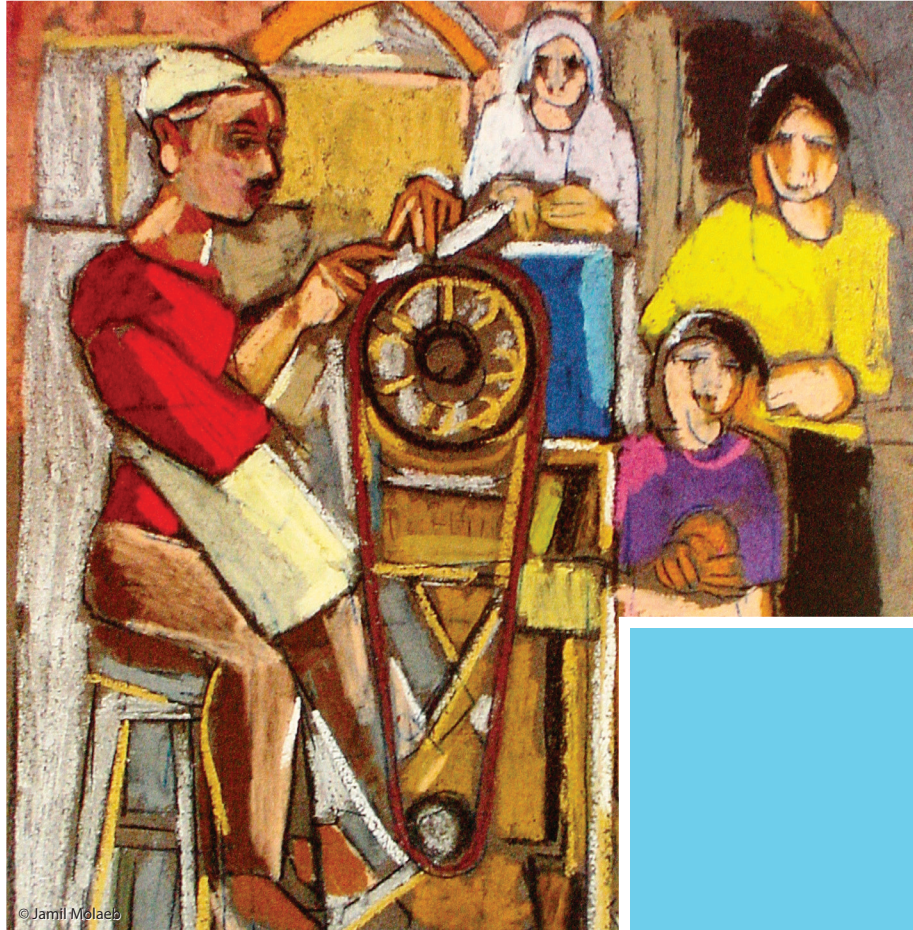


السياسة الاجتماعية المتكاملة

أسواق العمل وسياسة سوق العمل

في منطقة الإسكوا

التقرير الرابع



الاسكوا

الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

السياسة الاجتماعية المتكاملة

أسواق العمل وسياسة سوق العمل

في منطقة الإسكوا

التقرير الرابع



الاسكوا

الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

كلمة شكر

العمل اللائق والمنتج هو خير وسيلة لمكافحة الفقر ودمج الأفراد في المجتمع. فهو ضمانة للاستقلالية للأفراد، يزودهم بالإمكانات اللازمة لتطوير قدراتهم، ويتيح لهم الفرصة للارتقاء بأسرهم وبمجتمعاتهم المحلية وللمساهمة في النهوض بالمجتمع ككل.

وكان خلق فرص العمل مركز اهتمام معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا على مدى العقد الماضي. وإن حقق هذا التركيز بعض النتائج، يبقى من الضروري العمل على تلبية احتياجات القوى العاملة المتزايدة، وتحقيق التطلعات التي يصبو إليها الشباب من ذوي الطموح والتحصيل العلمي.

يتناول هذا التقرير حالة سوق العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا بالاستناد إلى إحصاءات سوق العمل، ويبحث في بعض السياسات الأساسية التي تعمل بها البلدان الأعضاء، وفي الهياكل الاقتصادية السائدة في المنطقة وعلاقتها بتأمين العمل. وهذا التقرير هو ثمرة جهود متضافرة بين الإسكوا ومجموعة من جهات الاتصال في البلدان الأعضاء الذين أسهموا مساهمة قيمة في جمع البيانات ومراجعتها، وأثروا التقرير بمجموعة من التعليقات والاقتراحات.

وأعدت هذا التقرير جيسلا نوك رئيسة قسم السياسة الاجتماعية في الإسكوا، في حين قدمت تانيا سيجيرسن، وديان زوفيغيان، ونائلة حداد الدعم في الأبحاث الأساسية، أمّا المراجعة والمشورة فقّدها فريديكو نيتو، مدير شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا. كما استفيد في إعداد هذا التقرير من المشورة والدعم من كل من زينة سنو واسماعيل لباد من شعبة الإحصاء في الإسكوا، وناتلي غراند من شعبة التنمية الاقتصادية والعولمة، ومن المساعدة في الأبحاث من لوريس الكورا، وكريستين روحانا، ولينا نصار، والياس عطيه.

وتشكر المؤلفة أيضاً نادر قباني، مدير المركز السوري للأبحاث، وخالد أبو اسماعيل، المستشار بشأن السياسات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وزفيريس زيناتونس، المستشار الإقليمي في منظمة العمل الدولية، على مراجعة التقرير.

وترحب الإسكوا بملاحظات القراء على هذا التقرير، ويمكنهم إرسال التعليقات والاقتراحات عبر البريد الإلكتروني على العنوان التالي: sps-escwa@un.org.

المحتويات

ج	كلمة شكر.....
ط	المصطلحات والمؤشرات.....
ك	موجز تنفيذي.....
١	مقدمة.....
٥	أولاً- هيكلية سوق العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا.....
٣٣	ثانياً- تنظيم سوق العمل.....
٤٣	ثالثاً- سياسات سوق العمل الفاعلة.....
٥٥	رابعاً- السياسة الاقتصادية وأثرها في العمل.....
٦٧	خامساً- خلاصة التقرير.....
٧٣	المراجع.....
٨١	المرفق.....

قائمة الجداول

١١	المعدل البطالة في البلدان الأعضاء في الإسكوا في الفترة ١٩٩٠-٢٠١٠.....	الجدول ١-
١٣	نسب البطالة بين الإناث ١٩٩٠-٢٠١٠.....	الجدول ٢-
	بطالة الشباب حسب الفئة العمرية مقارنة بمجموع البطالة في مجموعة من البلدان الأعضاء	الجدول ٣-
١٦	في الإسكوا، ١٩٩٠ و ٢٠٠٠-٢٠١٠.....	
	تركيبة القوى العاملة حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان الأعضاء في	الجدول ٤-
١٨	الإسكوا لآخر سنة متوفرة.....	
	نسبة السكان المهاجرين ونسبة الهجرة حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان	الجدول ٥-
٢٢	الأعضاء في الإسكوا.....	
	عدد وحجم المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة في مجموعة من البلدان الأعضاء في	الجدول ٦-
٢٧	الإسكوا لآخر سنة متوفرة.....	
	العمل لقاء أجر في قطاع العمل غير النظامي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا	الجدول ٧-
٢٨	في التسعينيات والسنوات الأولى من القرن الحادي والعشرين.....	
٢٩	تغطية برامج التقاعد العامة في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا.....	الجدول ٨-
٤٠	القيود على النقابات المهنية في البلدان الأعضاء في الإسكوا.....	الجدول ٩-
	التغير في فرص العمل نتيجة التغير في النمو في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا،	الجدول ١٠-
٦١	١٩٩٢-٢٠٠٨.....	
	مساهمة عوامل الإنتاج في نمو الناتج المحلي الإجمالي، ومتوسط معدل النمو للفترة	الجدول ١١-
٦٤	٢٠٠٧-٢٠٠٠.....	

قائمة الأشكال

٨	نسبة المشاركة في سوق العمل من مجموع القوى العاملة في البلدان الأعضاء في الإسكوا....	الشكل ١-
١٠	التشغيل حسب الجنس في البلدان الأعضاء في الإسكوا لآخر سنة متوفرة.....	الشكل ٢-
١٢	نسب البطالة حسب الجنسية في مجموعة من بلدان مجلس التعاون الخليجي لآخر سنة متوفرة..	الشكل ٣-
	القطاعات الرئيسية لعمل المرأة في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا لآخر سنة متوفرة.....	الشكل ٤-
١٤	.....
١٥	بطالة النساء حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا....	الشكل ٥-
	عمل النساء حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا لآخر سنة متوفرة.....	الشكل ٦-
١٩	.....
	عمل الرجال حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا لآخر سنة متوفرة.....	الشكل ٧-
١٩	.....
٢٠	بطالة الرجال حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا...	الشكل ٨-
	تركيبة العمال المولودين في الخارج حسب منطقة المنشأ في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا.....	الشكل ٩-
٢١	.....
٢٤	العمل في القطاع العام في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا، ٢٠٠٠-٢٠١٠.....	الشكل ١٠-
	العمل في القطاع العام والقطاع الخاص حسب الجنس في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا لآخر سنة متوفرة.....	الشكل ١١-
٢٥	.....
٦٠	الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان الأعضاء في الإسكوا، ٢٠٠٥-٢٠١٠.....	الشكل ١٢-
	نسب مساهمة القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي، والإنتاجية والمرونة في الأردن وفلسطين.....	الشكل ١٣-
٦٣	.....

قائمة جداول المرفق

٨٣	توفر البيانات لمؤشرات مختارة من مؤشرات سوق العمل.....	جدول المرفق ١-
	المشاركة في القوى العاملة من الحضر والريف في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا للفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠.....	جدول المرفق ٢-
٨٨	.....
٨٩	مجموع السكان في البلدان الأعضاء في الإسكوا، ١٩٨٠-٢٠٢٥.....	جدول المرفق ٣-
	معدل المشاركة لدى الذكور في القوى العاملة حسب الفئة العمرية في مجموعة من بلدان منطقة البحر الأبيض المتوسط.....	جدول المرفق ٤-
٩٣	.....
	معدل المشاركة لدى الإناث في القوى العاملة حسب الفئة العمرية في مجموعة من بلدان منطقة البحر الأبيض المتوسط.....	جدول المرفق ٥-
٩٤	.....
	معدل المشاركة الإجمالية في القوى العاملة حسب الفئة العمرية في مجموعة من بلدان منطقة البحر الأبيض المتوسط.....	جدول المرفق ٦-
٩٤	.....
٩٤	نسبة العاطلين عن العمل من الفئة العمرية ١٥-٢٤.....	جدول المرفق ٧-

٩٥	جدول المرفق ٨- معدل البطالة لدى الشباب حسب الفئة العمرية ومعدل البطالة الكلي لدى الإناث للأعوام ١٩٩٠ و ٢٠٠٠-٢٠١٠.....
٩٧	جدول المرفق ٩- معدل البطالة لدى الشباب حسب الفئة العمرية ومعدل البطالة الكلي لدى الذكور للأعوام ١٩٩٠ و ٢٠٠٠-٢٠١٠.....
٩٩	جدول المرفق ١٠- معدل البطالة لدى الشباب حسب الفئة العمرية، ومعدل البطالة الكلي للأعوام ١٩٩٠ و ٢٠٠٠-٢٠١٠.....
١٠١	جدول المرفق ١١- التغير في الناتج المحلي الإجمالي، والعمالة الإنتاجية والمرونة.....
١٠٩	جدول المرفق ١٢- حصة المؤسسات المالية والتأمين والعقارات وخدمات الأعمال في الناتج المحلي الإجمالي وفي العمالة.....
١١١	جدول المرفق ١٣- التشريعات الرئيسية والنظم القانونية للعمل وعلاقات العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا...
١١٥	جدول المرفق ١٤- التشريعات السارية على النقابات العمالية والمفاوضة الجماعية في البلدان الأعضاء في الإسكوا.....

قائمة أشكال المرفق

٨٥	شكل المرفق ١- الأنشطة الاقتصادية للإناث في سن العمل: مقارنة بين مناطق العالم.....
٨٥	شكل المرفق ٢- الأنشطة الاقتصادية للذكور في سن العمل: مقارنة بين مناطق العالم.....
٨٦	شكل المرفق ٣- الأنشطة الاقتصادية لجميع الأفراد في سن العمل: مقارنة بين مناطق العالم.....
٨٦	شكل المرفق ٤- النشاط الاقتصادي للإناث في سن العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا.....
٨٧	شكل المرفق ٥- النشاط الاقتصادي للذكور في سن العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا.....
٨٧	شكل المرفق ٦- الوضع الاقتصادي لجميع الأفراد في سن العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا.....
٩٠	شكل المرفق ٧- المشاركة في القوى العاملة من الإناث في البلدان الأعضاء في الإسكوا.....
٩٠	شكل المرفق ٨- المشاركة في القوى العاملة من الذكور في البلدان الأعضاء في الإسكوا.....
٩١	شكل المرفق ٩- أسباب عدم النشاط الاقتصادي لدى الإناث.....
٩١	شكل المرفق ١٠- أسباب عدم النشاط الاقتصادي لدى الذكور.....
٩٢	شكل المرفق ١١- المشاركة في القوى العاملة حسب الجنسية في مجموعة من بلدان مجلس التعاون الخليجي....
٩٢	شكل المرفق ١٢- التشغيل من مجموع السكان حسب الجنس في البلدان الأعضاء في الإسكوا.....
٩٣	شكل المرفق ١٣- التشغيل من مجموع السكان للأعوام ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، و ٢٠١٠.....
١٢٠	شكل المرفق ١٤- توزيع الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان الأعضاء في الإسكوا.....

المصطلحات والمؤشرات

المصطلحات

السكان الناشطون/غير الناشطين اقتصادياً: انظر القوى العاملة.

التغير في فرص العمل نتيجة التغير في النمو الاقتصادي (المرونة): التغير في النسبة المئوية من فرص العمل استجابة إلى تغير مقداره واحد في المائة في المخرجات.

العاملون: الأفراد الذين قاموا بما يلي أثناء الفترة المرجعية: (أ) تقاضوا أجراً أو راتباً نقدياً أو عينياً مقابل عمل ما؛ (ب) ارتبطوا ارتباطاً رسمياً بوظيفتهم، لكنهم لم يكونوا في عملهم مؤقتاً خلال الفترة المرجعية؛ (ج) أدوا بعض العمل مقابل ربح أو كسب عائلي نقدي أو عيني، (د) كانوا منخرطين في مشروع مثل الأعمال التجارية، أو مزرعة، أو خدمة ما، لكنهم لم يكونوا في عملهم مؤقتاً خلال الفترة المرجعية.

الناتج المحلي الإجمالي: مقياس إجمالي للإنتاج، وهو يعادل القيمة الإجمالية المضافة لجميع البضائع والخدمات المنتجة في بلد ما في سنة محددة.

تراكم عوامل الإنتاج: زيادة في كمية عامل من عوامل الإنتاج كرأس المال أو العمال مثلاً.

الاستثمار الأجنبي المباشر: استثمار طويل الأمد من الخارج مع احتمال نقل التكنولوجيا والمعرفة.

السكان غير العاملين: السكان الذين هم في سن العمل وهم غير موظفين وغير مستعدين للعمل أو لا يسعون إلى الحصول على عمل، وتضم هذه الفئة عادة المتقاعدين، والطلبة، والنساء العاملات في منازلهن، والأفراد غير القادرين على العمل.

القطاع غير النظامي: مجموعة الشركات، والأنشطة، والعاملين خارج إطار منظم.

القوى العاملة (أو السكان الناشطون اقتصادياً): الأفراد الذين يستوفون شروط التصنيف في فئة العاملين أو العاطلين عن العمل خلال الفترة المرجعية.

الإنتاجية: معدل الإنتاج لكل عامل، وتُحسب بالقيمة الإجمالية المضافة للإنتاج في قطاع ما مقسومة على مجموع العاملين في القطاع.

العمالة الناقصة: العمل في مهام لا تُستغل فيها المهارات على النحو الكافي، أو العمل لساعات غير كافية بالنسبة إلى الوضع الوظيفي الذي ينشده الفرد أو باستطاعته الحصول عليه.

العاطلون عن العمل: مجموع الأفراد الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٦٤ سنة ممن كانوا خلال الفترة المرجعية: (أ) بلا عمل، أي لا يعملون مقابل أجر ولا لحسابهم؛ (ب) مستعدين للقيام بعمل لقاء أجر أو للعمل لحسابهم الخاص؛ (ج) يبحثون عن عمل، أي اتخذوا خطوات محددة للبحث عن عمل لقاء أجر، أو للقيام بعمل لحسابهم.

السكان في سن العمل: السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٦٤ سنة.

المؤشرات

نسبة العاملين إلى مجموع السكان (بالنسبة المئوية): نسبة العاملين من مجموع السكان في سن العمل.

نسبة المشاركة في القوى العاملة (بالنسبة المئوية): نسبة القوى العاملة من السكان الذين هم في سن العمل.

نسبة البطالة (بالنسبة المئوية): نسبة العاطلين عن العمل من مجموع القوى العاملة.

المصدر: بتصرف عن مسرد المصطلحات الإحصائية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

موجز تنفيذي

أياً كانت العوامل التي يعتبرها المرء لازمة للنمو والتنمية، يبقى العامل البشري، متمثلاً في الذكاء والابتكار، هو العامل الأهم. ولا شك في أنّ لوفرة رأس المال والموارد الطبيعية فائدة كبيرة. غير أنّ الإنسان هو الذي يحوّل هذه الموارد إلى الاستخدام الأكثر إنتاجية، كما أنّ الأسواق لا تولّد تلقائياً التوزيع الفعّال للموارد، فالإنسان هو الذي يتخذ قرارات الاستثمار، ويجد المزيج الأمثل من الموارد للنشاط الاقتصادي.

لكن، لماذا نجد أن مجموعة كبيرة من البلدان في منطقة الإسكوا تستخدم مواردها البشرية استخداماً محدوداً؟ لماذا ترسل الكثير من أبنائها للعمل في الخارج؟ ما الذي يعوق تأمين العمل المنتج للشباب من ذوي التحصيل العلمي الجيد؟ ما هي الآليات التي تمنع النمو الاقتصادي من خلق عدد أكبر من فرص العمل اللائقة؟

يسعى هذا التقرير إلى الإجابة عن هذه الأسئلة من خلال النظر في أداء أسواق العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا، والسياسات التي طبّقتها الحكومات على مدى السنوات لتحسينها. وبالتوافق مع مهمة الإسكوا المتمثلة في مناصرة تكامل السياسات في المجالات المختلفة ودعمه، ينتهج التقرير نهجاً شاملاً لتحليل أسواق العمل، بحيث يدمج جمع البيانات الإحصائية مع دراسة للتغيّرات في البيئة التنظيمية، واستعراض موجز للسياسة الاقتصادية، وقد اعتمدت الدراسة مساراً تفاعلياً يبدأ بجمع معظم المعلومات مباشرة من البلدان الأعضاء، ثم التحقق من صحتها من خلال المراجعة والتدقيق.

ويقدّم الفصل الأول تحليلاً للمعلومات الإحصائية التي جُمعت من جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا البالغ عددها ١٤ بلداً، ويبيّن كيفية انقسام أسواق العمل إلى أجزاء عدّة يمكن حصرها ضمن قطاعين، القطاع النظامي والقطاع غير النظامي. ويتداخل هذا التقسيم مع تقسيم القوى العاملة بين العمل في القطاع العام والقطاع الخاص، وإلى القوى العاملة الوطنية والأجنبية في بلدان مجلس التعاون الخليجي. ويتناول التقرير أيضاً الفوارق بين الجنسين، والتحديات التي تعوق عمل الشباب، وملامح مهارات العاملين. وتوضح البيانات الإحصائية أنّ أقل من نصف الموارد البشرية المتوفرة مستثمرة في الاقتصاد، وأنّ نسبة تتراوح بين ٧٠ و ٨٠ في المائة من النساء في سنّ العمل إمّا عاطلات عن العمل أو غير ناشطات. ففي حالة النساء ترتفع نسب البطالة مع ارتفاع مستويات التحصيل العلمي، وفي حين تقلّص السياسة الاجتماعية الفوارق بين الجنسين في التحصيل العلمي، تعود سوق العمل فتوسّعها من جديد.

ويتناول الفصل الثاني عدداً من أوجه تنظيم سوق العمل، والظروف التي يستطيع الإصلاح التنظيمي في ظلّها أن يكون فعّالاً في الحد من تجزئة سوق العمل. ويبيّن هذا الفصل أن الإصلاح التنظيمي لا يتسم بالفعالية ما لم تواكبه إصلاحات في أنظمة الضمان الاجتماعي تضمن تعميم الاستفادة من المعاشات التقاعدية، ومن التأمين الصحي خلال أوقات البطالة. كما أنّ تحسين الإنفاذ الفعّال للنظم القانونية، معززاً بالتعاون في التنظيم ضمن إطار الحوار الاجتماعي، يساعد في تكييف هذه الأنظمة بمرونة أكبر مع الظروف المختلفة عبر القطاعات الاقتصادية.

ومن المنظور ذاته، يقدّم الفصل الثالث ملخصاً لسياسات التدخل في سوق العمل المطبقة حالياً في البلدان الأعضاء في الإسكوا، ويستعرض كيفية تطبيق هذه الأدوات بفعالية لمعالجة الخلل في هيكلية أسواق العمل وجعل عملها سلساً. وعلاوة على إبداء اهتمام أكبر بالمشاكل الهيكلية في أسواق العمل، يمكن توجيه الكثير من الأدوات توجيهاً أفضل لتستهدف جماعات وغايات محدّدة، وتعديلها بحيث تستقطب المواهب الموجودة حالياً في القطاع غير النظامي.

ويقدّم الفصل الرابع ملخصاً لبعض الهيكليات الأساسية للاقتصادات في البلدان الأعضاء في الإسكوا، ويدرس السبل التي تهدف السياسة الاقتصادية من خلالها إلى تفصيل هذه الهيكليات حسب متطلبات التنافس العالمي وزيادة فعاليتها. وهو يبيّن أنّ اقتصادات منطقة الإسكوا مجزأة شأنها في ذلك شأن أسواق العمل فيها. وإذا كان التقدم في التنويع بعيداً عن الموارد الهيدروكربونية مشجعاً، تبقى نسبة اليد العاملة المرتفعة في القطاعات ذات الإنتاجية المتدنية هاجساً، ولا سيما في حالة العمال ذوي المهارات والتحصيل العلمي المرتفع. ويجب تكثيف المساعي الرامية إلى فتح الأسواق وتشجيع الابتكار وتشجيع الشباب من ذوي المواهب، كما أنّ زيادة شمولية الأسواق تعد شرطاً مسبقاً لتشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة التي تحظى عادة بالدعم ضمن إطار سياسات أسواق العمل الفعالة.

أمّا الفصل الخامس، فيوجز البحث، ويسلّط الضوء على النقاط الرئيسية التالية:

- أسواق العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا هي أسواق مجزأة جداً. وهذا الواقع يثير التساؤل حول مدى قدرتها على العمل بصفة آليات لتبادل الموارد البشرية وتوزيعها، فالمشاريع الصغرى والصغيرة التي تستوعب نسباً كبيرة من القوى العاملة لا توظّف القوى العاملة من «السوق» بل عبر قنوات غير نظامية تغلب عليها العلاقات العائلية. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي تؤمن فرص العمل عبر قنوات نظامية، مثل وكالات التوظيف، بدلاً من العمل على التوفيق بين العرض والطلب.
- المهمة الرئيسية للسياسة العامة هي في توسيع أسواق العمل، وفي تحسين فعالية آليات التبادل القائمة. ويستلزم هذا التوسيع التركيز على أوجه الطلب والعرض على حد سواء. وفي شرائح القوى العاملة ذات المهارات المتوسطة أو المرتفعة خصوصاً، يتنافس طالبو العمل على وظائف لم تعد متوفرة، ولذلك، يجب إفساح المجال لهذه الشرائح بالعمل على السياسة الاقتصادية بهدف توسيع المجالات التي تتطلب مهارات مكثفة، وذلك لتوفير فرص عمل بديلة لوظائف القطاع العام.
- تحسين تكامل السياسات الاقتصادية، وسياسات العمل، والسياسات الاجتماعية هو شرط مسبق لإنشاء سوق العمل وتحسين فعاليتها. ويجب أن تكون إصلاحات سوق العمل مصحوبة بتفكيك الاحتكارات الظاهرة والمبطنة، مع فتح الأسواق للتنافس الداخلي على الأقل، وبذلك تستطيع شركات أكثر دخول أسواق مربحة والمساهمة في توفير فرص العمل.
- بناء أنظمة للضمان الاجتماعي تضمن استفادة كل العاملين أيّاً كان نوع عملهم من الاستحقاقات والمنافع. فالتجزئة الراهنة لصناديق الضمان الاجتماعي تعزز تجزئة سوق العمل، ويجب أن تسهّل أنظمة التأمين في حال البطالة المساهمات في صناديق الرعاية الصحية وصناديق المعاشات التقاعدية بهدف ضمان التغطية الشاملة في فترات البطالة.
- أدوات سياسات أسواق العمل الفاعلة يجب أن تكون متكاملة ومُتَّفَق عليها مع قطاع الشركات والأعمال. ويقدم العمل المتواصل على أطر التأهيل الوطنية فرصة مثالية لتحديد مقاييس نوعية للتدريب وتكييفها في سياق السياسات الفاعلة لسوق العمل. ومن الضروري أن ينخرط عمال القطاع غير النظامي بنشاط أكبر خاصة في برامج التدريب، كما يمكن استخدام الأدوات المتاحة لسد الثغرات في سوق العمل.
- تحسين إدارة أسواق العمل هو شرط أساسي لتحسين فرص العمل، وهذا يشمل تعزيز تماسك السياسات وتنسيقها عبر الحدود الإدارية، وتعزيز القدرات المؤسسية. ومن الشروط المسبقة لإخراج المنطقة من دوامة قلة الإنتاجية وتدني الأجور، إنفاذ تشريعات العمل بمزيد من الموثوقية والمنهجية.

- تعزيز الشفافية في أهداف وإنجازات السياسة العامة شرط مسبق لتحسين الإدارة. ويجب تحسين عمليات تنسيق المعلومات الإحصائية، وإنتاجها، ونشرها، وتوزيعها. ويتطلب ذلك اعتماد نهج منتظم وموحد لجمع البيانات مع زيادة التركيز على الأوجه الاجتماعية مثل ظروف العمل، والعوائد، وفرص العمل في القطاع غير النظامي، وتسهيل وصول الرأي العام إلى هذه البيانات.
- تحسين الإدارة يتطلب انخراط شركاء اجتماعيين، حيث يجب إشراك أصحاب العمل والعمال في صياغة القواعد الضابطة لسوق العمل، والمشاركة في إنفاذ هذه القواعد. وبما أن إنفاذ الأنظمة على يد مؤسسات الدولة لا يبلغ مختلف فئات المجتمع، يساعد إشراك جهات اجتماعية في تحقيق التوازن بين المصالح المتعددة وزيادة الالتزام باحترام القوانين.

مقدمة





مجالات التنمية. وهو يستعرض عدداً من السياسات الرئيسية التي تُطبّقها الحكومات حالياً في المنطقة ويتطرّق إلى «الحلقات المفقودة» التي حالت بالكثير من المساعي دون تحقيق أفضل النتائج.

ويبدأ التحليل بتقييم الأداء العام لأسواق العمل من خلال عرض خلاصة البيانات الإحصائية التي جمعتها الإسكوا على مدى السنة الماضية. ويتضمّن الفصل الأول السمات الرئيسية لهيكلية سوق العمل من حيث المشاركة، وفرص العمل والبطالة، ويتطرّق إلى عدد من التحديات المرتبطة بالمهارات، وبالهيكّل الاقتصادي، وبالقطاع غير النظامي. أمّا الفصول اللاحقة فتتطرّق في بعض السياسات الرئيسية بهدف تقييم مدى تأثيرها على الوضع الراهن. وبما أنّ نقص التنظيم يُعدّ غالباً أحد الأسباب الجذرية لاختلال أسواق العمل، يلخّص الفصل الثاني التغيّرات في تنظيم سوق العمل، ويتطرّق إلى المسائل المؤسسية المتعلقة بإدارة العمل. وسياسات أسواق العمل الفعالة هي وسيلة أخرى تستخدمها الحكومات لتحسين عمل أسواق العمل، ولذلك يقدّم الفصل الثالث نبذة عن الأنشطة التي تنفّذها حكومات البلدان الأعضاء في الإسكوا. ولا تتعمّق الدراسة في استعراض سياسات قطاعية أخرى مثل سياسات التعليم أو الحماية الاجتماعية، بل يُشار إليها عند الاقتضاء في أجزاء معيّنة من البحث. أمّا الفصل الرابع فيبحث في بعض الهيكليات الأساسية لاقتصادات بلدان الإسكوا، ويتضمّن تقييماً للسبل التي يمكن للسياسة الاجتماعية من خلالها المساهمة في زيادة فعالية هذه الاقتصادات وتعزيز قدرتها على المنافسة عالمياً. ويقدم الفصل الخامس الملاحظات الختامية، مع الإشارة إلى بعض المسائل العامة.

بعد عقود من الإصلاحات التي تركّز على السوق، تواجه منطقة الإسكوا اليوم تساؤلات جوهرية حول معايير التنمية المستقبلية. فالأمل في أن يؤدي فرض الضوابط على الاقتصاد أو إزالتها من طرف واحد أو تحرير الأسواق والخصخصة الاستراتيجية إلى اقتصادات أكثر تنافسية وتنوعاً وشمولاً لم يتحقّق بالكامل. لا ريب في أنّ هذه السياسات ولدت النمو، غير أنّ نوعية هذا النمو لم تكن على مستوى الآمال. فالنمو المحقق لم يسهم في توسيع قاعدة الاقتصاد، ولا في تحسين فرص العمل، ولا في الحد من الفقر. والسياسات التي اعتمدت في الأعوام الماضية أخفقت في توليد فرص العمل ولا سيما في البلدان التي تضمّ أعداداً كبيرة من العمال الذين لا يستفاد من قدراتهم بالكامل، وقطاعات كبيرة ضمن الاقتصاد غير النظامي.

والتحدي الذي يفرضه تأمين فرص العمل ليس بالجديد على حكومات البلدان الأعضاء في الإسكوا. فهو بند على برامجها منذ عقد على الأقل، وقد ركّزت الرؤى والاستراتيجيات الإنمائية الماضية والحاضرة بقوة على خلق فرص العمل، وتحسين جودتها، وزيادة إنتاجية العمال، وطبقت مجموعة من السياسات لتحسين مناخ الأعمال التجارية، وجذب الاستثمار، وتوليد فرص العمل، وتدريب القوى العاملة وتعليمها، بيد أنّ النتائج بقيت دون المستوى المرجو.

ويأتي هذا التقرير في سياق سلسلة التقارير التي تصدرها الإسكوا حول السياسة الاجتماعية المتكاملة التي تؤيّد تنسيق السياسات في جميع القطاعات الاقتصادية ومعالجة الهموم الاجتماعية وشواغل الإنصاف في مختلف

وجُمعت المعلومات لهذا التقرير من مصادر أولية وطنية حيثما أمكن. فقد طُلب من جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا تعيين جهة للتنسيق في كل بلد، تولّت جمع البيانات والمعلومات من أجهزة وطنية عدّة بما فيها الأجهزة الإحصائية، ووزارات العمل، ووزارات التخطيط. وأُرسلت جداول البيانات لجمع المعلومات الإحصائية، كما أُرسلت استبيانات منظّمة لجمع المعلومات حول طرق جمع البيانات وسياسات أسواق العمل الفاعلة. أمّا التغيّرات في البيئة التنظيمية فتستند إلى قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية حول التشريعات الوطنية (NatLex)، وإلى أدبيات ثانوية. ولسد الثغرات المتبقية في البيانات أُجريت أبحاث إضافية، وجرى جمع البيانات من مصادر إقليمية ودولية (مثل منظمة العمل العربية، ومنظمة العمل الدولية، والبنك الدولي)، ومن المواقع الإلكترونية لمكاتب الإحصاء الوطنية، ووزارات العمل، ووكالات التشغيل، ومؤسسات التدريب الوطنية.

وفي منطقة الإسكوا، تشكّل الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة المصدر الرئيسي للمعلومات الإحصائية حول سوق العمل. وتجرى هذه الدراسات فصلياً في الأردن وفلسطين ومصر، وسنوياً في الإمارات العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية^(١) والعراق^(٢) وقطر^(٣) والمملكة العربية السعودية^(٤) ويمكن أن تُجرى في ظروف خاصة أخرى^(٥). وعلى مدى السنوات العشر الماضية، تحسّن تواتر الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة في معظم البلدان، على الرغم من غياب بعض المؤشرات والسلاسل الزمنية الموثوقة. وتتوفّر البيانات التكميلية من التعدادات والمسوح الأخرى للأسر والمؤسسات، التي تتضمّن معلومات حول المؤشرات الرئيسية لأسواق العمل. غير أنّ الجمع بين البيانات من مصادر مختلفة يضعف إمكانية مقارنة البيانات عبر المراحل الزمنية في بلدان المنطقة، وفيما بينها. ويقدم جدول المرفق ١ نبذة عن توفّر البيانات لعدد من مؤشرات سوق العمل.

١. منذ عام ٢٠٠٧، يُجرى مسح لقوّة العمل في الجمهورية العربية السورية مرتين سنوياً.
٢. لم يجر مسح التشغيل والبطالة في العراق في عام ٢٠٠٧.
٣. يُجرى مسح القوى العاملة بالعينة في قطر سنوياً منذ عام ٢٠٠٦.
٤. يُجرى بحث القوى العاملة في المملكة العربية السعودية مرتين سنوياً منذ عام ٢٠٠٧.
٥. لبنان هو البلد الوحيد من البلدان الأعضاء في الإسكوا الذي لا جرى فيه دراسة للقوى العاملة. ولكن هناك دراسات أخرى تشمل بيانات عن أسواق العمل. والجدير بالذكر أن لبنان لم يجر تعداداً كاملاً منذ عام ١٩٣٢.

الفصل الأول



Painting by © Hassan Jouini



١. هيكلية سوق العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا

الجنسين؛ (٣) والفوارق بين الفئات العمرية؛ (٤) والخلل في المهارات؛ (٥) والفوارق بين المواطنين وغير المواطنين؛ (٦) والفوارق بين القطاع العام والقطاع الخاص؛ (٧) والخلل في الهيكل الاقتصادي؛ (٨) والنقص في الحماية في القطاع غير النظامي.

مواضع الخلل في سوق العمل على مستوى المشاركة

تضم البلدان الأعضاء في الإسكوا، وعددها ١٤ بلداً، حوالي ٢٦٠ مليون نسمة^(١)، تقع أعمار ٣٦ في المائة منهم تقريباً، أو ٩٤ مليون نسمة، دون سن ١٥ سنة، وسيبلغون سن العمل في السنوات المقبلة^(٢)، في حين أن ٦٠ في المائة من السكان، أي حوالي ١٥٧ مليوناً، هم حالياً في سن العمل (١٥-٦٤ سنة)^(٣). وبهدف اغتنام فرصة انخفاض نسب الإعالة وازدياد القدرة الإنتاجية، من الأهمية بمكان أن تولد جميع الاقتصادات في منطقة الإسكوا فرص العمل المنتجة، بوتيرة سريعة تكفي لاستيعاب القوى العاملة المتزايدة. وتتفاوت التقديرات حسب الفرضيات المعتمدة في حساب معدلات المشاركة المستقبلية ومدى زيادة الإنتاجية، إلا أنها تلتقي في المجلد على الحاجة إلى خلق ٥ ملايين فرصة عمل كل عام لمنطقة الشرق الأوسط وشمال

يتوزع السكان في سن العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى فئات تختلف من حيث وضعها في المجتمع وعلاقتها بسوق العمل. فهناك الذين يشاركون في سوق العمل، وتكاد نسبتهم تقتصر على نصف السكان الذين هم في سن العمل في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا، إذ تتدنى نسبة المشاركة في صفوف النساء؛ والعاملون في القطاع النظامي، الذين يتمتعون بحماية بموجب عقد عمل وتأمين اجتماعي، وأولئك العاملون في القطاع غير النظامي، حيث ظروف العمل قد تقتصر إلى الاستقرار؛ وقلة متنامية من المحترفين ذوي المهارات العالية المهياؤون لمسيرة مهنية عالمية، والأغلبية الأقل تعليماً الذين يتنافسون على وظائف متدنية الأجر. أما الشباب الذين يبحثون لأول مرة عن عمل فهم يستثنون بحكم الواقع من فرص العمل، ويتفاقم هذا الوضع نتيجة لارتفاع معدلات الهجرة والنزوح. وبغض النظر عن تنوع بلدان منطقة الإسكوا، تتشارك كلها بعض هذه السمات التي تنصف بها سوق العمل.

وأي سياسة للتشغيل تطبق من خلال الضوابط التي تفرضها الحكومة المركزية والإجراءات التي تتخذها، لن تنجح ما لم تستند إلى فهم وافٍ لخصائص كل مجموعة من هذه المجموعات المختلفة ومدى ترابطها، وذلك لتلبية احتياجات السكان على اختلافها. ويتناول هذا الفصل استناداً إلى المعلومات المتوفرة: (١) مواضع الخلل في سوق العمل، ولاسيما على مستوى المشاركة؛ (٢) والفوارق بين

١. مصدر الحسابات: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة. شعبة السكان. التوقعات السكانية في العالم. التنقيح ٢٠١٠ المتوفر على الموقع <http://esa.un.org/unpd/wpp> / (تاريخ زيارة الموقع ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١).

٢. المرجع السابق.

٣. المرجع السابق.

