Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SD/1998/WG.1/5
6 November 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION
FOR WESTERN ASIA
13 JAN 1999
LIBRARY

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الاجتماع الإقليمي التحضيري للمؤتمر العربي
المعني بالمتابعة المتكاملة للمؤتمرات العالمية:
متابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية
٨-١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨
بيروت

تحدي العمالة الكاملة في البلدان العربية

إعداد
نـــادر فرجانـــي

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف ولا تمثل بالضرورة آراء الإسكوا أو الجهات المنظمة للإجتماع.

98-0499

أولا- معنى "العمالة الكاملة"

كثيراً ما تعامل البطالة بشكل مجتزأ، وغالباً ما تقصر على البطالة السافرة. وهذا ليس الجانب الوحيد، ولا الأهم، من الاستخدام الناقص للأيدي العاملة المتوفرة في البلدان الأقل نمواً. ثم ان الطرق العادية للتعامل مع الاستخدام الناقص للأيدي العاملة في أقل البلدان نمواً تؤكد وجود عمالة ناقصة مرئية.

غير أن التحليل الدقيق للعمالة في هذه البلدان يكشف أن العمالة الزائدة المرئية تتعايش مع العمالة الناقصة المرئية. ومع ذلك فإن العمالة الناقصة، وبشكل خاص النوع "غير المرئي" منها، هي أخطر مشكلة تواجهها البلدان الأقل نمواً.

ويُقصد بالعمالة الناقصة غير المرئية الحالة التي يعمل فيها فرد ما بإنتاجية منخفضة، أو يستخدم مهاراته ومؤهلاته دون مستوى إمكانياتها، أو يكسب أقل مما يكفي لتلبية احتياجاته الأساسية، حسب معيار معين. ويشير الجانب الأول إلى انتاجية منخفضة على مستوى الاقتصاد بمجمله. وينجم الجانب الثاني عن سوء الترابط بين نظامي التعليم والعمالة، ويبرز وجود هدر للموارد. أما الجانب الأخير للعمالة الناقصة غير المرئية فهو يحدد أحد معاني الفقر. وهذا المفهوم معقد، وقياسه إشكالي. ولكن ليس هناك أي مبالغة في التأكيد على أهميته.

وبشكل أعم، يعاني الأفراد الموظفون في البلدان الأقل نموا، في العادة، من ظروف عديدة تنتقص من رفاههم. ومن ثم، ينبغي صياغة مشكلة البطالة في البلدان الأقل نموا من حيث نوعية العمالة بالإضافة إلى توفر فرص العمل. فظروف العمل، وعدم وجود التمييز، والمشاركة في صنع القرار، وحرية الانتظام في جمعيات (التي تضمن، بين أشياء أخرى، حقوق إنشاء النقابات والتفاوض الجماعي) هي عوامل ينبغي أخذها في الاعتبار لإجراء معالجة دقيقة للبطالة في البلدان الأقل نموا.

ومعنى العمالة الكاملة هنا وجود وظائف جيدة لجميع المهيئين للعمل، أي وظائف منتجة يستخدم الفرد فيها مهاراته ويحقق إمكانات النمو في ظروف تتمشى مع الكرامة الإنسانية ويكسب فيها دخلا كافيا لتفادي الفقر والتدهور.

ومن هذا المنظور، ترتبط البطالة ارتباطا وثيقا بالفقر بمعناه الأوسع. وبالنسبة للأغلبية العظمى من الفقراء، تشكل القدرة على العمل ثروتهم الوحيدة أو الأهم. فهي وسيلتهم الوحيدة لكسب العيش.

وأفقر الفقراء لا يسعهم البقاء في بطالة سافرة، وعليهم أن يجدوا عملاً يعتاشون منه. إلا أن مستوى الرفاه الناتج من ذلك يمكن أن يكون منخفضا للغاية.

وهكذا فإن وجود صلة قوية جدا بين الفقر والبطالة يكون أمراً أكيداً إذا أخذنا في الاعتبار البُعد الذي يمثله الدخل المنخفض في العمالة الناقصة غير المرئية، أو رداءة ظروف العمل والمعيشة التي يتحملها الفقراء العاملون. وبالفعل، يصبح الفقر والبطالة متلازمين تقريبا عندما تؤخذ في الاعتبار الجوانب الأوسع للعمالة، ولاسيما التمتع بوظيفة جيدة، والفقر بمعنى العجز.

وبالتالي، يصبح للعمالة المنتجة والمربحة، كوسيلة للخروج من الفقر، دور حاسم عندما تتزايد البطالة وتتسع رقعة الفقر، خصوصا في المجتمعات التي لا تضم شبكات أمان اجتماعية فعالة.

ثانياً- تباين ظروف العمالة في البلدان العربية

تضم المنطقة العربية مجموعة بلدان متغايرة من حيث الهيكل الاقتصادي الاجتماعي وكذلك من حيث طبيعة البطالة.

فبلدان مجلس التعاون الخليجي الستة الغنية بالنفط هي بلدان مستوردة رئيسية للأيدي العاملة. وهي بعد أن كانت، بدرجات متفاوتة، دول رعاية سخيَّة، تشهد الآن ضغوطاً اقتصادية مردها إلى تدهور أحوال سوق النفط الدولي. وقد كان من الأضرار الناجمة عن المشاكل الاقتصادية الغاء حق المواطنين في عمالة حكومية مضمونة تؤمن لهم تعويضات مربحة.

غير أن ٩٠ في المائة من السكان العرب يعيشون في بلدان غير بلدان مجلس التعاون الخليجي، ويكوِّنون مجموعة متنوعة جداً. وفي مؤشر التنمية البشرية لعام ١٩٩٨، تضم هذه المجموعة بعض البلدان في ذات المستوى "المتوسط" الأعلى، وكذلك بعض البلدان القريبة من الطبقة "الدنيا". ومع ذلك فإن طبيعة مشكلة البطالة في هذه البلدان التي هي "فقيرة" عموماً تكاد تكون متماثلة. وهذا التنوع يجعل من الصعب للغاية معالجة البطالة في البلدان العربية بطريقة موحدة.

ومنذ عشرين عاماً وبلدان المنطقة تجتاز، بدرجة أو بأخرى، عملية إعادة هيكلة رأسمالية تجري في إطار برامج "التكيف الهيكلي"، وتقودها، عموماً، المؤسسات المالية الدولية. ومن ناحية أخرى، خضع السودان أحياناً لكامل سلسلة إعادة الهيكلة الرأسمالية دون ان يرتبط بصلات رسمية مع صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي. وقد أثنى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (الذي هو في رأيي الأكثر أهلية للحكم)، على تونس والمغرب، وحتى الفترة الأخيرة على الأردن عندما نقحت فيه تقديرات النمو تنقيحاً جذرياً باتجاه التخفيض، باعتبارها أمثلة على النجاح. ويُثني في الوقت الحاضر، على نطاق واسع، على الاقتصاد المصري باعتباره أنجز بنجاح مرحلة الاستقرار التي دُعي إلى اجتيازها، وقد أصبح الآن، من بعض النواحي، قادراً على الانطلاق في اتجاه نمو قوي. وحتى الجزائر تحصل على استحسان دولي بخصوص سياسة الاقتصاد الكلي التي تتبعها.

وأدت هذه التحولات "الاقتصادية" إلى تغيرات متفاوتة في المجتمع، مع حصول آثار سلبية بعيدة المدى بالنسبة للعمالة والفقر، لاسيما في حالة البلدان غير بلدان مجلس التعاون الخليجي.

ثالثاً- محنة المعلومات

قد يكون من المنصف القول ان البيانات المتاحة، باستثناء بيانات الاقتصاد الكلي التي تطلبها المنظمات المالية الدولية، آخذة في التحول إلى ما هو أشبه برقعة لا انسجام فيها، كما ان نوعية البيانات رديئة عموماً، وربما في تدهور؛ ويكاد يستحيل إجراء المقارنات فيما بين البلدان العربية.

وبشكل خاص تخضع دراسة العمالة في البلدان العربية لقيود شديدة بسبب ندرة البيانات العالية النوعية والحديثة والقابلة للمقارنة، خصوصاً خارج حدود البلدان المعنية. ومصادر البيانات الدولية غير مفيدة في هذا الصدد أيضاً، فبياناتها الحديثة المتعلقة بالبلدان العربية شحيحة، وتميل أحيانا إلى إيجاد تناسق اصطناعي لمعلومات غير قابلة للمقارنة أساساً.

وقد أصبحت هناك صعوبة متزايدة في العثور على بيانات قابلة للمقارنة وذات نوعية عالية عن البطالة في البلدان العربية. وثمّة منظمات دولية، ليس أقلها منظمة العمل الدولية والبنك الدولي، تعجز عن

ان تقيِّم، بشكل صالح للمقارنة، أبسط البارامترات الأساسية التي منها، مثلاً، البطالة في المنطقة العربية عند نقطة محددة من الماضي القريب، فكيف بالاتجاه التطوري! ولا توجد أساساً أية بيانات عن البطالة السافرة منذ عام ١٩٩٥.

