموّلة من وزارات العمل، وتشجيع إعارة موظفي القطاع العام إلى القطاع الخاص[١١٣]. وبالتوازي مع هذه الإجراءات، يجب تشجيع مزيد من المؤسسات الحكومية على اتباع ممارسات القطاع الخاص. ونظراً للنزوع الاجتماعي والثقافي لدى الشباب وأسرهم نحو العمل في القطاع العام، يجب إطلاق حملات توعية عامة لتعزيز إدراك أهمية الفرص المتاحة في القطاع الخاص[١١٤].

معالجة قضايا الفساد والحكم الرشيد

تُعتبر أساليب الحكم الرشيد مهمة لإدارة تعقيدات السياسات وتعزيز أهداف التحويلات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية بما يخدم المواطنين[١١٥]. لقد حال الفساد المستشري دون قيام المؤسسات العاملة في المنطقة بالتخطيط للمستقبل البعيد. ويجب أن تتصف السياسات التنظيمية باليقين والتطبيق المتساوي بحيث تُعامل جميع الفعاليات التجارية على قدم المساواة. كما يجب إرساء مؤسسات عصرية وشفافة تشجّع المساءلة والحكم الرشيد وتضمن العدالة والشفافية في قواعد اللعبة.

من منظور الأعمال، تُعتبر الثقة بالحكومة عاملاً أساسياً في قرارات المؤسسات، مثل قرارات الاستثمار أو التوسّع في الأنشطة والعمليات. ويمكن بلوغ هذه الثقة من خلال الاتساق المستمر في المقاربات الحكومية في صياغة السياسات وتنفيذها[١١٦].

أما الحكم الرشيد فهو ضرورة توازي من حيث الأهمية القضاء على الفساد في القطاعين العام والخاص على حدّ سواء. فهيكليات إدارة الشركات تتسّم بالضعف في المنطقة. وساهم ضعف القضاء وانتشار الشركات الحكومية ساهم في استمرار هذا الوضع. وينبغي وضع حدّ للنظام الوصائي الذي يُستعمل القطاع العام فيه كقاطرة للمحسوبية، وتفكيك شبكات المصالح والامتيازات الشخصية. كما يجب ضمان وصول جميع شرائح المجتمع إلى الفرص الاقتصادية من خلال اعتماد أساليب عادلة وشفّافة وتنافسية.

زيادة الجهود نحو آليات توزيع أكثر كفاءة وعدالة

ينبغي تصميم أنظمة الحماية الاجتماعية بشكل مدروس لضمان حماية الفئات الأكثر هشاشة في المجتمع من خلال تحسين طرق الاستهداف. فأنظمة الحماية الاجتماعية الأفضل استهدافاً تساعد في توفير التمويل للإنفاق على مجالات كالبنية التحتية والتعليم والصحة إلى جانب إرسائها لأسس النمو التشاركي. لقد كانت أنظمة إعادة توزيع في الماضي عديمة الكفاءة وضعيفة الاستهداف في أغلب الأحيان. من هنا أهمية اعتماد الحكم الرشيد وتحسين استهداف الإنفاق على الحماية الاجتماعية. كما يجب أن تبادر الحكومات إلى تبني التزامات واضحة ومتابعتها من أجل تحسين إدارة الأنظمة القائمة.

وفي الوقت الذي جرى فيه توسيع برامج التأمينات الاجتماعية، وبخاصة التقاعد، في عدد كبير من بلدان المنطقة لتشمل غير العاملين في القطاع العام، حصل ذلك في المقابل بطريقة مشتّتة وغير مرضية، حيث بقيت التغطية القانونية والفعلية محدودة. ولا يمكن توسيع التغطية بشكل ملائم ما لم تتجاوز الجهود الحالية نطاق التأمينات الاجتماعية التقليدية. ويجب أن تبادر الحكومات إلى استهداف العمال غير المنظّمين والقوى العاملة المنظّمة الموجودة في ظروف هشة. وينبغي بلورة مجموعة من الحلول، وتشجيع مختلف الجهات المزوّدة باختلاف مواطن قواها وضعفها على توفير التأمينات الاجتماعية. ويجب النظر إلى هذه الجهود والمبادرات كجهود مكمّلة ترمي إلى زيادة التقديم الحكومي لقنوات التأمينات الاجتماعية.

وفي الوقت الذي تستفيد فيه برامج التقاعد من تحوّل ديمغرافي مؤات، فإن تسارع تشيّخ السكان سيشكّل مع الوقت عبئاً كبيراً على الإنفاق العام. من هنا يُعتبر توسيع القاعدة الضريبية ومراعاتها للعدالة والإنصاف عملية أساسية تستدعي التنفيذ بشكل متواز.

الدور المميز لمؤسسات القطاع الخاص في حوار السياسات

بالنسبة إلى اتجاه السياسات نحو إنشاء نموذج تنموي شامل في المنطقة العربية، نص أو استنتاج في التقرير الحالي على «ضرورة بذل المزيد من الجهود وبشكل أفضل في كل شيء». لكن صنّاع السياسات يحتاجون إلى مزيد من التوجيه لجهة تحديد المجالات ذات الأولوية من حيث الإلحاحية وتعظيم الأثر. ويستطيع القطاع الخاص توفير هذا التوجيه عبر المنظمات التي تمثله.

يشكّل تحشيد طاقات الحوار الاجتماعي والسياسي وإغناء عملية صنع السياسات الجيّدة بأفكار وإسهامات الخبراء المدماك الأساسي في مواجهة تحدي الاستخدام في العالم العربي، لكن يجب توخي الصرامة في تحليل السياسات.

كما يجب أن تقوم عملية صنع السياسات على الأدلة والبراهين، حيث تتم دراسة جميع العناصر التي تؤثّر على خيارات السياسات. وعندها فقط يمكن إتخاذ قرارات سليمة. لكن محدودية البيانات في مختلف أنحاء المنطقة العربية تشكّل عائقاً جوهرياً أمام العملية المذكورة، فضلاً عن غياب الأحصائيات الذي يزيد من صعوبة عملية رصد وتقييم السياسات والبرامج.

من هنا يُعتبر الحوار الفاعل مع مجتمع الأعمال من خلال منظمات تمثيلية قوية ركيزة أساسية ليس فقط بالنسبة لخلق فرص العمل بل وأيضاً بالنسبة للتقدّم الاقتصادي لبلدان المنطقة في المستقبل[١١٧]. وينبغي أن تلعب المنظمات التمثيلية الحسنة الأداء في القطاع الخاص دور الرابط بين الشركات والحكومات وبين الاقتصاد الكلّي والجزئي[١١٨].

على مستوى الاقتصاد الكلّي، تلعب الغرف ومنظمات أصحاب العمل دوراً مهما كمصدر للمعلومات الخاصة بالأسواق بالنسبة للحكومات في إطار جهود صنع السياسات. فهي قادرة على تحديد المعوقات أمام نموّ المؤسسات والفرص الاقتصادية وعلى ممارسة الضغوط من أجل إنشاء أو تحسين المرافق العامة، مثل البنية التحتية، وتوفر رأس المال البشري والمادي، وتكنولوجيا المعلومات، والتمويل، ما يحدّ من غموض السياسات الذي يؤثّر سلباً على قرارات الأعمال والاستثمارات. أما على مستوى الاقتصاد الجزئي، فيمكن للغرف ومنظمات أصحاب العمل أداء دور أساسي في تحسين الأداء القطاعي وأداء المؤسسات وزيادة الإنتاجية على حدّ سواء.

لكن في الكثير من بلدان المنطقة، ينبغي القيام بإصلاحات كبيرة لتمكين الغرف ومنظمات أصحاب العمل القائمة من مواجهة التحديات التنموية الكثيرة، وبخاصة لجهة قدرتها على الإسهام في صنع السياسات من خلال كسب التأييد والمناصرة على أساس الأدلة والبراهين والتفاعل مع الجهات المعنية الأخرى كمنظمات المجتمع الأهلي والنقابات.

وعلى الهيئة الوطنية الممثلة للقطاع الخاص على مستوى البلد أن تشير بوضوح إلى انتهاء الأوضاع السابقة التي سمحت لأجزاء معيّنة من القطاع الخاص بالاستفادة من امتيازات السياسات ومن الاختلالات. وعلى القطاع الخاص إثبات قدرته على التغيير[١١٩]. كما يجب أن يدعم القطاع الخاص قيام شبكات أوسع وأكثر تنوعاً من الأعمال لبلوغ المؤسسات الصغيرة خارج المدن الكبرى وإقامة الروابط بين المؤسسات الكبيرة والصغيرة. ويُعتبر ذلك ضرورياً لبرامج عمل الغرف ومنظمات أصحاب العمل وكذلك للحدّ من أوجه التهميش الاقتصادي والاجتماعي التي تفضي إلى الكثير من النزاعات[١٢٠].

توصيات خاصة بالغرف ومنظمات أصحاب العمل في المنطقة

تعزيز دور السياسات: في الكثير من الحالات، تجهل الحكومات في المنطقة سبل صياغة السياسات بفعالية بسبب افتقارها إلى ما يكفي من المعلومات للقيام بخيارات مدروسة. وفي هذا الإطار، يجب أن تكون الغرف ومنظمات أصحاب الأعمال بمثابة همزة الوصل بين القطاع الخاص والمسؤولين الحكوميين. على سبيل المثال، لا تجيد السوق تنسيق المهارات بشكل جيد، وبالتالي على الغرف ومنظمات أصحاب العمل توفير المعلومات للحكومات بشكل أفضل كمّاً ونوعاً من أجل زيادة كفاءة وفعالية التدريب. ولكن على الغرف ومنظمات أصحاب الأعمال أن لا تكتفي بتوفير المعلومات، بل أن تقوم بتفسيرها ثم تبويبها بطريقة تستجيب لحاجات مجتمع الأعمال.

المنظمات الشاملة: في حال كانت الغرف ومنظمات أصحاب الأعمال قادرة فعلاً على أن تتحدث باسم جميع قطاعات الأعمال وجميع أنواع المؤسسات الصغيرة أو الكبيرة، يزداد احتمال أن تقوم الحكومات وسواها من الجهات المعنية الأخرى بتحديد واعتماد النوع والمستوى الصحيح من السياسات.

التواصل والتفاعل: لقد اكتسبت منظمات المجتمع الأهلي بما فيها النقابات العمالية مصداقية متزايدة لدى الرأي العام في خضم الاضطرابات التي وقعت في العامين ٢٠١١ و٢٠١٢. وبالتالي، تحتاج الغرف ومنظمات أصحاب العمل إلى التواصل مع هذه الجهات الفاعلة إن أرادت النجاح في التأثير على السياسات العامة لصالح دعم النمو والازدهار.

حاجة المنظمات إلى الإعلام: يُعتبر الاستخدام الفاعل لوسائل الإعلام أساسياً بما في ذلك التلفزيون والراديو وشبكات التواصل الاجتماعي من أجل نقل المواقف واكتساب المعلومات.

المصداقية ضرورية جداً: تسعى الحكومات في ظلّ البيئة الحالية إلى البحث عن معلومات ذات مصداقية لصياغة سياسات تساهم في تحقيق النمو وخلق فرص العمل. وتستطيع الغرف ومنظمات أصحاب العمل توفير هذه المصداقية بشرط أن تكون الصوت الحقيقي الممثل لقطاع الأعمال، والمستقل عن التأثيرات الأخرى، وبالتالي تستطيع ترسيخ سمعة طيّبة في مجال تقديم التحاليل والمعلومات الموثوقة والسديدة. كما عليها التدخل على المستوى السياسي مع الحفاظ على حيادها السياسي وعدم التلكؤ عن معالجة قضايا الديمقراطية عند الضرورة.

وخلاصة القول، يطرح هذا التقرير تحديات صعبة ومعنّدة تستلزم إحداث تحوّلات أساسية على مستوى السياسات. ومع ذلك، ينبغي إطلاق العنان للطاقات الريادية وضمان تكافؤ الفرص وإتاحة المعلومات ورفع الوعي لأن الشركات تستطيع أن تلعب دور الحافز في تسريع عجلة النمو في القطاع الخاص وفي توليد الثروات وإتاحة فرص عمل جديدة ناهيك عن ضمان عدالة أكبر في توزيع الثروات والاستفادة بشكل أمثل من الفرص المتاحة في الأسواق الدولية.

وعلى منظمة العمل الدولية وسواها من الوكالات الأممية أن تزوّد الحكومات والشركاء الاجتماعيين في المنطقة بالخبرات والمشورة الضرورية لإنشاء بيئة تمكين قادرة على خلق فرص عمل جيدة ومنتجة من خلال سياسات خاصة بالشركات.

وفي أي نظام جديد أو ناشئ لتوزيع الثروات، تكون «نافذة الإصلاح» ضيّقة. فالمواطنون يتوقون إلى الإصلاح والتغيير الفوري – ولو كانت التغييرات والإصلاحات المطلوبة غير شعبية. وفي الأوساط الطبية، يشيع استعمال عبارة «الساعة الذهبية»، ويُقصد بها أهمية إعطاء العلاج إلى المريض خلال الساعة الحرجة التي تلي وقوع الإصابة[١٢١]. في العالم العربي، نحن نعيش اليوم ساعة ذهبية، ولقد دقّت ساعة التغيير.

الهوامش

الفصل ١: الإنتاج ونمو الاستخدام

١ أحمد و غييوم (٢٠١٢).

٢ الدردري وآخرون (٢٠١٢).

٣ يُعزى غياب النمو في الدخل الفردي في دول مجلس التعاون الخليجي جزئياً إلى تواصل الازدياد في عدد المهاجرين.

٤ لا يجب المبالغة في تقدير أهمية ارتفاع قيمة مرونة الاستخدام إلى الإنتاج نسبياً في سياق يسوده النشاط الاقتصادي غير النظامي بشكل كبير. وفي ظل تسارع النمو في عرض اليد العاملة، من غير المستبعد ارتفاع نمو الاستخدام إلى حد ما بصرف النظر عن النمو في الإنتاج، حيث أن الباحثين عن عمل يحتاجون إلى العمل في مكان ما في نهاية المطاف. وفي حال تم ذلك في الاقتصاد غير المنظم، سيتم التقليل من أهمية إسهامهم في نمو الإنتاج. وفي ظل مثل هذه الظروف التي تشهد فائضاً في القوى العاملة، تبرز التغيّرات في سوق العمل بشكل خاص من خلال تراجع نوعية الوظائف وانتشار الاستخدام بأجور متدنية.

٥ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١١ أ).

٦ أنظر البنك الدولي (٢٠٠٧ أ).

٧ أمين ومعاونيه (٢٠١٢).

٨ إلى جانب الاتجاه نحو خصخصة الخدمات الاجتماعية، تم تخصيص نفقات مالية ضخمة للدعم غير المدروس، فيما سجّل الإنفاق على الأغراض العسكرية والأمنية أعلى مستوياته في العالم حيث بلغ نحو ٥,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع المتوسط العالمي البالغ ٢,٥ في المائة(ورقة أساسية حول «ظروف الاقتصاد الكلي والتداعيات على سوف العمل»). كما احتضنت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكبر عدد من اللاجئين وطالبي اللجوء في صفوف المهاجرين (٦٥ في المائة) مقابل متوسط عالمي يبلغ ٨ في المائةو١٥ في المائة في البلدان المتدنية الدخل والبلدان العالية الدخل و٢ في المائة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. أنظر البنك الدولي (٢٠١١).

٩ أنظر الفصل ٥ حول الحماية الاجتماعية.

١٠ المعهد الدولي للدراسات العمالية (٢٠١١ ب)؛ أحمد وغييوم (٢٠١٢).

١١ المرجع نفسه.

١٢ في العام ١٩٧٥، كان عدد العمال المهاجرين أقل من العمال الوطنيين في دول مجلس التعاون الخليجي (١,١ مليون عامل مهاجر مقابل ١,٧ مليون عامل وطني). في العام ٢٠١٠، انقلبت الآية فأصبح عدد العمال المهاجرين ١٤ مليون مقابل ٥,٩ مليون عامل وطني.

١٣ المعهد الدولي للدراسات العمالية (٢٠١١ أ).

١٤ المكاوي (٢٠١١).

١٥ مؤشر Lobaton Kaufmann-Kraay-Zoido هو مؤشر ذاتي يأخذ بالاعتبار حرية التعبير وحرية التنظيم وحرية الإعلام إلى جانب مدركات المواطنين بشأن قدرتهم على المشاركة في اختيار حكوماتهم. وتتراوح التقديرات بين ناقص ٢,٥ قريباً (أداء ضعيف) و٢,٥ (أداء قوي). أنظر كوفمان وكراي وزويدو لوباتو (١٩٩٩).

١٦ مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية(٢٠١٠).

١٧ القاضي، والخفيف وخالدي (٢٠١٢).

١٨ راجع الفصل ٢ ودراسة مونتينيغرو وهيرن.

١٩ البنك الدولي (٢٠٠٨ أ).

٢٠ راجع البنك الدولي (٢٠١١).

٢١ دوكييه وجوهانسون دي سيلفا ومرفوق (٢٠١٠).

٢٢ تتم مناقشة إجراءات الحماية الاجتماعية بشكل منفصل في الفصل ٥.

٢٣ العمل اللائق، بحسب منظمة العمل الدولية، هو الذي يلبي الشروط الدنيا لظروف الاستخدام والأجر والحماية الاجتماعية ومعايير العمل والحوار الاجتماعي. وتُعتبر هذه المجالات مترابطة ومتداخلة ومتآزرة بالرغم من ملاءمتها للظروف والأولويات القطرية المنشودة من خلال تطبيق معايير العمل الدولية.

٢٤ منظمة العمل الدولية (٢٠١٠ ب).

٢٥ راجع إسلام و فيريك (٢٠١١).

٢٦ تمت مراجعة هذه الفرضية باتجاه مقاربة أكثر توازناً لضوابط رأس المال، أنظر صندوق النقد الدولي، (٢٠١١ أ).

٢٧ تزاناتوس وآيدت، (٢٠٠٦).

٢٨ نولاند وباك (٢٠٠٧).

٢٩ أنظر الفصل ٣.

الفصل ٢: السكان، وعرض اليد العاملة، والاستخدام والبطالة

٣٠ في دول مجلس التعاون الخليجي، يُعزى هذا التراجع جزئياً إلى الهجرة حيث تتجاوز أعمار معظم العمال المهاجرين ٢٥ سنة. وتعتبر عدم إمكانية توقع الهجرة المستقبلية السبب وراء عدم ورود أي توقعات في الرسم ٢-٢ بعد السنة الحالية.

٣١ أنظر الملحق من أجل الإطلاع على الإحصاءات المقسّمة بحسب الأقاليم الفرعية. وتشير البيانات إلى ١٨ دولة عربية تشكل ٩٦ في المائة من إجمالي السكان في ٢٢ دولة عربية. وتضم هذه البلدان الجزائر، والبحرين، ومصر، والعراق، والأردن، والكويت، ولبنان، وليبيا، والمغرب، وعُمان، والأرض الفلسطينية المحتلة، وقطر، والسعودية، والسودان، وسوريا، وتونس، والإمارات العربية المتحدة واليمن.

٣٢ يُقاس التمييز في الاستخدام بواسطة مؤشر دانكن. أنظر تزاناتوس (١٩٩٩).

٣٣ روبيري (٢٠١٢).

٣٤ بلوم ووليامسون (١٩٩٧).

٣٥ يونغ (١٩٩٥).

٣٦ بلاكدن و بانو، (١٩٩٩).

الفصل ٣: نوعية الوظائف ومستويات المعيشة

٣٧ يتسّم النموذج التنموي في دول مجلس التعاون الخليجي بميزات مختلفة من حيث النمو والاستخدام، حيث يعتمد على النفط وعلى العمال الوافدين الذين يعملون في القطاع الخاص أكثر من العمال الوطنيين. وقد تم تناول ذلك بشكل منفصل في الفصل ٢.

٣٨ في حال تحديد الفقر بـ١,٢٥دولار يومياً، يبلغ الانخفاض ٥١ في المائة.

٣٩ المعلومات مستقاة من دراسة تشمل ٦٩ بلداً، حيث شهد نحو ثلاثة أرباعها تراجعاً في حصة الأجور.المعهد الدولي لدراسات العمل، ٢٠١١.

٤٠ كان التراجع في الفقر في أقاليم أخرى أسرع وتيرة من التراجع في المنطقة العربية لكنه انطلق من مستوى أعلى وهو يتأثر بشكل غير متناسب بالنمو الاقتصادي السريع في الصين.

