



منظمة
العمل
الدولية

الاجتماع العربي الثلاثي حول مستقبل العمل

بيروت - ٣ نيسان ٢٠١٧



اقتصاد إقليمي صلب لتحسين نتائج سوق العمل

مقدمة

بدايةً، يتطلب تحسين مستقبل العمل مراجعة الاتجاهات التاريخية الواسعة النطاق. وفيما تعتبر هذه الاتجاهات متباينة عبر البلدان وعلى مر الزمن، لا تزال توفر أساساً يسمح بمقارنة تطوّر مسارات التنمية في مختلف البلدان والمناطق. فمنذ مائتي عام، كان العمال في غالبيتهم يشاركون في أنشطة زراعية. وكان عملهم شاقاً وراتبهم صغيراً. وسمح التقدم التكنولوجي للعمال بترك المزارع والانضمام إلى المصانع. واستمر هذا التقدم لئلاّ تسنى لهم الانتقال من المصانع بعد إيجاد وظائف في قطاع الخدمات. فتحصّنت ظروف العمل والأجر لكن هذه الوظائف كانت في الغالب متكررة وغير ملهمة. ويشهد هذا القرن المزيد من التقدم التكنولوجي ما سيقصّل الحاجة للعمل الذي يمكن للألات والحواسيب القيام به. وسيؤدي ذلك بدوره إلى تحرير العمال من المهام الاعتيادية والسماح لهم بالمشاركة في أنشطة مثمرة فكرياً، فتزداد مرونة العمال في تحديد أنشطتهم الشخصية وجدول عملهم الخاصة.

وبطبيعة الحال، تخفي هذه الاتجاهات التاريخية الواسعة النطاق تحولات صعبة وتجارب إقليمية متباينة. ولزيادة الإنتاجية وخلق فرص استخدام جديدة، يقضي التقدم التكنولوجي على الوظائف في الاقتصاد القديم، مما يؤدي إلى عدم اليقين ويولّد المشاقّ لدى العائلات والمجتمعات المتأثرة. فيكون على الحكومات التعاون مع القطاع الخاص ومنظمات العمال والمنظمات غير الحكومية لتطبيق السياسات والبرامج والأنظمة القادرة على إعادة تدريب الأفراد ودعم العائلات ومساعدة المجتمعات في التأقلم مع واقعها الحديث وزيادة تنافسيتها. نتيجة لذلك، ستتخلف البلدان التي تعزل نفسها بعيداً عن هذه الاتجاهات عن سواها من البلدان وستختبر معدلات أقل للنمو الاقتصادي. أما البلدان والمجتمعات التي ستفتح على هذه الاتجاهات من دون تطبيق سياسات وبرامج ملائمة، فستتخلف عن الدول الأخرى وقد تعرّض العمال وعائلاتهم لعملية تحوّل مؤلمة وطويلة الأمد.

وتندرج اقتصادات المنطقة العربية في هذه الفئة الأخيرة من الدول^(١). ففي الخمسينيات والستينيات من القرن المنصرم، تبنّت البلدان العربية نموذج تنمية تقوده الحكومات فتسنى للدول الاضطلاع بدور أكبر في توجيه عمليات الانتقال الاقتصادي. ولكن عوضاً عن دعم نمو قطاع خاص ديناميكي، كما اتضح في النهج الذي اتّبع في العديد من اقتصادات شرق آسيا وأوروبا، قامت الحكومات العربية بزيادة حجم القطاع العام. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النموذج حقق نجاحاً لفترة معينة في توسيع نطاق التحصيل العلمي وزيادة الاستخدام وتقليص معدلات الفقر، إلا أنه بدأ يتعرّض في تسعينيات القرن الماضي والعقد المنصرم حيث تجاوز الطلب العام على الوظائف والخدمات قدرة الحكومات على توفيرها. فكانت الثورات العربية في سنة ٢٠١١ نتيجة عدم قدرة الحكومات على الوفاء بعقدها الاجتماعي بقدر ما كانت مرتبطة بالحرية والكرامة.

أعدت من قبل:

السيد نادر قياتي

رئيس قسم الأبحاث وزميل أول في مركز
بروكنجز النوحة

^(١) استُعملت عبارة المنطقة العربية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في هذه الورقة التحليلية بشكل متبادل في إشارة إلى البلدان في مناطق منظمة العمل الدولية في شمال أفريقيا والدول العربية. وقد تبيّن البيانات المستخرجة من مصادر أخرى مجموعة بلدان مختلفة بعض الشيء.

وقدمت عدة جهات فاعلة محلية ودولية، بما فيها المنظمات الدولية البارزة، سياسات على المستوى القطري لحل المشاكل الاقتصادية في المنطقة. ولكن رغم إنتاج المعرفة على نطاق واسع ونشرها ومناقشتها في أوساط واضعي السياسات والتداول بأشكالها العامة، لم يتحقق منها إلا القليل القليل. فقد استشرت هياكل الحوكمة الضعيفة والبيروقراطية غير الفعالة والمصالح المترسخة والجهات الفاعلة الساعية وراء الربح فأحاطت بنموذج التنمية في المنطقة، فكان من الصعب على اقتصاداتها التكيف والتغير. ولذا تحتاج المنطقة أنظمة وعمليات جديدة تستطيع وضعها على مسارٍ إنمائي يحولها إلى نماذج اقتصادية واجتماعية أكثر صلابة.

في هذا الإطار، تنظر هذه الورقة التحليلية في اقتصادات المنطقة العربية وأفاق تطوير اقتصاديات صلبة قادرة على الاستفادة من الاتجاهات العالمية والتغيرات التكنولوجية لتحسين نتائج الاستخدام. وتسعى هذه الورقة إلى إثارة التساؤلات كأساس للنقاش. بدايةً، تحلّ الورقة تحديات الاستخدام الرئيسية ومن ثم تحدد متطلبات تعزيز بيئة أعمال قوية لخلق وظائف لائقة ومجتمعات منصفة على نطاق واسع. وتتطرق بعدها إلى محنة العمال المهاجرين واللاجئين. وتختتم الورقة بقائمة أسئلة وقضايا مطروحة للمزيد من النقاش.

