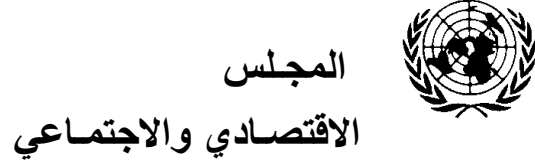


Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2013/IG.1/4(Part I)
18 February 2013
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة التنمية الاجتماعية
الدورة التاسعة
عمّان، ١٢-١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣

البند ٥ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

قضايا ذات أولوية في مجال التنمية الاجتماعية في المنطقة العربية

التشغيل وأسواق العمل

موجز

ما زالت قضيتنا التشغيل وإيجاد فرص العمل تحتلان صلب الاهتمامات السياسية في البلدان العربية. لكن الجهود التي تبذلها الحكومات لتخفيض معدلات البطالة لا تزال محدودة النتائج بسبب البنية القطاعية لاقتصادات هذه البلدان والتجزئة الشديدة لأسواق العمل وافتقادها إلى المرونة.

ويستعرض هذا التقرير الأبحاث المتوفرة عن البنى الحالية للاقتصادات العربية، ويخلص إلى استنتاجات وتوصيات بشأن سبل معالجة التحديات القائمة في مجال التشغيل وفي أسواق العمل.

-٢-

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٣	٤-١	..... مقدمة
		<u>الفصل</u>
٣	١٥-٥	..... أولاً- البنى الاقتصادية
٨	٢٦-١٦	..... ثانياً- بنى أسواق العمل
١١	٥١-٢٧	..... ثالثاً- سياسات سوق العمل
١١	٣٠-٢٨	..... ألف- قوانين سوق العمل
١٢	٣٤-٣١	..... باء- سياسات التفعيل
١٣	٣٧-٣٥	..... جيم- خدمات التشغيل
١٤	٤١-٣٨	..... دال- برامج التدريب
١٥	٤٥-٤٢	..... هاء- برامج الأشغال العامة
١٦	٤٧-٤٦	..... واو- إعانات التشغيل
١٦	٥١-٤٨	..... زاي- النهوض بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة
١٧	٥٩-٥٢	..... رابعاً- الاستنتاجات وسبل المضي قدماً
٢٢		..... المراجع

قائمة الجداول

٦	.....	١- إنتاجية اليد العاملة في المناجم والمحاجر
٦	.....	٢- إنتاجية اليد العاملة في الصناعات التحويلية

قائمة الأشكال

٥	.....	١- كثافة الشركات الجديدة بحسب المناطق في عدد من الاقتصادات، ٢٠٠٩-٢٠٠٤
٧	.....	٢- تركيبة اليد العاملة في مختلف المراحل الإنمائية للاقتصاد
٨	.....	٣- معدلات البطالة بحسب مستوى التعليم في عدد من بلدان الإسكوا
١٠	.....	٤- مصر: أجور ساعات العمل في القطاعات الفرعية

مقدمة

١- تواجه البلدان العربية اليوم عدداً من التحديات في مجالات عدة. فسوق العمل يستقبل كل عام ٢.٨ مليون شاب تقريباً، يسعون إلى الاندماج بشكل كامل في الحياة السياسية والاجتماعية^(١)؛ وارتفاع معدلات الهجرة وأسعار الغذاء والطاقة يستنزف آليات الضمان الاجتماعي؛ واستمرار الأزمة المالية العالمية يجهد الأسواق المحلية والاقتصادات الوطنية.

٢- وفي استطلاع أجرته وكالة بيرسون مارستيلر (Burson-Marsteller) في عام ٢٠١٢ لرأي الشباب العربي، تبين أن من أبرز القضايا التي تشغل الشباب ارتفاع كلفة المعيشة والسعي إلى كسب أجر عادل، في حين أشارت بيانات حديثة إلى أن الحد الأدنى للأجور في عدد من البلدان العربية مرتفع جداً بالنسبة إلى متوسط الإنتاجية، مما يعيق التشغيل^(٢).

٣- وقد يكون الرأيان في الواقع صحيحين. ويعود السبب في تناقض الرأيين إلى التجزئة الشديدة في بنية الاقتصادات وأسواق العمل في معظم البلدان العربية. ويستعرض هذا التقرير البنى الأكثر شيوعاً لأسواق العمل وأسباب عدم مرونتها، وينظر في المجالات التي يمكن إدخال التغيير من خلالها.

٤- ويستند التحليل في هذا التقرير إلى الدراسة السابقة التي أعدتها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بعنوان "السياسة الاجتماعية المتكاملة، التقرير الرابع: أسواق العمل وسياسة سوق العمل في منطقة الإسكوا"، التي صدرت قبل انضمام تونس وليبيا والمغرب إلى اللجنة في عام ٢٠١٢.

أولاً- البنى الاقتصادية

٥- تنطوي البنى الاقتصادية والتشغيلية في معظم بلدان المنطقة على تناقضات عدة. فالقطاعات الاقتصادية التي تساهم بالنسبة الأكبر في الناتج المحلي الإجمالي، كقطاعي النفط والغاز، يعمل فيها عدد قليل نسبياً من اليد العاملة. أما القطاعات ذات اليد العاملة الكثيفة، ولا سيما البناء أو السياحة أو خدمات أخرى، فتساهم بنسبة ضئيلة نسبياً من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا الفرق في الإنتاجية يؤدي إلى تقسيم الاقتصادات إلى قطاعات ذات مهارات وإنتاجية وقيمة مضافة منخفضة، وإلى قطاعات ذات مردود أعلى وصغيرة الحجم نسبياً.

٦- ويغال هذا الانقسام أبعداً أخرى: فالاقتصادات مقسومة إلى قطاع نظامي صغير الحجم نسبياً، وقطاع غير نظامي أكبر منه حجماً. وتشير التقديرات الأخيرة إلى أن القطاع غير النظامي يساهم في ثلث الناتج المحلي الإجمالي ويوفر ثلثي فرص العمل^(٣). كذلك يغال التناقض المؤسسات، ففي مقابل المؤسسات الكبيرة القليلة التي تملكها الدولة، ثمة عدد كبير من المشاريع المتنوعة الصغرى والصغيرة. وتعاني اقتصادات بلدان

(١) World Economic Forum and OECD, 2011, p. 45. التقديرات مبنية على بيانات منظمة العمل الدولية حول السكان الناشطين اقتصادياً للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠.

(٢) World Bank, 2012a, pp. 141-147.

(٣) Gatti et al., 2011, p. 6.

مجلس التعاون الخليجي من انقسام إضافي بين القطاع العام الشاسع الذي يشغل معظم القوى العاملة الوطنية، والقطاع الخاص المتعدد الأوجه حيث معظم العاملين أجانب.

٧- ويُحدث غياب المؤسسات المتوسطة الحجم ذات القدرة التنافسية في القطاع الخاص فجوة في تركيبة المؤسسات، ويدل على بيئة أعمال صعبة، حيث تحبط المؤسسات التي تملكها الدولة أي استثمارات خاصة كبرى في القطاعات الإنتاجية^(٤). وتظهر الفجوة أيضاً في عدم تطبيق القوانين نفسها على الجميع. وبالرغم من توفر قوانين ومجالس لتنظيم التنافس، أو تشريعات لمكافحة الاحتكار في معظم البلدان، يؤدي تفضيل فئات على غيرها في الحصول على الأراضي أو التمويل، أو عدم تطبيق القوانين الضريبية على الجميع دون تمييز إلى بيئة أعمال تتعدهم فيها المساواة، وتسود فيها الاستنسابية والمحاباة^(٥).

٨- ولأن التنافس شبه منعدم بين مؤسسات القطاع النظامي، فالقدرة التنافسية ضعيفة بشكل عام، ويعجز العديد من الشركات في المنطقة عن جذب الاستثمارات الخاصة. ومع أن الاستثمارات الخاصة هي حصيلية عملية انتقائية إلى حد كبير، فقد ازداد حجمها في السنوات الماضية، مع توجيه القسم الأكبر من رؤوس الأموال إما إلى قطاع الصناعات الاستخراجية، وإما إلى أنشطة ذات قيمة قليلة بالنسبة إلى الاقتصاد ككل، كما في قطاعي البناء والعقارات. وفي عام ٢٠١٠، استفادت أربعة بلدان هي الإمارات العربية المتحدة، وقطر، وليبيا، والمملكة العربية السعودية من ثلثي قيمة الاستثمار الأجنبي المباشر لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذي بلغت قيمته ٦٤.٥ مليار دولار أمريكي^(٦). واستفاد لبنان ومصر من ثاني أكبر حصتين من الاستثمار الأجنبي المباشر، وخصصت مصر ٦٥.٤ في المائة من حصتها لقطاع النفط^(٧). وفي تونس، استفاد قطاع الطاقة من ٦١ في المائة من حصة البلد من الاستثمار الأجنبي المباشر^(٨). وقد حولت معظم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة العربية إلى القطاعات المنتجة لسلع غير قابلة للتداول، مثلاً قطاع الطاقة، كالاتصالات والسياحة والبناء، ما يعني أن قطاعي الصناعة والتصدير في المنطقة كانا يفتقران إلى القدرة التنافسية لجذب الاستثمارات الأجنبية^(٩).

٩- وجاء في تقييم حديث لقدرة الاقتصادات العربية على التنافس أنها تعاني من ضعف كبير سببه ضعف ثقافة ريادة الأعمال. وفي حين تضاف كل سنة إلى قائمة المؤسسات المسجلة في البلدان ذات الدخل المرتفع أربع مؤسسات جديدة كحد وسطي لكل ١٠٠٠ شخص في سن العمل، لا يتعدى عدد المؤسسات الجديدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٠.٦٣ مؤسسة (الشكل ١).

(٤) World Economic Forum and OECD, 2011, pp. 43 and 47.

(٥) البنك الدولي، ٢٠٠٩، ص ٩٥.