٤١ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١١ أ). يتم احتساب معدل الفقر الإقليمي على أساس البلدان التالية: الجزائر (١٩٩٤-٢٠٠٠)، جزر القمر (١٩٩٥-٢٠٠٤)، جيبوتي (١٩٩٦-٢٠٠٢)، مصر (١٩٩٠-٢٠٠٨)، الأردن (١٩٩٠-٢٠٠٧)، لبنان (١٩٩٧-٢٠٠٥)، موريتانيا (١٩٩٦-٢٠٠٤)، المغرب (١٩٩٠-٢٠٠٧)، الأرض الفلسطينية المحتلة (١٩٩٨-٢٠٠٨)، سوريا (١٩٩٧-٢٠٠٧)، تونس (١٩٩٠-٢٠٠٥) واليمن (١٩٩٨-٢٠٠٦).

٤٢ يعزى تدني مستويات الفقر واللامساواة في الدول العربية في جزء منه إلى وجود منظمات خيرية مجتمعية.

٤٣ بيبي ونابلي (٢٠١٠).

٤٤ أنظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١١ أ).

٤٥ قاعدة البيانات الخاصة باستفتاء غالوب العالمي.

٤٦ بلحاج حاسين وأسعد وصالح أصفهاني (٢٠١١).

٤٧ جلال وسليم (٢٠١٢).

الفصل ٤: التعليم والمهارات

٤٨ يبلغ متوسط معدل القرائية ٨٣ في المائة في المجموعة التي تضم العراق وموريتانيا والسودان واليمن.

٤٩ سليمان (٢٠١٢).

٥٠ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٣ و٢٠١١ أ)، البنك الدولي (٢٠٠٨ أ) واليونسكو ومنتدى البحوث الإقتصادية.

٥١ البنك الدولي (٢٠٠٧).

٥٢ لكن التفسيرات من جانب العرض ترتدي أهمية بسبب الاختلافات في النوع الاجتماعي. مثلاً، يتجاوز معدل التحاق الإناث بالتعليم وبخاصة في المرحلتين الثانوية والجامعية معدل التحاق الذكور. والأمر نفسه بالنسبة لتفوق الإناث على الذكور في نتائج الاختبارات.

٥٣ البنك الدولي (٢٠٠٨ أ).

٥٤ تُعتبر تونس ومصر رائدتين في مجال الإصلاح الاقتصادي خلال العقدين المنصرمين. أما لبنان فيسجّل أعلى مستويات الإنفاق على التعليم الخاص في العالم.

٥٥ يُحتسب مؤشر التعليم بواقع ثلثي مؤشر قرائية الراشدين + ثلث إجمالي مؤشر الالتحاق (أ) مؤشر قرائية الراشدين = (معدل القرائية الفعلي -٠)/ (١٠٠-٠) (ب) مؤشر الالتحاق الإجمالي = (معدل الالتحاق الإجمالي الفعلي-٠) / (١٠٠-٠). ويُقصد بالصفر المعدّل الممكن الأدنى و١٠٠ المعدّل الممكن الأقصى. راجع تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١١ ب).

٥٦ يمثّل متوسط الخسارة التغيير في مؤشر التعليم في كل بلد من البلدان في حال تعديله بالفروقات في توزّع سنوات الدراسة على أساس البيانات المستقاة من المسوحات الأسرية.

٥٧ فيش (٢٠٠٧) أمام اجتماع المساهمين في شركة سوني للابتكار في أميركا في العام ٢٠٠٩.

٥٨ المرجع نفسه.

٥٩ تعاني منطقة الشرق الأوسط أكثر من شمال أفريقيا من ارتفاع معدلات البطالة (١٤,٢ في المائة مقابل ٩,٦ في المائة)، حيث تبلغ معدلات الالتحاق بالتعليم المهني والفني ١٩ في المائة في الشرق الأوسط و٧ في المائة في شمال أفريقيا. أنظر اليونسكو (٢٠١١) وسليمان (٢٠١٢).

٦٠ يوسف وزين وسويد (٢٠١١).

٦١ حمدان وغاسبار (٢٠٠٣).

٦٢ معهد اليونسكو للإحصاء (٢٠١١).

٦٣ الأمانة العامة للتخطيط التنموي (قطر) والبنك الدولي (٢٠٠٥).

٦٤ في المقابل، يتيح القطاع العام الكثير من التدريب أثناء الوظيفة بما في ذلك في مجالات أساسية يتولاها عادة قطاع التعليم –كاللغة والحساب، حيث يتم توظيف الكثيرين ليس على أساس الجدارة بل نتيجة شعور الحكومة بوجوب إتاحة الاستخدام وإن لم يكن ذلك ضرورياً بلغة الأعمال.

٦٥ ليست هذه الظاهرة حكراً على الدول الغنية بالنفط. فكما ورد في الفصل ١، يستخدم أصحاب العمل في بعض البلدان الأخرى (كلبنان والأردن) أعداداً كبيرة من المهاجرين بالرغم من أن أنظمة التعليم المحلية تنتج عدداً كبيراً من الطلاب لا تستوعبهم السوق المحلية.

٦٦ سليمان (٢٠١٢).

٦٧ البنك الدولي (٢٠٠٨ أ).

٦٨ تحليل علمي مفصّل ضروري لتقييم التأثير النسبي لعرض اليد العاملة والطلب على اليد العاملة على الاستخدام/البطالة في المنطقة.

٦٩ تسجّل المنطقة العربية عائدات تعليمية متدنية في القطاع الخاص بواقع ٥,٥في المائة بالمقارنة مع ٩,٤في المائة في الاقتصاديات المتدنية والمتوسطة الدخل. إلى هذا، يبدو أن معدلات عائدات التعليم خلال العقدين أو العقود الثلاثة الأخيرة قد تراجعت داخل المنطقة العربية كما ظهر من خلال عمليات الرصد لسنوات مثلاً في المغرب (من ١٦ إلى ٧,٩ في المائة) وتونس (من ٨ إلى ٤,٤في المائة). أنظر البنك الدولي (٢٠٠٨ أ).

٧٠ يمكن أن يُعزى تدني عائدات التعليم العالي، حسب الاقتضاء، إلى ارتفاع الحد الأدنى للأجور نسبياً. وهذا مجال يستلزم المزيد من الأبحاث المتعمقة.

الفصل ٥: الحماية الاجتماعية

٧١ منظمة العمل الدولية (٢٠٠٩).

٧٢ يركّز هذا التقرير على التطورات الحاصلة بعد عام ٢٠١٠ في مجال الحماية الاجتماعية. وبخصوص التغييرات بعد عام ٢٠٠٨، أنظر تزاناتوس (٢٠٠٩) وبهرندت (٢٠٠٩).

٧٣ د.أ روبالينو وآخرون (٢٠٠٥).

٧٤ المرجع ذاته.

٧٥ صندوق النقد الدولي (٢٠٠٨).

٧٦ البلدان العربية فوق خط الانحدار هي اليمن ولبنان والمغرب وسوريا وتونس ومصر وليبيا، وتحت الخط هي الجزائر والأردن والعراق.

٧٧ روبيري (٢٠١٢).

٧٨ المرجع نفسه.

٧٩ تتمتع اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي بواحد من أعلى معدلات الاستهلاك للفرد الواحد في العالم. Economist Intelligence Unit (٢٠١٠).

٨٠ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ منظمة العمل الدولية (٢٠١٢). أبازا ولا (٢٠١١).

٨١ بعد الأزمة المالية العالمية في العام ٢٠٠٨، بادرت مصر إلى إعادة هيكلة نظام التقاعد فيما اعتمد الأردن ربط التقاعدبمؤشر التضخم. أما تونس فقد خفّضت اشتراكات الضمان الاجتماعي للشركات المتضررة من الأزمة المالية العام ٢٠٠٨. وبادرت دول مجلس التعاون الخليجي إلى دعم دخل العاطلين عن العمل بعد الأزمة المذكورة. مثلاً، استفاد العمال الوطنيون المسرحون من الشركات الخاصة في الكويت من ٦٠ في المائة من الرواتب

المدفوعة من أصحاب العمل السابقين ومن مخصصات غلاء المعيشة لفترة أقصاها ٦ أشهر. انظر تزاناتوس (٢٠٠٩).

٨٢ سيف وشقير (٢٠٠٩).

٨٣ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١١ أ).

٨٤ أورازم وسيدلاسيك وتزاناتوس (٢٠٠٩).

الفصل ٦: آفاق المستقبل واتجاهات السياسات

٨٥ فيريك (٢٠١١)، والبنك الدولي (٢٠٠٧).

٨٦ تتفاوت التوقعات بشأن النمو الضروري في الوظائف بشكل ملحوظ تبعاً للزيادة المتوقعة في عرض الوظائف (وبخاصة معدل مشاركة النساء في القوى العاملة) وتبعاً لثبات البطالة عند مستوياتها الحالية أو انخفاضها. وبحسب منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية (٢٠١١)، « تدعو الحاجة إلى استحداث ٢٥ مليون وظيفة خلال العقد المقبل أي تحقيق معدل نمو سنوي بواقع ٥,٥ في المائة أي بزيادة نقطة مئوية عن متوسط معدل النمو السائد في العقد الأخير، وذلك من أجل تثبيت البطالة عند مستوياتها الحالية» (ص ٤٣). وبحسب البنك الدولي (٢٠١١) تحتاج المنطقة ضعف عدد الوظائف أي ما لا يقل عن ٥٠ مليون وظيفة. ويستلزم ذلك متوسط معدل نمو سنوي بواقع ٦,٥ في المائة على مستوى المنطقة وبواقع ٧,٥٥ على مستوى البلدان غير النفطية.أما بحسب شاملو (٢٠٠٨) فتدعو الحاجة إلى استحداث ٥٤ مليون وظيفة خلال السنوات الـ١٥ المقبلة من أجل استيعاب الوافدين الجدد واستحداث ٦٨ مليون وظيفة جديدة من أجل القضاء على البطالة. أما صندوق النقد الدولي (٢٠٠٧) فقد قدّر أن المنطقة العربية بحاجة إلى ما يناهز الـ١٠٠ مليون وظيفة جديدة بحلول العام ٢٠٢٠ من أجل استيعاب العاطلين عن العمل حالياً والوافدين الجدد إلى سوق العمل. ومن أجل بلوغ هذا الهدف، يجب تحقيق نمو مطرد في إجمالي الناتج المحلي الفعلي بواقع ٦–٧ في المائة سنوياً، أي ضعف المتوسط السائد في أواخر التسعينيات.

٨٧ ها وآخرون (٢٠١٠).

٨٨ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١١ أ).

٨٩ المرجع نفسه.

٩٠ أمين وآخرون (٢٠١٢).

٩١ مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية (٢٠١٢).

٩٢ أنظر علي، أ.أ.ج (٢٠٠٤).

٩٣ أمين وآخرون (٢٠١٢).

الفصل ٧ : منظور العمال

٩٤ إعداد إستير بوسير، المدير المساعد، مكتب الإتحاد الدولي لنقابات العمال، جنيف.

٩٥ الإتحاد الدولي لنقابات العمال (٢٠١٢)، دراسة مقارنة بشأن تشريعات العمل في ثماني دول عربية: حماية حقوق النساء العاملات.

٩٦ البنك الدولي (٢٠٠٧، ب).

٩٧ المرجع ذاته.

٩٨ اليونيدو (٢٠١١).

٩٩ رينيرت (٢٠٠٩) وتشانغ (٢٠٠٢).

١٠٠ رينيرت (٢٠٠٧).

١٠١ أنظر إلى أميسدن (٢٠٠٧).

الفصل ٨: منظور أصحاب العمل

١٠٢ ماهر المحروق، المدير العام لغرفة الصناعة الأردنية. كما ساهم في إعداد هذا الفصل زملاء من المنظمة الدولية لأصحاب العمل ومكتب منظمة العمل الدولية لأنشطة أصحاب العمل.

١٠٣ منظمة العمل الدولية/ منظمة التجارة العالمية (٢٠٠٧).

١٠٤ صندوق النقد الدولي ،(٢٠١١، ب).

١٠٥ البنك الدولي (٢٠٠٩)، ص ٦٤.

١٠٦ البنك الدولي (٢٠٠٥).

١٠٧ البنك الدولي (دراسة مقبلة).

١٠٨ البنك الدولي، مؤسسة التمويل الدولية (٢٠١١).

١٠٩ في مسوحات تقييم مناخ الاستثمار، برزت مهارات القوى العاملة كعائق أساسي أمام إنشاء الأعمال بالنسبة إلى ٣٧ في المائة من المؤسسات في شمال أفريقيا مقابل ٢٤ في المائة في أميركا اللاتينية و١٤ في المائة في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى و٦ في المائة في شرق آسيا. البنك الدولي (دراسة مقبلة).

١١٠ تسجّل المنطقة أدنى مستويات التدريب في المؤسسات. راجع الفصل ٤ وتقرير المنتدى الاقتصادي العالمي (٢٠١١).

١١١ ١٠ مؤسسة التدريب الأوروبية (٢٠٠٩).

١١٢ مذكرة مفهومية موجزة تصدر قريباً عن البنك الدولي.

١١٣ بونغلاوالا (٢٠١١)، ص ٣٥–٣٦.

١١٤ المرجع نفسه.

١١٥ بحسب استفتاء شمل ٣٩٠٠ مواطن في ستة بلدان عربية في أواخر العام ٢٠٠٥، تم تحديد «القضاء على الفساد ومحاباة الأقارب» كثالث أهم هاجس لدى المواطنين بعد «توسيع نطاق فرص الاستخدام» و «تحسين أنظمة الرعاية الصحية»؛ وقد شمل الاستفتاء والعيّنات مصر (٨٠٠)، والأردن (٥٠٠)، ولبنان (٥٠٠)، والمغرب (٨٠٠)، والسعودية (٨٠٠)، والإمارات العربية المتحدة (٥٠٠)، IBOPE Inteligencia، «موقف العرب: ٢٠٠٥».

١١٦ بيان مشترك صادر عن غرفة التجارة الدولية والمنظمة الدولية لأصحاب العمل (٢٠٠٧).

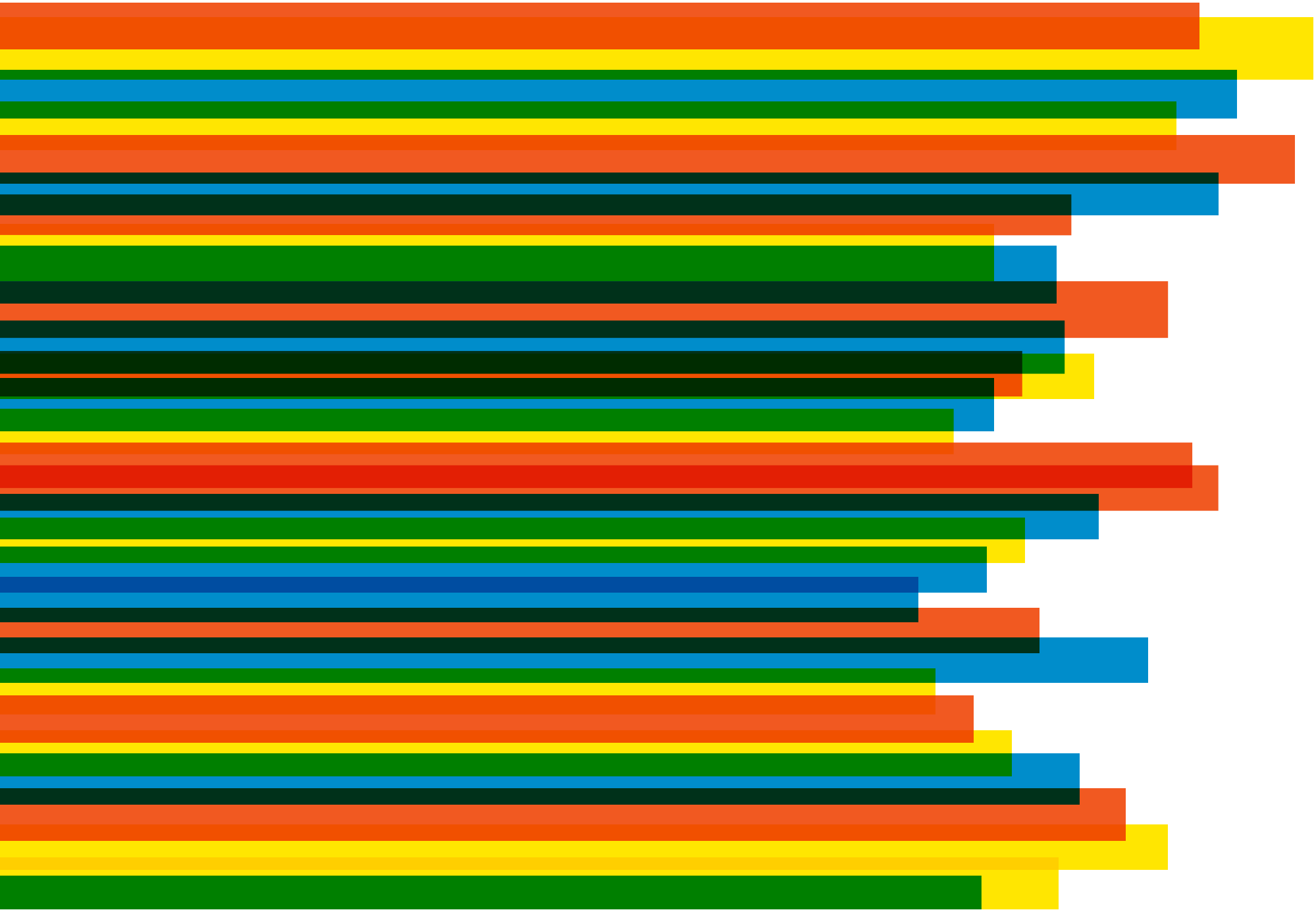
١١٧ كان وجود مجتمع مدني مستقل أهم عامل في تحديد قدرة بلدان أوروبا الوسطى والشرقية على إجراء تحوّل اقتصادي ناجح وسريع بعد سقوط حائط برلين؛ ألكسندر شكولنيكوف وآنا نادروكيفيغتز، ٢٠١٠.

١١٨ مذكرة أوروبا للأعمال (٢٠١٠).

١١٩ راجع الدروس الأساسية المستقاة من دراسة ألكسندر وغوندوش وسوبيدي (٢٠٠٩).

١٢٠ بانفيلد، غوندوس و كيليك، (٢٠٠٦)، ص ٧.

١٢١ ميندليسن–فورمن وماشات ، (٢٠٠٧)، ص ٢–٣.



الملحق
المنهجية وتجميع البلدان

يستند التقرير الحالي إلى استقصاء علمي للطلب والعرض على اليد العاملة يقوم بتحديد الاستخدام والإطار المؤسسي الذي يحدّد العمل اللائق، وبخاصة الحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي كجزء من حرية التعبير ومساءلة الحكومات. وقد تم استقاء المواد الواردة ضمن التقرير من مجموعة من الأوراق الأساسية التي تم تفويضها إلى منظمات مختلفة والتي تم تلخيصها بمساعدة أدلة إضافية واردة ضمن التقرير.

ويركّز التقرير على التطورات التي حصلت بشكل رئيسي في العقدين الذين أفضيا إلى العام ٢٠١٠، عندما تم إطلاق الإصلاحات الاقتصادية في الكثير من البلدان العربية. ويحاول التقرير تحديد النتائج والقضايا المشتركة في المجال الاقتصادي وأسواق العمل في المنطقة العربية، لكنه يأخذ بالاعتبار الخصوصيات السائدة في الدول العربية. وفي هذا السياق، يقسّم التقرير المنطقة العربية إلى ثلاثة أقاليم فرعية إستناداً إلى الأنماط المستخرجة من الخلاصات العلمية (الإطار أ١).

وبالرغم من شيوع التعميمات، يسود تغيّر ملحوظ ما بين الأقاليم من حيث هيكلية أسواق العمل ونتائج الاستخدام. وبالتالي، يتناول التقرير هيكلية أسواق العمل العربية والاتجاهات السائدة فيها على المستوى الإقليمي الفرعي ويستخلص بعض التعميمات التي تنطبق بشكل وبآخر على المنطقة العربية برمتها.