وضع الاستخدام في المنطقة العربية

على غرار مناطق أخرى من العالم، تكافح المنطقة العربية في ضوء التحديات الاقتصادية وتحديات الاستخدام، بدءاً بالتعامل مع آثار العولمة والتغير التكنولوجي، مروراً بالتكيف مع ضغوط الاحتباس الحراري، وصولاً إلى التخفيف من تقلبات الأسواق المالية. وإضافة إلى ذلك، ساهم نموذج التنمية الراكدة الذي تقوده الحكومات في المنطقة في تفكيك سوق العمل الذي يتسم باقتصاد نظامي صغير الحجم واقتصاد غير نظامي كبير يفتقر للتنظيم. وتتميز الوظائف في الاقتصاد النظامي بأجور لائقة نسبياً وبأمان وظيفي، لكنها وظائف نادرة وتغطي فقط ٤٠ في المائة من إجمالي الاستخدام (البنك الدولي، ٢٠١٣). ونتيجة لذلك، يطول طابور الوافدين الجدد في سوق العمل بانتظار الوظائف في الاقتصاد النظامي أو يعملون في الاقتصاد غير النظامي وغير المنظم رغم انخفاض الأجور والمنافع والحقوق والأمان.

ويتضمن الوافدون الجدد في سوق العمل فئة الشباب الذين يتركون الدراسة لمحاولة إيجاد عمل لائق في القطاع العام أو القطاع الخاص النظامي؛ والنساء اللواتي يفضلن الوظائف في القطاع النظامي المنظم، واللواتي يواجهن عوائق اجتماعية تمنع مشاركتهن فلا يمكن لهنّ الاستفادة من الشبكات الاجتماعية بالدرجة نفسها كنظرائهنّ من الرجال؛ والعمال المهاجرين واللاجئين الذين يواجهون العوائق القانونية والتنظيمية في محاولة الحصول على وظائف لائقة في المجتمعات المضيفة. وساهم نموذج «العمال المندمجين وغير المندمجين» في المنطقة العربية بثلاث ظواهر: (١) استمرار ارتفاع معدلات البطالة والبطالة الجزئية لدى الشباب؛ (٢) واستمرار انخفاض معدلات مشاركة المرأة في القوى العاملة؛ (٣) وعدم تمكن المهاجرين واللاجئين من الاندماج في أسواق العمل في المجتمعات المضيفة.

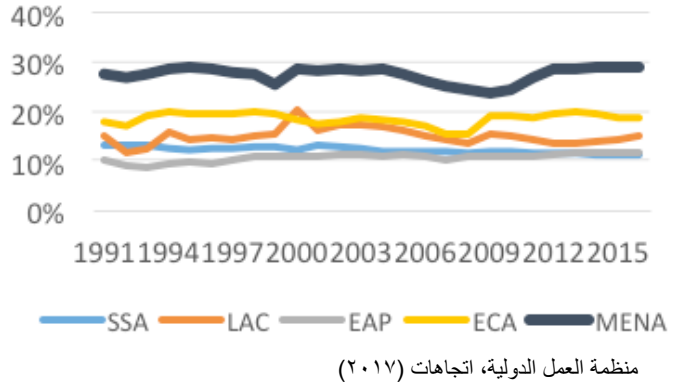
التحدي ١: البطالة والبطالة الجزئية لدى الشباب

يعاني الشباب العربي من طول مدة الانتقال من الدراسة إلى العمل التي يمكن أن تستمر لسنوات (Dhillon and Yousef, 2009). ويعود ذلك جزئياً لانتظارهم فرص العمل في القطاع النظامي. وتشمل العوامل الأخرى الأنظمة التعليمية التي فشلت في توفير المهارات المطلوبة في سوق العمل للشباب، والبنى الأسرية القوية التي تسمح للشباب بإطالة فترة البحث عن وظيفة. ونتيجة لذلك، ولأكثر من ربع قرن، شهدت المنطقة العربية أعلى معدلات بطالة الشباب في العالم حيث بلغت ٢٨ في المائة في سنة ٢٠١٦ (الرسم ١)^(١). وينسحب العديد من الشباب، وخصوصاً الشابات منهم، من

(١) المناطق: أفريقيا جنوب الصحراء، أميركا اللاتينية والكاريبي، شرق آسيا والهادئ، أوروبا وآسيا الوسطى، الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

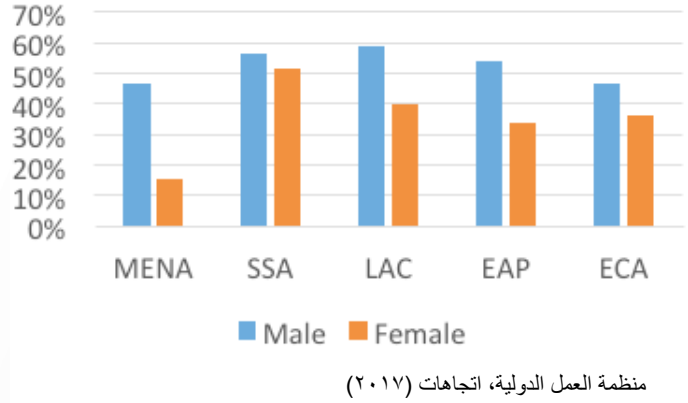
القوى العاملة تماماً. وتبعاً لذلك، فإن معدلات مشاركة القوى العاملة بين الشباب العربي هي الأدنى في العالم بين الرجال والنساء معاً (الرسم ٢).

الرسم ١: اتجاهات بطالة الشباب



(٢) قطر هي الاستثناء الوحيد، حيث أقل معدلات البطالة لدى الشباب في العالم (أقل من ١,١ في المائة بالإجمال و٢,٢ في المائة لدى المواطنين القطريين). ويعود ذلك إلى حجم السكان وقدرة استيعاب القطاع العام (وزارة التخطيط التنموي والإحصاء، ٢٠١٦).

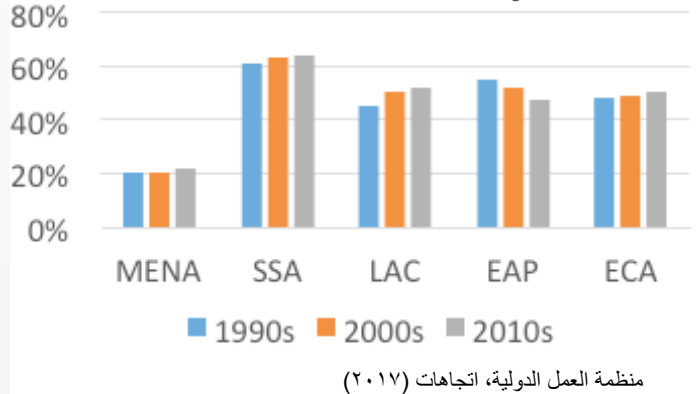
الرسم ٢: معدلات مشاركة الشباب في القوى العاملة



ويؤثر التأخر في التحولات في الشباب العربي في المنطقة بأكملها. على سبيل المثال، وفي أغلب الدول العربية، تعتبر معدلات البطالة لدى المواطنين من الشباب أعلى من متوسط المعدلات العالمية الذي يبلغ ١٣ في المائة^(٣). وترتفع معدلات البطالة لدى الشباب في البلدان العربية التي تشهد نزاعاً مسلحاً (مثل العراق وسوريا وليبيا واليمن) وفي الدول التي تشهد تدفقات كبيرة من اللاجئين (مثل الأردن ولبنان).