والذي فرض، في هذه الورقة، الالتفات إلى حالة مصر للحصول على أدق المعلومات تحديداً هو ان الحصول على البيانات أسهل، نسبياً، منه في حالة البلدان العربية الأخرى. فمصر هي، لحسن الحظ، بلد كبير بدرجة كافية، وهياكلها الاقتصادية متنوعة بما يكفي لجعلها حالة مثيرة للاهتمام. ومع ذلك فحتى في حالة مصر، يشوب قاعدة المعلومات نقص مريع يحول دون إجراء تحليل متعمق للبطالة.

ومن زاوية مختلفة، يمكن اعتبار نقص المعلومات الجيدة والحديثة والقابلة للمقارنة عن مختلف أنواع البطالة علامة على قلة اهتمام الحكومة بالبطالة، فكيف بالتزامها بتحقيق العمالة الكاملة. وستعلل هذه الحالة لاحقاً.

رابعاً- نطاق "البطالة" في البلدان العربية

يُقدَّر أن البطالة آخذة في الارتفاع في البلدان العربية. وإلى الحد الذي يتيحه الطلب الخارجي، أصبحت العمالة التي توظف خارج الاقتصاد المحلي، هي أيضاً، من السمات الهيكلية في العديد من بلدان المنطقة.

وتأتي هجرة العمال والبطالة، كلتاهما، نتيجة لانهيار الآليات التي كان يُلجأ إليها في الماضي لاستيعاب الأيدي العاملة التي "سرّحتها" الزراعة – أي القطاع التقليدي للإستخدام – ولم يستوعبها القطاع "العصري" حسبما كان متوقعاً.

وفي حين أن القطاع العام استوعب الفئة المتعلمة من الأيدي العاملة بفعل التخطيط، جذب القطاع غير المنظم الفئات الأخرى بفعل الأمر الواقع. غير أنه، منذ أوائل الثمانينات، لم تستطع هاتان الآليتان تحقيق مستويات مرتفعة ومتزايدة للانتاجية والأجر الحقيقي في سوق العمل.

وبطبيعة الحال فإن عناصر الأيدي العاملة التي لا تجد عملاً في إطار الاقتصاد المحلي أو في الخارج تنضم إلى صفوف العاطلين عن العمل. وربما تكون هجرة الأيدي العاملة قد وصلت إلى أقصى مستوى مستقر قبل أزمة الخليج التي وقعت في السنة ١٩٩٠/١٩٩١. ومنذ ذلك الوقت ما فتئت البطالة ترتفع في معظم البلدان العربية، ومن المتوقع أن تزداد ارتفاعا في المستقبل.

ففي مصر، مثلا، كان معدل البطالة موضع جدل. ومسح عينات اليد العاملة يبين ارتفاعاً مستمراً، ولكن بطيئاً، في المستوى العام للبطالة منذ منتصف السبعينات. وتبعاً لهذا المسح، قاربت البطالة مستوى ١١ في المائة عام ١٩٩٥. لكن المعروف عن المسح انه يعاني من بعض النواقص التي تستلزم تصحيح معدل البطالة باتجاه الارتفاع بما يعادل ٢ إلى ٤ نقاط مئوية خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥.

وبغض النظر عن المناقشات المتصلة بالمستوى الفعلي للبطالة، يتفق الرأي على أن البطالة السافرة في مصر أصبحت "هيكلية" أو "عضوية" وذات نتائج اجتماعية واقتصادية خطيرة.

ولكن الأهم من مستوى البطالة هو تكوينها. فالبيانات المتاحة تظهر أن الأغلبية الساحقة من العاطلين عن العمل هم من الشباب المثقف الذي يلج سوق العمل لأول مرة. وقد أتى ذلك نتيجة لقرار وقف

العمل بسياسة العمالة المضمونة لهؤلاء المتخرجين في القطاع الحكومي وقطاع الشركات العامة، مع أن فرص العمل الجديدة التي يولدها القطاع الخاص كانت قليلة.

وتبلغ البطالة أعلى مستوياتها بالنسبة إلى خريجي التعليم المتوسط، تليها النسبة الخاصة بخريجي التعليم العالي (وإذا اعتبرت العمالة معيارا، فهذا يشير إلى وجود معدل سلبي في المردود الاجتماعي للتعليم).

ويبلغ معدل البطالة بين الإناث ضعفيه على الأقل بين الذكور. ويعاني الفقراء من معدلات بطالة أعلى.

وبوجه العموم، يشوب بيانات البطالة في البلدان العربية الأخرى نقص أكبر قياساً بها في مصر. ومن تقديرات مستوى البطالة في هذه البلدان الأخرى خلال التسعينات، ما يلي: ٦ في المائة في الجمهورية العربية السورية، ١١-١٢ في المائة في المغرب، ١٢ في المائة في اليمن، ١٥ في المائة في تونس، ١٦ في المائة في شمال السودان، ١٧ في المائة في الأردن، ٢١ في المائة في الجزائر، ٣٣ في المائة في العراق، ١٨-٥١ في المائة في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويلاحظ حصول ارتفاع شديد في المعدلات في الجزائر والعراق والضفة الغربية وقطاع غزة، وهي أشد بلدان المنطقة اضطراباً.

ومن المعروف أنه، حتى في دول مجلس التعاون الخليجي الغنية، واجهت الحكومات مشكلة إيجاد فرص العمالة للملتحقين الجدد بسوق العمل، وخصوصا النساء المتعلمات.

وبالنسبة للعالم العربي ككل، تبدو نسبة ١٥ في المائة على الأقل، في عام ١٩٩٥، نسبة معقولة للبطالة السافرة بشكل عام. ويعني هذا وجود أكثر من ١٢ مليون عاطل عن العمل، معظمهم من الشباب الفقراء (المتعلمين في معظم الأحيان).

والحقيقة أن العمالة الناقصة المرئية والعمالة الزائدة المرئية، كلتيهما، منتشرتان على نطاق واسع، وتكشفان وجود سوق عمل يفتقر إلى التوازن في بيئة يخيّم عليها الكساد الاقتصادي.

وللأسف تبلغ قاعدة المعلومات المتصلة بالعمالة أقصى درجات ضعفها بالنسبة للعمالة الناقصة الخفية في البلدان الأقل نمواً، بما فيها الدول العربية. إلا أن جميع الدلائل تشير إلى أن العمالة الناقصة الخفية متفشية في الاقتصادات العربية، ولكن قياساتها الدقيقة نادرة.

وقد أدت محاولة لتقدير مستوى العمالة الناقصة الخفية في مصر، قرب نهاية الثمانينات، إلى تقديرات لمختلف جوانب هذه الظاهرة تتراوح بين ١٠ في المائة من العاملين وثلثيهم.

وبالنسبة للمنطقة بمجملها، يُقدر ان نصيب الفرد من الناتج هو في انخفاض منذ عام ١٩٨٠، وان انتاجية الأيدي العاملة تقارب اليوم نفس المستوى الذي كانت عليه في عام ١٩٧٠.

وواضح، رغم نقص قاعدة المعلومات، أن العائدات الحقيقية انهارت في كامل المنطقة، بدرجات متفاوتة، مما يساهم في اشتداد الفقر.

ويُقدَّر إجمالاً ان الفقر أصبح منتشراً على نطاق واسع، خصوصاً في المناطق الريفية، ومن المتوقع أن يتزايد بشكل عام. وتبدو تونس استثناءً من ذلك، ولكن نجاحها ليس باهراً بالدرجة التي أبداها ترحيب المؤسسات المالية. وحتى المغرب يكاد يكون، هو أيضاً، في الوضع نفسه.

والمناخ الحالي للأزمة الاجتماعية-الاقتصادية المتفاقمة يعطي البطالة هيئة مريعة. فلأن البطالة تمس الفقراء خصوصاً، وفي كثير من الأحيان الشباب المتعلمين، في سياق من انخفاض مستويات الرعاية الاجتماعية أصلاً، ومن انعدام تعويضات البطالة تقريباً، وتزايد سوء توزيع الدخل والثروة والسلطة، فمن المحتّم ان تكون لها عواقب اجتماعية وسياسية بعيدة المدى.

ومن المؤكد أن خطورة التحدي الذي يستوجب خلق فرص العمل ستشتد مع الوقت. فإذا أضفنا إلى عدد المجموعة الحالية للمشمولين بالبطالة السافرة، الأشخاص الذين سيلتحقون بسوق العمل في المستقبل بمعدل نمو سنوي متواضع يبلغ ٢-٣ في المائة من الأيدي العاملة، فإن المستوى الهائل من عدد فرص العمل اللازم خلقها يشكل تحديا مخيفا للاقتصادات العربية، لا سيما إزاء خلفية نمو يتصف بالركود.