الإقليم الفرعي الأول هو الشرق الأوسط الذي يشمل لبنان والعراق والأردن والأرض الفلسطينية المحتلة وسوريا واليمن. بعبارة أخرى، يستثني هذا التقرير دول مجلس التعاون الخليجي من إقليم الشرق الأوسط والجمهورية الإسلامية الإيرانية والتي يتم إدراجها عادة في الإحصائيات الإجمالية الخاصة بالشرق الأوسط بشكل خاص وبمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل عام.

الإقليم الفرعي الثاني يضم دول مجلس التعاون الخليجي: البحرين، والكويت، وعُمان، وقطر، والسعودية والإمارات العربية المتحدة. في هذه البلدان، تُعتبر القيود المالية على المدى القصير أقل إلزاماً فيما تعتمد أسواق العمل على نحو غير متناسب على العمال المهاجرين.

الإقليم الفرعي الثالث يضم شمال أفريقيا أي الجزائر ومصر وليبيا والمغرب وتونس والسودان. وعليه، يستثني التقرير أربعة بلدان عربية أخرى وهي جزر القمر وجيبوتي وموريتانيا والصومال بسبب غياب البيانات عموماً بشأنها. وتضم البلدان الـ١٨ المشمولة في هذه المجموعة أكثر من ٩٦ في المائة من السكان في المنطقة العربية.

وبالرغم من كثرة القواسم المشتركة بين البلدان العربية، إلا أن الاختلافات السائدة بينها على أكثر من مستوى هي أكبر من متوسط الاختلافات السائدة بين المنطقة العربية وسواها من المناطق. على سبيل المثال، تزخر بعض البلدان العربية باحتياطي مهم من الغاز والنفط فيما تم استنفاد الاحتياطي تقريباً في البلدان الأخرى أو فيما تفتقر البلدان لأخرى إلى أي احتياطي. كما تزخر بعض البلدان العربية بموارد مائية وافرة وتتمتع بالأمن الغذائي من خلال الإنتاج المحلي أو بسبب ارتفاع الدخل فيها بخلاف البلدان الأخرى. في بعض البلدان، تُعتبر الزراعة جزءاً مهماً من الاقتصاد، فيما يُعتبر قطاع الخدمات القطاع المهيمن في بلدان أخرى. كما تختلف بلدان المنطقة بشكل كبير من حيث حجم السكان ودخل الفرد الواحد. من جهة أخرى، تتمتع بعض البلدان بعلاقات تجارية قوية مع أوروبا، فيما تتجه البلدان الأخرى بشكل أكبر إلى الأسواق في المناطق الأخرى.

وعلى نحو مشابه، تتفاوت الديناميكيات بين البلدان العربية الأخرى. وإذا ما وضعنا جانباً الاختلافات من حيث التعرض للتأثيرات الجيوسياسية، يشهد الوضع السياسي الداخلي في بعض البلدان تطوراً (ويتأرجح بين الانتقال الديمقراطي والنزاع) فيما لا تزال بلدان أخرى عرضة للخطر في مرحلة ما بعد النزاعات. فضلاً عن ذلك، تتدنى الخصوبة في بعض البلدان لكنها ترتفع في بلدان أخرى. وبالتالي، بلغت بلدان مختلفة مراحل مختلفة من التحوّل الديمغرافي الذي يشكّل مكوّناً مهماً من أنظمة الضمان الاجتماعي وعرض اليد العاملة. إلى جانب ذلك، تعتمد بعض البلدان على الهجرة إلى الخارج من أجل معالجة أوجه القصور في أسواق العمل، فيما لا تزال الهجرة قائمة نتيجة الطلب على اليد العاملة الذي لا يلبي العرض على اليد العاملة.

بشكل عام، تعاني المنطقة العربية من غياب الإحصائيات الموثوقة ذات الصلة بأسواق العمل (وبخاصة الأجور) والفقر وعدم المساواة. كما يساهم شح الإحصائيات في صعوبة تقييم الوضع من جهة وفي تقييم خاطئ للسياسات والبرامج من جهة أخرى. وينطبق ذلك بشكل خاص خلال فترات التغيير السريع وبخاصة التغيير السلبي مثل الأزمات.

كما تنشأ تحديات إضافية من المفاهيم والممارسات الإحصائية المختلفة المستخدمة في بلدان مختلفة في المنطقة ومن اختلاف تركيبة المجموعات الإقليمية الفرعية في الدول العربية الـ٢٢ التي يستخدمها مختلف المحلّلين والمنظمات. وفي بعض الحالات، تستند المعدلات والمجاميع الإقليمية الفرعية فقط إلى جزء من البلدان، فيما يمثّل هذا الجزء أقل من نصف إجمالي عدد البلدان التي تندرج ضمن هذه الفئة.

ومن أوجه الجديد في هذا التقرير هو أنه يعتمد في الكثير من الحالات على المجاميع القطرية بدلاً من المجاميع الجدلية المرجّحة بالسكان. ويُعزى السبب إلى أن التقرير يسعى إلى تقييم الأداء القطري بدلاً من وضع المواطن العادي. ويعني ذلك أن الإحصائيات الإقليمية والإقليمية الفرعية الواردة في التقرير لا تتأثر دون مبرر بحجم السكان في بعض البلدان مثل السعودية في مجموعة دول

مجلس التعاون الخليجي أو مصر في مجموعة شمال أفريقيا. ويبرز الاختلاف بين المقاربتين في ما يخص دول مجلس التعاون الخليجي. مثلاً، يبلغ معدل مشاركة الإناث البالغ عمرهن ١٥-٦٤ في القوى العاملة المرجّح بالسكان في دول مجلس التعاون الخليجي ٢٥,٩ في المائة مقابل المعدل القطري البالغ ٣٨,٣ في المائة، أي بزيادة تناهز الـ٥٠ في المائة عن المعدل المرجّح.

وأخيراً، يسعى التقرير إلى فصل تأثير التلاميذ عن إحصائيات العمل. وبالتالي، تشير إحصاءات العمل على نحو تقليدي إلى السكان في سن العمل (١٥-٦٤). وإذا ما فشلنا في استثناء التلاميذ من هذه المجموعة، تكون النتائج مضلّلة. أولاً، يؤثر ذلك حتماً على معدل مشاركة الشباب في القوى العاملة. أما في حال تضمين التلاميذ، يبلغ المتوسط القطري لمشاركة الشباب في القوى العاملة ٣٥,٢ في المائة فقط لكنه يرتفع إلى ٥٣,٣ في المائة في حال تم استثناء التلاميذ. ويترتب عن ذلك تداعيات مهمة: ذلك أن الفشل في مراعاة البعد التعليمي يؤدي إلى تقديرات غير دقيقة لمعدل تعطل الشباب وقد يفضي إلى سياسات خاطئة من أجل التصدي لآثاره السلبية.

الإطار أ ١: ملاحظات حول تجميع البلدان بحسب الأقاليم والإحصائيات الإجمالية

تم إيراد متوسط الإحصائيات بحسب الأقاليم لكل من مجموعات البلدان المختلفة بالإستناد إلى التعاريف والتقديرات المختلفة الواردة أدناه.

يُقصد بالمجموعات الإقليمية ما يلي:

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: دول مجلس التعاون الخليجي، الجزائر، مصر، العراق، الأردن، لبنان، ليبيا، المغرب، الأرض الفلسطينية المحتلة، السودان، سوريا، تونس، اليمن، إيران.

الشرق الأوسط: دول مجلس التعاون الخليجي، العراق، الأردن، لبنان، الأراض الفلسطينية المحتلة، سوريا، اليمن، إيران. لكن الإحصائيات الخاصة بالشرق الأوسط في هذا التقرير تستثني إيران.

شمال أفريقيا: الجزائر، مصر، ليبيا، المغرب، السودان، تونس.

دول مجلس التعاون الخليجي: البحرين، الكويت، عُمان، قطر، السعودية والإمارات العربية المتحدة.

تم إحتساب المعدلات الإقليمية على أساس العدد الإجمالي للسكان لكل إقليم بدلاً من المعدلات القطرية. على سبيل المثال، يمكن تقدير المعدل الإقليمي للمشاركة في القوى العاملة بطريقتين. وتقضي الطريقة الأولى بقسمة العدد الإجمالي للمستخدمين والعاطلين عن العمل في البلدان العربية على العدد الإجمالي للسكان العاملين. أما الطريقة الثانية فتقضي باحتساب معدل المشاركة في القوى العاملة كمتوسط للمعدلات القطرية.

ويتجلى ذلك من خلال الجدول الوارد أدناه: تؤثر البلدان ذات عدد السكان الكبير بشكل غير متناسب على المتوسط الإقليمي، وبخاصة على المستوى الإقليمي الفرعي (مثلاً في سوريا والعراق في الشرق الأوسط، مصر والجزائر في شمال أفريقيا، والسعودية في دول مجلس التعاون الخليجي). أما بالنسبة إلى إيران، فتأثيرها واضح، ولا سيما عندما يتم تضمينه في النتائج الخاصة بالإقليم الفرعي للشرق الأوسط، أسوة بالسعودية عندما يتم التبليغ عن البيانات بالنسبة إلى دول مجلس التعاون الخليجي.

وقد تمت إضافة العامود الأخير في الجدول من أجل إبراز الآثار الملحوظة الناتجة من إستثناء الطلاب من السكان المتعطلين عند تحديد معدلات المشاركة في القوى العاملة.

أما بالنسبة إلى المتوسطات، فهي تستند في التقرير إما على المتوسطات المرجحة بالسكان أو على المتوسطات القطرية.

نسبة الإناث من معدل مشاركة الشباب في القوى العاملة (٪) من خلال استخدام التجميع البديل للدول العربية وطرائق التجميع، ٢٠١٠

الفروقات ٪	إستناداً إلى			لتعاريف البديلة
	المتوسطات القطرية	الترجيح بالسكان		
	باستثناء التلاميذ		بما فيهم التلاميذ	
	(١)	(٢)	(٣)	(٣)/(١)
شمال أفريقيا	١٩,٥	٢٠,١	٣١,٦	٣٪
الشرق الأوسط	١٢,٣	١٨,٨	٣١,٤	٥٣٪
الشرق الأوسط (باستثناء إيران)	١٢,٩	١٩,٣	٣٢,٦	٥٠٪
الشرق الأوسط (باستثناء إيران ودول مجلس التعاون الخليجي)	١٢,٧	١٢,٥	١٩,٢	-٢٪
دول مجلس التعاون الخليجي	١٣,٨	٢٦,٠	٤٦,٠	٨٨٪
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (بما فيه إيران)	١٦,٢	١٩,٢	٢٩,٩	١٩٪
الشرق الأوسط باستثناء إيران = الدول العربية	١٧,٠	١٩,٥	٣٢,٣	١٥٪

المصدر: المؤشرات الرئيسية الصادرة عن منظمة العمل الدولية حول سوق العمل وقواعد البيانات الخاصة بمعهد الإحصاء في اليونيسكو.

الملحق: الجداول

الملحق

لائحة الجداول

الجدول أ ١:السكان والقوى العاملة ١٣٥

الجدول أ ٢:القوى العاملة الشابة ومعدل المشاركة في القوى العاملة ١٣٦

الجدول أ ٣:عدد التلاميذ والشباب المتعطل ومعدل التعطل بحسب النوع الإجتماعي ١٣٧

الجدول أ ٤:عدد المستخدمين والعاطلين عن العمل (الإجمالي والشباب)، (٠٠٠) ١٣٨

الجدول أ ٥:المعدلات الإجمالية ومعدلات بطالة الشباب بحسب النوع الإجتماعي، ٪ ١٣٩

الجدول أ ٦:تجميع البلدان ١٤١

الجدول أ ٧:السكان بحسب البلدان والأقاليم الفرعية، ١٩٩٠-٢٠١٠ ١٤٢

الجدول أ ٨:تركيبة السكان في الدول العربية ١٤٣

الجدول أ ٩:معدل المشاركة في القوى العاملة بحسب البلدان والأقاليم الفرعية، ٢٠١٠ ١٤٤

الجدول أ١٠:معدل البطالة ومعدل المشاركة في القوى العاملة المرجح وغير المرجح، ٢٠١٠ ١٤٥

الجدول أ ١١:معدل البطالة بحسب البلدان والنوع الإجتماعي، ٢٠١٠ ١٤٦

الجدول أ ١٢:النمو في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد (٪) وتعادل القوى الشرائية، ١٩٩٠-٢٠١٠ ١٤٧

الجدول أ ١٣:معدل النمو الفعلي للناتج المحلي الإجمالي بحسب الأقاليم، ٢٠٠٠-٢٠١٥ ١٤٧

الجدول أ ١٤:مقارنة المؤشرات الرئيسية بين شمال أفريقيا والشرق الأوسط ١٤٨

الجدول أ ١: السكان والقوى العاملة

	العام	السكان (٠٠٠)	الشباب (٠٠٠)	القوى العاملة			المعدل الإجمالي للمشاركة في القوى العاملة (٪)		
				المجموع (٠٠٠)	الذكور ٪	الإناث ٪	ذكر	أنثى	المجموع
الشرق الأوسط									
العراق	٢٠٠٩	٣٢،١٠٥	٦،٤٣٨	٨،٠٦٤	٨٠,٦	١٩,٤	٧٥,٠	١٨,٠	٤٦,٥
الأردن	٢٠١٠	٦،١١٣	١،٣١٨	١،٩٢٣	٧٧,٠	٢٣,٠	٧٣,٩	٢٣,٣	٤٩,٣
لبنان	٢٠٠٧	٣،٧٥٩	٧٣١	١،٢٢٨	٧٤,٩	٢٥,١	٦٦,٩	٢١,١	٤٣,٤
سوريا	٢٠٠٩	٢٠،١٢٥	٤،٢١٨	٥،٤٤٢	٨٥,٢	١٤,٨	٧١,٧	١٣,٠	٤٣,٠
الأرض الفلسطينية المحتلة	٢٠١٠	٤،١٠٩	٨٩٧	٩٧٦	٨٠,٣	١٩,٧	٦٦,٨	١٤,٧	٤١,١
اليمن	٢٠١٠	٢٣،١٥٤	٥،٣٦٨	٥،٦٣٤	٧٧,١	٢٢,٩	٦٨,٠	٢٠,٧	٤٤,٧
الشرق الأوسط	**الأخيرة**	**٨٩،٣٦٥**	**١٨،٩٧١**	**٢٣،٢٦٧**	**٧٩,٢**	**٢٠,٨**	**٧٠,٤**	**١٨,٥**	**٤٤,٧**
شمال أفريقيا									
الجزائر	٢٠١٠	٣٥،٩٧٨	٧،٣٧٥	١٠،٨١١	٨٣,١	١٦,٩	٧٤,١	١٥,٣	٤٥,٠
مصر	٢٠١٠	٧٨،٧٢٨	١٧،٧٥٢	٢٦،١٨٠	٧٦,٩	٣٠,٠	٧٨,٠	٢٤,٢	٥١,٥
ليبيا	٢٠٠٩	٦،٢٦٣	١،٢٤٤	٢،٣٦٩	٧٧,٥	٢٢,٥	٧٨,٩	٢٤,٧	٥٢,٨
المغرب	٢٠١٠	٣١،٨٩٤	٦،٣٢١	١١،٥٨٨	٧٣,٠	٢٧,٠	٧٤,٧	٢٥,٩	٤٩,٦
السودان	٢٠٠٩	٢٨،٦٦٥	٥،٥٩٩	٧،٣٨٩	٧٤,٢	٢٤,٥	٧٣,٠	٢٣,٠	٤٨,٠
تونس	٢٠١٠	١٠،٥٣١	١،٩٩٠	٣،٧٦٩	٧٣,٢	٢٦,٨	٦٩,٥	٢٤,٨	٤٦,٩
شمال أفريقيا	**الأخيرة**	**١٩٢،٠٥٩**	**٤٠،٢٨٢**	**٦٢،١٠٧**	**٣,٧٦**	**٢٤,٦**	**٤٧,٧**	**٢٣,٠**	**٤٩,٠**
أفريقيا جنوب الصحراء									
جزر القمر[١]	٢٠٠٩	٧١٦	١٣٣	٣٣٣	٥٣,٥	٤٦,٥	٨٥,٤	٧٣,٧	٧٩,٦
جيبوتي	٢٠٠٩	٨١٨	١٨٧	٣٨٧	٥٥,٨	٤٤,٢	٧٨,٧	٦١,٥	٧٠,١
موريتانيا	٢٠٠٨	٣،١٦٢	٦١٩	٨٦٥	٦٧,٨	٣٢,٢	٧٤,٦	٣٤,٤	٥٢,٢
الصومال[٢]	٢٠٠٢	٦،٧٩٩	١،٣٠٧	٢،٠٥٦	٥٨,٥	٤١,٦	٦٦,٨	٤٩,٢	٥٨,٢
أفريقيا جنوب الصحراء	**الأخيرة**	**١١،٤٩٥**	**٢،٢٤٧**	**٣،٦٤٠**	**٥٨,٩**	**٤١,١**	**٧٦,٤**	**٥٤,٧**	**٥٦،٠**
مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي									
البحرين	٢٠١٠	٥٦٨	١١٥	١٨٥	٦٦,٥	٣٣,٥	٦٧,١	٣٤,٤	٥٠,٩
الكويت	٢٠١١	١١٦٤	٢٢٩	٣٨٢	٥٤,١	٤٥,٩	٦٤,٢	٤٩,٤	٥٦,٤
عُمان	٢٠١٠	٢٠١٨	٥٤٠	٧٣٣	٧٦,٦	٢٣,٤	٨٧,٦	٢٧,٠	٥٧,٤
قطر	٢٠١٠	..	..	٧٢	٦٤,٧	٣٥,٣	٦٣,٦	٣٤,١	٥٠,٠
السعودية	٢٠٠٩	١٨،٥٤٣	٣،٨٦٤	٤،٢٨٧	٨٣,٥	١٦,٥	٦٤,٣	١٢,٦	٣٨,٤
الإمارات العربية المتحدة	٢٠٠٩	٩٣٣	٢٢١	٢٥٥	٦٩,٢	٣٠,٧	٦٥,٣	٢٨,٥	٤٠,٢
مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي[٣]	**الأخيرة**	**٢٣،٤٥٢**	**٥،٠١٥**	**٥،٩١٣**	**٦٩,١**	**٣٠,٩**	**٦٨,٧**	**٣١,٠**	**٤٨,٩**
غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي									
البحرين	٢٠١٠	٦٦٦	٧١	٥٢٦	٨٣	١٧	٩٨,٢	٥٨,٧	٨٨,٢
الكويت	٢٠١١	٢،١٢٣	٢٥٢	١،٨٠٩	٧٤,٩	٢٥,١	٩٦,١	٦٦,٢	٨٦,٣
عُمان[٤]	٢٠٠٩	١،١٥٦	١٣٣	٩٧٩	٩٠,٣	٩,٧	٩٧,١	٥٧,١	٩٠,٩
قطر[٥]	٢٠١٠	١،٣٥٨	٢٠٥	١،٢٠٢	٨٩,٢	١٠,٨	٩٨,٤	٥٧,٩	٩١,٥
السعودية[٦]	٢٠٠٩	٨،٥٩٠	٦٣٠	٤،٣٢٤	٨٦,٧	١٣,٣	٩٥,٠	٣٩,٨	٨٠,١
الإمارات العربية المتحدة	٢٠٠٩	٧،٣١٦	٧٧٣	٥،٠٥٩	٨٨,٧	١١,٣	٩٤,١	٤٨,٠	٨٤,٩
غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي	**الأخيرة**	**٢١،٢٠٩**	**٢،٠٦٤**	**١٣،٨٩٩**	**٨٥,٥**	**١٤,٥**	**٦٩،٠**	**٥٤,٦**	**٨٧,٠**
مجموع المنطقة العربية	**الأخيرة**	**٣٣٧،٥٨٠**	**٦٨،٥٧٨**	**١٠٨،٨٢٦**	**٤٧,٩**	**٢٥,٣**	**٧٧,٤**	**٣٥,٠**	**٥٨,٥**
باستثناء غير المواطنين في دول مجلس التعاون الخليجي	**الأخيرة**	**٣١٦،٣٧١**	**٦٦،٥١٤**	**٩٤،٩٢٧**	**٧٢,٠**	**٢٨,٣**	**٧٢,٢**	**٢٩,٧**	**٥٠,٧**