التحدي ٢: مشاركة منخفضة للمرأة في القوى العاملة

الرسم ٣: معدلات مشاركة المرأة في القوى العاملة

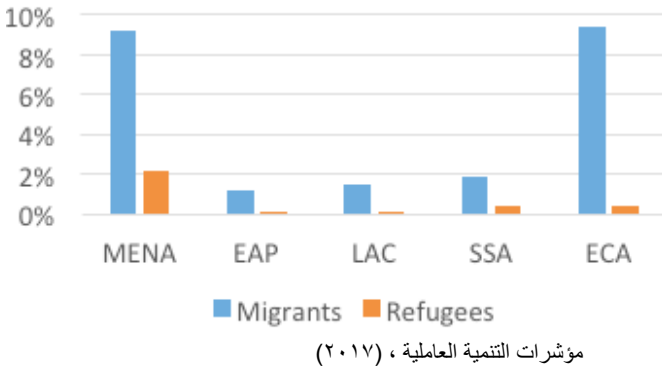


أما التحدي الآخر الذي تواجهه المنطقة فيتمثل في انخفاض معدلات مشاركة المرأة في القوى العاملة (الرسم ٢ والرسم ٣). وهنا يلعب التمييز دوره؛ فأصحاب العمل في المنطقة العربية يعتبرون النوع الاجتماعي عاملاً أساسياً في قرارات التوظيف. والأهم من ذلك توقعات الأسرة وميول العمل لدى النساء أنفسهن. وكلها مسائل تخضع للمعايير الاجتماعية التي تحبذ وظائف محددة في القطاع العام والقطاع الخاص النظامي. وإضافة إلى ارتفاع الأجور وعدد المنافع، يوقّر القطاع النظامي ظروف عمل أفضل ومقبولية اجتماعية أكبر. وهي مسألة تنطبق على المنطقة بأكملها. فكل بلد عربي تقريباً يشهد معدلات أقل لمشاركة المرأة في القوى العاملة مقارنة بالمعدل العالمي الذي يبلغ ٥٠ في المائة، حيث تبلغ نسب المشاركة مستويات أقل من ٢٠ في المائة في بعض البلدان العربية (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧)^(٤).

^(٤) قطر هي الاستثناء الوحيد، حيث تبلغ معدلات مشاركة المرأة في القوى العاملة حوالي ٥٤ في المائة (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧). غير أن هذا المعدل يشمل العمال المهاجرين. وتبلغ معدلات مشاركة المرأة القطرية في القوى العاملة النسائية ٣٦ في المائة فقط (وزارة التخطيط التنموي والإحصاء، ٢٠١٦).

التحدي ٣: العمال المهاجرون واللاجئون

الرسم ٤: حصص المهاجرين (٢٠١٥) واللاجئين (٢٠١٤) من السكان



^(٥) تستعمل عبارة «عامل مهاجر» في هذه الورقة استناداً إلى المعايير الدولية. ونتجته الحكومات في الشرق الأوسط إلى استعمال عبارة «العمال الأجانب المؤقتين بموجب عقد» أو العمال المغتربين المؤقتين».

تستقبل المنطقة العربية أعداداً كبيرة من العمال المهاجرين حيث يشكلون أكثر من ٩ في المائة من إجمالي السكان (الرسم ٤)^(٥). وتستضيف دول الخليج أكبر حصة من العمال المهاجرين في العالم، حيث تبلغ هذه الحصة حوالي ٩٠ في المائة في بعض الدول. ويتمتع العمال المهاجرون في المنطقة بحقوق بسيطة وتعتبر إمكانية حصولهم على فرص عمل لائقة محدودة، وهم مدينون في الغالب لأصحاب العمل من خلال آليات الكفالة. وتستقبل المنطقة العربية أيضاً أعلى حصة للاجئين والنازحين ضمن السكان في العالم حيث تصل إلى أكثر من ٢ في المائة. وغالباً ما لا يستطيع العمال المهاجرون إيجاد وظائف في القطاعات الخاصة النظامية داخل المنطقة العربية، ما يؤدي إلى تراجع ظروفهم الاجتماعية والاقتصادية على نحو كبير. كما أن عدم قدرتهم على الاندماج تمارس كذلك ضغوطاً كثيرة على المجتمعات المضيفة.

تعزيز بيئة أعمال قوية لخلق الوظائف على نطاق واسع

يتميز نموذج التنمية الذي تقوده الحكومات في المنطقة العربية بمكوّن أساسي ألا وهو أسبقية الاستخدام في القطاع العام في اقتصادات أغلب الدول العربية. وتتمس المنطقة العربية بأكثر حصة نسبياً من العمالة في القطاع العام مقارنة بالمناطق النامية الأخرى. وبالنسبة للدول التي تتوفر فيها البيانات، تتراوح حصة العمالة في القطاع العام بين ١٤ في المائة في المغرب و ٤٠ في المائة في الأردن، بينما تصل إلى أكثر من ٢٥ في المائة في غالبية البلدان (البنك الدولي، ٢٠١٣). وإذا

استثنينا العمال المغتربين، فإن بلدان مجلس التعاون الخليجي تتمتع بأكبر حصة من الاستخدام في القطاع الخاص من بين سكانها المحليين، حيث تبلغ أكثر من ٨٠ في المائة في قطر مثلاً (وزارة التخطيط التنموي والإحصاء، ٢٠١٦).

