



المنتدى العربي الثاني للتنمية والاستثمار

نحو حماية اجتماعية وتممين مستدامين

The Second Arab Forum for Development & Employment

Towards Social Protection & Sustainable Development

المملكة العربية السعودية - الرياض ٢٣-٢٥ ربيع الآخر ١٤٣٥هـ / ٢٤-٢٦ فبراير ٢٠١٤

## خلق فرص عمل والحماية الاجتماعية:

### استكشاف الفرص والحواجز

العمل شيء أساسي لضمان معيشة كريمه للأفراد ؛ فهو يؤمن وسائل العيش والشعور بالكرامة وهو يساويها من حيث الأهمية .التشغيل مهم أيضاً للرفاه الجماعي وللنمو الاقتصادي ، غير أن القواعد والحوافز التي تحكم أسواق العمل في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أدت إلى نتائج غير فعالة وغير عادلة على الصعيدين الفردي والجماعي . يُضاف إلى ذلك ، عدم فعالية شبكات الأمان الاجتماعي القديمة التي لا تساهم في تحسين معيشة الطبقات الفقيرة في منطقة الشرق الأوسط شمال إفريقيا وقدرتها على المواجهة ما يصعب على الفئات الضعيفة كسر دائرة الفقر وتحقيق مستويات عالية من رأس المال البشري . هذه الورقة تبحث الحواجز الأكثر إلحاحاً لاستيعادات التي أنتجت البطالة ، وتتناول المخاطر المرتبطة بضعف نظم التأمينات الاجتماعية وآليات شبكات الأمان ، وختاماً هذه الورقة تقدم توصيات للبلدان من أجل التغلب على هذه الحواجز.

## المحتويات

3	تمهيد
4	مقدمة
6	تحليل وضع التوظيف والحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
6	أسواق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: غير كفوءة وغير عادلة
10	من هم الأكثر تأثراً بالتوازن المنخفض الإنتاجية في أسواق العمل؟
18	الحوجز التي تعيق الوصول إلى مستوى توازن أعلى في الإنتاجية
18	النمو
20	الافتقار إلى الديناميكية في القطاع الخاص
21	وجود بيئة تنظيمية من شأنها أن تعزز الوضع الراهن في سوق العمل
23	الفجوة في المهارات والمعلومات غير المتماثلة في البحث عن وظيفة
24	الطريق إلى المستقبل: الخيارات السياسية المتاحة لمواجهة التحديات الحالية
25	خيارات السياسة

## تمهيد

ما زال ضمان الوصول إلى سوق العمل يشكل تحدياً لسكان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وما زالت الفئات الضعيفة مثل النساء والأطفال والفقراء تواجه صعوبات تسببها عوامل خارجة عن سيطرتها عند محاولة الحصول على الخدمات العامة الحسنة النوعية في مجالي التعليم والصحة مثلاً؛ وهو أمر يؤثر على مستوى هذه الفئات على صعيد رأس المال البشري وعلى إمكانية نفاذها إلى سوق العمل الرسمية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تستمر أسواق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مواجهة اضطرابات مثل تطلع المواطنين إلى الحصول على وظائف في القطاع العام الذي يؤمن شروطاً وظيفية أفضل ما يحد تدفق اليد العاملة الكفوءة إلى القطاعات الاقتصادية الأكثر إنتاجية.

يشكل الاعتراف ومعالجة الاضطرابات والقيود التي تواجهها السوق في الوقت الراهن بما يؤدي إلى التخلص منها خطوة مهمة باتجاه تعزيز قدرة المواطنين على مواجهة الفقر ومستويات البطالة والبطالة الجزئية المتدنية بشكل المؤتمر السنوي الثاني للتنمية والتوظيف فرصة للقادة العرب لمناقشة ومعالجة بعض القيود الضاغطة التي تسببت بالبطالة وللنظر في وضع بعض المجموعات المعرضة للخطر والضعيفة بسبب ضعف آليات الضمان الاجتماعي وشبكات الأمان.

ويسعى المؤتمر إلى إلقاء الضوء على كيفية إعاقة البيئة التنظيمية الراهنة لديناميكية القطاع الخاص وقدرته على توفير وظائف أفضل وبعده أكبر، بحمايتها بعض الأسواق وبعض الدخلاء المتميزين. يجب تغيير القواعد لتسهيل دخول شركات جديدة إلى السوق من خلال تسهيل وصولها إلى الائتمانات. من شأن هذا التغيير أن يعزز المنافسة ويشكل محفزاً أساسياً للابتكار والاستثمار ما يؤدي إلى رفع الطلب على العمالة. ويجب أيضاً أن تتم معالجة الحوافز الراهنة التي تؤثر على اتخاذ القرار بشأن المجال الذي يجب العمل فيه والوقت الذي يجب أن يتم فيه الاستخدام. من شأن هذه الجهود أن تساعد على (i) إيجاد قطاع عام متوازن لإتاحة تدفق العمالة إلى المجالات التي تكون فيها أكثر إنتاجية، (ii) تسهيل القوانين المتعلقة بالتشغيل ووضع شبكة أمان اجتماعي ونظام ضمان اجتماعي قويين وموجهين توجيهاً صحيحاً لحماية العاطلين عن العمل في تسهيل الاستخدام والتحريرية، (iii) نظام تعليمي أكثر موائمة مع متطلباتنا القطاع الخاص مما يشكل مصدراً أساسياً للنمو والوظائف نظراً إلى تسليحه للطلاب بالمهارات والمعرفة التي تتطلبها الأعمال الابتكارية.

اجتماع القادة العرب هذا هو المنصة المثالية لخلق فهم مشترك للمشاكل التي تواجهها منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وللتوصل للالتزام مشترك بحلها.