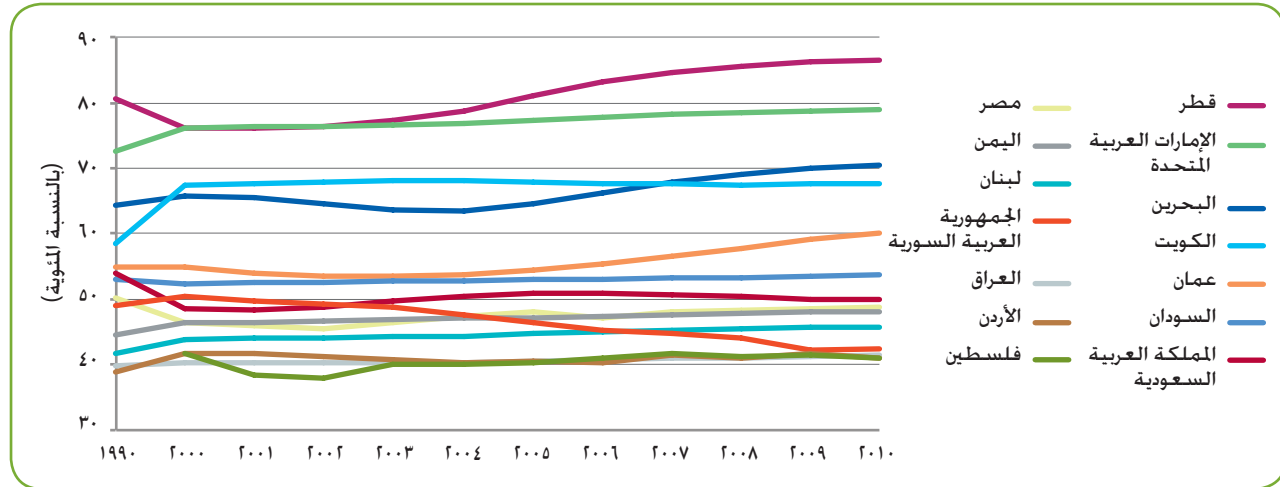
أفريقيا^(٩) وفي الوقت الراهن، تواجه جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا مشكلة ملحّة في العمالة الناقصة لمواردها البشرية.

ومن الأشخاص الذين هم في سن العمل في منطقة الإسكوا والبالغ عددهم ١٥٧ مليوناً يشارك في سوق العمل حالياً نحو ٥٠ في المائة في المعدل (تتوزّع بين ٧٤ في المائة من الرجال، و٢٥ في المائة من النساء)، وهذه النسبة هي من أدنى النسب في العالم^(١٠). وفي الأردن والعراق وفلسطين لا تتجاوز نسبة السكان الناشطين في سوق العمل ٤١ في المائة في حين ترتفع هذه النسبة بعض الشيء في الجمهورية العربية السورية لتبلغ ٤٢ في المائة. وتتراوح بين ٤٥ و ٥٠ في المائة في لبنان ومصر واليمن (الشكل ١). ورغم تدني نسب المشاركة، يبقى من المرجح أن يكون مبالغ فيها، إذ يحسب ضمنها العمل من دون أجر والعمل ضمن الأسرة الذي يستوعب أعداداً كبيرة من القوى العاملة في المناطق الريفية في السودان

ومصر واليمن^(١١). وما من بيانات وافية حول الفرق في معدلات النشاط الاقتصادي بين المدن والأرياف، لكنّ البيانات المتوفرة تدلّ على أنّ هذه المعدلات هي أعلى في المدن في الأردن والإمارات العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية منذ عام ٢٠٠٩، وأعلى في الأرياف في السودان والعراق وفلسطين^(١٢).

والجدير بالذكر أنّ المعدل المرجّح للمنطقة بقي ثابتاً تقريباً منذ عام ١٩٩٠^(١٣)، وذلك رغم النمو السكاني الذي بلغ معدله ٢,٤ في المائة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٠^(١٤). وخلال الأعوام العشرة الماضية، ارتفع معدّل المشاركة من مجموع القوى العاملة بواقع ٢ في المائة، والاستثناء الرئيسي لهذا الارتفاع هو الجمهورية العربية السورية التي شهدت انخفاضاً حاداً في نسبة المشاركة على مدى العقد الماضي لأنّ عملية خلق فرص العمل عجزت عن مواكبة نمو عدد السكان في سن العمل.

الشكل ١- نسبة المشاركة في سوق العمل من مجموع القوى العاملة في البلدان الأعضاء في الإسكوا (بالنسبة المئوية)



المصادر: فلسطين: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، قاعدة بيانات مسح القوى العاملة ٢٠٠٠-٢٠١٠. جميع البلدان الأخرى: منظمة العمل الدولية، التقديرات والتوقعات للسكان الناشطين اقتصادياً المتوفرة على الموقع http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPPEP/eaep_E.html.

٩. World Bank, 2009c, p. xx من الجدير بالذكر أن هناك نسبة كبيرة من هذه الوظائف الخمسة ملايين المطلوبة سنوياً ستكون مطلوبة أيضاً لدول غير أعضاء في الإسكوا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
١٠. Abu Ismail et al., 2011, p. 5. انظر أيضاً شكل المرفق ١. ولاحظ أنّ نسبة مشاركة الذكور أقل من المعدل العالمي لكنّها ليست الأقل في العالم.
١١. انظر شكل المرفق ٤.
١٢. انظر جدول المرفق ٢.
١٣. حسابات الإسكوا.
١٤. انظر جدول المرفق ٣.

وتُظهر التغيرات التي طرأت على تركيبة القوى العاملة على مدى الأعوام العشرين الماضية زيادة بطيئة لكنها ثابتة في مشاركة الإناث في سوق العمل بنحو واحد في المائة، وانخفاضاً في مشاركة الذكور^(١٥). ورغم الزيادة في عمل الإناث، تبقى نسب مشاركة الإناث في المنطقة أقل من ٣٠ في المائة^(١٦)، وتبلغ أعلى مستوياتها في بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث تفوق نسبة ٥٠ في المائة في قطر، وتبلغ نحو ٤٤ في المائة في الإمارات العربية المتحدة، و٤٣ في المائة في الكويت^(١٧). والسبب في هذا الارتفاع هو وجود أعداد كبيرة من العاملات الأجنيات في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وعند تصنيف اتجاهات المشاركة في سوق العمل من مجموع القوى العاملة حسب الجنسية في بلدان مجلس التعاون الخليجي، يتضح أن نسبة المشاركة مماثلة للمستويات التي تسجلها سائر البلدان الأعضاء في الإسكوا^(١٨)، حيث تبقى مشاركة الإناث دون ٣٥ في المائة في المتوسط، بل تنخفض إلى ما دون ٢٠ في المائة في الأردن، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وفلسطين، والمملكة العربية السعودية^(١٩) و^(٢٠).

وعند مقارنة نسب المشاركة في البلدان الأعضاء مع النسب التي تسجلها البلدان الواقعة شمال البحر الأبيض المتوسط، يتضح أن النسب العامة للمشاركة أعلى في البلدان الواقعة في شمال البحر الأبيض المتوسط، وذلك نتيجة لارتفاع مشاركة الإناث في سوق العمل. ففي تركيا ومالطا، وإيطاليا، مثلاً، حيث تعتبر نسب النشاط الاقتصادي متدنية، مازالت النسبة العامة للمشاركة تقف عند ٥٢ في المائة، و٦٠ في المائة، و٦٢ في المائة على التوالي (جدول المرفق ٥).

وعلى المنوال ذاته، أظهرت نسبة العمالة^(٢١) استقراراً ولم يطرأ عليها تغيير يذكر وذلك رغم ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي التي شهدتها المنطقة في العقد الماضي. وقد حققت بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي نسبة عمالة فاقت ٥٥ في المائة، معظمها نتيجة لارتفاع نسب العمال الأجانب، حيث إن نسب العمالة بين مواطني بلدان مجلس التعاون الخليجي غير بعيدة عن النسب التي تسجلها سائر البلدان الأعضاء في الإسكوا. أما في البلدان من خارج مجموعة مجلس التعاون الخليجي، تقتصر المشاركة الفعلية في سوق العمل على نحو ٤٥ في المائة فقط من مجموع السكان الذين هم في سن العمل، وهذا يعني أن الاقتصاد يستفيد فقط من نصف الموارد البشرية^(٢٢). أما نسب العمالة في الأردن، وفلسطين، واليمن فهي أقل من ٣٥ في المائة، أي نحو ثلث مجموع السكان الذين هم في سن العمل^(٢٣)، وهذه النسب هي أدنى النسب في العالم، باستثناء الأرقام التي تسجلها أفريقيا^(٢٤). وبالإضافة إلى ذلك، مع الاستثناء الملحوظ المتمثل في قطر ومصر، وإلى حد ما في الأردن أيضاً، بقي الاتجاه العام في الأعوام الأخيرة نحو الانخفاض في نسب التشغيل لأن عدد السكان في سن العمل ازداد بوتيرة أسرع من قدرة الاقتصاد على توفير فرص عمل منتجة لهم.

وعند تصنيف البيانات حسب الجنس تتغير الصورة تغيراً كبيراً، إذ يتضح أن نسب عمالة الذكور أعلى بكثير من نسب عمالة النساء. وإذا استثنينا بلدان مجلس التعاون الخليجي ومصر، فلا يحقق أي بلد آخر من البلدان الأعضاء في الإسكوا نسبة عمالة تفوق ٧٠ في المائة للرجال، كما أن نسبة عمالة الإناث في الأردن، والجمهورية العربية

١٥. انظر شكل المرفق ٧، وشكل المرفق ٨.

١٦. تعد نسب مشاركة الإناث في منطقة الإسكوا من أدنى النسب في العالم. ففي عام ٢٠٠٩، بلغ المتوسط العالمي لنسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة ٥٢.٧ في المائة. وهي مقسمة على النحو التالي: الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي: ٥٣.١ في المائة. آسيا الوسطى وجنوب شرق آسيا وكومونويلث الدول المستقلة: ٥٠.٤ في المائة. شرق آسيا ٦٦.٥ في المائة. وجنوب شرق آسيا والخط الهادي: ٥٧.٦ في المائة. وجنوب آسيا: ٣٩.٦ في المائة. وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي: ٥٢.٠ في المائة. والشرق الأوسط: ٢٤.٨ في المائة. وشمال أفريقيا: ٢٧.٦ في المائة. وفي دول جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى: ١١.٣ في المائة (ILO, 2011, p.66). والجدير بالذكر أن الفئات التي وضعتها منظمة العمل الدولية تتوافق مع منطقة الإسكوا. فبعض البلدان الأعضاء في الإسكوا مشمولة في فئتها للشرق الأوسط. وأخرى مشمولة في فئة شمال أفريقيا.

١٧. انظر شكل المرفق ٧.

١٨. انظر شكل المرفق ١١.

١٩. انظر شكل المرفق ٧.

٢٠. تشكل العاملات في منازلهن ما نسبته ٥٠-٧٥ في المائة من النساء غير المشاركات (انظر شكل المرفق ٩).

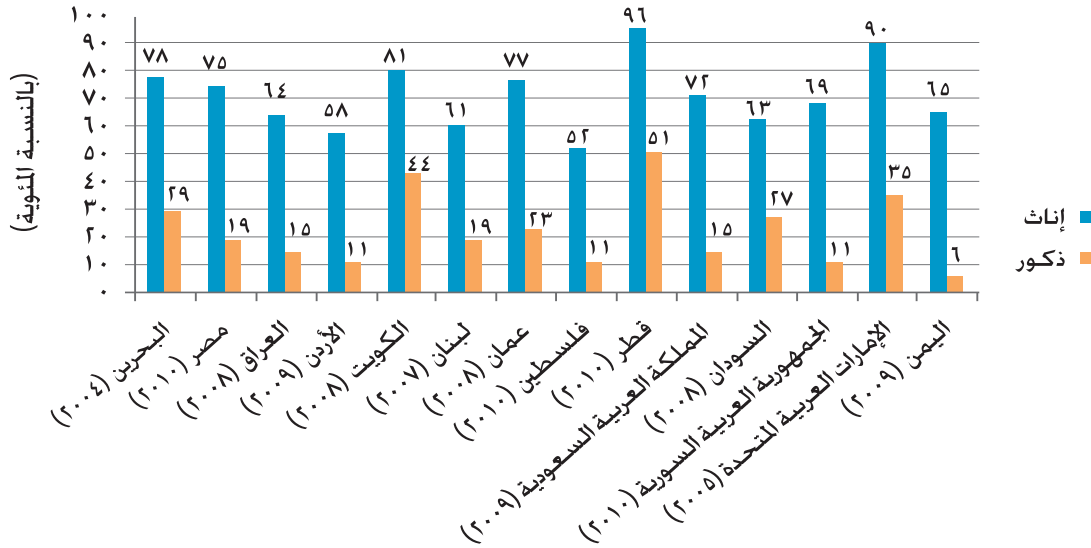
٢١. انظر تعاريف المصطلحات والمؤشرات.

٢٢. انظر شكل المرفق ١٣.

٢٣. المرجع السابق.

٢٤. Nabli et al. 2007, p. xvii; Tzannatos 2009, p. 46.

الشكل ٢- التشغيل حسب الجنس في البلدان الأعضاء في الإسكوا لآخر سنة متوفرة (بالنسبة المئوية)



المصادر: البحرين: مسح القوى العاملة ٢٠٠٤، هيئة تنظيم سوق العمل، بيانات ومؤشرات سوق العمل المتوفرة على الموقع: <http://www.lmra.bh/blmi>. مصر: بحث القوى العاملة ٢٠١٠، العراق: مسح التشغيل والبطالة ٢٠٠٨، الأردن: مسح العمالة والبطالة ٢٠٠٩، لبنان: الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر ٢٠٠٧، عمان: المسح الدوري للقوى العاملة ٢٠٠٨، فلسطين: مسح القوى العاملة ٢٠٠٩، قطر: التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت للعام ٢٠١٠، المملكة العربية السعودية: بحث القوى العاملة ٢٠٠٩، السودان: التعداد السكاني لعام ٢٠٠٨، الجمهورية العربية السورية: مسح قوة العمل ٢٠١٠، الإمارات العربية المتحدة: التعداد العام للسكان ٢٠٠٥، اليمن: التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت ٢٠٠٤.

درجة القصور في استغلال الموارد البشرية من منظور اقتصادي، بل تعني أيضاً التقصير في تحقيق طموحات المواطنين من ذوي التحصيل العلمي الجيد.

السورية، والعراق، وفلسطين، والمملكة العربية السعودية، واليمن تكاد لا تتجاوز ١٥ في المائة (الشكل ٢).

ويتضمن الجدول ١ مجموعة من البيانات المتاحة من مصادر وطنية مختلفة، تظهر أنّ من بين البلدان الأعضاء في الإسكوا، الأردن، والجمهورية العربية السورية، وفلسطين، ومصر، فقط، لها بيانات متسلسلة عبر فترات زمنية متتابعة قابلة للمقارنة على مدى الأعوام العشرة الماضية. وفي جميع البلدان الأخرى، تبقى البيانات، إما متقطعة، أو غير متوفرة، أو غير منشورة.

تشير البيانات المتوفرة إلى حدوث انخفاض في البطالة منذ عام ٢٠٠١ في الأردن، والجمهورية العربية السورية،

والبطالة هي عامل الخلل الثالث على مستوى المشاركة، ويُقصد بها نسبة السكان غير المنخرطين في العمل المنتج لأسباب تخرج غالباً عن إرادتهم^(٢٥). ففي ظل اقتصاد المشاركة في سوق العمل بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٠ على نصف السكان ممن هم في سن العمل^(٢٦)، لا يعود من المستغرب أن تكون معدلات البطالة مرتفعة، إذ تتراوح بين ٦,٤ في المائة عموماً و١٥,٣ في المائة في البلدان من خارج مجلس التعاون الخليجي، وتصل إلى ٢٤,٥ في فلسطين (الجدول ١)^(٢٧)، وهذه النسب على ارتفاعها تبقى في الكثير من الحالات دون الواقع لأنّ العمل الأسري غير المدفوع الأجر يُعد عملاً^(٢٨)، والبطالة لا تعني فقط

^{٢٥} قد يختار بعض الناس البقاء عاطلين عن العمل أثناء انتظار التوظيف في القطاع العام. ومن العسير إجراء تحدي كمي لنسبتهم في إجمالي البطالة.

^{٢٦} حسابات الإسكوا. وهي تستند إلى جدول المرفق ٣، والشكل ١.

^{٢٧} يبدو الوضع في بلدان مجلس التعاون الخليجي مختلفاً في الظاهر، حيث tend to تنسب البطالة (تتراوح من ٠,٥ في المائة إلى ٥,٤ في المائة). بيد أنّ هذا لا يعكس بدقة وضع السكان الوطنيين. وسترد مراجعة مفصلة لهذا.

^{٢٨} جدر الإشارة إلى أنّ تعريف منظمة العمل الدولية للعمالة والبطالة يُعدّان أحياناً أضيق من استيعاب الدول النامية التي ترتفع فيها نسب اللانظامية. وتسعى منظمة العمل الدولية لتصويب الوضع من خلال استخدام فئات العمالة الناقصة.

وفلسطين، ومصر. وإذا كانت الاتجاهات غير واضحة وغير مستقرة عندما تؤخذ من منظور النمو السكاني المتواصل، أو بالنسبة إلى المشاركة المستقرة ونسب العمالة، توحى البيانات بتحسّن في توليد فرص العمل في الأردن، وقطر، ولبنان، حتى خلال الأزمة المالية والاقتصادية العالمية. والجدير بالذكر أن مجموعة البيانات سطحية، تضم بيانات من مصادر متنوعة، حيث إنّ البيانات

الوطنية الممكن مقارنتها على هذا المؤشر الرئيسي قليلة.

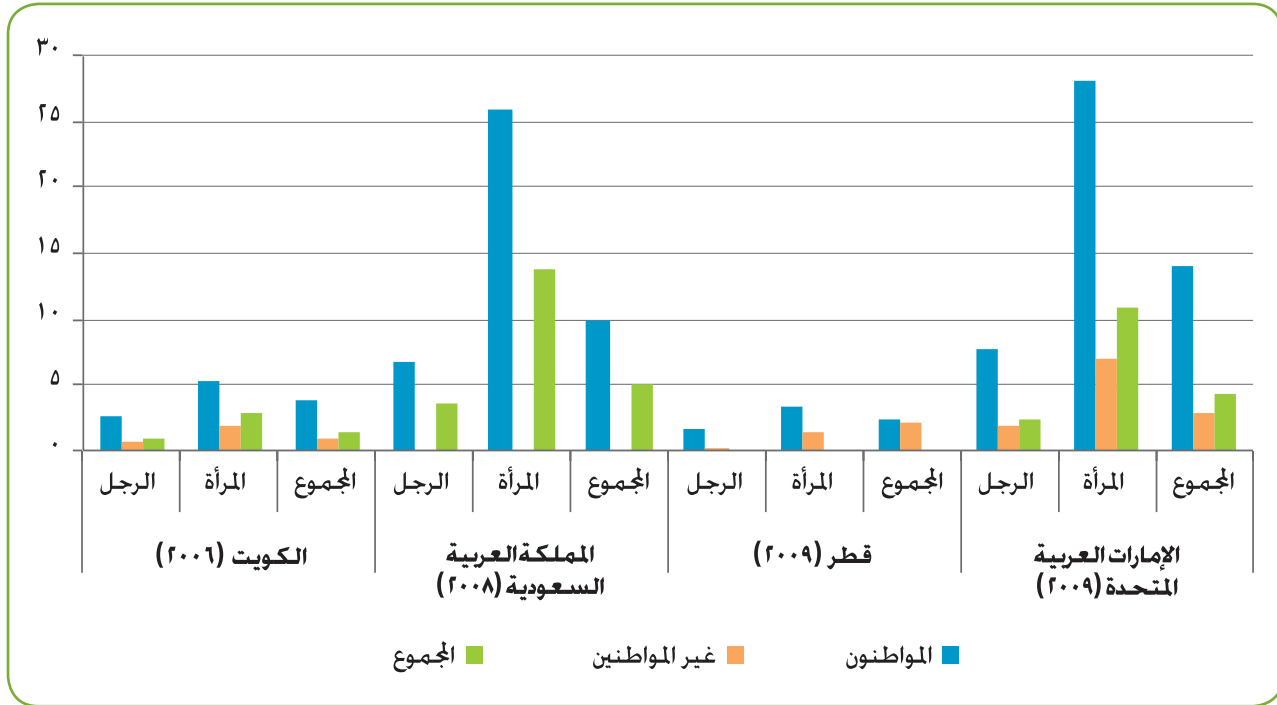
أما معدلات البطالة المتدنية نسبياً في بلدان مجلس التعاون الخليجي فتتطلب بحثاً وافياً، لأنّ معظم السكان الذين تقع أعمارهم في سن العمل، والقاطنين في هذه البلدان، إنما هم من العمال الأجانب الذين بحكم التعريف لا يُرجح أن يكونوا في عداد العاطلين عن العمل، لكن،

الجدول ١- معدلات البطالة في البلدان الأعضاء في الإسكوا في الفترة ١٩٩٠-٢٠١٠ (بالنسبة المئوية)												
البلد	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
الأردن		١٣,٧	١٤,٧	١٥,٣	١٤,٥	١٢,٥	١٤,٨	١٤	١٣,١	١٢,٧	١٢,٩	١٢,٥
الإمارات العربية المتحدة	١,٨	٢,٣	٢,٤	٢,٦	٢,٧	٢,٨	٣,١	٣,٢	٣,٥	٤,٠	٤,٢	
البحرين	٦,٣		٥,٥			٩,٠	١,٨	١,٩	٢,٦			
الجمهورية العربية السورية	٦,٨	١١,٢	١١,٧	١٠,٩	١٢,٣	٨,١	٨,٢	٨,٤	١٠,٩	٨,١	٨,١	٨,٦
السودان	٢٥,٧	١٨,٠				٢٦,٣	١٧,١	١٦,٥	١٨,٩	١٦,٨		
العراق					٢٨,١	٢٦,٨	١٨,٠	١٨,٠		١٥,٣		
عُمان							٧,٥	٦,٧	٧,١			
فلسطين		١٤,٣	٢٥,٣	٣١,٢	٢٥,٥	٢٦,٨	٢٣,٥	٢٣,٧	٢١,٧	٢٦,٦	٢٤,٥	٢٣,٧
قطر		٣,٩	٠,٩					٠,٩	٠,٥	٠,٣	٠,٣	٠,٥
الكويت		٠,٨	٠,٨	١,١	٢,٥	١,٧	٢,٠	١,٣	١,٥	١,٨		
لبنان					٧,٩			٩,٠			٦,٤	
مصر		٩,٠	٩,٢	١٠,٢	١١,٠	١٠,٣	١١,٢	١٠,٦	٨,٩	٨,٧	٩,٤	٩,٠
المملكة العربية السعودية		٤,٦	٤,٦	٥,٣				٦,٣	٥,٦	٥,٠	٥,٤	
اليمن	٨,٣	٥,٣				١٦,٢	١٦,٠	١٥,٧	١٥,٣	١٥,٠	١٤,٦	
البلدان ذات الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي*		٥,٦			٦,١	٥,٨	٥,٣	٤,٨	٥,٠	٧,١		
جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ*		٢,٥				٣,٥	٣,٣	٣,٢	٣,١	٣,١	٣,١	
جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى*		٧,٠			٦,٧	٦,٨	٦,٤	٥,٢	٦,٢	٦,٣		

المصادر: البحرين: التعداد العام للسكان والمساكن والمباني والمنشآت ١٩٩١ و ٢٠٠١، وقاعدة بيانات إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٦، والبيانات الخاصة لعام ٢٠٠٧ المستمدة من شعبة الإحصاء في الإسكوا. مصر: بيانات بحوث القوى العاملة المستمدة من الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. العراق: بيانات مسح التشغيل والبطالة للفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨. الأردن: مسح العمالة والبطالة، بيانات الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠. الكويت: نشرات الإدارة المركزية للإحصاء الكويتية التي تشمل الكويتيين وغيرهم، والبيانات الخاصة بالعامين ٢٠٠٠-٢٠٠٩ المستمدة من إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية، والإسكوا: المجموعة الإحصائية لمنطقة الإسكوا، العدد ٣٠ لبيانات عام ٢٠٠٧، والتعداد العام للسكان ٢٠٠٥. لبنان: الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧، وإدارة الإحصاء المركزي في لبنان لبيانات عام ٢٠٠٩، والمسح المتعدد المؤشرات للمجموعات الصادر عن اليونسف، الجولة رقم ٣ في عام ٢٠٠٩. عمان: منظمة العمل العربية، الكتاب الدوري لإحصاءات العمل في البلدان العربية - العدد ٨ لبيانات عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٧، والمسح الدوري للقوى العاملة ٢٠٠٨ (ويشمل المواطنين فقط). فلسطين: مسح القوى العاملة ٢٠٠٠-٢٠١٠. قطر: مسح القوى العاملة العربية لعام ٢٠٠١، و الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩، وشعبة الإحصاء في الإسكوا، والتعداد العام للسكان والمساكن والمباني والمنشآت لعام ٢٠١٠. المملكة العربية السعودية: بحث القوى العاملة للفترتين ٢٠٠٠-٢٠٠٢ و ٢٠٠٦-٢٠٠٩. السودان: قاعدة بيانات إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية لبيانات عام ١٩٩٠؛ وشعبة الإحصاء في الإسكوا لبيانات الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٦، والتعداد السكاني لعام ٢٠٠٨. الجمهورية العربية السورية: قاعدة بيانات إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية لعام ١٩٩١، وقد تمت مراجعة المنهجية، مسح قوة العمل للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٩، وقد زودتنا ببياناتها جهة اتصال، وبيانات مسح قوة العمل لعام ٢٠١٠ المستمدة من الموقع الإلكتروني للمكتب المركزي للإحصاء. الإمارات العربية المتحدة: مسح القوى العاملة للعام ٢٠٠٩، وبيانات ٢٠٠٦، و ٢٠٠٧ المستمدة من شعبة الإحصاء في الإسكوا. اليمن: إحصاءات القوى العاملة لعام ١٩٩٩، الجهاز المركزي للإحصاء، الجدول ٦، وقد حسب الإسكوا النسب من أرقام مطلقة، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت لعام ٢٠٠٤، و ٢٠٠٥ والفترة ٢٠٠٩، والبيانات مستمدة من الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء.

* International Labour Organization (ILO), 2011, Global Employment Trends 2011: The Challenge of a Jobs Recovery, p. 63

الشكل ٣- نسب البطالة حسب الجنسية في مجموعة من بلدان مجلس التعاون الخليجي لآخر سنة متوفرة (بالنسبة المئوية)



المصادر: الكويت: الإدارة المركزية للإحصاء، المجموعة الإحصائية ٢٠٠٦. قطر: مسح القوى العاملة بالعينة ٢٠٠٩. المملكة العربية السعودية: مصلحة الإحصاءات العامة والمعلومات، بحث القوى العاملة ٢٠٠٨. الإمارات العربية المتحدة: مسح القوى العاملة ٢٠٠٩.

ويتضح من هذه البيانات أن المرأة، مع ازدياد حصتها في مجموع القوى العاملة الناشطة في سوق العمل، لا تزال تعاني من البطالة بوتيرة متزايدة. وفي ذلك إثبات آخر لحقيقة مفادها أن اقتصادات المنطقة لا تستغل جيداً الموارد البشرية النسائية. ووفقاً للدراسة الاستقصائية للقوى العاملة في الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠٠٨، ثلثا الرجال الذين تتخطى أعمارهم ١٥ سنة كانوا في عداد العاملين، أما النساء من الفئة العمرية نفسها فلم يكن في سوق العمل ولا على مقاعد الدراسة^(٢٩). وتوضح نسب التفاوت بين الجنسين (وهي معدل نسبة بطالة الإناث مقارنة بالذكور)، والتي حسبها البنك الدولي في عام ٢٠٠٦، النتائج ذاتها، ففي معظم البلدان، كانت نسب البطالة بين النساء أعلى منها بين الرجال^(٣٠).

حسب نظام الكفالة الذي قد يسمح للعمال الأجانب بتغيير الجهات التي يعملون لديها مباشرة، بدون مغادرة البلاد قبل الحصول على عمل جديد، فقد تشمل نسبة البطالة أيضاً بعض البطالة العارضة بين العمال الأجانب.

عند إمعان النظر في البيانات المقسمة حسب الجنس على مر الزمن، يظهر أن الارتفاع في البطالة في الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية، ناجم في معظمه عن الارتفاع في بطالة المواطنين (الشكل ٣ والجدول ٢)، كما ازدادت البطالة بين الإناث في فلسطين بمقدار الضعف تقريباً بين عامي ٢٠٠١ و٢٠١٠، وشهد اليمن حالات ارتفاع حاد في نسب البطالة خلال العقد المنصرم. أما قطر، فقد شهدت انخفاضاً في البطالة بين الإناث من ١٢,٩ في المائة في عام ٢٠٠١، إلى ٢,٧ في المائة في عام ٢٠١٠ (الجدول ٢).

٢٩. ILO, 2010a, p. 1.

٣٠. Nabli et al, 2007, p. 46.

الجدول ٢- نسب البطالة بين الإناث ١٩٩٠-٢٠١٠ (بالنسبة المئوية)												
البلد	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
الأردن	..	٢١,٠	٢٠,٦	٢١,٩	٢٠,٨	١٦,٥	٢٥,٩	٢٥,٠	٢٥,٦	٢٤,٤	٢٤,١	٢١,٧
الإمارات العربية المتحدة	٢,٤	٣,٢	٣,٢	٣,٤	٣,٦	..	٧,١	..	..	١٢,٠	١٠,٨	..
البحرين	١١,٨	..	١٠,٥	..	..	٢٠,٠	٤,٤	٦,٣	٩,٨	..	..	..
الجمهورية العربية السورية	١٤,٠	..	٢٣,٩	٢٤,١	٢٢,٠	٢١,٩	٢٠,٠	٢٣,٨	٢٥,٧	٢٤,٢	٢٢,٣	٢٢,٠
السودان	٧٠,١	..	..	..	..	..	..	..	..	١٩,٣	..	..
العراق	..	..	..	..	١٦,٠	١٥,٠	١٤,٢	٢٢,٧	..	١٩,٦	..	..
عُمان	..	..	..	..	..	..	..	..	..	١٧,٥	..	..
فلسطين	..	١٢,٤	١٣,٨	١٧,٠	١٨,٢	٢٠,٠	٢٢,٢	٢٠,٥	١٩,١	٢٤,٢	٢٦,٤	٢٦,٨
قطر	..	١٢,٩	٣,٤	..	٣,٩	..	٣,٥	٣,٦	١,٧	١,٩	٢,٧	..
الكويت	..	٠,٧	١,٧	١,٧	٢,٠	٣,٤	٣,١	٢,٩	٣,٠	٢,٠	..	..
لبنان	..	..	..	..	..	٩,٦	..	..	..	١٠,٤	..	..
مصر	..	٢٢,٧	٢٢,٦	٢٣,٩	٢٣,٣	٢٤,٣	٢٥,١	٢٤,٠	١٨,٦	١٩,٣	٢٣,٠	٢٢,٦
المملكة العربية السعودية	..	٩,٣	٩,١	١١,٥	..	..	..	١٤,٧	١٣,٢	١٣,٠	١٥,٩	..
اليمن	٣,٨	١,٨	..	..	..	٣٩,٦	٤٦,٣	٤٢,٢	٤١,٥	٤٠,٩	٤٠,٢	..
البلدان ذات الاقتصادات المتقدمة والاقتصاد الأوروبي*	..	٧,٣	..	..	..	٧,٥	٧,٢	٦,٧	٦,٠	٦,٢	٧,٩	..
جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ*	..	٤,٩	..	..	..	٧	٦,٩	٦,٦	٥,٧	٥,٥	٥,٢	..
جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى*	..	٩,٦	..	..	..	٩,٢	٩,٢	٨,٥	٨,٣	٨,٣	٨,١	..

تشير النقطتان (..) إلى عدم توفر البيانات.

المصادر: البحرين: التعداد العام للسكان والمساكن والمباني والمنشآت ١٩٩١ و ٢٠٠١، وهيئة تنظيم سوق العمل، بيانات ومؤشرات سوق العمل لعام ٢٠٠٤ المتوفرة على الموقع: <http://www.lmra.bh/blmi>، والإسكوا: المجموعة الإحصائية لمنطقة الإسكوا، العدد ٣٠ لبيانات عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٧. مصر: بيانات بحوث القوى العاملة المستمدة من الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. العراق: بيانات مسح التشغيل والبطالة للفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨. الأردن: مسح العمالة والبطالة، بيانات الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠. الكويت: نشرات الإدارة المركزية للإحصاء الكويتية التي تشمل الكويتيين وغيرهم، والبيانات الخاصة بالعالمين ٢٠٠٠-٢٠٠١ المستمدة من إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية، والإسكوا: المجموعة الإحصائية لمنطقة الإسكوا، العدد ٣٠ لبيانات عام ٢٠٠٧، والتعداد العام للسكان ٢٠٠٥. لبنان: الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧، وإدارة الإحصاء المركزي في لبنان لبيانات عام ٢٠٠٩، والمسح المتعدد المؤشرات للمجموعات الصادرة عن اليونيسف، الجولة رقم ٣ في عام ٢٠٠٩. عُمان: منظمة العمل العربية، الكتاب الدوري لإحصاءات العمل في البلدان العربية - العدد ٨ لبيانات عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٧، والمسح الدوري للقوى العاملة ٢٠٠٨ (المواطنون فقط). فلسطين: مسح القوى العاملة للفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠. قطر: مسح القوى العاملة بالعينة لعام ٢٠٠١ والفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩، وشعبة الإحصاء في الإسكوا لبيانات عام ٢٠٠٢، والتعداد العام للسكان والمساكن والمباني والمنشآت لعام ٢٠١٠. المملكة العربية السعودية: بحث القوى العاملة للفترتين ٢٠٠٠-٢٠٠٢ و ٢٠٠٦-٢٠٠٩. السودان: قاعدة بيانات إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية لبيانات عام ١٩٩٠ وشعبة الإحصاء في الإسكوا لبيانات الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٧، والتعداد السكاني لعام ٢٠٠٨. الجمهورية العربية السورية: قاعدة بيانات إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية لعام ١٩٩١، وقد تمت مراجعة المنهجية، مسح قوة العمل للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٩، وقد زودتنا ببياناتها جهة اتصال، وبيانات مسح قوة العمل لعام ٢٠١٠ المستمدة من الموقع الإلكتروني للمكتب المركزي للإحصاء. الإمارات العربية المتحدة: مسح القوى العاملة لعام ٢٠٠٩، وبيانات ٢٠٠٤، و ٢٠٠٦، و ٢٠٠٧ المستمدة من شعبة الإحصاء في الإسكوا. اليمن: إحصاءات القوى العاملة لعام ١٩٩٩، الجهاز المركزي للإحصاء، الجدول ٦، وقد حسب الإسكوا النسب من أرقام مطلقة، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت لعام ٢٠٠٤، و ٢٠٠٥ والفترة ٢٠٠٩، والبيانات مستمدة من الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء.

الفوارق بين الجنسين

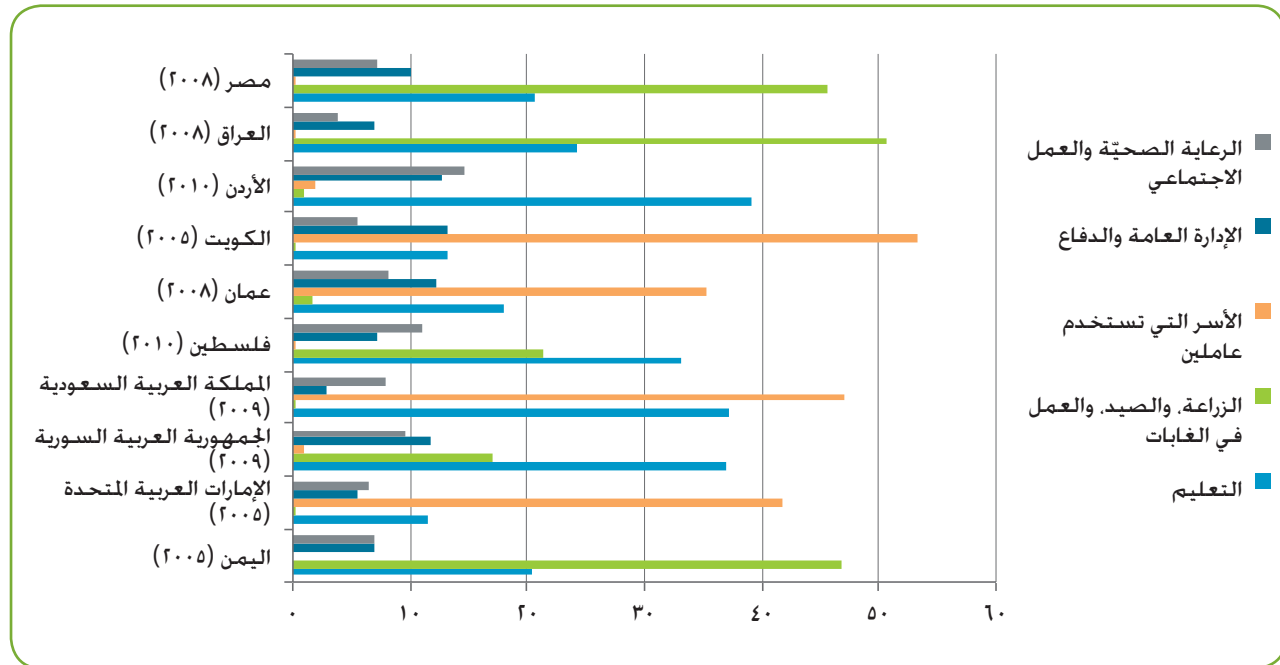
ستتضم إلى القوى العاملة الناشطة من النساء. وعند التعمق في تحليل معدلات المشاركة حسب مستويات التحصيل العلمي في الأردن والجمهورية العربية السورية، يتضح ازدياد معدل النشاط الاقتصادي بواقع ثلاثة أضعاف لدى النساء الحاصلات على تعليم بعد المرحلة الثانوية^(٣٣). وخُصت دراسة أجريت حديثاً في الأردن إلى أنّ النساء اللواتي لم يبلغن تحصيلهن العلمي المرحلة الثانوية شبه غائبات عن سوق العمل^(٣٤). وعلى النقيض من ذلك، يُلاحظ أنّ عمل النساء في بلدان مثل العراق، ومصر، واليمن يتركز في قطاعات تنتم بتدني الإنتاجية مثل الزراعة (الشكل ٤).