إن هذه الحصة المرتفعة للاستخدام في القطاع العام موروثه عن عقد اجتماعي كان يقدم وظائف حكومية آمنة ذات أجر مرتفع للمواطنين الذين يكملون المستويات التعليمية المطلوبة (البنك الدولي، ٢٠١٤). وجزءاً من ذلك، انتقلت المنطقة العربية من كونها المنطقة التي عانت من أدنى مستويات التحصيل العلمي في العالم النامي في خمسينيات القرن الماضي لتتمتع بأعلى المستويات التعليمية في خلال ٥٠ سنة (Barro and Lee, 2000). ولكن مع مرور الوقت، اتجه عدد كبير من العمال المتعلمين نحو وظائف حكومية غير منتجة نسبياً. وساهم ذلك بدوره في انخفاض معدلات نمو انتاجية العمل لتصل إلى ١٢ في المائة فقط بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠١٥، وهي من أدنى المعدلات في المنطقة مقارنة بنسبة ٥٠ في المائة كمعدل عالمي (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦).

وبما أن أغلب البلدان العربية تعاني من ضخامة القطاع العام، لا بد أن يكون نمو العمالة في المستقبل نتيجة إطلاق العنان لإمكانيات خلق الوظائف في القطاع الخاص. فمن شأن القطاع الخاص النشاط أن يزيد من الابتكار ودمج التكنولوجيا في عملية تطوير المنتجات وتقديم الخدمات. ويسمح ذلك بدوره للشركات الصغيرة الابتكارية والإبداعية أن تنمو لتخلق فرص عمل ذات أجور ومنافع وظروف عمل لائقة. وهذا يتيح للأفراد المشاركة في أنشطة السوق من خلال منابر التكنولوجيا، ويشجع تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص بغية تطبيق مشاريع إنمائية وبنوية ضخمة، ويؤدي إلى مضاعفة فرص الاستثمار في المنطقة.

غير أن هذه الرؤية تعثرت بفعل نموذج التنمية الذي تقوده حكومات المنطقة ما حدّ من النمو في القطاع الخاص النظامي وقُلص إمكانات خلق الوظائف اللائقة. وبالتالي، يعمل أغلب العاملين في الاقتصاد غير النظامي ضمن وظائف ذات أجور منخفضة ومنافع محدودة مع أدنى مستويات الأمان. وهناك عدة قنوات يفتقر فيها هذا النموذج الإنمائي لإمكانية النمو:

- **الموارد البشرية:** ساهم نمو العمالة في القطاع العام في ازدياد الموارد البشرية، ولا سيما من خريجي الجامعات. وبدلاً من دعم الابتكار والنمو والتنوع في القطاع الخاص، انتهى بمجملهم المطاف في وظائف حكومية أقل إنتاجية.

- **التعليم:** تطورت الأنظمة التعليمية في المنطقة لإعداد الطلاب من أجل الخضوع لاختبارات وطنية تشكّل مدخلاً إلى وظائف القطاع العام بدلاً من تطوير المهارات المطلوبة في القطاع الخاص. فكانت النتيجة نظاماً يعزز الاهتمام بوظائف القطاع العام ويعتمد عليها.

- **المالية:** تدفع البيروقراطيات الحكومية الضخمة فاتورة كبيرة من أجور القطاع العام. وبما أن العديد من هذه الوظائف لا تساهم في المخرجات، فهي تحوّل الموارد المالية بعيداً عن استثمارات القطاع الخاص وتقلّص آفاق النمو الاقتصادي وخلق الوظائف.

- **الإفراط في التنظيم:** أدى نمو البيروقراطيات الحكومية إلى الإفراط في تنظيم القطاع الخاص، ما حدّ من قدرته على النمو وخلق فرص العمل. وكان متوسط ترتيب البلدان العربية في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لعام ٢٠١٧ في المركز ١٢٤ من أصل ١٩٠ بلداً (البنك الدولي، ٢٠١٧ ب).

- **كبت المنافسة:** تخصص الحكومات عقوداً مربحة لأشخاص مطّلعين ما يؤدي إلى نشر رأسمالية المحسوبية في المنطقة. ويكون للشركات الضخمة والمترسّخة ذات العلاقات النافذة حافزاً لمنع نمو المنافسين المحتملين، مما يقلّص حجم الاقتصاد النظامي.

ونظراً لمحدودية قدرة الحكومات على التوظيف ومحدودية الربح الاقتصادي في القطاع الخاص، يقتضي دعم نمو الوظائف اللائقة في القطاع النظامي تخفيض حجم بيروقراطية القطاع العام وإزالة العوائق التي تمنع تأسيس شركات تنافسية وتعرقل نموها. ولا بد من تطوير السياسات لوضع الأسس بهدف خلق الوظائف على نطاق واسع وتعزيز بيئة أعمال قوية في الدول العربية القادرة على استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر.

ولتحقيق الإصلاح، يجب معالجة حجم القطاع العام قبل كل شيء بما يضمن تماشي رواتب القطاع العام مع رواتب القطاع الخاص، ويخفف من الفساد والمحسوبية. وعلى الحكومات أن تركز على أولويات الإصلاح الآتية:

- الحد من العوائق التي تمنع إنشاء الأعمال التجارية، بما فيها تكاليف التسجيل والوقت والجهود المطلوبة لإكمال هذه العملية. وغالباً ما يشير مالكو/مدراء الشركات الصغيرة إلى عدم تسجيلهم هذه الشركات لأنهم لا يستطيعون وقف أعمالهم لعدة أسابيع من أجل استكمال الاستثمارات الضرورية.

- تحسين البيئة القانونية وقانون التعاقد، بما في ذلك آليات إنفاذ العقود، وحل الخلافات، وتجسين قوانين الإفلاس. فعدم اليقين الناجم عن قانون التعاقد الضعيف والوقت اللازم لحل الخلافات يصرف الانتباه عن عملية تطوير أعمال الشركات.

- يشكل الحصول على الائتمان عائقاً أمام إطلاق الأعمال التجارية وتطويرها، حتى في دول الخليج الثرية بالنفط. وهذا مثير للسخرية نظراً للشراء المتاح في المنطقة والساعي وراء فرص الاستثمار الجيدة. ويتسنى للحكومات المساعدة من خلال تخفيف أوجه عدم تناسق المعلومات التي تقع في صلب الفجوة الائتمانية. وينبغي على الحكومات أيضاً الحد من الاقتراض المحلي لتفادي إقصاء القطاع الخاص.

- إن العثور على العاملين الذي يتمتعون بالمهارات المناسبة يشكل التحدي الأساسي الذي تواجهه الشركات في المنطقة. ومع أن معدلات بطالة الشباب مرتفعة، من الصعب ملء المناصب الشاغرة. ولذا يعتبر تحسين نوعية النظام التعليمي، وتحديدًا التعليم المهني، للتركيز على المهارات أكثر أولوية أساسية.