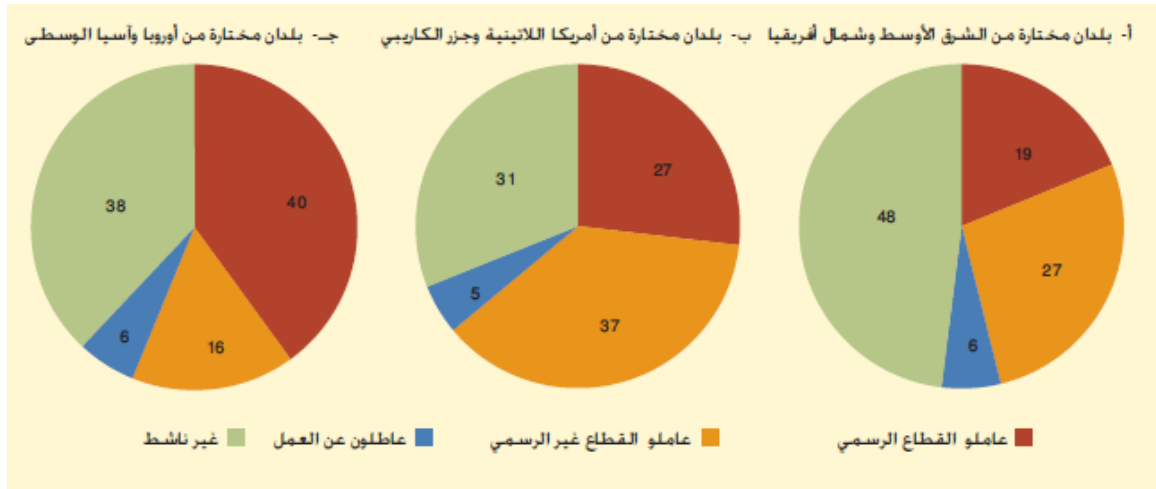
إنجر أندرسن  
نائبة الرئيس الإقليمي  
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا  
البنك الدولي

## 1. مقدمة

العمل أساسي لرفاه الأفراد؛ فهو يؤمن وسائل العيش والشعور بالكرامة وهو يساويها من حيث الأهمية. العمل مهم أيضاً للرفاه الجماعي وللنمو الاقتصادي، غير أن القواعد والحوافز التي تحكم أسواق العمل في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أدت إلى نتائج غير فعالة وغير عادلة على الصعيدين الفردي والجماعي. يُضاف إلى ذلك، عدم فعالية بنى الشبكات الاجتماعية القديمة التي لا تساهم في تحسين معيشة الطبقات الفقيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وقدرتها على المواجهة ما يصعب على الفئات الضعيفة كسر دائرة الفقر وتحقيق مستويات عالية من رأس المال البشري.

ثمة مكامن خلل خفية عديدة تمنع استعمال رأس المال البشري بصورة أكثر إنتاجية ما أدى إلى انتشار حس بالظلم والتهميش. تتمتع منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بقدر هائل من الموارد البشرية غير المستفاد منها وفي الفترة التي سبقت الربيع العربي، اعتمدت حكومات عديدة على نظام إعادة توزيع عزز (أ) نمط حياة أدنى من خلال تأمين الدعم للسلع الاستهلاكية الأساسية و(ب) وظائف حكومية تلبية للطلب على الوظائف الآمنة من قبل الطبقتين الوسطى والعليا. نتيجة لذلك، تنتشر البطالة والعطل عن العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكثر منه في مناطق دخل متوسط أخرى مثل أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وأميركا اللاتينية والكاريببي (الرسم 0.1) بما أن نسبة كبيرة من السكان في سن العمل، وخصوصاً النساء، عاطلة عن العمل أو تواجه البطالة بنسبة مرتفعة.

الرسم 0.1 تركيبة السكان في سن العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وفي منطقتين أخريين، 2010



المصدر: البنك الدولي، بناءً على قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية-المؤشرات الرئيسية لسوق العمل (ILO-KLM)

لا تشارك ثلاث من أصل أربع نساء في سن العمل في القوة العاملة وهن يشكلن 80-90 في المئة من السكان غير الناشطين في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتتخطى نسبة البطالة في هذه المنطقة نسبتها في المناطق الباقية وهي تطال بشكل أساسي فئة الشباب والنساء. في بعض البلدان كجمهورية مصر العربية وتونس، أصحاب الشهادات العليا هم الأقل حظاً في الحصول على الوظائف. بيد أنه، وفي معظم البلدان، ما زالت غالبية العاطلين عن العمل من ذوي المهارات المتوسطة والضعيفة. وبين العاملين، شاغلو

الوظائف السيئة النوعية-أي الوظائف المتدنية الأجور والإنتاجية، والتي لا ترافقها خطط للضمان الاجتماعي-هم أكثرية. القطاع الخاص الرسمي-وهو أكثر قطاعات الاقتصاد إنتاجية-صغير ولا تعمل فيه، في أي من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تتوفر بيانات بشأنها أكثر مما نسبته 20 في المئة من العمال.

ومن شأن محدودية فرص التوظيف وكسب الدخل أن تبطئ التنمية البشرية وهو أمر يعززه غياب شبكات الأمان الاجتماعي التي تشكل وسيلة حماية ضد الاضطرابات المالية والعوز والتي تعزز تراكم رأس المال البشري. نسبة كبيرة من سكان المنطقة يقتربون من خط الفقر وهم غير قادرين على مواجهة الاضطرابات. ولا تتخطى معدلات استهلاك 15-17 في المئة من المصريين والعراقيين والسوريين واليمنيين و 10 في المئة من المغربيين خط الفقر الذي يساوي 2 دولار أميركي في اليوم بأكثر من 0.50 دولار أميركي (على صعيد تعادل القوة الشرائية). ويقع أكثر من ربع عدد الأطفال في الخمس الأدنى من توزيع الدخل، في كل من جمهورية مصر العربية والمغرب والجمهورية العربية السورية، ضحية سوء التغذية الدائم. ويفضل الأولاد الذين تتراوح أعمارهم بين 16 و18 سنة في الخمس الأدنى من توزيع الدخل في مصر والمغرب ترك المدرسة على متابعة الدراسة. ويتسبب تدني مستويات تراكم رأس المال البشري بارتفاع خطر البطالة أو عدم الاستقرار الوظيفي وبحظوظ محدودة للتقدم.

وعلى ضوء التحديات التي يواجهها الفقراء والضعفاء في هذه المنطقة، أعادت عمليات الانتقال الاقتصادية والاجتماعية الحديثة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلقاء الضوء على الحاجة إلى زيادة الإدماج الاجتماعي وتحسين المعيشة والقدرة على المواجهة. وعلى الرغم من أن النمو المستدام في العديد من بلدان المنطقة قد انتشل البعض من براثن الفقر ورفعهم إلى الطبقة الوسطى، إلا أن النمو الاقتصادي يجب أن يشمل عائلات فقيرة عديدة تواجه خطر العوز بسبب البطالة وعدم الأهلية والمرض. تحمل الثورة العربية من خلال مطالباتها بالديمقراطية والحرية فرصاً غير مسبوقه لكسر نظام الامتياز هذا والانتقال إلى نموذج جديد شامل للنمو.