ويستنتج مما سبق أنّ عمل النساء يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتحصيل العلمي (الشكل ٥)، مما يدل بوضوح على إهدار

تشير التقديرات العامة استناداً إلى البيانات المتوفرة إلى أنّ النساء لا يشكلن سوى ١٣ مليون (أي ١٨ في المائة) من مجموع السكان العاملين في منطقة الإسكوا البالغ عددهم ٧١ مليوناً^(٣١). وفي المقابل، يُلاحظ أنّ النساء يشكلن نسبة مرتفعة من مجموع السكان العاطلين عن العمل، تصل إلى نحو ٤١ في المائة، أي ٣,٥ مليون امرأة من أصل ٨,٥ مليون عاطل عن العمل^(٣٢).

ومع تدني معدلات الخصوبة وتخفيف أعباء الرعاية عن المرأة، قد يزداد حجم نشاطها ونسبته في سوق العمل. غير أنّ هذا التطور يحتم توليد المزيد من فرص العمل اللائقة والملائمة، تتناسب الفئة ذات التحصيل العلمي الجيد التي

الشكل ٤- القطاعات الرئيسية لعمل المرأة في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا لآخر سنة متوفرة (بالنسبة المئوية)



المصادر: مصر: بحث القوى العاملة ٢٠٠٨. العراق: مسح التشغيل والبطالة ٢٠٠٨. الأردن: مسح العمالة والبطالة ٢٠١٠. الكويت: التعداد العام للسكان ٢٠٠٥. عمان: المسح الدوري للقوى العاملة ٢٠٠٨. فلسطين: مسح القوى العاملة ٢٠١٠. المملكة العربية السعودية: بحث القوى العاملة ٢٠٠٩. الجمهورية العربية السورية: مسح القوى العاملة ٢٠٠٩. الإمارات العربية المتحدة: التعداد السكاني ٢٠٠٥. اليمن: مسح ميزانية الأسرة متعدد الأغراض ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

٣١. حسابات الإسكوا.

٣٢. المرجع السابق.

٣٣. Bardak et al, 2006, pp. 13-14.

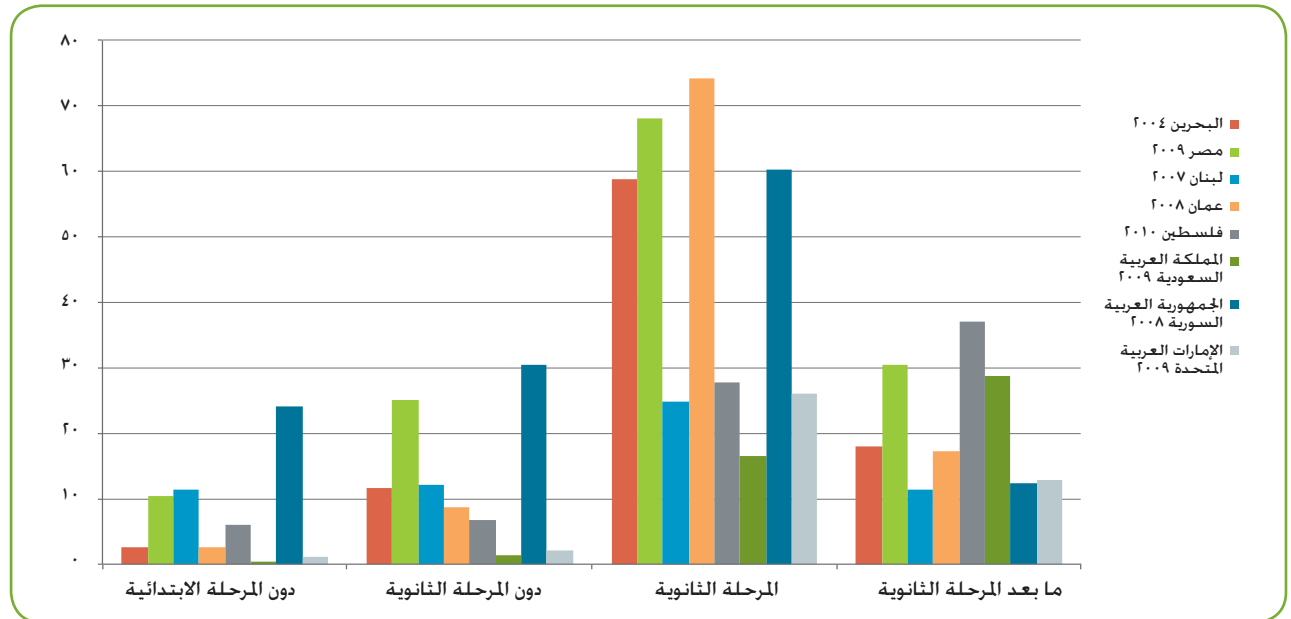
٣٤. Dougherty, 2010, p. 42.

التحصيل العلمي للرجال والنساء^(٣٥) على حد سواء، أما في المنطقة العربية فأُخذت خطوات على مستوى السياسة العامة لسد الفجوة بين الجنسين في مجال التحصيل العلمي، لكن تعود سوق العمل فتفتحتها من جديد.

وفي الماضي، كان القطاع العام يستوعب حصة كبيرة من القوى العاملة من الإناث المتعلّقات. ويوضح الشكل ٤ أنه باستثناء الزراعة، يوفر التعليم، والصحة، والعمل الاجتماعي، والإدارة العامة أغلب فرص عمل النساء. غير أن تخفيض عدد العاملين في القطاع العام في خضم التكيف الهيكلي الذي دارت رحاه في الأعوام الأخيرة أضرب فرص عمل الإناث^(٣٦)،

للمواهب والاستثمار. فتدني معدلات مشاركة الإناث في سوق العمل، مع ارتفاع معدل البطالة في صفوفهن، إنما يعني أن النشاط المجدي والفاعل في الاقتصاد يقتصر على قلة من النساء في منطقة الإسكوا (بواقع امرأة واحدة من كل سبعة نساء). ومع تحسّن مستوى التحصيل العلمي، تبقى المرأة غير قادرة على إيجاد فرص عمل لائقة توازي مستوى تحصيلها العلمي. ولا شك في أن هناك حواجز تحول دون استغلال الموارد البشرية على نحو يحقق الكفاءة في الاقتصاد وسوق العمل. فالبطالة في جميع البلدان الواقعة شمال البحر الأبيض المتوسط (وكذلك في البلدان الأعضاء الـ ٢٧ في الاتحاد الأوروبي) تنخفض مع ارتفاع مستويات

الشكل ٥- بطالة النساء حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا (بالنسبة المئوية)



المصادر: البحرين: هيئة تنظيم سوق العمل، بيانات ومؤشرات سوق العمل لعام ٢٠٠٤ المتوفرة على الموقع: <http://www.lmra.bh/blmi>. مصر: بيانات بحوث القوى العاملة لعام ٢٠٠٩ المستمدة من الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. لبنان: الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر ٢٠٠٧ (ملاحظة: إن الفئة العمرية ٦٥ فما فوق، تشمل فقط الأشخاص الذين تقع أعمارهم بين ٦٥-٦٩). عمان: المسح الدوري للقوى العاملة ٢٠٠٨. فلسطين: مسح القوى العاملة للفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠. المملكة العربية السعودية: بحث القوى العاملة ٢٠٠٩. الجمهورية العربية السورية: مسح قوة العمل ٢٠٠٨. الإمارات العربية المتحدة: مسح القوى العاملة لعام ٢٠٠٩.

ملاحظة: للاطلاع على فئات التحصيل العلمي، انظر الحاشية رقم (٣٧).

^{٣٥} http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database. EUROSTAT 2011.

^{٣٦} European Commission, 2010b, p. 46.

^{٣٧} بغية مقارنة الوضع التعليمي، بُسّطت فئات التحصيل العلمي بتقسيمها إلى الفئات العامة الأربع الآتية: «أقل من المرحلة الابتدائية»، «أقل من المرحلة الثانوية»، و«المرحلة الثانوية». و«ما بعد المرحلة الثانوية». وتشمل هذه الفئات الفئات الفرعية الآتية: «أقل من المرحلة الابتدائية»: «أمي»، «غير أمي»، «التعليم الابتدائي ناقص»، و«القراءة والكتابة». أما فئة «أقل من المرحلة الثانوية» فنشمل: «الابتدائي»، و«الإعدادي»، و«الأقل من المرحلة الثانوية»، و«أقل من المرحلة المتوسطة». وتشمل المرحلة الثانوية ما يلي: «التعليم الثانوي الأدنى والأعلى»، و«الثانوي»، و«الدبلوما»، و«الدبلوما المتوسطة»، و«المعاهد المتوسطة». وتشمل فئة «ما بعد المرحلة الثانوية» ما يلي: «الجامعة فما فوق»، و«الجامعة (قطر والبحرين)»، و«البكالوريوس فما فوق (الأردن والبحرين)»، و«فوق الثانوي»، و«فوق الجامعي»، و«فوق المتوسط»، و«المجستير والدكتوراه».

وباستثناء الزراعة، والخدمات في المنازل الخاصة، يؤدي القطاع الخاص حالياً دوراً محدوداً جداً في توظيف النساء.

الفوارق بين الفئات العمرية

بطالة الشباب هي حالة من حالات ضعف استغلال الموارد البشرية، والأهم من ذلك أنها تظهر فشل المجتمع

في توفير الفرص التي يحتاج إليها الشباب للارتقاء بمهاراتهم، والاستقلال في حياتهم، وتحقيق الاندماج الكامل في مجتمعهم. وفي المنطقة العربية، غالباً ما تكون بطالة الشباب ضعف المعدل العام للبطالة، بل هي من أعلى معدلات البطالة في العالم^(٣٨). ففي عام ٢٠١٠، شكّلت الفئة العمرية ١٥-٢٤ ما نسبته ٤٥ في المائة من مجموع عدد العاطلين عن العمل في العراق، و ٥٠,١ في المائة في الأردن، و ٦٣ في المائة في مصر^(٣٩). وفي عُمان، ترتفع النسبة أكثر،

الجدول ٣- بطالة الشباب حسب الفئة العمرية مقارنة بمجموع البطالة في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا. ١٩٩٠ و ٢٠٠٠-٢٠١٠. (بالنسبة المئوية)													
البلد	الفئة العمرية	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
الأردن	١٩-٢٥	..	..	٣٧,٩	٣٨,٠	٣٧,٠	٣١,٦	٣٨,٨	٣٥,٦	٣٤,٧	٣٢,٩	٣١,٢	٣٣,٠
	٢٤-٢٥	..	..	٢٧,١	٢٨,٩	٢٨,٢	٢٤,١	٢٨,٧	٢٦,٨	٢٦,٦	٢٥,٨	٢٥,٧	٢٦,٧
	٢٩-٢٥	..	..	١٠,٩	١١,٤	١٠,٥	٩,٦	١١,٦	١١,٣	١٠,٤	١٠,٣	١٠,٥	١٠,١
	٦٤-١٥	..	..	١٣,٧	١٤,٧	١٥,٣	١٤,٥	١٢,٥	١٤,٨	١٤,٠	١٣,١	١٢,٧	١٢,٥
الجمهورية العربية السورية	١٩-٢٥	..	..	١٨,٤	٢٧,٨	١٩,٠	٢٦,٤	١٨,٨	١٧,٣	١٧,٨	٢١,٣	١٤,٨	١٩,٧
	٢٤-٢٥	..	..	٢٣,٢	٢٤,٩	٢١,٩	٢٣,٨	١٨,٦	١٨,٩	١٩,٨	٢٣,٠	١٧,٧	٢٠,٨
	٢٩-٢٥	..	..	١٤,٠	١١,٢	١٥,٠	١٤,٠	١٠,٠	١١,٩	١٢,٢	١٥,٥	١٣,٢	١٣,٤
	٦٤-١٥	٦,٨	..	١١,٢	١١,٧	١٠,٩	١٢,٣	٨,١	٨,٢	٨,٤	١٠,٩	٨,١	٨,٦
فلسطين	١٩-٢٥	..	..	٢١,٥	٣٨,٧	٤٦,٠	٣٩,٥	٤١,٣	٣٧,٠	٣٣,٦	٣٩,٥	٣٦,٤	٣٦,٩
	٢٤-٢٥	..	٢٠,١	٣٤,٢	٤١,٤	٣٨,١	٣٩,٥	٣٦,٣	٣٦,٨	٣٦,٢	٤١,٥	٤٠,٠	٣٩,٦
	٢٩-٢٥	..	١٦,٥	٢٦,٩	٣٢,٣	٢٦,٥	٢٧,٤	٢٤,٩	٢٦,٢	٢٤,٠	٣٠,٧	٢٩,٧	٢٩,٥
	٦٤-١٥	..	١٤,٣	٢٥,٣	٣١,٢	٢٥,٥	٢٦,٨	٢٣,٥	٢٣,٧	٢١,٧	٢٦,٦	٢٤,٥	٢٣,٧
المملكة العربية السعودية	١٩-٢٥	٤٩,٨	٣٧,٨	٤٥,٤	٤٣,٦	..	..	..	٥١,٠	٣٤,٣	٣٣,٦	٢٥,٩	..
	٢٤-٢٥	١٨,٩	٢٢,٥	٢٢,٢	٢٥,٥	..	..	..	٣١,٨	٢٩,٠	٢٧,٨	٣٠,٢	..
	٢٩-٢٥	٥,١	٦,٨	٧,٦	٩,١	..	..	..	١٠,٦	١٠,٥	١٠,١	١٢,٨	..
	٦٤-١٥	٤,٣	٤,٦	٤,٦	٥,٣	..	..	..	٦,٣	٥,٦	٥,٠	٥,٤	..

تشير النقطتان (..) إلى عدم توفر البيانات.

المصادر: الأردن: مسح العمالة والبطالة، بيانات الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠. الجمهورية العربية السورية: قاعدة بيانات إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية لعام ١٩٩١، وقد تمت مراجعة المنهجية، مسح قوة العمل للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٩، وقد زودتنا ببياناتها جهة اتصال، وبيانات مسح قوة العمل لعام ٢٠١٠ المستمدة من الموقع الإلكتروني للمكتب المركزي للإحصاء. فلسطين: مسح القوى العاملة للفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠. قطر: مسح القوى العاملة بالعينة لعام ٢٠٠١ والفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩، وشعبة الإحصاء في الإسكوا لبيانات عام ٢٠٠٢، والتعداد العام للسكان والمساكن والمباني والمنشآت لعام ٢٠١٠. المملكة العربية السعودية: بحث القوى العاملة للفترتين ٢٠٠٢-٢٠٠٦ و ٢٠٠٩-٢٠٠٦.

ملاحظة: بطالة الشباب كما تعرّفها الأمم المتحدة تشمل الفئة العمرية ١٥-٢٤، غير أن في هذه المجموعة قد يمثل خريجو الجامعات حصة غير متناسبة من الوافدين حديثاً إلى سوق العمل، والسبب أن تمثيلهم يكون فقط لسنتين أو ثلاث (٢٢-٢٤). ولذلك، لأغراض المقارنة، اعتمدت في الجدول الفئة العمرية ٢٥-٢٩ سنة.

٣٨. Tzannatos, 2009, pp. 22 and 46.

٣٩. انظر جداول المرفق ٧ و ٨.

مستوى صانعي السياسات، للتوصل إلى تحديد نوع الدعم المطلوب لمساعدة الشباب في سوق العمل.

الخلل في المهارات

خلافًا للوضع الذي كان سائدًا في الماضي، واتسم بتوزيع متساوٍ عموماً للتعليم على الفئات الاجتماعية المختلفة، يزداد التفاوت في التحصيل العلمي منذ سبعينيات القرن العشرين في عموم منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا^(٤٣). ومن أسباب ذلك اتساع فجوة التحصيل العلمي، فيكتسب الشباب مزيداً من العلم في حين تقع الأجيال المسنة على مستوى التحصيل العلمي المتواضع الذي كانت عليه في الماضي. والقرارات المتخذة على مستوى السياسات والقاضية بتخصيص استثمارات لمستويات التعليم الثانوي والعالي تفوق الاستثمارات في التعليم الابتدائي^(٤٤). ولا تتوفر معلومات من الإحصاءات الحكومية عن تركيبة القوى العاملة حسب مستوى التعليم، لكنّ بعض البيانات المنشورة تظهر أنّ أغلب العمّال في الجمهورية العربية السورية، وعمّان، وفلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، لم يحصلوا على التعليم الثانوي (الجدول ٤). وبالإضافة إلى ذلك، لا بدّ من التذكير بأنّ القوى العاملة في المنطقة تضمّ نسبة كبيرة من النساء غير العاملات، وهنّ في مستوى التعليم ما دون الثانوي، في ظلّ تشكيك متكرّر في جودة التعليم المقدم^(٤٥)، ومخاوف من ارتفاع نسب البطالة بين ذوي التحصيل العلمي العالي. والمحصلة البديهيّة لهذا الواقع هي أنّ قدرة الموارد البشرية على الابتكار في الاقتصاد تبقى محدودة، وأنّ الطاقة المتوفرة (خاصة من النساء) تبقى غير مستغلة بالكامل.

ويتضح من الشكّلين ٦ و٧ ارتباط فرص عمل النساء والرجال بمستويات التحصيل العلمي في مجموعة

فبين المواطنين، تقع أعمار ٦٤ في المائة من العاطلين عن العمل في الفئة العمرية ١٥-٢٤، و٨٨ في المائة من العاطلين عن العمل تقلّ أعمارهم عن ٣٠ سنة^(٤٦). ورغم الاهتمام الكبير الذي أعطي لهذه المشكلة في الأعوام الأخيرة، تشير البيانات المتوفرة إلى عدم تحقيق تحسّن كبير. وفي البلدان التي تتوفر لها بيانات على مدى سلسلة زمنية (وهي الأردن، والجمهورية العربية السورية، وفلسطين، والمملكة العربية السعودية)، تبلغ بطالة الشباب على الأقل ضعف المعدّل العام للبطالة، ولا يسجّل في أي من هذه البلدان انخفاضاً ثابتاً (الجدول ٣). ويرد بسط للبيانات المتوفرة المخصصة لجميع البلدان في جدول المرفق ١٠.

ويتجلى الحرمان الذي يعانيه الشباب والشابات في سوق العمل بوضوح عند مقارنة نسب المشاركة في سوق العمل ونسب البطالة بين الفئات العمرية المختلفة، حيث ترتفع البطالة ارتفاعاً كبيراً لدى بعض الفئات العمرية مقارنة بحصتها في سوق العمل. وفي بلدان مثل الأردن، والجمهورية العربية السورية، وفلسطين، كان ٢١-٤٠ في المائة من النساء من الفئة العمرية ٢٠-٢٤ سنة يبحثن عن عمل في عام ٢٠١٠ (الجدول ٣).

الظاهر أنّ البطالة ترتفع مع التحصيل العلمي، حيث تشير البيانات المتوفرة عن الأردن ومصر إلى أنّ نسبة البطالة، في عام ٢٠٠٧، بلغت ذروتها بين أصحاب التحصيل العلمي الجيّد^(٤٧) مع أنّهم يمثلون فقط جزءاً صغيراً من مجموع الشباب العاطلين عن العمل. ومع ذلك، تشير البيانات من الأردن إلى وجود نمو سريع في عدد الشباب الذكور الباحثين عن عمل ممن أمّوا فقط التعليم الأساسي^(٤٨)، ولا تتوفر حالياً معلومات عن ملامح مهارات الشباب العاطلين عن العمل. ولعل هذه المسألة تتطلب مزيداً من الاستفاضة في البحث على

٤٠. وزارة الاقتصاد الوطني، عمّان، المسح الدوري للقوى العاملة ٢٠٠٨، الجدول ١-٦.

٤١. Nabli et al., 2007, p. 19.

٤٢. Dougherty, 2010, p. 45.

٤٣. World Bank, 2008b, p. 24.

٤٤. المرجع السابق، ص ٢٥.

٤٥. World Bank, 2009a, p. 1.

الجدول ٤- تركيبة القوى العاملة حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا لآخر سنة متوفرة

المجموع	الأردن	الإمارات العربية المتحدة	الجمهورية العربية السورية	عمان	فلسطين	قطر*	الكويت	لبنان	مصر
	٢٠١٠	٢٠٠٥	٢٠٠٩	٢٠٠٠	٢٠٠٨	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٧	٢٠٠٩
القوى العاملة	١,٤١٢,١٣٤	٢,٥٥٩,٦٦٨	٥,٤٤٧,٣٠٣	٣٦٥,٨٨٩	٨٨٦,٨٢٨	٤٤٤,١٠٠	١,١٧٢,٦٥٩	١,٢٢٨,٧٧٣	٢٥,٣٥٣,٣٠٠
دون المرحلة الابتدائية	٥٢,٥٢٨	٦٤٦,٧٦٢	١,٠٧٦,٤٠٢	٩٦,٥٦٤	٧٣,٤٧٢	١٦٣,٨٠٠	٣٧٢,٧٨١	١٣٥,٢١٥	٩,٠٨٨,٩٠٠
دون المرحلة الثانوية	٦٤٧,٧٣٠	٧٥٠,٤٣٤	٢,١٠١,٩٣١	١٢٧,٤٦٩	٤٥٠,٧٥٢	١٠٧,٢٠٠	٢٩٥,٨٠٨	٥٧٣,٢٦٩	٢,٤١٢,٧٠٠
المرحلة الثانوية	٣٢٦,٨٥١	٦١٨,٣٠٨	١,٣٠٧,٦٠٦	٩١,٢٢١	١٣٨,٠١٠	٨٣,٧٠٠	٢٤٥,٠٠٧	٢٢٣,١٤٤	٨,١٢٠,٣٠٠
ما بعد المرحلة الثانوية	٣٨٥,٠٢٥	٥٤٤,١٦٤	٩٦١,٣٦٤	٥٠,٦٣٥	٢٢٤,٥٩٥	٨٢,٥٠٠	٢٥٩,٠٦٣	٢٩٧,١٤٥	٥,٧٣١,٤٠٠

المصادر: فلسطين: European Commission, 2010b, p. 31. جميع الدول الأخرى: قاعدة بيانات إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية.

ملاحظة: للاطلاع على فئات التحصيل العلمي، انظر الحاشية ٣٧.

* بيانات قطر لا تصل إلى مئة في المائة.

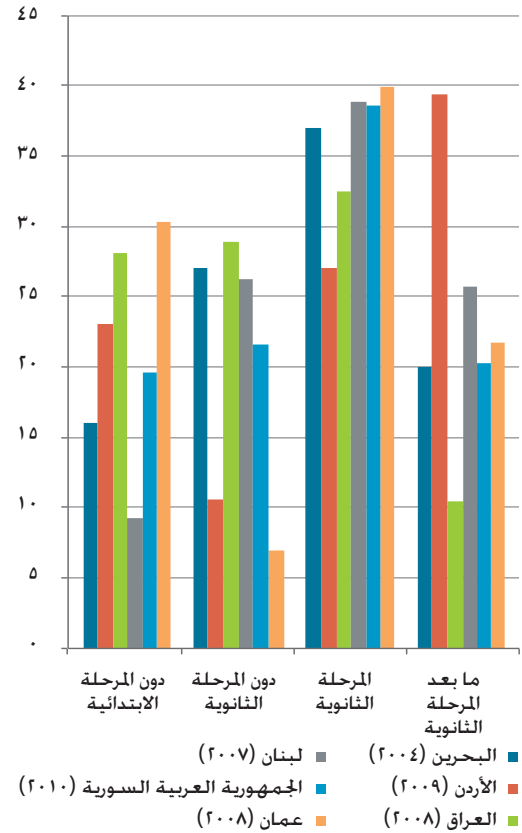
وتُظهر المقارنة مع المعلومات حول البطالة حسب مستوى التحصيل العلمي (وهي مع الأسف غير متوفرة لمجموعة البلدان ذاتها) أنَّ هناك فائضاً من العمال في كل مستوى من مستويات التحصيل العلمي، مع أنَّ هذا الفائض يقل في المستويات الدنيا (باستثناء فلسطين) (الشكلان ٥ و٨). ويبدو أنَّ بعض الاقتصادات (على سبيل المثال اقتصاد الأردن، والجمهورية العربية السورية) لا تضم في صفوف القوى العاملة أعداداً كبيرة من ذوي التحصيل الثانوي وما بعده، وقد يعود السبب في ذلك إلى أنَّ المجالات التي تتطلب مهارات عالية في هذه الاقتصادات ليست كثيرة، ولا تتطلب كثافة في الأيدي العاملة.

من المهمّ تبين ملامح المهارات لكل من السكان العاملين والعاطلين عن العمل قياساً إلى الخبرة التي يطلبها أصحاب العمل. فغالباً ما يشار إلى تباعد بين المعارف من المهارات والمطلوب منها. ومن أصل البلدان العشرة الأعضاء في الإسكوا المشمولة في استطلاع آراء المديرين التنفيذيين الذي يجريه المنتدى الاقتصادي العالمي سنوياً،

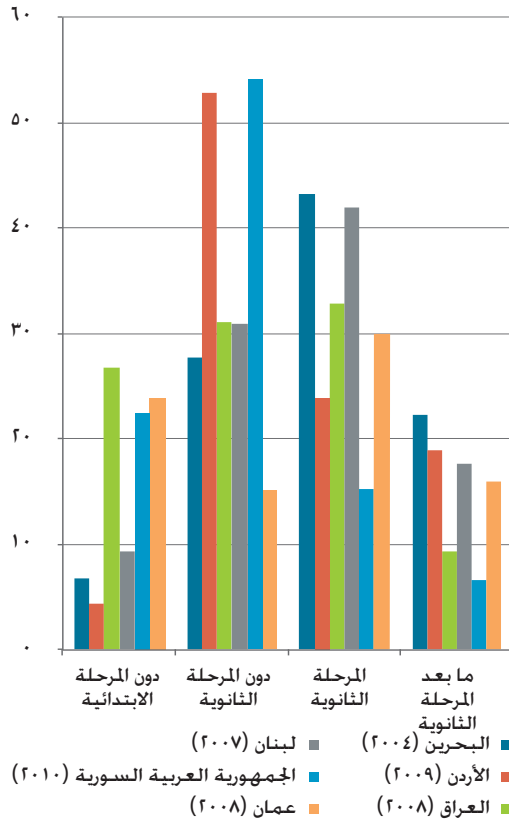
من البلدان الأعضاء في الإسكوا، مع الإشارة إلى أنَّ البيانات في الجدول ٤، وفي الشكلين ٦ و٧، ليست مستمدة من المصدر نفسه. غير أنَّ التحليل يشير إلى أنَّ توزيع المهارات بين الجنسين ضمن العاملين حالياً في الاقتصاد يتطابق عموماً مع توزيعها ضمن القوى العاملة.

ويلاحظ أنَّ غالبية الرجال العاملين في الجمهورية العربية السورية قد أتموا مرحلة التعليم الابتدائي، وإذا كان ربع العاملين تقريباً لم يتلقوا تعليماً نظامياً، فالربع أيضاً حقق تعليماً على المستوى الثانوي أو ما بعد الثانوي (الشكل ٧). وفي المقابل، نجد أنَّ نحو ٦٠ في المائة تقريباً من العاملات أكملن مرحلة التعليم الثانوي أو ما بعدها (الشكل ٦)، وفي الأردن، ٥٠ في المائة تقريباً من العاملين تلقوا التعليم في المرحلة ما دون الثانوية، و٤٠ في المائة بلغوا المستوى الثانوي أو ما بعده (الشكل ٧)، في حين أكمل نحو ثلثي العاملات مرحلة التعليم الثانوي أو ما بعدها، ويحمل ٤٠ في المائة منهن مؤهلاً تعليمياً ما بعد الثانوي (الشكل ٦).

الشكل ٦- عمل النساء حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا
لآخر سنة متوفرة (بالنسبة المئوية)



الشكل ٧- عمل الرجال حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا
لآخر سنة متوفرة (بالنسبة المئوية)



المصادر: البحرين: هيئة تنظيم سوق العمل، بيانات ومؤشرات سوق العمل لعام ٢٠٠٤ المتوفرة على الموقع: <http://www.lmra.bh/blmi>. الأردن: مسح العمالة والبطالة، بيانات الفترة ٢٠٠٩-٢٠٠٨. العراق: مسح التشغيل والبطالة ٢٠٠٨. لبنان: الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر ٢٠٠٧ (عمال المنازل مستثنون). عمان: المسح الدوري للقوى العاملة ٢٠٠٨. الجمهورية العربية السورية: مسح قوة العمل ٢٠١٠.

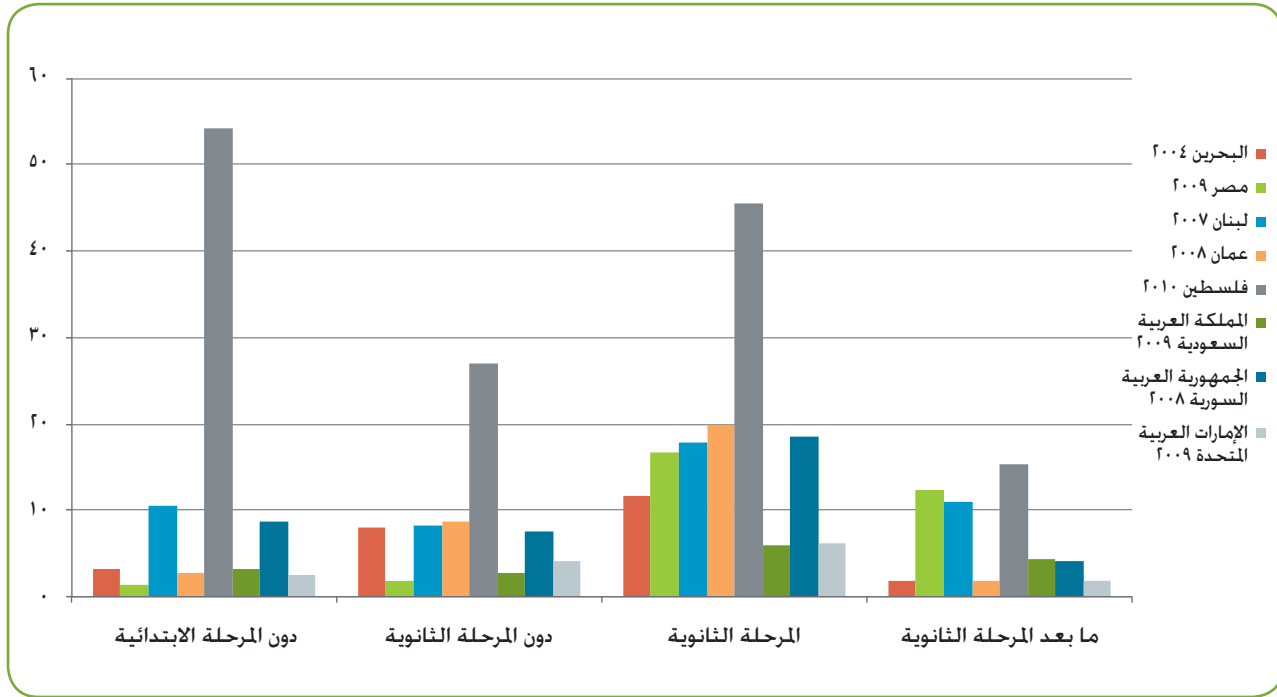
صنّفت سبعة بلدان عنصر «القوى العاملة غير الحاصلة على تعليم كافٍ» من العناصر الأربعة الأولى التي تسبّب في تسيير الأعمال. ويقترن هذا العنصر عادة بضعف أخلاقيات العمل في القوى العاملة المحلية^(٤٦). وخلص المسح الذي أجرته مؤسسة التمويل الدولية، وتناول مصر في عام ٢٠٠٨، أنّ النقص في التحصيل العلمي اعتُبر من المواضيع التي تشغل الشركات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة على حد سواء^(٤٧).

ورغم ما سبق، تثبت معدلات الهجرة المرتفعة باستمرار داخل المنطقة وخارجها، أنّ قلة المهارات ونقص التحصيل العلمي بين القوى العاملة لا يمكن أن يكون التفسير الوحيد لارتفاع نسب البطالة. والحقيقة القائلة بأنّ الأشخاص المتعلمين تعليماً جيداً أكثر قدرة على إيجاد عمل في الخارج توحى بأنّ الطلب على العمال المهرة لا يساعد على استيعاب هؤلاء العمال في بلدانهم.

٤٦. World Economic Forum, 2010, pp. 30-55.

٤٧. International Finance Corporation (IFC), 2008, p. 4.

الشكل ٨- بطاقة الرجال حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا (بالنسبة المئوية)



المصادر: البحرين: هيئة تنظيم سوق العمل، بيانات ومؤشرات سوق العمل لعام ٢٠٠٤ المتوفرة على الموقع <http://www.lmra.bh/blmi>. مصر: بيانات بحوث القوى العاملة لعام ٢٠٠٩ المستمدة من الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. لبنان: الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر ٢٠٠٧ (ملاحظة: إن «الفئة العمرية ٦٥ فما فوق» تشمل فقط الأشخاص الذين تقع أعمارهم بين ٦٥-٦٩). عُمان: المسح الدوري للقوى العاملة ٢٠٠٨. فلسطين: مسح القوى العاملة للفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠. المملكة العربية السعودية: بحث القوى العاملة ٢٠٠٩. الجمهورية العربية السورية: مسح قوة العمل ٢٠٠٨. الإمارات العربية المتحدة: مسح القوى العاملة لعام ٢٠٠٩.

العربية (٤,٨ مليون)، أو في مناطق أخرى من العالم وعلى رأسها بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٤٨). ووفقاً للأرقام المطلقة، تتصدر الجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وفلسطين، ولبنان، ومصر، الترتيب من حيث حركة الهجرة، ويشكل اللاجئين شريحة كبيرة من السكان «المهاجرين» فيها. وعلاوة على ذلك، يعيش عدد كبير من سكان بلدان معينة من مجلس التعاون الخليجي، مثل البحرين، في الخارج.

وانخفضت نسبة العمال العرب في بلدان مجلس التعاون الخليجي، فبعد أن بلغت ٧٢ في المائة من مجموع العاملين المتعاقدين في أوائل السبعينيات، انخفضت إلى حوالي ٢٣ في المائة في عام ٢٠٠٥^(٤٩). وبين بلدان مجلس التعاون

والطلب على العمّال يأتي من ثلاثة قطاعات، هي الطلب من الخارج، والطلب من القطاع العام والقطاع الخاص النظامي، والطلب من القطاع غير النظامي. ويأتي الطلب على العمال من ذوي المهارات من الخارج ومن القطاع العام والقطاع الخاص النظامي، وعدم التوازن بين هذين القطاعين والقطاع غير النظامي هو نتيجة لعدد من أوجه الخلل التي تعتري الهيكل الاقتصادي.

الفوارق بين المواطنين وغير المواطنين

تشير التقديرات إلى أنّ نحو ٨,٣ مليون شخص من منطقة الإسكوا يعيشون خارج بلدانهم، إما داخل المنطقة

٤٨. University of Sussex Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Global Migrant Origin Database Version 4

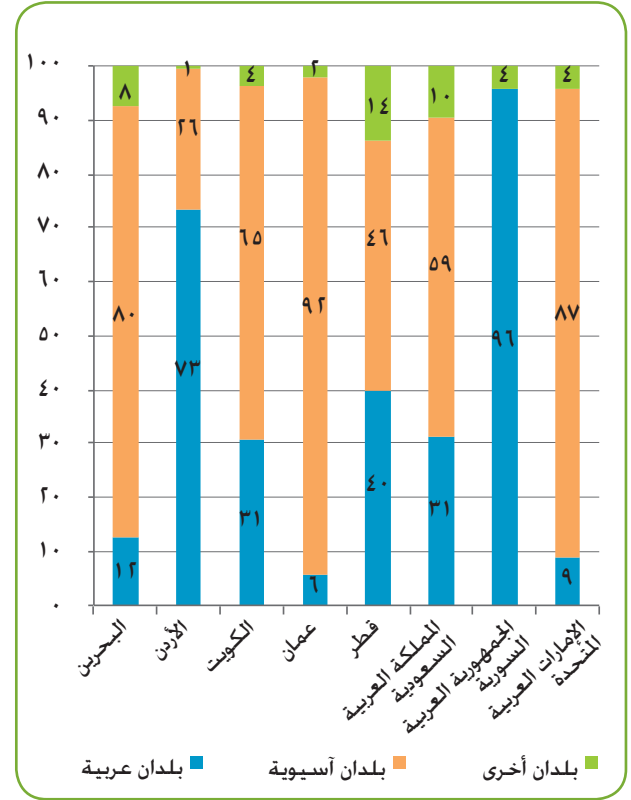
٤٩. Arab Labour Organization and International Organization for Migration, 2009, p. 20 and p. 63.

في حين أن معظم العرب العاملين في الجمهورية العربية السورية هم من اللاجئين الفلسطينيين.

تكمن مشكلة استخدام أعداد كبيرة من العمال الأجانب، خاصة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، في أنّ مثل هؤلاء العمال يغلب عليهم عدم التمتع بالمهارات، وينخرطون في مهن قليلة الإنتاجية مقابل أجور زهيدة، ومثال ذلك الإنشاءات وبعض قطاعات الخدمات، علماً أنّ تدني مستوى المهارات يضعف الحافز لزيادة الإنتاجية. وفي ظل عدم انخفاض الإنتاجية والأجور، لا تستطيع القطاعات الصناعية والتجارية جذب العمال ذوي التحصيل العلمي الجيد سواء أكان من مواطني بلدانهم أم من الخارج. ولا يخفى أنّ استمرار تدني الأجور والإنتاجية لا يخدم تحقيق الأهداف الوطنية في تطوير اقتصادات المعرفة.