وعلى الرغم من وضوح ما يتوجب فعله، لا يزال سجل المنطقة في مجال الإصلاح الاقتصادي ضعيفاً في أفضل الحالات، حتى في البلدان التي تشهد تغيرات شعبية. وفي الواقع، ستواجه محاولات الإصلاح بمقاومة المصالح المترسخة والجهات المطلعة المستفيدة من معاملة تفضيلية تسمح لها باقتناص الفرص الاقتصادية. فكان الشلل الاقتصادي النتيجة الطبيعية في العديد من البلدان العربية. وفضلاً عن أهمية تركيز الدول على إصلاحات محددة، يجب عليها تطوير العمليات التي تُحدث تغييراً مع مرور الوقت. وتشمل النُهُج المعتمدة ما يلي:

- **المختبرات الاجتماعية:** تتمثل إحدى وسائل معالجة قضايا السياسات المستعصية بدعوة مجموعة من أصحاب المصلحة الرئيسيين وتمكينهم للنظر فيها من زوايا مختلفة من خلال استخدام نُهج ابتكارية. فنقود هذه المجموعة عملية التغيير بشكل أساسي، ويكون ذلك غالباً بدعم من صانع سياسات رئيسي لتقبل التغييرات بطريقة أفضل. وتتضمن الأمثلة في المنطقة برنامج «فرصتي» في تونس.

- **العمليات الشفافة:** ومن أهم الأدوات للتخفيف من التنظيم المفرط هي عملية خلق مكتب حكومي على مستوى رفيع وبتقويض يتيح مراجعة كل القواعد والأنظمة الجديدة والموافقة عليها، والعمل مع الوكالات الحكومية لتوثيق كافة الإجراءات على نحو واضح وشفاف،

وإعادة النظر في كل القواعد والعمليات القائمة على مرّ الزمن. ويعتبر المكتب الأميركي للإدارة والموازنة وتطبيقه قانون تخفيض العمل على الورق لسنة ١٩٩٥ مثلاً على هذا النهج، مما يقتضي حصول الوكالات الحكومية على موافقة المكتب قبل طلب المعلومات من الجمهور.

- **وحدات الدفع:** في ضوء التقدم المحرز في مفهوم الاقتصاد السلوكي والتأثير الاجتماعي، بدأت الحكومات بطرح فكرة «وحدات الدفع» لتحسين نتائج السياسات من خلال إدخال تغييرات بسيطة على عملية اختيار الأشخاص والوكالات الحكومية. ويشمل ذلك على سبيل المثال تشجيع الوكالات الحكومية على الاستعاضة عن عمليات القبول بإجراءات الإعلام. وأنشئت «وحدات الدفع» في دول الخليج؛ وهي في غالبيتها تتبع النموذج البريطاني.

تعزيز الوظائف اللائقة والمجتمعات الأكثر إنصافاً

تحظى الوظائف اللائقة بالدعم من خلال قواعد وأنظمة تُطبّق في القطاع النظامي. فيكون من الصعب تعزيز العمل اللائق حين يعمل ٦٠ في المائة من القوى العاملة في وظائف غير نظامية. وبالتالي، من أجل تعزيز العمل اللائق في المنطقة العربية، لا بد من وضع سياسات تعزز (وتعيد النظر في السياسات التي تعرقل) تطوير القطاع الخاص النظامي ونموه.

ومن شأن نمو القطاع الخاص النظامي أن يساعد أيضاً في معالجة الفجوة بين الجنسين في المنطقة. فمعدلات البطالة بين النساء العربيات هي أكثر من ضعف معدلات البطالة بين الرجال (منظمة العمل الدولية، اتجاهات عام ٢٠١٧). وهذه الفجوة هي إلى حد بعيد الأكبر في العالم. وتعتبر المعايير الاجتماعية المحافظة أحد الأسباب التي ساهمت في هذا الواقع. ونظراً لطبيعة ظروف العمل غير المنظمة وغير المؤاتية في القطاع غير النظامي، تفضل المرأة العربية انتظار فرص العمل في القطاع العام والقطاع الخاص النظامي بدلاً من العمل في الاقتصاد غير النظامي. وعلاوة على ذلك، عندما يصعب على الشركات الانضمام إلى الاقتصاد النظامي، تصبح الشركات في القطاع النظامي أقل تنافسية، مما يتيح التمييز القائم على النوع الاجتماعي. ولا يكون في وسع الشركات في الأسواق التنافسية التمييز فتركز حينها على اختيار أفضل العمال للوظائف.

وتقتضي الخطوة التالية في هذا الإطار بالتأكد من أن الوظائف في القطاع الخاص النظامي هي وظائف لائقة وتتسم بظروف عمل جيدة، وأجور ومنافع لائقة، ومستويات معقولة من الأمان الوظيفي والمرونة. ففعلياً، الحصة الأكبر من العاملين اليوم في القطاع النظامي في البلدان العربية تشمل العمال غير النظاميين الذين يعملون بدون عقود (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦). وكما في الماضي، من الضروري وضع القوانين والأنظمة المناسبة ومراقبتها ويجب أن يتمكن العمال من التنظيم للمفاوضة جماعياً ومساءلة الإدارة. ومن شأن العديد من أولويات السياسات أن تساهم في تعزيز الوظائف اللائقة والنتائج الأكثر إنصافاً:

التركيز على السياسات: التعليم

يعتبر تحسين الأنظمة التعليمية في المنطقة ضرورة ملحة لتعزيز الوظائف اللائقة، والاستعداد لمستقبل العمل، وخلق المجتمعات الأكثر إنصافاً. فعدم التطابق بين المهارات التي يكتسبها الشباب في التعليم وتلك المطلوبة في الأسواق أمر مفروغ منه. وستتسع فجوة المهارات بينما يسعى أصحاب العمال لجذب عمال يتمتعون بمهارات معرفية وغير معرفية تحسّن إنتاجيتهم وقدرتهم على التأقلم مع الظروف المتغيرة. وتشمل هذه المهارات حل المشاكل، والإبداع، وعمل الفريق، والتفكير النقدي. ويجب تحسين مهارات العمال المحمولة. ففي عالم الغد حيث تتغير التكنولوجيا باستمرار، تعتبر قدرة العامل على التعلّم والاطلاع على التطورات الجديدة في أهمية المعرفة لدى المبتدئين.

ولسوء الحظ، ركزت المدارس في المنطقة على نقل المعرفة، وغالبًا ما يكون ذلك من خلال الحفظ، بدلاً من التركيز على تطوير المهارات. وينبغي أن يوضح أصحاب العمل في المنطقة أيضاً مجموعة المهارات التي يحتاجونها بمزيد من الفعالية. وعلى الحكومات والشركات ومزودي خدمات التعليم والتدريب الانتقال إلى نموذج مبني على الكفاءات ويعتمد على تقويم أوضح للمهارات.