ترتكز ورقة الخلفية هذه على عدد من منشورات البنك الدولي التي تتناول مواضيع عديدة كمدخلات للمؤتمر العربي الثاني للتنمية والتوظيف وهي تهدف إلى توفير سياق التوظيف والضمان الاجتماعي في العالم العربي لتشكيل نقطة انطلاق للنقاشات حول الأوجه المتعددة للتحديات الأساسية وحول التقدم الواجب إحرازه. ويقدم القسم II تحليلاً لوضع التوظيف والحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أما القسم III فيعدد القيود الأساسية التي تعيق رفع توازن الإنتاجية. ويختتم القسم IV بتناول طرق التقدم وخيارات السياسة المتاحة للتحديات الراهنة.

## **II. تحليل وضع التوظيف والحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أسواق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: غير كفوءة وغير عادلة**

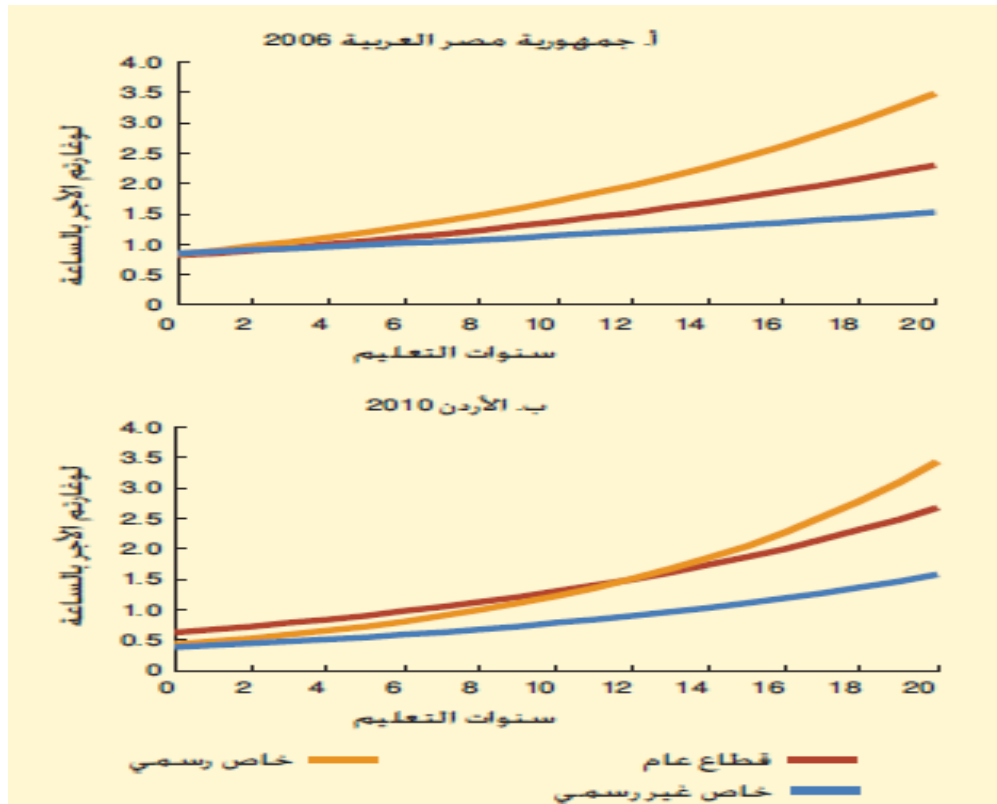
بما أن نسبة كبيرة من السكان لا تشارك في أي نشاط اقتصادي أو تستفيد منه بشكل كبير، بسبب محدودية الوظائف ذات القيمة المضافة العالية، يتدنى توازن الإنتاجية في أسواق العمل في المنطقة. بالإضافة إلى ذلك، يُعتبر توزيع المهارات غير عادل وهو يصب في صالح القطاع العام الذي يتميز بمستوى محدود من الإنتاجية غير أنه يوفر وظائف بشروط مرغوبة من وجهة نظر الأفراد. يفتقر هذا التوازن إلى الكفاءة والعدل.

## التوزيع غير الكفوء لرأس المال البشري

يظهر عدد من الإشارات أن أسواق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لا تخصص رأس مال بشري للحصول أعلى عوائده:

(1) ثمة تفاوت كبير في الأجور بين القطاعات والأفراد لا تبررها الفروقات في رأس المال البشري: في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تسجل العائدات على التعليم (خصوصاً الابتدائي والثانوي) معدلات عالية في القطاع العام والخاص الرسمي ومعدلات بالغة الانخفاض في القطاع غير الرسمي. يظهر الرسم 0.2 الراتب المتوقع لعامل متوسط بحسب عدد سنوات التعليم والعمل في القطاع العام أو الرسمي الخاص أو غير الرسمي الخاص في مصر والأردن. يجني عامل نموذجي في القطاع الرسمي الخاص غير متمتع بأي خبرة أمضى 12-16 عاماً في الدراسة (أي أنه أكمل دراسته الثانوية والجامعية) راتباً يتخطى بضعفين أو بثلاثة أضعاف راتب عامل في القطاع غير الرسمي الخاص أمضى الفترة نفسها في التعلم.

الرسم 0.2 الراتب المتوقع بحسب سنوات التعليم في جمهورية مصر العربية، 2006، والأردن، 2010



المصدر: البنك الدولي، بالاعتماد على مسح سوق العمل في الأردن في العام 2010 ومسح سوق العمل في مصر في العام 2006،  $E(w|Yrs\ of\ edu) = \exp(C + \beta_1 Yrs\ of\ Edu. + \beta_2 Experience + \beta_3 Experience\ squared)$ . ملاحظة: تستند التقديرات إلى نموذج مينسر. ويشمل النموذج جناة الرواتب في المناطق الحضرية الذي يعملون بين 30 و60 ساعة في اليوم.