وبحلول عام ٢٠١٠، سيتوجب خلق فرص عمل لأكثر من ٤٠ مليون ملتحق جديد بقوة العمل. وإذا استمرت المعدلات الحالية للبطالة، فإن حجمها سيكون قد تضاعف آنئذٍ، إذ انها ستشمل حوالي ٢٥ مليون نسمة. وإذا أريد تخفيض البطالة إلى مستوى يمكن التحكم فيه بحلول عام ٢٠١٠، فسيلزم خلق ما لا يقل عن خمسة ملايين فرصة عمل في كل سنة.

ويضاف إلى ذلك أنه إذا استمرت الاتجاهات الأخيرة للانتاجية والأجور الحقيقية، فمن المؤكّد ان المنطقة سيخيم عليها، في المستقبل القريب، شبح عمالة ناقصة أكثر استفحالاً وفقر أوسع تفشّياً. وأكيد انه ستتبع ذلك درجة عالية من الاضطرابات الاجتماعية.

خامساً- ما السبب في ارتفاع مستوى البطالة واستمرار ارتفاعه في البلدان العربية؟

إن نقص الطلب على الأيدي العاملة، الناجم عن ركود النمو وكذلك عن طابع النمو المحقق، القائم على قلة اليد العاملة وكثافة رأس المال، خصوصا في القطاع الخاص الكبير، كان خلال العقدين الماضيين هو السبب المباشر للبطالة السافرة الواسعة النطاق.

ومن المفيد تحليل خلق فرص العمل وإلغائها في مصر في النصف الأول من التسعينات. والنظر إلى التغير المطلق في العمالة خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ يكشف أن الاقتصاد بكامله كسب أكثر بقليل من ٧٠٠ ألف فرصة عمل. وإذا قورن هذا العدد بحجم الأفواج السنوية من الباحثين الجدد عن عمل (ويقدر عددهم بما يضاهي ٤٥ ألف)، فلا غرو في أن يرتفع معدل البطالة كثيراً. والتوزيع القطاعي لكسب فرص العمل وفقدانها مثير للاهتمام.

ويُقدر أن الحكومة كسبت حوالي ٧٥٠ ألف وظيفة بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٥، بينما فقد القطاع العام عدداً قليلاً من هذه الوظائف. ووفر القطاع الخاص غير الممثل بالمؤسسات - وهو الأقرب إلى القطاع غير المنظم للنشاط الاقتصادي في حدّه الأدنى - أكثر من ٥٥٠ ألف وظيفة إضافية. ومن ناحية أخرى، وفر القطاع الخاص، باستثناء الزراعة، الممثل بالمؤسسات - وهو عبارة عن القطاع المنظم للنشاط الاقتصادي، الأقرب إلى حدّه الأعلى - ٢٠٠ ألف وظيفة.

ويبدو، بالنظر إلى هذا السجل من خلق وإلغاء فرص العمل حسب القطاعات، أن الآمال المعقودة على القطاع الخاص الكبير لخلق عدد كبير من الوظائف مبالغٌ فيها بلا داع. ويقابل ذلك أنه ثبت، رغم

الضغوط المفروضة على العمالة الحكومية في إطار التكيف الهيكلي، أنه يمكن الاعتماد أكثر، في خلق الوظائف، على الخدمات الحكومية والقطاع "غير المنظم" في خلق الوظائف.

وبالإضافة إلى ذلك، هناك ما يدل على أن عنصر العمالة ضمن نمو الإستثمار والناتج في الفترة الأخيرة ضئيل مقارنة بتحدي خلق فرص العمل في البلد.

ويبلغ متوسط مرونة العمالة مقارنة بنمو الناتج (نسبة التغير في العمالة إلى التغير في الناتج)، في الاقتصاد بمجمله، ٠٫٠٥٤ فقط[1]. وخلال الفترة نفسها، يقدر أن نمو الناتج بقيمة مليون جنيه مصري أدى إلى إضافة ثماني فرص عمل.

ويمكن استخدام هذه النتائج لتقدير النمو الاقتصادي اللازم لتوليد ما يكفي من فرص العمل لتلبية احتياجات الملتحقين الجدد بسوق العمل، وكذلك لتقليص عدد العاطلين عن العمل إلى ما يقارب تحقق العمالة الكاملة لهم في ظرف زمني معقول، مثلاً: عشر سنوات.

وفي العادة، يُقدّر عدد الملتحقين الجدد، بـ ٤٥٠ ألف فرد في السنة. ومن الضروري خلق ٢٥٠ ألف فرصة عمل إضافية في السنة لتصفية الرصيد الأصلي من العاطلين عن العمل خلال عشر سنوات. ولذا ينبغي أن يلبي متوسط عدد فرص العمل التي تخلق هدف الـ ٧٠٠ ألف فرصة عمل.

ووفقاً لمعدل كثافة العمالة الذي حُسب أعلاه، سيلزم للناتج المحلي الإجمالي أن ينمو بمتوسط ٨٨ مليار جنيه مصري سنويا. وإذا قورن ذلك بالناتج المحلي الإجمالي لعام ١٩٩٥، الذي كان أدنى بقليل من ٢٠٠ مليار جنيه مصري، يظهر من الضروري تحقيق معدل سنوي مذهل للناتج المحلي الإجمالي يصل إلى ٤٤ في المائة!

ولو أضيف إلى ذلك ارتفاع نسبة رأس المال إلى الناتج وتزايدها بانتظام، إذ فاقت ٢٫٥ (ونسبة تراكمية بين رأس المال والناتج تتجاوز ٧) خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥، لاتضح أن آثار النفقات الرأسمالية مذهلة أكثر.

وتبرهن هذه الحسابات البسيطة، ونتائجها المستحيلة التحقيق، على ان خلق فرص العمل في مصر خلال التسعينات هو، بكل بساطة، غير كافٍ. والأهم من ذلك أنه إذا استمر نمط بارامترات العمالة لنمط النمو في التسعينات فاتجاه البلد هو، بكل تأكيد، نحو كارثة في مجال العمالة.

ومن الهام، فيما يتجاوز الأسباب المباشرة للبطالة السافرة، إدراك <u>الأثر السلبي للتكيف الهيكلي على توليد العمالة</u>.

فإعادة الهيكلة الرأسمالية في إطار نموذج التكيف الهيكلي، يرمي إلى إنشاء رأس المال الخاص بوصفه المحرك الأساسي للنشاط الاقتصادي. وهذا يدعو إلى تفضيل رأس المال على الأيدي العاملة. ولا حاجة للقول إن أصحاب رأس المال يمثلون أقلية صغيرة في البلدان الفقيرة، حيث يمثل الكسب (الدخل من

---

(١) يقدم تقرير العمالة في العالم (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٦/١٩٩٧) معدلات لمرونة العمالة بالنسبة إلى نمو الناتج في قطاع الصناعة التحويلية في عدد من البلدان النامية خلال الفترة ١٩٨٦-١٩٩٢. وتفيد حساباتنا بأن مرونة الأسعار الثابتة لـ "الصناعة التحويلية والتعدين والكهرباء" في مصر خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ ستكون في حدود ٠٫١٢. ويجب مقارنة هذه القيمة بمعدلات الفترة ١٩٨٦-١٩٩٢ الواردة في تقرير العمالة في العالم، وقد قاربت ١٫٠٤ في الأردن، و٠٫٨٤ في ماليزيا، و٠٫٦٦ في إندونيسيا، و٠٫٣٨ في تايلند، و٠٫٢٨ في مصر نفسها.

العمل) المصدر الأساسي للعيش بالنسبة إلى أغلبية السكان. ويؤدي تفضيل رأس المال دوما، خصوصا إذا كان كبيراً، وخصوصاً في سياق الكساد الاقتصادي، إلى انتشار البطالة واتساع رقعة الفقر.

والتكيف الهيكلي يعرقل خلق فرص العمل، ولا سيما في القطاع "المنظم"؛ فإذا أريد توليد فرص العمل، وجب ان ينمو النشاط الاقتصادي غير المنظم.

ولا مفر، في التكيف الهيكلي، من ان تؤدي مرحلة التثبيت، وهي، في مفهومها، مسببة للكساد، إلى انخفاض في مستويات خلق فرص العمل. فإذا لم يحدث النمو لاحقاً، أي خلال مرحلة "التكيف" أو بعدها، فمن المحتم أن يزداد ارتفاع معدل البطالة.

وعلاوة على ذلك، يتضمن نموذج التكيف الهيكلي تفضيلاً لـ "الرأسمال الوفير"، إذ يفترض ان هذا وحده يمكن ان يستفيد من وفورات الحجم، وينطوي على قدرة الإبتكار، وبالتالي يمكن أن يرفع الانتاجية ويحفز النمو الاقتصادي.