وتجدر الإشارة إلى أن إصلاح التعليم الشامل ظلّ مندرجاً في جداول أعمال المنطقة لفترة طويلة (البنك الدولي، ٢٠٠٨). وسيصبح الإصلاح ضرورة ملحة في المستقبل. لذا يجب أن تستبق الأنظمة التعليمية حاجات أصحاب العمل والسوق التي تتغير بسرعة. ويتطلب ذلك اعتماد عمليات متكررة للتقويم المؤسسي والإصلاح على الصعيد اللامركزي نسبياً. وليس من السهل نقل عملية صنع القرار في المنطقة. وينبغي أن تتخذ البلدان العربية خطوات تعزز التعلّم مدى الحياة، وتتيح الوصول إلى المنابر التعليمية، وتسمح للأفراد بالحصول على التعليم ذي الصلة في مراحل مختلفة من مهنتهم.

التركيز على السياسات ٢: تحسين التنقل والمرونة

يدخل العالم في فترة تغيرات تكنولوجية متسارعة، حيث ستستمر الآلات والحواسيب في خرق كل جوانب العمل في المهن كافة. ويتطلب مستقبل العمل أن يكون في وسع العمال التفاعل مع التكنولوجيا، والتعلّم في خلال العمل، والتأقلم سريعاً مع التغيرات. ولسوء الحظ، وُضع العديد من السياسات العامة، وممارسات الشركات، والمعايير الاجتماعية في الماضي تعزيزاً للاستقرار. ولكن ينبغي أن تتكيف الحكومات والشركات ومنظمات الدعم مع الواقع المتغير.

- **التركيز على المهن:** على الحكومات والشركات أن تدعم تقدّم المهن، بدلاً من التركيز فقط على تحسين ظروف عمل وظائف محددة. ويواجه الشباب العربي الكثير من الصعوبة في الحصول على أول وظيفة، ما يؤدي إلى فترات انتظار طويلة (Dhillon and Yousef, 2009). فالحصول على وظيفة أولى ذات آفاق مهنية وأعدة أهم من العديد من جوانب الحماية الاجتماعية، وخصوصاً نظراً لهيكليات الدعم الأسري القوية في المنطقة.

- **المرونة في العمل:** تسهّل التطورات التكنولوجية على الأفراد تحديد جداول عملهم الخاصة وتكيف تجاربهم في العمل لتتماشى مع ظروفهم الشخصية. فتشجيع الشركات على اعتماد ساعات عمل مرنة، والسماح بالعمل عن بعد، وتقديم ترتيبات عمل أخرى مرنة يتطابق مع الاتجاهات العالمية ويستفيد من التطورات التكنولوجية. ويفيد ذلك النساء خصوصاً، حيث أن الكثير منهن يفضلن ظروف عمل أكثر مرونة، كما يفيد الأشخاص ذوي القدرة المحدودة على التنقل، على غرار اللاجئين والأشخاص ذوي الإعاقات.

- **تنويع الدخل:** يحتاج العمال إلى تنويع مصادر الدخل من أجل إدارة التغيرات وعدم اليقين. وإلى جانب وظائفهم العادية، يملك العمال في الاقتصادات المتقدمة حصصاً أكبر في الشركات ويجنون مزيداً من الدخل من أصولهم، على غرار استخدام سياراتهم (Uber) أو تأجير مساحات إضافية في منازلهم (Airbnb). ويشارك الكثير منهم في التجارة عبر شبكة الانترنت (Ebay) أو يعرضون مهاراتهم من خلال منصات افتراضية (Upwork). وتسعى البلدان النامية حالياً إلى الاستفادة من هذه الفرص على نحو متزايد. ومن شأن تنويع فرص الدخل أن تدعم مجتمعات أكثر إنصافاً. ولا بد من وضع سياسات مرنة تسمح بهذا التنوع.

التركيز على السياسات ٣: دمج المجتمعات

تبعاً لما جاء في الفقرات الافتتاحية لهذه الورقة التحليلية، إن المجتمعات التي لا تتكيف مع التغيرات

التكنولوجية من خلال اعتماد السياسات والبرامج ذات الصلة ستختلف عن سواها من المجتمعات وقد تعرّض العمال وعائلاتهم إلى عملية تحول مؤلمة وطويلة الأمد. وينطبق ذلك على بلدان المنطقة العربية وأماكن أخرى. فالتكنولوجيا عاملٌ تمكينٌ يخفف من الفوارق على الصعيد الفردي، وفي الوقت نفسه هو عامل ابتكار يزيد من الفوارق على الصعيد المجتمعي.

وتؤدي التفاوتات الجغرافية في الدمج العالمي وتكيف التكنولوجيات الجديدة إلى زيادة عدم المساواة بين البلدان وداخلها. ويمكن ملاحظة ذلك في الفوارق الاقتصادية المتزايدة بين المناطق الحضرية والريفية في بعض الدول. وجراء ذلك، قد تتمحور النزاعات المقبلة في المناطق المختلفة، وتشمل بعض الدول العربية التي تشهد مستويات مقلقة من اللامساواة حول الطبقة الاجتماعية.

ويتطلب التصدي لهذا التحدي في مرحلة أولى ضمان المساواة في الحصول على الفرص. ويشمل ذلك الوصول إلى التعليم، والتمويل، والأسواق، وموارد أخرى. ويجب توخي الانتباه لتفادي العواقب غير المقصودة. فقد ساعد التعليم العالي المدعوم في المنطقة العربية الطبقة الوسطى بشكل رئيسي، وهي الطبقة القادرة على دفع تكاليف الدروس الخصوصية الضرورية للحصول على الدرجات المطلوبة في الاختبارات الوطنية للاستفادة من المقاعد المحدودة في الجامعات. فالعائلات ذات الدخل المنخفض تتعرض للتهميش والإقصاء بشكل متزايد.