(٦) قاعدة البيانات الإحصائية لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

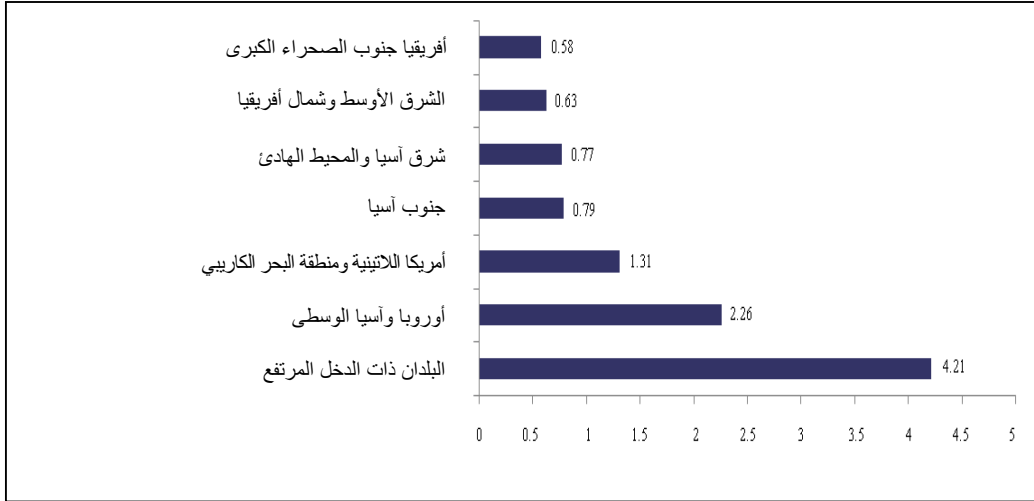
(٧) Central Bank of Egypt, 2012, p. 95.

(٨) http://www.investintunisia.tn/site/en/article.php?id_article=841

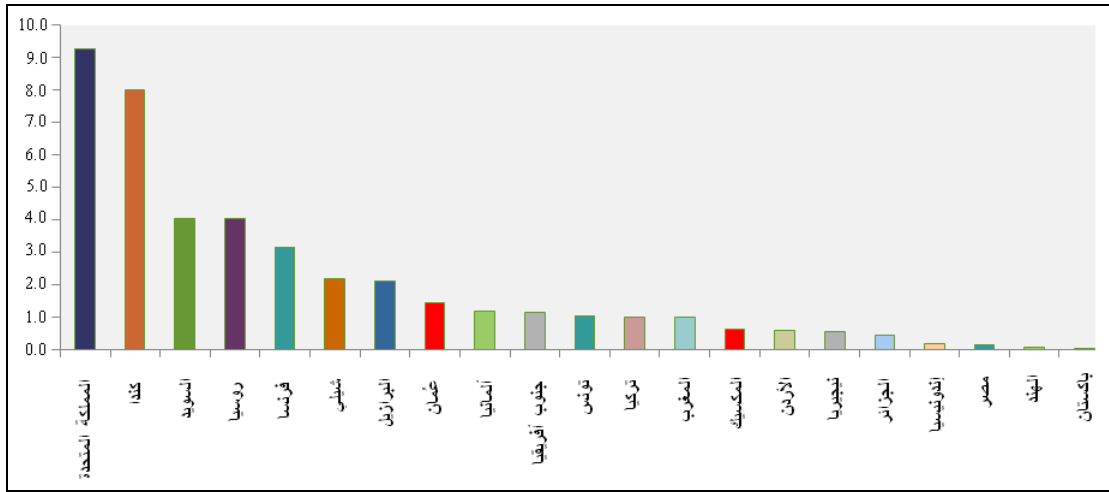
(٩) World Economic Forum and OECD, 2011, p. 58.

الشكل ١- كثافة الشركات الجديدة بحسب المناطق في عدد من الاقتصادات، ٢٠٠٩-٢٠٠٤

ألف- كثافة الشركات الجديدة بحسب المناطق



باء- كثافة الشركات الجديدة في عدد من الاقتصادات



المصدر: استناداً إلى: World Bank 2010 and World Economic Forum and OECD, 2011, p. 48.

ملاحظة: كثافة الشركات الجديدة هي عدد الشركات المحدودة المسؤولية المسجلة حديثاً في سنة معينة كنسبة مئوية من سكان البلد في سن العمل.

١٠- وعدم توفر شريحة كبيرة من الشركات المتوسطة الحجم ذات القدرة التنافسية يزيد من التقلبات الاقتصادية ويؤثر سلباً على النمو فيضعف نوعيته ويحول دون استدامته. وفي حين بلغ متوسط معدل النمو في اقتصادات المنطقة ٤.٨ في المائة في العقد الماضي، لم يتعدّ متوسط نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة ٢٠٠٩-٢٠٠٠ نسبة ٢.٥ في المائة. وتبين هذه المقارنة الحاجة الملحة إلى قاعدة اقتصادية أكثر اتساعاً، وبنية اقتصادية أكثر تنوعاً، وإلى تحسين الإنتاجية كي يؤدي النمو العام إلى تحسين مستويات المعيشة.

-٦-

١١- وكان من الصعب زيادة الإنتاجية خلال العقد الماضي (الجدولان ١ و ٢). وتشير البيانات المتوفرة إلى أن من ٤٠ إلى ٥٥ في المائة من العمال في العراق وفلسطين ومصر واليمن يعملون في قطاعات تتدنى إنتاجيتها عن المعدل الوسطي. والوضع أفضل من ذلك في بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي، لكن ارتفاع مستويات العمل في القطاع العام يساهم في تدني معدل الإنتاجية.

الجدول ١- إنتاجية اليد العاملة في المناجم والمحاجر(*)

البلد	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
الأردن	٤٤ ٥٣٦	٤٤ ٩٨٠	٥١ ٢٤٣	٥٤ ٨٩٨	...	...	...
الإمارات	٩٩٣ ١٥٠	٨٩٨ ٢٤٥	٩٨٣ ٤٣٦	٨٧٥ ٢٩٠	٨٠٨ ٢٠٥	...	...
تونس	١١٤ ٢٣٥	١٢٢ ٧١٩	١١٣ ٥٤٦	١٤١ ٣٤٧	...	...	...
سوريا	٩٦ ٠٢٣	٨٣ ٤٨٩	٨٣ ٤٣٥	٨٤ ٤٤١	٨٥ ٣٦٧	٨٥ ٨٤٧	...
فلسطين	٤٢ ٩٧٦	٥٣ ٣٥٦	٤٢ ٢٠٨	٥١ ٦٠٣	٦٨ ٠٢٩	٤٦ ٣٣٨	٤٤ ٢٩٦
قطر	١ ١٧٦ ١١٠	٩١٥ ٥٧٦	٥٣١ ٧٩٨	...	٤٠٠ ٤١٤	٥٨٤ ٨٦٠	...
الكويت	٤ ٦٨٢ ٢٦٨	٤ ٦٦٣ ٥٥٣	٤ ٤٢٩ ٥٧٦	٣ ٩٩٥ ٦٥٥	٤ ٢٩٦ ٨٩٦	٣ ١٣٨ ١٧١	٢ ٩٥٢ ٠٤٧
السعودية	...	...	١ ٠١٦ ٤٤٦	٩٧٧ ٥٥٧	٩٨٦ ٢٩٤	٩١٩ ٠٨٠	...

المصدر: الإسكوا، نشرة الاحصاءات الصناعية للبلدان العربية ٢٠٠٤-٢٠١٠، مؤشر رقم ٣.

(*) تشير إنتاجية اليد العاملة إلى القيمة المضافة لكل فرد في قطاع المناجم والمحاجر، بما في ذلك الإمداد بالكهرباء والمياه، بأسعار الدولار الثابتة في عام ٢٠٠٥.

الجدول ٢- إنتاجية اليد العاملة في الصناعات التحويلية(*)

البلد	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
الأردن	١٣ ٠٥١	١٣ ٠٦١	١٤ ٧٩٠	١٤ ٤١١	١٤ ٤٢٨	١٥ ٠٠٣	...
تونس	١١ ٤٧٢	١٢ ٠٠٦	١١ ٦٣٥	١١ ٢٨٤	...	...	...
سوريا	١ ٧٣٠	١ ٦٩٧	١ ٦١٤	١ ٨٩٥	١ ٩١٥	٢ ١٨٧	...
السودان	١٤ ٣١٥	١٤ ٥٠٢	١٥ ٤١٩	١٦ ٢٧١	...	...	...
عمان	٧١ ٥١٥	٧١ ٥١٦	٧١ ٥١٧	٧١ ٥١٨	٧١ ٥١٩	٧١ ٥٢٠	٧١ ٥٢١
فلسطين	١٠ ١٨٢	١٠ ٩٤٦	٨ ٢٠٧	٩ ١٥٩	٩ ٧٠٤	٨ ٧٤٩	...
قطر	٨٢ ٤٦٦	٧٩ ٤٩٣	٦٤ ٩٠٠	...	٦٢ ١٤٦	٧٠ ٠١٠	...
الكويت	٦٠ ٠٢٩	٦٠ ٤٣١	٥٩ ٣٦٩	٥٨ ١٤٣	٤٦ ٨٢٣	٥٠ ٢٧٤	٥٤ ٦٧٧
مصر	١١ ٣٥٤	١١ ٣٥٥	١١ ٣٥٦	١١ ٣٥٧	١١ ٣٥٨	١١ ٣٥٩	١١ ٣٦٠
المغرب	١٦ ٩٦٤	١٨ ٧٣٠	١٧ ٦٦٢	١٨ ٣٦٥	١٩ ٤٩٠	٢٠ ٠٢٣	٢٠ ٦٠١
السعودية	...	...	٤٧ ٦٨٥	٤٨ ٣٠٠	٤٨ ٤٠٩	٤٧ ٣٤٩	...
اليمن	٧ ٧٥٢	٧ ٣٤٩	٦ ١٧٨	١١ ٤٢٦	١١ ٧٤٧	٩ ٦٥٤	٨ ٤١٩

المصدر: الإسكوا، نشرة الاحصاءات الصناعية للبلدان العربية ٢٠٠٤-٢٠١٠، مؤشر رقم ٤.