إلا ان أصحاب رأس المال الوفير يميلون إلى الاستثمار في النشاطات الاقتصادية المعتمدة على كثافة رأس المال وقلة الأيدي العاملة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب احتواء العمالة الحكومية لكبح جماح الإنفاق العام. وإذا حرمت الشركات العامة من الاستثمارات، يصبح من المتوقع تفاقم البطالة من خلال الاستغناء عن "الأيدي العاملة الزائدة". ومع تناقص فرص العمل في الاقتصاد، يصبح النشاط الاقتصادي غير المنظم "فتحة النجاة".

ولكن بما أن التكيف الهيكلي يتضمن، في تكوينه، انحيازاً لصالح رأس المال الوفير فلا مفر له من أن يضع النشاط غير المنظم في موضع غير مؤات.

وفي غياب ظروف الأسواق التنافسية والآليات التنظيمية الفعالة – وهي ظروف لا تهتم برامج التكيف الهيكلي، حقاً، بإيجادها، فإن الوصول إلى المعلومات والنفاذ إلى الأسواق يُحصص على أساس الثروة والقوة اللتين لا يمكن الفصل بينهما على الإطلاق. وبذلك فإن التحيّز لصالح "رأس المال الوفير" ينجم عنه استمرار المناخ الذي كان غير مؤات للقطاع الخاص، إنما مع حصره الشركات الصغيرة في القطاع غير المنظم. ومن الناحية النسبية، يزداد التدهور في شركات القطاع غير المنظم الصغيرة.

وفي إطار التكيف الهيكلي، يمنح رأس المال الوفير كل الحوافز (الإعفاءات من الضرائب، ودعم أسعار الأراضي والبنى التحتية، واعطاء القروض بشروط ميسرة، وحتى تكييف قوانين العمل لتسهيل الأمور).

غير أن هذا ليس سوى الجانب القانوني لمحاباة رأس المال الوفير. ويميل أصحاب رؤوس الأموال الوفيرة في البلدان الأقل نمواً إلى الاتصال، بل إلى الترابط العضوي في كثير من الأحيان، مع مراكز النفوذ والحكومة. وهذا التعايش بين رأس المال الوفير والنفوذ السياسي يؤدي إلى بطانة رأسمالية تتجاوز فيها المحاباة المشروعة مراراً وتكراراً.

وعلى عكس ذلك، فإن أصحاب المشاريع في القطاع غير المنظم، وهم، في الأصل، فقراء نسبياً –أي عديمو النفوذ، يواصلون مسيرة التكيف مع متاهة الروتين الإداري والأنظمة غير المؤاتية والفساد المتجسّد في الصغائر. وليس لهم إمكانية الحصول على أي من أنواع رأس المال: المادي والمالي والبشري

والاجتماعي. وليس غريباً، في هذه الظروف، أن تواجه شركات القطاع غير المنظم مناخاً هو، نسبياً، مُعاد لها.

وقد قام الدليل، في مصر مثلا، على أن تكثيف إعادة الهيكلة الرأسمالية عن طريق التكيف الهيكلي أدى إلى ارتفاع معدلات الفشل عموما لدى الشركات. ونظرا إلى أن الوحدات الاقتصادية الصغيرة التابعة للقطاع غير المنظم تشتهر بمعدلات فشل أعلى نسبيا في العالم بأسره، يمكننا أن نتوقع معدلات فشل أعلى من المتوسط بالنسبة إلى النشاط الاقتصادي غير المنظم بشكل عام.

وأخيراً، هناك ضعف التدابير العلاجية (شبكات الأمان الاجتماعية والصناديق الاجتماعية) التي يُقصد بها مواجهة الأثر السلبي للتكيف الهيكلي، بما في ذلك البطالة.

ويوجد في جميع بلدان المنطقة أشباه شبكات أمان اجتماعية. إلا أن هيكل نظام شبكة الأمان وفعاليته تختلف اختلافا كبيرا من بلد إلى آخر. فمعروف أن تونس لديها نظام شامل وفعال نسبيا. ونظام شبكة الأمان الاجتماعية في السودان مشهور بأن الزكاة هي من مكوناته.

غير أنه لا يُجرى، فيما يبدو، تقييم لشبكات الأمان الاجتماعية في المنطقة. وما يفرض إجراء تقييم دقيق هو استفحال المشاكل وكذلك ندرة الموارد. ومن المدهش أن لا أحد يبدو متحمساً لإجراء هذا التقييم، وهذا يستدعي رصدا عن كثب وبحوثا متعمقة تعرقلها، على ما يظهر، النفعية السياسية.

ومع ذلك ففي إزاء التدهور المعاين في توليد العمالة وفي الفقر، يمكن أن يُستنتج باطمئنان أن شبكات الأمان الاجتماعية في المنطقة ليست واسعة بالقدر المطلوب ولا هي كافية لحماية من يُقصد حمايتهم بها. وفي بعض البلدان العربية، توفر خطط المعاش الأدنى حوالي ٥ دولارات في الشهر للمعوزين، أي أدنى من سدس مبلغ خط الفقر للفرد الواحد، البالغ دولاراً واحداً!

ولم يثبت أن خطط المساعدة، التي تشمل، مثلاً، الصناديق الاجتماعية، والتي أنشئت لتخفيف الآثار السلبية – المفترض فيها ان تكون مؤقتة – لبرامج التكيف الهيكلي في بعض البلدان العربية، كافية لمعالجة اشتداد واتساع رقعة الفقر.

وأشد ضرراً من ذلك هو الميل إلى المبالغة في التنويه بـ "نجاح" هذه الخطط لأسباب سياسية، بينما تستفحل مشاكل البطالة والفقر. ففي مصر، مثلاً، يُدّعى أنه يجري خلق "فرص عمل دائمة" بتكلفة قدرها بضعة آلاف من الجنيهات، وذلك في إطار خطة مدعومة من المانحين تحظى بثناء كبير. وكما أوضح أعلاه، فإن الحسابات التي تجري على نطاق الاقتصاد كله لكلفة فرصة عمل واحدة في السنوات القليلة الماضية تصل إلى أكثر من بضع مئات من آلاف الجنيهات.

لقد ركزت المناقشة السابقة على جانب البطالة السافرة، وهو جانب أسهل قياساً. ومسائل الانتاجية والأجور الحقيقية، ومن ثم الفقر إجمالاً، تمر بسلسلة التفكير نفسها، ولكن إلى مدى أعمق.

ومختصر القول إن شبكات الأمان الاجتماعية والصناديق الاجتماعية، حتى وإن ثبت أنها أدوات فعالة للحماية الاجتماعية للفقراء في المنطقة، لا يمكنها أن تكون أدوات لتوليد العمالة على نطاق واسع، وهذا التوليد هو السبيل الأساسي للقضاء على الفقر.

ويتضح أن البطالة والفقر هما أشد خطورة وتمكّناً بكثير مما يعلن عنه في شعارات التكيف الهيكلي. فالنمو الموعود الذي كان ينتظر منه أن يحسن وضع الجميع لم يتحقق. وأي نمو تحقق أحدث استقطابا اجتماعياً في المجتمعات العربية من خلال الثراء المدهش لدى قلة من الناس على حساب الأغلبية الكبرى.

سادساً- العقبات التي تعترض العمالة الكاملة

بالإضافة إلى الأسباب الرئيسية الثلاثة التي بُحثت أعلاه للبطالة المرتفعة والمتزايدة في البلدان العربية، يمكن تحديد بعض العقبات الهيكلية التي تعرقل العمالة الكاملة.

فالفقر، الذي يُعرّف بأنه فشل القدرة البشرية، يسبب بالتأكيد تفاقم البطالة. وفي إطار نموذج التنمية البشرية، يُعرف الفقر بأنه فشل القدرة البشرية، أي عجز الناس عن توليد القدرات البشرية اللازمة لاستحقاق الرعاية لدى كيان اجتماعي ما: شخص أو أسرة أو مجتمع محلي.

ومن ثم فإن الفقر لا يتعلق بانخفاض الدخل أو الإنفاق، ولا حتى بعدم تلبية الاحتياجات الأساسية، بل بفشل القدرة البشرية. ومن هذا المنطلق، يكاد الفقر يكون مرادفاً للعجز. والعجز يظهر في نقص الدخل/الإنفاق، تدني مستوى تلبية الاحتياجات الأساسية، ثم، وهذا أهم، في انعدام قدرة الحصول على رأس المال والتحكم فيه: رأس المال المادي والمالي والبشري والاجتماعي. وهكذا تقفل الحلقة المفرغة للفقر من خلال توليد البطالة.

ومنذ أكثر من سنة بقليل، أصدر المكتب الإقليمي للدول العربية، التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وثيقة هامة بعنوان:"الوقاية من الفقر واستئصاله: عناصر أساسية لاستراتيجية لاستئصال الفقر في الدول العربية".