الملاحظات والمصادر: أنظر ص١٤٠-١٤١

الجدول أ ٢: القوى العاملة الشابة ومعدل المشاركة في القوى العاملة

	العام	القوى العاملة			معدل المشاركة في القوى العاملة (٪)			معدل المشاركة في القوى العاملة باستثناء التلاميذ (٪)		
الشرق الأوسط		المجموع (٠٠٠)	الذكور ٪	الإناث ٪	الذكور	الإناث	المجموع	الذكور	الإناث	المجموع
العراق	٢٠٠٩	١،٥١٩	٨٧,٣	١٢,٧	٣٩,٢	٥,٩	٢٢,٨	٤٩,٥	٧,١	٢٨,١
الأردن	٢٠١٠	٣٥٧	٨٠,١	١٩,٩	٤٢,٠	١١,١	٢٧,١	٥٩,٢	١٦,٤	٣٩,٨
لبنان	٢٠٠٧	٢٢٧	٧٠,٧	٢٩,٣	٤١,٩	١٨,١	٣٠,٧	٧٨,٨	٣٩,٣	٦٠,٨
سوريا	٢٠٠٩	١،٠٩٩	٨٧,٨	١٢,٢	٤٤,٣	٦,٦	٢٦,١	٥٥,٤	٨,٤	٣٣,٠
الأرض الفلسطينية المحتلة	٢٠١٠	٢٦١	٨٣,٧	١٦,٣	٤٧,٧	٩,٧	٢٩,١	٥١,٨	١٠,٧	٣١,٧
اليمن	٢٠١٠	١،١٧٠	٧٠,٨	٢٩,٢	٢٩,٧	١٣,٢	٢١,٨	٣٧,٣	١٥,٠	٢٦,٠
الشرق الأوسط	**الأخيرة**	**٤،٦٣٤**	**٨٠,١**	**١٩,٩**	**٤٠,٨**	**١٠,٨**	**٢٦,٣**	**٥٥,٣**	**١٦,١**	**٣٦,٦**
شمال أفريقيا										
الجزائر	٢٠١٠	٢،١٥٩	٨٤,٦	١٥,٤	٤٨,٨	٩,٢	٢٩,٢	٦٦,٥	١٤,٨	٤٣,٢
مصر	٢٠١٠	٦،٨٣١	٦٦,٣	٣٠,٩	٤٩,٨	٢٤,٤	٣٨,٥	٦٤,٩	٣١,٧	٥٠,١
ليبيا	٢٠٠٩	٤٥٣	٧٤,٥	٢٥,٥	٧٦,١	٣٧,٣	٥٧,٦	٩١,٤	٤٦,٨	٧٣,٥
المغرب	٢٠١٠	٢،٢٩٧	٧٤,٠	٢٦,٠	٥٣,٢	١٩,١	٣٦,٣	٦٥,٧	٢٣,٥	٤٤,٨
السودان	٢٠٠٩	١،٦٨٠	٧٠,٩	٢٩,١	٤٤,٠	١٦,٩	٣٠,٠	٥٦,٤	٢١,٤	٣٨,٢
تونس	٢٠١٠	٦٢٢	٦٨,٣	٣١,٧	٤١,٧	٢٠,٣	٣١,٢	٦٥,٦	٤٢,٠	٥٥,٧
شمال أفريقيا	**الأخيرة**	**١٤،٠٤٢**	**٧٣,١**	**٢٦,٤**	**٥٢,٣**	**٢١,٢**	**٣٧,٢**	**٦٨,٤**	**٣٠,٠**	**٥٠,٩**
أفريقيا جنوب الصحراء										
جزر القمر[١]	٢٠٠٩	٨١	٥٣,٥	٤٦,٥	٦٤,٢	٥٦,٨	٦٠,٥	٩١,٦	٧٣,٢	٨٢,٠
جيبوتي	٢٠٠٩	٩٥	٥٥,١	٤٤,٩	٥٥,٦	٤٦,٠	٥٠,٩	٦١,٨	٤٩,٤	٥٥,٥
موريتانيا	٢٠٠٨	٢٤٤	٦٢,٥	٣٧,٥	٤٨,٣	٣٠,٣	٣٩,٥	٦١,٢	٣٦,٤	٤٨,٧
الصومال[٢]	٢٠٠٢	٨٠٩	٥٨,٠	٤٢,٠	٧١,٧	٥٢,٠	٦١,٩	٧١,٧	٥٢,٠	٦١,٩
أفريقيا جنوب الصحراء	**الأخيرة**	**١،٢٢٩**	**٥٧,٣**	**٤٢,٧**	**٦٠,٠**	**٦٤،٣**	**٥٣,٢**	**٧١,٦**	**٥٢,٨**	**٦٢,٠**
مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي										
البحرين	٢٠١٠	٢٧	٦٦,٤	٣٣,٦	٣٠,٢	١٦,١	٢٣,٤	٨٣,٥	٦٦,٨	٧٧,٠
الكويت	٢٠١١	٥٦	٦٢,٥	٣٧,٥	٣٠,٧	١٨,٤	٢٤,٥	٩٩,٩	٨٣,٥	٩٣,١
عُمان	٢٠١٠	..	..	..	..	..	..	..	..	..
قطر	٢٠١٠	١٣	٧٠,٠	٣٠,٠	٣٩,٦	١٦,٩	٢٨,٣	٧٣,١	٣٩,٦	٥٨,٣
السعودية	٢٠٠٩	٥١٨	٧٨,٧	٢١,٣	٢١,٣	٥,٦	١٣,٤	٤٥,٤	١١,٣	٢٧,٦
الإمارات العربية المتحدة	٢٠٠٩	٦٢	٧١,٢	٢٨,٨	٣٩,٦	١٦,٥	٢٨,٢	٦٦,٤	٤٠,٨	٥٦,٢
مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي[٣]	**الأخيرة**	**٦٧٧**	**٦٩,٨**	**٣٠,٢**	**٣٢,٣**	**١٤,٧**	**٢٣,٦**	**٧٣,٧**	**٤٨,٤**	**٦٢,٤**
غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي										
البحرين	٢٠١٠	٤٩	٧٥,١	٢٤,٩	٨٢,٣	٤٧,٦	٦٩,٧	٩٨,٢	٦٦,٤	٨٧,٨
الكويت	٢٠١١	١١٩	٦٣,٨	٣٦,٢	٥٦,٥	٣٦,٥	٤٧,١	١٠٠,٠	٦٦,٧	٨٤,٧
عُمان[٤]	٢٠٠٩	..	..	..	..	..	..	..	..	..
قطر[٥]	٢٠١٠	١٦١	٩٠,٣	٩,٧	٨٨,٦	٣٧,٨	٧٨,٤	٩٩,٦	٦٤,٣	٩٤,٦
السعودية[٦]	٢٠٠٩	١٨٦	٨١,٥	١٨,٥	٤٤,٢	١٢,٠	٢٩,٥	٩٦,٤	٢٣,٨	٦١,٥
الإمارات العربية المتحدة	٢٠٠٩	٥٠٦	٧٨,٧	٢١,٣	٦٠,٧	٣٧,٥	٥٣,٦	٦٦,٣	٤٦,٤	٦٠,٧
غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي	**الأخيرة**	**١،٠٢٠**	**٧٧,٩**	**٢٢,١**	**٦٦,٥**	**٣٤,٣**	**٥٥,٧**	**٩٢,١**	**٥٣,٥**	**٧٧,٩**
مجموع المنطقة العربية	**الأخيرة**	**٢١،٦٠٢**	**٧٢,٥**	**٢٧,٣**	**٤٩,٧**	**٢٣,٩**	**٣٨,١**	**٧١,٤**	**٣٨,٤**	**٥٦,٧**
باستثناء غير المواطنين في دول مجلس التعاون الخليجي	**الأخيرة**	**٢٠،٥٨٢**	**٧١,٣**	**٢٨,٦**	**٥٤،٧**	**٢١,٤**	**٣٣,٩**	**٦٦,٥**	**٣٤,٨**	**٥١,٧**

الملاحظات والمصادر: أنظر ص ١٤٠-١٤١

الجدول أ ٣:عدد التلاميذ والشباب المتعطل ومعدل التعطل بحسب النوع الإجتماعي

	العام	التلاميذ ١٥-٢٤ (٠٠٠)			غير موجودين في المدرسة وفي القوى العاملة (٠٠٠)			معدل تعطل الشباب باستثناء التلاميذ (٪)		
الشرق الأوسط-دول مجلس التعاون الخليجي		الذكور	الإناث	المجموع	الذكور	الإناث	المجموع	الذكور	الإناث	المجموع
العراق	٢٠٠٩	٦٨٢	٥٢٧	١،٢٠٩	١،٣٠٨	٢،٤٥١	٣،٧٥٩	٤٠,٠	٧٧,٤	٥٨,٤
الأردن	٢٠١٠	١٩٨	٢٠٥	٤٠٣	١٩٧	٣٦١	٥٥١	٢٨,٩	٥٦,٧	٤١,٨
لبنان	٢٠٠٧	١٨٣	٢٠٧	٣٩٠	٤٢	٧٤	١١٦	١٠,٨	٢١,٧	١٥,٩
سوريا	٢٠٠٩	٤٣٣	٤٤٩	٨٨٢	٧٧٨	١،٤٥٨	٢،٢٣٦	٣٥,٨	٧١,٤	٥٣,٠
الأرض الفلسطينية المحتلة	٢٠١٠	٧٥	٣٩	٣٦	٢٠٤	٣٥٨	٥٦١	٤٤,٤	٨١,٤	٦٢,٦
اليمن	٢٠١٠	٥٦٦	٢٩٤	٨٦١	١،٣٩٥	١،٩٤٢	٣،٣٣٧	٥٠,٠	٧٥,٣	٦٢,٢
الشرق الأوسط- دول مجلس التعاون الخليجي	الأخيرة	٢،١٣٧	١،٧٢٢	٣،٧٨٢	٣،٩٢٣	٦،٦٤٥	١٠،٥٦١	٣٥,٠	٤٦,٠	٤٩,٠
شمال أفريقيا										
الجزائر	٢٠١٠	٩٩٨	١،٣٨٢	٢،٣٨١	٩٢١	١،٩٢٢	٢،٨٤٣	٢٤,٦	٥٢,٨	٣٨,٥
مصر	٢٠١٠	٢،١١٤	٢،٠٠٢	٤،١١٦	٢،٤٥٢	٤،٥٤٦	٦،٨٠٥	٢٧,٠	٥٢,٥	٣٨,٣
ليبيا	٢٠٠٩	٢٧٧	٣٥١	٦٢٨	٣٢	١٣١	١٦٣	٤,٩	٢٢,٠	١٣,١
المغرب	٢٠١٠	٦٠٩	٥٨٤	١١٩٣	٨٨٦	١٩٤٥	٢٨٣١	٢٧,٧	٦٢,٢	٤٤,٨
السودان	٢٠٠٩	٥٩٥	٦٠٤	١،١٩٩	٩٢٠	١٨٠٠	٢٧٢١	٣٤,٠	٦٢,٢	٤٨,٦
تونس	٢٠١٠	٣٧٠	٥٠٤	٨٧٤	٢٢٣	٢٧٢	٤٩٥	٢١,٩	٢٨,٠	٢٤,٩
شمال أفريقيا	الأخيرة	٤،٩٦٣	٥،٤٢٧	١٠،٣٩٠	٥،٤٣٥	١٠،٦١٦	١٥،٨٥٨	٢٣,٤	٤٦,٦	٣٤,٧
أفريقيا جنوب الصحراء										
جزر القمر[١]	٢٠٠٩	٢٠	١٥	٣٥	٤	١٤	١٨	٥,٩	٢٠,٨	١٣,٢
جيبوتي	٢٠٠٩	٩,٣	٦,٤	١٥,٧	٣٢	٤٤	٧٦	٣٤,٤	٤٧,١	٤٠,٧
موريتانيا	٢٠٠٨	٦٧	٥١	١١٧	٩٧	١٦٠	٢٥٧	٣٠,٦	٥٣,٠	٤١,٦
الصومال[٢]	٢٠٠٢	٥٩,٦	٢٧,٤	٨٦,٩	١٢٦	٢٨٦	٤١٢	١٩,٢	٤٣,٨	٣١,٥
أفريقيا جنوب الصحراء	الأخيرة	١٥٦	٩٩	٢٥٥	٢٥٩	٥٠٤	٧٦٣	٢٢,٥	٤١,٢	٣١,٨
مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي										
البحرين	٢٠١٠	٣٧	٤٢	٨٠	٣,٥	٤,٥	٨,٠	٦,٠	٨,٠	٧,٠
الكويت	٢٠١١	٧٩	٩٠	١٦٩	٠	٤	٤	٠,٠	٣,٦	١,٨
عُمان	٢٠١٠	١١٤	١٠٧	٢٢١	..	..	..	..	..	..
قطر	٢٠١٠	١١	١٣	٢٤	..	..	..	..	..	..
السعودية	٢٠٠٩	١،٠١٦	٩٧١	١،٩٨٧	٤٩٠	٨٦٩	١،٣٥٩	٢٥,٦	٤٤,٦	٣٥,٢
الإمارات العربية المتحدة	٢٠٠٩	١١٠	٦٥	٤٥	٢٢	٢٦	٤٩	٢٠,٠	٢٤,٠	٢٢,٠
مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي[٣]	الأخيرة	١،٣٦٧	١،٢٨٨	٢،٥٢٦	٥١٩	٩١٠	١،٤٢٩	١٣,٢	٢١,٢	١٧,٢
غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي										
البحرين	٢٠١٠	٧	٧	١٥	٠,٧	٦,٢	٦,٩	١,٥	٢٤,١	٩,٧
الكويت	٢٠١١	٥٨	٥٣	١١٢	٠,٠٠٥	٢١	٢١	٠,٠	١٨,٢	٨,٥
عُمان[٤]	٢٠٠٩	..	..	..	..	..	..	..	..	..
قطر[٥]	٢٠١٠	١٨	١٧	٣٥	٠,٦	٩	٩	٠,٤	٢١,٠	٤,٥
السعودية[٦]	٢٠٠٩	١٥٧	١٤٥	٣٠٢	٦	١١٠	١١٦	١,٧	٣٨,٤	١٨,٤
الإمارات العربية المتحدة	٢٠٠٩	٥٥	٥٥	١١١	٢٠٣	١٢٥	٣٢٧	٣٠,٩	٤٣,٣	٣٤,٧
غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي	الأخيرة	٢٩٦	٢٧٨	٥٧٤	٢١٠	٢٧١	٤٨١	٦,٩	٢٩,٠	١٥,٢
مجموع المنطقة العربية	الأخيرة	٨،٩١٩	٨،٨١٤	١٧،٥٢٦	١٠،٣٤٦	١٨،٩٥١	٢٩،٠٩٢	٢٠,٨	٤١,٥	٣٠,٨
باستثناء غير المواطنين في دول مجلس التعاون الخليجي	الأخيرة	٨،٦٢٣	٨،٥٣٦	١٦،٩٥٢	١٠،١٣٦	١٨،٦٧٥	٢٨،٦١١	٢٤,١	٤٤,٠	٣٤,١

لملاحظات والمصادر: أنظر ص ١٤٠-١٤١

الجدول أ ٤:عدد المستخدمين والعاطلين عن العمل (الإجمالي والشباب)، (٠٠٠)

		المجموع		الشباب	
	العام	المستخدمين	العاطلين عن العمل	المستخدمين	العاطلين عن العمل
الشرق الأوسط					
العراق	٢٠٠٩	٦،٨٣١	١،٢٣٤	١،٠٦٤	٤٥٦
الأردن	٢٠١٠	١٦٨٢	٢٤٠	١٧٨	١٧٩
لبنان	٢٠٠٧	١،١١٨	١١٠	١٧٧	٥٠
سوريا	٢٠٠٩	٤،٩٩٩	٤٤٣	٩١٦	١٨٣
الأرض الفلسطينية المحتلة	٢٠١٠	٦٧٥	٢٣٢	١٦٠	١٠١
اليمن	٢٠١٠	٤،٧٨٩	٨٤٥	٥٥١	٦١٩
الشرق الأوسط	**الأخيرة**	**٢٠،٠٩٤**	**٣،١٠٤**	**٣،٠٤٦**	**١،٥٨٨**
شمال أفريقيا					
الجزائر	٢٠١٠	٩،٧٣٥	١،٠٧٦	١،٦٩٥	٤٦٤
مصر	٢٠١٠	٢٣،٨٢٤	٢،٣٥٦	٥،٠٩٣	١،٧٣٨
ليبيا	٢٠٠٩	١،٩٣٩	٤٣٠	٢٩٤	١٥٩
المغرب	٢٠١٠	١٠،٥٣٤	١،٠٥٥	١،٨٩٣	٤٠٤
السودان	٢٠٠٩	٦،٤٢٨	٩٦١	١،٣٤٤	٣٣٦
تونس	٢٠١٠	٣،٢٧٩	٤٩٠	٤٣٩	١٨٣
شمال أفريقيا	**الأخيرة**	**٥٥،٧٣٩**	**٦،٣٦٧**	**١٠،٧٥٨**	**٣،٢٨٤**
أفريقيا جنوب الصحراء					
جزر القمر[١]	٢٠٠٩	٢٨٨	٤٥	٦٣	١٧
جيبوتي	٢٠٠٩	١٧٨	٢٠٩	٢٩	٦٧
موريتانيا	٢٠٠٨	٥٩٥	٢٧٠	١٢٠	١٢٥
الصومال[٢]	٢٠٠٢	١،٠٨١	٩٧٤	٤٤٣	٣٦٦
أفريقيا جنوب الصحراء[٣]	**الأخيرة**	**٢،١٤٢**	**١،٤٩٨**	**٦٥٤**	**٥٧٤**
مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي					
البحرين	٢٠١٠	١٧٧	٨	٢٣	٤
الكويت	٢٠١١	٣٦٨	١٤	٥١	٥
عُمان[٤]	٢٠١٠	٦٦١	٧٢	..	..
قطر[٥]	٢٠١٠	٦٩	٣	١١	٢
السعودية[٦]	٢٠٠٩	٣،٨٣٨	٤٤٩	٣١٣	٢٠٥
الإمارات العربية المتحدة	٢٠٠٩	٢١٩	٣٦	٤٥	١٧
مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي	**الأخيرة**	**٥،٣٣١**	**٥٨١**	**٤٤٤**	**٢٣٣**
غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي					
البحرين	٢٠١٠	٥٢٦	٠	٤٩	٠
الكويت	٢٠١١	١،٧٧٤	٣٥	١١٤	٥
عُمان	٢٠٠٩	..	..	..	..
قطر	٢٠١٠	١،١٩٩	٣	١٦٠	٠,٥
السعودية	٢٠٠٩	٤،٣١٠	١٤	١٨٢	٤
الإمارات العربية المتحدة	٢٠٠٩	٤،٩٣٨	١٢١	٤٦٤	٤٢,٢
غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي	**الأخيرة**	**١٢،٧٤٧**	**١٧٣**	**٩٦٩**	**٥٢**
مجموع المنطقة العربية	**الأخيرة**	**٩٦،٠٥٤**	**١١،٧٢٤**	**١٥،٨٧١**	**٥،٧٣١**
باستثناء غير المواطنين في دول مجلس التعاون الخليجي	**الأخيرة**	**٨٣،٣٠٧**	**١١،٥٥١**	**١٤،٩٠٢**	**٥،٦٨٠**