(*) تشير إنتاجية اليد العاملة إلى القيمة المضافة لكل عامل في قطاع الصناعات التحويلية بأسعار الدولار الثابتة في عام ٢٠٠٥.

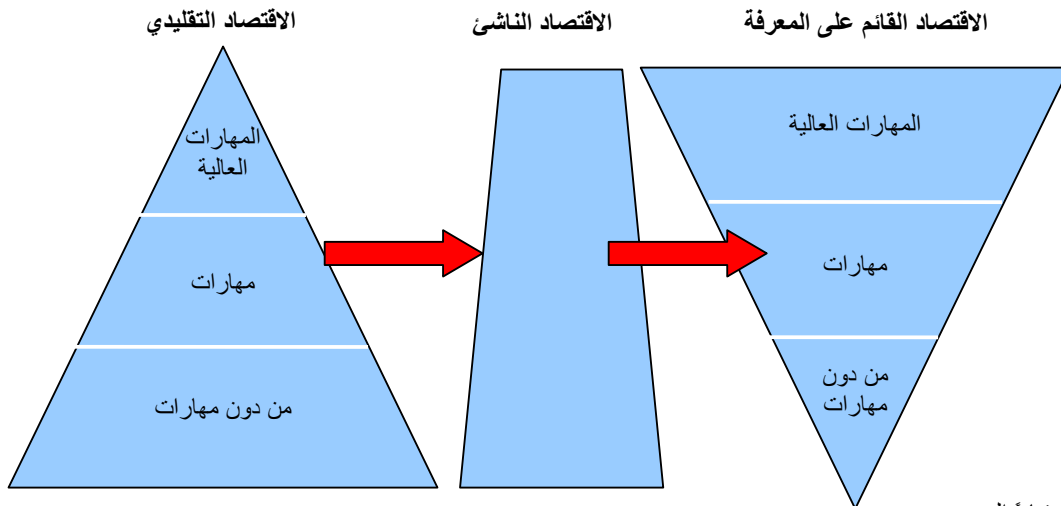
١٢- وتعتبر المستويات العالية لعناصر العمل في الناتج الاقتصادي مؤشراً آخر على مرحلة التطور التي بلغتها غالبية الاقتصادات العربية. ومن بين البلدان الأربعة عشر التي شملها استعراض المنتدى الاقتصادي العالمي للقدرة التنافسية في العالم العربي لعام ٢٠١٠، صنّف اقتصاد بلدين، هما الإمارات العربية المتحدة والبحرين، بين الاقتصادات الموجهة نحو الابتكار؛ وصنّف ثمانية اقتصادات بين الاقتصادات الموجهة نحو

الكفاءة وهي اقتصادات الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، وعمان، وقطر، ولبنان، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، وصُنفت أربعة اقتصادات في فئة الاقتصادات المعتمدة على ثروة الموارد، أي الاقتصادات التي تعتمد على عوامل الإنتاج الأساسية وهي اقتصادات الجزائر، والكويت، وليبيا، ومصر^(١٠).

١٣ - ولذلك، يمكن أن تكون إنتاجية اليد العاملة مؤشراً على مقدار المعرفة في اقتصاد معين، إذ تبين مدى اعتماد المؤسسات على العنصر البشري أو التكنولوجيا في تعزيز المهارات البشرية. عند تقييم سوق العمل، وتحديد ارتفاع معدلات البطالة في أوساط المتخرجين، يتضح الاتجاه السائد في اقتصادات البلدان العربية نحو قلة الاعتماد على المهارات المتوفرة، ولا سيما المهارات المكتسبة بالتعليم النظامي.

١٤ - وقد كان موضوع التحول الهيكلي والتنوع الاقتصادي بعيداً عن النفط في عدد من البلدان العربية من المواضيع المطروحة منذ زمن، وأصبح التحول اليوم بشكل عام في المسار الصحيح. ويُلاحظ ازدياد سريع في حصة الصناعات التحويلية في الاقتصاد، وكذلك حصة قطاع الخدمات، كالاتصالات والتجارة والسياحة. قطاع الصناعات التحويلية هو القطاع الثاني من حيث الحجم في الأردن ومصر^(١١). غير أن عدداً كبيراً من الصناعات التحويلية في المنطقة يعتمد على عمالة قليلة المهارات والقيمة المضافة والإنتاجية، وتتألف في الكثير من الحالات من المهاجرين. وهذا التوجه يبين ضعف المعرفة في الاقتصاد. وفي الشكل ٢ رسم بياني يوضح توزيع اليد العاملة في مختلف المراحل الإنمائية للاقتصاد.

الشكل ٢ - تركيبة اليد العاملة في مختلف المراحل الإنمائية للاقتصاد



المصدر: استناداً إلى: Tzannatos, 2012.

١٥ - والمواضيع المطروحة في بلدان مجلس التعاون الخليجي كما في البلدان الأخرى الأعضاء في الإسكوا مواضيع متضاربة. فمن جهة أولى، تسعى جميع الخطط والنماذج الإنمائية المستقبلية إلى بناء اقتصاد قائم على المعرفة، فتركز على الاستثمار بكثافة في التعليم وتحسين البنية الأساسية. ومن جهة ثانية، تعتمد

(١٠) World Economic Forum, 2010, pp. 8-9

(١١) شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة: قاعدة بيانات المجاميع الرئيسية للحسابات القومية <http://unstats.un.org/unsd/snaama>

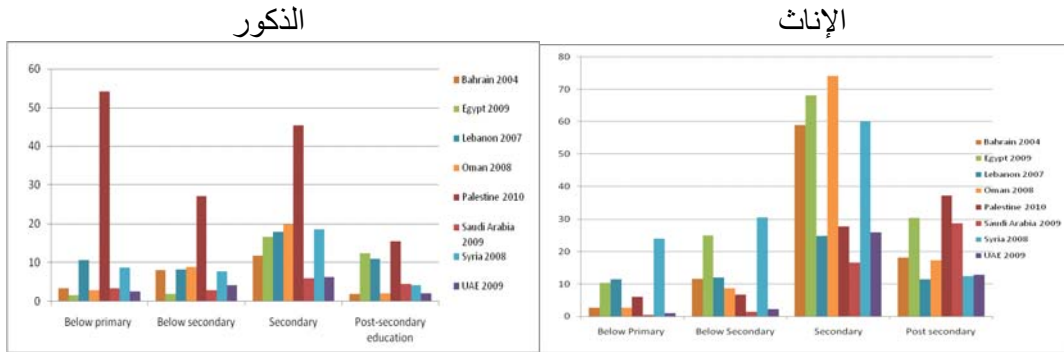
اقتصادات العديد من البلدان على يد عاملة رخيصة، وضعيفة المهارات، وذات إنتاجية منخفضة. وهذا النموذج غير قادر على الاستفادة من المعرفة والمهارات التي توفرها اليد العاملة الشابة والطموحة. فهو لا يوفر فرص عمل يمكن أن تجذب الشباب الذين أنفقت أموال طائلة على تعليمهم، مما يضعهم في صفوف العاطلين عن العمل.

ثانياً- بنى أسواق العمل

١٦- لإحداث تغيير جوهري في البنية الاقتصادية، كالتحول عن التوظيف في القطاع العام، أو التحول من الزراعة إلى الصناعة والخدمات، أو من الصناعات الضعيفة الإنتاجية إلى الصناعات العالية الإنتاجية، يجب أن تكون اليد العاملة قابلة للتكيف، وأن تتوفر في الاقتصاد قدرة كبيرة على إعادة توزيع الموارد البشرية بالسرعة المطلوبة. وعدا ذلك، ترتفع معدلات البطالة. وكلما كان سوق العمل مجزئاً، كلما انخفضت قدرة الاقتصاد على التكيف مع الصدمات والتغيرات.

١٧- واللافت بشكل خاص في بنية البطالة في البلدان العربية أنها مرتفعة جداً في أوساط الأكثر تعليماً في القوى العاملة. غير أن هذا الاتجاه معكوس في معظم البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حيث بلغت معدلات البطالة في أوساط المتخرجين من الجامعات ٤.٤ في المائة في عام ٢٠٠٩، في حين بقيت عند ١١.٥ في المائة في أوساط الذين لم ينهوا المرحلة الثانوية من التعليم المدرسي^(١٢). وعلى العكس، ففي بعض البلدان العربية، غالباً ما يبلغ معدل البطالة في صفوف الأكثر تعليماً ضعف معدل البطالة في صفوف الأقل تعليماً. وهذا الاتجاه واضح بشكل خاص في صفوف النساء (الشكل ٣).

الشكل ٣- معدلات البطالة بحسب مستوى التعليم في عدد من بلدان الإسكوا
(بالنسبة المئوية)



المصادر: البحرين: مسح القوى العاملة ٢٠٠٤؛ مصر: بحث القوى العاملة ٢٠٠٩ (بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء)؛ لبنان: الدراسة الوطنية لأحوال الأسر المعيشية ٢٠٠٧، عُمان: المسح الدوري للقوى العاملة ٢٠٠٨؛ فلسطين: مسح القوى العاملة ٢٠٠٠-٢٠١٠؛ المملكة العربية السعودية: بحث القوى العاملة ٢٠٠٩؛ الجمهورية العربية السورية: مسح قوة العمل ٢٠٠٨؛ الإمارات العربية المتحدة: مسح القوى العاملة ٢٠٠٩.

ملاحظة: جرى توزيع المستويات التعليمية في أربع فئات.