وتؤكد الوثيقة أنه ينبغي اعتبار زهاء ٩٠-١٠٠ مليون عربي (من مجموع ٢٥٠ مليوناً تقريباً) من الفقراء. وتتابع الوثيقة قائلة: "هناك ما يكفي من الأدلة للقول بأن (الفقر) قد يكون في ارتفاع".

وعلى مستوى المنطقة بمجملها، يتفاعل الكثير من العوامل لتكوين فشل القدرة البشرية هذا. والأهم بين هذه العوامل هو عدم كفاية مخزون رأس المال البشري، خصوصاً من حيث النوعية.

فعلى الرغم من التوسع الكمي الهائل في مجال التعليم، ما زال معدل الأمية مرتفعاً، ولا يزال تراكم رأس المال البشري (الذي يحسب على أساس متوسط سنوات الدراسة) أدنى من مستواه في شرق آسيا. وهذه الإشارات، أيا كانت، تنبئ بنوعية رديئة، وربما آخذة في تدهور، لرأس المال البشري.

وبالإضافة إلى ذلك يحرم الفقراء من التعليم بمعدلات أعلى من المتوسط، مما يقلل حظوظهم في الحصول على عمل جيد.

والحالة الرديئة للمهارات في المنطقة يسببها كذلك عدم وجود نظام تدريب دينامي ونظام للبحث والتدريب. ولهذا النظام أهمية أساسية خصوصاً في فترة تشهد تغييرات سريعة في الهيكل الاقتصادي. والحالة في مصر توفر معلومات مفيدة في هذا المجال.

فكما ذكر أعلاه، ما فتئت الزراعة تتخلص من الأيدي العاملة على نطاق واسع. وإذا استمر أكبر مستخدم في إقصاء الأيدي العاملة عن مخزون لا يزال ضخماً، مكون من عناصر أقصاها النظام التعليمي

عنه، فمن المؤكد ان أعداد الأيدي العاملة التي تترك الزراعة ستكون كبيرة وأن مهاراتها ستكون محدودة. وهذا، بالطبع، يفرض ضغوطا قوية على خلق الوظائف خارج قطاع الزراعة. ونظراً إلى أن قدرة المشاريع الخاصة، في القطاع المنظم، على خلق فرص العمالة هي قدرة محدودة بعض الشيء، فليس لدى هذه المشاريع قدرة كبيرة على استيعاب أيدٍ عاملة إضافية، خصوصاً إذا كانت قليلة المهارة.

غير أن استيعاب الأيدي العاملة في المشاريع الخاصة التابعة للقطاع غير المنظم يميل إلى ان يكون قليلاً من حيث الانتاجية والأجر الحقيقي، في حين ان بقية الأيدي العاملة التي تقصيها الزراعة تغذي البطالة.

ومن ناحية أخرى، إذا أريد لقطاعات الاقتصاد "الحديثة" الصغيرة نسبيا أن تخلق عددا كافيا من فرص العمل "الجيدة"، فمن اللازم إجراء العديد من التغييرات على كامل النظام الاقتصادي بحيث لا يقتصر الأمر على تشجيع الاستثمار.

فسيكون من الضروري توظيف استثمارات كبيرة في إعادة التدريب توخيا لإعادة تأهيل الأيدي العاملة التي تقصيها الزراعة حتى يصبح بمقدورها مزاولة أعمال عالية الإنتاجية، إذا وجدت. وهذا بدوره يعني أن نظام التعليم-التدريب بحاجة إلى أن يحول إلى نظام تعليمي يدوم طول العمر وترتفع فيه مستويات النوعية بالتدريج بغية التمكين من التحسين المستمر لمهارات الأيدي العاملة.

ونظرا إلى انخفاض نوعية المهارات هو، كذلك، سمة من سمات نواتج النظام التعليمي، فمن الضروري بذل جهود إصلاحية كبيرة تركز على تحسين نوعية الناتج التعليمي. ويكشف تحليل مستلزمات تحسين النوعية في التعليم أن من الضروري إجراء العديد من الإصلاحات في كامل النظام الاقتصادي.

ويمكن أيضا، في تلمس أسباب انخفاض وتدهور مستوى الحصول على وسائل بناء رأس المال البشري، الرجوع حتى المجال الصحي، حيث يتزايد حرمان الفقراء من الرعاية الصحية الخاصة والأساسية، الرفيعة النوعية، في معظم الدول العربية.

ولكن الفقراء يعانون أيضا، وقبل كل شيء، من محدودية إمكانيات الحصول على رأس المال المادي، وخصوصا الأراضي في المناطق الريفية، والمال، ومن تناقص هذه الإمكانيات في أحيان كثيرة. وعلاوة على ذلك، فإن استبعادهم من المؤسسات الاجتماعية والسياسية وبالتالي التسبب في عجزهم، يتجاوز كل الحدود.

ومن مظاهر ذلك عدم وجود دعم فعال للشركات الصغيرة والمتوسطة، على الرغم من ان معظم النشاط الاقتصادي الخاص في البلدان العربية يحصل على نطاق صغير، حتى عندما يحصر بالمشاريع غير الزراعية[٢]. وعلاوة على ذلك، أثبت النشاط الاقتصادي الصغير غير المنظم نجاحه نسبيا في خلق فرص العمل. ولكن، دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة هو، حسبما أشير إليه أعلاه، ضعيف، ويزداد ضعفا في ظل التكيف الهيكلي.

---

(٢) من أصل ١ر٥٩٥ مليون شركة خاصة غير زراعية أحصيت في مصر في عام ١٩٩٦، كان هناك ٩٣ في المائة تستخدم الواحدة منها أقل من خمسة عاملين، و٩٨ في المائة (أي ١ر٥٦٦ مليون) تستخدم الواحدة منها أقل من ١٠ عاملين. ولكن ينتظر أن تكون حصتها في العمالة أقل من حصتها في عالم المشاريع. ومع ذلك، فإن الشركات التي تستخدم الواحدة منها أقل من خمسة عاملين كانت تمثل قرابة ثلثي العمالة (٦٤ في المائة)، وتلك التي تستخدم الواحدة منها أقل من ١٠ عاملين ٧٧ في المائة.

كما أن هناك عراقيل مؤسسية أمام توليد العمالة في البلدان العربية. فأسواق العمل، مثلا، تقليدية وشديدة التجزؤ وتعاني من الاختلال الوظيفي، مما يجعل تبادلات العمالة غير فعالة، وهكذا دواليك.

والسبب الأساسي لاستمرار "فشل الأسواق" هذه هو أن مجموعة تدابير "التكيف الهيكلي" لم تهتم حقا بالإصلاح الهيكلي إلا من حيث ضمانه لاستقرار مناخ الاقتصاد الكلي والانفتاح على التجارة الدولية. وهذه هي متطلبات تقوية "الرأسمالية العالمية" التي لا تخدم سوى مصالح القلة القوية في الاقتصادات الوطنية وعلى الصعيد العالمي. ويبدو أن لا أحد يهتم بالإصلاح الهيكلي الذي يضمن بناء أسواق قادرة على المنافسة وكفؤة، أي بالشرط الأساسي لتحقيق النمو.

ويفسر هذا "الإغفال" الأساسي أحيانا، بالادعاء، بأن أسواق العمل "متصلبة" وتكلفة اليد العاملة "مرتفعة"، وهما ظرفان يردعان أرباب العمل عن توظيف العمال.

لا شك في أن تحلي أسواق العمل بدرجة أكبر من المرونة، تضمن حقوق العمال وتماسكهم الاجتماعي، وكذلك كفاءتهم، هو عنصر ضروري لإصدار مجموعة متكاملة من تدابير الإصلاح الهيكلي.

غير أن رفع درجة المرونة لا يؤدي بمفرده إلى الحل. بل ان من المحتمل أن تنتج عكس المطلوب. فحتى انخفاض الأجور ومستحقات العمال وتوتر علاقات العمل لن تؤدي، في الظروف الراهنة للبطالة والفقر المنتشرين على نطاق واسع، إلى جعل الاقتصادات العربية أقرب إلى العمالة الكاملة.

وسيلزم، لإعادة القوة إلى النمو ولتوليد فرص عمل منتجة ومربحة على نطاق يكفي لتخفيض البطالة كثيرا ولمكافحة الفقر بفعالية، انتهاج مجموعة من السياسات المعقدة التي تتجاوز بكثير التدابير التي منها إصدار قوانين العمل المؤدية إلى سوق عمل أكثر مرونة.

وبالعودة إلى الأسباب المباشرة للبطالة، يبدو بوضوح أن مهمة إيجاد الوظائف وقعت، في نهاية التحليل، بين طيات "تكيف هيكلي" أسيء توجيهه.