العمال المهاجرون واللاجئون

من أهم قضايا سوق العمل التي تواجه المنطقة العربية هي محنة العمال المهاجرين واللاجئين. فالعمال المهاجرون يجذبون إلى المنطقة العربية بسبب افتقارهم للفرص في بلدانهم الأم ووعود تأمين دخل أكبر وحياة أفضل لهم ولعائلاتهم. ومع أن هجرة العمالة إلى المنطقة وفّرت عدداً لا يُحصى من الوظائف وأنتجت كميات كبيرة من التحويلات المالية، فإن العديد من العمال المهاجرين، ولا سيما العمال ذوي المهارات المنخفضة، يقعون ضحية مشغّلين عديمي الضمير أو أصحاب عمل يعرضونهم للإساءة فيضطرون للمكافحة لتسديد ما يدينون به للوسطاء، أو تُسحب جوازات السفر منهم، أو يتأخر دفع أجورهم. وإضافة إلى الاعتماد القانوني على أصحاب العمل ونُدرة الوسائل المفيدة لرفع الشكاوى، تؤدي هذه الممارسات أيضاً إلى حالات شبيهة بالعمل القسري. ويواجه اللاجئون كذلك عوائق قانونية تمنع توظيفهم في غالبية الدول العربية حيث سبّل الدمج الرسمية محدودة.

وتعيق أنظمة الرعاية في المنطقة (المعروفة بأنظمة الكفالة) التنقل الداخلي في سوق العمل من خلال ربط إقامة العمال المهاجرين بكفيل واحد. ووفق هذا النظام، لا يسهل العمال المهاجرون الاستقالة من وظائفهم، أو نقل عملهم، أو ترك البلد من دون إذن صاحب العمل (في بعض البلدان). وفي حين لا يُتوقع أن يندمج العمال المهاجرون واللاجئون في البلدان العربية بشكل كامل في الدول المضيفة إلا نادراً، إلا أنه يمكن بذل جهود كثيرة لتحسين ظروفهم. وتجدر الملاحظة بدايةً أن العمال المهاجرين واللاجئين يواجهون المشاكل على صعد مختلفة ولا بد من معالجة قضاياهم على كل الصعد لتحسين وضعهم.

- **بلدان المنشأ:** قد يختار معظم الناس البقاء في بلدانهم الأم في حال تمكنوا من كسب معيشة لائقة أو تفادي نزاع مسلح. وبالتالي، لا بد من تحسين الظروف الاقتصادية والسياسية وظروف العمال في بلدان المنشأ قبل كل شيء. وحتى بالنسبة لمن يرغب في الهجرة سعياً وراء فرص أفضل، إن وجود خيارات أخرى في بلدانهم الأم يعزز قدرتهم على التفاوض ويحسن ظروف عملهم^(١).

- **الوسطاء:** يجد العديد من العمال المهاجرين، وخاصة العمال ذوي المهارات المنخفضة، فرص عمل من خلال وكالات الاستقدام. وغالباً ما يقدم هؤلاء الوسطاء فكرة خاطئة عن الأجور المدفوعة للعمال وترتيبات العمل والمعيشة. ولذا يجب أن يخضع هؤلاء الوسطاء

(١) بالفعل، الخطوة الأولى في جنول أعمال منظمة العمل الدولية حول الهجرة العادلة هي «جعل الهجرة خياراً وليس ضرورة من خلال خلق فرص عمل لائقة في بلدان المنشأ».

[ترجمة]

لأنظمة أقوى، وتصنيف الخبرات، وعمليات مراجعة دورية، وآليات الإنفاذ (بما في ذلك تعليق الرخص في حالات سوء الممارسة). ولا بد كذلك من دعمهم عبر أدوات أفضل، مثل تقييمات المهارات، لمساعدتهم في التوفيق بين العمال وأصحاب العمل.

- **أصحاب العمل:** يرتكب أصحاب العمل أغلب انتهاكات حقوق الإنسان، فيحتفظون بجوازات سفر العمال أو يدفعون لهم أجوراً أقل أو يتأخرون في دفع الأجور أو يفرضون ظروف عمل غير معقولة. ويزداد الوضع سوءاً بوجود اللاجئين الذين يُضطرون غالباً للعمل من دون التصاريحات الضرورية ولا سبيل لهم لمواجهة سوء معاملة أصحاب العمل. فينبغي أن تحرص البلدان على تخفيف نفوذ أصحاب العمل، ومراقبة حقوق العمال، والقضاء على الممارسات المسيئة الشائعة (على غرار الاحتفاظ بجوازات السفر) وتوفير إجراءات فعالة وموثوق فيها لرفع الشكاوى بما يحمي العمال، بمن فيهم العاملين من دون تأشيرة عمل أو إقامة صالحة.

- **البلدان المضيفة:** يجب أن تتأكد الدول من أن قوانينها وأطرها التنظيمية تدعم حقوق العمال المهاجرين وتتطابق داخلياً. وفي العديد من البلدان، يتحمل أصحاب العمل مسؤولية الانتهاكات التي يرتكبها العمال المهاجرون تحت رعايتهم. ويخلق ذلك حافزاً قوياً لأصحاب العمل كي يحدوا من إمكانية تنقل هؤلاء العمال. ويمكن للبلدان المضيفة أن تنظم أيضاً كيفية عمل الوسطاء وأن تحسّن عملية التوفيق بين أصحاب العمل والعمال، فتدعم مثلاً عملية تقويم المهارات قبل هجرة العمال. وأخيراً، على البلدان العربية اعتماد الاتفاقات الداخلية حول اللاجئين والسماح لهم بالوصول إلى فرص العمل والموارد لكسب معيشتهم وتوفير السبل الضرورية لاندماجهم.

أسئلة وقضايا للنقاش

ترى هذه الورقة التحليلية أن نموذج التنمية الذي يقوده القطاع العام حالياً في المنطقة العربية سيستمر في الحد من قدرة البلدان العربية على تحفيز قطاع خاص نظامي متنوع وديناميكي يستطيع خلق وظائف لائقة في المستقبل. وفي الوقت عينه، يُعتبر هذا النموذج جزءاً من عقد اجتماعي معقد أدى مع مرور الوقت إلى ثقافة رعاية منتشرة لدى فئات أساسية من السكان.