١٨- وتشكل تونس حالة خاصة في هذا الإطار. ففي عام ٢٠١٠، بلغ معدل البطالة في صفوف التونسيين الذين أنهوا التعليم الثانوي ضعف المعدل الوطني للبطالة^(١٣). كذلك فيما يتعلق ببعض القطاعات في المغرب، حيث معدل البطالة في صفوف الذين حققوا مستوى متقدماً في تحصيلهم العلمي أعلى كثيراً من معدل البطالة في صفوف العاملين الذين أنهوا مرحلة التعليم المتوسطة أو الابتدائية^(١٤).

١٩- أما انخفاض معدلات البطالة لدى الفئات الأقل تعليماً فيتناسب مع المرحلة الإنمائية التي تمر بها اقتصادات العديد من البلدان العربية كما يظهر في الشكلين ٣ و ٤. ففي معظم البلدان التي تتوفر بيانات بشأنها، تشكل الفئة التي لم تنه مرحلة التعليم الثانوي القسم الأكبر من القوى العاملة^(١٥). ورغم ذلك، فإن معدل البطالة في هذه الفئة أدنى من معدل البطالة لدى الفئة المتعلمة، ويقف أحياناً عن نصفه. وهذا يعني أن سوق العمل في القطاع غير النظامي، حيث يعمل القسم الأكبر من اليد العاملة الأقل تعليماً، أكبر وأكثر مرونة من سوق العمل في القطاع النظامي، الذي يسعى العمال المتعلمون إلى الدخول إليه.

٢٠- وتقدر نسبة العاملين في سوق العمل غير النظامي بما يعادل ٧٠ في المائة من مجموع القوى العاملة في المنطقة. ومؤسسات القطاع غير النظامي تكون عادةً صغيرة وصغيرة، والعاملون فيها على مستوى متدن من التحصيل العلمي^(١٦)، وإنتاجيتها تكون نتيجة لذلك متدنية. فصغر حجمها يمنعها من الاستفادة من وفورات الحجم، والإيرادات التي تحققها لا تكفي لزيادة استثماراتها، وافتقار العاملين فيها إلى المهارات أو التعليم يمنعهم من الابتكار.

٢١- والمعلومات المتوفرة عن الأجور تؤكد أن سوق العمل شديد التجزئة. فبيانات الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والجمهورية العربية السورية، وفلسطين، ومصر تشير كلها إلى أن متوسط الأجور في القطاع العام أعلى من متوسط الأجور في القطاع الخاص. ولكن يجب التعاطي مع هذه البيانات بحذر. فالأجور التي يدفعها القطاع العام في الأردن وفلسطين هي أعلى فقط بالنسبة لذوي المستويات التعليمية المتدنية وللعاملين من آخر سلم الأجور. أما أجور القطاع الخاص فترتفع كلما ارتفع مستوى العاملين التعليمي^(١٧). والأجور التي يدفعها القطاع الخاص النظامي في اليمن أعلى من تلك التي يدفعها القطاع العام^(١٨)، وكذلك بالنسبة إلى الأجور التي تدفعها الشركات الدولية أو المشاريع المشتركة في مصر (الشكل ٤).

(١٣) تونس، المعهد الوطني للإحصاء، ٢٠١١. الحسابات على أساس الجدول ٢٦، ص ٢٤ والجدول ٣٦، ص ٢٨.

(١٤) المغرب، مديرية الإحصاء، ٢٠١٠، ص ٣٦.

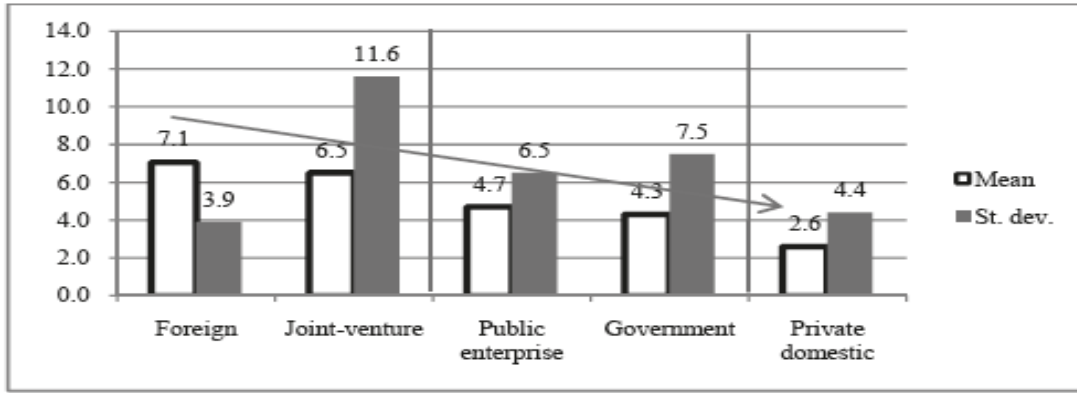
(١٥) الإسكوا، ٢٠١٢، أ، الجدول ٤.

(١٦) Gatti et al., 2011, p. 18.

(١٧) فيما يتعلق بالأردن: http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/index.htm؛ فيما يتعلق بفلسطين: Miaari, 2009, p. 24.

(١٨) <http://www.cso-yemen.org/content.php?lng=english&>

الشكل ٤- مصر: أجور ساعات العمل في القطاعات الفرعية



المصدر: استناداً إلى: El-Ghamrawy and Amer, 2011, p. 5. البيانات مستخلصة من مسح سوق العمل المصري لعام ٢٠٠٦. ملاحظة: الأجور محددة بالجنيه المصري للساعة الواحدة.

٢٢- والخلاصة أن الفرق في الأجور بين القطاعين العام والخاص يتوقف على طريقة الحساب المعتمدة. فعندما تكون البيانات مستخلصة من مسوح القوى العاملة كما في مصر مثلاً، يشمل الحساب الأجور المدفوعة في القطاع غير النظامي، مما يؤدي إلى خفض متوسط الأجر في القطاع الخاص^(١٩). أما في حال استُخلصت البيانات من مسوح المؤسسات كما في الأردن مثلاً، فهي لا تشمل سوى الشركات المسجلة رسمياً، مما قد لا يعطي فكرة واضحة عن الأجور المدفوعة في المؤسسات الصغرى والصغيرة، وفي القطاع غير النظامي^(٢٠).

٢٣- وأجور العاملين في القطاع غير النظامي تقل كثيراً عن أجور العاملين في القطاع النظامي. والفرق بين حجم الأجور يختلف بين البلدان، فهو يبلغ ١٠ في المائة تقريباً في الجمهورية العربية السورية، و ٥٠ في المائة تقريباً في المغرب. ويصل في لبنان ومصر إلى ٣٠ في المائة تقريباً، ويتخطى أحياناً نسبة ٥٠ في المائة^(٢١) فيما يتعلق بالإناث في مصر.

٢٤- وتضاف مشاكل أخرى إلى انخفاض الأجور في القطاع غير النظامي تتعلق بزيادة ساعات العمل، وانخفاض مدة الإجازة السنوية، وسوء ظروف العمل، وعدم توفر ضمان اجتماعي أو معاش تقاعدي أو تأمين صحي. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تبلغ نسبة العاملين الذين لا يحصلون على الضمان الاجتماعي ٧٠ في المائة تقريباً^(٢٢).

(١٩) متوسط ساعات العمل والأجور الأسبوعية في القطاعين العام والخاص (١٩٩٩-٢٠١١) متاح على: http://www.capmas.gov.eg/pages_ar.aspx?pageid=338

(٢٠) جمعت البيانات في شهر تشرين الأول/أكتوبر. وبيانات المؤسسات الصغرى والصغيرة مستخلصة من مسح بالعينة.

(٢١) Gatti et al., 2011, p. 22.

(٢٢) المرجع نفسه، ص ٦.

٢٥- وتمت الإشارة في بداية هذا التقرير إلى التناقض بين تطلعات الشباب العربي إلى تحسين أجورهم، والبيانات التي تشير إلى أن الحد الأدنى للأجور مرتفع جداً إذا قيس على أساس الإنتاجية الفعلية. هذا التناقض يشير إلى وجهتي نظر متعارضتين تنتميان إلى عالمين مختلفين للعمل. فالعديد من الشباب، ولا سيما من ذوي المستوى العلمي المتدني، يبدأون حياتهم العملية في القطاع غير النظامي. وتطلعاتهم إلى تحسين أجورهم وظروف عملهم مفهومة لأن عدداً قليلاً منهم سيحظى بفرصة الانتقال من القطاع غير النظامي إلى القطاع النظامي^(٢٣).

٢٦- ويشكل الحد الأدنى للأجور في القطاع الرسمي في معظم الحالات سقفاً للأجور في القطاع غير النظامي. ومع أن الحد الأدنى للأجور في البلدان العربية يُعتبر مرتفعاً بالنسبة إلى متوسط القيمة المضافة لكل عامل، فالاختلال في التوازن سببه تدني الإنتاجية في جميع القطاعات وليس ارتفاع الأجور. ولم يؤد الاستثمار الكبير في التعليم الذي قامت به البلدان العربية إلى تحسين النمو الاقتصادي لأن العاملين المتعلمين، القادرين على زيادة الإنتاجية، عاطلون عن العمل. وهم يتطلعون إلى فرص عمل غير موجودة.

ثالثاً- سياسات سوق العمل

٢٧- يهدف تدخل الحكومة في سوق العمل إلى تخفيف التجزئة وردم الفجوات فيه. من الأدوات المتاحة للحكومات لتعديل بنية سوق العمل وتحقيق تكافؤ الفرص بين مختلف فئات المجتمع وتيسير تنقل العاملين بين القطاعات والمهن، قوانين العمل (يتم تناولها لاحقاً) ومجموعة التدابير التي يشار إليها عموماً بالسياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل والتي تهدف إلى زيادة المشاركة في سوق العمل، وتوفير أنشطة التدريب وبرامج الأشغال العامة، ودعم ريادة الأعمال^(٢٤). وتهدف هذه الأدوات بشكل عام إلى الحماية من تقلبات الظروف الاقتصادية، ودعم التوفيق بين العرض والطلب في سوق العمل، وتطوير الموارد البشرية المتوفرة من حيث العدد والنوعية، وتحسين أداء سوق العمل. ويمكن أن تشمل السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل الجوانب الاجتماعية للعمل من خلال دعم دمج الفئات الضعيفة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية. ويتناول هذا الفصل بشكل مفصل سياسات سوق العمل التالية: قوانين سوق العمل؛ وسياسات التفعيل؛ وخدمات التشغيل؛ وبرامج التدريب؛ وبرامج الأشغال العامة؛ وإعانات التشغيل؛ وتشجيع إقامة مشاريع صغيرة ومتوسطة.