(2) يُعتبر انتقال العمال من الوظائف المنخفضة الإنتاجية إلى الوظائف المرتفعة الإنتاجية محدود جداً؛ إن محدودية الانتقال بين أنواع مختلفة من الوظائف وخصوصاً إلى الوظائف الأفضل من حيث النوعية يشير إلى أن أسواق العمل لا تشجع على توزيع رأس المال البشري بطريقة فعالة بين فرص العمل. وعلى الرغم من أن معدلات الانتقال أكبر بين العمال في القطاع غير الرسمي إلا أن حظوظ هؤلاء في الانتقال إلى وظائف أفضل في فترة السنوات الثماني التي تشملها المسوحات ما زالت محدودة. كذلك، تشير بيانات الانتقال الذاتية من الأردن ولبنان إلى أن معدلات الانتقال بين الوظائف غير الرسمية والرسمية في هذه البلدان أدنى مما تمت ملاحظته في بلدان مماثلة مثل المكسيك ( Gatti et al. 2012 ). بشكل عام تشير الإثباتات إلى إعادة توزيع محدودة لليد العاملة خصوصاً نحو وظائف أكثر إنتاجية. ويتسبب عاملان اثنان بهذا "العجز في اليد العاملة". أولاً، محدودية العرض على الوظائف ذات القيمة المضافة المرتفعة ومنع أنظمة العمل الصارمة أرباب العمل من صرف العمال بسبب احتياجات العمل. نتيجة لذلك، قلة من الوظائف قد تتاح في أي وقت، ما يحفز من يحصلون على وظائف في وقت مبكر من حياتهم على البقاء في وظائفهم لفترات طويلة ويحتم بالتالي على الآخرين انتظار شعور وظيفة.

(3) ما زالت الفروقات الجغرافية في مخرجات سوق العمل قائمة.

تشير الفروقات الواضحة والدائمة في معدلات البطالة في المناطق الجغرافية إلى أن دور الانتقال الجغرافي محدود في ردم الهوة بين الفروقات في مخرجات سوق العمل في بلد ما- إشارة أخرى إلى أن أسواق العمل مجزأة وتعمل كل منها بمعزل عن الأخرى. وتشتد هذه الظاهرة في الأماكن التي تتركز فيها أفضل الوظائف في مناطق معينة (مثلاً وظائف القطاع العام تتركز في المدن الرئيسية الكبرى).

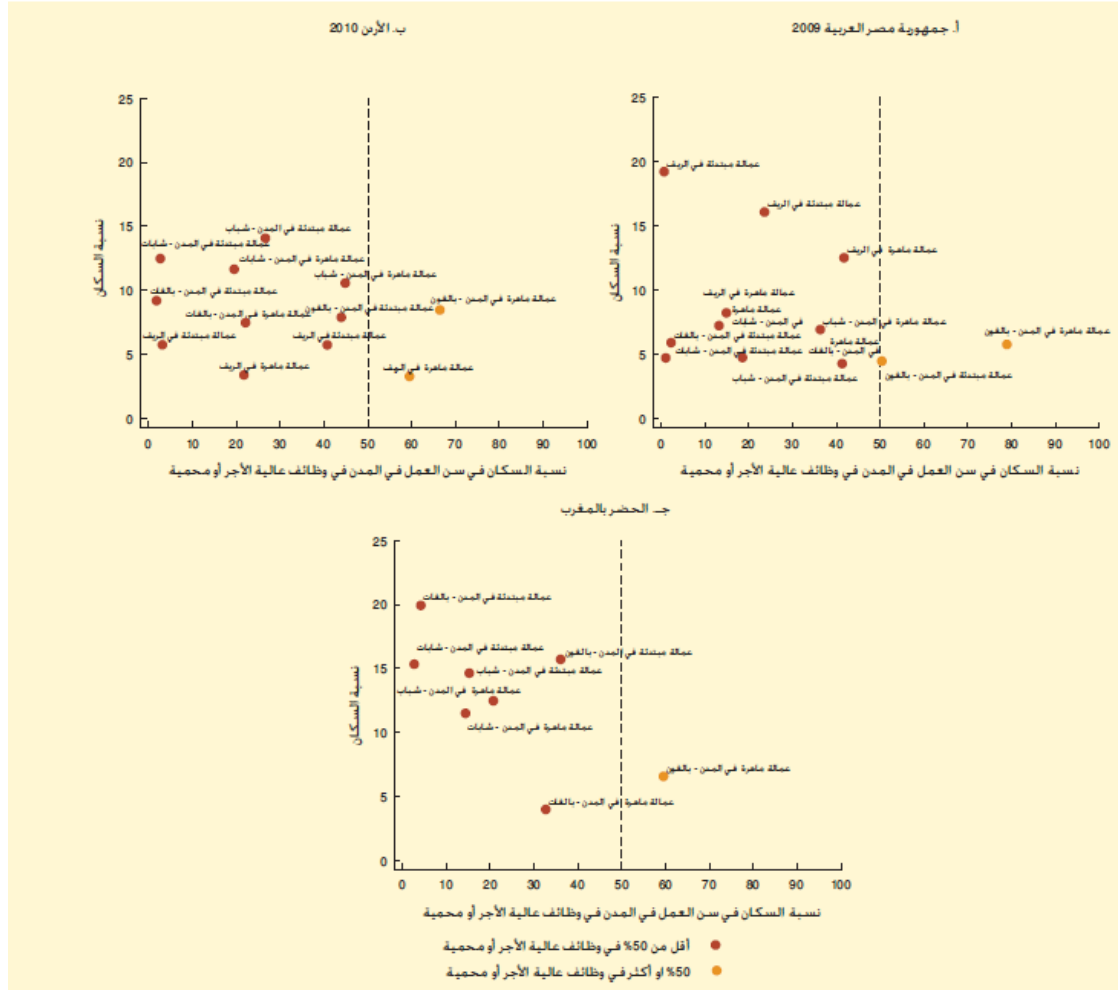
#### التوزيع غير العادل لفرص العمل

توفر أسواق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا طرقاً متعددة لما قد يُعتبر "نجاحاً" في أسواق العمل. يمكن للعمال أن يحققوا النجاح من خلال وظيفي فقهماحية (في القطاع العام خصوصاً) أو من خلال وظائف في القطاع الخاص مقابل رواتب مرتفعة أو من خلال العمل لحسابهم الخاص وهو طريقة مربحة. مع ذلك، تؤثر نقاط الضعف المذكورة سابقاً بطرق مختلفة على إمكانيات عثور أفراد أكثر على "الوظائف المرغوبة".