ويبدو، في الظاهر، أنّ المهاجرين العرب إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي يتمتعون بمهارات أعلى من مهارات أقرانهم المهاجرين من شرق آسيا، فلو لا ذلك لما استطاعوا منافستهم على فرص العمل. ويتضح من الجدول ٥ أن نحو ٤٥ في المائة من المهاجرين من قطر ومصر، و٣٦ إلى ٤٠ في المائة من الأردن، وعمان، وفلسطين، أكملوا المرحلة الجامعية. وتبلغ نسب العمال من ذوي التحصيل العلمي العالي أعلى مستوياتها في البحرين (٢٢ في المائة)، والجمهورية العربية السورية (١٢ في المائة)، والكويت (١١ في المائة)، كما أنّ ٤٥ في المائة تقريباً من المهاجرين اللبنانيين إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يتمتعون بمهارات عالية^(٥٠). وتتضارب المناقشات حول احتمال هجرة الأدمغة مع ارتفاع معدلات المهاجرين المهرة، وتبدو منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أشد المناطق تأثراً بتلك الهجرة^(٥١). يُرد على هذه التسؤلات بأن البطالة بين أصحاب المهارات العالية تبقى مرتفعة، كما يرى آخرون أنّ ارتفاع معدلات الهجرة حتى اليوم لم يحفز إحداث زيادة كبيرة في مشاركة الإناث في القوى العاملة، وهذا دليل على عدم وجود حالات نقص في القوى العاملة في أسواق العمل المحلية^(٥٢).

الشكل ٩- تركيبة العمال المولودين في الخارج حسب منطقة المنشأ. في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا (بالنسبة المئوية)



المصادر: الجمهورية العربية السورية: تعداد السكان والمساكن لعام ٢٠٠٤. الأردن: وزارة العمل، التقرير السنوي لعام ٢٠٠٩. جميع الدول الأخرى: قاعدة بيانات منظمة العمل العربية ٢٠٠٥.

الخليجي، تحل قطر، والكويت، والمملكة العربية السعودية، في المراتب الأولى في استخدام العمال من غير العرب، حيث تتراوح نسبتهم بين ٣٠ و ٤٠ في المائة من مجموع القوى العاملة الأجنبية، في حين لا تتجاوز نسبة العمال غير العرب ١٠ في المائة في الإمارات العربية المتحدة، وعمان (الشكل ٩). وفي كل من الأردن والجمهورية العربية السورية، تبلغ نسبة العمال العرب مستويات أعلى رغم أنّ غالبية هؤلاء هي من العمال العرب المهاجرين، حيث يأتي معظم العرب العاملين في الأردن من مصر،

٥٠. World Bank, 2009c, p. 23.

٥١. المرجع السابق، ص ٢٢.

٥٢. European Commission, 2010b, p. 18.

الجدول ٥- نسبة السكان المهاجرين ونسبة الهجرة حسب مستوى التحصيل العلمي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا (بالنسبة المئوية)							
بلد المنشأ	السكان المهاجرون (بالآلاف)	حصة المهاجرين الذين أكملوا المرحلة الابتدائية من التعليم من مجموع السكان المهاجرين	حصة المهاجرين الذين أكملوا المرحلة الجامعية من التعليم من مجموع السكان المهاجرين	نسبة المهاجرين من بينهم المولودين في البلدان الأجنبية	نسبة المهاجرين الذين أكملوا المرحلة الابتدائية من التعليم من بينهم المولودين في البلدان الأجنبية	نسبة المهاجرين الذين أكملوا المرحلة الثانوية من التعليم من بينهم المولودين في البلدان الأجنبية	نسبة المهاجرين الذين أكملوا المرحلة الجامعية من التعليم من بينهم المولودين في البلدان الأجنبية
الأردن	٧١,٣	٢١,٣	٣٩,٨	٢,٤	٠,٩	٣,٨	٤,٧
الإمارات العربية المتحدة	٢٧,٧	٢٤,٩	١٦,٥	١,١	٠,٧	١,٣	١,٣
البحرين	٨٠,٩	٤٤,٤	١٥,٦	١٤,٧	٢٠,١	٩,٣	٢١,٧
الجمهورية العربية السورية	١٨٠,٨	٣٩,٨	٢٨,٥	١,٨	٠,٩	٣,١	١٢,٤
السودان	١٩٦,٥	٧٦,٣	١٣	١	٠,٩	٠,٩	٧,٩
العراق	٤١٢,٦	٤٤,٩	٢٦,١	٢,٨	١,٥	٥,٦	١٢
عُمان	٢,٨	١٥,١	٣٧,٨	٠,٢	..	..	..
فلسطين	٢٣,٩	٣٢,٥	٣٦	١,٤	..	..	..
قطر	٣,٤	١٦,٧	٤٤,٦	٠,٧	٠,٢	٠,٨	٢
الكويت	٧٠,١	٤٠,١	٢٦,٣	٤,١	٣,٢	٣,٤	١٠,٩
لبنان	٣٧٨,٣	٣٦,٢	٣٠,٢	١٢,٦	..	..	..
مصر	٣٤٨,٨	٢١,٥	٤٥,٨	٠,٨	٠,٣	٠,٦	٥,١
المملكة العربية السعودية	٤٢,٣	٢٥,٧	٣١,٦	٠,٣	٠,٢	٠,٤	٠,٨
اليمن	٧٣,٤	٦٢,٥	١٤,٤	٠,٨	٠,٦	١,٤	٥,٩

تشير النقطتان (..) إلى عدم توفر البيانات.

المصدر: قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالنسبة للدول التابعة لها، أمّا بالنسبة للدول غير التابعة للمنظمة، فالمصدر هو (DIOC-E)، الإصدار ٢٠٠٠، ٢٠١٠/١٢/٢٠١٠^(٥٣)

في الواقع يبدو أنّ الفوارق في الأجور كبيرة، فالأجور الحقيقية في البلدان العربية الواقعة على البحر الأبيض المتوسط في المعدل أقل من سدس الأجور الصافية في بلدان الاتحاد الأوروبي (محسوبة وفق تعادل القوة الشرائية)^(٥٤). ويتضح من مقارنة الأجور، استناداً إلى بيانات جمعها البنك الدولي لمجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا أن العامل في القطاع الصناعي من مصر

وكثيراً ما تكون البطالة الدافع إلى هجرة العمال ذوي المهارات المتدنية وكذلك السعي إلى فرص أفضل ولو لفترة محدودة في الخارج. إلا أنّ الظاهر أنّ المهاجرين من أصحاب المهارات العالية لا تدفع البطالة، بقدر ما تجذبهم الأجور المرتفعة والفوارق في الدخل، وقد وجدت الدراسات في لبنان أنّ أغلب المهاجرين ذوي المهارات العالية لم يكونوا في حالة بطالة قبل المغادرة^(٥٥).

^{٥٣} تحسب نسبة الهجرة في الجدول ٥ حسب مجموع السكان القاطنين في كل بلد. وضمنهم المهاجرون.

^{٥٤} European Commission, 2010, p. 61

^{٥٥} المرجع السابق، ص ١١.

يمكن أن يتقاضى ضعف أجره الشهري في الأردن، وثلاثة أضعافه في قطر، وأربعة أضعافه في البحرين^(٥٦). أما في قطاع العقارات، فيستطيع العمال المصريون والأردنيون مضاعفة أجورهم في قطر. وفي مجال الوساطة المالية، تبلغ الأجور الشهرية في قطر أكثر من ضعف الأجور في الأردن والبحرين، وخمسة أضعاف نظيراتها في مصر^(٥٧). ورغم تراجع فرص الهجرة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي في السنوات الأخيرة، لا يزال دافع الانتقال إلى هذه البلدان قوياً.

الفجوة بين القطاع العام والقطاع الخاص

يستوعب القطاع العام الذي يمتاز عادة بدفع الأجور المرتفعة والحماية الجيدة، أعداداً كبيرة من القوى العاملة، وهو القطاع المفضل لأصحاب التحصيل العلمي الجيد أو القوى العاملة الوطنية كما هو الحال في بلدان مجلس التعاون الخليجي.

وانتقد ارتفاع نسب التشغيل في القطاع العام في المنطقة على أنه يحد من الإمكانات المالية المتاحة للحكومات للاستثمار المنتج، ويحدّ كذلك من قدرة القطاع على الاستدامة. وضمن إطار الإصلاحات الاقتصادية والهيكلية، بذلت جهود كبيرة للحد من عدد العاملين في القطاع العام من خلال خصخصة الأعمال العامة وتخفيض عدد العاملين في القطاع العام. ففي الأردن مثلاً، انخفضت نسبة العاملين في القطاع العام من نحو ٤٥ في المائة في عام ١٩٨٧ إلى ٣٦ في المائة في عام ١٩٩٦، وإلى نحو ٣١ في المائة في عام ٢٠٠٨^(٥٨). وعلى مدى الأعوام العشرة الأخيرة، لا يبدو أنّ نسب العاملين في كل من القطاعين العام والخاص في أماكن أخرى في المنطقة اتبعت نمطاً واضحاً. فمنذ عام ٢٠٠٠، سجلت الدول

الثلاث ذات البيانات المقارنة على مدى سلسلة زمنية معينة (وهي الأردن، والجمهورية العربية السورية، وفلسطين) نسباً مستقرة نسبياً للعمل في القطاع العام (بين ٢٨ و ٣٦ في المائة للأردن، وبين ٢٧ و ٣١ في المائة لفلسطين والجمهورية العربية السورية) (الشكل ١٠)، أما العمل في القطاع العام في بلدان مجلس التعاون الخليجي، فهو خاضع لاعتبارات مختلفة نظراً إلى أنّ سوق العمل فيها مجزأ إلى حد كبير.

ويبدو أنّ النساء يتجهن نحو العمل في القطاع العام، ونسبتهن فيه تصل إلى أكثر من ٧٠ في المائة من مجموع النساء العاملات في الكويت والمملكة العربية السعودية، ونحو ٥٠ في المائة في الأردن والجمهورية العربية السورية (الشكل ١١). ويُعزى هذا الاتجاه عادة إلى ما يؤمنه القطاع العام من منافع، وما يتيح من مرونة في ساعات العمل، تجذب النساء خاصة فيرغبين في العمل فيه^(٥٩). ومع ذلك، يبقى القطاع العام في الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وفلسطين، والكويت، والمملكة العربية السعودية، مصدراً رئيسياً لفرص عمل الرجال، وخصوصاً ذوي التحصيل العلمي الجيد الذين يسعون إلى العمل في هذا القطاع^(٦٠). وفي الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والعراق، وفلسطين، ولبنان، واليمن يعد القطاع العام المصدر الرئيسي لفرص العمل للمرأة والرجل على حد سواء. وفقط في الجمهورية العربية السورية، وقطر، والكويت، والمملكة العربية السعودية، يُلاحظ أنّ عدد النساء العاملات في القطاع العام أكثر منه في القطاع الخاص، ويرجح أن يكون السبب كثرة العاملات الأجنيات في القطاع الخاص^(٦١)..

والفرق في العمل بين القطاعين العام والخاص ظاهر في تفاوت الأجور بين القطاعين. ففي مصر، فاقت أجور

٥٦. World Bank, 2009c, p. 30.

٥٧. المرجع السابق.

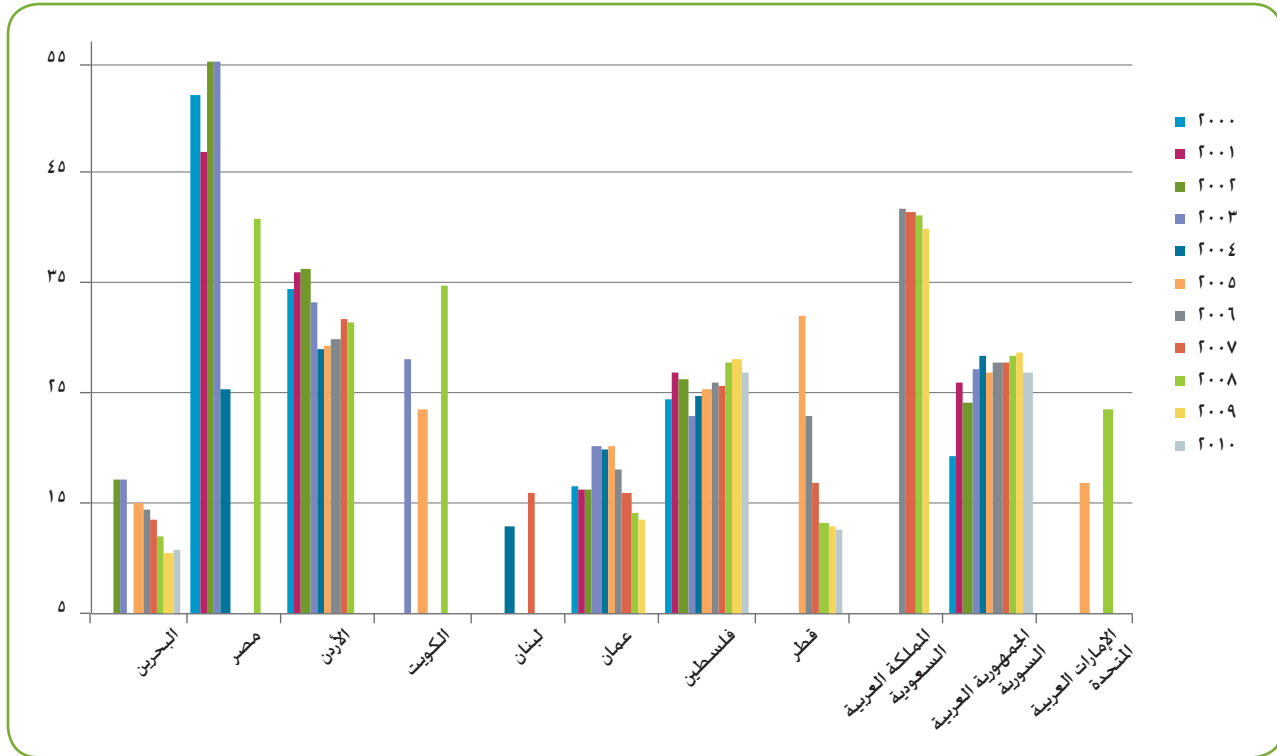
٥٨. World Bank, 2004, pp. 98-99.

٥٩. ILO, 2009, p. 8.

٦٠. World Bank, 2004, p. 95; and World Bank, 2008b, p. 228.

٦١. ترتفع عمالة الإناث في القطاع العام في قطر والكويت، والمملكة العربية السعودية نظراً إلى القلة النسبية للنساء الموظفات في هذه الدول. يعمل أغلب النساء الموظفات في القطاع العام، وبما أنّ معظم المهاجرين من الرجال، فإنّ عدد النساء غير الوطنيات العاملات في القطاع الخاص لا يغير الصورة العامة. وهي أنّ معظم النساء يعملن في القطاع العام.

الشكل ١٠- العمل في القطاع العام في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا، ٢٠٠٠-٢٠١٠ (بالنسبة المئوية).



المصادر: البحرين: أخذ تقدير العمالة والأجور من هيئة تنظيم سوق العمل، وقد تم توفير البيانات لأربعة أرباع، وهذه الأرقام هي المعدلات. **مصر:** الدراسات الإحصائية للمؤسسات، وقد أجرتها منظمة العمل الدولية في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٤ (وهذا التقدير يستثني الشركات الخاصة التي يقل عدد موظفيها عن ١٠)، الملحة الإحصائية التي يصدرها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. **الأردن:** البيانات مأخوذة من دراسات استقصائية للمؤسسات قدمتها جهة اتصال. **الكويت:** إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية لعامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٨، التعداد العام للسكان ٢٠٠٥. **لبنان:** الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧. **عمان:** الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠١٠ (ويشمل المواطنين وغير المواطنين). **فلسطين:** مسح القوى العاملة للفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠. **قطر:** مسح القوى العاملة بالعينة لعام ٢٠٠١، والفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩، والتعداد العام للسكان والمساكن والمباني والمنشآت لعام ٢٠١٠ (الجدول ١٤، ٧، وتجدر الإشارة إلى أن الفئات تشمل «الحكومة» و«المؤسسات الحكومية»). **المملكة العربية السعودية:** بحث القوى العاملة لعام ٢٠٠٩. **الجمهورية العربية السورية:** المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٠، مسح قوة العمل للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٩. **الإمارات العربية المتحدة:** التعداد العام للسكان ٢٠٠٥، مسح القوى العاملة ٢٠٠٨.

في الجمهورية العربية السورية ٢٢ في المائة^(٦٤). وتفيد معلومات بنسب مماثلة في الإمارات العربية المتحدة^(٦٥)، وقطر^(٦٦). وفي عدد من الدراسات، يُعتبر ارتفاع الأجور في القطاع العام من أسباب البطالة، وذلك على سبيل المثال في الأردن^(٦٧) أو في بلدان مجلس التعاون الخليجي^(٦٨).

القطاع العام في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ حسب التقارير أجور القطاع الخاص بواقع ٦٠ في المائة^(٦٩). أما في الأردن في عام ٢٠٠٨، ففاق متوسط الراتب الشهري في القطاع العام متوسط الراتب الشهري في القطاع الخاص بواقع ٢٦ في المائة^(٦٣)، وفي عام ٢٠٠٧، بلغ حجم هذه الفجوة

٦٤. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء <http://www.capmas.gov.eg/news.aspx?Nid=503&lang=2> (تاريخ زيارة الموقع ٩ آب/أغسطس ٢٠١١).

٦٣. Jordan Times, Wide Wage Gap Reported Between Public, Private Sectors. 21 September 2010.

٦٤. قباني نادر ٢٠٠٩: موجز سياسات: الشباب السوري وأسباب تفضيلهم لوظائف القطاع العام. مبادرة شباب الشرق الأوسط. <http://www.shababinclusion.org/content/document/detail/1319> (تاريخ زيارة الموقع ٩ أغسطس ٢٠١١).

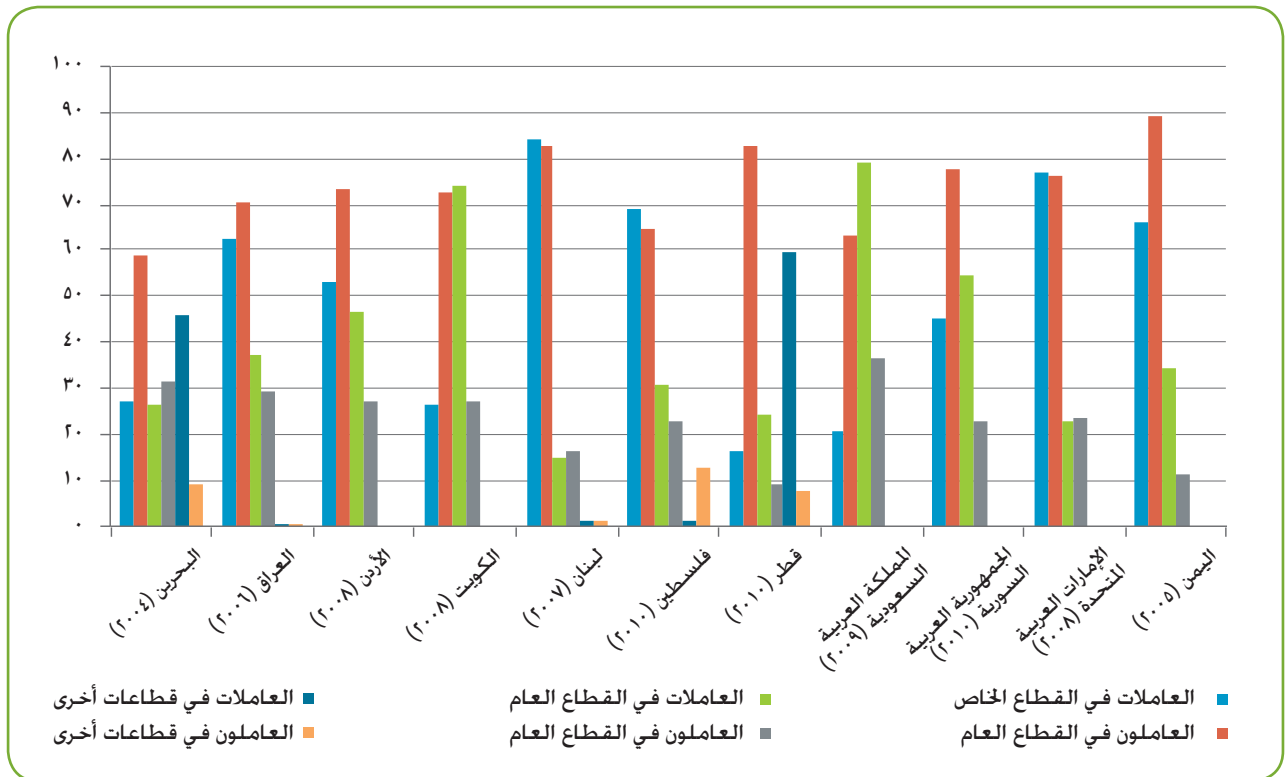
٦٥. Tong, 2010, p. 4.

٦٦. مسح القوى العاملة بالعينة في قطر لعام ٢٠٠٩.

٦٧. World Bank, 2008a, pp.4 and 58.

٦٨. Kabbani and Kothari, 2005, p. 51.

الشكل ١١- العمل في القطاع العام والقطاع الخاص حسب الجنس في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا لآخر سنة متوفرة (بالنسبة المئوية)



المصادر: البحرين: أخذ تقدير العمالة والأجور من هيئة تنظيم سوق العمل، وقد تم توفير البيانات لأربعة أرباع، وهذه الأرقام هي المعدلات. العراق: مسح التشغيل والبطالة ٢٠٠٦. الكويت: إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية لعامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٨، التعداد العام للسكان ٢٠٠٥. لبنان: الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧. عُمان: الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠١٠ (ويشمل المواطنين وغير المواطنين). فلسطين: مسح القوى العاملة للفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠. قطر: مسح القوى العاملة بالعينة لعام ٢٠٠١، والفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩، والتعداد العام للسكان والمساكن والمباني والمنشآت لعام ٢٠١٠ (الجدول ٧، ١٤)، وتجدر الإشارة إلى أن الفئات تشمل «الحكومة» و«المؤسسات الحكومية». المملكة العربية السعودية: بحث القوى العاملة لعام ٢٠٠٩. الجمهورية العربية السورية: المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٠، مسح قوة العمل للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٩. الإمارات العربية المتحدة: التعداد العام للسكان ٢٠٠٥، مسح القوى العاملة ٢٠٠٨.

مرتبطة بالهيكل العام للاقتصادات في منطقة الإسكوا.

الخلل في الهيكل الاقتصادي

أجرى البنك الدولي مؤخراً بحثاً لتقصي الأسباب الكامنة وراء إخفاق الاستثمار الذي وظفته دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في التعليم، في دفع النمو وتحقيق زيادة في مجموع إنتاجية العوامل^(٧٠). ومن التفسيرات

ورغم ما سبق، لا تبدو أجور القطاع العام مرتفعة جداً. فإذا أخذ في الحسبان متوسط حجم الأسرة المكونة من خمسة أو ستة أشخاص معالين لمعيل واحد، يبدو متوسط الأجور في القطاع العام في الأردن، والجمهورية العربية السورية، بالكاد يكفي لإعالة أسرة فوق خط الفقر^(٦٩). والمعلومات حول الأجور في القطاع الخاص في البلدان الأعضاء في الإسكوا لا تكفي للتوصل إلى استنتاجات وافية مع أنّ الظاهر أنّ الإنتاجية في بعض القطاعات الاقتصادية ليست عالية بما يكفي لدفع أجور تنافسية، وهذه مشكلة

١٩. European Commission, 2010b, p. 41.

٧٠. World Bank, 2008b, p. 52.

المحتملة التي يوردها البحث لهذا الإخفاق التفاوت المتزايد في التعليم والتشكيك في جودته، والواقع القائم المتمثل في أنَّ الهيكل الصناعي لمعظم البلدان في المنطقة ليس متنوعاً أو دينامياً بما يكفي لاستيعاب العمال المتعلمين تعليماً جيداً.

والواضح أن البلدان الأعضاء في الإسكوا تفتقر إلى التنوع الاقتصادي، وتعتمد على قاعدة اقتصادية ضيقة. وتفيد المعلومات المتوفرة بأنَّ المنطقة شهدت تباطؤاً في عملية التطور الصناعي في الأعوام الأخيرة، وأنَّ قطاع الصناعة التحويلية يتقلص^(٧١)، وأنَّ البلدان ربما علقت في اقتصادات تنسم بقلّة المهارات، وقلّة الانتاجية، وتدني الأجور^(٧٢). والواقع أن القطاعات التي تساهم بنسبة كبيرة في الناتج المحلي الإجمالي، ليست هي التي تستوعب الأعداد الكبيرة من القوى العاملة. فقطاعات النفط والغاز (التعدين والمرافق)، مثلاً، هي المحرك الرئيسي للناتج المحلي الإجمالي، لكنّها لا تتطلب كثافة في القوى العاملة (والعراق وحده يشدّ عن هذه القاعدة في منطقة الإسكوا^(٧٣)). وكذلك قطاعات الوساطة المالية في البحرين، والكويت، ولبنان، لا تستوعب الكثير من الأيدي العاملة بالمقارنة مع حصتها في الناتج المحلي الإجمالي^(٧٤). ويسهم قطاع الصناعة التحويلية في الأردن ومصر بحوالى ١٦ في المائة في الناتج المحلي الإجمالي، ويستوعب ١١ في المائة من مجموع القوى العاملة^(٧٥). وتبلغ هذه النسبة بالترتيب ١٤ في المائة، و٨ في المائة في الإمارات العربية المتحدة؛ و١٢ في المائة و٧ في المائة في البحرين؛ و١٠ في المائة، و٧ في المائة في المملكة العربية السعودية^(٧٦). وتتساوى النسبتان تقريباً في عُمان وفلسطين، أمّا في العراق، وقطر، والكويت، فمساهمة القطاع في فرص العمل أعلى قليلاً من حصته في الناتج المحلي الإجمالي. ومن الجلي أنَّ قطاع الصناعة التحويلية في جميع البلدان

الأعضاء في الإسكوا إمّا صغير جداً، أو لا يتمتع بالقدرة التنافسية الكافية لاستيعاب الأيدي العاملة المؤهلة.

وفي المقابل، يُلاحظ أن القطاعات التي تستوعب أعداداً كبيرة من القوى العاملة هي في الغالب قطاعات تقدم مساهمة متدنية نسبياً في الناتج المحلي الإجمالي. وهذا ينطبق بوضوح على القطاع الزراعي في السودان، والعراق، وفلسطين، ومصر. ففي السودان يستوعب قطاع الزراعة ٤٥ في المائة من الأيدي العاملة ويساهم بنسبة ٣٠ في المائة في الناتج المحلي الإجمالي؛ وفي العراق تبلغ ٢٣ مقابل ٧ في المائة؛ وفي فلسطين يستوعب القطاع الزراعي ١٢ في المائة من الأيدي العاملة مقابل مساهمة لا تتجاوز ٦ في المائة في الناتج المحلي الإجمالي؛ وفي مصر يستوعب القطاع الزراعي ٣٠ في المائة من القوى العاملة ويساهم بنحو ١٦ في المائة في الناتج المحلي الإجمالي. والوضع مماثل في قطاعات الإنشاء في الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والعراق، وفلسطين، وقطر، والكويت، والمملكة العربية السعودية، واليمن، وكذلك في قطاعي التجارة والسياحة في الأردن، والبحرين، والعراق، والمملكة العربية السعودية^(٧٧).

وفي هيكل الاقتصاد السائد في البلدان الأعضاء في الإسكوا، والمهارات الموظّفة حالياً (الشكلان ٦ و٧)، تأكيد إضافي على صورة الاقتصادات التي تنسم إلى حد كبير بتدني القيمة المضافة (باستثناء قطاع النفط والقطاع المالي)، مما يضعف القدرة على زيادة الاستثمار والإنتاجية. والظاهر أنَّ الهيكل الاقتصادي، وسوق العمل، مقسمان إلى مجموعة كبيرة من المشاريع الصغرى والصغيرة، وبعض الشركات التي تسهم بنسب مرتفعة في الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك عدد محدود من المشاريع المتوسطة والحديثة وذات القدرة التنافسية (الجدول ٦)^(٧٨).

٧١. United Nations Development Programme (UNDP) Regional Bureau for Arab States, 2009, p. 103.

٧٢. World Bank, 2008a, p. 41.

٧٣. انظر جدول المرفق ١١.

٧٤. انظر جدول المرفق ١٢.

٧٥. انظر جدول المرفق ١١.

٧٦. المرجع السابق.

٧٧. المرجع السابق.

٧٨. Bardak et al., 2006, p. 35.

**المجدول ٦- عدد وحجم المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا.
لآخر سنة متوفرة**

البلد	السنة	الفئة حسب الدخل	تعريف المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة (عدد الموظفين. ما لم يشير إلى خلاف ذلك)	التوزيع في قطاع المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة (كنسبة من مجموع المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة)			مشاركة المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد				
			الصغرى	الصغيرة	المتوسطة	الصغرى	الصغيرة والمتوسطة (لكل ١ ٠٠٠ شخص)	فرص العمل في المشاريع الصغرى والمتوسطة (كنسبة مئوية من مجموع فرص العمل)			
الأردن	٢٠٠٤	الدنيا المتوسطة	٤-١	١٩-٥	٩٩-٢٠	٨٩,٣	٩,٠	١,٧	٢٦,٨	٥٠,٠	
الإمارات العربية المتحدة	١٩٩٥	العليا	٩-٠	٤٩-١٠	٤٩٩-٥٠	٨٨,٠	٩,٧	٢,٢	٨٢,٤٤٠	٣٤,٢	٨٦,٠
البحرين*	٢٠٠٦	..	٩-٠	٩٩-١٠	+١٠٠	٧٧,٢	٢١,٤	١,٤	١٩٠٠٠	..	..
السودان	٢٠٠١	الدنيا	٩-٠	..	..	..	..	..	٢٢,٤٦٠	٠,٧	..
عمان	٢٠٠٤	العليا المتوسطة	٥-٠	٢٠-٦	١٠٠-٢١	٨٠,٩	١٣,٠	٦,١	٧,٣٧٣	٢,٩	..
فلسطين**	٢٠٠٧	..	٩-١	٤٩-١٠	+١٠٠-٥٠	٩٧,٠	٢,٧٥	٠,٣	١٠٩,٦٨٦	..	..
لبنان	١٩٩٦	العليا المتوسطة	٩-٠	٤٩-١٠	٩٩-٥٠	٩٦,٩	٢,٩	٠,٣	١٩٢,٥٦٩	٤٧,٢	..
مصر	١٩٩٨	الدنيا المتوسطة	٤-١	١٤-٥	٤٩-١٥	٩٢,٧	٦,١	٠,٩	١,٦٤٩,٧٩٤	٢٦,٨	٧٣,٥
اليمن	٢٠٠٢	الدنيا	..	..	..	..	..	..	٣١٠,٠٠٠	١٦,٢٤	..

تشير النقطتان (..) إلى عدم توفر البيانات.

المصدر: IFC, 2006.

* Hertog, 2010a, p. 11

** Shunnar, 2008, Project for the Establishment of an SME Development Agency in Palestine. Presentation, available from <http://www.oecd.org/mena/investment/41728421.pdf>

ملاحظة: لا يؤدي جمع الأرقام بالضرورة إلى الرقم ١٠٠ وذلك بسبب التقريب.

النقص في الحماية في القطاع غير النظامي

القطاع غير النظامي للاقتصادات النامية في المنطقة^(٨٠)، أما نسبة الأيدي العاملة في هذا القطاع فتتراوح حسب تعريف العمل غير النظامي.

والنهج الذي تعتمده منظمة العمل الدولية، والأهداف الإنمائية للألفية، يقوم على اعتبار الوضع الاقتصادي مؤشراً غير مباشر للقطاع غير النظامي. ومن هذا المنظور، انخفض حجم هذا القطاع في غرب آسيا من ٤٢,٧ في المائة في عام ١٩٩١، إلى ٢٨,٦ في المائة في عام ٢٠٠٩^(٨١). وينطبق هذا الوضع، كما أفادت البلدان الأعضاء في الإسكوا، على نسبة تتراوح بين صفر و ١٠ في المائة ممن يعملون لحسابهم الخاص، والعاملين لحساب الأسرة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، أما في غير هذه البلدان فتتراوح الأرقام بين ٩ في المائة في الأردن و ٧٠ في المائة في السودان^(٨٢).

وتشير بعض الدراسات إلى تزايد العمل المدفوع الأجر في القطاع غير النظامي (الجدول ٧)، مما يعني أنّ حساب العاملين لحسابهم الخاص مؤشراً غير مباشر لقياس حجم القطاع غير النظامي، يعطي صورة مجتزأة عن الوضع. وقد وجدت الأبحاث التي تناولت هيكل الاقتصاد غير

والعنصر الذي يسهم في جذب القوى العاملة إلى القطاع العام، بالإضافة إلى الأجور وظروف العمل، هو الضمان الاجتماعي، الذي يُمنح للعامل عند توقيع عقد مع القطاع العام. وبموجب هذا الحق، يحظى العامل في القطاع العام بمستحقات، مثل معاشات التقاعد، والإجازات السنوية المدفوعة، والتأمين الصحي، وإجازة الأمومة، قد لا تتوفر على قدم المساواة للعاملين في القطاع الخاص، وهي قطاعاً لا تتوفر لأغلب العاملين في القطاع غير النظامي، علماً أن القطاع غير النظامي هو مصدر أسباب عدة للقلق، على رأسها الإنتاجية وعدم الاستقرار، وبذلك ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية^(٧٩).

واعتماداً على الجانب الذي ينصب عليه تركيز السياسات، تقاس المشاريع غير النظامية إما حسب مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي، أو حسب قدرتها على استيعاب الأيدي العاملة. وفيما يتعلق بحصة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي، تفترض التقديرات الحالية أنّ نحو ثلث الناتج المحلي الإجمالي يُنتج في

الجدول ٧- العمل لقاء أجر في قطاع العمل غير النظامي في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا في التسعينيات والسنوات الأولى من القرن الحادي والعشرين (بالنسبة المئوية)

أصحاب العمل الحر في القطاع غير النظامي		العاملون بأجر في القطاع غير النظامي		
١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	البلد
٦٥,٥	..	٣٤,٥	..	الجمهورية العربية السورية
..	٦٢,٠	..	٣٨,٠	فلسطين
..	٤٦,٨	..	٥٣,٢	لبنان
٤٩,٧	٣٥,٥	٥٠,٣	٦٤,٥	مصر
٨٩,٢	٨٨,٦	١٠,٨	١١,٤	اليمن

تشير النقطتان (..) إلى عدم توفر البيانات.

المصدر: The Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2009, p.37.

^{٧٩} يتداخل مفهوم اللانظامية جزئياً مع فكرة البطالة والضعف. ولئن كان هذا التقرير يركز على اللانظامية، يرد بحث للمؤسسات الأخرى في الأوراق الأساسية لهذا التقرير وهي: الهياكل والتحديات في سوق العمل في منطقة الإسكوا (سيتم إصداره في المستقبل).

^{٨٠} World Bank, 2011b, p. 37.

^{٨١} United Nations, 2011, Statistical Annex, Indicator 1.7, p. 4.

^{٨٢} انظر شكل المرفق ١.

الجدول ٨- تغطية برامج التقاعد العامة في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا											
التغطية الفعالة المقدرة لكل برامج التقاعد (كنسبة من مجموع السكان العاملين)	الأجانب	العاملون في المنازل	أصحاب العمل وأصحاب العمل الحرة	العاملون في القطاع الزراعي	العاملون بدوام جزئي	العاملون في القطاع الخارج القطاع الزراعي بموجب عقد دائم	الموظفون في مؤسسات تملكها الدولة	الموظفون في إدارات عامة أخرى	موظفو الخدمة المدنية	السلك العسكري	
٥٥	+	-	(+)	-	-	+	+	+	+	+	الأردن
١٥-١٠	-	-	-	-	-	+	+	+	+	X	الإمارات العربية المتحدة
٣٠	+	-	(+)	-/+	-	a -/+	+	+	X	X	البحرين
٣٥	+	(+)	(+)	+	-/+	+	+	X	X	X	الجمهورية العربية السورية
١٨	+	-	-	+	-	+	X	X	X	X	العراق
١٠	-	-	-	+	-	+	+	X	X	X	عمان
٣٠	-	-	-	-	-	-	-	+	+	X	فلسطين
٥	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	قطر
٢١	-	+	(X)	+	+	+	+	+	+	X	الكويت
٢٥	-	-	-	+	-	+	X	X	X	X	لبنان
٥٨	+	X	X	+	X	+	+	+	X	X	مصر
٢٣	-	-	(+)	-	-	+	+	+	+	X	المملكة العربية السعودية
١٣	+	-	-	-	-	+	X	X	X	X	اليمن

ملاحظة: هذا الجدول يقدم صورة عن السنوات ما قبل ٢٠١٠، والتغيرات التي حدثت في الأردن ومصر في عام ٢٠١٠ ليست مأخوذة هنا بعين الاعتبار.

+ تحظى الفئة بتغطية البرنامج العام.

X تحظى الفئة بتغطية برنامج تقاعد منفصل.

- لا تحظى الفئة بأي تغطية.

-/+ تحظى الفئة بتغطية جزئية.

(+) يمكن للعامل الالتحاق ببرنامج تقاعد على أساس طوعي، لكن يتوجب عليه تسديد تكلفة المساهمة كاملة (حصة صاحب العمل والعامل).

a ينطبق على العاملين في مؤسسات تضم خمسة عاملين على الأقل.

المصدر: مقتبس من Loewe, 2009, p. 12.

٨١ في المائة من المشاريع غير النظامية، و ٨٨ في المائة من العاملين هم في وضع عمالة غير نظامية^(٨٣). وفي لبنان، بلغت نسبة العمال غير النظاميين ٦٩ في المائة من مجموع الأيدي العاملة في المشاريع الصغيرة والصغيرة،

النظامي في مصر أن ٩٧ في المائة من المشاريع في مصر هي مشاريع صغرى أو صغيرة أو متوسطة، وأنها توفر ٦٢ في المائة من مجموع فرص العمل في القطاع الخاص خارج القطاع الزراعي. ومن أصل ٩٧ في المائة، هناك

وغالبية هذه المشاريع تضم عشرة عمّال أو أكثر، وبعضها ينتج للأسواق الإقليمية والدولية. أما رواد هذه المشاريع فغالبيتهم من الذكور ذوي التحصيل العلمي الثانوي أو ما بعده، بينما غالبية العمال هم من الأيدي العاملة غير الماهرة أو شبه الماهرة^(٨٤).