ألف- قوانين سوق العمل

٢٨- الغاية الأساسية من قوانين سوق العمل هي تحقيق هدفين متناقضين هما توفير مستوى كافٍ من الدخل والحماية الاجتماعية للعاملين وتيسير حركة اليد العاملة في الوقت نفسه. ولتحقيق هذين الهدفين عمدت البلدان العربية حتى وقت قريب إلى إعداد تشريعات صارمة نسبياً لحماية العمل ولكن مع التهاون في إنفاذها. وأدى ذلك إلى حد معين من التداخل والتنقل بين الاقتصاديين النظامي وغير النظامي، فأصبح القطاع النظامي يوظف عمالاً من دون عقود عمل رسمية ومن دون تسجيلهم في مؤسسات الضمان الاجتماعي.

(٢٣) المرجع نفسه، ص ٢٣.

(٢٤) للاطلاع على الموجز الأخير عن البرامج الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل في المنطقة: الإسكوا، ٢٠١٢ ج.

٢٩- ولكن خلال العقد الماضي، جرى إصلاح قوانين العمل خاصة 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^(٢٥). وأدت معظم الإصلاحات إلى تخفيف شروط العقود المحددة الأجل فسهلت على أصحاب العمل ملاءمة القوى العاملة لديهم مع الظروف الاقتصادية.

٣٠- ولكن قد تطرح تعويضات إنهاء الخدمة المرتفعة نسبياً حواجز معينة في بعض البلدان العربية^(٢٦)، إذ تلجأ البلدان النامية غالباً، في غياب التأمين ضد البطالة وعدم القدرة على إدارة برنامج التأمين، إلى رفع تعويضات إنهاء الخدمة لحماية العمال فتترتب على أصحاب العمل تكاليف عالية لذلك يلجأون إلى استخدام العمال بطريقة غير نظامية. ويتزايد في بلدان الإسكوا اعتبار التأمين ضد البطالة بديلاً محتملاً؛ ففي البحرين ومصر تتوفر حالياً خطط فعالة في هذا المجال، وفي الأردن يتم إدخال نظام التأمين ضد البطالة كنظام محدد الاشتراكات^(٢٧)، وفي عام ٢٠١١ أدخلت عُمان والمملكة العربية السعودية برنامج إعانات البطالة، وتناقش الإمارات العربية المتحدة حالياً برنامجاً مماثلاً^(٢٨).

باء- سياسات التفعيل

٣١- تهدف سياسات التفعيل بشكل أساسي إلى زيادة الموارد البشرية المتاحة للاقتصاد. ومن الممكن أن تهدف أيضاً إلى الحد من الاعتماد على المساعدات الاجتماعية أو إعادة تفعيل الأشخاص الذين يعانون بطالة طويلة الأمد.

٣٢- ونظراً إلى ارتفاع معدلات البطالة في معظم البلدان العربية، قد لا تحظى سياسات التفعيل بالأولوية الملحة. فحشد المزيد من الموارد البشرية في وجود عدد هائل من العاطلين عن العمل لا يبدو أمراً منطقياً. في المقابل تدل التجزئة الكبيرة في سوق العمل على أن أجزاء من السكان يعملون فقط في مجالات محددة ولا يقبلون القيام بعمل آخر أو لا يملكون القدرة على ذلك. وفي الكثير من البلدان يدل ارتفاع معدلات البطالة ومعدلات هجرة اليد العاملة إلى الداخل في أن معاً على نقص العرض من ناحية اليد العاملة الوطنية في بعض قطاعات سوق العمل.

٣٣- والمشاركة في سوق العمل منخفضة، خاصة بين النساء، في معظم البلدان العربية. وتبين البيانات المتوفرة أن ٧٠ إلى ٨٠ في المائة من النساء في سنّ العمل في بلدان الإسكوا إمّا عاطلات عن العمل أو غير ناشطات. ويبلغ عدد النساء العاملات ١٣ مليون امرأة فقط من بين ٧١ مليون شخص عامل في منطقة الإسكوا

(٢٥) الإسكوا، ٢٠١٢.

(٢٦) للاطلاع على تعويضات إنهاء الخدمة بحسب البلدان: World Bank, 2012a.

(٢٧) <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=3545>

(٢٨) عن المملكة العربية السعودية: Knickmeyer, 2012. عن عُمان: <http://www.imf.org/external/np/ms/2011/121911.htm>

عن الإمارات العربية المتحدة: Al Subaihi, 2012.

(حوالي ١٨ في المائة)^(٢٩). وتشير الإحصاءات في المغرب لعام ٢٠١٠ إلى أن ٢٥.٩ في المائة من النساء في سن العمل ناشطات في سوق العمل^(٣٠)، وفي تونس بلغ هذا المعدل للعام نفسه ٢٤.٨ في المائة^(٣١).

٣٤- ولا بد من التعامل بحذر مع الأرقام عن المشاركة في القوى العاملة لأن معظم مسوح القوى العاملة تقدم تقديرات لمشاركة المرأة في سوق العمل أقل مما هي في الواقع. ولكن قد يكون من المجدي النظر في برامج التفعيل الموجّهة. فالمملكة العربية السعودية بدأت بتطبيق سياسة تفعيل واضحة، حيث اتخذت الحكومة، لمواجهة المعدل المتدني جداً لمشاركة النساء، تدابير موجهة في مجال السياسات لزيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة. فعمدت إلى تطبيق قانون صادر في عام ٢٠٠٦ بحزم أكبر لتحل المرأة السعودية مكان الذكور الأجانب العاملين في معظم متاجر البيع بالتجزئة المخصصة للزبائن من النساء^(٣٢). وفي الوقت عينه، أطلقت وزارة العمل مبادرة تشجع المرأة على العمل من المنزل^(٣٣). وتندرج هذه المبادرات في إطار الاستراتيجية العامة الهادفة إلى سَعْوَة القوى العاملة والتي تدعمها السياسة الجديدة المعتمدة حديثاً والمتعلقة بفرض غرامات على الشركات التي يفوق عدد العاملين الأجانب فيها عدد العاملين السعوديين^(٣٤). وتسعى عُمان كذلك إلى جذب المزيد من السكان إلى العمل في القطاع الخاص بدلاً من الانتظار للحصول على وظيفة في القطاع العام^(٣٥).

جيم- خدمات التشغيل

٣٥- من السمات الخاصة بتجزئة سوق العمل الحادة، تدني التنقل بين القطاعين النظامي وغير النظامي في معظم الاقتصادات. ومن شأن خدمات التشغيل وغيرها من البرامج الموجهة إلى العاملين في القطاع غير النظامي أن تساعدهم على الانتقال من ظروف العمل التي تكون غالباً غير مستقرة. وعادةً تعتبر خدمات التشغيل كتوفير العمل للأشخاص بناءً على مؤهلاتهم، والخدمات الاستشارية، والتوجيه المهني، ذات كفاءة وفعالية عالية من حيث التكلفة.

٣٦- ولكن من المؤسف أن الوصول إلى هذه الخدمات يكون محدوداً في الغالب خاصة في البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. ففي الأردن مثلاً، ٣ في المائة فقط من الباحثين عن العمل المسجلين وجدوا وظيفة عبر مركز التشغيل الوطني بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠١٠^(٣٦). والحال مشابه في فلسطين ولبنان. ففي لبنان تلقت المؤسسة الوطنية للاستخدام بين عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٥ ما يعادل ٣٧٠ طلباً في السنة

(٢٩) الإسكوا، ٢٠١٢.

(٣٠) المغرب، مديرية الإحصاء، ٢٠١٠، ص ١٤.

(٣١) تونس، المعهد الوطني للإحصاء، ٢٠١١، الجدول ٢٣، ص ٢٢.

(٣٢) Allam, 2012a.

(٣٣) Allam, 2012b.

(٣٤) Hamdan, 2012.

(٣٥) Kerr, 2012.

(٣٦) www.mol.gov.jo/Portals/0/projects2009-2010.pdf (تم الاطلاع عليه في ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠).

للحصول على عمل، غير أنّ عدد الذين تمّ توظيفهم كان ضئيلاً^(٣٧). أما في مصر، فوجد ٥٠ في المائة من الباحثين عن العمل المسجلين فرص عمل عن طريق آليات المساعدة. وتساعد زيادة الاستثمار وتحسين الكفاءة المؤسسية في زيادة عدد الباحثين عن عمل المستفيدين من هذا النوع من آليات المساعدة العامة^(٣٨).

٣٧- ويكون العاملون في القطاع غير النظامي عادةً قد بحثوا عن فرص العمل وحصلوا عليها من خلال علاقاتهم مع الجيران والأقارب والأصدقاء، وقلما يتسجلون في مكاتب التشغيل. وعلى الحكومات بذل جهود خاصة لزيادة شفافية سوق العمل وتوسيع نطاق خدماتها لتتطال القطاع غير النظامي.

دال- برامج التدريب

٣٨- في البلدان العربية، تستخدم الحكومات برامج التدريب والتعليم المهني على نطاق واسع في محاولة لسد الثغرات في سوق العمل. وتعالج برامج التدريب النقص في المهارات، وعدم ملاءمة المعارف التي يتمتع بها الشباب لمتطلبات أصحاب العمل، والصعوبات التي يواجهها الطلاب عند الانتقال من الدراسة إلى العمل. وقد أنشأ الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب وعدد من بلدان مجلس التعاون الخليجي بنى أساسية كبيرة للتدريب.