(1) التوزيع غير المتجانس للوظائف النادرة بين المجموعات والمناطق الجغرافية

يظهر الرسم 0.3 مدى إشغال أفراد في سن العمل من مجموعات اجتماعية واقتصادية مختلفة لوظائف برواتب عالية أو وظائف محمية. وتقوم المجموعات على أربعة أبعاد اجتماعية واقتصادية أساسية: الجنس، الموقع (حضري أو ريفي)، العمر (النشء أو الأفراد في ذروة سن العمل) والمهارات (رفيعة أو ضعيفة). ويظهر الرسم نفسه أن توزيع هذه الوظائف المرغوبة ولكن النادرة (التي يستفيد منها 18% من القوى العاملة في المغرب و 24% في مصر) ليس متجانساً. وعلى الرغم من الاختلافات المهمة بين البلدان، للنشء والنساء والعمال الريفيين والقليل المهارات حظوظ أقل في الحصول على وظائف كهذه بينما العكس صحيح بالنسبة إلى الرجال في ذروة سن العمل.

الرسم 0.3 حصة العمال الذين يشغلون وظائف برواتب عالية أو وظائف محمية بين من هم في سن العمل في جمهورية مصر العربية والأردن والمغرب، 2009 و2010



المصادر: البنك الدولي، بناءً على مسح النشء والشباب في مصر في العام 2009 ومسح سوق العمل في الأردن في العام 2010، ومسح الأسر والشباب في المغرب في العام 2010.

ملاحظة: يمثل المحور x نسبة العاملين في المجموعة J (الذكور الراشدين المتمتعين بالمهارات في المدن) الذين يشغلون وظائف مرغوبة، كنسبة من السكان في سن العمل؛ ويمثل المحور y نسبة هذه المجموعة بين السكان في سن العمل. وتُختزل صفات المجموعة على الشكل التالي: Urb: حضري؛ Rur: ريفي؛ F: أنثى؛ M: ذكر؛ Primary: ممن أنهوا تعليمهم الابتدائي أو ما دون ذلك؛ Skill: ممن أنهوا تعليمهم الثانوي أو أكثر؛ A: راشد (35-64)؛ Y: الشباب (15-34). مثلاً؛ شغل 79 في المئة من الرجال في المدن والذين تتراوح أعمارهم بين 35 و64 عاماً والذين أنهوا تعليمهم الثانوي (64)؛ أو أكثر، ووظائف مدفوعة جيداً أو محمية في العام 2009 في مصر، ومثلوا 6 في المئة من السكان في سن العمل.

على الرغم من ندرة هذه الوظائف، إلا أن أسراً عديدة تستفيد منها لأن واحداً من أفرادها على الأقل يشغلها: ففي مصر والأردن مثلاً، فرد واحد في 6 من أصل 10 أسر يشغل وظيفة مرغوبة. ومع إفادة عدد كبير من الأشخاص من هذه الوظائف بصورة غير مباشرة، يشكل توزيع فرص العمل، وعلى الرغم من عدم تجانسه، توازناً في الاقتصاد السياسي يصعب خرقه. وهذا التوازن ذو منفعة مزدوجة للمنطقة. فمن جهة، يمكن اعتباره شبكة أمان (غير كفوءة)؛ فعلى الرغم من فداحة عدم التجانس في أسواق العمل، يحافظ هذا التوزيع على اعتدال عدم تجانس الهخل الإجمالي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ومن جهة أخرى، يحافظ هذا التوازن على أجور تحفظية (وهي الأجور الدنيا التي قد يقبل فرد على العمل مقابل الحصول عليها) مرتفعة نسبياً للنساء والشباب في شريحة كبيرة من السكان، الأمر الذي يفسر جزئياً سبب



احتمال الأسر كون عدد كبير من النشء والنساء خارج القوة العاملة. أخيراً، لا يوفر توزيع فرص العمل هذا أفضل الحوافز للمواهب الفردية لتكون منتجة.

## (2) عائدتا مرتفعة ووظائف عامة منخفضة الإنتاجية

من الأمور المهمة أيضاً هو كون بعض أكثر الوظائف طلباً، مثل وظائف القطاع العام، توفر عائدتا مرتفعة على الصعيد الفردي غير أنها لا توفر بالضرورة مستويات مرتفعة من الإنتاجية على الصعيد الاجتماعي. وتظهر البيانات حول التفضيلات الفردية الصادرة عن منظمة غالوب أن أكثرية السكان في بعض البلدان يفضلون العمل في القطاع العام وهو أمر ما زال شائعاً بين النشء على الرغم من التغييرات التي شهدتها معدلات التوظيف في القطاع العام على مر الزمن في البلدان غير النفطية. بهذه الطريقة، تخلق المحفزات الفردية للعمال في أسواق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا توازناً منخفض الإنتاجية: بهدف زيادة فرص تأمين وظيفة في القطاع العام، يختار النشء درجات متقدمة لا تناسب القطاع الخاص. ويمضي من يستطيعون تحمل الوضع الوقت في انتظار أجر مرتفع نسبياً مقابل إنتاجية فعلية منخفضة. وعلى ضوء القيود المالية التي تواجهها البلدان وارتفاع نسب الأفراد من حملة الشهادات العليا في سوق العمل، ليس نموذج النجاح هذا "مستداماً".

## من هم الأكثر تأثراً بالتوازن المنخفض الإنتاجية في أسواق العمل؟

الشباب والنساء والعمال الريفيون من ذوي المهارات الضعيفة هم أقل من يُحتمل حصولهم على وظائف محمية أو برواتب جيدة وهم يواجهون خطراً أكبر في العيش في الفقر بسبب عوامل مختلفة، منها مصاعب تدفعهم إلى العطل عن العمل والبطالة والعمل في القطاع غير الرسمي مقابل أجور زهيدة. بالإضافة إلى ذلك، لسياسات الرعاية وشبكات الأمان الاجتماعي غير الموجهة توجيهاً جيداً والتي من شأنها أن تعزز الفرص الاقتصادية وتساعد الضعفاء على تخطي الفقر مثل دعم الدخل والخدمات التي تبني رأس المال البشري والتحويلات النقدية، أثر محدود بسبب ضعف التغطية وسوء التوجيه وعدم كفاءة الجودة. نتيجة لذلك تواجه هذه المجموعات مصاعب مزدوجة. وتفسر الأقسام التالية المصاعب التي تواجهها كل من هذه المجموعات.