الملاحظات والمصادر: أنظر ص ١٤٠-١٤١

الجدول أ ٥: المعدلات الإجمالية ومعدلات بطالة الشباب بحسب النوع الإجتماعي، ٪

	العام	المجموع			الشباب		
الشرق الأوسط		الذكور	الإناث	المجموع	الذكور	الإناث	المجموع
العراق	٢٠٠٩	١٤,٣	١٩,٦	١٥,٣	٣٠,١	٢٩,٧	٣٠,٠
الأردن	٢٠١٠	١٠,٤	٢١,٧	١٢,٥	٤٨,١	٥١,٠	٥٠,١
لبنان	٢٠٠٧	٨,٨	١٠,٢	٩,٠	٢٢,٣	٢١,٥	٢٢,٠
سوريا	٢٠٠٩	٥,٧	٢٢,٣	٨,١	١٢,١	٤٣,٠	١٦,٧
الأرض الفلسطينية المحتلة	٢٠١٠	٢٣,١	٢٦,٨	٢٣,٧	٣٦,٨	٤٩,٦	٣٨,٨
اليمن	٢٠١٠	١٢,٦	٢٣,١	١٥,٠	٥٢,٢	٥٤,٦	٥٢,٩
الشرق الأوسط	**الأخيرة**	**١٢,٥**	**٢٠,٦**	**١٣,٧**	**٣٣,٦**	**٤١,٦**	**٣٥,١**
شمال أفريقيا							
الجزائر	٢٠١٠	٨,١	١٩,١	١٠,٠	١٨,٧	٣٧,٥	٢١,٥
مصر	٢٠١٠	٤,٩	٢٢,٦	٩,٠	١٦,٨	٥٣,٩	٢٥,٤
ليبيا	٢٠٠٩	..	..	١٨,٢	..	..	٣٥,١
المغرب	٢٠١٠	٨,٩	٩,٦	٩,١	١٨,١	١٦,١	١٧,٦
السودان	٢٠٠٩	٩,٠	٢٣,٠	١٣,٠	١٦,٠	٣٢,٠	٢٠,٠
تونس	٢٠١٠	١٠,٩	١٨,٩	١٣,٠	..	..	٢٩,٤
شمال أفريقيا	**الأخيرة**	**٨,٤**	**١٨,٦**	**٢١,٠**	**١٧,٤**	**٣٤,٩**	**٢٤,٨**
أفريقيا جنوب الصحراء							
جزر القمر[١]	٢٠٠٩	٩,٢	١٩,٢	١٣,٥	١٣,٨	٣١,٣	٢١,٣
جيبوتي	٢٠٠٩	..	..	٥٤,٠	..	..	٧٠,٠
موريتانيا	٢٠٠٨	٢٣,٩	٤٤,٠	٣١,٢	٤٤,١	٦٦,٧	٥١,٠
الصومال[٢]	٢٠٠٢	..	..	٤٧,٤	٣٣,٣	٤٩,٣	٤٥,٣
أفريقيا جنوب الصحراء		**١٦,٦**	**٣١,٦**	**٣٦,٥**	**٣٠,٤**	**٤٩,١**	**٤٦,٩**
مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي							
البحرين	٢٠١٠	٢,٠	٩,٠	٤,٣	٧,٦	٢٧,٥	١٤,٣
الكويت	٢٠١١	٣,٢	٤,٣	٣,٧	٨,٣	١٠,٧	٩,٢
عُمان	٢٠١٠	..	..	٩,٨	..	..	..
قطر	٢٠١٠	١,٨	٨,٧	٤,٢	٥,٦	٢٦,٣	١١,٨
السعودية	٢٠٠٩	٦,٩	٢٨,٤	١٠,٥	٣١,١	٧١,٠	٣٩,٥
الإمارات العربية المتحدة	٢٠٠٩	٧,٨	٢٨,١	١٤,٠	١٧,٩	٥١,٩	٢٧,٧
مواطنو دول مجلس التعاون الخليجي[٣]	**الأخيرة**	**٤,٣**	**١٥,٧**	**٧,٨**	**١٤,١**	**٣٧,٥**	**٢٠,٥**
غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي							
البحرين	٢٠١٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠
الكويت	٢٠١١	١,٤	٣,٦	١,٩	٣,٠	٦,٩	٤,٤
عُمان[٤]	٢٠٠٩	..	..	..	..	..	..
قطر[٥]	٢٠١٠	٠,١	١,٦	٠,٢	٠,١	٢,٦	٠,٣
السعودية[٦]	٢٠٠٩	٠,٣	٠,٧	٠,٣	١,٩	٣,٣	٢,١
الإمارات العربية المتحدة	٢٠٠٩	١,٨	٧,٠	٢,٤	٧,٧	١٠,٨	٨,٣
غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي	**الأخيرة**	**٠,٧**	**٦,٢**	**١,٠**	**٢,٥**	**٤,٧**	**٣,٠**
مجموع المنطقة العربية	**الأخيرة**	**٧,٦**	**١٦,٢**	**١٣,٠**	**١٩,٤**	**٣٢,٥**	**٢٥,٦**
باستثناء غير المواطنين في دول مجلس التعاون الخليجي	**الأخيرة**	**٩,٥**	**١٩,٩**	**١٥,٩**	**٢٤,٠**	**٤٠,٢**	**٣٠,٩**

الملاحظات والمصادر: أنظر ص ١٤٠-١٤١

الملاحظات الخاصة بالجداول أ ١- أ ٥

١. تعود الأرقام الخاصة بجزر القمر إلى العام ٢٠٠٤ وهي مأخوذة عن صندوق النقد الدولي: الورقة الإستراتيجية الخاصة بالنمو والحدّ من الفقر، ٢٠١٠.

٢. الصومال: تعود معدلات بطالة الشباب إلى العام ٢٠٠٧ وهي مأخوذة عن منظمة العمل العربية إستناداً إلى المصادر الرسمية. ولا تستثني معدلات مشاركة الشباب في القوى العاملة التلاميذ. لقد بلغ عدد سكان الصومال ٩٣٣١ مليون نسمة في العام ٢٠١٠ بحسب مؤشرات التنمية الخاصة بالبنك الدولي. أما الأرقام الخاصة بالعام ٢٠٠٢ فهي مأخوذة من المسح الإقتصادي والإجتماعي؛ البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٢.

٣. لا تتوافر البيانات بشأن القوى العاملة الشابة في عُمان وهذا يؤثر على المتوسط الإقليمي الخاص بدول مجلس التعاون الخليجي.

٤. تشمل أرقام القوى العاملة في عُمان الخاصة بالوافدين عدد المستخدمين فقط.

٥. يعود عدد السكان غير القطريين إلى ١٠ سنوات وأكثر.

٦. يعود العدد الإجمالي للسكان غير السعوديين إلى إحصاء العام ٢٠١٠.

ملاحظات أخرى خاصة بالجداول أ١-أه

تشير أرقام السكان الخاصة بسوريا ولبنان إلى المقيمين فقط.

الأرض الفلسطينية المحتلة: إلى جانب العدد الإجمالي للعاطلين عن العمل، يعاني ٦٩ ألف من البطالة الجزئية. وتبلغ معدلات البطالة ٢٥ في المائة في حال تم تضمين البطالة الجزئية.

مصر: بلغت البطالة ٩, ١١ في المائة خلال الربعين الأولين من العام ٢٠١١.

مصر: تعود معدلات البطالة في صفوف الشباب إلى العام ٢٠٠٨. وقد أشار تقرير صادر عن مركز دعم القرارات والمعلومات في آذار/ مارس ٢٠١١ إلى أن معدلات البطالة في صفوف الشباب (١٥-٢٩) قد ناهزت الـ٨, ١٥ في المائة، أي نحو ٥, ١٢ في المائة في صفوف الذكور و٧, ٣١ في المائة في صفوف الإناث. وقد تم احتساب الأرقام الخاصة بالقوى العاملة الشابة من خلال الإستعانة بالأرقام الخاصة بنشاط الشباب للعام ٢٠٠٨.

ليبيا: تم إستقاء المعلومات الخاصة بالسكان والقوى العاملة من مؤشرات التنمية العالمية الخاصة بالبنك الدولي والمؤشرات الرئيسية الخاصة بسوق العمل فيما تم إستقاء معدلات البطالة من منظمة العمل العربية إستناداً إلى التقديرات الرسمية. وتعود الأرقام الخاصة بالشباب والقوى العاملة إلى العام ٢٠٠٧ من أجل التطابق مع البيانات التربوية (المتاحة عن السنة الدراسية ٢٠٠٦-٢٠٠٧). وقد تم أخذ الأرقام التربوية من اللجنة التربوية العامة للعام ٢٠٠٨.

موريتانيا: بلغت البطالة الجزئية ١٤ في المائة في ٢٠٠٨ فيما بلغ الإستخدام ٨٥ في المائة في القطاع غير المنظم (التحقيق الدائم بشأن شروط وظروف عيش الأسر في موريتانيا للعام ٢٠٠٨).

المغرب: تعود الأرقام التربوية إلى السنة الدراسية ٢٠٠٩-٢٠١٠.

المصادر الخاصة بالجداول أ١- أه

الجزائر: المكتب الوطني للإحصاء؛ بوابة رئيس الوزراء.

البحرين: المسح السكاني للعام ٢٠١٠.

جزر القمر: رئاسة إتحاد جزر القمر؛ صندوق النقد الدولي؛ إتحاد جزر القمر: الورقة الإستراتيجية للنمو والحدّ من الفقر ٢٠١٠؛ إعداد خارطة بالبيانات الديناميكية الخاصة باليونيسكو.

جيبوتي: وزارة التجارة والصناعة؛ بنك التنمية الأفريقي؛ الورقة الإستراتيجية القطرية لجيبوتي ٢٠١١-٢٠١٥؛ اليونيسكو.

مصر: الوكالة المركزية للتعبئة العامة والإحصاء؛ مركز دعم القرارات والمعلومات.

العراق: المنظمة المركزية للإحصاء وتقنية المعلومات، الموجز السنوي ٢٠٠٩؛ ووزارة التخطيط، المسح الوطني للفتوة والشباب ٢٠٠٩.

الأردن: شعبة الإحصاء، مسح البطالة والإستخدام ٢٠١٠؛ ووزارة التخطيط، المؤشرات الإقتصادية الرئيسية ٢٠١١.

الكويت: وزارة الشؤون الإجتماعية والعمل، مكتب الإحصاء المركزي؛ الهيئة العامة للمعلومات المدنية والبنك الوطني الكويتي.

لبنان: الإدارة المركزية للإحصاء، مسح شروط وظروف المعيشة ٢٠٠٧.

ليبيا: اللجنة الوطنية للتربية؛ مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي؛ منظمة العمل العربية.

موريتانيا: المكتب الوطني للإحصاء.

المغرب: وزارة التربية؛ المفوضية العليا للتخطيط.

عُمان: وزارة القوى العاملة؛ وزارة الإقتصاد؛ النتائج الأولية لمسح ٢٠١٠ وجريدة أوبزرفر العُمانية.

فلسطين: مكتب الإحصاء المركزي: مسح القوى العاملة للعام ٢٠١٠؛ الإحصاءات التربوية.

قطر: المسح السكاني للعام ٢٠١٠؛ جهاز الإحصاء القطري.

السعودية: وزارة الإقتصاد والتخطيط؛ مؤسسة النقد العربي السعودي ومصلحة الإحصاءات العامة والمعلومات.

الصومال: منظمة العمل العربية؛ البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ المسح الإقتصادي والإجتماعي للعام ٢٠٠٢.

السودان: الجهاز المركزي للإحصاء: المسح الوطني للأسر ٢٠٠٩؛ دفتر إحصائية العام ٢٠٠٩؛ السودان بالأرقام ٢٠٠٥-٢٠٠٩ ووزارة التربية.

سوريا: المكتب المركظي للإحصاء: الموجز الإحصائي للعام ٢٠١٠.

تونس: المعهد الوطني للإحصاء: إحصائيات الإستخدام للعام ٢٠١٠؛ وزارة التربية: الإحصاءات التربوية ٢٠٠٩-٢٠١٠؛ وزارة التنمية والتعاون **الدولي:** المسح الوطني للإستخدام ٢٠١٠.

الإمارات العربية المتحدة: المكتب الوطني للإحصاء.

اليمن: الجهاز المركزي للإحصاء؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي؛ المجلس الوطني للسكان وجريدة الغد.

الجدول أ ٦:تجميع البلدان

	قواعد البيانات الخاصة بمنظمة العمل الدولية	تصنيف التقرير
الجزائر	شمال أفريقيا	شمال أفريقيا
البحرين	الشرق الأوسط	دول مجلس التعاون الخليجي
جزر القمر	أفريقيا جنوب الصحراء	أفريقيا جنوب الصحراء
جيبوتي	أفريقيا جنوب الصحراء	أفريقيا جنوب الصحراء
مصر	شمال أفريقيا	شمال أفريقيا
العراق	الشرق الأوسط	الشرق الأوسط
الأردن	الشرق الأوسط	الشرق الأوسط
الكويت	الشرق الأوسط	دول مجلس التعاون الخليجي
لبنان	الشرق الأوسط	الشرق الأوسط
ليبيا	شمال أفريقيا	شمال أفريقيا
موريتانيا	أفريقيا جنوب الصحراء	أفريقيا جنوب الصحراء
المغرب	شمال أفريقيا	شمال أفريقيا
الأرض الفلسطينية المحتلة	الشرق الأوسط	الشرق الأوسط
عُمان	الشرق الأوسط	دول مجلس التعاون الخليجي
قطر	الشرق الأوسط	دول مجلس التعاون الخليجي
السعودية	الشرق الأوسط	دول مجلس التعاون الخليجي
الصومال	أفريقيا جنوب الصحراء	أفريقيا جنوب الصحراء
السودان	شمال أفريقيا	شمال أفريقيا
سوريا	الشرق الأوسط	الشرق الأوسط
تونس	شمال أفريقيا	شمال أفريقيا
الإمارات العربية المتحدة	الشرق الأوسط	دول مجلس التعاون الخليجي
اليمن	الشرق الأوسط	الشرق الأوسط

الجدول أ ٧: السكان بحسب البلدان والأقاليم الفرعية، ١٩٩٠-٢٠١٠

البلد	١٩٩٠						٢٠١٠					
	المجموع	سن العمل (١٥-٦٤)	الشباب	الراشدون	الذكور طلاب التعليم الثانوي والعالي	الإناث طلاب التعليم الثانوي والعالي	المجموع	سن العمل	الشباب	الراشدون	الذكور طلاب التعليم الثانوي والعالي	الإناث طلاب التعليم الثانوي والعالي
الجزائر	٢٥،٢٩٨	١٣،٤٨١	٥،١٥٩	٩،٢٣٠	١،٣٧٥	١،٠٨٦	٣٥،٤٦٩	٢٤،٢٤٦	٧،٢٩٢	١٨،٥٨٣	٢،٧٩٩	٢،٩٣١
البحرين	٤٩٣	٣٢١	٨١	٢٥١	٥٠	٢٧	١،٢٦٢	٩٨٣	١٨٨	٨٢١	٦٠	٥٦
مصر	٥٦،٨٤٣	٣١،٤١٦	١٠،٧٥٧	٢٢،٧٨٥	٣،٥٢٧	٢،٦٠٩	٨١،١٢١	٥١،٤٦٠	١٦،٠٠٩	٣٩،٥٣١	٢،١١٤	٢،٠٠٢
العراق	١٧،٣٧٥	٨،٦٦١	٣،٦٥٢	٥،٦٨٠	٨٥٦	٥٢١	٣١،٦٧٣	١٦،٩٦٨	٦،٢٠٥	١١،٧٩٩	١،٤٦٧	١،٠٥٦
الأردن	٣،٤١٥	١،٧٠١	٧٣٩	١،٠٨٣	٢٥٤	٢٣٥	٦،١٨٦	٣،٦٢٣	١،٣٣٢	٢،٥٣٣	٤٨٣	٤٨٥
الكويت	٢،٠٨٩	١،٣١٣	٣٩١	٩٥٤	٢٧٩	١٤٥	٢،٧٣٧	١،٩٣٨	٤٢٣	١،٥٨٤	١٥٨	١٧٥
لبنان	٢،٩٤٦	١،٧٣٠	٦٠١	١،٢٨٢	١٨٤	١٨٧	٤،٢٢٧	٢،٨٧١	٧٥٨	٢،٤٢١	٢٧٨	٣٠٨
ليبيا	٤،٣٣٤	٢،٣٣٨	٩١٦	١،٥٣٣	٩٨	٨٤	٦،٣٥٦	٤،١٤٨	١،١٢٤	٣،٢٩٨	١،١٥٩	٣٥١
المغرب	٢٤،٧٨١	١٣،٩٩١	٥،٠٠٨	٩،٩٢٩	٨٦٥	٥٨٦	٣١،٩٥١	٢١،٢٤٧	٦،٢٦٨	١٦،٧٣٤	١،٤٠٧	١،١٨٦
الأرض الفلسطينية المحتلة	٢،٠٨٢	١،٠٣٧	٤٢٢	٦٥٩	١٧٣	١٦١	٤،٠٤٠	٢،٢١١	٨٥٨	١،٤٦٥	٤٣٥	٤٧٢
عُمان	١،٨٦٧	٩٧٣	٢٩٩	٧١٦	١٠٥	٤٧	٢،٧٨٥	١،٩٥٧	٦١١	١،٤١٨	٢٠٦	١٩٣
قطر	٤٧٤	٣٣٥	٦٥	٢٧٥	٣٢	٢٠	١،٧٦٠	١،٥٠٤	٢٥٦	١،٢٦٦	٤٠	٤٣
السعودية العربية	١٦،١٣٩	٨،٨١٩	٢،٨٨٧	٦،٣٥٨	٦٣٤	٣٢٣	٢٧،٤٤٧	١٨،٣٠٦	٤،٩٤٧	١٤،١٧٠	٢،٠١١	١،٩٢٩
السودان	٢٦،٤٩٥	١٤،٠٤٩	٥،١٤١	٩،٧١٧	٤٤٩	٣٤٢	٤٣،٥٥١	٢٤،٥٤١	٨،٥٦٨	١٧،٥٢٥	١،٢٠٥	١،٠٩٥
سوريا	١٢،٣٢٣	٦،١٥٤	٢،٥٤٣	٤،٠٢٧	٦٧١	٤٦٥	٢٠،٤١١	١٢،٠٧٥	٤،١٦٦	٨،٧١٣	١،٥٨٨	١،٨٠٧
تونس	٨،٢١٥	٤،٧٠٩	١،٦٤٥	٣،٤٤٠	٣٦٣	٢٧٠	١٠،٤٨٢	٧،٢٩٣	١،٩٩٤	٦،٠٢٩	٧٤١	٨٢١
الإمارات العربية المتحدة	١،٨٠٨	١،٢٢٦	٢٨٥	٩٦١	١١١	٦٢	٧،٥١٤	٦،٢٠١	١،٢١١	٥،٠٢٣	٢٠٥	٢١٩
اليمن	٢٤،٠٥٥	١٢،٨٠١	٥،٣٢٧	٨،٠٨٩	٣٩٩	١٣٩	٢٤،٠٥٥	١٢،٨٠١	٥،٣٢٧	٨،٠٨٩	١،١٤٦	٦٥٣
الاقليم												
شمال أفريقيا	١٤٥،٩٦٦	٩٧،٩٨٤	٢٨،٦٢٦	٥٦،٦٣٤	٦،٦٧٦	٤،٩٧٧	٢٠٨،٩٣٠	١٣٢،٩٣٥	٤١،٢٥٥	١٠١،٧٠٠	٩،٤٢٤	٨،٣٨٤
الشرق الأوسط باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي	٦٢،١٩٦	٣٢،٠٨٤	١٣،٢٨٤	٢٠،٨٢٠	٢،٥٣٧	١،٧٠٨	٩٠،٥٩٢	٥٠،٥٤٩	١٨،٦٤٦	٣٥،٠٢٠	٥،٣٩٧	٤،٧٨١
دول مجلس التعاون الخليجي	٢٢،٨٧٠	١٢،٩٨٧	٤،٠٠٨	٩،٥١٥	١،٢١١	٦٢٤	٤٣،٥٠٥	٣٠،٨٨٩	٧،٦٣٦	٢٤،٢٨٢	٢،٦٨١	٢،٦١٤
الدول العربية	٢٣١،٠٣٢	١٢٥،٠٥٥	٤٥،٩١٨	٨٦،٩٦٩	١٠،٤٢٤	٧،٣٠٩	٣٤٣،٠٢٧	٢١٤،٣٧٣	٦٧،٥٣٧	١٦١،٠٠٢	١٧،٥٠٢	١٥،٧٧٩

المصدر: شعبة السكان لدى الأمم المتحدة: قواعد البيانات الخاصة بمعهد الإحصاء في اليونسكو آفاق السكان العالمية؛ اليونيسكو