- إلى أي مدى يود الناس الاستغناء فعلاً عن العقد الاجتماعي؟ وفي ظل فرص أقل، هل يفضل العمال نموذج تنمية بديلاً للنموذج القائم: أيعتزمون فرصة تأمين وظيفة جيدة في القطاع العام أو القطاع الخاص النظامي بدلاً من التعامل مع التغيير المبني على التطورات التكنولوجية؟
- كيف يمكن للبلدان إرساء توازن بين تخفيف الحواجز أمام دخول الشباب والنساء والعمال المهاجرين وغيرهم من الجهات الخارجية من جهة وحماية سبل عيش (إن لم تكن أيضاً امتيازات) العمال الأكبر سناً والعمال الموجودين أصلاً داخل سوق العمل من جهة أخرى؟ ما هي أنواع شبكات الحماية الاجتماعية التي يجب تطويرها في المستقبل لدعم كلتي المجموعتين؟
- كيف يمكن للمجتمعات إعادة التفاوض بشأن شروط العقد الاجتماعي؟ هل في وسع الحكومات إصلاح هذا العقد تدريجياً أو هل من الضروري تغيير هذه الشروط تغييراً جذرياً، مثلاً عبر تغيير النظرة إلى وظائف القطاع العام وتحويلها من مصادر رعاية تدوم لمدى الحياة إلى مصادر خدمة عامة مؤقتة؟

واقعياً، ستستند عملية خلق الوظائف في المنطقة العربية على تنمية القطاع الخاص. وبدوره، سيحدد

أسلوب تطور القطاع الخاص وتحديثه كيفية دمج التكنولوجيا في وظائف المستقبل. وبالإضافة، لا بد من بذل الجهود لإعداد العمال الحاليين لوظائف الغد. ومن الضروري اعتماد سياسات جديدة لضمان أجور وظروف عمل ومرونة ذات مستوى لائق في الوظائف المستقبلية.

- كيف تستطيع الحكومات إزالة الحواجز أمام نمو شركات جديدة تطبق تكنولوجيات إبداعية وأمام تطورهما، مع الحفاظ على ضمانات ملائمة لتحقيق المصلحة العامة على نطاق أوسع؟

- كيف سيتطور دور المفاوضة الجماعية والنقابات ويتكيف مع مستقبل العمل؟ وما هو الدور الذي ستضطلع به في دعم تطور عمال غير تقليديين وأماكن عملهم؟ هل ستسمح الحكومات في المنطقة بتطور المفاوضة الجماعية والأنشطة النقابية؟

- ما هي بدائل سياسات سوق العمل الضرورية لدعم نمو الوظائف اللائقة وتطورها في المستقبل (التطور الوظيفي، والعمل المرن، وتوزيع الدخل، الخ)؟

- ما هي المهارات المطلوبة لوظائف المستقبل؟ وكيف يمكن تحسين أو إصلاح الأنظمة التعليمية لكي ينتهي الطلاب من الدراسة وفي متناولهم المهارات التي يحتاجون لتحقيق النجاح؟

- ما هي التغييرات الضرورية في السياسات للتأكد من تدريب العمال وتمكينهم من إتقان التكنولوجيا؟ وما هي خيارات السياسات التي يمكن أن تحد من الآثار السلبية للتغيرات التكنولوجية؟

- ما هي التغييرات اللازمة في السياسات وأنواع البرمجة الجديدة التي تسمح بإعداد العمال المهاجرين واللاجئين واندماجهم في وظائف المستقبل؟ وكيف يمكن تشجيع الحكومات والقطاع الخاص على تأمين تدريب مناسب للعمال المهاجرين ودعمهم؟

في هذا السياق، تتسم الحكومات العربية بضعف تطبيق الإصلاحات المطلوبة. ومن الضروري وضع أنظمة تدعم عملية الإصلاح عبر استخدام نهج متكررة للتقييمات والعمل.

- ما هي الأنظمة والآليات التي يمكن اعتمادها للتركيز على عملية ما بدلاً من التركيز فقط على النتائج في حال عدم استعداد الحكومات وعدم قدرتها على إحداث التغييرات اللازمة في مجال السياسات؟

- ما هي الاتفاقيات الدولية التي يجب أن تصدّق عليها البلدان العربية كونها الأكثر صلة بمستقبل العمل؟ وما هي الآليات التي ينبغي أن تعتمد عليها لضمان تنفيذها؟

- ما هي أدوار القطاع الخاص، ومنظمات العمال، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات الدولية في جهود الإصلاح؟ وكيف يمكن تنشيط هذه الأدوار بفعالية؟

References

Barro, Robert and Jong-Wha Lee. 2000. "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications." National Bureau of Economic Research Working Paper 7911. Cambridge, MA: NBER.

Dhillon, Navtej and Tarik Yousef (editors). 2009. Generation in Waiting: The Unfulfilled Promise of Youth People in the Middle East. Washington, DC: Brookings Press.

International Labour Organization. 2017. Trends Econometric Model, Accessed Though ILO's Key Indicators of the Labour Market (KILM), January - March 2017. Geneva: ILO.

International Labour Organization. 2017b. ILO-Gallup Report: Towards a Better Future for Women and Work: Voices of Women and Men. Geneva: ILO.

International Labour Organization. 2016. Labour Market Transitions of Young Women and Men in the Middle East and North Africa. Work4Youth Publication Series, Number 44. Geneva: ILO.

International Labour Organization. 2013. Women and men in the informal economy: a statistical picture (second edition). Geneva: International Labour Office.

Muro, Marc and Sifan Liu. 2016. Another Clinton-Trump Divide: High-output America vs. Low-output America. The Avenue Post: 26 November 2016. The Brookings Institution: Washington, DC.

Ministry of Development Planning and Statistics (MDPS). 2016. Labour Force Survey for Year 2015. Doha, Qatar.

World Bank. 2004. Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract. Washington DC: World Bank.

World Bank. 2008. The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa. Washington DC: World Bank.

World Bank. 2013. Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2017. World Development Indicators. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2017b. Doing Business 2017: Equal Opportunity for All. Washington, DC: World Bank.

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal blue lines. On the left side, there is a vertical blue band that tapers towards the bottom, creating a triangular shape. The rest of the page is white with evenly spaced horizontal blue lines.

A series of 25 horizontal blue lines for writing, set against a background with a large blue triangle on the right and a light gray triangle on the left.



لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. ومسؤولية الآراء المعبر عنها في المواد أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب منظمة العمل الدولية على الآراء الواردة بها. والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية عليها، كما إن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

لمزيد من المعلومات، الاتصال:
منظمة العمل الدولية
المكتب الاقليمي للدول العربية
أريسكو سنتر - شارع جوستنيان - القنطاري
ص.ب. ٤٠٨٨ - الرياض الصلح ٢١٥٠ - بيروت - لبنان
هاتف: +٩٦١١ ٧٥٢٤٠٠
فاكس: +٩٦١١ ٧٥٢٤٠٥
بريد الكتروني: beirut@ilo.org
شبكة انترنت: www.ilo.org/arabstates
تابع منظمة العمل الدولية في الدول العربية على تويتر: iloarabstates@