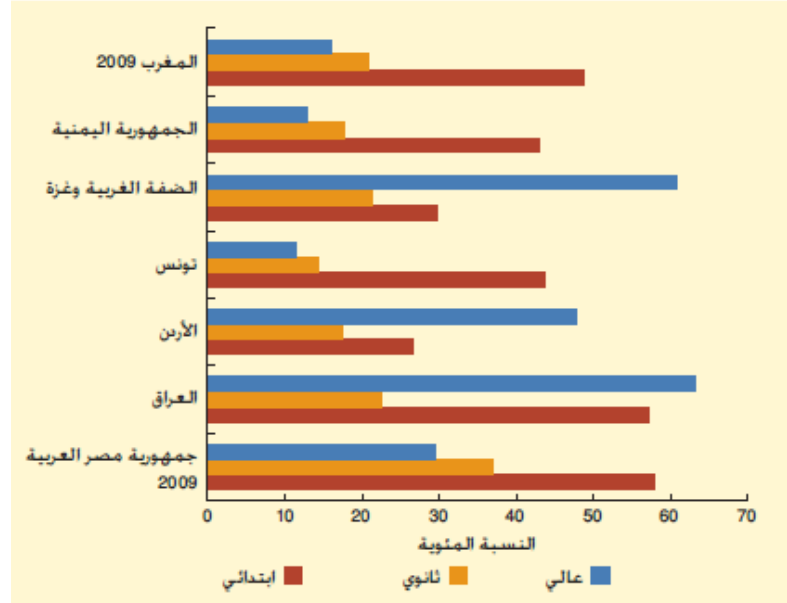
## الشباب والأولاد

عدد قليل من فرص العمل الجيدة متاح للشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وبناءً على ظروفهم الاجتماعية والاقتصادية، يستجيب هؤلاء إلى ظروف سوق العمل إما بتفضيل البطالة الطويلة الأمد إذا كانت أوضاعهم تسمح بذلك؛ أو بالعمل في القطاع غير الرسمي بسبب الحاجة؛ أو بفقدان الأمل والتوقف عن البحث عن عمل. ويشكل ارتفاع معدلات البطالة وبطء الانتقال من التعليم إلى العمل أهم عاملين لاستثناء الشباب من سوق العمل.

## (1) ارتفاع نسبة البطالة وابتعاد الشباب عن سوق العمل

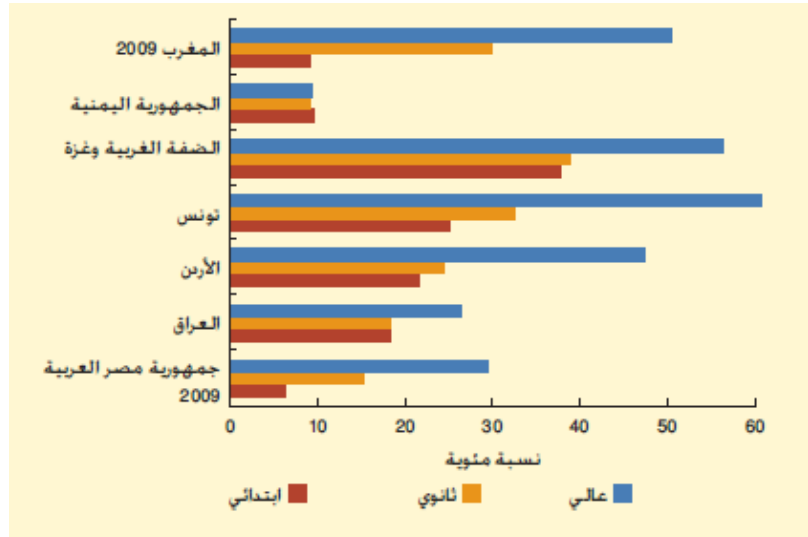
تُعتبر البطالة إثباتاً قاطعاً على المصاعب التي يواجهها الشباب في سوق العمل بما أنها تبلغ ذروتها في فئة الشباب. مع ذلك، تفسر نسبة الشباب من الذين لا يعملون ولا يتعلمون أو يتدربون بشكل أفضل مدى عدم مشاركة الشباب في سوق العمل وعدم تطويرهم مهاراتهم للمشاركة في المستقبل. يظهر الرسمان 0.4 و 0.5 أن معدلات من لا يعملون ولا يتعلمون أو يتدربون في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالغة الارتفاع وقد تتخطى بعدة أضعاف معدلات البطالة، خصوصاً لمن تلقوا مستويات متدنية من التعليم.

الرسم 0.4 معدلات الشباب من الذين لا يعملون ولا يتعلمون أو يتدربون في بلدان مختارة منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أفراد تتراوح أعمارهم بين 15-24 عاماً، 2008-10



المصدر: البنك الدولي، بناءً على مسح ميزانية الأسرة في جمهورية اليمن في العام 2005، ومسح القوة العاملة في الضفة الغربية وغزة في العام 2008 ومسح القوة العاملة في تونس في العام 2010، ومسح سوق العمل في الأردن في العام 2010 والمسح الاقتصادي والاجتماعي للأسر في العراق في العام 2006؛ مسح النشء والشباب في مصر في العام 2009 ومسح القوة العاملة في المغرب في العام 2009. ملاحظة: تشير البيانات إلى من لا يتلقون أي تعليم ولا يشغلون أي وظيفة.

الرسم 0.5 معدلات البطالة في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحسب مستويات التعلم، أفراد تتراوح أعمارهم بين 24-15 عاماً، 2010-2005