الجدول أ ٨:تركيبة السكان في الدول العربية

الفئة	الدول العربية				الشرق الأوسط			
	١٩٩١	٢٠١٠	التغيير٪	المساهمة٪	١٩٩١	٢٠١٠	التغيير٪	المساهمة٪
السكان								
الذكور ٠-١٤	٤٨،٦٥٤	٥٨،٥٤٣	٪٢٠,٣	٪٨,٣	١٢،٥٠٤	١٨،٩٢٦	٪٥١	٪١٧
الإناث ٠-١٤	٤٦،٧٧٧	٥٥،٩٤٣	٪١٩,٦	٪٧,٧	١١،٩٥٠	١٧،٩٩٩	٪٥١	٪١٦
التلاميذ								
الذكور ١٥+	٤،٣٥١	١٠،٢٩٢	٪١٣٦,٥	٪٥,٠	١،١٥٩	٣،١١٦	٪١٦٩	٪٥
لإناث ١٥+	١،٩٤٩	٨،٨٧٧	٪٣٥٥,٤	٪٥,٨	٣٨٨	٢،٦٠٤	٪٥٧١	٪٦
استخدام الشباب								
الذكور	٩،٢١٠	١٢،٨٤٧	٪٣٩,٥	٪٣,١	٢،٢٨٣	٣،٤٦٦	٪٥٢	٪٣
الإناث	٢،٥٦٥	٣،٥١٨	٪٣٧,٢	٪٠,٨	٣٩١	٥٩٦	٪٥٢	٪٠,٥
بطالة الشباب								
الذكور	٢،٦٢١	٣،٢٥٥	٪٢٤,٢	٪٠,٥	٧١٢	١،١٨١	٪٦٦	٪١,٢
لإناث	١،٤٥٠	٢،٠٧٨	٪٤٣,٣	٪٠,٥	٣٠٣	٥٥٥	٪٨٣	٪٠,٧
استخدام الراشدين								
الذكور	٣٥،٩٤٧	٦٧،٩٨١	٪٨٩,١	٪٢٧,٠	٦،٤٤٩	١٣،٠٥٢	٪١٠٢	٪١٧
لإناث	٧،٥٢٦	١٧،٠١٥	٪١٢٦,١	٪٨,٠	١،١٢٦	٢،٩٢٩	٪١٦٠	٪٥
بطالة الراشدين								
الذكور	٢،٠٦٢	٣،٣١٢	٪٦٠,٦	٪١,١	٤٧٢	١،٠١٦	٪١١٥	٪١,٤
الإناث	١،٠٣٢	٢،٢٥٧	٪١١٨,٧	٪١,٠	١٩٢	٥٥٦	٪١٩٠	٪٠,٩
السكان المتعطلون								
١٥-٦٤ الذكور (ما عدا التلاميذ)	٩،٢٠٤	١٥،١٧٣	٪٦٤,٩	٪٥,٠	١،٨٦٤	٣،٧٨٣	٪١٠٣	٪٥
١٥-٦٤ الإناث (ما عدا التلاميذ)	٤٥،٠٨٥	٦٩،٩٢٩	٪٥٥,١	٪٢١,٠	١٠،٦٧٤	١٨،٠٤٩	٪٦٩	٪١٩
٦٥+ الذكور	٢،٢٨٩	٤،٧٢٧	٪١٠٦,٥	٪٢,١	٥٢٤	١،٠٧٧	٪١٠٦	٪١,٤
٦٥+ الإناث	٣،٧٩٩	٧،٢٦٧	٪٩١,٣	٪٢,٩	٩٠٧	١،٦٧٩	٪٨٥	٪٢,٠
المجموع	٢٢٤،٥٢٠	٣٤٣،٠١٤	٪٥٢,٨	٪١٠٠,٠	٥١،٨٩٨	٩٠،٥٨٥	٪٧٥	٪١٠٠

الفئة	شمال أفريقيا				دول مجلس التعاون الخليجي			
	١٩٩١	٢٠١٠	التغيير٪	المساهمة٪	١٩٩١	٢٠١٠	التغيير٪	المساهمة٪
السكان								
الذكور ٠-١٤	٣١،٣٠٣	٣٣،٧٠٦	٪٨	٪٤,٠	٤،٨٤٧	٥،٩١١	٪٢٢	٪٥,٣
الإناث ٠-١٤	٣٠،١٣٠	٣٢،٢٦٨	٪٧	٪٣,٦	٤،٦٩٧	٥،٦٧٥	٪٢١	٪٤,٩
التلاميذ								
الذكور ١٥+	٢،٩٩٤	٥،٢٠٣	٪٧٤	٪٣,٧	١٩٩	١،٩٧٣	٪٨٩١	٪٨,٩
الإناث ١٥+	١،٤٢٤	٤،٣٣٤	٪٢٠٤	٪٤,٩	١٣٧	١،٩٣٩	٪١٣١٥	٪٩,٠
استخدام الشباب								
الذكور	٥،٩٧٠	٨،٠٥٣	٪٣٥	٪٣,٥	٩٥٧	١،٣٢٨	٪٣٩	٪١,٩
الإناث	٢،٠٣٠	٢،٦٠٣	٪٢٨	٪١,٠	١٤٤	٣١٩	٪١٢٢	٪٠,٩
بطالة الشباب								
الذكور	١،٧١٠	١،٨٢٧	٪٧	٪٠,٢	١٩٩	٢٤٧	٪٢٤	٪٠,٢
لإناث	١،٠٩٠	١،٣٥٩	٪٢٥	٪٠,٤	٥٧	١٦٤	٪١٨٨	٪٠,٥
استخدام الراشدين								
الذكور	٢٣،٧٣١	٤٠،٦٥٩	٪٧١	٪٢٨,٣	٥،٧٦٧	١٤،٢٧٠	٪١٤٧	٪٤٢,٦
الإناث	٥،٦٣٥	١١،٨١٤	٪١١٠	٪١٠,٣	٧٦٥	٢،٢٧٢	٪١٩٧	٪٧,٦
بطالة الراشدين								
الذكور	١،٤٩٧	٢،٠٥٢	٪٣٧	٪٠,٩	٩٣	٢٤٤	٪١٦٢	٪٠,٨
الإناث	٧٩٣	١،٤٦٤	٪٨٥	٪١,١	٤٧	٢٣٧	٪٤٠٤	٪١,٠
السكان المتعطلون								
١٥-٦٤ الذكور (ما عدا التلاميذ)	٦،١٨٤	٩،٩٥١	٪٦١	٪٦,٣	١،١٥٥	١،٤٣٩	٪٢٥	٪١,٤
١٥-٦٤ الإناث (ما عدا التلاميذ)	٣٠،٣٧٥	٤٥،٢٨٨	٪٤٩	٪٢٤,٩	٤،٠٣٥	٦،٥٩١	٪٦٣	٪١٢,٨
٦٥+ الذكور	١،٥٦٢	٣،٢٥٧	٪١٠٩	٪٢,٨	٢٠٣	٣٩٣	٪٩٤	٪١,٠
٦٥+ الإناث	٢،٦٤٧	٥،٠٩٠	٪٩٢	٪٤,١	٢٤٥	٤٩٨	٪١٠٣	٪١,٣
المجموع	١٤٩،٠٧٥	٢٠٨،٩٢٨	٪٤٠	٪١٠٠,٠	٢٣،٥٤٧	٤٣،٥٠٠	٪٨٥	٪١٠٠,٠

المصدر: المؤشرات الرئيسية لمنظمة العمل الدولية في قاعدة البيانات الخاصة بسوق العمل؛ معهد قاعدة البيانات الإحصائية في اليونيسكو.

الجدول أ ٩:معدل المشاركة في القوى العاملة بحسب البلدان والأقاليم الفرعية، ٢٠١٠

البلد	معدل المشاركة في القوى العاملة ١٥+			معدل المشاركة في القوى العاملة ١٥-٦٤ باستثناء التلاميذ			معدل مشاركة الشباب في القوى العاملة			معدل مشاركة الشباب في القوى العاملة باستثناء التلاميذ		
	المجموع	الذكور	الإناث	المجموع	الذكور	الإناث	المجموع	الذكور	الإناث	المجموع	الذكور	الإناث
الجزائر	٤٣,٣	٧١,٧	١٤,٧	٥٠,٦	٨١,٧	١٧,٧	٢٨,١	٤٦,٥	٨,٩	٤٠,٧	٦٢,٥	١٤,٠
البحرين	٧٠,٥	٨٧,٢	٣٩,٢	٧٧,٩	٩٤,١	٤٥,٣	٤٥,٤	٥٥,٣	٣٢,٧	٧٤,٤	٨٦,٦	٥٧,١
مصر	٤٨,٨	٧٤,٢	٢٣,٥	٥٦,٣	٨٥,٠	٢٧,٤	٣٤,٠	٤٧,٦	١٩,٩	٤٥,٧	٦٤,٣	٢٦,٧
العراق	٤١,٤	٦٩,٣	١٤,٣	٤٦,٦	٧٨,٠	١٦,٢	٢٨,٩	٤٨,٦	٨,١	٣٥,٩	٦١,٨	٩,٨
الأردن	٤١,١	٦٥,٤	١٥,٣	٤٨,٢	٧٤,١	١٨,٨	٢٧,١	٤٢,٠	١١,٢	٣٧,٣	٥١,٩	١٧,٥
الكويت	٦٧,٧	٨٢,٢	٤٣,٣	٨٤,١	٩٧,٢	٥٩,٠	٣٥,٥	٤٤,٢	٢٤,٨	٨٢,٣	٩٦,١	٦٥,٩
لبنان	٤٥,٧	٧٠,٨	٢٢,٥	٥٦,٥	٨٦,٠	٢٨,٦	٢٩,٤	٤١,٠	١٧,٦	٥٧,٧	٧٤,٦	٣٧,٤
ليبيا	٥٣,٨	٧٦,٩	٣٠,٤	٦٦,٤	٩٢,٣	٣٨,٧	٣٧,٤	٥٠,٠	٢٤,٢	٧٣,٥	٩١,٤	٤٦,٨
المغرب	٤٩,٥	٧٤,٧	٢٥,٩	٥٤,٨	٨٣,٣	٢٨,٠	٣٦,٠	٥٣,٠	١٩,٠	٤٤,٩	٦٦,٢	٢٣,٧
الأرض الفلسطينية المحتلة	٤٠,٨	٦٦,٣	١٤,٧	٥٠,٣	٧٩,٧	١٨,٧	٢٥,٢	٤١,٧	٨,١	٤٢,٤	٦٤,٧	١٤,٩
عُمان	٦٠,٠	٧٩,٩	٢٨,٠	٧٠,٢	٩٠,٦	٣٤,٦	٤٠,٥	٥٢,٧	٢٤,٠	٦٥,٧	٨٠,١	٤٣,٠
قطر	٨٦,٤	٩٥,٢	٥٢,١	٨٩,٧	٩٧,٣	٥٧,٦	٦٧,٥	٧٨,٥	٣٥,٧	٨١,٩	٨٨,٤	٥٥,٥
السعودية العربية	٥٠,٠	٧٤,٢	١٧,٤	٥٩,٢	٨٥,٨	٢١,٥	١٦,٢	٢٥,٣	٦,٨	٣٠,٧	٤٨,٥	١٢,٧
السودان	٥٣,٦	٧٦,٥	٣٠,٨	٥٧,٤	٨٠,٧	٣٣,٨	٣٥,٣	٤٣,٣	٢٦,٩	٤١,٠	٥٠,٢	٣١,٤
سوريا	٤٢,٣	٧١,٦	١٢,٩	٤٧,٩	٨٠,٤	١٤,٨	٢٩,٨	٤٩,٠	٩,٠	٣٧,٨	٦١,٢	١١,٧
تونس	٤٧,٤	٦٩,٧	٢٥,٣	٥٨,٢	٨٣,٦	٣٢,١	٣٣,٠	٤٣,٨	٢١,٨	٦٢,٥	٧٤,٦	٤٦,٨
الإمارات العربية المتحدة	٧٩,١	٩٢,٠	٤٣,٧	٨٢,٢	٩٤,٤	٤٧,٢	٤٩,٩	٦٢,٠	٣٢,٠	٦٠,٥	٧١,٥	٤٢,٠
اليمن	٤٨,٢	٧١,٧	٢٤,٨	٥٣,٢	٨٠,٥	٢٧,٠	٣٦,٩	٥٢,١	٢١,٢	٤٣,٨	٦٥,٥	٢٣,٨
المتوسط الإقليمي												
المتوسط القطري												
شمال أفريقيا	٤٩,٤	٧٤,٠	٢٥,١	٥٧,٣	٨٤,٤	٢٩,٦	٣٤,٠	٤٧,٤	٢٠,١	٥١,٤	٦٨,٢	٣١,٦
الشرق الأوسط	٤٣,٣	٦٩,٢	١٧,٤	٥٠,٥	٧٩,٨	٢٠,٧	٢٩,٦	٤٥,٧	١٢,٥	٤٢,٥	٦٣,٣	١٩,٢
دول مجلس التعاون الخليجي	٦٩,٠	٨٥,١	٣٧,٣	٧٧,٢	٩٣,٢	٤٤,٢	٤٢,٥	٥٣,٠	٢٦,٠	٦٥,٩	٧٨,٥	٤٦,٠
الدول العربية	٥٣,٩	٧٦,١	٢٦,٦	٦١,٧	٨٥,٨	٣١,٥	٣٥,٣	٤٨,٧	١٩,٦	٥٣,٣	٧٠,٠	٣٢,٣
المتوسط المرجح												
شمال أفريقيا	٤٨,٨	٧٤,١	٢٤,٠	٥٥,٦	٨٣,٥	٢٧,٦	٣٣,٦	٤٧,٢	١٩,٥	٤٤,٩	٦٢,٠	٢٦,٦
الشرق الأوسط	٤٣,٥	٧٠,١	١٧,٢	٤٩,٤	٧٩,٤	١٩,٧	٣١,١	٤٨,٦	١٢,٧	٣٩,٦	٦٢,٥	١٦,٠
دول مجلس التعاون الخليجي	٥٩,٨	٨٠,٩	٢٤,٩	٦٨,٥	٩٠,٠	٣٠,٢	٢٦,٩	٣٨,٢	١٣,٨	٤٦,٠	٦٢,٩	٢٤,٨
الدول العربية	٤٩,١	٧٤,٣	٢٢,٤	٥٦,٠	٨٣,٧	٢٥,٩	٣٢,١	٤٦,٥	١٧,٠	٤٣,٤	٦٢,٢	٢٣,٣
٪ الفروقات بين المتوسط القطري والمرجح												
شمال أفريقيا	١,١	٠,٢-	٤,٨	٣,٠	١,٢	٧,٣	١,٢	٠,٣	٣,٢	١٤,٦	١٠,٠	١٨,٩
الشرق الأوسط	٠,٦-	١,٣-	١,٢	٢,١	٠,٥	٥,٣	٥,٠-	٥,٨-	١,٢-	٧,٢	١,٣	١٩,٧
دول مجلس التعاون الخليجي	١٥,٣	٥,٢	٤٩,٨	١٢,٧	٣,٦	٤٦,٥	٥٨,٠	٣٨,٦	٨٨,٠	٤٣,٣	٢٤,٩	٨٥,٧
الدول العربية	٩,٧	٢,٤	١٨,٧	١٠,٢	٢,٦	٢١,٦	١٠,٠	٤,٧	١٥,٠	٢٢,٦	١٢,٥	٣٨,٦

المصدر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل في قاعدة البيانات الخاصة بمنظمة العمل الدولية.

الجدول أ ١٠:معدل البطالة ومعدل المشاركة في القوى العاملة المرجح وغير المرجح، ٢٠١٠

		شمال أفريقيا			الشرق الأوسط			دول مجلس التعاون الخليجي			الدول العربية		
معدل المشاركة في القوى العاملة		مرجح	غير مرجح	الفارق مرجح/غير مرجح	مرجح	غير مرجح	الفارق مرجح/غير مرجح	مرجح	غير مرجح	الفارق مرجح/غير مرجح	مرجح	غير مرجح	الفارق مرجح/غير مرجح
١٥+ باستثناء التلاميذ	الذكور	٧٩,٧	٨٠,٥	١,٠٪	٧٦,٢	٧٦,٠	-٠,٢٪	٨٨,١	٩١,٦	٣,٩٪	٨٠,٣	٨٢,٧	٣,٠٪
	الإناث	٢٥,٩	٢٧,٨	٧,٢٪	١٨,٥	١٩,٣	٤,٣٪	٢٨,٧	٤٢,٧	٤٨,٧٪	٢٤,٤	٢٩,٩	٢٢,٨٪
	المجموع	٥٢,٧	٥٤,٢	٢,٩٪	٤٧,٠	٤٧,٧	١,٤٪	٦٦,٦	٧٥,٥	١٣,٤٪	٥٣,٢	٥٩,١	١١,١٪
١٥+	الذكور	٧٤,١	٧٤,٠	-٠,٢٪	٧٠,١	٦٩,٢	-١,٣٪	٨٠,٩	٨٥,١	٥,٢٪	٧٤,٣	٧٦,١	٢,٤٪
	الإناث	٢٤,٠	٢٥,١	٤,٨٪	١٧,٢	١٧,٤	١,٢٪	٢٤,٩	٣٧,٣	٤٩,٨٪	٢٢,٤	٢٦,٦	١٨,٧٪
	المجموع	٤٨,٨	٤٩,٤	١,١٪	٤٣,٥	٤٣,٣	-٠,٦٪	٥٩,٨	٦٩,٠	١٥,٣٪	٤٩,١	٥٣,٩	٩,٧٪
١٥-٦٤ باستثناء التلاميذ	الذكور	٨٣,٥	٨٤,٤	١,٢٪	٧٩,٤	٧٩,٨	٠,٥٪	٩٠,٠	٩٣,٢	٣,٦٪	٨٣,٧	٨٥,٨	٢,٦٪
	الإناث	٢٧,٦	٢٩,٦	٧,٣٪	١٩,٧	٢٠,٧	٥,٣٪	٣٠,٢	٤٤,٢	٤٦,٥٪	٢٥,٩	٣١,٥	٢١,٦٪
	المجموع	٥٥,٦	٥٧,٣	٣,٠٪	٤٩,٤	٥٠,٥	٢,١٪	٦٨,٥	٧٧,٢	١٢,٦٪	٥٦,٠	٦١,٧	١٠,١٪
١٥-٦٤	الذكور	٧٧,٢	٧٧,١	-٠,٢٪	٧٢,٧	٧٢,١	-٠,٨٪	٨٢,٤	٨٦,٥	٤,٩٪	٧٧,١	٧٨,٦	١,٩٪
	الإناث	٢٥,٣	٢٦,٥	٤,٦٪	١٨,٢	١٨,٥	١,٨٪	٢٥,٩	٣٨,٣	٤٧,٧٪	٢٣,٧	٢٧,٨	١٧,٤٪
	المجموع	٥١,٣	٥١,٨	١,٠٪	٤٥,٥	٤٥,٤	-٠,٢٪	٦١,٣	٧٠,٢	١٤,٥٪	٥١,٤	٥٥,٨	٨,٧٪
الشباب باستثناء التلاميذ	الذكور	٦٢,٠	٦٨,٢	١٠,٠٪	٦٢,٥	٦٣,٣	١,٣٪	٦٢,٩	٧٨,٥	٢٤,٩٪	٦٢,٢	٧٠,٠	١٢,٥٪
	الإناث	٢٦,٦	٣١,٦	١٨,٩٪	١٦,٠	١٩,٢	١٩,٧٪	٢٤,٨	٤٦,٠	٨٥,٧٪	٢٣,٣	٣٢,٣	٣٨,٦٪
	المجموع	٤٤,٩	٥١,٤	١٤,٦٪	٣٩,٦	٤٢,٥	٧,٢٪	٤٦,٠	٦٥,٩	٤٣,٣٪	٤٣,٤	٥٣,٣	٢٢,٦٪
الشباب	الذكور	٤٧,٢	٤٧,٤	٠,٤٪	٤٨,٦	٤٥,٧	-٥,٨٪	٣٨,٢	٥٢,٥	٣٧,٤٪	٤٦,٥	٤٨,٦	٤,٤٪
	الإناث	١٩,٥	٢٠,١	٣,٢٪	١٢,٧	١٢,٥	-١,٢٪	١٣,٨	٢٦,٠	٨٨,٠٪	١٧,٠	١٩,٥	١٤,٩٪
	المجموع	٣٣,٦	٣٣,٩	١,٢٪	٣١,١	٢٩,٦	-٥,٠٪	٢٦,٩	٤٢,١	٥٦,٦٪	٣٢,١	٣٥,٢	٩,٦٪

		شمال أفريقيا			الشرق الأوسط			دول مجلس التعاون الخليجي			الدول العربية		
البطالة		مرجح	غير مرجح	الفارق مرجح/غير مرجح	مرجح	غير مرجح	الفارق مرجح/غير مرجح	مرجح	غير مرجح	الفارق مرجح/غير مرجح	مرجح	غير مرجح	الفارق مرجح/غير مرجح
المجموع	الذكور	٧,٤	٨,٣	١٢,٩٪	١١,٧	١٢,٨	٩,٤٪	٣,١	٣,٢	٥,٠٪	٧,٥	٨,١	٨,٢٪
	الإناث	١٦,٤	١٥,٦	-٥,١٪	٢٤	٢١,٤	-١١,٠٪	١٣,٤	١١,٥	-١٣,٧٪	١٧,٤	١٦,٢	-٧,٣٪
	المجموع	٩,٦	١٠,١	٤,٩٪	١٤,٢	١٤,٥	٢,٢٪	٤,٧	٤,٦	-١,٨٪	٩,٧	٩,٧	٠,٠٪
الشباب	الذكور	١٨,٥	٢٠	٨,٢٪	٢٥,٤	٢٥,٨	١,٥٪	١٥,٧	١٤,٧	-٦,٣٪	٢٠,٢	٢٠,٢	٠,٢٪
	الإناث	٣٤,٣	٣٠,٧	-١٠,٥٪	٤٨,٢	٤٤,٢	-٨,٣٪	٣٣,٨	٢٦,٣	-٢٢,٢٪	٣٧,١	٣٣,٧	-٩,٢٪
	المجموع	٢٣,٠	٢٣,٠	٠,٢٪	٢٩,٩	٢٩,١	-٢,٧٪	١٩,٩	١٧,٤	-١٢,٦٪	٢٤,٦	٢٣,٢	-٥,٧٪
الراشدين	الذكور	٤,٨	٥,٨	٢٠,٣٪	٧,٢	٩,٠	٢٤,٥٪	١,٧	١,٨	٥,٦٪	٤,٦	٥,٥	١٨,٧٪
	الإناث	١١	١١,٢	١,٦٪	١٦,١	١٤,٥	-٩,٥٪	٩,٤	٨,٢	-١٢,٤٪	١١,٧	١١,٣	-٣,٤٪
	المجموع	٦,٣	٧,٠	١١,٦٪	٩,٠	١٠,٠	١١,٧٪	٢,٨	٢,٨	-١,٨٪	٦,٢	٦,٦	٧,٣٪

المصدر: المؤشرات الرئيسية لمنظمة العمل الدولية في قاعدة البيانات الخاصة بسوق العمل.