هناك مقياس آخر للقطاع غير النظامي يركز على أنه في العادة، لا يكون أصحاب العمل ولا الموظفون مشمولين بأي برنامج للحماية الاجتماعية. ونظراً إلى نسبة العمال الذين يساهمون أو لا يساهمون في أي برنامج للتقاعد أو للتأمين الاجتماعي، تسعى هذه المقاربة إلى تحديد الأحجام النسبية لليد العاملة النظامية وغير النظامية.

وعند مراجعة نسب التغطية المبينة في الجدول ٨، يظهر أنّ الأردن ومصر وحدهما من خارج مجموعة مجلس التعاون الخليجي، يسجلان عمالة غير نظامية دون ٥٠ في المائة، أمّا في الجمهورية العربية السورية، والعراق، وفلسطين، ولبنان، واليمن فتتراوح العمالة غير النظامية من ٦٥ في المائة في الجمهورية العربية السورية إلى ٩٠ في المائة تقريباً في اليمن. ويُشار إلى أنّ التغطية في بلدان مجلس التعاون الخليجي متدنية بسبب ارتفاع نسبة العمال الأجانب الذين لا يحظون بتغطية إلا في البحرين. وبما أنّ بلداناً عدة لا تدعم المساهمات الطوعية لمن يعملون لحسابهم الخاص، أو للعاملين في مجال الزراعة، وبما أن بعضها الآخر لديه فجوات في التغطية، لا يقدّم هذا النهج تقديرات دقيقة إلا في حال الافتراض بأن هذه المجموعات غير المشمولة يُحتمل أن تكون في القطاع غير النظامي، ومع أنّ هذا الافتراض قد يعبر عن الواقع، إلا أنّه يُدخل بعض الغموض في المفهوم.

وبالإضافة إلى الضعف الذي ينبع من هذه الفجوات الكبيرة في الحماية الاجتماعية، هناك هواجس أخرى تنشأ من أنّ القطاع غير النظامي هو شرك للفقر، إذ يوجد فيه مزيج من تدني الأجور، وانعدام ظروف العمل الآمنة، وقلة

الحماية الاجتماعية. ويضع هذا المزيج الأفراد والعائلات في مهب الخطر، ويجعلهم عرضة للصدمات الاقتصادية. ورغم شح المعلومات المتوفرة عن الأجور، فإنّ عدم استيعاب القطاع النظامي للبطالة أدى إلى الافتراض بأنّ الأجور في القطاع غير النظامي تقل عن الحد الأدنى للأجور^(٨٥)، كما أنّ الظاهر أنّ إمكانية التنقل بين القطاعين النظامي وغير النظامي قليلة جداً. فقد أشارت دراسة تناولت حركة العمال في مصر إلى عدم وجود حركة من القطاع العام إلى القطاع غير النظامي، غير أنّ حالات الانتقال كثيرة في الاتجاه المعاكس، ومعظمها من الشباب الذين كانوا يملأون وقتهم بالعمل في القطاع غير النظامي في انتظار وظيفة في القطاع العام، أمّا في الحالات الأخرى فيبقى العمل في القطاع غير النظامي المسيرة المهنية مدى الحياة^(٨٦).

خلاصة

يظهر التحليل أنّ أحد أسباب ارتفاع البطالة هو أنّ بعض الفئات السكانية تنتشط في شريحة محدودة من سوق العمل، ومثال ذلك حالة المواطنين في بلدان مجلس التعاون الخليجي الذين يتجهون اتجاهاً شبه حصري إلى القطاع العام. ومع تضاؤل فرص عمل النساء المتعلّمات بسبب تقليص حجم القوى العاملة في القطاع العام^(٨٧)، يُستنتج أنّ شريحة صغيرة جداً من سوق العمل متوفرة أو مقبولة اجتماعياً لتلك المجموعة. ففي معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا، تنخفض البطالة بانخفاض مستوى التعليم (وفلسطين هي الاستثناء الوحيد الملحوظ) بسبب ارتفاع عدد فرص العمل المتاحة. وبما أنّ سوق العمل للقوى العاملة المتدنية المهارات أكبر، فهي أقل تجزئة، ولذلك إمكانيات التنقل فيها أكبر.

والتجزئة التي تتسم بها سوق العمل كما بيّن هذا الفصل تشير التساؤل حول مدى قدرتها على أن تكون آليات لتبادل

٨٤. المرجع السابق. الصفحات ٥٣ و ٥٦-٥٧ و ٦٠.

٨٥. European Commission, 2010b, p. 48.

٨٦. Wahba, 2009b, p. 7.

٨٧. Nabli, 2007, p. 26.

وتوزيع الموارد البشرية، علماً أنّ المشاريع الصغرى والصغيرة التي تستوعب نسباً عالية من القوى العاملة، لا تستخدمها عبر السوق بل عبر قنوات غير نظامية تغلب عليها الصلات العائلية. وتنسم الظروف في القطاع العام بخصوصية شديدة إلى درجة أنّه يشكّل سوقاً صغيرة بحد ذاته. ولم يتطرق هذا الفصل إلى الهوة بين الأرياف والمدن بسبب عدم كفاية البيانات، لكنّ المعلومات المتوفرة تشير إلى الحاجة إلى التحليل الدقيق للظروف السائدة في المناطق الجغرافية^(٨٨).

وتشير هذه السمات كلها إلى القدرة المحدودة لأسواق العمل في بلدان منطقة الإسكوا على العمل بسلاسة وتخصيص الموارد البشرية لتحقيق أفضل استخدام ممكن

لها، مع العلم أنّ حركة العمال بين مختلف القطاعات في سوق العمل بفعل حوافز من قوى السوق وحدها أمر غير مرجح. ويجب أن توفر السياسات الخاصة بسوق العمل دعماً موجهاً وذلك بإزالة الحواجز ومساعدة الناس في العثور على عمل لائق، وللأسف، الإمكانيات محدودة في الغالب.

ويتناول الفصلان التاليان أداتين من الأدوات المتاحة لراسمي السياسات لتحسين أداء أسواق العمل، ألا وهما سياسات تنظيم سوق العمل، وسياسات سوق العمل الفاعلة، أمّا الفصل الأخير، فسيقدم تقييماً إضافياً للهيكل الاقتصادي للبلدان الأعضاء في الإسكوا مع التركيز على التحديات التي تواجهها السياسات الاقتصادية في سدّ الفجوات.

الفصل الثاني



Painting by © Hassan Jouni

H. Jouni
2011



أ. تنظيم سوق العمل

بدون تسجيلهم في مؤسسات الضمان الاجتماعي، والحال مختلف في بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث الحدود بين عالمي العمل هذين مراقبة وصارمة.

وبناءً على ذلك، تختلف إلى حد ما مواقف مجتمع الأعمال في مجموعتي البلدان المذكورتين بشأن كفاية تشريعات العمل المطلوبة لتلبية احتياجاتهم. ووفقاً لاستطلاع آراء المديرين التنفيذيين السنوي الذي يجريه المنتدى الاقتصادي العالمي، وضعت جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي «الضوابط التقييدية في سوق العمل» بين العوامل الإشكالية الكبرى لممارسة الأعمال، وقد صنفت أربعة بلدان منها هذا العامل على أنه مبعث القلق الأول بالنسبة إليها^(٨٩). غير أن ضوابط سوق العمل في الأردن ولبنان ومصر تشكل مسألة أقل أهمية^(٩٠)، وهذا يتوافق إلى حد كبير مع نتائج الدراسات الاستقصائية التي أجرتها مؤسسة التمويل الدولية، التي وجدت أن ضوابط سوق العمل في الجمهورية العربية السورية، ومصر، واليمن هي آخر اهتمامات مجتمع الأعمال مع أنها أولوية قصوى في عُمان منذ عام ٢٠٠٣^(٩١).

ومع الاعتراف بالتفاوت الواسع بين البلدان، يقيم البنك الدولي ضوابط سوق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على أنها «ليست جامدة كثيراً» وفق المعايير الدولية^(٩٢). وعلى النقيض من ذلك، توصلت

في الوضع المثالي، تستطيع الحكومات تنظيم سوق العمل بطريقة تسهل تحقيق أعلى درجة ممكنة من الشفافية، وتدعم التنقل الأفقي والعمودي للعمال، وتزيد الإنتاجية، وتوفر مستوى كافياً من الدخل والحماية الاجتماعية. وفي هذا الشأن، فإن الهيكل الاقتصادي لمنطقة الإسكوا، الذي يتسم بالاعتماد الكبير على الموارد الطبيعية، ويتدني مستويات التقدم الصناعي، وبوجود قطاع كبير غير نظامي، يضع تحديات جسيمة أمام راسمي السياسات. وإذا كانت التقديرات الخاصة بالعمل في القطاع غير النظامي تعبر عن الواقع، تكون سوق العمل في منطقة الإسكوا مقسمة بوضوح إلى قوى عاملة «داخلية» و«خارجية»، حيث تعمل نسبة ٥٠-٦٠ في المائة من القوى العاملة في الاقتصاد النظامي، وتعمل النسبة المتبقية في القطاع غير النظامي. وفي حالة مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي، يقع الانقسام في الاقتصاد النظامي بين مواطنين وغير مواطنين.

وإن كانت الحدود بين عالمي العمل هذين غير محكمة تلقائياً في البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، فإنها في بلدان مجلس التعاون الخليجي صارمة بحكم التصميم. فالإنفاذ الضعيف لتشريعات العمل في مصر وبلدان المشرق العربي يتيح المجال أمام نوع من التداخل بين الاقتصادات النظامية وغير النظامية، حيث يوظف القطاع النظامي الناس بدون عقود عمل رسمية، أو

٨٩. World Economic Forum, 2010, pp. 28-55.

٩٠. المرجع السابق.

٩١. IFC, 2008, p. 4; IFC, 2003b, p. 4; IFC, 2010, p. 4; and IFC, 2003a, p. 4.

٩٢. Angel-Urdinola and Kuddo, 2010, p. 35.

دراسة أجرتها مؤسسة التدريب الأوروبية في عام ٢٠٠٦ إلى أن قوانين التوظيف والفصل من التوظيف ما زالت جامدة نسبياً، لكن نظراً إلى حجم القطاع غير النظامي، والإنفاذ المتراخي، اقتصرَت الحماية التي تقدّمها الأنظمة على مجموعة صغيرة فقط من الموظفين^(٩٣). وهناك دراسة أخرى أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠٠٦، وقد أشارت إلى أدلة بين البلدان توحى بأن صرامة حماية العمال لم تحدث أثراً يذكر في المستويات العامة للعمل والبطالة، غير أن الظاهر أنها أحدثت تأثيراً سلبياً في فرص توظيف بعض المجموعات مثل النساء والشباب^(٩٤).

وهناك أدلة متزايدة تظهر أن الإصلاحات الضيقة غير الشاملة للسياسات لا تؤدي إلى النتائج المرجوة، ويجب تنسيق الجهود وتحقيق التكامل فيها عبر مجالات عدّة تعنى بها السياسة العامة^(٩٥). وفي الأسواق شديدة التجزئة على وجه الخصوص، التي لا يُعد فيها الفصل بين الداخلين والخارجيين الخلل الوحيد، يحتاج تصميم السياسات إلى أن يأخذ في الحسبان طريقة الترابط بين مختلف الأجزاء، ومدى تسهيل التنقل بينها. ويتناول هذا الفصل العناصر الرئيسية لتشريع العمل^(٩٦)، ويتتبع التغيرات الحديثة، وذلك قبل المضي لبحث المؤسسات المعنية في تنظيم سوق العمل وتأثيرها في الإنفاذ.

تشريعات العمل

عدّلت جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا تقريباً تشريعات العمل فيها في العقد الماضي، وذلك في سياق الإصلاحات الاقتصادية والهيكلية^(٩٧)، بهدف تسهيل تنقل

العمال، وتحطيم الحواجز التي تفصل بين الأجزاء المتعددة لسوق العمل. معظم التغييرات تطرقت إلى مجالات في السياسة العامة مثل تنظيم العقود، وحماية العمل، وتوفير الحماية الاجتماعية مثل التأمين في حالة البطالة، أو المساهمات في المعاشات التقاعدية. ويُشار إلى أن تنظيم العقود وحماية العمل يحددان مدى استطاعة أصحاب العمل المرنين التكيف مع التغيرات التي تطرأ على ظروف العمل باستئجار عمال إضافيين لفترات قصيرة، أو بإنهاء عقود التوظيف القائمة. ومن الضروري تصحيح أنظمة الضمان الاجتماعي بطريقة تتيح نقل مستحقات الوظيفة من مكان عمل إلى آخر من غير أن تضع عبئاً مالياً إضافياً على أصحاب العمل.

وتوصف الأنظمة المعتمدة للتعاقد مع العمال في البلدان الأعضاء في الإسكوا على أنها مرنة ومناسبة، حيث تسمح معظم البلدان بالعقود المحدودة الأجل في تشريعاتها. فبعضها يسمح بعدد غير محدود من عمليات تجديد العقود (كما هو الحال في الأردن، وقطر، والكويت، ومصر، واليمن)، أو يسمح بإجراء عقود لفترات أطول (تتراوح بين سنتين وخمس سنوات كما هو الحال في الإمارات العربية المتحدة، والجمهورية العربية السورية، والسودان، وفلسطين، ولبنان، والمملكة العربية السعودية)^(٩٨). كما أن تدخل مكاتب العمل الوطنية أمر إلزامي^(٩٩) في العراق، وعمان، وقطر، والكويت، ومصر، ويُطلب من أصحاب العمل إبلاغ مكاتب التوظيف الوطنية بجميع الشواغر، ثم تسمّى هذه المكاتب المرشحين الأنسب، علماً أن هذا الشرط خُفّف في مصر حديثاً^(١٠٠).

والاستثناء الوحيد عن هذه القاعدة هو استئجار العمال الأجانب، وهي عملية تخضع لتنظيم قانوني عالٍ

٩٣. Bardak, Huitfeldt and Wahba, 2006, p. 49.

٩٤. OECD, 2006, pp. 96-98.

٩٥. المرجع السابق.

٩٦. التشريعات بحثت من خلال الدخول إلى قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية المعنية بالتشريعات الوطنية، ما لم ترد الإشارة بخلاف ذلك، للمزيد من المعلومات انظر <http://www.ilo.org/dyn/natlex/> natlex_browse.home?P_lang=en.

٩٧. أجريت هذه الإصلاحات في عُمان، ومصر، واليمن في عام ٢٠٠٣. وفي العراق وقطر في عام ٢٠٠٤. وفي الإمارات العربية المتحدة في عام ٢٠٠٧. وفي المملكة العربية السعودية في عام ٢٠٠٥. وفي الأردن والجمهورية العربية السورية، والكويت، في عام ٢٠١٠. انظر جدول المرفق ١٣.

٩٨. جدول المرفق ١٣.

٩٩. منظمة العمل الدولية، قاعدة البيانات Natlex: العراق، وعمان، وقطر، والكويت، ومصر.

١٠٠. Wahba, 2009a, p. 9.

وفي معظم الدول، يُعد إلغاء عقد العمل أمراً أصعب. ففي العراق^(١٠٤)، وفلسطين^(١٠٥)، واليمن^(١٠٦) يجب إعلام وزارة العمل بحالات طرد العمال، لكن الشركات غير ملزمة بالحصول على إذن قبل طرد الموظفين. وفي حالة الطرد الجماعي، يُطلب منها إجراء مشاور مسبق مع النقابات المهنية أو مجموعات تمثيل العمال في الجمهورية العربية السورية مثلاً، والهدف المنشود من ذلك هو الاتفاق على معايير الاختيار لاتخاذ قرار حول من ينبغي طرده^(١٠٧)، وقد تشمل إجراءات الشكاوى مصالحة إجبارية (كما هو الحال في البحرين) أو قرارات تصدر عن محاكم العمل.

وفي ظل غياب تأمين البطالة، تشمل الطرق الأخرى لحماية العمال مدفوعات إنهاء الخدمة، وفرض إجراءات بيروقراطية يجب على أصحاب العمل اتباعها إذا أرادوا طرد العاملين. وفي البلدان النامية، التي غالباً ما تفتقر إلى القدرة الإدارية لإجراء تأمين البطالة، فإن مثل هذا النظام هو أداة يسهل اعتمادها، غير أنها تضع عبئاً كبيراً على أصحاب العمل. فالتشريع ينطلق من حسن النية إذ يرفع معايير حماية العمال إلى مستويات قد تحول دون إنفاذها، لكنه بذلك قد لا يحقق أهدافه بالضرورة. ووفقاً لأبحاث أجريت في الجمهورية العربية السورية ومصر، من الشائع أن يطلب أصحاب العمل كُتب استقالة غير مؤرخة توقع عند توقيع عقد العمل^(١٠٨)، وفي لبنان، هناك أنباء عن ممارسة شائعة في الشركات، هي عدم الإعلان عن جنسية العاملين سواء كانوا مواطنين أم أجانب^(١٠٩)، وبناء على ذلك، قد تشجع تشريعات الحماية، خاصة إذا اقترنت بإنفاذ انتقائي، الشركات على توظيف العمال خارج إطار القانون، مما يزيد نسبة الأيدي العاملة غير النظامية.

في الأردن، ولبنان، وبلدان مجلس التعاون الخليجي، فالأفضلية تُعطى في الأردن ولبنان للمواطنين، وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، يجوز توظيف العمال الأجانب فقط إذا لم يتوفر عمال مواطنون مؤهلون بالقدر نفسه. وتهدف إستراتيجيات التأمين في بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى تشجيع تنقل مواطنيها من القطاع العام إلى القطاع الخاص وذلك بإرساء نظام التخصص ونسب محدّدة للمواطنين في بعض المجالات، وبالذات المهن التي تتطلب مهارات رفيعة في الخدمات المصرفية، والمالية أو قطاعات النفط والغاز. وتنص معظم التشريعات على وجوب عرض الشواغر على مواطني البلد أولاً، ثم على المواطنين من بلدان مجلس التعاون الخليجي الأخرى، ثم على العرب الآخرين، وأخيراً على الأجانب^(١١٠). وهذه الأفضلية للعمال العرب تمنح بمقتضى قرارات واتفاقيات صادرة عن مؤتمرات القمة العربية وعلى رأسها الاتفاقية العربية لتنقل الأيدي العاملة (رقم ٢ للسنة ١٩٦٧)، والاتفاقية العربية رقم ٤ في عام ١٩٧٥، حيث هدفت الاتفاقيتان إلى تنظيم وضبط سوق العمل العربية، غير أنهما لم تحظيا بتصديق جميع الدول العربية عليهما، واليوم يُلاحظ أن معظم العمال الأجانب في بلدان مجلس التعاون الخليجي يأتون من بلدان آسيوية^(١١٢). قد تستهدف أنظمة الحصص بعض المناصب أو مجالات بأكملها، فعلى سبيل المثال، تستهدف الخطة التنفيذية الرامية لتنفيذ استراتيجية التوظيف الوطنية في الأردن قطاعات السياحة، والمياه، والكهرباء، والصحة، والإنشاءات، والخدمات، والتجارة على وجه الخصوص، وتقسّم المناصب إلى أربعة مستويات مهارية^(١١٣)، مع العلم أن إستراتيجيات التأمين في معظم البلدان تكون مصحوبة بسياسات سوق عمل فاعلة لسوق العمل مثل مساعدات التدريب أو التوظيف، سنتم مناقشتها في الفصل الثالث.

١٠١. Kapiszewski, 2006, p. 8.

١٠٢. Arab Labour Organization and International Office for Migration, 2009, p. 19.

١٠٣. Jordan Times, Employment Strategy to be Implemented. 24 May 2011.

١٠٤. قانون العمل العراقي رقم ٧١ لعام ١٩٨٧، المتوفر بترجمة إنجليزية على الموقع http://files.wp-irak.de/gesetze/Labor_71_1987_En.pdf

١٠٥. قانون العمل الفلسطيني رقم ٧ لعام ٢٠٠٠ المتوفر على الموقع <http://www.jwu.org/about/labor2.pdf>

١٠٦. منظمة العمل الدولية، قاعدة البيانات Natlex: اليمن.

١٠٧. منظمة العمل الدولية، قاعدة البيانات Natlex: سوريا.

١٠٨. European Commission, 2010c, p. 224; Bardak, Huitfeldt and Wahba, 2006, p. 50.

١٠٩. Bardak, Huitfeldt and Wahba, 2006, p. 51.

ويُعتبر تأمين البطالة خير وسيلة للخروج من المعضلة المتمثلة فيما إذا كان يجب تحويل عبء التقلب في الدورة الاقتصادية على صاحب العمل (وذلك بتصعيب طرد العمال عليه)، أو على الموظف (بتسهيل فصله من العمل). وقد باشرت مجموعة من البلدان في منطقة الإسكوا باعتماد نظام التأمين ضد البطالة، حيث وضعت مصر نظاماً لتأمين البطالة في عام ١٩٦٥، خضع لإصلاح في عام ٢٠٠٢، وعام ٢٠١٠. أما البحرين، فوضعت نظامها في عام ٢٠٠٦، وبدأ العمل به في عام ٢٠٠٨، في حين يتحرك الأردن نحو استيفاء القدرة الإدارية المطلوبة لإطلاق مثل هذه الخطة^(١١٠). وتشمل خطة تأمين البطالة في البحرين موظفي الخدمة المدنية، وعمال القطاع الخاص، والباحثين عن عمل لأول مرة، حيث تبلغ المساهمات نسبة ٣ في المائة من الأجر الشهري يدفعها بالتساوي صاحب العمل، والموظف، والحكومة، كما يبلغ معدل الاستبدال ٦٠ في المائة من الأجور لفترة تبلغ أقصاها ستة أشهر^(١١١).

ويضع الهيكل المجزأ لمعظم أنظمة الضمان الاجتماعي عقبة أمام تنقل العمال بين الوظائف، فالمجموعات المنفصلة من الموظفين تكون عادة مشمولة بخطط مختلفة (الجدول ٨). وإذا أخذت مصر مثلاً على ذلك، يتضح أنّ الموظفين الدائمين فقط يحق لهم التسجيل، كما أنّ موظفي القطاع العام والخاص تشملهم ست خطط مختلفة، وهذا يقوّض فعالية نظام الضمان^(١١٢). وبالمثل، لا يشجع وجود خطط مختلفة في قطاع ما التنقل بين الوظائف إذا لم تكن إمكانية تحويل المستحققات مضمونة، فنظام معاشات التقاعد في الأردن مثلاً، وُحّد خططاً مختلفة ضمن صندوق تقاعد واحد، لكنّه لم يسمح حتى زمن قريب بدخول العمال الزراعيين أو العاملين لحسابهم فيه^(١١٣). أمّا في الإمارات العربية المتحدة، والعراق، وقطر، ولبنان، واليمن فلا تشمل خطط التقاعد المختلفة العاملين لحسابهم الخاص ولا العمال المؤقتين^(١١٤)، في حين فتحت أنظمة الضمان

الاجتماعي في البحرين، والكويت، ومصر للعمال في القطاع غير النظامي على أساس طوعي، والأردن يمضي حالياً في هذا الاتجاه. وفي الكويت يُخصص صندوق تأمين منفصل للعاملين في القطاع غير النظامي، أمّا في البحرين، فنظام التأمين الاجتماعي مفتوح للعاملين لحسابهم الخاص وللعاملين في القطاع غير النظامي شريطة أن يدفعوا المساهمات المترتبة على صاحب العمل إضافة إلى المساهمات المتوجبة على العامل، ولا يُسمح للعمال الأجانب المساهمة في صناديق التقاعد في البلدين المذكورين، لكنهم يتمتعون بالتأمين في الكويت ضد الإصابات الناجمة عن حوادث العمل^(١١٥). حتى زمن قريب، كان في مصر صندوق تأمين اجتماعي منفصل يشمل عمال المياومة، والعمال الموسمين، والعاملين في القطاع النظامي. وبعد إجراء الإصلاحات، يقوم نظام التقاعد حالياً على الحسابات الفردية، ويشمل عناصر «معاشات التقاعد» بغض النظر عن المساهمات^(١١٦). ولا ريب في أنّ دمج صناديق التأمين المختلفة وتحقيق التكامل بينها هو السبيل الأسلم على الرغم من وعورته، فقد يؤدي إلى ضياع امتيازات معينة، وقد يغير توزيع التكاليف.

وتبيّن هذه الأمثلة أنّ قانون العمل ليس الجزء الوحيد من تنظيم سوق العمل الذي يؤثر في تنقل العمال ودخولهم أنواع الوظائف المختلفة وخروجهم منها. فالتهاون في تشريعات حماية العمال يؤدي إلى الإخفاق في تحقيق الزيادة المرجوة في تنقل العمال، أو يكون أشدّ ضرراً على العمال (الذين قد يخسرون استحقاقاتهم إن لم يتم ضمان قابلية التحويل) إذا لم تكن حماية العمال جزءاً لا يتجزأ من الإصلاحات التي تُجرى على نظام الضمان الاجتماعي بعمومه.

إضافة إلى ما ذكر، يتوقف التقييم الذي يتناول كفاءة التشريعات إلى حد كبير على المصالح التي تحميها هذه التشريعات. فالتشريعات التي قد تبالغ في الصرامة من

١١٠. Jordan Times, Citizens Welcome Unemployment Insurance. 5 August 2011.

١١١. تأمين البطالة في البحرين. محاضرة ألقاها ممثل وزارة العمل في الإسكوا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. متوفرة على الموقع http://css.escwa.org.lb/SDD/1162/presentations_6.pdf.

١١٢. Loewe, 2000, pp. 7-9.

١١٣. Robalino, 2005, p. 6.

١١٤. Loewe, 2009a, p. 12.

١١٥. Loewe, 2005, pp. 226-227.

١١٦. وزارة المالية المصرية. والمعلومات متوفرة على الموقع <http://www.mof.gov.eg/English/mofnews/whatsnew/Pages/newpensionandinsurancebillbreakthroughforegyptianpensioners.aspx>.

وجهة نظر صاحب العمل، قد لا تلبى الحد الأدنى من حقوق العمال من وجهة نظر العامل. خصخصة القطاعات الإستراتيجية، التي افترقت في الغالب إلى الشفافية، وأظهرت تقهقر الدولة من النشاط الاقتصادي، وكانت مصحوبة بتخفيف التشريعات الحامية، أدت إلى ظهور انطباع بتصادم المصالح بين الدولة وقطاع الأعمال^(١١٧). ومن وجهة نظر حوالي ٥٠ في المائة من العاملين في القطاع النظامي من الاقتصاد، عمدت الدولة إلى تخفيض مستوى الحماية بدون إعطائهم الوسيلة للدفاع عن مصالحهم، حيث يخضع العمل النقابي لضوابط قانونية صارمة، والمفاوضة الجماعية محدودة. والضعف في إنفاذ تشريعات العمل القائمة يعني فعلياً أنّ نسبة الـ ٥٠ في المائة المتبقية من العمال لا يشملها هذا المستوى الأولي من الحماية.

التنظيم التعاوني

قد يكون الإنفاذ الضعيف لأنظمة العمل شاهداً على ضعف الإرادة السياسية لحماية العمال، وقد يمثل تصوّراً أو حاجساً ضمنياً مفاده أنّ خلق فرص العمل قد يتأخر أمام الإنفاذ القوي، فالدول تجد نفسها في وضع مفاضلة محتملة بين كمية فرص العمل وجودتها. من ناحية أخرى، الإنفاذ الضعيف هو دليل على القدرة المحدودة للحكومات على ضبط التعقيد المتزايد دوماً لعملية تحديث الاقتصادات مع توفير مرونة كافية، وتحتاج الحكومات إلى شركاء تبحث معهم، وتتفاوض معهم، حول وضع موازنة وافية للتكاليف، والمخاطر، والفوائد، وتوزيعها على الناس والمؤسسات الفاعلة في الاقتصاد.

والتغييرات في تشريعات العمل الرامية إلى زيادة قدرة العمال على التفاوض الجماعي حدثت في دول عدة في المنطقة على مدى الأعوام العشرة الأخيرة. وفي حالة البحرين، وعمان، وقطر، طرحت فكرة مفادها أنّ مثل هذه التغييرات أدخلت نتيجة لمفاوضات مع الولايات

المتحدة الأمريكية حول اتفاقات التجارة الحرة^(١١٨). وفي مراحل لاحقة، غذى الحراك في البلدان العربية المطالبة بالتغيير التشريعي، مع أن مدى الإصلاحات سيتحدد في المستقبل. ولا تتجلى هذه التغييرات في البلدان الأعضاء في الإسكوا بوضوح أكثر مما هو الحال في مصر، حيث تخضع المنزلة الاحتكارية السابقة لاتحاد النقابات المهنية المصرية لمنافسة من الاتحاد المصري للنقابات المستقلة الذي تأسس حديثاً، ويقدم جدول المرفق ١٣ نبذة عن التشريعات الخاصة بحرية التجمّع في البلدان الأعضاء في الإسكوا، بينما يقدم جدول المرفق ١٤ بياناً للتشريعات الخاصة بالمفاوضة الجماعية.

وحرية التجمّع هي حق تنص عليه اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية لعام ١٩٤٩، وقد صادقت عليها في منطقة الإسكوا الجمهورية العربية السورية، والكويت، ومصر، واليمن. أمّا الحق في المفاوضة الجماعية، فهو مضمن في اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي الصادرة في عام ١٩٤٩، وقد صادقت عليها الأردن، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، والكويت، ولبنان، ومصر، واليمن^(١١٩). وتكرّس بلدان عديدة أعضاء في الإسكوا حق حرية التجمّع في دساتيرها (الإمارات العربية المتحدة، البحرين، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وعمان، وقطر، والكويت، ولبنان ومصر، واليمن). لكن هذا الحق لا يشمل بالضرورة النقابات العمالية التي تُمنع أحياناً وتخضع في الغالب لقيود قانونية صارمة، أو لتدخل الدولة. وفي العموم، وكما يوضح الجدول ٩، يمكن تقسيم البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى ثلاث مجموعات بدرجات متفاوتة من القيود على النقابات المهنية.

وحتى في البلدان التي تسمح بعمل النقابات المهنية، تتدنّى نسب الانتماء إلى هذه النقابات، وهي غالباً تمثل

١١٧. Omeira, Esim and Alissa, 2008, p. 9.

١١٨. Cammett and Posusney, 2010, p. 264.

١١٩. منظمة العمل الدولية. الاتفاقية ٨٧: اتفاقية الحرية النقابية. وحماية حق التنظيم النقابي الصادرة في عام ١٩٤٨. واتفاقية منظمة العمل الدولية C98 بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية الصادرة عام ١٩٤٩.

الجدول ٩- القيود على النقابات المهنية في البلدان الأعضاء في الإسكوا

لا يسمح بالنقابات المهنية	النقابات المهنية مقيدة جداً	بعض الحرية في تشكيل النقابات
المملكة العربية السعودية (باستثناء لجان العمال في أماكن العمل التي يعمل فيها أكثر من ١٠٠ موظف) الإمارات العربية المتحدة	الأردن البحرين الجمهورية العربية السورية السودان العراق قطر مصر (وهي تتغير حالياً) اليمن	عمان فلسطين الكويت لبنان

الوطني والدولي، وتؤمن تجمعات الأعمال مثل غرف التجارة مجموعة من الخدمات لأعضائها. ولا تتوفر دراسات مفصلة في هذا الميدان، لكن الأعداد الكبيرة من المشاريع الصغرى والصغيرة (الجدول ٦) تحمل على الافتراض أن مثل هذه المنظمات تشكل نسبة مهمة وربما هي النسبة الغالبة في النخبة الاقتصادية ونخبة قطاع الأعمال. وعلاوة على ذلك، لأن كان من الثابت أن مصالح المشاريع الصغيرة واحتياجاتها تختلف عن مصالح الشركات الكبيرة واحتياجاتها، يبدو أن المشاريع الصغيرة لا صوت لها ولا تأثير، رغم أنها توفر مجتمعة الحيز الأكبر من فرص العمل.

وفي ظل العضوية المحدودة وضيق المجال أمام العمل النقابي، وإخفاق جمعيات الأعمال في التواصل مع مجموعة المشاريع الصغرى والصغيرة، وفقدان القدرة الحكومية على إنفاذ تشريعات العمل، تبدو معظم علاقات العمل غير منظمة. وبذلك يفتقر العمال إلى الحماية التي قد يستطيع التنظيم القانوني أو التعاوني توفيرها.

وبذلك، يبدو أن تنظيم العمال مجزأ في مستويات عدة. ففي غير بلدان مجلس التعاون الخليجي، يبدو تنظيم العمال مجزأ شأن سوق العمل. كما أن صياغة

فئة قليلة فقط من القوى العاملة النظامية^(١٢٠). وتشير التقديرات الخاصة بالأردن لعام ٢٠٠٤ إلى معدل انتساب يتراوح بين ١٠ و ١٥ في المائة، وتعتمد التغطية على القطاع والمهنة^(١٢١). ولا يتمثل العاملون في القطاع الخاص تمثيلاً متكافئاً ليس في النقابات فحسب، بل أيضاً في اتفاقيات المفاوضة الجماعية^(١٢٢). أما في مصر، فيتراوح معدل الانتساب إلى النقابات بين ٢٠ و ٢٥ في المائة من القوى العاملة النظامية. وبينما أدت النقابات دوراً مهماً في التفاوض على شروط تخفيف الفائض (المستحقات الاجتماعية) ضمن إطار برامج الخصخصة التي أطلقتها الدولة، غير أنها لا تمثل بفعالية الشركات الصغيرة^(١٢٣). وتتراوح تقديرات العضوية في النقابات العمالية في لبنان بين ٥,٧ في المائة و ٧ في المائة، حيث تتركز العضوية أساساً في الصناعة وقطاع الخدمات^(١٢٤)، وللأسف، لا تتوفر للعامة معلومات أخرى حول معدل الانتساب إلى النقابات في البلدان الأعضاء، غير أنه من الجلي أن النقابات لا تؤدي دوراً كبيراً في تنظيم سوق العمل في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا.

والظاهر أن مجتمع الأعمال أفضل تنظيمياً وأقل خضوعاً للقيود في أنشطته. والمنظمات التي تمثل أصحاب العمل فاعلة وتتمتع بنفوذ قوي على المستويين

١٢٠. Angel-Urdinola and Kuddo, 2010, p. 13 and table A1, p. 50.

١٢١. The American Center for International Labor Solidarity, 2005, p. 9.

١٢٢. المرجع السابق، ص ٤٦.

١٢٣. Bardak, Huitfeldt and Wahba, 2006, p. 46.

١٢٤. المرجع السابق، ص ٤٧.

السياسات لا تتسم بالتكامل الكافي مع سياسات القطاعات الأخرى، ولا تشمل جميع أصحاب المصلحة المعنيين. وعلى المستوى الوزاري، يغلب على وزارات العمل افتقارها إلى الإمكانيات الكافية لتولي زمام القيادة في صياغة السياسات. أمّا على المستوى التشغيلي، فتعاني وكالات التوظيف من قلة الموظفين أو المعدات، بحيث لا تستطيع التواصل بفعالية مع جمهورها والتنسيق مع جهات التوظيف الممكنة^(١٢٥).

وتواصلت بعض الحكومات مع شركاء اجتماعيين، وأنشأت أجهزة استشارية للحصول على المشورة، فقد أنشأ لبنان المجلس الاجتماعي والاقتصادي في عام ١٩٩٩^(١٢٦)، كما أسس الأردن المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ٢٠٠٧^(١٢٧)، كما تخطط العراق، وفلسطين، ومصر، واليمن لإنشاء أجهزة مماثلة، مع العلم أنّ دور المجلس في الأردن هو توسيع المشاركة في عملية رسم السياسات، وجمع الشركاء الاجتماعيين الذين كانوا حتى هذه اللحظة متشرذمين جداً. وتدرس فلسطين حالياً التجربة الأردنية، لكنّ عمل المجلس في لبنان معطل لأنّ ولاية الهيئة العامة انتهت في عام ٢٠٠٢ ولم تُجدد.

وأسس عدد من بلدان مجلس التعاون الخليجي مجالس استشارية تركز على القضايا الاقتصادية مثل مجلس التنمية الاقتصادية في البحرين، ومجلس دبي الاقتصادي، ومجلس التنسيق الاقتصادي في عُمان، علماً أنّ صياغة السياسات، والأنشطة التشغيلية، في بلدان مجلس التعاون الخليجي اتسمت بنوع من التكامل مع سياسات سوق العمل الفاعلة.

خلاصة

هناك هاجس صحيح مفاده أنّ إنفاذ تشريعات العمل القائمة و/أو توسيع التغطية في الضمان الاجتماعي

والقانوني سيؤدي إلى إنهاء عدد من المشاريع التي تعمل في الهوامش وتوفر فرص العمل (مع ضعفها). غير أنّه من الصعب تقييم الأثر الحقيقي، لأنّ تحسين ظروف العمل وتحقيق الاستقرار الذي يقدمه توسيع التأمين الاجتماعي سيكون له بلا ريب تأثير إيجابي في الاستهلاك وفي الاقتصاد عموماً.

والمفاوضة الجماعية هي خير السبل لإيجاد التوازن الصحيح بين مصالح أصحاب العمل ومصالح العاملين، ولتعديل ظروف العمل لتلائم خصوصيات القطاعات المختلفة والمواقع المختلفة في أي بلد. وإذا كان دور الدولة هو وضع معايير معينة تحترم حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية، فالتنظيم القانوني يحتاج عموماً إلى التعامل مع أصحاب العمل والعاملين المعنيين، وبذلك يحمل دائماً خطر أن يعترضه نقص بشأن بعض الظروف في قطاعات معينة في أوقات معينة. وفي الوقت الذي تعتمد فيه فعالية ومرونة التنظيم التعاوني على طريقة تنظيم عمليات التفاوض المركزية أو اللامركزية، فلا ريب في أنه عنصر لا غنى عنه في المضي قدماً نحو تحسين تنظيم سوق العمل.