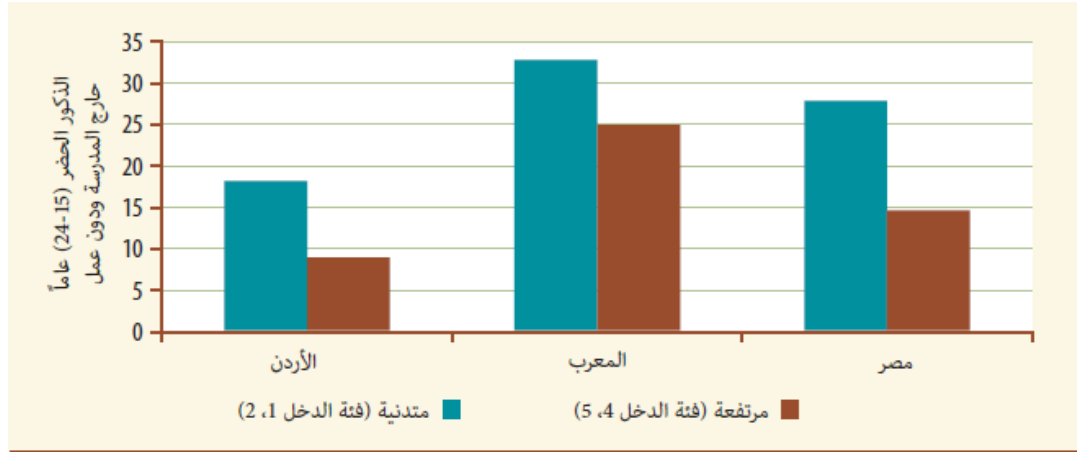


المصدر: البنك الدولي، بناءً على مسح ميزانية الأسرة في جمهورية اليمن في العام 2005، ومسح القوة العاملة في الضفة الغربية وغزة في العام 2008 ومسح القوة العاملة في تونس في العام 2010، ومسح سوق العمل في الأردن في العام 2010 والمسح الاقتصادي والاجتماعي للأسر في العراق في العام 2006؛ مسح النشء والشباب في مصر في العام 2009 ومسح القوة العاملة في المغرب في العام 2009. ملاحظة: تشير البيانات إلى من لا يتلقون أي تعليم ولا يشغلون أي وظيفة.

بالإضافة إلى ذلك، وبالنسبة إلى عدد كبير من الشباب العاطلين عن العمل، يعتبر العطل عن العمل أكثر انتشاراً من البطالة. ويمكن أن يعزى سبب العطل عن العمل بين الشبان إلى تثبيط عزيمتهم ما يدل بدوره على فقدانهم الأمل وانسحابهم من أسواق العمل.

بعد أن يصبحوا في سوق العمل يواجه الأفراد ممن لهم أدنى مستويات رأس المال البشري خطر البطالة أو العمل في وظائف سيئة النوعية أكثر من سواهم. ويظهر الرسم 0.6 أن الشبان الفقراء هم أكثر عرضة لمغادرة المدرسة وعدم إشغال أي وظيفة مقارنةً بالشبان غير الفقراء.

الرسم رقم 0.6 معدل الشباب الذكور الذين لا يرتادون المدرسة ولا يعملون في المناطق الحضرية، والثروات العائلية في جمهورية مصر العربية، والأردن، والمغرب، 2010 - 2009



المصدر: حسابات المؤلفين التي تستند على بيانات مسوح الأسر: مسح النشء والشباب في مصر في العام 2009؛ ومسح سوق العمل في الأردن في العام 2010؛ ومسح الأسر والشباب في المغرب في العام 2010. ملاحظة: Q = الشريحة الخمسية للدخل (1 = الأدنى، 5 = الأعلى)

## (2) الانتقال البطيء إلى مجال العمل وعدم المساواة في الحصول على الخدمات الأساسية

يعود ارتفاع بطالة الشباب بشكل رئيسي إلى الانتقال البطيء وغير المكتمل من المدرسة إلى العمل. أولاً، من المرجح أن العديد من الأطفال في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يفتقرون إلى الحصول على الخدمات الاجتماعية مثل المدارس، وهم أكثر عرضة للفقر. تعتمد مخاطر الفقر ومعدل حصول الأطفال والشباب على الخدمات الاجتماعية، إلى حد كبير، على ظروف خارجة عن إرادتهم، مثل مكان ولادتهم، ونوع جنسهم، وثروة ومستوى تعليم آبائهم. وبالفعل، إن النشوء في أسرة فقيرة في المناطق الريفية يحد من فرصة تراكم رأس المال البشري الرئيسي، فعلى سبيل المثال، يقل احتمال ارتياد المدرسة الابتدائية لطفل يتزرع في المناطق الريفية في مصر العليا بنسبة 3.4 مرات أقل من طفل ينشأ في المناطق الحضرية لمصر السفلى. وعلاوةً على ذلك، في عام 2010، إن 70% من الذكور الذين يعيشون في أسر تابعة

لمؤشر الثروة السفلي في الأردن حازوا على التّعليم الابتدائي أو تعليم غير رسمي، مقارنةً مع 21% فقط من أولئك الذين يعيشون في أسر في أعلى مؤشر الثروة.

وحتى عندما يتمكّن الأطفال من الحصول على الخدمات الاجتماعيّة مثل الرّعاية الصحيّة والتّعليم، ويكونوا قادرين على الخروج من دائرة الفقر، لا يزال هناك ديناميكيات تحدّد من إمكانيّة وصولهم إلى سوق العمل. فأول ديناميكيّة هي ركود الطّلب التاريخي على العمالة في القطاع الخاصّ وتراجع معدّلات التّوظيف في القطاع العام في بعض البلدان، أمران يحدّدان من عدد الوظائف المتاحة بالنسبة لعدد الوافدين إلى سوق العمل. والديناميكيّة الثانية تنطوي على توقّعات الشّباب وأفضليّاتهم في السعي إلى الحصول على وظيفة في القطاع العام، أو وظيفة ذات أجر عالٍ حصرياً في القطاع الخاصّ.

لا يزال العمل في القطاع العام يهيمن على تفضيلات العمل لدى الشّباب، فقد أصبحت الوظائف العامّة راسخة في المجتمع كمسار رئيسي نحو الحراك الاجتماعي، على الرّغم من أنّها لم تعد قادرة على البقاء كما كان في السّابق. وتطلّ الأفرّاج الجديدة الوافدة إلى سوق العمل، تتوقع الحصول على وظائف تشبه تلك التي تشغلها الأجيال السّابقة.