٣٩- ولكن بعض النظم غير متكاملة كما ينبغي، خاصة مع خدمات إساءة المشورة وتوفير التوجيه والدعم المهنيين، وتشوب الكثير منها الازدواجية والتجزئة بين مزودي هذه الخدمات أو لا يستفيد منها سوى الطلاب الشباب من الطبقة الوسطى والمقيمين في المدن^(٣٩).

٤٠- ونجح بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي مؤخراً في إصلاح الخدمات المقدمة للباحثين عن عمل. ومن الأمثلة على ذلك برنامج توظيف الجامعيين ١٩١٢ في البحرين، وبرنامج التدريب والتوظيف لصندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية، وكلاهما يجمع بين التدريب المرتبط بالتشغيل والعمل المدعوم لسنة أو سنتين. وعلى محور آخر من الإصلاحات، أنشأ اليمن مراكز تدريب إضافية في المناطق الريفية والمناطق المهمشة الأخرى وقام بتجهيزها مما يساهم في توسيع نطاق الخدمات المقدمة. وحقق المغرب أيضاً نتائج جيدة مع إدخال طرق تدريب جديدة. فخلال الدورات التدريبية التعاونية، يخصص نصف الوقت للتدريب في مكان العمل وما لا يقل عن ثلث الوقت في مراكز التدريب المهني. واعتمد التدريب الحرفي كشكل من أشكال التدريب المهني الذي يحصل المشاركون فيه على شهادة بالمهارات المكتسبة، لتحسين دمج الشباب في سوق العمل^(٤٠).

٤١- وبالإضافة إلى القطاع العام، يعمل عدد من منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة على توفير خدمات التدريب والتشغيل^(٤١). ففي الأردن مثلاً، أقام صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية مكاتب في الجامعات الأردنية تقدم التأهيل الوظيفي وخدمات المساعدة للعثور على عمل من خلال شبكة اتصال مع هيئات القطاعين

(٣٧) المؤسسة الأوروبية للتدريب المهني، ٢٠٠٦.

(٣٨) Semlali and Angel-Urdinola, 2012, p. 2.

(٣٩) Angel-Urdinola et al.

(٤٠) Boudarbat and Egel, 2012.

(٤١) الإسكوا، ٢٠١٢ ج.

العام والخاص. وفي قطر، توفر مؤسسة قطر بدورها فرص التواصل والحصول على الخدمات الاستشارية حول فرص العمل والتدريب المهني لمساعدة الشباب على دخول سوق العمل بنجاح. وفي لبنان، تقدم مؤسسة الصفدي الدعم للأنشطة التعليمية للشباب في منطقة الشمال وتحت على النهوض بالتعليم الرسمي. وفي الإمارات العربية المتحدة، تسعى مؤسسة الإمارات لتنمية الشباب إلى تعزيز المهارات لتلائم متطلبات العمل في القطاع الخاص وفي الأسواق العالمية، وهي توفر برنامجاً تطوعياً للشباب يعرف ببرنامج "تكاتف".

هاء- برامج الأشغال العامة

٤٢- تركز بعض الأدوات المستخدمة لتحسين أداء أسواق العمل على تحقيق الأهداف الاجتماعية المتعلقة بتوفير فرص العمل للفقراء والطبقات الاجتماعية الضعيفة ودمج الفئات المهمشة في الحياة الاجتماعية. وهي تهدف إلى توفير الدخل بطريقة تحفظ كرامة الفرد وتجنب الاعتماد المباشر على المساعدة الاجتماعية ليبقى السكان ناشطين وملتزمين بعملهم.

٤٣- وصُممت برامج الأشغال العامة لتوفير الدخل للفئات السكانية الأشد تأثراً بالأزمات الاقتصادية وهي تسعى إلى تحقيق هدفين معاً هما توفير فرص العمل للفئات الضعيفة وإنشاء بنى اقتصادية واجتماعية حيوية في المناطق المهمشة. وفي منطقة الإسكوا يتمتع كل من العراق، ومصر، والمغرب، واليمن بخبرة واسعة في هذه البرامج.

٤٤- وخارج المنطقة العربية قامت الهند وجنوب أفريقيا بتجربة نهج جديدة لبرامج الأشغال العامة التي توفر حماية اجتماعية أقوى. ومن الأمثلة على ذلك، نظام مهاراشترا لضمان العمل، وبرنامج المهاتما غاندي الوطني لضمان العمل في الريف في الهند، وبرنامج زيبامبيل (Zibambele) الصغير نسبياً في جنوب أفريقيا وهي برامج تقدم ضمانات العمل لفئات سكانية معينة ولمدة زمنية محددة^(٤٢). وتقوم الإسكوا بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي في اليمن، ومنظمة العمل الدولية بدراسة إمكانية تحويل برنامج الأشغال الكئيفة العمالة إلى خطة لضمان العمل^(٤٣).

٤٥- وتحاول تونس حالياً الاستفادة من الإمكانيات المتاحة لهذه البرامج باعتبارها آليات لمواجهة الأزمات بشكل سريع وقد قامت الجهات المانحة المتنوعة والحكومة بإيجاد فرص عمل من خلال برامج العمل التي تتطلب يداً عاملة كئيفة. وركزت على تحسين الأحوال المعيشية في المناطق المحرومة والمناطق الحضرية. وعلى عكس البرامج القديمة التي لم تقم بتطوير المهارات بشكل كافٍ^(٤٤) تشمل البرامج الجديدة في تونس الدعم المؤسسي وبناء القدرات.

(٤٢) Hagen-Zanker, 2011

(٤٣) برنامج الأشغال الكئيفة العمالة هو أحد مشاريع الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن ويهدف إلى توفير فرص عمل محدودة لفئات اليمنية الضعيفة والمحرومة. وستتناول الدراسة هذا البرنامج من جهة الحماية الاجتماعية وستقيم جدوى تطبيق حق الحصول على فرص عمل محدودة لمدة عام واحد.

(٤٤) الإسكوا، ٢٠١٢ ج.

واو- إعانات التشغيل

٤٦- إعانات التشغيل هي طريقة أخرى لدعم دمج الفئات الضعيفة. وتتجه هذه البرامج في منطقة الإسكوا خصوصاً إلى الشباب. ومن الأمثلة على هذه البرامج مشروع التدريب والتشغيل الوطني في الأردن، وبرنامج تشغيل الخريجين في البحرين، وبرنامج التوظيف الطلابي في قطر التي تلبي احتياجات الباحثين عن العمل خاصة في الفئة العمرية بين ١٥ و ٢٩ سنة. وتقدم معظم البرامج إعانات التشغيل ضمن مجموعة متكاملة من الخدمات الاستشارية والتدريب. وقد تصل الإعانات إلى ٥٠ في المائة من الرواتب، وبعض البرامج كذلك القائمة في الأردن أو البحرين تدعم أيضاً مساهمات أصحاب العمل في الضمان الاجتماعي لمدة تتراوح بين ستة أشهر وستين.

٤٧- وفي المنطقة، تقدّم هذه الإعانات بشكل أساسي في مجال التشغيل ونادراً ما تهدف إلى تمكين الشركات من الحفاظ على القوة العاملة لديها في حال حدوث تراجع اقتصادي، أو منع البطالة الموسمية أو الدورية، أو دعم مخططات تقاسم العمل خلال الأزمات الاقتصادية.

زاي- النهوض بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة^(٤٥)

٤٨- يُعتبر تقديم الدعم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة تدخلاً بغاية الأهمية خاصة في بلدان مجلس التعاون الخليجي حيث تهدف هذه البرامج أيضاً إلى توسيع نطاق البنية الاقتصادية وتنويعها. ومن الأمثلة على هذه البرامج التي تعمل على النهوض بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال التدريب، وإسداء المشورة الفنية والقانونية وتقديم الخدمات المالية، مؤسسة محمد بن راشد للتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وصندوق تنمية الموارد البشرية (هدف) في المملكة العربية السعودية، وصندوق خليفة لتطوير المشاريع في الإمارات العربية المتحدة، وشركة قطر للمشاريع. وقد أنشأ بنك البحرين للتنمية مركز البحرين لتنمية الصناعات الناشئة.

٤٩- من ناحية أخرى، تدعم الصناديق الاجتماعية للتنمية في مصر واليمن التمويل الصغير والمشاريع البالغة الصغر وتعمل بشكل أساسي كأداة لتخفيف حدة الفقر. وقد خُصص صندوق التنمية والتشغيل في الأردن والهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات في الجمهورية العربية السورية، لتمويل المشاريع البالغة الصغر وبالتالي دعم الأنشطة التي تولد الدخل للأسر المعيشية الفقيرة التي ترأسها النساء في أغلب الأحيان وتقع في المناطق المهمشة.

٥٠- ويتوجه الكثير من هذه البرامج إلى الشباب. فقد وسّع بنك البحرين للتنمية نطاق خدماته المالية ليستفيد منها أكبر عدد ممكن من رياديين الأعمال في كل القطاعات الاقتصادية. فالصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر، وصندوق تنمية مشروعات الشباب "شراكة" في عُمان، وصندوق المؤوية في المملكة العربية السعودية، ومؤسسة "صلتك" في قطر، ومشروع "شباب" وهو أحد مشاريع الأمانة السورية للتنمية في الجمهورية العربية السورية، كلها تقدم الخدمات لدعم الابتكار وتوفير الرعاية والتمويل والدعم لرياديين الأعمال الشباب.

(٤٥) لمزيد من المعلومات عن السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في مجال تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة، يرجى الاطلاع على الإسكوا، ٢٠١٢ ج، ص ٣٩-٤٦.