لقد نفضت الحكومات يدها من الموضوع، ولم يظهر، حتى الآن، قطاع خاص يأخذ على عاتقه مسؤولية " النمو الدينامي" وخلق فرص عمل جيدة كافية للقضاء على جميع أشكال البطالة. بل ان الآمال المعقودة على ظهور قطاع خاص كهذا تتضاءل يوما بعد يوم.

ان هذا الفراغ في السياسة العامة لا يمكن أن يستمر إذا كان المراد ايجاد دواء ناجع للبلاء المزدوج المتمثل في البطالة والفقر في البلدان العربية.

سابعا- نحو العمالة الكاملة

ما فتئت البطالة في ارتفاع والفقر، بالمعنى الأوسع لفشل القدرة البشرية، في تزايد. والنمو بطيء منذ عقدين تقريبا. والأسوأ من ذلك أن الاجحاف في توزيع الناتج الاقتصادي يتفاقم. وهذه كلها ظروف لا تبشر بالخير للنمو الاقتصادي وتوليد العمالة في المستقبل.

وينبغي أن يكون النمو، الذي يؤدي في النهاية إلى استئصال الفقر، هو الهدف النهائي لسياسة التنمية في البلدان العربية في الوقت الحاضر. ومن المعترف به عموما أن توليد فرص العمل المنتجة والمربحة على نطاق واسع – وهو هدف أساسي في حد ذاته – يشكل مسارا استراتيجيا صالحا لتحقيق هذا الهدف.

والرأي المتفق عليه الآن هو أن السبيل الأكثر فعالية للقضاء على الفقر هو تمكين الفقراء لكي يتخلصوا من الفقر. إلا أن الفقراء ليس لهم من رأس المال إلا قوة العمل والقدرات الإبتكارية التي يقمعها الفقر.

ويستلزم تمكين الفقراء، إذن، من الدولة، لكونها تحفظ مصالح جميع المواطنين، أن تعتمد سياسات وبرامج تزودهم بجميع أنواع رأس المال: البشري والاجتماعي والمالي والمادي.

وأهم أنواع رؤوس الأموال هذه هو رأس المال البشري – الذي يبنى من خلال التعليم والتدريب والرعاية الصحية. ورأس المال النقدي أساسي لتمكين الفقراء من إقامة شركات صغيرة ومتوسطة تمثل إحدى الوسائل الأكثر فعالية لخلق فرص العمل وتوليد الدخل. وفي المجتمعات التي يغلب عليها الطابع الريفي، كما هو الحال في البلدان العربية، يشكل الحصول على الأصول المادية، مثل الأراضي ومياه الري، شرطا أساسيا لكسب العيش بطرق مستدامة. وأخيرا، بما أن الفقر مرادف للعجز، فرأس المال الاجتماعي ضروري لتمكين الفقراء من الوصول إلى المنظمات الاجتماعية والسياسية التي تضمن إسماع أصواتهم والحفاظ على مصالحهم.

لكن القول بأن الدولة تقع عليها مسؤولية تمكين الفقراء من خلال توفير رأس المال لا يعني أن الدولة تضطلع بدور توفير السلع والخدمات مباشرة. فهذا الدور قد فشل. وما يلزم بالأحرى هو أن تضمن الدولة توفير أشكال مختلفة من رأس المال للفقراء من خلال تدابير تتعلق بالتوزيع. ذلك أنه يخشى، عن حق، أن يكون نمط الهيمنة الناشئ، المتمثل في تفوق القطاع الخاص الذي يخضع للقليل من التنظيم، مقضيا عليه أيضا بالفشل في مكافحة الفقر، حتى لو نجح في توليد النمو الاقتصادي بمعناه الضيق. غير أنه من الثابت الآن أن حدوث نمو اقتصادي هام لا يحتمل أن يؤدي إلى أحوال تتسم بانخفاض القدرة البشرية وتفشي عدم المساواة.

وبالفعل فإن النجاح في النمو، المؤدي إلى القضاء على الفقر، مشروط باستحداث عقد اجتماعي جديد يسود فيه تضافر، وليس فقط تكامل، بين حكومة حيوية وكفؤة، وقطاع خاص دينامي ومسؤول اجتماعيا، ومجتمع مدني يكون عماده، حقا، القواعد الشعبية.

وحافز الربح، بحكم تعريفه، غير فعال في تزويد الفقراء برأس المال الضروري لمكافحة الفقر (مثلا: تأمين التعليم الأساسي أو الرعاية الصحية للفقراء يوفر فعلا هامش ربح يحفز مقدمي الخدمات من القطاع الخاص).

غير أنه يمكن إيجاد وسائل تضمن مساهمة القطاع الخاص في هذه المهمة. وإحدى هذه الوسائل دفع الضرائب المفروضة، شرط أن تستخدم الحكومات عائداتها لتمكين الفقراء. وتمثل الهبات طريقة أخرى. ويمكن أيضا إقناع القطاع الخاص بتوفير خدمات مجانية للفقراء، بأن تقرن مؤسسات الخدمات المجانية بالمؤسسات العاملة من أجل الربح. ويمكن استخدام الحوافز الضريبية بصورة فعالة لتشجيع القطاع الخاص على التصرف بهذه الطريقة المسؤولة اجتماعيا.

ومن المؤكد أن المسؤولية الأولية عن تمكين الفقراء في البلدان الأقل نموا ما زالت تقع على الدولة. ومن ثم فإن إصلاح الخدمة المدنية وإصلاح الحكم، بما في ذلك الإدارة المحلية– لكي تكون ممثلة حقا للشعب ومسؤولة أمامه، هما من العناصر الأساسية للعقد الاجتماعي الجديد.

ويمكن أن يكون المجتمع المدني أهم عنصر اجتماعي، غير الحكومة، يعمل لتمكين الفقراء، شرط أن تُرفع القيود المفروضة على تكوين وأنشطة مؤسساته، وأن يزود هذا القطاع بالقدرة اللازمة للمساهمة بصورة فعالة في التنمية البشرية.

مجموعة تدابير السياسة العامة:

يجب أن تعتمد الدول العربية ثلاثة محاور رئيسية في اتخاذ مجموعة من تدابير السياسة العامة الرامية إلى تحقيق العمالة الكاملة، وأن تلتزم بها جميعاً على نحو متكامل، وهي:

١- رصد العمالة والفقر

هناك حاجة ملحّة إلى وضع نظام فعال لرصد العمالة والفقر يتيح رصد البارامترات الأساسية بانتظام وسرعة، كما يسمح بأن يجري، من آن لآخر، تحليل متعمق لطابع العمالة والفقر وديناميات هما. ولهذا الغرض، ينبغي الجمع بين مدخلات عديدة لإنشاء قاعدة بيانات عن القدرات البشرية في البلدان العربية تكون أفضل بكثير وتنقح وتستكمل بانتظام.

٢- شبكات الأمان الفعالة

من الواضح ان نُظم شبكات الأمان الاجتماعي في البلدان العربية غير كافية وغير فعالة. وهناك شرطان واضحان لإقامة شبكات الأمان الفعالة: ان تنطوي هذه الشبكات على تحويل قدر كافٍ من الدخل لضمان حد أدنى من العيش الكريم لجميع المحتاجين؛ وان تحدد تبعاً للرقم القياسي للتضخم. وينبغي أيضاً ان توفر هذه النظم، بوجه خاص، التعويض الكافي للعاطلين عن العمل.

٣- التنمية القائمة على تمكين الفقراء وتوليد العمالة

ينبغي ترسيخ مبادئ العمل من أجل تحقيق العمالة الكاملة ضمن عملية إنمائية تؤمن مصالح الفقراء وتولّد نمواً يقوم على كثافة العمالة ويفتح فرص العمل المنتج والمربح أمام جميع أفراد المجتمع الذين هم في سن العمل.

ولكن ينبغي تهيئة الفقراء للإستفادة من فرص العمالة التي ستؤمن، وذلك من خلال تراكم رأس المال البشري لصالحهم، عن طريق التعليم والتدريب والرعاية الصحية. والأهم من ذلك انه يلزم أيضاً تمكينهم من المساعدة على ايجاد فرص العمل من خلال انشاء وادارة الشركات الصغيرة والمتوسطة. ولا بد، لدعم هذه الإستراتيجية، من تيسير الحصول على رأس المال بالمعنى التقليدي، أي الأصول المادية والتمويل، ومن زيادة إمكانية التحكم به. وعلاوة على ذلك، تحتاج الشركات الصغيرة والمتوسطة، وهي كيانات اقتصادية حساسة، إلى الكثير من الدعم الإضافي لحمايتها من الفشل.