ومن المسائل الأخرى أيضاً أنّ إمكانية التنبؤ بإنفاذ تشريعات العمل، وموثوقية هذا الإنفاذ، عنصر أساسي لسياسات المنافسة، ومن الضروري أن تكون الشروط متساوية لجميع الجهات الاقتصادية الفاعلة بما فيها المستثمرون الأجانب الذين لا يكونون عادة في وضع يمكّنهم من تجاهل قوانين العمل.

ويجب الحرص على تصميم أنظمة الضمان الاجتماعي بطريقة تسمح بتحويل المستحقات عند الانتقال من عمل إلى آخر واستمرارها خلال فترات البطالة. وهذا يعني أن تكون الصناديق متكاملة أو متعاونة، كما ينبغي أن تكون أنظمة تأمين البطالة متكاملة مع أنظمة التقاعد والرعاية الصحية بحيث لا تضيع الاستحقاقات والتغطية.

١٢٥. المرجع السابق الصفحتان ٤٤-٥٥.

١٢٦. للاطلاع على المزيد من المعلومات انظر <http://www.ces.gov.lb/English/The%20Institution/Presentation%20of%20the%20Institution/Pages/english%20sub%20page%201.aspx>.

١٢٧. () للاطلاع على المزيد من المعلومات انظر <http://www.esc.jo/en/mission-statement>.

الفصل الثالث



Painting by © Jamil Molaeb



٣. سياسات سوق العمل الفاعلة

عدة، ومنهم الأطفال والمسنون^(١٢٨). ومع انخفاض نسب الإعالة، أصبح على الدول العمل على تشغيل المزيد من الناس لتحصد فوائد الفرصة الديمغرافية^(١٢٩)، وبناء على ذلك، يجب أن تركز سياسات سوق العمل على هدفين عامين هما: زيادة نسب التشغيل، والحد من البطالة. وإذا كان هذان الهدفان متشابهين فإنهما ليسا متماثلين، وبالذات تختلف المجموعات المستهدفة لكل منهما، ويشملان أدوات ونهجاً مختلفة. هذا وتستهدف الحكومات الرغبة في زيادة نسبة التشغيل^(١٣٠) جميع السكان الذين في سن العمل، وستسعى إلى زيادة الموارد البشرية المتوفرة للاقتصاد من خلال استراتيجية تفعيل، حيث تنطرق هذه الاستراتيجيات إلى أسباب بقاء بعض الأفراد خارج سوق العمل، كما تسعى إلى معالجة الخلل على مستوى المشاركة.

سياسات التدخل الفاعلة

نظراً إلى تدني نسب نشاط النساء في البلدان الأعضاء في الإسكوا، يجب أن تركز سياسات سوق العمل الفاعلة على استهداف الأسباب التي تعيق مشاركة النساء في سوق العمل، وكذلك على تحديد الطرق اللازمة لحشد طاقة المجموعات المهمشة مثل الأشخاص ذوي الإعاقات. وبما أن الإحصاءات المتوفرة تظهر أن نشاط

تحسين فرص العمل، وسدّ الفجوات بين الأجزاء المتعددة لسوق العمل، ودعم الأفراد لكي يتكيفوا مع التغير الهيكلي في الاقتصاد، عناصر ثلاثة لهدف يتطلب مجموعة موجهة ومباشرة من التدخلات في سوق العمل. وهذه التدخلات، التي يشار إليها عموماً بتسمية سياسات سوق العمل الفاعلة، تشكّل مجموعة من البرامج تساعد على التوفيق بين فرص العمل، والمهارات، وتعزيز دمج المجموعات الضعيفة في الاقتصاد، وتساعد على تخفيف وطأة فترات البطالة من خلال برامج عامة، أو تدعم العمل الحر. ولا بدّ من اتخاذ إجراءات فاعلة وموجهة لدعم الذين فقدوا وظائفهم، خاصة في البلدان التي ليس فيها برنامج تعويضات نافذ مثل تأمين البطالة، في أوقات التباطؤ الاقتصادي أو التغير الهيكلي في الاقتصاد. كما لا بدّ من الاهتمام بالشباب أثناء السعي إلى الانتقال من الدراسة إلى فرص العمل الأولى.

ويتناول هذا الفصل سياسات سوق العمل الفاعلة كما هي مطبقة في البلدان الأعضاء في الإسكوا، بالتركيز على الطرق التي تهدف بها البرامج إلى حل مشكلة التجزئة الهيكلية في أسواق العمل، والمساعدة على تنقل العمال، وتحسين التوافق بين المهارات وفرص العمل. والتدني في نسب المشاركة في سوق العمل في المنطقة، مصحوباً بارتفاع نسب البطالة، يعني أن كل شخص عامل يعمل في المتوسط ثلاثة إلى أربعة أشخاص لا يعملون لأسباب

١٢٨. جدول المرفق ٣.

١٢٩. يعني انخفاض نسب الإعالة أن المزيد من الأفراد الذين كانوا في السابق معتمدين اقتصادياً على غيرهم ينضمون إلى القوى العاملة. وهذا يؤدي غالباً إلى زيادة التوفير والاستثمارات ضمن نشاط اقتصادي مُنتج.

١٣٠. تُعرّف على أنها نسبة الموظفين من جميع السكان الذين في سن العمل.

الإناث في سوق العمل يزداد بالتناسب مع تحسين التعليم، يجب اعتبار الاستثمار الكبير الذي سُخر لتعليم النساء وتحسين صحتهم في الأعوام الأخيرة استراتيجية تنشيط حقيقية وناجحة، وهي لا تزيد نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة فقط، بل لها أيضاً تأثير مباشر في عمل النساء. فالتعليم وخدمات الرعاية الصحية مجالان يوظفان عدداً أكبر من النساء، وفي بلدان عدة من مجلس التعاون الخليجي، يفوق عدد الإناث عدد الذكور على مقاعد الدراسة الجامعية^(١٣١).

ومن العناصر الهامة في هذه الإستراتيجيات عنصر يهدف إلى زيادة نسب عمل النساء من خلال إصلاح استحقاقات الأمومة. ففي ثمانية بلدان أعضاء في الإسكوا (هي الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والسودان، وقطر، والكويت، ولبنان، واليمن) يتحمل أصحاب العمل بمفردهم استحقاقات الأمومة بدون مساهمة من الحكومة. أما في العراق، فيتحمل نظام الضمان الاجتماعي كلفة إجازة الأمومة، وفي مصر يشترك في تحمل الكلفة نظام الضمان الاجتماعي (بنسبة ٧٥ في المائة) وصاحب العمل، وفي الأردن نقلة نحو إقامة نظام مماثل^(١٣٢)، مع العلم أنّ تحويل تمويل إجازة الأمومة من أصحاب العمل إلى نظام التأمين الاجتماعي (الذي يساهم فيه أصحاب العمل والعمال) يمكن أن يزيد الدافع لدى أصحاب العمل لتوظيف النساء. وفي الوقت نفسه، يمكنه تحسين إمكانية تحويل المستحقات بين الوظائف مما يسهل تنقل العمال من وظيفة إلى أخرى.

ويمكن لتشجيع خطط العمل بالدوام الجزئي (من خلال وسائل منها جداول الضرائب) أن يزيد من فرص عمل النساء. ومن الفوائد التي يقدمها القطاع العام المرونة والانتظام في ساعات العمل، وإمكانية انتهاء دوام العمل

في وقت مبكر. وهذه مزايا تجذب النساء اللواتي يتحملن مسؤوليات عائلية. وفي الوقت الراهن، يبدو أن غالبية أطر الحماية الاجتماعية لا تشجع العمل بدوام جزئي. ففي الجمهورية العربية السورية مثلاً، يترتب على توظيف عامل بدوام جزئي كلفة لا تقل عن كلفة توظيف عامل بدوام كامل، مما يزيد تكاليف ساعات العمل بدوام جزئي، ويثبط إنشاء وظائف بدوام جزئي. وحتى في بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث لا يمكن تحقيق هدف تأمين القوى العاملة بدون استقطاب عدد كبير من النساء للمشاركة في سوق العمل، ليس من الواضح حتى الآن ما إذا كانت الحكومات ستقرر المضي قدماً نحو العمل بدوام جزئي وزيادة فرص عمل النساء. وباستثناء قطر، تقارب نسب مشاركة المواطنين في سوق العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي النسب التي تسجلها سائر البلدان الأعضاء في الإسكوا^(١٣٣)، وقلة من أصحاب العمل يقدمون مرافق لرعاية الأطفال^(١٣٤).

وبالإضافة إلى ذلك، لم يؤدّ تحسّن التحصيل العلمي للنساء ومشاركتهن في سوق العمل حتى الآن إلى الزيادة المطلوبة في فرص العمل المتاحة للنساء ولا إلى التحسّن في نوعيتها. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي يشعر كثير من النساء بالتمييز ضدّهن، ويعتقدن أنّ فرص ترقّيتهن أقل من فرص ترقية زملائهن الذكور^(١٣٥). ولم تستخدم البلدان الأعضاء في الإسكوا إمكانية وضع تشريعات مكافحة للتمييز لزيادة فرص عمل النساء. وحتى اليوم يُلاحظ أنّ مصر فقط اقترحت إدخال قانون مكافحة التمييز بهدف حماية الأقليات الدينية والإثنية والنساء^(١٣٦).

وزيادة مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقات، وإدماجهم في سوق العمل، يؤدي إلى تخفيض نسب الإعاقة وتحسين الاندماج الاجتماعي لهذه الفئة التي تعاني تهميشاً كبيراً.

١٣١. Kinninmont, 2009, p. 13.

١٣٢. شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة: الإحصاءات والمؤشرات حول الرجال والنساء: منافع إجازة الأمومة. والمادة متوفرة على الموقع <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/tab5g.htm> (تاريخ زيارة الموقع ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

١٣٣. شكل المرفق ١١.

١٣٤. Kinninmont, 2009, p. 13.

١٣٥. المرجع السابق.

١٣٦. قناة العربية: الحكومة المصرية تفتتح قانون مكافحة التمييز. ١٠ آب/أغسطس ٢٠١١.

احتمال عثورهم على وظيفة جيدة من خلال الصلات الاجتماعية، ويبقون عادة مقيدون بوظائف في القطاع غير النظامي.

وتقدّم وكالات التوظيف في البلدان الأعضاء في الإسكوا خدمات تكييف المهارات حسب متطلبات الوظائف، وذلك إما بطريقة محدودة تتمثل في الاحتفاظ بقواعد البيانات وتحديثها، أو بالتواصل بنشاط مع شركات القطاع الخاص وإعداد الباحثين عن العمل بتزويدهم بالتدريب وتطوير المهارات. ورغم قدرة مثل هذه الخدمات على التأثير إيجابياً في وضع التشغيل، يبدو نجاحها حتى اليوم محدوداً. ففي الأردن، وبين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٠، تمكن ٣ في المائة فقط من الباحثين عن عمل المسجلين إيجاد وظيفة عبر مركز التشغيل الوطني^(١٣٨). وفي لبنان، تسلمت المؤسسة الوطنية للاستخدام بين عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٥ حوالي ١٣٧٠ طلب عمل سنوياً، وقُدّم ٤٥٠ عرض وظيفة، ووجد فقط ٢١٠ من الباحثين عن عمل وظيفة عبر المؤسسة كل سنة^(١٣٩)، وفي فلسطين بلغ عدد المسجلين على أنهم عاطلين عن العمل في مديرية العمل في عام ٢٠٠٨ أكثر من ٣٠٠٠٠٠، واستطاعت المديرية تيسير تشغيل ٨٧ فرداً فقط^(١٤٠). ويبدو أنّ الوضع أفضل قليلاً في مصر، حيث وجد نحو ٢٩ في المائة من الباحثين عن عمل المسجلين وظائف من خلال المكاتب التابعة للإدارة المركزية للتشغيل ومعلومات سوق العمل بين نيسان/أبريل وحزيران/يونيو^(١٤١) ٢٠١٠. يبدو الوضع أفضل في بلدان مجلس التعاون الخليجي، ففي البحرين، ١٨ في المائة من الباحثين عن عمل المسجلين في مكتب خدمة التوظيف التابع لوزارة العمل بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٧^(١٤٢) وجدوا عملاً، وفي المملكة العربية السعودية يسّرت مكاتب التوظيف التابعة لوزارة العمل توظيف ٥٧ في المائة ممن سجلوا لديها في عام ٢٠٠٨^(١٤٣).

ولاستثمار الطاقة الإنتاجية الكامنة لذوي الإعاقات، حدّد جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا حصصاً لصالح هذه الفئة في الشركات في القطاعين العام والخاص التي يفوق عدد موظفيها ٥٠ موظفاً^(١٣٧). لكن في معظم البلدان، قلة من شركات القطاع الخاص تقع في تلك الفئة. وبما أنّ الأحكام القانونية ليست مراقبة بدقة ولا معززة بتشريعات مكافحة التمييز، يبقى احتمال نجاح أنظمة الحصص ضعيفاً، ويقتصر الإدماج الفعلي لذوي الإعاقات في سوق العمل على أعداد ضئيلة.

سياسات سوق العمل الفاعلة

بالإضافة إلى سياسات التنشيط التي تهدف إلى زيادة النسبة الإجمالية للتشغيل، تهدف المجموعة الثانية من الأدوات المتاحة للحكومات إلى تسهيل تنقل العمال بين القطاعات والأنواع المختلفة من الوظائف بهدف الحد من البطالة. وتسعى هذه السياسات إلى المساعدة في التوفيق بين العرض والطلب على العمال من خلال توفير خدمات التوظيف وخطط المساعدة الوظيفية، كما تهدف إلى الارتقاء بمهارات الباحثين عن عمل من خلال أنشطة التدريب وإعادة التدريب، ومحاولة التأثير في الطلب على العمال من خلال معونات التشغيل وتشجيع المشاريع الصغرى ودعم العمل الحر.

وكالات التوظيف

تُعد خدمات التوظيف العامة الطريقة الأنجح والأفضل من حيث فعالية الكلفة لدعم عمل أسواق العمل والحد من البطالة، وتنطوي خدمات التوظيف العامة على أهمية كبيرة بالنسبة إلى الشرائح الفقيرة من السكان الذين يقل

١٣٧. ESCWA, 2010a, p. 32.

١٣٨. وزارة العمل. الأردن. المشاريع والمبادرات والبرامج التي تنفذها وزارة العمل في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢. أنظر <http://mol.gov.jo/Portals/0/projects2009-2010.pdf> (تاريخ زيارة الموقع ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

١٣٩. European Training Foundation, 2006, p. 44.

١٤٠. وزارة العمل. فلسطين. التقرير السنوي للوزارة للعام ٢٠٠٨، ص ٣٣. أنظر <http://www.mol.pna.ps/pdf/r2008.pdf> (تاريخ زيارة الموقع ٢١ تموز/يوليو ٢٠١١).

١٤١. وزارة القوى العاملة والهجرة في مصر. نشرة سوق العمل المصري (نيسان/أبريل-حزيران/يونيو ٢٠١٠)، ص ١٠.

١٤٢. وزارة العمل في البحرين. تقرير بالتقدمين للوظائف خلال الفترة حزيران/يونيو ٢٠٠٥-حزيران/يونيو ٢٠٠٧.

١٤٣. وزارة العمل. المملكة العربية السعودية. الكتاب الإحصائي السنوي لعام ٢٠٠٨، ص ٢٤.

وتعالج الدورات التدريبية العديد من مواضيع الخل المعروضة في الفصل الأول، بما في ذلك النقص في المهارات، وحالات النقص في سوق العمل للشباب، وأيضاً – بالذات في بلدان مجلس التعاون الخليجي – محدودية توظيف المواطنين في القطاع الخاص. وتقدم مكاتب التوظيف دورات تدريبية حول مواضيع كثيرة متنوعة بما فيها مهارات البحث عن الوظائف (في الأردن، والبحرين مثلاً)، ومهارات الكمبيوتر (في الكويت مثلاً)، والتدريب المهني (في الأردن، وعُمان، وقطر، والكويت، والمملكة العربية السعودية).

وهناك نسبة كبيرة من برامج التدريب في المنطقة ينصب تركيزها على الشباب، مما يقدم دليلاً على أنّ راسمي السياسات والمانحين يسعون إلى حل مشكلة بطالة الشباب من خلال تدخلات متكاملة. وهناك عدد من البرامج العامة مثل برامج التدريب المهني في مصر، والبرامج التدريبية التي توفرها وزارة العمل في العراق، وبرنامج التشغيل في الأردن، وكذلك بعض البرامج المعينة التي يمولها المانحون مثل برنامج التدريب المهني السريع في لبنان^(١٤٩). وهي تستهدف الشباب ذوي المهارات المتدنية والشباب المحرومين. وهناك قلة من البرامج، مثل الاستراتيجية الوطنية للتوجيه والارشاد المهني والوظيفي في الأردن^(١٥٠)، وبرنامج «تمكين» في البحرين^(١٥١)، التي تشمل أيضاً تطوير مهارات شخصية مثل التفكير الناقد، والتواصل، والمهارات الاجتماعية ضمن المنهاج الدراسي.

وقد أجريت مراجعات عدة لنهج التدريب والتعليم المهني في المنطقة، خاصة في البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، وهي تشير فعلاً إلى وجود مجال كبير

وتقدم بعض وكالات التوظيف خدمات متكاملة، وهي تجمع بين البحث عن الوظائف، والإرشاد في المهنة، والارتقاء بالمهارات في مجالات معينة، والتدريب. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي بالتحديد، تساهم مكاتب التوظيف في تحقيق هدف التأميم، وتقيم لذلك علاقة فعالة مع القطاع الخاص. فالوكالات مثل «تنمية» في الإمارات العربية المتحدة^(١٤٤)، وبرنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي لدولة الكويت، وصندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية، ومكاتب التوظيف التابعة لوزارة القوى العاملة في عُمان^(١٤٥)، توفر حلولاً متكاملة تلبي احتياجات أصحاب العمل وطلبي العمل على حد سواء. وبالمثل، يُعد إصلاح مديرية التشغيل والتدريب في الأردن جزءاً من نقلة نحو تأمين خدمات توظيف أكثر تنوعاً وتكاملاً^(١٤٦).

برامج التدريب

تشمل الخدمات المتكاملة التي تقدمها مكاتب التوظيف عموماً برامج إرشاد وتدريب، لكن المكاتب قد تقدم أيضاً برامج أشغال عامة، وإعانات العمل، أو الدعم للعمل الحر أو للمشاريع الصغرى. وتقدم البرامج في بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي أمثلة جيدة لتكامل الخدمة، ومن الأمثلة على ذلك مشروع توظيف الخريجين الجامعيين ١٩١٢ في البحرين^(١٤٧)، وبرنامج التدريب والتوظيف لصندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية^(١٤٨)، وكلاهما يجمع بين التدريب المرتبط بالتوظيف مع تشغيل مدعوم لمدة سنة أو سنتين.

١٤٤. للمزيد من المعلومات عن «تنمية»، هيئة تنمية وتوظيف الموارد البشرية الوطنية في الإمارات العربية المتحدة. وحدة شؤون أصحاب العمل. أنظر <http://www.tanmia.ae/tanmia/general/structure-detail.aspx#esdc3>. (تاريخ زيارة الموقع ٢١ تموز/يوليو ٢٠١١).

١٤٥. وزارة القوى العاملة، قطاع العمل والتشغيل. تقدم خدمات التدريب والتشغيل وإنشاء المشروعات الصغيرة للباحثين عن عمل. المادة متوفرة على الموقع http://www.manpower.gov.om/ar/la-bour_about.asp (تاريخ زيارة الموقع ٢١ تموز/يوليو ٢٠١١).

١٤٦. وزارة العمل في الأردن. الخطة الاستراتيجية للأعوام ٢٠٠٩-٢٠١١. المتوفرة باللغة الإنجليزية على الموقع <http://www.mol.gov.jo/Portals/1/strategic%20plan2009-2011e.pdf> (تاريخ زيارة الموقع ٢١ تموز/يوليو ٢٠١١).

١٤٧. للاطلاع على المزيد من المعلومات انظر <http://www.tamkeen.bh/ar/?p=details&id=285>.

١٤٨. صندوق تنمية الموارد البشرية، التقرير السنوي ٢٠٠٩، ص ٥٨، الجدول ٧.

١٤٩. للمزيد من المعلومات انظر <http://www.eurojar.org/en/euromed-projects-actions/accelerated-vocational-training-lebanon> (تاريخ زيارة الموقع ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١).

١٥٠. المتوفرة على الموقع <http://www.mol.gov.jo/Default.aspx?tabid=359> (تاريخ زيارة الموقع ٢١ تموز/يوليو ٢٠١١).

١٥١. تمكين، استراتيجية تمكين ٢٠١٠-٢٠١٤ المتوفرة على الموقع <http://www.lf.bh/ar/pnd/?p=Strategy> (تاريخ زيارة الموقع ٢١ تموز/يوليو ٢٠١١).

واقع نظام التعليم والتدريب المهني والتقني في الأردن

يُعدّ نظام التعليم والتدريب المهني والتقني في الأردن من الأدوات المستخدمة لتسهيل تنمية الموارد البشرية في إطار التعليم مدى الحياة، إلا أنّه يفتقر إلى الدعم الضروري لتمكينه من التأقلم مع التغيرات السريعة في الاقتصاد. وقد خلصت دراسات كثيرة إلى أنّ هذا النظام يواجه الصعوبات التالية:

- جرّؤ نظام التعليم والتدريب المهني والتقني وافتقاره إلى التنسيق، إذ تتولاه ثلاث وكالات حكومية، تستخدم نماذج مختلفة ومنهجيات مختلفة.
- الحاجة إلى تعزيز ودعم انخراط القطاع الخاص في الإدارة وتلبية الاحتياجات العملية.
- ضعف الارتباط بين مقدمي التعليم والتدريب المهني والتقني وسوق العمل.
- التدريب الذي يقدمه مزودو القطاع العام في نظام التعليم والتدريب المهني والتقني لا يلبي متطلبات سوق العمل، وهو يقوم على العرض في جلّه، وينحصر في التدريب الأولي بدون إيلاء اعتبار للتعلّم مدى الحياة.
- الآليات المالية لا تساهم في التحرك نحو تحسين أداء النظام.
- ضرورة تعديل قوانين ولوائح الخدمة المدنية لتسهيل استخدام القوى العاملة المؤهلة تأهيلاً جيداً في نظام التعليم والتدريب المهني والتقني العام.
- الصورة المأخوذة عن نظام التعليم والتدريب المهني والتقني (ألا وهي أنّه تدريب لا طائل منه لأنّه لا يحمل فرصاً للمزيد من التطوير) لا ترقى إلى المستوى الذي يطمح إليه المجتمع وأصحاب العمل في الأردن.
- ضعف نظام التوجيه والإرشاد، وقلة تأثيره في الاختيارات الفردية.
- ضرورة تبديل معدات معظم مؤسسات التدريب أو تحديثها.
- ضرورة الارتقاء بمهارات المدربين.
- إهمال التدريب المستمر، وذلك من قبل المزودين والشركات على حد سواء.
- ضيق مجال الإدارة الذاتية الممنوح لمعاهد التعليم والتدريب المهني والتقني، خاصة فيما يتعلق بتطوير أنشطة التدريب المستمر.
- ضرورة تطوير نظام معلومات سوق العمل، بحيث يخدم عملية صنع القرارات كما يجب.
- عدم توفّر إطار للتأهيل المهني في الأردن يثني القوى العاملة عن الإقبال على فرص العمل التي لا تتطلب مهارات عالية، خشية أن «يعلقوا» في وظيفة لا تفتح آفاقاً للتقدم.

المصدر: نقل بتصرف عن وزارة العمل الأردنية، إصلاح قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، واقع نظام التعليم والتدريب المهني والتقني الراهن.

حديثاً أجراها البنك الدولي على البرامج التي لا يوفرها القطاع العام، تكررت النقاط ذاتها مع إبراز قلة التنسيق بين أصحاب المصلحة، وكذلك عدم كفاية الاستهداف الشفاف، إذ أنّ البرامج تخدم غالباً الطلبة الشباب في المدن والذين ينتمون إلى الطبقة الوسطى^(١٥٣). وقد لخص مشروع التدريب والتشغيل الوطني في الأردن^(١٥٤) نقاط الضعف التي اعتبرت نهجاً السابق في مجال القدرات، وربما ينطبق هذا أيضاً على بلدان أخرى (الإطار ١).

للتحسين. وقد انتقدت مؤسسة التدريب الأوروبية غياب التحليل الرامي إلى تحديد المهارات التي تطلبها السوق، وانتقدت كذلك التكرار الفائض للبرامج التدريبية وقلة التنسيق التي تتجلى على وجه الخصوص بين المؤسسات العامة المختلفة، وكذلك بين المانحين والوزارات. كما شددت على أنّ مزودي التدريب لا يتمتعون بالاستقلالية اللازمة لتطوير المناهج الملائمة، وأنّ كثيراً من المدرسين يعانون من ضعف التدريب وقلة الحماس^(١٥٥). وفي دراسة

^{١٥٢} European Training Foundation (ETF), 2005, p. 8.

^{١٥٣} Angel-Urdinola, Semlali and Brodmann, 2010, pp. 22-23.

^{١٥٤} للاطلاع على مزيد من المعلومات انظر <http://www.mol.gov.jo/Default.aspx?tabid=257>.

برامج الأشغال العامة

برامج الأشغال العامة، وإعانات التشغيل، هي أدوات تستطيع الحكومات من خلالها أن تساعد مباشرة الفئات الضعيفة. وتُصمّم برامج الأشغال العامة عادة لتوفير العمل والدخل للفئات السكانية التي تتعرض للوطأة الأشد من الأزمات الاقتصادية، وبذلك تعمل على تخفيف حدة الفقر. وفي منطقة الإسكوا، كانت لمصر^(١٦٢)، والعراق^(١٦٣)، واليمن^(١٦٤) تجربة في تنفيذ برامج ضخمة للأشغال العامة تبلغ قيمتها عدة ملايين من الدولارات الأمريكية. وهذه البرامج، التي يُنفذ معظمها في الأرياف، تسعى إلى تحقيق هدفين معاً هما توفير فرص عمل، وخلق بنية تحتية اقتصادية واجتماعية حيوية في مناطق تكون في الغالب مهمشة.

ويبدو، أن أيّاً من هذه البرامج لم يكن يرافقه أي عنصر من عناصر التدريب الذي يؤمن للعمال خبرة في العمل ودخلاً، بل يزودهم أيضاً بمهارات ثابتة يمكن أن ينقلوها إلى أي نوع آخر من أنواع العمل خارج إطار البرنامج في سوق العمل المفتوحة. فتحسين التكامل بين توليد الدخل وتطوير المهارات يعزّز تأثير برامج الأشغال العامة، ويمكن أن يكون عبوراً نحو عمل أكثر استقراراً في القطاع النظامي^(١٦٥).

إعانات العمل

تُستخدم إعانات العمل، وهي الأداة الثانية لدعم تشغيل الفئات الضعيفة، عموماً لتشجيع أصحاب العمل في القطاع الخاص على استخدام عمال من هذه الفئات. وفي منطقة

ومن المسارات الرئيسية نحو التحسين تطوير أطر التأهيل الوطنية التي تحدد وتوحد محتوى المستويات المختلفة من التأهيل، وتسهّل التوصل إلى تفاهم وتعاون بين نظام التعليم التربوي، وهيئات التدريب المهني، وسوق العمل. وقد أطلقت البحرين عملية تطوير لإطار التأهيل فيها في عام ٢٠٠٩، وكان ذلك جزءاً من عملية الإصلاح الشاملة للتعليم^(١٥٥)، أما المملكة العربية السعودية فقد شرعت في تطوير إطار تأهيل يُعنى بالتعليم بعد المرحلة الثانوية في عام ٢٠٠٦، وهو يشمل أيضاً التعليم المهني. وأطلقت الإمارات العربية المتحدة عملية التأهيل في عام ٢٠٠٦، وأسست الهيئة الوطنية للمؤهلات في عام ٢٠١٠^(١٥٦)، بهدف تحقيق تكامل أفضل بين المؤهلات التربوية وأسواق العمل. وتنظم بلدان مجلس التعاون الخليجي لقاءات بين الوكالات بهدف تنسيق متطلبات التأهيل وتبادل الخبرة. وفي مصر، صادقت الحكومة على المرحلة الثالثة من الاستراتيجية القومية لتطوير التعليم العالي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ التي تستشرف تطوير إطار مؤهلات وطني^(١٥٧). وفي لبنان، اتخذ قرار تطوير إطار مشابه في آذار/مارس ٢٠١٠^(١٥٨)، أما في الأردن، فبدأ مكتب الاعتماد وضمان الجودة المؤسس حديثاً إعداد أطر مؤهلات تجريبية لقطاعي السياحة والمياه في عام ٢٠٠٩^(١٥٩).

ومن محاور الإصلاح المهمة أيضاً توسيع البنية التحتية التدريبية، مما يساعد في تحسين نقل الخدمة إلى المناطق الريفية أو المهمشة. ويستثمر العراق واليمن في البنية التحتية التدريبية، وذلك بإنشاء، وتجهيز، وتشغيل عشرة مراكز تدريب في العراق^(١٦٠)، و٣٥ معهد تدريب في اليمن^(١٦١).

١٥٥. للاطلاع على المزيد من المعلومات انظر <http://www.ameinfo.com/217006.html> (تاريخ زيارة الموقع ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

١٥٦. للاطلاع على المزيد من المعلومات انظر <http://www.nqa.gov.ae>.

١٥٧. European Commission, 2011a, p. 18.

١٥٨. European Commission, 2011b, p. 13.

١٥٩. European Commission, 2010a, p. 16.

١٦٠. وزارة العمل في العراق. دائرة العمل والتدريب المهني. <http://molsa.gov.iq>.

١٦١. وزارة التعليم الفني والتدريب المهني. الاستراتيجية الوطنية للتعليم الفني والتدريب المهني. ص ٣. وهي متوفرة على الموقع <http://www.mtevt.info/index.asp>.

١٦٢. World Bank, 2006, p. 4.

١٦٣. UNDP Iraq, 2009, p. 52.

١٦٤. الصندوق الاجتماعي للتنمية. التقرير السنوي، ٢٠٠٨، ص ٥٠. المتوفر على الموقع <http://www.sfd-yemen.org/content/17/9>.

١٦٥. Del Ninno, Subbarao and Milazzo, 2009, p. 8.

يكون للإعانات تأثير يخفف من وطأة التقلبات الاقتصادية بدعم الدخل والاستهلاك خلال الكساد، فيستعاض بها عن إجراءات تسريح العمال التي هي إجراءات محفوفة بالخطر تماشي تقلبات الدورة الاقتصادية ولا تخفف من وطأتها. وهذا النهج يهتم خصوصاً الدول التي ليس فيها نظام تأمين بطالة، وقد اعتمدت ألمانيا وإيطاليا مثلاً هذا النهج خلال الأزمة المالية والاقتصادية التي وقعت مؤخراً وحققتنا درجة من النجاح، مع العلم أن هذه النماذج قد لا يسهل نقلها خاصة إلى الدول ذات القطاعات غير النظامية الكبيرة.

تشجيع المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة

الأداة الأخيرة المستخدمة في منطقة الإسكوا هي دعم المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة، حيث تُستخدم هذه البرامج لسد عدد من الفجوات الموصوفة في الفصل الأول، بما في ذلك الدعم المقدم لتطوير القطاع الخاص، وكذلك لمعالجة الخلل في الهيكل الاقتصادي. ويتنوع تصميم هذه البرامج وتختلف غاياتها حسب البيئة الاقتصادية والاحتياجات الاجتماعية المطلوبة لتبتيها.

وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، هناك عدد من البرامج التي توفر الخدمات والدعم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة بهدف تنويع الهيكل الاقتصادي، ودعم نمو القطاع الخاص وتأمين القوى العاملة. ومن الأمثلة على ذلك صندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية، الذي يمتاز ببرنامج تدريب على المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وفيه أيضاً برنامج لدعم إنشاء الأعمال الصغيرة. وبالمثل، تقدم مؤسسة محمد بن راشد لتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة^(١٧٠)، وصندوق خليفة لتطوير المشاريع^(١٧١) في الإمارات العربية المتحدة

الإسكوا، تُطبق هذه الإعانات في بلدان مجلس التعاون الخليجي والأردن، والهدف الرئيسي منها هو مساعدة الشباب في الانتقال إلى وظيفتهم الأولى، كما أن الشباب هم محط تركيز مشروع التدريب والتشغيل الوطني في الأردن، وبرامج تشغيل الخريجين^(١٦٦) ومشروع توظيف الخريجين الجامعيين ١٩١٢ في البحرين^(١٦٧)، وبرنامج توظيف القطريين، حيث تمثل الفئة العمرية ١٥-٢٩ حوالي ٧١ في المائة من طالبي العمل الذين وجدوا وظائف من خلال البرنامج بين تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧ وأذار/مارس^(١٦٨) ٢٠١٠. ويمكن أن تصل الإعانات إلى ٥٠ في المائة من رواتب المنتفعين، كما هو الحال مثلاً في برنامج مشروع توظيف الخريجين الجامعيين ١٩١٢ في البحرين، وبرنامج التشغيل الوطني في الأردن، وبرنامج التدريب والتوظيف لصندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية^(١٦٩). وقد تغطي أيضاً جزءاً من المساهمات في الضمان الاجتماعي، كما هو الحال مثلاً في برنامج التشغيل الوطني في الأردن، ومشروع توظيف الخريجين الجامعيين ١٩١٢ في البحرين؛ وغالباً ما تكون هذه الإعانات مصحوبة ببرامج تدريبية، تجعل أصحاب العمل أكثر رغبة في تشغيل المستفيدين منها.

والجدير بالذكر أن إعانات العمل في منطقة الإسكوا تُوظف في الأساس على أنها إعانات استخدام، وتهدف إلى تشجيع أصحاب العمل على إشراك الفئات الضعيفة من العمال، والحد من البطالة الهيكلية. ويبدو أن المنطقة لم تجرّب استخدام إعانات العمل لمنع البطالة الموسمية أو الدورية في أثناء التباطؤ الاقتصادي. وبدلاً من دعم قدرة أصحاب العمل على التكيف مع الظروف الاقتصادية بتخفيف حماية العمل (وهذا يسهّل إنهاء خدمة العمال) تُدفع إعانات العمل أحياناً لدعم تدابير التشارك في العمل، والعمل لفترة قصيرة بهدف مساعدة أصحاب العمل على الحفاظ على القوى العاملة لديهم وحماية وظائفهم. وفي هذه الحالة

١٦٦. للاطلاع على المزيد من المعلومات انظر <http://www.tamkeen.bh/ar/?p=details&id=285>

١٦٧. المرجع السابق.

١٦٨. <http://www.mohamoon-qa.com/Default.aspx?action=DisplayNews&ID=7041> (تاريخ زيارة الموقع ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١).

١٦٩. صندوق تنمية الموارد البشرية. التقرير السنوي ٢٠٠٩، ص ٥٨، الجدول ٧.

١٧٠. للمزيد من المعلومات انظر <http://www.dubaided.gov.ae/arabic/dedagen/estsh/default.aspx> (تاريخ زيارة الموقع ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

١٧١. للمزيد من المعلومات انظر <http://www.khalifafund.gov.ae/Ar/HomePage/Pages/default.aspx> (تاريخ زيارة الموقع ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

الدعم لتطوير وتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة لخلق فرص العمل. وفي قطر، يلتزم جهاز قطر للمشاريع الصغيرة والمتوسطة ببناء قطاع مشاريع صغيرة ومتوسطة مزدهر^(١٧٢)، والخدمات التي يقدمها هذا البرنامج القطري تشمل رؤوس الأموال، والقروض، وضمانات القروض، أما الشركة الكويتية لتطوير المشاريع الصغيرة، فقد تمتلك أسهماً في الشركات التي تدعمها^(١٧٣). وتشمل الخدمات غير المالية التدريب، والمشورة الفنية والقانونية. وقد أنشأ بنك البحرين مركز البحرين لتنمية الصناعات الناشئة^(١٧٤)، وطوّر صندوق خليفة في الإمارات العربية المتحدة مجموعة من الخدمات المتكاملة التي تهدف إلى الجمع بين خدمات مالية وغير مالية عالية الجودة.

وفي بلدان مثل مصر، ولبنان، والأردن، واليمن تحظى المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة بدعم مشابه، لكنّه في الأساس أداة لتخفيف الفقر، ويستهدف الفقراء والمهمشين، أو العمال غير النظاميين بهدف توليد الدخل من خلال العمل الحر. فالصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن يشجع تمويل المشاريع الصغيرة، كما أن هذه البرامج تتضمن دورات التدريب والخدمات الاستشارية^(١٧٥). فالصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر، والهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات في الجمهورية العربية السورية، وصندوق التنمية والتشغيل في الأردن^(١٧٦) تموّل المشاريع الصغرى والمتوسطة لصالح الفقراء والعاطلين عن العمل بهدف القضاء على الفقر. ومعظم هذه الصناديق (تلك التي في مصر، والأردن، واليمن على سبيل المثال) مكرسة لإعانة المناطق الفقيرة والمهمشة من خلال شبكة من المكاتب المحلية.