خدمات الدمج: نموذج صندوق خليفة

أنشئ صندوق خليفة لمساعدة المواطنين الإماراتيين، ولا سيما في أبو ظبي، على إقامة أعمال خاصة صغيرة ومتوسطة. ويقدم الصندوق خدمات مالية وغير مالية تشمل ما يلي:

- القروض من دون فوائد والمساهمة الأولية في الحالات الخاصة؛
- المساعدة والخدمات الاستشارية في مجالي التسويق والتمويل؛
- برامج التدريب؛
- مراكز حاضنات الأعمال.

ومع حلول نهاية تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، كان الصندوق قد مول ٣٥٦ مشروعاً من خلال تقديم قروض بقيمة تقارب ١٦٠ مليون دولار أمريكي (حوالي ٥٩٠ مليون درهم إماراتي).

المصدر: <http://www.khalifafund.gov.ae/En/HomePage/Pages/default.aspx>. (تم الاطلاع عليه في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

٥١- وبالنسبة إلى فعالية برامج تنمية المشاريع واستدامتها، تشير الخبرات الدولية إلى أن تحقيق النجاح الأكبر في هذا المجال يعتمد على تقديم خدمات متكاملة مالية وغير مالية كتوفير التدريب وإسداء المشورة. ويصلح صندوق خليفة لتطوير المشاريع ليكون نموذجاً جيداً لتقديم الخدمات المتكاملة.

رابعاً- الاستنتاجات وسبل المضي قدماً

٥٢- تستمر أزمة العمل في البلدان العربية بالرغم من الاستثمارات الضخمة التي قامت بها الحكومات والجهات المانحة والجهود الكبيرة التي بذلتها خلال العقد الماضي في مجال إصلاح سوق العمل وإطلاق برامج تهدف إلى توفير فرص العمل. وقد بلغت تكاليف برنامج التأهيل المهني MANFORME في تونس، ومشروع المنار في الأردن^(٤٦)، ومشاريع التعليم المهني في مصر والمغرب، وجزء من برامج الشراكة الأوروبية المتوسطية في الأردن، والجمهورية العربية السورية، ولبنان^(٤٧)، مئات ملايين الدولارات ولكن نتائجها غير كافية وما زالت البطالة والبطالة المقنعة تثير قلق المجتمعات العربية ولا يمكن توقع التوصل إلى أي إجابات سهلة في هذا المجال.

٥٣- ويشير تحليل أجرته المؤسسة الأوروبية للتدريب إلى أن مشاريع الإصلاح أوجدت "جزراً للتميز"، ولكنها لم تؤد حتى الآن إلى إحداث تغيير منهجي^(٤٨). وتشكل الانقسامات الحادة في الاقتصادات والمجتمعات على حد سواء الحواجز الرئيسية التي تعيق تحقيق التغيير المنهجي. وفي حين يتميز القطاع العام والقطاع الخاص النظامي بظروف عمل مؤاتية نسبياً، لا تزال ظروف العمل صعبة في القطاع غير النظامي. وبينما

(٤٦) <http://www.almanar.jo/almanaren/Home/tabid/37/language/en-US/Default.aspx>

(٤٧) http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_en.htm.

(٤٨) المؤسسة الأوروبية للتدريب المهني، ٢٠٠٦.

يشكل إيجاد فرص عمل ملائمة الشاغل الرئيسي للأفراد الأفضل تعليماً، تشكل البطالة المقنعة والأجور المتدنية وساعات العمل الطويلة الشواغل الرئيسية للأفراد الأقل تعليماً.

٥٤- ويعود حجم الفجوة بين عالمي العمل إلى غياب ريادي الأعمال من الطبقة الوسطى القادرين على المنافسة. ومن الضروري إعداد فئة من العاملين بمهارات عالية لزيادة إنتاجية الاقتصاد. وفي هذا الصدد، تتداخل إلى حد كبير الجهود المبذولة في مجالي تحسين العمل وزيادة التنافسية.

٥٥- ولزيادة القدرة التنافسية لا بد من إعادة النظر في الأهداف المتناقضة للسياسات. فزيادة الاستثمار العام في مجالات التعليم والبنية الأساسية للتعليم والتكنولوجيا لن تؤدي إلى تحقيق الأهداف المرجوة المتعلقة بإرساء اقتصاد أكثر تنوعاً وقائم على المعرفة إلا إذا تم تغيير البنية الاقتصادية وأصبح الاقتصاد قادراً على توفير فرص العمل لأصحاب المهارات العالية. كذلك فإن الاعتماد على العاملين القليلي المهارات وذوي الأجور المنخفضة في القطاعات ذات الإنتاجية المتدنية القائم حالياً يمكن أن يحقق أرباحاً كبيرة ولكنه لن يؤدي إلى انتقال البلدان إلى المرحلة التالية للتنمية.

٥٦- لذلك فإن الاستنتاج الأول هو أن الطلب على اليد العاملة يجب أن ينبع من الاقتصاد. ويمكن للدولة أن تؤثر في هذا المجال وأن تقدم الدعم عبر طرق متعددة، وأن تقوم بسد بعض الفجوات القائمة لفترة زمنية محددة من خلال توفير فرص العمل في القطاع العام وإقامة برامج الأشغال العامة، ولكن لا يمكنها أن تحل مكان العمل الأساسي للقطاع الخاص. وفي حالات الأزمات، على الدولة أن تتدخل ولكن الأفضل ألا يكون ذلك سوى لمدة زمنية محددة. ولا بد من أن تتجه السياسة العامة نحو دعم توفير فرص العمل للسكان المتعلمين والاستمرار في تحسين ظروف العمل في القطاع غير النظامي.

- إقامة حوار بين واضعي السياسات والقطاع الخاص لإعادة النظر في أهداف السياسات العامة ومناقشة الطريق الذي سيسلكه البلد لتحقيق التنمية. ويهدف هذا الحوار إلى تشجيع الاستثمار الذي يؤدي بدوره إلى زيادة القدرة التنافسية وإنتاجية اليد العاملة. أما في بلدان مجلس التعاون الخليجي فلا بد أن يشمل الحوار سياسات الهجرة البعيدة الأمد.
- إجراء إصلاحات تنظيمية شاملة. لا بد من القضاء على الاحتكار في أسواق المنتجات ولا سيما احتكار القطاعين النظامي وغير النظامي، وتحقيق المساواة في تطبيق القوانين والقواعد، وتخفيض الوقت اللازم والإجراءات المطلوبة لإنشاء المشاريع، كخطوات أساسية لدعم توفير فرص العمل. وفي هذا المجال، يُعتبر تحسين تنظيم الأعمال وإدارتها أهم من إصلاح قوانين العمل^(٤٩). وإذا توفرت فرص العمل الجيدة بشكل أوسع في القطاعات الأخرى، يخف الطلب على فرص العمل في القطاع العام.
- تشجيع العمل بدوام جزئي على نطاق واسع. ربما يعود التفضيل الكبير للعمل في القطاع العام، خاصة بين النساء، إلى ساعات العمل الأقل في الإدارات العامة. وبالتالي، من شأن توفير عمل بدوام جزئي أن يساهم في استقطاب بعض الفئات.

• دعم ريادة الأعمال وإقامة المشاريع الصغيرة والمتوسطة حتى في القطاع غير النظامي. نظراً إلى أن معظم الأعمال في البلدان الأعضاء في الإسكوا هي مشاريع صغيرة وبالغة الصغر، قد تؤدي الاستراتيجيات الناجحة لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة إلى نتائج هامة. وتتنوع استراتيجيات الدعم بين زيادة إمكانية الحصول على التمويل، وتقديم خدمات الدعم القانوني، وتعزيز الروابط في مجال الأعمال مع الشركاء وذلك في جميع مراحل سلسلة القيمة^(٥٠). ويصلح برنامج تنمية الموردين المحليين في مصر ليكون نموذجاً يحتذى به، حيث تعمل وزارة التجارة والصناعة في إطار هذا البرنامج مع شبكة من الشركات المحلية الموردة المحتملة لتستوفي معايير الشركات الضخمة المتعددة الجنسيات^(٥١).

• تكيف السياسات المالية والنقدية مع هدف النهوض بريادة الأعمال. تتطلب زيادة المشاريع توفر الظروف التالية: بيئة مستقرة على صعيد الاقتصاد الكلي؛ والسيطرة على معدلات التضخم؛ ومعدلات فائدة طويلة الأمد متدنية وثابتة؛ وأسعار صرف مستقرة؛ ونظام ضريبي عادل وفعال. ولا بد أيضاً من تطوير القطاعين المصرفي والقانوني وتوفير التدريب اللازم لهما بما يلبي حاجات المشاريع الصغيرة.

٥٧- والاستنتاج الثاني هو أنه يجب على الحكومات أن تقوم بتزويد ودمج الأدوات التي تستخدمها لتحسين أداء سوق العمل. وعليها أيضاً أن تزيد الشفافية والعدالة في سوق العمل وأن تعالج التجزئة.

• تعزيز خدمات العمل ونشرها. ينبغي أن تكون خدمات المشورة والتدريب متكاملة وأن تكون علاقتها بالأعمال ومتطلباتها أكثر منهجية في كل من المناطق الجغرافية و/أو المجالات المهنية. ويتطلب ذلك بنية أساسية أكبر قادرة على توفير الفرص للعاملين حالياً في القطاع غير النظامي.

• إضفاء الطابع الرسمي على عملية التشغيل لزيادة شفافية سوق العمل. باستثناء العمل في القطاع العام، تتبع عملية التشغيل آليات غير نظامية وترتكز على المعارف الشخصية. ومن شأن نشر الإعلانات العامة واعتماد عمليات اختيار موحدة أن توفر فرصاً أفضل للسكان على قدم المساواة بغض النظر عن علاقاتهم الاجتماعية والعائلية. ويجب إنشاء بنية أساسية للسياسات تتيح الربط بين كل المشاركين في سوق العمل. وتقضي الطريقة الأمثل بمشاركة الشركات والعاملين ومؤسسات التدريب والمصارف المحلية ومنظمات المجتمع المدني وإدارات الدولة في شبكة اتصال أفقية تقوم على التعاون من أجل زيادة الفرص والتنقل بين القطاعات.

