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، الأراضي 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.

تُعتبر هذه التغييرات المتعلقة بمستوى عرض اليد العاملة والتركيبة الجندرية (من حيث النوع الاجتماعي) مهمةً من أجل تقييم نتائج سوق

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

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 و تراجعت 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، تغرّد 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.

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.