خلاصة

عند مراجعة مدى استخدام أدوات سياسات سوق

العمل الفاعلة لمعالجة تجزئة سوق العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا، وكذلك لسدّ الفجوات المذكورة في الفصل الأول من هذا التقرير، تتبيّن قلة الاهتمام بالعمال في القطاعات غير النظامية الكبيرة في جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا باستثناء بلدان مجلس التعاون الخليجي، كما أنّ المهارة الريادية الكبيرة المستثمرة في العدد الكبير من المشاريع الصغرى والصغيرة، والقدرة الكامنة لتطويرها، ما زالت غير معروفة بها وغير مستغلة بالقدر الصحيح. ويجب أن تهدف جهود التواصل النشط مع العاملين في القطاع غير النظامي إلى دمج معرفتهم ومهاراتهم في تصنيف المؤهلات بما يتيح انتقال العمال إلى عمل مماثل في القطاع النظامي. ثانياً، لا يبدو أنّ ضعف مشاركة النساء في سوق العمل يحظى بالاهتمام الكافي. ورغم الحقيقة التي مفادها أنّ النساء المتعلّقات جيداً على وجه الخصوص يرتفع احتمال بطالتهن، لا يلاحظ وجود أي برنامج يقدم الاهتمام اللازم لهذه المجموعة. ثالثاً، في الأعوام الأخيرة، وجّهت السياسة العامة اهتماماً كبيراً لمشكلة بطالة الشباب، وقامت بلدان عدة (فلسطين في عام ٢٠٠٤، والبحرين، والعراق، والأردن في عام ٢٠٠٥، والجمهورية العربية السورية واليمن في عام ٢٠٠٦، ومصر في عام ٢٠٠٧) بتطوير استراتيجيات للشباب مع التركيز على التوظيف وتطوير المهارات بهدف دعم هذه الفئة العمرية بالذات^(١٧٧). كما تجري معالجة المشكلة الملحة المتمثلة في بطالة الشباب عبر مجموعة من التدخلات تشمل البرامج التدريبية، وإعانات البطالة، وتشجيع المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة، لكن، من خلال البرامج التي شملتها الدراسة، لم يتسن الحكم فيما إذا كان توجيه مثل هذه التدخلات يجري بطريقة تضمن تلبية الاحتياجات بالتساوي بين جميع الفئات السكانية، على جميع المستويات المهنية، وفي جميع فئات الدخل.

١٧٢. للمزيد من المعلومات انظر <http://www.qsme.net>. (تاريخ زيارة الموقع ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

١٧٣. للمزيد من المعلومات انظر <http://www.kspdc.com/index.html> (تاريخ زيارة الموقع ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

١٧٤. للمزيد من المعلومات انظر <http://www.bbicbahrain.com/visionandmission.php> (تاريخ زيارة الموقع ١٤ آب/أغسطس ٢٠١٠).

١٧٥. للمزيد من المعلومات انظر <http://www.sfd-yemen.org/ar/category/2> (تاريخ زيارة الموقع ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

١٧٦. للمزيد من المعلومات انظر <http://defjo.net/site/ar> (تاريخ زيارة الموقع ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

١٧٧. ESCWA, 2009a.

الخاص في الأنشطة التدريبية، وزيادة الفعالية في تكامل وتوجيه خدمات التوظيف، الطريقة الفضلى بلا ريب للمضي قدماً.

ويُعالج الخلل بين القطاعين العام والخاص جزئياً عبر البرامج المدعومة من المشاريع خاصة في بلدان مجلس التعاون الخليجي. غير أنّ قلة التنوع الاقتصادي، وقلة المشاريع المتوسطة الحجم، والتي تستوعب مهارات عالية وتولد القيمة المضافة، لا يمكن معالجتها من خلال سياسات سوق العمل الفاعلة وحدها، بل يجب السعي إلى حلها ضمن إطار السياسة الاقتصادية العامة. ولذلك، يدرس الفصل التالي السياسات الاقتصادية المطبقة حالياً في منطقة الإسكوا وتأثيرها في خلق فرص العمل.

ويبدو إلى حد كبير أنّ الخلل في المهارات كما تم وصفه في الفصل الأول يمثل نقطة ضعف في النظام التعليمي ونظام التعليم المهني عموماً، ويمكن معالجتها من خلال أدوات سياسات سوق العمل الفاعلة وحدها وإن كان لا يجوز ذلك. فالجهد الكبير الذي يُستثمر في تطوير أطر تأهيل وطنية هو بلا ريب أفضل الطرق لإضفاء الصبغة الرسمية على تطوير المعرفة والمهارات، وضمان قابلية الحراك، ودعم تنقل العمال. وإضفاء الصفة الرسمية على ملامح المؤهلات، من خلال التعليم المهني أيضاً، سيسهل انتقال الخريجين من المدرسة إلى العمل، كما أنّ التنسيق الإقليمي لملامح المؤهلات سيدعم التنقل وقابلية تحويل المهارات والخبرة خاصة بين المجموعة الضخمة من المهاجرين العمال. وفي المدى القصير سيشكل تحسين التنسيق بين أصحاب المصلحة، وتحسين إدماج القطاع

الفصل الرابع



Painting by © Jamil Molaeb



٤. السياسة الاقتصادية وأثرها في العمل

بخلاف ذلك، وضعت حكومات المنطقة نصب أعينها تحقيق هدف محدد هو التنويع بعيداً عن النفط وأنواع الريع الأخرى، والتوجه نحو هيكل اقتصادي ذي قاعدة أوسع، وهناك نسبة متزايدة من الاستثمار حالياً تستهدف قطاعي التصنيع والخدمات، وقد حسّنت بعض الدول في المنطقة تنافسيتهما من خلال تحديث وتبسيط البنية التحتية التنظيمية والفيزيائية.

يتناول هذا الفصل بعض الهياكل الأساسية لاقتصادات منطقة الإسكوا والسبل التي تسعى السياسة الاجتماعية من خلالها إلى مواءمتها على نحو أوثق مع المنافسة العالمية والتنمية الاجتماعية.

السياسة الصناعية وتشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة

تكمن إحدى المعضلات الأساسية لكثير من الاقتصادات في منطقة الإسكوا في هيكلها المتشردم والمتناقض في الاقتصاد والعمالة، فالقطاعات الاقتصادية ذات الحصص الكبرى في العمالة تقدم نسباً صغيرة في الناتج المحلي الإجمالي. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، يضع سوق العمل ذو الشعبتين تحديات إضافية، وفي معظم بلدان منطقة الإسكوا نجد أن أكثر من ٩٠ في المائة من جميع المؤسسات مشاريع صغيرة ومتوسطة، وهي في

لقد صممت السياسات الاقتصادية للحكومات في منطقة الإسكوا لتحقيق هدفين عامين هما: تحقيق النمو الاقتصادي، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولئن كان الهدفان المذكوران يعتمدان على بعضهما، إلا أنهما لا يعملان بالتوازي بالضرورة.

عند أخذ الاستثمار الأجنبي المباشر على أنه مؤشر لكل من المناخ الاقتصادي، والأهداف، والأولويات للجهات الاقتصادية الفاعلة في منطقة الإسكوا، يتضح أنّ تلك الأولويات متوجهة نحو تحقيق مكاسب قصيرة المدى وليس التنمية المتوسطة أو البعيدة المدى. ففي عام ٢٠٠٩، ذهب ٧١ في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر الداخل إلى المنطقة إلى ثلاث دول فقط (وهي قطر، والمملكة العربية السعودية، ومصر)، في حين تلقى البلدان الموصوفان بأنهما الأقل نمواً (اليمن والسودان) ٤ في المائة فقط مجتمعين^(١٧٨)، وقد ذهب النصيب الأكبر إلى ثلاثة قطاعات هي: النفط والغاز، والعقارات، والإنشاءات. وصحيح أنها قطاعات تولد عوائد عالية لكنها توصف بأنها استخراجية واستهلاكية أكثر منها أنشطة إنتاجية. وبالمثل، تركزت الاستثمارات داخل المنطقة في قطاعي الخدمات والعقارات^(١٧٩)، ومع أنّ هذين القطاعين يولدان النمو، إلا أنهما لا يولدان زيادة في حجم العمالة ونوعها بما يترجم هذا النمو إلى دخل أو تنمية اقتصادية واجتماعية.

١٧٨. في عام ٢٠٠٩، تلقت المملكة العربية السعودية ٣٥٥١٤ مليون دولار أمريكي، وقطر ٨٧٢٢ مليون دولار أمريكي، ومصر ١٧١٢ مليون دولار أمريكي. انظر ESCWA 2011a, p.11

١٧٩. ESCWA, 2011b, E/ESCWA/EDGD/2011/1, p. 84.

تنافس مع عدد أصغر بكثير من شركات كبيرة مملوكة من القطاع الخاص والعام وغالباً ما تهيمن على أسواقها^(١٨٠).

في ظل هذه الظروف، ستواصل السياسة الحكومية دعم المصادر الكبرى للنتائج المحلي الإجمالي، وفي الوقت ذاته، تساعد المشاريع الصغيرة والمتوسطة على معالجة الخلل في الهيكل الاقتصادي الذي حدده الفصل الأول. هذا وتتركز الجهود في مجالين رئيسيين، الأول هو تحقيق الجذب ليس للاستثمار الأجنبي المباشر فحسب بل للاستثمار المحلي الخاص أيضاً، والثاني هو تعزيز القدرة الاستيعابية للأعمال. وغالباً ما يقترن هذان الهدفان في بلدان مجلس التعاون الخليجي بهدف ثالث هو زيادة تأمين القوى العاملة.

لقد قامت جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا تقريباً بإنشاء هيئة أو هيئات لتشجيع الاستثمار^(١٨١)، وهي تقدم خدمات تتراوح من توفير المعلومات الأساسية والمساعدة، إلى خدمات أكثر شمولاً تقدم إلى المستثمرين، حيث أنشأت السودان وزارة الاستثمار التي تهدف إلى تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي، وتبسيط الإجراءات الإدارية في محطة واحدة جامعة^(١٨٢)، وهناك وزارة مشابهة في مصر تدير بوابة استثمار على الإنترنت^(١٨٣)، علماً أن الدراسات الاستقصائية لممارسة الأعمال، وهي دراسات يجريها البنك الدولي، وتقارير التنافسية التي يُعدها المنتدى الاقتصادي العالمي، تتبع بانتظام التحسينات في المناخ العام للأعمال^(١٨٤).

تضع الاستراتيجية الموحدة للتنمية الصناعية لبلدان مجلس التعاون الخليجي خارطة طريق لتسريع التنمية

الصناعية، ودعم النمو في قطاع التصنيع، وزيادة نسبة المواطنين الموظفين في قطاع التصنيع، ودعم تنمية المناطق النائية، هذا وتهدف الاستراتيجية إلى زيادة استثمار القطاع الخاص في الصناعات الثقيلة مع دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال صلتها بالشركات الكبيرة، مما يسهل وفورات الإنتاج الكبير للمشاريع الصغيرة^(١٨٥)، ويُعد استخدام المناطق الصناعية من الأدوات البارزة لتحقيق مثل هذه الاستراتيجية.

في مصر، توضح الاستراتيجية الوطنية للتنمية الصناعية ثلاث مراحل: الأولى تتمثل في تحقيق نمو صناعي أكبر بتطوير الصادرات وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، والثانية هي زيادة التنافسية الصناعية لتعزيز الانتاجية الصناعية، والثالثة هي النقل التدريجي للهيكل الصناعي من الصناعات متدنية التقنية إلى الصناعات متوسطة التقنية^(١٨٦)، كما تشمل مقومات تعطي تشجيع الاستثمار، والتنمية الصناعية، وتشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة^(١٨٧). أمّا السياسة الصناعية في الأردن، التي اعتمدت في عام ٢٠٠٨، فتركز على الصناعات المتجهة نحو التصدير بزيادة تنافسية المنتجات الصناعية الأردنية^(١٨٨)، في حين تنشُد الجمهورية العربية السورية توسيع التصنيع والعمالة في ذلك القطاع، ويهدف برنامج دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة فيها إلى زيادة تنافسية تلك المشاريع ووصولها إلى التمويل^(١٨٩).

إنّ السياسة المفضلة لعدد من الدول (الأردن، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، وعُمان، ومصر، والمملكة العربية السعودية، واليمن) هي إنشاء مناطق صناعية

١٨٠. World Bank, 2009b, pp. 3, 12.

١٨١. نرد قائمة كاملة لهيئات تشجيع الاستثمار على الموقع http://www.fdi.net/dir/ipa_sub.cfm?Regnum=4 (تاريخ زيارة الموقع ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١).

١٨٢. للاطلاع على مزيد من المعلومات انظر <http://www.africaneconomicoutlook.org>.

١٨٣. للاطلاع على مزيد من المعلومات انظر <http://investment.gov.eg/ar/Pages/default.aspx>.

١٨٤. للاطلاع على مزيد من المعلومات انظر <http://arabic.doingbusiness.org/> و <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>.

١٨٥. المادة متوفرة على الموقع <http://sites.gcc-sg.org/DLibrary/index-eng.php?action=ShowOne&BID=187>.

١٨٦. مركز تحديث الصناعة، ٢٠٠٦، إستراتيجية مصر للتنمية الصناعية، «الصناعة: فاطرة التنمية»، ص ٤ و٥. وهي متوفرة على الموقع http://www.imc-egypt.org/ar/studies/FullReport/Egypt%20National%20Industrial%20Development%20Strategy_Ar.pdf (تاريخ زيارة الموقع ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١).

١٨٧. Loewe, 2009, "Industrial Policy in Egypt." Presentation at the International Workshop on Industrial Policy in Developing Countries, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, Germany, 18-19 November 2009.

١٨٨. Mahasneh, 2008, "Jordan's Industrial Policy." Presentation at the MENA-OECD Investment Program, Manama, 18-19 November 2008.

١٨٩. Chahoud, 2009, "Syria's Industrial Policy." Presentation at the International Workshop on Industrial Policy in Developing Countries, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, Germany, 18-19 November 2009.

خاصة، وهي تقدم إجراءات عمل ميسرة، وبنية تحتية محسنة، ودعمًا مباشرًا في مجال الأعمال، وتنظيمات ضريبية خاصة، وهي مصممة لدعم المشاريع الصغيرة لتنمو وتصبح مواطن تميّز من خلال نقل التكنولوجيا الأفقية ودمجها في سلاسل القيمة. مع العلم أنّ بلدان مجلس التعاون الخليجي شهدت إنشاء المدن الصناعية، وتوفير خدمات مدعومة، بما فيها الوقود والماء بأسعار رخيصة، وكذلك توفر قروضاً بشروط ميسرة. وأدى هذا كله إلى السماح للشركات الخاصة والعامة بالتوسع بسرعة في مجالات مثل البتروكيماويات، والألمنيوم، ومواد البناء، والمواد البلاستيكية، كما يرتبط إنشاء مثل هذه المناطق في الأرياف والمناطق المحرومة بالهدف المتمثل في التنمية اللامركزية بعيداً عن العواصم ومراكز العمل الكبيرة، ويتوقع أن يكون الاستثمار في المناطق الخاصة جاذباً للمستثمرين المواطنين والأجانب، فهي توفر عنصراً معيئاً من التنظيم في بيئة مشاريع صغيرة ومتوسطة يعثرها التشرذم.

أجرت الإسكوا في عام ٢٠٠٧ دراسة خاصة لأثر السياسات الصناعية في تنافسية المشاريع الصغيرة والمتوسطة الموجودة في ٤٢ منطقة صناعية في مصر، و٢٣ في الإمارات العربية المتحدة، وأكثر من ٦٥ في الأردن^(١٩٠)، وقد خلصت الدراسة إلى أنّ توسيع قطاع التصنيع في الإمارات العربية المتحدة يمكن أن يُنسب جزئياً إلى توسيع المناطق الصناعية، فعلى سبيل المثال، صُممت مدينة دبي الصناعية لاستضافة مجموعة واسعة من شركات التصنيع من جميع الأحجام، وتعمل تحت مركز مشترك يتولى مراقبة المعايير الصناعية. أمّا في الأردن، هناك تحوّل واضح في الأولويات الوطنية من تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة إلى بلوغ الحد الأعلى من الاستثمار، وهذا ما تبينه الأجندة الوطنية ٢٠٠٦-٢٠١٥^(١٩١)، التي

يتم بموجبها توفير إضافي للشركات الكبيرة في المناطق الصناعية المؤهلة، وفي الوقت الذي نجحت فيه هذه الشركات في زيادة الصادرات، وعلى رأسها صادرات الملابس إلى الولايات المتحدة الأمريكية، تجدر الإشارة إلى أنّ نحو ٤٠ في المائة من العمال في مثل هذه المناطق عمال أجانب متعاقدون، ويأتي أغلبهم من الدول الآسيوية^(١٩٢).

لقد تكلل هدف جذب المزيد من الاستثمارات بالنجاح بالقدر الذي ازداد فيه الاستثمار الأجنبي المباشر المتدفق إلى المنطقة في السنوات الأخيرة، ويوضح الشكل ١٢ مدى سيطرة الاستثمار الأجنبي في المملكة العربية السعودية على الوضع في المنطقة، لكنّه أيضاً يوضح الموقف القوي لمصر بصفتها ثالث أكبر مستقبل لهذا الاستثمار، فقد تلقت المملكة العربية السعودية نحو ٥٠ في المائة من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة، في حين بلغت النسبة التي تلقتها بلدان مجلس التعاون الخليجي مجتمعة نحو ٧٠ في المائة^(١٩٣)، لكننا إذا أخذنا نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر في الناتج المحلي الإجمالي في الحسبان، فإنّ لبنان، والأردن، وقطر هي الدول الأنجح في المنطقة في عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩^(١٩٤).

لكنّ الجانب القاتم لمثل هذا النجاح يكمن في نمط التوزيع على القطاعات، وهذا ما أشار إليه البنك الدولي في تقرير حديث (شمل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعمومها)، حيث تواصل الصناعات الاستخراجية والعقارات جذب النسبة الكبرى من الاستثمار الأجنبي المباشر^(١٩٥)، بل حتى في الاقتصادات التي تمتاز بتنوع أكبر، مثل الاقتصاد المصري، نجد أنّ ٥٣ في المائة من مجموع الاستثمار الداخل إلى البلاد في عام ٢٠٠٩ ذهب إلى قطاع البترول، وصناعته هي من الصناعات التي لا تتطلب كثافة في الأيدي العاملة^(١٩٦).

١٩٠. ESCWA, 2007, pp. 43-44 and p. 53.

١٩١. الأردن. الأجندة الوطنية: الأردن الذي نريد (٢٠١٥-٢٠١٠). المادة متوفرة على الموقع http://docs.amanjordan.org/laws/jordan/rights_32/3184.html.

١٩٢. ESCWA, 2007, p. 56.

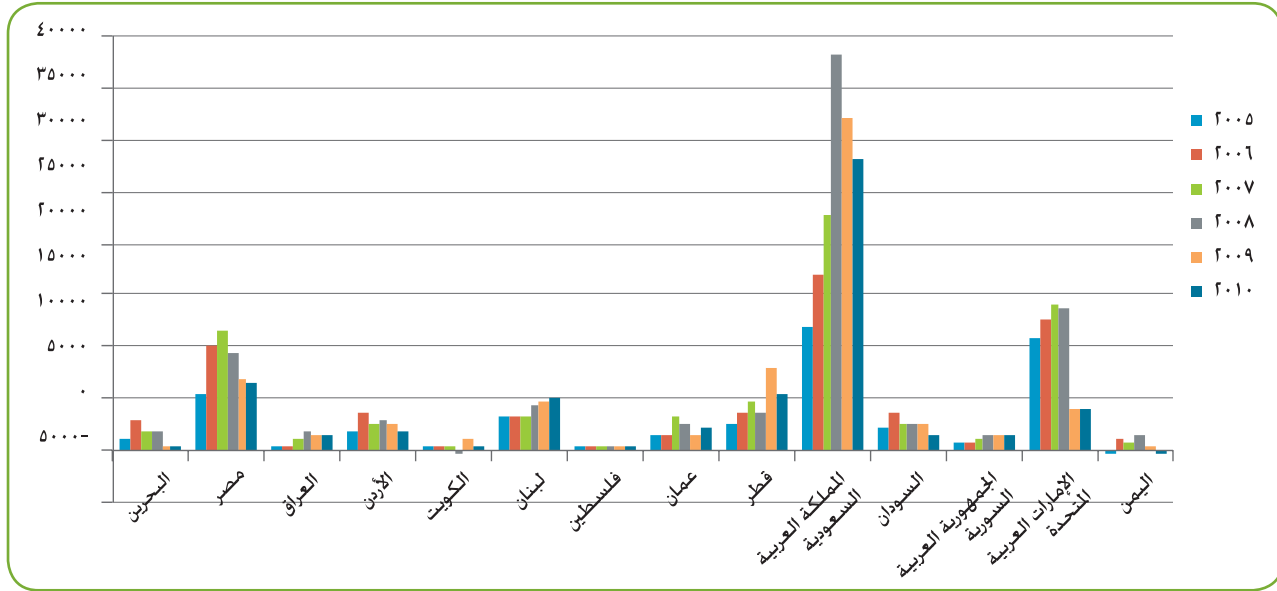
١٩٣. شكل المرفق ١٥.

١٩٤. ESCWA, 2011a, p. 3.

١٩٥. World Bank, 2011b, p.32.

١٩٦. ESCWA, 2011a, p. 25.

الشكل ١٢- الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان الأعضاء في الإسكوا.
٢٠٠٥-٢٠١٠



المصدر: قاعدة بيانات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

والزراعة. وصحيح أنَّ هذا الحال مستمر، إلا أنَّ قطاع التصنيع والخدمات مثل النقل، والاتصالات، والتجارة والسياحة تزيد حصص القطاع بسرعة. وبعد التصنيع اليوم ثاني أكبر القطاعات في مصر والأردن (يحل بعد فئة «أنشطة أخرى»)^(١٩٨)، لكن نظراً إلى حصته البالغة ١٣,٦ في المائة في الإمارات العربية المتحدة، و١٢,٤ في البحرين، و١٠ في المائة في المملكة العربية السعودية، فقد اكتسب أهمية في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وقد كانت نسب النمو طويلة الأمد^(١٩٩) في قطاع التصنيع مبهرة في المنطقة وخاصة في الإمارات العربية المتحدة والبحرين وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية واليمن (وإن كان من خط أساسي أدنى). أما في مصر والأردن، فقد نما القطاع أكثر من ٦ في المائة سنوياً. ويُشار إلى أنَّ المجموعة الأهم الثانية من محركات النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي هي

وفي الوقت ذاته، تبرز بلدان من مجموعة مجلس التعاون الخليجي تقدماً نحو التنوع الاقتصادي. فقد أشار تقرير نشرته حديثاً الهيئة العامة للاستثمار في المملكة العربية السعودية حول الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أنَّ ثلث الاستثمار الأجنبي المباشر فقط في عام ٢٠٠٩ استهدف قطاع البترول والصناعات المرتبطة به، في حين ذهب الربع إلى قطاعي الإنشاءات والعقارات، وتوزع الباقي على مجموعة واسعة من الصناعات والخدمات الأخرى^(١٩٧).

الاتجاهات الاقتصادية

على مر السنوات، كانت القطاعات الاقتصادية الأهم لجميع البلدان الأعضاء في الإسكوا هي استخراج الموارد الطبيعية، والإدارة العامة والخدمات العامة،

١٩٧. Saudi Arabian General Investment Authority, 2010, p. 10.

١٩٨. جمع شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة ضمن حسابات الإحصاءات الوطنية أنشطة مثل الوساطة المالية، والعقارات، والإدارة العامة، والخدمات الاجتماعية العامة، خت فئة «أنشطة أخرى». وبما أنَّ الإدارة العامة والخدمات الاجتماعية العامة مثل الصحة والتعليم يُرجح أن تكون الغالبة في هذا القطاع. وبما أنَّ المصارف في بلدان معينة ما زالت عائدة للملكية العامة. تعتبر فئة «الأنشطة الأخرى» المؤشر على حجم القطاع الحكومي.

١٩٩. البيانات الواردة في هذا الفصل تعود إلى جدول المرفق ١١، ما لم ينشر إلى خلاف ذلك.

كثافة خلق فرص العمل نتيجة النمو الاقتصادي (المرونة)

من حيث التنمية، هناك مسألة أخرى يجب التفكير فيها، وهي قدرة مثل هذا النمو على توفير العمالة. ومع الأسف، تتسم قاعدة المعلومات بالغموض، فالنسبة المئوية للتغير في العمالة مقابل كل نسبة مئوية للتغير في الناتج المحلي الإجمالي (المرونة) كما تحسبها منظمة العمل الدولية تتراوح من حدٍ متدنٍ يبلغ ٠,٣٤ في البحرين والسودان، و٠,٣٧ في لبنان، إلى حدٍ مرتفع يصل ١,٠٥ في اليمن. ويتجلى من البيانات والنمو أحدث تأثيراً كبيراً ومباشراً في العمالة في قطر، والجمهورية العربية السورية، واليمن، أما البحرين ولبنان فيحاجة إلى نسب نمو أكبر من أجل تحقيق زيادة مشابهة في العمالة (الجدول ١٠).

الإنشاءات، والنقل، والاتصالات، والتجارة، والضيافة، حيث بلغت نسب النمو نحو ١٠ في المائة في معظم البلدان. أما خارج بلدان مجلس التعاون الخليجي، فإنَّ نسب نمو القطاعات البالغة ١٠ في المائة فهي في الغالب استثناءات، ولا يتم تحقيقها حالياً إلا في قطاع الإنشاءات في العراق، والتجارة والضيافة في اليمن. كما أنَّ محركات النمو في غير بلدان مجلس التعاون الخليجي هي الإنشاءات، والتجارة، والاتصالات، حيث تتراوح نسب النمو من ٦,٧ في المائة إلى ٨,٢ في المائة. وفي مختلف بلدان المنطقة، تُسجل قطاعات التعدين والمرافق العامة مستويات من النمو أدنى منها في القطاعات الأخرى التي تتفوق في معدلات النمو. إلا أنَّ لقطاعات التعدين والمرافق العامة مساهمة هامة في الناتج المحلي الإجمالي.

الجدول ١٠- التغير في فرص العمل نتيجة التغير في النمو في مجموعة من البلدان الأعضاء في الإسكوا. ١٩٩٢-٢٠٠٨				
البلد	التغير في مجموع فرص العمل نسبة إلى التغير في مجموع الناتج المحلي الإجمالي، ١٩٩٢-١٩٩٦	التغير في مجموع فرص العمل نسبة إلى التغير في مجموع الناتج المحلي الإجمالي، ٢٠٠٠-٢٠٠٤	التغير في مجموع فرص العمل نسبة إلى التغير في مجموع الناتج المحلي الإجمالي، ٢٠٠٤-٢٠٠٨	التغير في مجموع فرص العمل نسبة إلى التغير في مجموع الناتج المحلي الإجمالي، ٢٠٠٨-٢٠١٢
الأردن	١,٩٩	٠,٣٦	٠,٦٩	٠,٥٨
الإمارات العربية المتحدة	١,٣٨	١,٣٣	٠,٨٨	٠,٥١
البحرين	٠,٦٨	٠,٦٦	٠,٤٤	٠,٣٤
الجمهورية العربية السورية	٠,٦٩	٢,٩٩	٠,٦٥	١,٠٣
السودان	١,٤٠	٠,٤٤	٠,٤٣	٠,٣٤
عمان	١,٢١	٠,٦٣	٠,٥٠	٠,٤٢
قطر	٠,٣٧	٠,٢٨	١,٢٦	١,٠٣
الكويت	٠,٠٢	٢,٩٣	٠,٤١	٠,٤٦
لبنان	٠,٦٩	٠,٩٢	٠,٥٢	٠,٣٧
مصر	٠,٦٧	٠,٤٨	٠,٨٢	٠,٥٧
المملكة العربية السعودية	١,٩٩	١,٧٤	١,٠٠	٠,٦٨
اليمن	١,٠٩	٠,٦٠	١,١٢	١,٠٥
المتوسط	١,٠٢	١,١١	٠,٧٣	٠,٦٢

المصدر: منظمة العمل الدولية، المؤشرات الرئيسية لسوق العمل المتوفرة على الموقع <http://www.ilo.org/kilm>.

الزراعي، حيث نجد أنّ مقابل كل نقطة مئوية في نمو الناتج المحلي الإجمالي هناك أكثر من ٠,٥ في المائة من الوظائف تتم خسارتها في القطاع الزراعي لأنّ الناس ينتقلون إلى وظائف ذات قيمة أكبر، علماً أنّ أسرع القطاعات تفاعلاً مع النمو الاقتصادي هي التجارة، والضيافة (٠,٩ في المائة)، و«القطاع العام» (١,٨٦ في المائة)، أمّا تأثير العمالة بالنمو الاقتصادي في النقل، والاتصالات، والإنشاءات، والتصنيع فتبلغ نسبته نحو ٠,٥ في المائة، في حين بلغت النسبة العامة للمرونة بالنسبة إلى النمو في الاقتصاد الفلسطيني في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٩ ١,١٧ في المائة.

يوضح الشكل ١٣ الأهمية النسبية للقطاعات المختلفة في الاقتصادين الأردني والفلسطيني، ويبيّن أيضاً أنّ الوزن النسبي لفئة «أنشطة أخرى»، من حيث نسبتها في الناتج المحلي الإجمالي، كبير جداً، كما أنّ خلق الوظائف في هذا القطاع بصفته رد فعل على الارتفاع في الناتج المحلي الإجمالي عالٍ جداً أيضاً، أمّا الإنتاجية فهي متدنية نسبياً، وتوضح الرسوم مستوى إنتاجية عاملاً متدنياً في الاقتصاد الفلسطيني وفروقات أصغر في الإنتاجية بين القطاعات الاقتصادية مما هو الحال في الاقتصاد الأردني، ناهيك عن أنّ الإنتاجية المتدنية جداً للقطاع الزراعي في فلسطين تقم بحد ذاتها مؤشراً واضحاً على السبب الذي يجعل الناس ينتقلون نحو أنشطة أعلى قيمة في أوقات النمو الاقتصادي.

اتجاهات الإنتاجية

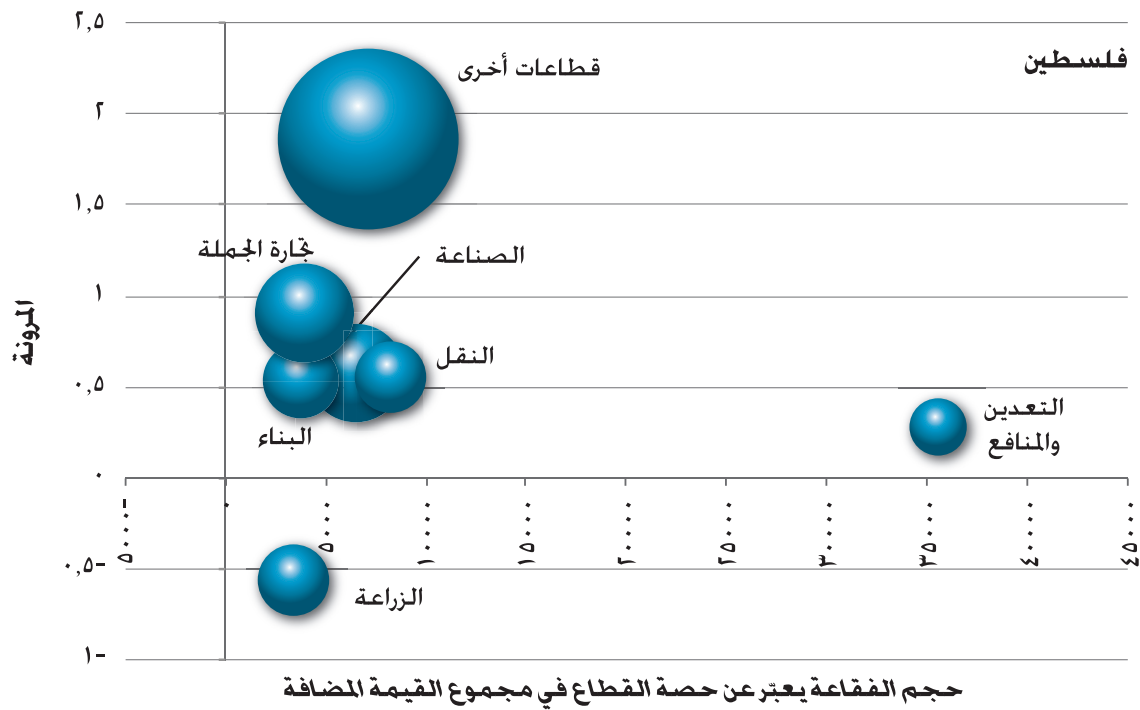
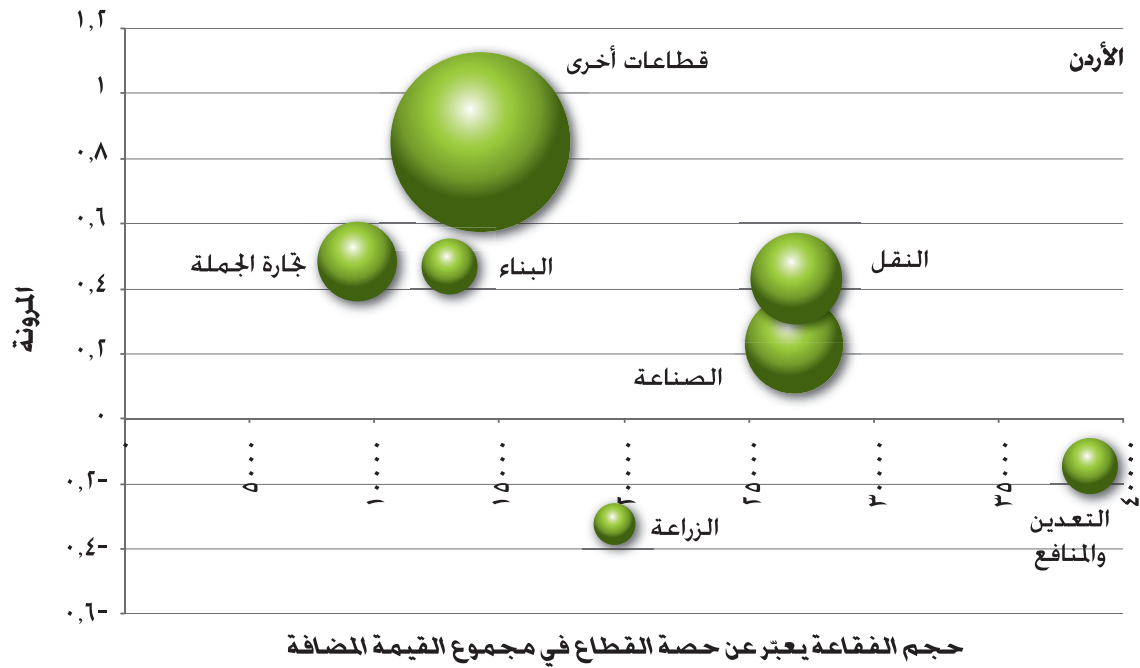
يعد ارتفاع نسبة العمالة الذي يحدثه النمو الاقتصادي في قطاعات معينة من اقتصادات منطقة الإسكوا مؤشراً على القدرة على توليد أعداد كبيرة من الوظائف في أوقات الانتعاش الاقتصادي، لكن خلال فترات التراجع الاقتصادي غالباً ما تُفقد هذه الوظائف بسرعة. كما يوحي ارتفاع مرونة العمالة بوجود نمو ضئيل في إنتاجية العمال الموظفين، وإذا دققنا النظر في الإنتاجية حسب القطاع فسنجد صورة أوضح.

وتدني المرونة بين النمو وفرص العمل قد يعني ارتفاعاً في الإنتاجية. ولأنّ مستوى المرونة يختلف كثيراً بين قطاع وآخر، يمكن لصانعي السياسات دراسة العلاقة بين النمو وفرص العمل من خلال التوقف عند الفوارق بين القطاعات. غير أنّ المعلومات المتوفرة عن العلاقة بين النمو وفرص العمل في القطاعات المختلفة في الاقتصاد غير وافية. ووفقاً لتقرير حديث أعدته المفوضية الأوروبية، إذا بلغت نسبة النمو في قطاع الزراعة أو الصناعة في مصر واحداً في المائة، تبلغ نسبة النمو في فرص العمل ٠,٣٥ في المائة. أمّا إذا بلغت نسبة النمو واحداً في المائة في قطاع الخدمات، فقد تصل نسبة النمو في فرص العمل إلى ضعف ما تسجله في قطاع الزراعة أو الصناعة (٠,٨٥ في المائة) (٢٠٠).

إنّ مجموعات البيانات الإحصائية المتوفرة لدى الإسكوا تتيح المجال لحساب المرونة القطاعية فقط لعدد محدود من الدول ذات السلاسل الزمنية الواضحة حول العمالة حسب القطاع الاقتصادي (الأردن، والجمهورية العربية السورية، وفلسطين، والمملكة العربية السعودية)، وترد النتائج في جدول المرفق ١١. وفي حالة الأردن، تخفي نسبة المرونة العامة البالغة ٠,٥٦ في المائة للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٨ فروقات كبيرة بين القطاعات، ويكمن أكبر تأثير للعمالة بالتغيرات في النمو الاقتصادي في فئة «أنشطة أخرى» (أو «القطاع العام») (٢٠١)، حيث يؤدي ارتفاع النمو بمقدار ١ في المائة إلى زيادة مقدارها ٠,٨٥ في المائة في العمالة، أمّا استجابة العمالة للنمو في الإنشاءات، والتجارة، والضيافة، والنقل، والاتصالات فتبلغ نحو ٠,٤٥ في المائة. ويتجلى دور الزراعة بصفاتها قطاعاً احتياطياً في أوقات الأزمات من خلال مرونتها السلبية التي تبلغ ٠,٣ في المائة، وعندما يتحسن الاقتصاد، ينتقل الناس من العمل في ظل الظروف المتقلبة في الزراعة مما يؤدي إلى خسارة وظائف، لكنّ العلاقة السلبية تعني أيضاً أنه في أوقات الأزمات يعود الناس إلى العمل في الزراعة.

تظهر البيانات الواردة من فلسطين دوراً مماثلاً للقطاع

الشكل ١٣- نسب مساهمة القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي، والإنتاجية والمرونة في الأردن وفلسطين



المصدر: أنظر جدول المرفق ١١: تحقيق الناتج المحلي الإجمالي، والتوظيف، والإنتاجية والمرونة.

وقطاعات التعدين والمرافق العامة هي القطاعات التي تسجل أعلى إنتاجية في البلدان الأعضاء في الإسكوا، يليها قطاع النقل والاتصالات في الجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وعمان، وفلسطين، وقطر، ولبنان، ومصر، واليمن؛ أو قطاع التصنيع^(٢٠٢) في الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والمملكة العربية السعودية.