• إنشاء بنية أساسية للسياسات تضم نقابات لأصحاب العمل واتحادات للعمال على قدر عال من التنظيم وتعمل بوصفها شركاء لا غنى للحكومات عنها لتحسين إدارة سوق العمل.

• تصميم التعليم والتدريب المهنيين ليشكلا الرابط بين نظم التعليم العامة والمتطلبات الخاصة لسوق العمل. لا يمكن للتعليم والتدريب المهنيين الحل محل التعليم العالي الجودة ولا بد من تصميمهما بالتعاون وثيق مع القطاع الخاص وتحديثهما بانتظام ودمجهما ضمن إطار أوسع نطاقاً من المؤهلات.

(٥٠) للاطلاع على الاستعراض الشامل لسياسات دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة في تركيا: OECD, 2004.

(٥١) OECD, 2010.

٥٨- والاستنتاج الثالث هو الحاجة إلى زيادة التكامل بين سياسات سوق العمل القائمة والسياسات الاجتماعية الأخرى. فتنحقيق التكامل بين السياسات يساهم في تخفيف تجزئة سوق العمل، وزيادة تنقل العاملين بين القطاعات، وتحسين نوعية العمل وفرص العمل. ولا بد من أن يشمل هذا التكامل سياسات التعليم والحماية الاجتماعية.

- تحقيق التوازن في قوانين العمل بين مصالح أصحاب العمل ومصالح العاملين وتجنب الأعباء غير الضرورية على أصحاب العمل وفي الوقت نفسه تحميلهم مسؤولية احترام القوانين. بدلاً من أن يُفرض على أصحاب العمل دفع تعويضات إنهاء خدمة مرتفعة، قد يكون من الأنسب إدراج التأمين المستدام ضد البطالة الذي يتقاسم كلفته كل من أصحاب العمل والعامل. ولا بد من أن تكون آليات التفتيش عادلة وموثوقة ولا تُستخدم كوسيلة للابتزاز.

- إصلاح نظم الضمان الاجتماعي وتوسيع نطاقها على أن يأخذ هذا الإصلاح في الحسبان التكاليف المترتبة على أصحاب العمل. يتحمل أصحاب العمل حالياً تكاليف مرتفعة نسبياً. وعلى الحكومات النظر في استبدال إعانات المواد الغذائية والنفط بإعانات لدعم نظم الضمان الاجتماعي خاصة نظم التقاعد والرعاية الصحية. ويتميز هذا الدعم بآثاره البعيدة الأمد وإمكانية توجيهه بفعالية أكبر مقارنة مع الإعانات الاستهلاكية.

- إصلاح قانون الضمان الاجتماعي. لا بد من دمج الصناديق والبرامج المجزأة وزيادة قابلية نقل المنافع والمستحقات من أجل تخفيف تجزئة سوق العمل ودعم تنقل العاملين بين المؤسسات والمهن. ومن المهم دمج نظم التعليم ضمن إطار واسع النطاق من المؤهلات يشمل مؤسسات التعليم الخاصة. ومن شأن توحيد محتوى برامج التعليم أن يوفر لأصحاب العمل إطاراً يحدد المهارات التي يفترض أن يتمتع بها العاملون الحائزون على شهادة معينة. وقد بدأت بلدان عدة في المنطقة (الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، ولبنان، والمملكة العربية السعودية) بإعداد هذا الإطار.

٥٩- والاستنتاج الرابع هو ضرورة تطوير نظم المعلومات عن سوق العمل والأبحاث المتعلقة بالتشغيل. وفي حين تتوفر غالبية المؤشرات الأساسية، تبقى التفاصيل المقدمة والتحليلات الجارية في هذا المجال غير كافية لتوجيه سياسات التدخل السريع خاصة في ظل التقلبات السياسية والاقتصادية الشديدة.

- جمع معلومات عن الخطة المتعلقة بتوفير فرص عمل لائقة، إضافة إلى مؤشرات سوق العمل الأساسية المتوفرة. وتتعلق هذه المعلومات بظروف وساعات العمل والأجور في مختلف القطاعات وحوادث الإصابات في العمل.

- تعزيز الأبحاث المنهجية في القطاع غير النظامي. بعض الأدوات الإحصائية المستخدمة لجمع البيانات المتعلقة بالعمل، ولا سيما مسح المؤسسات، لا تشمل القطاع غير الرسمي كما ينبغي. ولا بد إذا من استكمالها بأبحاث محددة تبيّن بشكل كاف ظروف العمل التي يواجهها أغلب السكان. ومن المهم أيضاً دراسة وضع الأشخاص ذوي الإعاقة والفئات المحرومة الأخرى بطريقة أكثر منهجية.

- تحسين نوعية البيانات الإحصائية وقابليتها للمقارنة مع مرور الوقت. لتتبع التقدم المحرز ومعرفة تأثير أدوات السياسة، ينبغي جمع البيانات بطريقة متكررة موثوقة وثابتة بما يكفي لتعكس التغيرات الموسمية في المجتمع.
- إتاحة إمكانية الوصول إلى البيانات الإحصائية ذات الجودة العالية وعدم حصرها بالأفراد المعنيين بصنع السياسات وحسب. لأن القدرات التحليلية في الإدارات العامة غالباً ما تكون محدودة من المهم حث دوائر البحث الأكاديمية والمهنية على المشاركة في هذا المجال. كما أن المشاريع الكبرى القائمة في القطاع الخاص قد يهملها معرفة بعض الاتجاهات المحددة في سوق العمل من أجل تحسين قراراتها المتعلقة بالاستثمار.

-٢٢-

المراجع

الإسكوا، (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا). ٢٠١٢ أ. السياسة الاجتماعية المتكاملة، التقرير الرابع: أسواق وسياسات سوق العمل في منطقة الإسكوا. نيويورك وجنيف: الأمم المتحدة.

الإسكوا. ٢٠١٢ ب. نشرة الإحصاءات الصناعية للبلدان العربية، ٢٠٠٤-٢٠١٠. متوفرة على: <http://www.escwa.un.org/divisions/sd/pubs/index.asp?PubNUM=BIS 2004-10>.

الإسكوا. ٢٠١٢ ج. السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في البلدان العربية. نيويورك وجنيف: الأمم المتحدة.

البنك الدولي (٢٠٠٩). الانتقال من الامتيازات إلى المنافسة: إطلاق العنان لإمكانات النمو الذي يقوده القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. واشنطن.

تونس، المعهد الوطني للإحصاء. ٢٠١١. المسح الوطني حول السكان والتشغيل لسنة ٢٠١٠. تونس: وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

المغرب، مديرية الإحصاء. ٢٠١٠. النشاط الشغل والبطالة.

المؤسسة الأوروبية للتدريب المهني. ٢٠٠٦. إصلاحات سياسات التشغيل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. تورينو، إيطاليا. متوفرة على: <http://www.etf.europa.eu/web.nsf/%28RSS%29/C125782B0048D6F6C12570930053C0BB?OpenDocument&LAN=en>.

Allam, Abeer (2012a). Saudi Arabia looks to female workforce. *Financial Times*, 9 August.

Allam, Abeer (2012b). Riyadh taps its female workforce. *Financial Times*, 11 October.

Al Subaihi, Thamer (2012). Push for jobless Emiratis to be paid unemployment benefits in UAE. *National*, 2 August.

Angel-Urdinola, Diego F., Amina Semlali and Stefanie Brodmann (2010). *Non-public Provision of Active Labour Market Programmes in Arab-Mediterranean Countries*. Washington D.C.: World Bank.

Bouarbat, Brahim and Daniel Egel (2012). Exploring the Impact of Reforms to the Moroccan Vocational Educational System: A Policy Analysis, Workshop Discussion Paper. Presented at *The socio-economic situation of Arab youth on the eve of the Arab spring*. Beirut, December 8-9.

Central Bank of Egypt (2012). *Economic Review (2011-2012)*. Vol. 52, No. 3.

Gatti, Roberta and others (2011). Report Overview. *Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa Region*. Washington D.C.: World Bank.

Hagen-Zanker, Jessica and others (2011). *Systematic Review of the Impact of Employment Guarantee Schemes and Cash Transfers on the Poor*. London: Overseas Development Institute.

Hamdan, Sara (2012). Saudi Arabia to Fine Firms With Too Many Foreign Workers. *New York Times*, 22 November.

Kerr, Simeon (2012). Omanis urged to work in private sector. *Financial Times*, 13 November.

- Knickmeyer, Ellen (2012). Saudis Push Young People, Including Women, Into Jobs. *Wall Street Journal*, 31 January.
- Miaari, Sami H. (2009). *The Public-Private Wage Differential in the West Bank and Ghaza Before and During the Second Intifada*. Max Weber Programme, EUI Working Paper 2009/13. Badia Fiesolana, Italy: European University Institute.
- OECD (2010). *Business Climate development Strategy: Egypt*. Phase 1 Policy Assessment. Available from www.oecd.org/daf/psd/47017849.pdf.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004). *Small and Medium Sized Enterprises in Turkey, Issues and Policies*. Paris.
- Semlali, Amina and Diego F. Angel-Urdinola (2012). *Egypt: Public Employment Services and Publicly Provided Active Labor Market Programs*. Policy Note 69408. Washington D.C.: World Bank.
- Tzannatos, Zafiris (2012). Comments at *ESCWA Arab Economics Forum*. Beirut, 23-24 November.
- World Bank (2010). *Entrepreneurship Snapshots 2010: Measuring the Impact of the Financial Crisis on New Business Registration*. Washington D.C.
- World Bank (2012a). *Doing Business 2012: Doing business in a More Transparent World*. Washington D.C.: World Bank and the International Finance Corporation.
- World Bank (2012b). *Enabling Employment Miracles*. Washington D.C.
- World Economic Forum (2010). *Arab World Competitiveness Review 2010*. Geneva.
- World Economic Forum and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). *Arab World Competitiveness Report 2011-2012*. Geneva: World Economic Forum.