ولكن جوهر عملية التنمية القائمة على تمكين الفقراء هو الاضطلاع بالإصلاح المؤسسي على نطاق واسع، بحيث تزداد حصة الفقراء ضمن هيكل السلطة في المجتمع. فالإصلاح المؤسسي هو الطريق إلى تعظيم الفائدة من رأس المال الاجتماعي للفقراء. وبالتالي، فإن الإصلاح المؤسسي، وليس النمو الاقتصادي بحد ذاته، هو الذي يشكل أساس التنمية القائمة على تمكين الفقراء، وبدونه، يحتمل أن يكون النمو بطيئاً. والأهم من ذلك ان النمو الذي يحصل في سوق غير خاضعة للضوابط يؤدي، لا محالة، إلى خدمة مصالح الأغنياء على حساب الفقراء.

وفيما يلي سرد لأبعاد محددة للتنمية التي تعتبر كافية لتحقيق العمالة الكاملة في البلدان العربية[٣]. ولا يمكن تحقيق الفائدة المرجوّة من هذه السياسات إلا بتنفيذها كمجموعة واحدة ومتكاملة.

(١) تراكم رأس المال البشري

التعليم والتدريب: ينبغي أن يكون الهدف من السياسة الإنمائية الرامية إلى تحقيق العمالة الكاملة هو تعميم التعليم الأساسي الممتاز النوعية والوثيق الصلة بالتنمية، وفي الوقت نفسه ضمان انتفاع الفقراء من هذا التعليم وعدم استبعادهم منه بسبب فقرهم. وهذا يعني، في بعض الحالات، تجاوز التعليم الذي هو مجاني حقاً. فمن الضروري اتخاذ شكل ما من اجراءات الإنصاف لصالح أفقر الفقراء، مثل المنح الدراسية التي تغطي تكاليف التعليم المباشرة والعرَضية. وينبغي ألاّ يستبعد أطفال الفقراء من مراحل التعليم العالي بسبب افتقارهم المادي.

وينبغي كذلك الدأب على تحسين نوعية التعليم في جميع مراحله، بما في ذلك صلته بالمهارات الحياتية اللازمة في سياقات محددة وبمتطلبات سوق العمل. وهذه مهمة مجتمعية متطلّبة ومعقدة تستلزم جهداً كبيراً وتتجاوز حدود قطاع التعليم.

وليس التعليم النظامي إلا إحدى وسائل بناء رأس المال البشري. والأهم منه بالنسبة للفقراء، ولا سيما في ظروف تفشّي البطالة، هو توفير السبل، خارج القطاع المنظم، لاكتساب المهارات الفعالة الوثيقة الصلة بالسوق. وقد يكون هذا النوع من التدريب مفيداً للمتسربين من الدراسة أو لمن يتخرجون من النظام التعليمي غير حاملين إلا مهارات محدودة.

وينبغي إيلاء مرتبة عالية، ضمن أولويات خطة استراتيجية التعليم والتدريب اللازمة، لمسألة تصحيح التفاوت بين النساء والرجال في تراكم رأس المال البشري.

الرعاية الصحية: ينبغي ألا يحرم الفقراء، بسبب فقرهم، من الرعاية الصحية الأساسية الوقائية والعلاجية. وينبغي توجيه اهتمام خاص إلى توفير الرعاية الصحية للبنات والنساء.

(٢) العمالة والانتاجية

ينبغي أن يكون إيجاد العمالة من الأولويات الصريحة للسياسات المتبعة. وتوخياً لتحقيق تحسن كبير في الرعاية الاجتماعية بفضل إيجاد العمالة، يجب تحسين الانتاجية بحيث تزداد الأجور الحقيقية ويقل التباين في توزيع الدخل والثروة.

وينبغي أن تتضمن استراتيجية إيجاد العمالة ثلاثة أهداف مترابطة هي: تخفيض البطالة إلى مستوى قريب من تحقيق العمالة الكاملة، ومضاعفة الانتاجية بانتظام، وضمان التلبية الملائمة للاحتياجات الأساسية للسكان العاملين.

وينبغي توسيع نطاق إيجاد العمالة الجديدة استناداً إلى نمو الاستثمار وإلى هيكل نمو يقوم على كثافة الأيدي العاملة وتطبيق التكنولوجيات ذات العمالة المكثفة.

---

(٣) استناداً إلى التوصيات الواردة في تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام ١٩٩٧.

وبالإضافة إلى تحسين تراكم رأس المال البشري، يتطلب تحسين الانتاجية انشاء نظام يشجع الحوافز الاجتماعية ويتضمن مكافآت إيجابية للتعليم والانتاجية المرتفعة. وعلاوة على ذلك، ينبغي إقامة ازدواجية تكنولوجية تضافرية، وهذه تستلزم زيادة انتاجية التكنولوجيات التي تعتمد على كثافة الأيدي العاملة في الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتعزيز التكنولوجيات الحديثة، وتقوية الروابط بين هذين النوعين من التكنولوجيات. وينبغي أيضاً توجيه اهتمام خاص إلى العمالة المربحة فيما بين النساء.

(٣) دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة

يمكن ان يؤدي تطوير الشركات الصغيرة في القطاع غير المنظم إلى المساهمة بفعالية في استراتيجية استئصال الفقر من خلال توفير العمالة. وهذه الشركات كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة، ورأس المال الذي تتطلبه صغير- وتلك ظروف تناسب تماماً الاقتصادات الوطنية في معظم البلدان العربية. ولكن ينبغي بالتأكيد زيادة انتاجية هذه الشركات.

أما الجهد اللازم بذله لاحياء الشركات الصغيرة التابعة للقطاع غير المنظم فيفترض ان يكون بمثابة حملة وطنية (جدية). وينبغي ان يراعى، في صوغ وتنفيذ السياسات العامة، تنوع أوجه النشاط الاقتصادي غير المنظم والقيود المفروضة حالياً على تنميته.

والشركات الصغيرة والمتوسطة مشهورة بارتفاع معدلات فشلها، ما لم تكن البيئة الاقتصادية والمؤسسية المحيطة بها ذات طابع مشجع حقاً. ومن الضروري أيضاً ان تكون انتاجية هذه الشركات ذات مستوى معقول وتصاعدي حتى تؤمن لأصحابها وللعاملين فيها مكاسب كافية ومتزايدة بالأرقام الحقيقية.

ولذلك ينبغي أن يشمل الدعم المقدم إلى الشركات الصغيرة التابعة للقطاع غير المنظم كل مجالات احتياجاتها المتنوعة، بما فيها البيئة القانونية والتنظيمية، والتمويل، والتدريب، والدعم الفني والإداري، والنفاذ إلى الأسواق المحلية والأجنبية. ومن الضروري كذلك ضمان حصولها على الأصول المادية وزيادة قدرتها على التحكم بها، ولا سيما الأراضي والمياه في المناطق الريفية.

ولكن أيّاً من هذه التوجيهات السياسية لن يؤتي ثماره إذا لم يُمكَّن المقاولون الحاليون ومقاولو المستقبل الذين سيديرون هذه الشركات - ومعظمهم من الفقراء والمجموعات الهامشية- تمكيناً حقيقياً بواسطة ضمان نفاذهم بقوة إلى المؤسسات الاجتماعية والسياسية الفعالة.

والنساء هنّ أهم المرشحين للإستفادة من انعاش هذا النوع من النشاط الاقتصادي، بحكم ارتفاع معدلات البطالة بينهن وثبوت قدرتهن على إدارة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

لكن ما سلف قوله لا يعني ان الشركات الصغيرة التابعة للقطاع غير المنظم هي قارب نجاة للاقتصادات العربية. بل ان إطلاق هذا الزعم والعمل بناء عليه سيؤديان إلى خيبة أمل كبرى جديدة خلال عقد من الزمن أو ما يقاربه.

والنهج السليم هو ما يشير إليه الصينيون بـ "المشي على رجلين". فلم يسبق ان تطور أي اقتصاد من الاقتصادات دون نمو ملحوظ في جميع الشركات بمختلف أحجامها. والأهم من ذلك هو إقامة روابط وثيقة بين الشركات الكبيرة والصغيرة.

وعلاوة على فتح فرص العمالة المنتجة والمربحة، يفترض في اتباع سياسات عامة ناجحة بشأن تطوير الشركات الصغيرة التابعة للقطاع غير المنظم ان يفضي إلى رفع مستويات الانتاجية، وتقوية الطابع المنهجي للنشاط الاقتصادي، والتحول بالتدريج إلى شركات أكبر.

ويفترض كذلك في انتهاج سياسة إنمائية عامة ناجحة ان يوجد لُحمة بين هذه الدينامية ونمو الوحدات الاقتصادية الكبيرة التابعة للقطاع المنظم، وان يحقق التضافر بين هذه الوحدات والشركات الصغيرة التابعة للقطاع غير المنظم.

(٤) سبل العيش المستدامة في المناطق الريفية

البطالة والفقر هما، للأسف، في تزايد في أرياف البلدان العربية. وللحكومة دور أساسي يجب ان تؤديه في حفز التنمية داخل القطاع الزراعي، مركّزة فيه على تحسين الهياكل الأساسية في المناطق الريفية والارتباط بين المزارع والأسواق. ولا يمكن تحقيق الكثير من امكانيات هذا القطاع بدون ترشيد نظم الري وتحسين الخدمات الإرشادية.