الجدول أ ١١:معدل البطالة بحسب البلدان والنوع الإجتماعي، ٢٠١٠

البلد	معدل البطالة الإجمالي			معدل البطالة في صفوف الشباب		
	المجموع	الذكور	الإناث	المجموع	الذكور	الإناث
الجزائر	١١,٤	٩,٦	٢٠,٣	٢٠,٥	١٨,٠	٣٤,٠
البحرين	٧,٩	٥,١	١٩,٧	٢٨,٢	٢٥,٩	٣٣,٣
مصر	٩,٠	٥,٥	٢٠,٠	٢٦,٣	١٨,٥	٤٥,٨
العراق	١٨,٥	١٦,٠	٣٠,٠	٣٩,٥	٣٤,٧	٦٩,٤
الأردن	١٢,٥	١٠,٣	٢٢,٣	٢٨,٠	٢٣,٥	٤٥,٨
الكويت	٢,١	٢,٠	٢,٢	١٢,٠	١٢,٦	١٠,٦
لبنان	٨,٨	٨,٣	١٠,٢	٢٣,٢	٢٣,٤	٢٢,٧
ليبيا	٨,١	٦,١	١٣,٢	٢١,٢	١٧,١	٣٠,١
المغرب	٩,١	٩,٠	٩,٣	١٦,٨	١٧,٣	١٥,٥
الأرض الفلسطينية المحتلة	٢٤,٦	٢٥,٧	١٩,٤	٣٦,٦	٣٥,٧	٤١,٢
عُمان	٧,٨	٦,٣	١٤,٧	٢٠,٢	١٦,٨	٣٠,٢
قطر	٠,٥	٠,٢	٢,٥	١,٢	٠,٧	٤,٣
السعودية العربية	٥,٣	٣,٥	١٥,٩	٢٩,٤	٢٣,٠	٥٣,٩
السودان	٨,٧	٦,٣	١٤,٨	٢١,٩	١٧,٠	٣٠,٠
سوريا	٨,٤	٥,٨	٢٢,٦	١٩,١	١٥,٤	٤٠,٩
تونس	١٤,١	١٣,٥	١٥,٨	٣١,٢	٣٢,٢	٢٩,٠
الإمارات العربية المتحدة	٤,٠	٢,٢	١٤,٢	١٣,٤	٩,٢	٢٥,٥
اليمن	١٤,٢	١٠,٨	٢٣,٩	٢٨,٥	٢٢,٠	٤٤,٩
المتوسط الإقليمي						
المتوسط القطري						
شمال أفريقيا	١٠,١	٨,٣	١٥,٦	٢٣,٠	٢٠,٠	٣٠,٧
الشرق الأوسط	١٤,٥	١٢,٨	٢١,٤	٢٩,١	٢٥,٨	٤٤,٢
دول مجلس التعاون الخليجي	٤,٦	٣,٢	١١,٥	١٧,٤	١٤,٧	٢٦,٣
الدول العربية	٩,٧	٨,١	١٦,٢	٢٣,٢	٢٠,٢	٣٣,٧
متوسط مرجح						
شمال أفريقيا	٩,٦	٧,٤	١٦,٤	٢٣,٠	١٨,٥	٣٤,٣
الشرق الأوسط	١٤,٢	١١,٧	٢٤,٠	٢٩,٩	٢٥,٤	٤٨,٢
دول مجلس التعاون الخليجي	٤,٧	٣,١	١٣,٤	١٩,٩	١٥,٧	٣٣,٨
الدول العربية	٩,٧	٧,٥	١٧,٤	٢٤,٦	٢٠,٢	٣٧,١
٪ الفروقات بين المتوسط القطري والمرجح						
شمال أفريقيا	٤,٩	١٢,٩	٥,١-	٠,٢-	٨,٢	١٠,٥-
الشرق الأوسط	٢,٢	٩,٤	١١,٠-	٢,٧-	١,٥	٨,٣-
دول مجلس التعاون الخليجي	١,٨-	٥,٠	١٣,٧-	١٢,٦-	٦,٣-	٢٢,٢-
الدول العربية	٠,٠	٨,٢	٧,٣-	٥,٧-	٠,٢-	٩,٢-

المصدر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل في قاعدة البيانات الخاصة بمنظمة العمل الدولية.

الجدول أ ١٢: النمو في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد (٪) وتعادل القوى الشرائية، ١٩٩٠-٢٠١٠

	دولار أمريكي ٪	تعادل القوى الشرائية (٢٠٠٥ دولياً)
الجزائر	٠,٩	١,٠
مصر	٢,٨	٢,٧
ليبيا	غير متوافر	غير متوافر
المغرب	٢,٤	٢,٣
السودان	٢,٩	٣,٤
تونس	٣,٤	٣,٣
شمال أفريقيا	**٥,٢**	**٥,٢**
العراق	غير متوافر	غير متوافر
الأردن	٢,١	٢,٣
لبنان	٥,٢	٤,٠
الأرض الفلسطينية المحتلة		n.a
سوريا	٢,٥	٢,٤
اليمن	١,٢	١,١
الشرق الأوسط	**٨,٢**	**٤,٢**
البحرين	١,٧	١,٤
الكويت	غير متوافر	غير متوافر
عُمان	٢,٤	٢,٥
قطر	غير متوافر	غير متوافر
السعودية	٠,٥	٠,٣
الإمارات العربية المتحدة	١,٩-	٢,٧-
دول مجلس التعاون الخليجي	**٧,٠**	**٤,٠**

الملاحظات:

١. يُقصد بالمتوسط الإقليمي المتوسط القطري.
٢. يعود معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد في البحرين وعُمان إلى الفترتين ١٩٩٠-٢٠٠٨ و١٩٩٠-٢٠٠٩.
٣. يعود نمو تعادل القوى الشرائية في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد في البحرين إلى الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٨ فيما يعود معدلات النمو في عُمان واليمن إلى الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٩.
المصدر: صندوق النقد الدولي، قواعد البيانات الخاصة بالآفاق الإقتصادية العالمية.

الجدول أ ١٣: معدل النمو الفعلي للناتج المحلي الإجمالي بحسب الأقاليم، ٢٠٠٠-٢٠١٥

العام	٢٠٠٠	٠٢	٠٣	٠٣	٠٤	٠٥	٠٦	٠٧	٠٨	٠٩	١٠	١١	١٢	١٣	١٤	٢٠١٥
الدول العربية	٤,٩	٢,٧	٢,٣	٧,٣	٦,٢	٥,٧	٦,١	٥,٣	٥,٩	٢,٣	٤,٨	٤,٥	٣,٧	٤,٤	٤,٩	٥,٠
الإقتصاديات المتقدمة والإتحاد الأوروبي	٣,٩	١,٥	١,٥	١,٩	٣,٠	٢,٦	٣,٠	٢,٦	٠,١	٣,٩-	٢,٦	١,٤	١,٧	٢,٢	٢,٥	٢,٦
أوروبا الوسطى/ أوروبا الجنوبية والشرقية (غير الأعضاء بالإتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة	٨,٣	٣,٤	٥,٤	٧,٠	٨,٣	٧,٠	٨,٢	٧,٨	٤,٢	٥,٩-	٥,٣	٤,٩	٣,٨	٤,١	٤,١	٤,٢
شرق آسيا	٨,٢	٦,٣	٨,٢	٨,٠	٨,٨	٩,٥	١٠,٩	١٢,١	٧,٨	٧,١	٩,٨	٨,٥	٨,٢	٨,٦	٨,٦	٨,٦
جنوب شرق آسيا والهادئ	٦,١	٢,٨	٥,٠	٥,٨	٦,٥	٥,٩	٦,٢	٦,٧	٤,٥	١,٦	٧,٥	٥,٣	٥,٥	٥,٧	٥,٨	٦,٠
جنوب آسيا	٥,٦	٣,٦	٤,٤	٦,٥	٧,٤	٨,٨	٨,٩	٩,٤	٥,٩	٦,٢	٩,٢	٧,٢	٧,١	٧,٦	٧,٨	٧,٨
أميركا اللاتينية والكاريبي	٤,٠	٠,٤	٠,٣	٢,١	٦,٠	٤,٦	٥,٦	٥,٨	٤,٣	١,٧-	٦,١	٤,٥	٤,٠	٤,١	٤,١	٤,٠
الشرق الأوسط	٥,٤	٢,٦	٣,٧	٨,٠	٦,٦	٥,٦	٦,٠	٧,١	٤,٤	٢,٢	٤,٤	٤,٩	٤,٠	٤,٤	٤,٧	٤,٧
شمال أفرقيا	٤,١	٣,٥	٣,٣	٥,٨	٤,٦	٥,١	٥,٩	٥,٨	٥,٠	٣,٥	٤,٤	١,٩	٢,٥	٤,٠	٥,٠	٥,٥
أفريقيا جنوب الصحراء	٣,٦	٤,٩	٧,٢	٤,٩	٧,١	٦,٢	٦,٥	٧,١	٥,٦	٢,٨	٥,٤	٥,٢	٥,٨	٥,٥	٥,٤	٥,٢

ملاحظة: الإسقاطات بعد ٢٠١٠.
المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠١٢).

الجدول أ ١٤:مقارنة المؤشرات الرئيسية بين شمال أفريقيا والشرق الأوسط

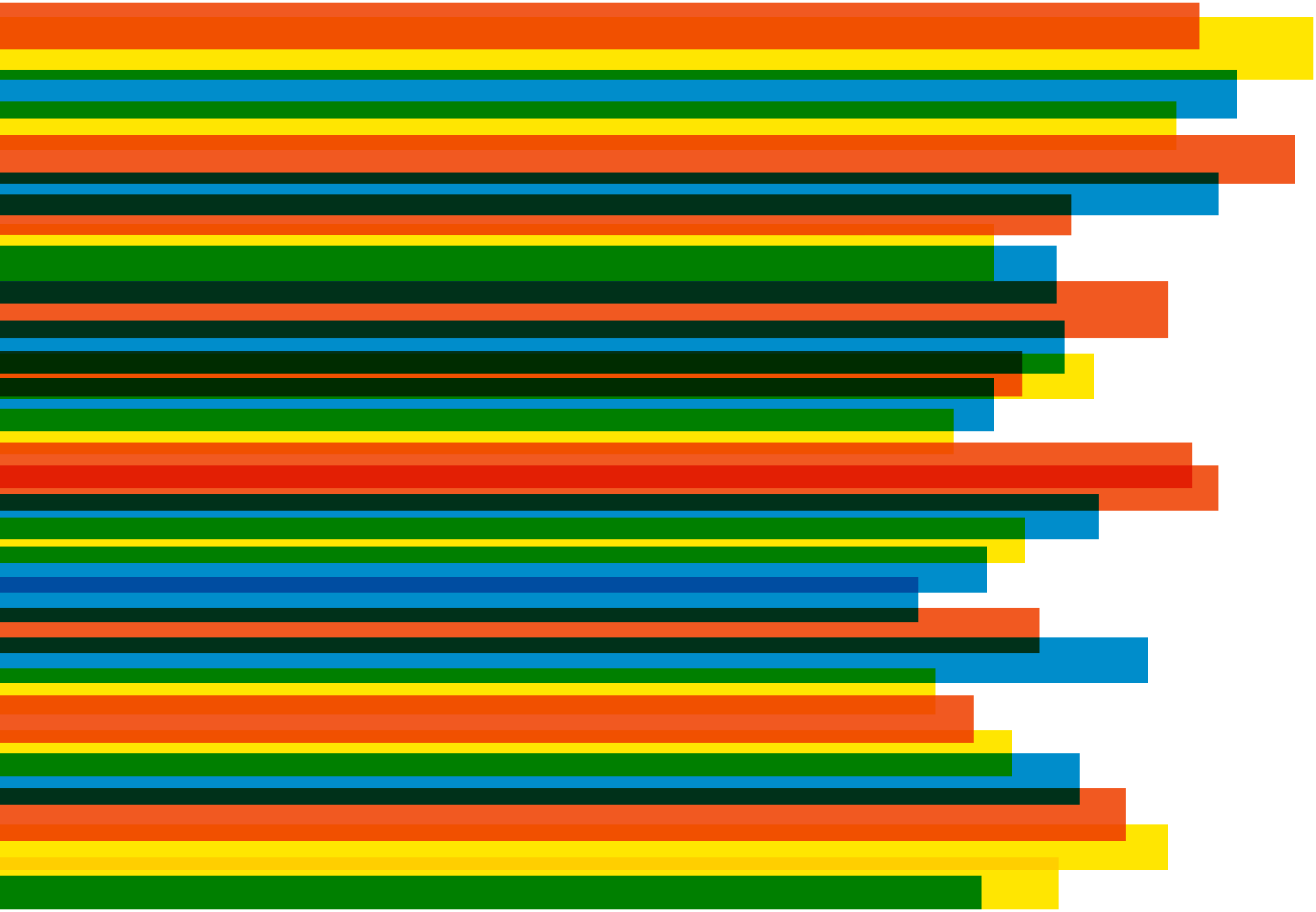
		شمال أفريقيا	الشرق الأوسط
الأداء الكلي ٢٠٠٠-٢٠١٠	نمو الناتج المحلي الإجمالي ٢٠٠٠-٢٠١٠	٤,٦	٥,٠
	مرونة الإستخدام/الإنتاج	٠,٧٠	٠,٧٦
	متوسط النمو السنوي للإنتاجية	١,٥	١,٢
الإستخدام (٠٠٠،) ٢٠١٠	المجموع	٦٣،١٢٨	٢٣،٧٠٦
	الذكور	٤٨،٧١١	١٩،٠١٣
	الإناث	١٤،٤١٧	٤،٦٩٣
	مجموع الشباب	١٠،٦٥٦	٤،٨٩٣
	الشباب الذكور	٨،٠٥٣	٤،٠١٧
	الشباب الإناث	٢،٦٠٣	٨٧٦
١٩٩١-٢٠١٠ التغيير في الإستخدام (٠٠٠،)	المجموع	٢٥،٧٦٢	١١،٠٨٥
	الذكور	١٩،٠١٠	٨،٦١٤
	الإناث	٦،٧٥٢	٢،٤٧١
	مجموع الشباب	٢،٦٥٥	١،٥٧٢
	الشباب الذكور	٢،٠٨٣	١،٢٩٩
	الشباب الإناث	٥٧٣	٢٧٣
٪التغيير في الإستخدام ١٩٩١-٢٠١٠	المجموع	٦٨,٩	٨٧,٨
	الذكور	٦٤,٠	٨٢,٨
	الإناث	٨٨,١	١١١,٢
	مجموع الشباب	٣٣,٢	٤٧,٣
	الشباب الذكور	٣٤,٩	٤٧,٨
	الشباب الإناث	٢٨,٢	٤٥,٣
معدل الإستخدام (٪) ٢٠١٠	المجموع	٤٧,٥	٤١,٠
	الذكور	٧٣,٣	٦٥,٨
	الإناث	٢١,٧	١٦,٢
	مجموع الشباب	٢٥,٨	٢٣,١
	الشباب الذكور	٣٩,٠	٣٧,٩
	الشباب الإناث	١٢,٦	٨,٣
معدل الإستخدام (٪) باستثناء التلاميذ ٢٠١٠	المجموع	٥١,٥	٤٤,١
	الذكور	٧٩,٢	٧١,٠
	الإناث	٢٣,٦	١٧,٤
	مجموع الشباب	٣٤,٥	٢٨,٥
	الشباب الذكور	٥١,٥	٤٧,٤
	الشباب الإناث	١٧,١	١٠,١
٪ التغيير في معدل الإستخدام ١٩٩١-٢٠١٠	المجموع	٤,٤	١,٠-
	الذكور	١,٤	٣,٦-
	الإناث	١٦,٣	١١,٤
	مجموع الشباب	٥,٤-	١٤,٤-
	الشباب الذكور	٤,٢-	١٤,١-
	الشباب الإناث	٨,٩-	١٥,٥-
٪ التغيير في معدل الإستخدام باستثناء التلاميذ ١٩٩١-٢٠١٠	المجموع	٧,٢	١,٠
	الذكور	١,٦	٣,٨-
	الإناث	٢٢,٢	١٦,١
	مجموع الشباب	٧,٤	٧,٦-
	الشباب الذكور	٠,٥	١٢,٧-
	الشباب الإناث	١١,٥	٣,٦-

		شمال أفريقيا	الشرق الأوسط
معدل المشاركة في القوى العاملة ٢٠١٠	المجموع ١٥+	٤٩,٤	٤٣,٣
	الذكور ١٥+	٧٤,٠	٦٩,٢
	الإناث ١٥+	٢٥,١	١٧,٤
	مجموع ١٥+ باستثناء التلاميذ	٥٤,٢	٤٧,٧
	الذكور ١٥+ باستثناء التلاميذ	٨٠,٥	٧٦,٠
	الإناث ١٥+ باستثناء التلاميذ	٢٧,٨	١٩,٣
	المجموع باستثناء التلاميذ (١٥-٦٤)	٥٧,٣	٥٠,٥
	الذكور باستثناء التلاميذ (١٥-٦٤)	٨٤,٤	٧٩,٨
	الإناث باستثناء التلاميذ (١٥-٦٤)	٢٩,٦	٢٠,٧
	مجموع الشباب	٣٣,٩	٢٩,٦
	الشباب الذكور	٤٧,٤	٤٥,٧
	الشباب الإناث	٢٠,١	١٢,٥
	مجموع الشباب باستثناء التلاميذ	٥١,٤	٤٢,٥
	الشباب الذكور باستثناء التلاميذ	٦٨,٢	٦٣,٣
	الشباب الإناث باستثناء التلاميذ	٣١,٦	١٩,٢
٪ التغيير في معدل المشاركة في القوى العاملة ١٩٩٠-٢٠١٠	المجموع ١٥+	١,٠	٢,٥
	الذكور ١٥+	-٢,٦	-٣,٢
	الإناث (١٥+) ١٩٩٠-٢٠١٠	١٦,٧	٢٩,٧
	المجموع (١٥+) باستثناء التلاميذ (متوسط مرجح)	٢,٦	٥,٨
	الذكور (١٥+) باستثناء التلاميذ (متوسط مرجح)	-١,٣	-١,٥
	الإناث (١٥+) باستثناء التلاميذ (متوسط مرجح)	١٣,٧	٢٨,٦
	المجموع (١٥-٦٤) باستثناء التلاميذ (متوسط مرجح)	٣,٩	٦,٠
	معدل مشاركة الذكور في القوى العاملة (١٥-٦٤) باستثناء التلاميذ (متوسط مرجح)	-٠,١	-١,٢
	معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة (١٥-٦٤) باستثناء التلاميذ (متوسط مرجح	١٥,٣	٢٨,٩
	مجموع الشباب	-١١,٣	-٩,٤
	الشباب الذكور	-١٢,٩	-١٢,٤
	الشباب الإناث	-٧,٦	٢,٠
	مجموع الشباب باستثناء التلاميذ (متوسط مرجح)	٠,٥	٨,٩
	الشباب الذكور (متوسط مرجح)	-٢,٩	٠,٢
	الشباب الإناث (متوسط مرجح)	٣,٣	٢٢,٧
معدل البطالة (٪) ٢٠١٠	المجموع	١٠,١	١٤,٥
	الذكور	٨,٣	١٢,٨
	الإناث	١٥,٦	٢١,٤
	مجموع الشباب	٢٣,٠	٢٩,١
	الشباب الذكور	٢٠,٠	٢٥,٨
	الشباب الإناث	٣٠,٧	٤٤,٢
	بطالة الشباب/البالغين	٩٠,٦	١٠٥,٠
٪ التغيير في البطالة ١٩٩٠-٢٠١٠	المجموع	-٢٩,٤	٢,٦
	الذكور	-٢٤,٣	-٠,٥
	الإناث	-١٧,١	٣,١
	مجموع الشباب	-١١,٢	١٠,٣
	الشباب الذكور	-١٦,٩	٧,٧
	الشباب الإناث	-١,٨	١٤,٦
	الشباب/البالغون	-٢٥,٨	-٢٥,٧