في أرجاء المنطقة، نجد أنّ بعض القطاعات ذات نسب النمو الأعلى على مر السنوات العشر الماضية هي في الوقت نفسه ذات الإنتاجية الأقل لكل شخص موظف، ومثال ذلك قطاع الإنشاءات في الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وعمان، وقطر، والكويت، واليمن. وتشير البيانات المتوفرة إلى أنّه في العراق، وفلسطين، ومصر، واليمن هناك ٤٠ في المائة إلى ٥٥ في المائة من الموظفين يعملون في قطاعات تتسم بتدني الإنتاجية دون المعدّل^(٢٠٣). وفي الأردن

والسودان ترتفع هذه النسب أكثر، حيث تبلغ ٧٧ في المائة، ويُعزى سبب هذا في الأردن إلى ارتفاع عدد الأشخاص الموظفين في «القطاع الحكومي» (نسبة تفوق ٥٩ في المائة من العمالة تقع في فئة «أنشطة أخرى»). وفي السودان أكثر من ٤٠ في المائة من العمال موظفون في القطاع الزراعي. أمّا في بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي، فنسبة أولئك العاملين في القطاعات ذات الإنتاجية دون المعدل مرتفعة أيضاً: ٨٤ في المائة في المملكة العربية السعودية (وذلك في جلّه ناتج من أنّ نسبة تفوق ٥٠ في المائة من العمالة تقع في فئة «أنشطة أخرى»)، و ٥١ في المائة في عُمان (وذلك لأسباب مشابهة)، و ٦٢ في المائة في قطر (والسبب الرئيسي في ذلك هو أنّ ٤٠ في المائة تقريباً من العمالة تقع في قطاع الإنشاءات). وهناك حسابات جديدة أجراها صندوق النقد الدولي تُظهر إنتاجية متدنية نسبياً ومستمرة في معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي، كما تبين تدهور عوامل الإنتاج في عُمان، وقطر، والمملكة العربية السعودية.

الجدول ١١ - مساهمة عوامل الإنتاج في نمو الناتج المحلي الإجمالي. ومتوسط معدّل النمو للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٠					
الناج المحلي الإجمالي	رأس المال	القوى العاملة	رأس المال	عامل الإنتاجية الإجمالي	
بلدان مجلس التعاون الخليجي					
٨,٨	٢,٧	٣,٠	٠,٩	٢,٢	الإمارات العربية المتحدة
٥,٦	٢,٤	٠,٩	٠,٤	١,٩	البحرين
٤,٤	٣,٣	١,٨	٠,٤	١,١-	عمان**
٩,٢	٧,٢	٢,٨	٠,٥	١,٣-	قطر
٥,٨	٣,٠	١,٨	٠,١	٠,٩	الكويت
٣,٥	٢,٠	١,٩	٠,٧	١,٠-	المملكة العربية السعودية
عدد مختار من البلدان المتقدّمة					
٢,٦	٠,٩	٠,٥	٠,٧	٠,٦	النرويج
٦,٠	١,١	١,٦	٠,٥	٢,٨	سنغافورة
٢,٤	١,٢	٠,٧	٠,٣-	٠,٧	الولايات المتحدة الأمريكية

المصدر: IMF, 2011b, p. 47.

* يُعرّف رأس المال البشري وفق سنوات الدراسة لدى القوى العاملة.

** احتسب نمو رأس المال البشري لعُمان من معدل بلدان مجلس التعاون الخليجي.

٢٠٢. جدول المرفق ١١.

٢٠٣. أسقط نصيب العامل من الناتج المحلي الإجمالي من حساب المتوسطات في قطاعات التعدين والمرافق العامة.

بهدف تقييم التقدم التنموي، يعتمد المنتدى الاقتصادي العالمي ثلاث فئات حسب محركات النمو، وهي: الاقتصاد المحفّز بالعوامل، والاقتصاد المحفّز بالفعالية، والاقتصاد المحفّز بالابتكار. ووفقاً إلى هذا التصنيف، ومن بين البلدان الأعضاء في الإسكوا الـ ١٠ المشمولة في أحدث تقرير، فقط الإمارات العربية المتحدة والبحرين هما في فئة الاقتصاد المحفّز بالابتكار، وتقترب منهما عُمان. أما الأردن ولبنان، فقد صنفاً في خانة الاقتصادات المحفزة بالفعالية، في حين وُصفت الجمهورية العربية السورية، وقطر، والكويت، ومصر، والمملكة العربية السعودية بأنها في طور الانتقال من الاقتصادات المحفزة بالعوامل إلى الاقتصادات المحفزة بالفعالية، أمّا اليمن، فما زال النمو فيها محفّزاً بالدرجة الأولى بتراكم العوامل^(٢٠٤).

ومن بين أهم العوامل التي تدعم النمو المحفّز بالفعالية جودة التعليم الثانوي والعالي، وجودة البضائع، وأسواق العمل، والأسواق المالية، وكذلك جودة البنية التحتية والمؤسسات. ويجب إجراء المزيد من الأبحاث للتعلم في دراسة الصلات بين السياسات في هذه المجالات من ناحية، وبين توسيع النمو، والإنتاجية، والعمالة من ناحية أخرى.

خلاصة

لقد تمّ تبيان التحدي المتمثل في زيادة عدد الوظائف ونوعيتها في آن واحد لخدمة القوى العاملة المتزايدة بسرعة، وتقف منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعمومها أمام هذا التحدي^(٢٠٥)، الذي يسري على البلدان الأعضاء في الإسكوا أيضاً. ويوحي تحليل المعلومات المتوفرة أنّ راسمي السياسات يعون هذا التحدي، وأنهم يطورون مؤسسات وأدوات لمواجهته، لكن من الناحية العملية، يبدو أنّ النمو الاقتصادي، والحاجة إلى توليد عدد كبير من الوظائف، سبقا من حيث الأولوية الاهتمام

بجودة العمالة. وفي منطقة الإسكوا حتى يومنا هذا، أكملت الأردن، والجمهورية العربية السورية، وعُمان، واليمن فقط برامجها القطرية للعمل اللائق مع منظمة العمل الدولية^(٢٠٦)، وصحيح أنّ نسب النمو المثيرة للإعجاب في قطاع التصنيع، والنقل، والاتصالات مشجعة، إلا أنها تبدو مدعومة بالمعونات إلى حدّ كبير من خلال الردّيات الضريبية ومعونات الطاقة، وهناك حاجة إلى تحديد العوامل المحركة التي تقف وراء مثل هذا النمو، وتحديد الفرص لزيادة الإنتاجية وتحسين الوظائف.

تتخذ بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي مقارنة أكثر تكاملاً، وتجمع بين السياسة الصناعية التي تهدف إلى تطوير الصناعات الوطنية، والهدف العام المتمثل في تأميم القوى العاملة. وبخلاف مسار التطور الذي يتسم في غالبه بتدني المهارات، وتدني الإنتاجية، والاعتماد على العمال الأجانب، هناك عدد من الشركات المملوكة للدولة، ومنها عمالقة الصناعات الثقيلة مثل الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك)، ومعرض ألنوم الشرق الأوسط، وشركات التكنولوجيا مثل شركة مبادلة للتنمية وشركة استثمار التكنولوجيا المتطورة (أتيك) في أبو ظبي، وشركات الخدمات مثل اتصالات وموانئ دبي العالمية، وكلها تقدم وظائف عالية الدخل وذات قيمة مضافة عالية إلى نسبة كبيرة من العمال المواطنين. ومع أنّ نسبة الموظفين المواطنين فيها لا تضاهي نظيرتها في الإدارة العامة، إلا أنّ نسبة الموظفين السعوديين في عمليات شركة سابك في السعودية تفوق ٧٥ في المائة. وفي مطلع ٢٠١٠، وظّفت شركة اتصالات ٣٦ في المائة من طاقمها من الإماراتيين (بلغ عددهم ٣٦٠٠ موظف)، مما يساعد على بناء المهارات الفنية في القوى العاملة الوطنية.

بغية وضع مفهوم لسياسة اقتصادية ستعمل على مواجهة تحديات النهوض بعدد الوظائف ونوعيتها في سوق العمل، وتستهدف مجالات ومجموعات اجتماعية معينة، لا غنى

٢٠٤. World Economic Forum, 2011, p. 14.

٢٠٥. Nabli, 2007, p. 66.

٢٠٦. منظمة العمل الدولية. البرامج القطرية للعمل اللائق. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/countries/index.htm>

الحكومات في سياساتها الاقتصادية والاستثمارية، ومن المفترض توفر معلومات إضافية للحكومات الوطنية لهذا الغرض.

عن التوصل إلى فهم مفصّل لمزايا القطاعات الاقتصادية المحددة، وأنماط نموها، وخصائص العمالة، لكن للأسف، قلة من المعلومات متاحة للعامة، وهي لا تكفي لتوجيه

الفصل الخامس



Painting by © Jamil Molaeb



٥. خلاصة التقرير

في الاقتصاد. والجدير بالذكر أنَّ تحسين نوعية العمل يضاهي في أهميته خلق فرص عمل جديدة للاستفادة من جميع المهارات المتوفرة. وعند مراجعة عدد من الأدوات المتاحة (تنظيم سوق العمل، وسياسات سوق العمل الفاعلة، والسياسة الاقتصادية) يمكن استخلاص الاستنتاجات التالية.

إصلاح أنظمة العمل

أدى تخفيض عدد العاملين في القطاع العام، في سياق الإصلاحات الهيكلية وتخفيف الشروط في قوانين العمل، إلى وضع صعب يعاني منه الشباب من أصحاب التحصيل العلمي الجيد. ومع إغلاق أبواب القطاع العام أمام القوى العاملة الجديدة، ومع اعتماد أجزاء كبيرة من القطاع الخاص على القوى العاملة المتدنية المهارات، ليس من السهل على أصحاب التحصيل العلمي الجيد إيجاد فرص عمل مناسبة، وإحصاءات البطالة المبيّنة في الفصل الأول تدلّ على هذه المشكلة.

وإذا كان المتوقع من إصلاح الأنظمة، بما في ذلك رفع الضوابط عن أسواق العمل، أن يزيد الطلب على العمال، يبدو أنَّ هذا الإصلاح، إذا أُريد له أن يكون فعالاً، يجب أن يسير جنباً إلى جنب مع تحرير الأسواق. وقد أشارت الدراسات التي تناولت سرعة الإصلاح الاقتصادي إلى صعوبة في ظل الاقتصاد السياسي، حيث تعرقل مجموعات

يظهر تعارض واضح بين البيئة الاقتصادية والسياسية الشديدة التقلب في البلدان الأعضاء في الإسكوا، وبين الهياكل الاقتصادية المتجزئة والجامدة، وكذلك بين أنماط التشغيل داخل بلدان المنطقة. ومع التعمق في التحليل، يبدو أنَّ المرونة الاقتصادية بمفهومها السائد تعني التقسيم إلى قطاع نظامي يحظى بالحماية، وقطاع غير نظامي (أو في بلدان مجلس التعاون الخليجي، ما يعرف بالتعاقد في حالة العمال الأجانب)، وهو بمثابة احتياطي اقتصادي ينمو أو يتراجع مع الدورة الاقتصادية. وهكذا، يبدو أن التصحيح يركز على القطاع غير النظامي من الاقتصاد، وهذا يعني ضمان المزيد من الحماية للقطاع النظامي. وما يحدث في الواقع أنَّ الفقراء يحمون الأغنياء.

ووفقاً للتقديرات الحالية، يعد القطاع غير النظامي^(٢٠٧) مصدراً لثلث الناتج المحلي الإجمالي وثلثي فرص العمل، كما أنَّ الفوارق في الإنتاجية والتفاوت الكبير في مرونة النمو بين القطاعات تجدد بيان تقسيم الاقتصاد إلى شريحة تنسم بتدني المهارات، وتدني الإنتاجية، وتدني القيمة المضافة (لكل من الاقتصاد وسوق العمل)، وقطاعات أخرى أكثر ربحاً لكنها أصغر حجماً. وتكتمل الصورة بتركيبة المشاريع السائدة، أي بوجود عدد محدود من الشركات الكبيرة القائمة في بحر من المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

والتحدي الذي يفرضه هذا الوضع على صانعي سياسة سوق العمل هو إيجاد طرق للتغلب على مثل هذا التجزؤ، ودمج جميع الموارد البشرية المتاحة للاستخدام المنتج

سياسة سوق العمل الفاعلة

يمكن لسياسة سوق العمل الفاعلة في البلدان الأعضاء في الإسكوا الاستفادة من تحسين التكامل بين الأدوات المتعددة المتاحة، كما قد يساهم تحسين التنسيق بين أصحاب المصلحة، ومنهم المانحون، في زيادة الفعالية. وقد طورت بلدان معينة من مجموعة مجلس التعاون الخليجي نماذج تبشر بالتكامل، إذ تجمع بين خدمات التوظيف والمشورة التدريبية والفنية، وتوفير التمويل والدعم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة.

والظاهر أنَّ البرامج المستخدمة حالياً تتبع التجزئة القائمة في سوق العمل أو تعززها، ومعظمها إما يستثني المواهب الموظفة حالياً في القطاع غير النظامي، أو ليس مصمماً للوصول إلى هذه المواهب. كما إنَّ برامج الدعم المقدم لأصحاب العمل الحر والمشاريع الصغرى، والتي تستخدم خصوصاً (خارج بلدان مجلس التعاون الخليجي) لتخفيف حدة الفقر، يمكن توسيعها لتشمل عنصر المؤهلات، الذي يُصمم خصيصاً لشمول مواهب ريادة الأعمال في المشاريع الصغيرة والمتوسطة. ومن خلال إشراك المشاريع الصغيرة وشمولها في برامج التعليم والتدريب المهني، يؤدي نهج التدخل في سياسة سوق العمل إلى تصحيح الخلل، والارتقاء بالمستوى المهني، وزيادة الإنتاجية. ويساعد الجمع بين برامج الأشغال العامة وبرامج التدريب على تحسين المهارات في صفوف الفئات السكانية التي تحتاج إلى ذلك.

وبرامج سوق العمل الفاعلة هي أدوات فعالة ضمن حدود معينة، لكنّها ليست علاجاً كاملاً لجميع عيوب سوق العمل. فالبرامج التدريبية على وجه الخصوص ليست بديلة للتعليم المهني الواسع، والتعليم المهني بدوره ليس بديلاً للتعليم المدرسي العالي الجودة، بل يجب أن يبنى عليه، وعيوب النظام التعليمي لا يمكن حلها بسياسات سوق العمل الفاعلة.

كبيرة من رواد الأعمال مهيمنة على السوق دخول رواد جدد^(٢٠٨). كما إنَّ خصخصة القطاعات الإستراتيجية، في عملية افتقرت في الغالب إلى الشفافية، والتراجع عن الأنظمة التي توفر الحماية، أدت إلى ظهور فكرة مفادها وجود تعارض في المصالح بين الدولة ومجتمع الأعمال^(٢٠٩). ويبدو أنَّ مصلحة الذين يعملون في القطاع النظامي أو يسعون إلى العمل فيه، ونسبتهم ٥٠ في المائة من مجموع القوى العاملة في المنطقة، باتت عرضة للتجاهل بفعل قرار حكومي، من غير تأمين فرص عمل بديلة، أو السماح بتحريك جماعي لمعارضة هذا التجاهل.

ويعمل الإنفاذ العشوائي لقوانين العمل على زيادة الغموض وصعوبة تتبع البيئة الاقتصادية العامة، ويؤدي إلى زعزعة الثقة في دور الحكومة بصفتها راعية للمصلحة العامة. وهذا يعزز الفكرة القائلة بأنَّ القوانين التي تسري على الجهات الفاعلة الاقتصادية ليست نفسها. ولذلك تأثير غير متناسب على المشاريع الصغيرة والمتوسطة التي لا تتمتع في الغالب بالصلات أو النفوذ لتسيير أمورها. ولهذا الإنفاذ العشوائي ضرر آخر يتمثل في ردع الاستثمار الأجنبي، خاصة الاستثمار في أنشطة طويلة المدى تحتاج إلى وقت حتى تظهر ولا تقدم مكاسب سريعة.

ومن جهة أخرى، تبيّن التفاوتات الشاسعة في ديناميات النمو والعمالة بين القطاعات والمجالات الاقتصادية الصعوبة في إيجاد تنظيم كافٍ يقدم مقاساً متساوياً لكلٍ من المجالات العالية الإنتاجية والمجالات التي تتطلب كثافة في الأيدي العاملة. كما أنَّ التعقيد المتزايد لعلاقات العمل يتطلب نظام إدارة مرناً يتجاوز قدرة الحكومات بمفردها. والمطلوب من القوانين والأنظمة تحديد المعايير العامة التي تحترم حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية. لكن من الضروري أن تُستكمل هذه الأنظمة والقوانين بآليات تنظيم ذاتي من خلال استخدام الاتفاقيات الجماعية بين الشركاء الاجتماعيين. والمقصود بذلك الاتفاقيات التي تتسم بمرونة كافية للتأقلم مع ظروف القطاعات الاقتصادية المختلفة.

٢٠٨. World Bank, 2009b, pp. 9 and 183.

٢٠٩. International Monetary Fund, 2011a, pp. 2-3.

وتحمل ملامح التأهيل الوطنية بشائر جيدة. فهي أداة واحدة يمكن من خلالها قياس المعرفة المكتسبة في مؤسسات مختلفة، وكذلك جمع مقدمي التعليم والتدريب المختلفين في شبكة مؤهلات واسعة، وسيكون هذا خطوة نحو إزالة أحد أسباب بطالة الشباب المرتبط «بإعطاء إشارات»، إذ أنه يعطي أصحاب العمل المزيد من المعلومات عن معرفة ومهارات الموظفين المحتملين، كما يمكن أن يكون طريقة لتثبيت المعرفة والخبرة المكتسبة خارج القنوات النظامية مثل تلك المكتسبة في القطاع غير النظامي.

السياسة الاقتصادية

لقد وضعت اقتصادات البلدان الأعضاء في الإسكوا سياساتها الصناعية وسياساتها الاقتصادية العامة لتحقيق النمو الكبير والتنوع الاقتصادي، وخلق فرص العمل الوفيرة واللائقة. غير أن الأداء الاقتصادي العام لمعظم البلدان الأعضاء في الإسكوا في العقد الذي ينتهي بمطلع عام ٢٠١١ لم يخلُ من التعثر، وقد أدت معدلات النمو القوية البالغة نحو ٤,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مقترنة بتدني التضخم، واستقرار الاقتصادات الكبيرة حتى في ظل الأزمة المالية العالمية، إلى توفير أساس جيد لتحقيق أهداف إنمائية أوسع.

لقد حققت البلدان الأعضاء في الإسكوا أيضاً تقدماً في التنوع الاقتصادي، إذ سجلت قطاعات الصناعة التحويلية، والنقل، والاتصالات، والتجارة والسياحة معدلات نمو مشجعة. فقطاع الصناعة التحويلية هو ثاني أكبر القطاعات في الأردن ومصر، وهو آخذ في التوسع في عدد من بلدان مجلس التعاون الخليجي. ويكتسب قطاعا النقل الحديث والاتصالات أهمية متزايدة في الاقتصادات.

وأما معدل التشغيل فارتفع بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٧ بمتوسط سنوي لم يتجاوز ٢ في المائة. وهذا لم يكن كافياً

لاستيعاب القوى العاملة^(٢١٠)، أما معدل كثافة تأمين فرص العمل بالنسبة إلى النمو، فهو عالٍ نسبياً بواقع ٠,٦٢ في المائة^(٢١١)، مما يشير إلى أنّ الوظائف تُخلق بسرعة في أوقات النمو، لكنّها قد تضيع بالسرعة ذاتها في فترات الأزمات. ولا يخفى أنّ حالات التآرجح الكبيرة هذه في التشغيل تماشي تقلّبات الدورة الاقتصادية في ظل غياب برامج التعويض (مثل تأمين البطالة). وتوحي البيانات المتوفرة لعدد قليل من البلدان فقط أنّ الفوارق بين القطاعات كبيرة، تتراوح في الأردن مثلاً بين ٠,٢٣ في المائة في الصناعة التحويلية، و٠,٤٨ في المائة في التجارة والضيافة، وفي فلسطين بين ٠,٥٣ في المائة في الإنشاءات و٠,٩١ في المائة في التجارة والضيافة. ولا غنى عن تحليل أكثر تفصيلاً للواقع بين القطاعات، وبين المناطق، وبين البلدان إذا أراد راسمو السياسات أن يستهدفوا بفعالية القطاعات العالية الإنتاجية في سياساتهم الاقتصادية، وأن يحددوا القطاعات ذات القدرة على توليد فرص العمل بسرعة.

من المسائل المقلقة أنّ القطاعات الأسرع نمواً هي تلك التي تتسم بأدنى إنتاجية لكل شخص موظف، ومن الأمثلة على هذا قطاع الإنشاءات وقطاع التجارة، وقطاع الضيافة في دول معينة. وتُظهر البيانات المتوفرة أنّ ما بين ٤٠ في المائة إلى ٥٠ في المائة من الموظفين في دول عدة (العراق، وفلسطين، ومصر، واليمن) يعملون في قطاعات تتدنى فيها الإنتاجية عن المعدل.

ويوحي هذا التحليل بأن التنوع الاقتصادي الذي حققته السياسة الاقتصادية كاد يقتصر على القطاعات ذات القيمة المضافة المتدنية. وهذا يؤكد أنّ الطلب على القوى العاملة الماهرة ضعيف في اقتصادات المنطقة.

مسائل عامة

البيئة الاقتصادية شديدة التقلب، ومحفوفة بمخاطر سياسية وتكتنفها حالات من عدم اليقين، تتطلب بنية تحتية

٢١٠. IMF، 2011، p. 2. جدر الإشارة إلى أنّ هذا الرقم يشير إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعمومها.

٢١١. الجدول ١٠.

السياسات النقدية والمالية مع الاحتياجات التي يقتضيها تطوير وتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، كما يجب أن تكون سياسات التنافس شفافة وموثوقة.

من أسباب ارتفاع البطالة وجود مجموعات سكانية معينة تنشط في أجزاء محدودة من سوق العمل، وتشمل هذه المجموعات المواطنين في بلدان مجلس التعاون الخليجي الذين يتجهون نحو القطاع العام وحده تقريباً، وتشمل أيضاً النساء المتعلّمات، اللواتي قلت فرص توظيفهن مع تقلص العمالة في القطاع العام في السنوات الأخيرة^(٢١٢). فالبطالة في المستويات الدنيا من التعليم أقل إشكالية في معظم البلدان لأنّ هناك وظائف أكثر، أي أنّ السوق للوظائف متدنية المهارات أكبر وأقل تجزئة، وبذلك يكون التنقل أكبر. ومن جهة أخرى، يعني ذلك أنّ الجهود الرامية إلى زيادة تنقل العمال ذوي المهارات العليا لا يكون فعّالاً إلا إذا أدت السياسة الاقتصادية وتشجيع الاستثمار إلى خلق سوق أكبر لفرص العمل التي تتطلب مهارات عالية، مما يقدم عمالة بجودة جيدة كافية.

في الوقت نفسه، تحتاج سياسة سوق العمل إلى التكامل التام مع إصلاح الحماية الاجتماعية، كما يجب ضمان قابلية تحويل التأمين الاجتماعي بين مختلف الأنواع من العمل، مع ضمان فرصة المساهمة في التأمين الصحي والمعاشات التقاعدية خلال فترات البطالة.

تستطيع المجالس الاقتصادية والاجتماعية توفير منتدى ملائم للانخراط في حوار واسع يشمل أصحاب المشاريع الصغيرة. فهذه المشاريع تستوعب نسبة كبيرة من القوى العاملة في اقتصادات البلدان الأعضاء في الإسكوا. ويشمل أيضاً النقابات المهنية وتمثيل أصحاب العمل، حيث تقدم هذه المجالس فرصة لتنسيق الأنظمة التي تخضع لها السوق، والتغلب على المشاكل التي تسببها حالة التجزئة.

متطورة للسياسات تمكّن الحكومات من إجراء التعديلات السريعة عند الضرورة، مع توفير الاستقرار الاقتصادي والوطني في الوقت نفسه. وإذا ما أريد لها أن تحقق المرونة والاستقرار المطلوبين، فيجب إخضاع البنية التحتية الراهنة للسياسات في منطقة الإسكوا للتطوير والتحسين في عدد من المجالات.

أولاً، يجب توسيع الأنظمة الإحصائية والقدرة التحليلية لتوفير صورة أفضل للتحسينات في الاقتصاد وسوق العمل، مع العلم أنّ عدداً من المؤشرات الجوهرية غير متوفرة، وعلى رأسها تلك المرتبطة بظروف العمل اللانظامية (جدول المرفق ١)، ناهيك عن أنّ مصادر البيانات المتوفرة ليست بالجودة الضرورية، كما أنّ غياب المعلومات المنظمة عن الأجور في المنطقة التي يُعد فيها الفقر حاجساً يعدّ أمراً مقلقاً.

ثانياً، يجب تعزيز المؤسسات لتكون قنوات تواصل فعالة في المجتمع، وهذا يهم المؤسسات الحكومية مثل الوزارات أو دوائر التوظيف، بيد أنّ النظام الحكومي الفعال يتطلب أيضاً انخراط النقابات المهنية والجمعيات التي تمثل أصحاب العمل. ومن الأمور التي تساعد في توفير الإرشاد والتوجيه إلى جميع أصحاب المصلحة الاقتصاديين هو توفير نشر أكثر شفافية ومنهجية للبيانات الإحصائية.

ثالثاً، يجب تحسين تماسك السياسات بين المؤسسات، وهذا يقتضي تحسين التعاون بين وزارات التعليم ووزارات العمل، وتحسين الشراكة مع القطاع الخاص، وضبط الخطط والأنشطة مع المانحين. والأهم من ذلك كله، تحتاج مبادرات الإصلاح في مجالات السياسات المختلفة إلى تزامن أفضل. من الجدير بالذكر أيضاً أنّ رفع القوانين والأنظمة عن سوق العمل في بيئة احتكارية قد لا يؤدي إلى النتائج المقصودة، ويجب مواءمة

المراجع



Painting by © Hassan Jouni



- Abu-Ismaïl, K., Ahmed, G., Olmsted, J. and Moheiddin, M. 2011. *Employment, Vulnerability, Social Protection and the Crisis of Arab Economic Reforms*. Second Arab Development Challenges Background Paper 2011. Cairo: United Nations Development Programme.
- American Center for International Labor Solidarity. 2005. *The Struggle for Worker Rights in Jordan*. Washington D.C.: American Center for International Labor Solidarity.
- Angel-Urdinola, D. and Kuddo, A. 2010. *Key Characteristics of Employment Regulation in the Middle East and North Africa*. Social Protection Discussion Paper 1006. Washington D.C.: World Bank.
- Angel-Urdinola, D., Semlali, A. and Brodmann, S. 2010. *Non-Public Provision of Active Labor Market Programs in Arab-Mediterranean Countries: An Inventory of Youth Programs*. Washington D.C.: World Bank.
- Arab Labour Organization and International Organization for Migration (IOM). 2009. *Intra-Regional Labour Mobility in the Arab World*. Cairo: IOM.
- Bardak, U., Huitfeldt, H. and Wahba, J. 2006. *Employment Policy Reforms in the Middle East and North Africa*. Torino, Italy: European Training Foundation (ETF).
- Bardak, U. 2005. *An Overview of Educational Systems and Labour Markets in the Mediterranean Region*. Briefing Note. Torino, Italy: European Training Foundation (ETF).
- Cammett, M. and Posusney, M.P. 2010. *Labor Standards and Labor Market Flexibility in the Middle East: Free Trade and Freer Unions?* Studies in Comparative International Development. 45: 250-279.
- Del Ninno C., Subbarao, K. and Milazzo, A. 2009. *How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences*. Social Protection Paper Series No. 0905. Washington D.C.: World Bank.
- Dougherty, C. 2010. *A Comparison of Public and Private Sector Earnings in Jordan*. Conditions of Work and Employment Series No. 24. Geneva: International Labour Organization (ILO).
- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA). 2011a. *Foreign Direct Investment Report*. New York and Geneva: United Nations.
- ESCWA. 2011b. *Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region 2009-2010*. New York and Geneva: United Nations.

- ESCWA. 2010a. *International and Regional Practices Favouring the Inclusion of Persons with Disabilities in the Labour Market*. New York and Geneva: United Nations.
- ESCWA. 2010b. *National Accounts Studies of the ESCWA Region*. New York and Geneva: United Nations.
- ESCWA. 2009a. *Youth in the ESCWA Region: Situation Analysis and Implications for Development Policies*. Population and Development Report, Issue No. 4. New York and Geneva: United Nations.
- ESCWA. 2007. *Impact of Industrial Policies on the Competitiveness of Small and Medium-Sized Enterprises*. New York and Geneva: United Nations.
- Elbadawi, I. and Loayza, N. 2008. Informality, Employment and Economic Development in the Arab World. *Journal of Development and Economic Policies*. 10 (2): 25. Kuwait: Arab Planning Institute.
- European Commission. 2011a. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 – Progress Country Report: Egypt*. Joint Staff Working Paper. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2011b. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 - Country Report: Lebanon*. Joint Staff Working Paper. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2010c. *Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects*. Volume 3. National Background Papers Mashreq. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2010a. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009 - Progress Report: Jordan*. Commission Staff Working Document. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2010b. *Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects*. Volume 1: Final Report and Thematic Background Papers. Brussels: European Commission.
- European Training Foundation (ETF). 2006. *Employment Policy Reforms in the Middle East and North Africa*. Torino, Italy: ETF.
- ETF. 2005. *An Overview of Educational Systems and Labour Markets in the Mediterranean Region*. ETF Briefing Note. Torino, Italy: ETF.
- Gulf Cooperation Council (GCC). *Unified Industrial Development Strategy for the Arab States of the Gulf Cooperation Council*. Riyadh: GCC.
- Hertog, S. 2010a. *Benchmarking SME Policies in the GCC: A Survey of Challenges and Opportunities*. Brussels: European Union.
- Hertog, S. 2010b. Defying the Resource Curse: Explaining Successful State-Owned Enterprises in Rentier States. *World Politics*. 62 (2): 261-301.
- Human Resource Development Fund in Saudi Arabia, *Annual Report 2009*.
- International Finance Corporation (IFC). 2010. *Yemen Country Profile 2010*. Enterprise Surveys. Washington D.C.: IFC.

- IFC. 2008. *Egypt Country Profile 2008*. Enterprise Surveys. Washington D.C.: IFC.
- IFC. 2006. *Micro, Small and Medium Enterprises: A Collection of Published Data*. Washington D.C.: IFC.
- IFC. 2003a. *Oman Country Profile 2003*. Enterprise Surveys. Washington D.C.: IFC.
- IFC. 2003b. *Syrian Arab Republic Country Profile 2003*. Enterprise Surveys. Washington D.C.: IFC.
- International Labour Organization (ILO). 2011. *Global Employment Trends: The Challenge of Job Creation*. Geneva: ILO.
- ILO. 2010a. *Gender, Employment and the Informal Sector in Syria*. Policy Brief 8. Geneva: ILO.
- ILO. 2009. *Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: Key Policy Issues*. Geneva: ILO.
- ILO. C98: Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organise and to Bargain Collectively, 1949.
- ILO. C87: Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise, 1949.
- International Monetary Fund (IMF). 2011a. *Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity*. Group of 8 Summit, Deauville, France, 27 May 2011. Washington D.C.: IMF.
- IMF. 2011b. Qatar: 2010 Article IV Consultation. Washington D.C.: IMF.
- Kabbani, N. 2009. *Policy Outlook: Why Young Syrians Prefer Public Sector Jobs*. Middle East Youth Initiative Policy Outlook. Washington D.C.: Wolfensohn Center for Development.
- Kabbani, N. and Kothari, E. 2005. *Youth Employment in the MENA Region: A Situational Assessment*. Social Protection Discussion Paper 0534. Washington D.C.: World Bank.
- Kapiszewski, A. 2006. *Arab Versus Asian Migrant Workers in the GCC Countries*. Paper for United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May 2006. New York and Geneva: United Nations.
- Kinninmont, J. 2009. *The GCC in 2020: The Gulf and its People*. London: Economist Intelligence Unit.
- Loewe, M. 2009a. *Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Loewe, M. 2005. Massnahmen zur Verbesserung der sozialen Sicherheit im informellen Sektor in Messner, M. and Scholz, I., 2005, *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Loewe, M. 2000. *Social Security in Egypt: An Analysis and Agenda for Policy Reform*. Working Paper 2024. Cairo: Economic Research Forum.
- Ministry of Manpower and Emigration, Egypt, *Monthly Labour Market Report (April-June 2010)*.
- Ministry of Labour, Bahrain. *Report on the Number of Jobseekers Registered with the Employment Service Bureau, June 2005-June 2007*.

- Ministry of Labor, Iraq, *Labor and Vocational Training*.
- Ministry of Labour, Jordan. Report on the Projects and Programs Implemented by the Ministry from 2009-2012.
- Ministry of Labour, Jordan. *Strategic Plan and Executive Program 2009-2011*.
- Ministry of Labour, Palestine. *Ministry Annual Report for 2008*.
- Ministry of Labour, Saudi Arabia, *Annual Report 2008*.
- Ministry of Technical Education and Vocational Training, Yemen, *Technical and Vocational Training Strategic Development Plan Report*.
- Nabli, K., Silva-Jáuregui, C. and Johansson de Silva, S. 2007. *Job Creation in a High Growth Environment: the MENA Region*. Working Paper No.49. Washington D.C.: World Bank.
- Omeira, M., Esim, S. and Alissa, S. 2008. *Labor Governance and Economic Reform in the Middle East and North Africa: Lessons from Nordic Countries*. Cairo: Economic Research Forum.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2009. *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*. Paris: OECD.
- OECD. 2006. *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*. Paris: OECD.
- OECD. *Glossary of Statistical Terms*.
- Robalino, D. et al. 2005. *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*. Washington D.C.: World Bank.
- Saudi Arabian General Investment Authority (SAGIA). 2010. *Annual Report of Foreign Direct Investment Saudi Arabia 2010*. Riyadh: SAGIA.
- Social Fund for Development in Yemen, *Annual Report 2008*.
- Tamkeen (Labour Fund) in Bahrain, *Tamkeen Strategy 2010-2014*.
- Tong, Q. 2010. *Wage Structure in the United Arab Emirates*. Working Paper No. 2. Dubai: Institute for Social and Economic Research.
- Tzannatos, Z. 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*. Geneva: ILO.
- United Nations. 2011. *The Millennium Development Goals Report 2011*. New York: United Nations.
- United Nations Development Programme (UNDP) Iraq. 2009. *Outcome Evaluation of UNDP Governance, Crisis Prevention and Recovery, and Poverty Reduction Initiatives in Iraq*. New York: UNDP.
- UNDP Regional Bureau for Arab States. 2009. *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries*. New York: United Nations.
- Wahba, J. 2009a. *Labour Markets Performance and Migration Flows in Egypt*. National Background Paper. San Domenico, Italy: European University Institute.

- Wahba, J. 2009b. *Informality in Egypt: A Stepping Stone or a Dead End?* Working Paper 456. Cairo: Economic Research Forum.
- World Bank. 2011a. *Doing Business in the Arab World 2011*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2011b. *Economic Developments and Prospects: Investing for Growth and Jobs*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2009a. *Education in the Arab World: Shift to Quality in Math, Science and Technology Faltering*. MENA Knowledge and Learning. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2009b. *From Privilege to Competition: Unlocking Private-led Growth in the Middle East and North Africa*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2009c. *Shaping the Future: A Long-Term Perspective of People and Job Mobility for the Middle East and North Africa*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2008a. *Hashemite Kingdom of Jordan: Resolving Jordan's Labor Market Paradox of Concurrent Economic Growth and High Unemployment*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2008b. *The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2006. *Implementation Completion Report on a Credit in the Amount of US\$50 Million to the Arab Republic of Egypt for a EG-Social Fund III*. Report No: ICR-0000000097. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2004. *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract*. Washington D.C.: World Bank.
- World Economic Forum. 2010. *Arab World Competitiveness Review 2010*. Geneva: World Economic Forum.
- World Economic Forum. 2011. *Arab World Competitiveness Report 2011-2012*. Geneva: World Economic Forum.
- Yemen. 2008. *Social Fund for Development in Yemen Annual Report*. Sana'a: Social Fund for Development.

بعد عقود من الإصلاحات الموجهة نحو السوق، تُطرح في منطقة الإسكوا اليوم تساؤلات حول معايير التنمية للمستقبل، فالأمل الذي عُقد على إملاءات تفرض من الأعلى لتثبيت الاقتصاد، وتحرير الأسواق، وخصخصة قطاعات إستراتيجية، لبناء اقتصادات متنوعة وشاملة وذات قدرة تنافسية عالية، لم يتحقق في الواقع. وتبقى مشكلة النقص في فرص العمل من التحديات الجسيمة، التي تتطلب معالجة في نهج متكامل على مستوى سياسات سوق العمل، يجمع بين السياسة الاقتصادية والاجتماعية.

وهذا التقرير هو من سلسلة التقارير التي تصدرها الإسكوا حول السياسة الاجتماعية المتكاملة، وتدعو فيها إلى تحقيق الترابط بين جميع مجالات السياسة العامة. ويتناول التقرير إحصاءات سوق العمل التي جُمعت من البلدان الأعضاء، ويتتبع التغيرات الحديثة التي طرأت في أنظمة سوق العمل، وأنظمة إدارة القوى العاملة، ويتناول بالتحليل سياسة التدخل في أسواق العمل، ويتطرق إلى أوجه مختلفة من السياسات الاقتصادية، ومنها مدى تفاعل فرص العمل مع النمو الاقتصادي.

ويتضمن التقرير خلاصة مفادها أن سياسة سوق العمل تتطلب نهجاً موسعاً وشاملاً، فتجزئة أسواق العمل تنعكس على أنظمة الضمان الاجتماعي، وعلى الاقتصاد بأسره. ويجب أن تعالج هذه الانقسامات باعتماد سياسات متكاملة لسد النقص في فرص العمل.



الاسكوا

بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح

صندوق بريد: ٨٥٧٥-١١، بيروت، لبنان

هاتف: ٩٨١٣٠١ ٩٨١٥١٠، فاكس: ٩٦١ ٩٨١٥١٠

www.escwa.un.org

Copyright © ESCWA 2012

Printed at ESCWA, Beirut

E/ESCWA/SDD/2011/3

United Nations Publication

11-0323 – March 2013 - 596