وثمة حاجة أيضاً إلى ايجاد فرص عمل خارج المزارع لأصحاب الأراضي غير النافعة وللذين لا يملكون أرضاً، وذلك من خلال وضع حد للتركز الصناعي، وتأسيس الشركات الصغيرة جداً، وتنفيذ مشاريع الأشغال العامة.

وبما ان النساء يشكلن دعامة المجتمعات الزراعية، ينبغي ان يكون لهن مكانة بارزة في تصميم وتنفيذ السياسات والبرامج الإنمائية الريفية.

(٥) الإصلاح المؤسسي

الأسواق التنافسية: هناك حاجة إلى تعزيز آليات الأسواق التنافسية، وهذا يتطلب مزيداً من الإجراءات الحكومية الرامية إلى تنظيم الأسواق بهدف إفساح المجال للتنافس من خلال ضمان حرية النفاذ إلى الأسواق والحصول على المعلومات. وتلك هي الضمانة الأساسية للفعالية ولتخفيف الآثار الاجتماعية الضارة الناتجة عن "الرأسمالية المتوحشة".

وبشكل خاص، ينبغي ان تكفل إصلاحات سوق العمل حرية الحصول على المعلومات المتصلة بفرص العمل وبإقامة تبادلات فعالة لهذه المعلومات. ويلزم تحرير أسواق العمل تدريجياً بهدف زيادة مرونتها في إطار تنافسي يضمن في الوقت ذاته الأمان الاجتماعي. وينبغي ان يكون ذلك مستنداً إلى إقامة التوازن بين حقوق أرباب العمل وحقوق الموظفين. وتدعو الحاجة إلى أن توفر شبكات الأمان الاجتماعي تعويضات كافية للبطالة تحدد تبعاً لمؤشر التضخم. وأخيراً، ينبغي ان تتاح للعاطلين عن العمل فرص حقيقية للعمل المنتج، بما في ذلك إعادة تدريبهم عند الحاجة.

إصلاح الخدمة المدنية: لا تزال الحكومة هي الجهة الوحيدة المسؤولة عن أداء الوظائف الاقتصادية الأساسية. ولكن حكومات أقل البلدان نمواً معروفة بعدم فعاليتها. ولمستوى فعالية الحكومة أثر على أداء الاقتصاد بوجه عام، وعلى أداء القطاع الخاص بالتحديد.

وعليه، يشكل إصلاح الخدمة المدنية عنصراً أساسياً في مجموعة الإصلاحات المؤسسية. وينبغي إصلاح أسلوب المكافأة على الخدمة في الحكومة من خلال وضع هيكل شفاف، ودفع أجور كافية، وتقليل

الضغط الذي يشهده سلم الرتب، وتسوية التباين بين مختلف اجزاء الخدمة الحكومية. وينبغي توفير المخصصات اللازمة للمعدات والتشغيل والصيانة الضرورية للعمل بكفاءة؛ وهناك حاجة إلى البدء في ممارسة سليمة في مجال الادارة العامة تؤدي إلى زيادة الانتاجية وتشمل اتخاذ الكفاءة والجدارة معياراً للتوظيف والترقية وإنهاء الخدمة.

وفي حالة تخفيض عدد الموظفين في الخدمة الحكومية، ينبغي اتخاذ اجراءات تعويضية مثل التعويضات التي يتفق عليها بشأن نهاية الخدمة، أو إعادة التوظيف في مكان آخر، أو إعادة التدريب، أو السير في برامج لتوفير القروض وبرامج تتعلق بالأشغال العامة.

وبهدف تخفيض عجز الميزانية، ينبغي إصلاح نظام جباية الضرائب بحيث يُضمن الإنصاف وتتحسن عملية جمع الضرائب، وخاصة من الأغنياء الذين ينجحون عادة، أكثر من الفقراء، في التهرب من الضرائب. وينبغي كذلك ترشيد الإنفاق الحكومي.

تنمية المجتمع المدني: توفر مؤسسات المجتمع المدني فرصة لتقديم مساهمة كبيرة في توليد فرص العمل واستئصال الفقر. ولكن يلزم، لتحقيق هذه الإمكانية، ان تتحول مؤسسات المجتمع المدني إلى حركة اجتماعية ذات قاعدة أوسع، ويُتمنى ان تكون ذات فعالية أكبر، مما هي الحال مع الدولة، كي تتمكن من الاضطلاع بهذا الدور. وليس الهدف من ذلك الحلول محل الدولة أو اعفاءها من مسؤوليتها الأساسية، بل تكميل المهام التي تخفق في القيام بها. وتكمن القيمة النهائية لهذه الحركة في تشجيع العمل الاجتماعي الجماعي، وهي أفضل طريقة للتغلب على حالة العجز، أي على جوهر الفقر.

ولكن المجتمع المدني ذاته يحتاج إلى ان يتحول إلى حركة واسعة النطاق تنطلق من القواعد الشعبية للعمل الاجتماعي الجماعي وتملك قدرة كبيرة على الاستمرار.

ومن الضروري، في هذا الصدد، الاستفادة من المؤسسات غير الرسمية الراسخة الجذور في الثقافة والعادات والتقاليد، التي تخدم الفقراء ولا تكتفي بالسعي إلى "تحديثهم". فالشبكات غير الرسمية تعطي الفقراء فرصاً أكثر للتضافر والتعبير عن اهتماماتهم ودعم مصالحهم وعرضها على مراكز السلطة العليا. ومن الأمثلة المهمة على هذه الشبكات مؤسسة الزكاة، والحركة التعاونية، التي لها سجل ممتاز في بعض البلدان العربية.

ولا معنى لتمكين الفقراء من خلال ضمهم إلى مؤسسات المجتمع المدني الفعالة اجتماعياً إذا لم تشمل هذه العملية إشراك المرأة بالكامل في جميع أوجه النشاط.

إصلاح إدارة الحكم: يشكل الحكم عنصراً حرجاً في استمرار البطالة والفقر وتكررهما. فالفقراء هم، من الأصل، مجردون من السلطة. كما انهم، حسبما ذكر سابقاً، يفتقرون إلى جميع أشكال رأس المال التقليدية: المادي أو المالي أو البشري. ولكنهم، قبل كل شيء، لا يملكون أي رأي في شؤون المجتمعات التي تسيرها حكومات لا تمثلهم ولا تُحاسَبْ على أعمالها. ويتفاقم هذا الوضع بفعل الرأسمالية المتوحشة التي تطلقها من عقالها " إعادة الهيكلة الرأسمالية" غير الخاضعة لأي نظام، لأن الأسواق تخدم دائماً مصالح الأغنياء وتغرّم الفقراء. وقائمة الإصلاحات اللازمة في هذا المجال طويلة جداً.

وهناك حاجة إلى إصلاح القوانين والاجراءات الإدارية لضمان حقوق المواطنين وحقوق الإنسان الأساسية، خاصة الحق في حرية التعبير والتنظيم النقابي لجميع المواطنين. وينبغي إقامة حكم القانون بواسطة نظام قضائي مستقل تماماً.

ولكي يكون للفقراء صوت مسموع ومصالح معترف بها، يلزم ان يكون للحكومات صفة تمثيلية حقاً وان تخضع للمساءلة فعلاً أمام المواطنين. والتطبيق والحكم المحلي الصحيح، لا مجرد إزالة المركزية الإدارية، يضمن المشاركة الفعالة للمواطنين، ولا سيما الفقراء، في حربهم الصعبة ضد البطالة.

وستظل حقوق المواطنة والحقوق السياسية ناقصة نقصاً فاضحاً إذا لم تُشمل النساء تماماً، في الممارسة الفعلية لا في النصوص القانونية فقط.

المراجع

Fregany, N. (1998a). Dynamics of employment creation and destruction in Egypt, 1990-1995, *Almishkat*, Research Notes No. 11, Cairo, January.

_____. (1998b). Arab economies are failing the test: poverty is growing is growing. *Forum*, Newsletter of the Economic Research Forum, Cairo, May.

_____. (1998c). Human capital accumulation and development, Arab countries at the close of the 20th Century, *Almishkat*, Cairo, July.

_____. (1998d). Human capital and economic performance in Egypt, 1960-1995, *Almishkat*, Cairo, August.

UNDP (1997). *Preventing and Eradicating Poverty, Main Elements of a Strategy to Eradicate Poverty in the Arab States,* New York, May.

البنك الدولي (١٩٩٥). "هل تزدهر أوضاع العمال العرب في القرن الحادي والعشرين، أم سيفوتهم القطار؟" منظور إقليمي لتقرير عن التنمية في العالم – ١٩٩٥.

UNESCWA LIBRARY
20011028