تتمة		شمال أفريقيا	الشرق الأوسط باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي
السكان ٢٠١٠	إجمالي السكان	٢٠٨،٩٣٠	٩٠،٥٩٢
	السكان في سن الإنتاج/العمل	١٣٢،٩٣٥	٥٠،٥٤٩
	الشباب	٤١،٢٥٥	١٨،٦٤٦
	نسبة الشباب إلى البالغين	٤٠,٦	٥٢,٩
٪ التغيير في السكان ١٩٩٠-٢٠١٠	إجمالي السكان	٤٣,١	٤٥,٧
	السكان في سن الإنتاج/العمل	٦٦,٢	٥٧,٦
	الشباب	٤٤,١	٤٠,٤
	٪ التغيير في السكان الشباب/البالغين	-١٩,٢	-١٣,٥
حصة الفقراء الكادحين (٢ ٪ يومياً) والإستخدام الهش ١٩٩١-٢٠١٠	حصة الفقراء الكادحين (٢٪ يومياً) من الإستخدام الإجمالي	٢٦,٥	٢٣,٤
	٪ التغيير في حصة الفقراء الكادحين	-٢٤,٣	-٣٣,٧
	الإستخدام الهش كـ٪ من الإستخدام الإجمالي	٣٧,٧	٤٠,١
	٪ التغيير في حصة الإستخدام الهش	-١٨,٢	-١٥,٥
التلاميذ (١٥+) ٢٠١٠	المجموع	١٠،٣٩٤	٤،٠١٨
	الذكور	٤،٩٨٠	٢،١٢٧
	الإناث	٥،٤١٤	١،٨٩١
	المعدل الإجمالي للإلتحاق	٢٥,٢	٢١,٥
	معدل إلتحاق الذكور	٢٣,٨	٢٢,٢
	معدل إلتحاق الإناث	٢٦,٦	٢٠,٨
٠ ٪ التغيير ١٩٩٠-٢٠١٠	مجموع التلاميذ	٧٣,٧	٢٦٩,٩
	الذكور	٢٠٤,٣	١٦٨,٩
	الإناث	١١٥,٨	٥٧١,٤
	معدل الإلتحاق	٤٣,٣	١٠٨,٣
	إلتحاق الذكور	٢٣,٤	٤٩,٧
	إلتحاق الإناث	١١٦,١	٢٨٣,٠

ملاحظة: تشير الأرقام إلى المتوسطات القطرية.
المصدر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل، قاعدة البيانات الخاصة بمنظمة العمل الدولية، منظمة العمل الدولية (٢٠١٢) وقاعدة البيانات التابعة لمعهد الإحصاء التابع لليونيسكو.

المراجع وقاعدة البيانات



المراجع

Abaza, H.; Saab, N. and Zeitoon, B. 2011. Green Economy: Sustainable Transition in a Changing Arab World. AFED.

Abed, G.; Davoodi, H. 2003. Challenges of Growth and Globalization in the Middle East and North Africa, IMF (Washington, DC, IMF).

Abu Ismail, K. 2012. Promises and Challenges of the Arab Spring: The Crucial Nexus of Poverty, Inequality, Freedom and Decent Work. Background paper prepared for this report.

Achy, L. 2010. Trading High Unemployment for Bad Jobs: Employment Challenges in the Maghreb, Carnegie Papers No. 23 (Beirut, Carnegie Middle East Center).

Ahmed, A.; Guillaume, D. 2012. Youth Unemployment in the MENA Region: Determinants and Challenges, in World Economic Forum Regional Agenda: Addressing the 100 Million Youth Challenge Perspectives on Youth Employment in the Arab World (WEF, Geneva).

Aidt, T.; Tzannatos, Z. 2006. Unions and Microeconomic Performance: A Look at What Matters for Economists (and Employers)", in International Labour Review, Vol. 145, No. 4, 257-278.

Alexander, L.; Gündüz, C.; Subedi, DB. 2009. What role for business in "post-conflict" economic recovery? Perspectives from Nepal, International Alert Case Study Series (London, International Alert).

Ali, A.A.G. 2004. Do Macroeconomic Policies Affect the Growth Rates of Developing Countries?, Arab Planning Institute Expert Group Meetings Series Paper No.10 (Kuwait, Arab Planning Institute).

Almeida, R.; Reyes A. 2010. Investment in Job Training: Why Are SMEs Lagging So Much Behind? World Bank Policy Research Working Paper No. 5358 (Washington, DC, World Bank).

Amin, M. and al. 2012. After the Spring: Economic Transitions in the Arab World. Oxford University Press.

Amsden, A. (ed.). 2007. Escape from Empire: The Developing World's Journey through Heaven and Hell (Cambridge MA, MIT Press).

Assaf, H.; Schmidt, D. and Tzannatos, Z. 2012. Overview of the Employment Situation in the Arab Countries. Background paper prepared for this report.

Azzam, F. 2012. Rights and Freedoms: Imperatives for a New Inclusive Development Model. Background paper for this report.

Banfield, J.; Gündüz, C; Killick, N. (eds).2006. Local Business, Local Peace: The Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector (London, International Alert).

Behrendt. C. 2009. Building adequate social protection systems and protecting people in the Arab region, paper presented at the ILO and the Arab Labor Organization (ALO) Arab Employment Forum, Beirut, 19–21 Oct.

Bibi, S.; Nabli, M. Equity and Inequality in the Arab Region, Economic Research Forum Policy Research Report No. 33 (Cairo, ERF).

Blackden, C. M.; Bhanu, C. 1999. Gender, Growth, and Poverty Reduction. Special Program of Assistance for Africa, 1998 Status Report on Poverty in sub-Saharan Africa, World Bank Technical Paper No. 428 (Washington, DC, World Bank).

Bloom, D.; Williamson, J. 1997. Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia, NBER Working Paper Series No. 6268 (Cambridge, MA, NBER).

Bunglawala, Z. 2011.Young, Educated and Dependent on the Public Sector: Meeting Graduates' Aspirations and Diversifying Employment in Qatar and the UAE, Brookings Doha Center Publications No. 9 (Doha, Brookings).

BusinessEurope Note. 2010. "The private sector as an engine for development" (Brussels).

Chamlou, N. 2008. The Environment for Women's Entrepreneurship in the Middle East and North Africa Region. (Washington DC., World Bank).

Chang, H. J. (ed.). 2002. Kicking Away The Ladder: Development Strategy in Historical Perspective (New York, Anthem Press).

Coutts A.; Stuckler D.; Batniji R.; Ismail S.; Maziak W. and McKee M. (forthcoming). The Arab Spring and Health: One Year On. International Journal of Health Services.

Diwan, I. (2012). A Rational Framework for the Understanding of the Arab Revolutions. Harvard Kennedy School (May).

Dardari, A.; Hedi Bchir, M.; Abou Hamia, M., and Sumpf, D. 2012. Macro-economic Conditions and Labour Market Implications. Background paper prepared for this report.

Docquier, F.; Johansson de Silva, S.; Marfouk, A. 2010. Skilled Migration from the MENA Region: Trends, Impacts and Policy Responses. An output of the European Commission-funded World Bank program of International Migration from the Middle East and North Africa and Poverty Reduction Strategies. (Washington, DC, World Bank).

—. 2009. World of Work Report 2010: The Global Job Crisis and Beyond (Geneva, ILO).

—.2010. World of Work Report 2010: From one crisis to the next? (Geneva, ILO).

—.2011a. World of Work Report 2011: Making markets work for jobs (Geneva, ILO).

—.2011b. Tunisia: A New Social Contract for Fair and Equitable Growth (Geneva, ILO).

International Labour Office/Organization (ILO). 2002. Decent Work and the Informal Economy, Report VI, International Labour Conference, 90th Session, Geneva, 2002, pp. 39-54; A Fair Globalization, op. cit., pp. 80-99. (Geneva, ILO).

—2009. Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact, adopted by the International Labour Conference at its Ninety-eighth Session, Geneva.

—.2010a. Global Employment Trends 2010: January (Geneva).

—.2010b. Recovery Patterns, Growth and Employment Potential, with Specific Reference to Global Jobs Pact Integrated Approach Countries, Governing Body, 309th Session, Geneva, November 2010, Committee on Employment and Social Policy, GB.309/ESP/1/2.

—.2011a. Global Jobs Pact scan: Jordan (Geneva and Amman).

—.2011b. Trends Econometric Models: October (Geneva).

—.2011c. Global Employment Trends (Geneva).

—.2012. Global Employment Trends (Geneva).

—; World Trade Organization (WTO). 2007. Trade and Employment: Challenges for Policy Research, a joint study of the International Labour Office and the Secretariat of the World Trade Organization (Geneva).

International Monetary Fund (2007). Reforms Needed to Boost Arab Growth. http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/CAR051D.htm

—.2008. World Economic Outlook: Financial Stress, Downturns, and Recoveries (Washington, DC).

—. 2011a. Recent Experiences in Managing Capital Inflows - Cross-Cutting Themes and Possible Guidelines, IMF Policy Paper, Strategy, Policy, and Review Department (Washington, DC, IMF).

—.2011b. Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity (Washington, DC, IMF).

Economist Intelligence Unit. 2011. The GCC in 2020: Resources fot the Future.

El-Kady, H.; Elkhafif, M.; Khalidi, R. 2012. Liberalization and Employment in the Arab Region: A Recipe for Failure? Background paper prepared for this report.

El-Mikawy, N. 2011. Governance of Equitable Development: What Went Wrong & What Lies Ahead, background paper for the UNDP Arab Development Challenges Report 2011: Towards Developmental States in the Arab Region (Cairo, UNDP).

European Training Foundation (ETF). 2009. Human Capital and Employability in the 14 Partners of the Union for the Mediterranean. Informal Background Paper to the Union for the Mediterranean–Euromed Employment and Labour High-Level Working Group Meeting, Nov. (Brussels, ETF).

Fisch, K. 2007. Did You Know, presented at Sony annual 2009 shareholder meeting-Innovation America. Retrieved from http://thefischbowl.blogspot.com/2007/06/did-you-know-20.html.

Galal, A.; Selim, H. 2012. "Economic Development in the Arab Region: A Tale of Oil and Politics" in Handbook of Development Thought (Cairo, ERF).

Girgis, M. Will Nationals and Asians Replace Arab Workers in the GCC, The Egyptian Centre for economic Studies Working Paper No. 74 (Cairo).

Gonzales, P. et al .2008. Highlights From TIMSS 2007: Mathematics and Science Achievement of U.S. Fourth- and Eighth-Grade Students in an International Context, National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education (Washington, DC).

Ha, B., McInerney, C., Tobin, S., Torres, R. 2010. Youth Employment in Crisis, International Institute for Labour Studies Discussion Paper No.201 (Geneva, ILO).

Hamdan, K. and Gaspard, T. 2003. Competition in the Lebanese Economy. Report Prepared for UNDP and the Ministry of Economy and Trade. Beirut: The Consultation and Research Institute.

IBOPE Inteligência. 2005. Attitude of Arabs: 2005. Available at http://www.ibopezogby.com.

International Chamber of Commerce (ICC); International Organization of Employers (IOE). 2007. Statement to the 45th Session of the United Nations Commission for Social Development, 7-16 Feb. (New York, United Nations).

International Institute for Labour Studies (IILS). 2008 World of Work Report. (Geneva, ILO).

Political Economy of Capabilities Accumulation (Oxford, Oxford University Press).

Robalino, D.A. et al. 2005. Pensions in the Middle East and North Africa: Time for change (Washington, DC, World Bank).

Rubery, J. "Public sector adjustment and the threat to gender equality", in D. Vaughan-Whitehead (ed.): Public Sector Adjustments in Europe: Scope, Effects and Policy Issues (Geneva, ILO).

Saif, I and Choucair, F. 2009. Arab Coutries Stumble in the Face of Crisis. Beirut: Carnegie

Salehi-Isfahani, D.; Belhaj Hassine, N.; Assaad, R. 2012. Equality of Opportunity in Education in the Middle East and North Africa, Economic Research Forum Working Paper No. 689 (Cairo).

Shkolnikov, A.; Nadgrodkiewicz, A. 2010. "The fall of the Berlin Wall: twenty years of reform in central and eastern Europe", in Caucasian Review of International Affairs (CRIA), Vol. 4 (1), pp. 73-81.

Silatech. 2010. The Silatech Index: Voices of Young Arabs: November 2010, prepared in partnership with Gallup Organization (Doha).

Sulieman, S. 2012. Education and Skills Development. Background paper prepared for this report.

Tzannatos, Z. 1999. "Women and Labor Market Changes in the Global Economy: Growth Helps, Inequalities Hurt and Public Policy Matters" in World Development Vol. 27 (3): pp. 551- 569.

—. 2008. The Policy Environment for Job Creation in the Arab Economies. World Bank (Middle East and North Africa Region) and Mohammed Bin Rashid Al Maktoum Foundation (Dubai).

—. 2009. The Global Financial, Economic and Social Crisis and the Arab Countries: A Review of the Evidence and Policies for Employment Creation and Social Protection, Paper Presented at the ILO and the Arab Labour Organization (ALO) Arab Employment Forum, Beirut, 19–21 Oct.

United Nations Environment Programme and International Labour Organization (UNEP/ILO). 2012. Towards Sustainable Development: Oppotunities for Decent Work and Social Inclusion in a Green Economy.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2010. Trade and Development Report: Employment, Globalization and Development (Geneva).

International Trade Union Confederation (ITUC). 2012. Comparative Study of the Labour Legislation in 8 Arab Countries: The Protection of Working Women's Rights (Brussels, ITUC).

Islam, I.; Veric, S. (ed.). 2011. From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues, Evidence and Policy Options (ILO, Palgrave Macmillan).

Karshenas, M.; Alami, R. 2011. Arab Spring and Social Policy, mimeo, United Nation's Economic and Social Commission for Western Asia (Beirut, ESCWA).

Kaufmann, D.; Kraay, A. and Zoido-Lobató, P. (1999), Governance Matters, World Bank, Policy research Working Paper No. 2196 and http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

Kucera, D. 2002. Core Labour Standards and Foreign Direct Investment". International Labour Review, Vol. 141, No. 1-2 (2002), pp. 31-70.

Kucera, D., and Roncolato, L. 2012. Structure Matters: Sectoral Drivers of Development and the Labour Productivity–Employment Relationship (Geneva, ILO)

Mendelson-Forman, J.; Mashatt, M. 2007. Employment Generation and Economic Development in Stabilization and Reconstruction Operations, Stabilization and Reconstruction Series No. 6 (Washington , United States Institute of Peace).

Montenegro, C.; Hirn, L. 2009. A new disaggregated set of labour market indicators using standardized household surveys from around the world, background paper for the World Bank's World Development Report 2009: Reshaping economic geography (Washington, DC, World Bank).

Niazi, A.; Aw-Dahir, M. and Omondi, I. 2012. Food Security in the Arab Economies. Background paper prepared for this Report.

Noland, M.; Pack, H. .2007. The Arab Economies in a Changing World, Peter G. Peterson Institute for International Economics, June. (Washington, DC).

Orazem, P. F.; Sedlacek, G.; Tzannatos, Z. (ed.). 2009. Child Labour and Education in Latin America: An Economic Perspective (Basingstoke, Palgrave Macmillan).

Reinert, E.S. (ed.). 2007. How Rich Countries Got Rich… and Why Poor Countries Stay Poor, (New York, Caroll and Graf).

Reinert, E.S. 2009. "Emulation versus Comparative Advantage: Competing and Complementary Principles in the History of Economic Policies", in M. Cimoli, G. Dosi and J. Stiglitz (eds.): Industrial Policy and Development. The

—. 2007b. Export Diversification in Egypt, Lebanon, Jordan, Morocco and Tunisia, January 2007, Social and Economic Development Sector Unit (Washington, DC, World Bank).

—. 2009. From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa (Washington, DC).

—.2010a. Poor Places, Thriving People: How the Middle East and Noth Africa Can Rise Above Spatial Disparities (Washington, DC).

—. 2010b. Labour Migration from North Africa: Development Impact, Challenges, and Policy Options (Washington, DC).

—. 2011. Migration and Remittances Factbook. (Washington, DC).

—. 2011. Towards a New partnership for Inclusive Growth in the MENA Region. (Washington DC)

—. 2012. World Development Report 2012: Gender Equality and Development (Washington, DC).

—.Forthcoming. Jobs in the Middle East and North Africa: Opening Up Opportunities for All (Washington, DC).

—; International Finance Corporation (IFC). 2011. Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs (Washington, DC).

Young, A. 1995. "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience", in The Quarterly Journal of Economics, Vol.110 (August), pp.641-680.

Youssef, A.; Zein, C.; Soueid, R. 2011. "Easing Entrepreneurship" in Executive Magazine pp. 108-110.

United Nations Development Gmp (UNDP). 2011. Response Strategy and Framework for Action: Towards an Inclusive Development Path within a New Arab Social Contract between State and Citizen. New York: UNDG (Arab States/ MENA)

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2011. Regional Profile of the Arab States (Beirut, UNESCO).

United Nations High Commissioner for Refugees (2012). Regional update: http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php.

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). 2011. Industrial Development Report 2011: Industrial Energy Efficiency for Sustainable Wealth Creation. Capturing Environmental, Economic and Social Dividends (Vienna, UNIDO).

UNESCO Institute of Statistics (UIS). 2011. Global Education Digest 2011:Comparing Education Statistics Across the World (Montreal, Quebec, UNESCO).

United Nations Development Programme (UNDP). 2011a. Arab Development Challenges Report: Towards Developmental States in the Arab Region (Cairo, UNDP).

—. 2011b. Human Development Report 2011: Sustainability and Equity A Better Future for All (New York).

—. 2003. Arab Human Development Report: Building a Knowledge Society (New York).

—. 2009. Arab Human Development Report: Challenges to Human Security in Arab Countries (New York).

World Economic Forum (WEF). 2010. Global Competitiveness Report 2012-2013 (Geneva).

—; 2011. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2011. Arab World Competitiveness Report 2011-2012. World Economic Forum and OECD.

World Bank. 2005. A Better Investment Climate for Everyone (Washington, DC).

—. 2007a. Economic Developments and Prospects in the Middle East and North Africa Region: Job Creation in an Era of High Growth (Washington, DC).

—. 2008a. The Road Not Travelled: Education Reform in the Middle East and North Africa (Washington, DC).

—. 2008b. Kuwait Salary and Benefit Report; Civil Service Commission (Kuwait).

قاعدة البيانات

Gallup Organization World Poll Database. Available at https://worldview.gallup.com/signin/login.aspx?ReturnUrl=%2f

International Labour Office (ILO). Key Indicators of the Labour Market database. Available at http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm

—. Social Security Inquiry Database. Available at http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home

International Monetary Fund (IMF). World Economic Outlook Database. Available at http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). UNESCO Institute of Statistics database. Available at http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx

United Nations Population Division Database. Available at http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm

World Bank. World Development Indicators Database. Available at http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators

—. The World Governance Indicators Database. Available at http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp

ISBN 978-92-2-626780-0