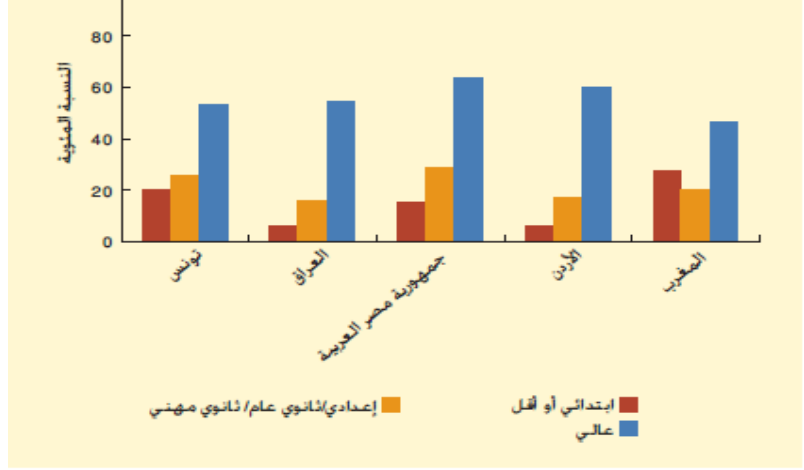
## النّساء

تنخفض معدّلات مشاركة النّساء في القوّة العاملة، ففي المتوسّط، ثلاث من أصل أربع نساء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لا يشاركن في القوى العاملة، ويشكلن الأغليّة السّاحقة للسكان غير النّشطين. وعلى الرّغم من أنّ مشاركة المرأة في القوى العاملة في المنطقة قد زادت في العقود القليلة الماضية، اتسمت هذه الزيادة ببطء شديد. ونظرًا إلى المعدّل الحالي وإلى نقطة الانطلاق المنخفضة، سيتطلّب الأمر 150 عامًا لبلدان منطقة الشرق الأوسط لتصل إلى المعدّل العالمي الحالي لمشاركة المرأة في القوى العاملة (البنك الدّولي 2013). ويعود انخفاض مستويات مشاركة القوى العاملة النّسائيّة في المقام الأوّل إلى عدم وجود مشاركة بين النساء اللواتي يفتقرن إلى التّعليم الجامعي، واللواتي يشكلن الغالبيّة العظمى من النساء اللواتي هنّ في سنّ العمل (الرسم 0.7).

وعلاوةً على ذلك، إنّ العوامل النموذجيّة التي تحدّد زيادة نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة في جميع أنحاء العالم، مثل انخفاض في معدّلات الخصوبة وتحسين التّعليم، تلعب دورًا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ولكن هناك عوامل أخرى لا تزال تشكّل عوامل محدّدة هامّة، مثل المعايير الاجتماعيّة والدور المنوط بالمرأة في الإطار الأسري. فعلى سبيل المثال، تشير الأدلّة في المغرب إلى أنّ النساء المسموح لهنّ باتخاذ القرار بالمشاركة في القوى العاملة أم لا، تميل أكثر إلى اختيار المشاركة في العمل. كما وتظهر البيانات عينها، أنه بعد الزّواج، تنخفض نسبة قدرة المرأة على صنع القرار إلى حدّ كبير.

ونذكر بعض العوامل الرّئيسيّة التي تحول دون مشاركة المرأة في القوى العاملة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مثل هشاشة نظم الدّعم (خدمات النّقل العام ورعاية الأطفال)، وانعدام التّمكين، والصعوبات التّعليميّة، والتّمييز في الأجور، فضلًا عن الفصل بين الجنسين في مختلف الصناعات.

الرسم 0.7 مشاركة النساء في القوة العاملة في خمسة بلدان من الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حسب مستوى التعليم، سنوات مختلفة، 2005-2010

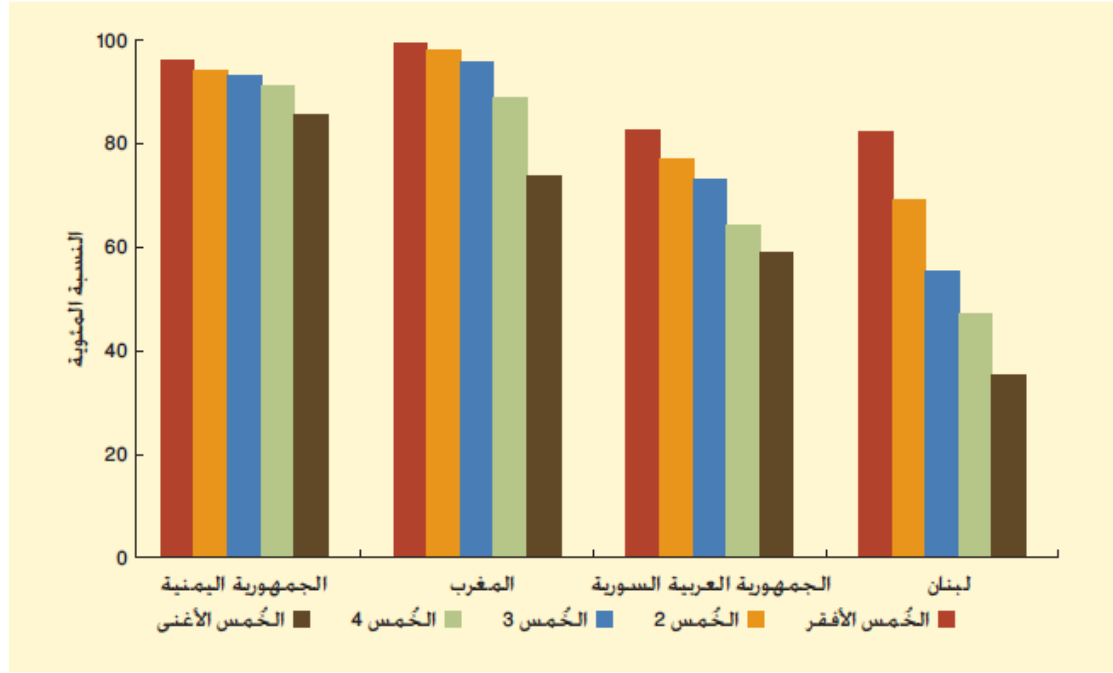


المصدر: البنك الدولي، استناداً إلى المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسر في العراق في العام 2006، ومسح القوة العاملة في المغرب في العام 2009، ومسح القوة العاملة في مصر في العام 2009، ومسح سوق العمل في الأردن في العام 2010، ومسح القوة العاملة في تونس في العام 2010.

### الفقراء العاملين

أظهرت التحليلات السابقة للإيرادات والفوائد وظروف العمل عبر أسواق عمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أنّ الوظائف غير الرسمية عادةً ما تتميز بتدني الأجور وانخفاض الإنتاجية. وبالفعل، في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إنّ القوى العاملة غير الرسمية تنخفض باستمرار مع زيادة الثروة (راجع الرسم رقم 0.8). إنّ القوى العاملة غير الرسمية هي ظاهرة معقدة، إلا أنّ جزءاً واحداً منها يعرض الفرصة الأدنى للحصول على وظائف مرغوب فيها وأعلى فرصة ليكون المرء فقيراً: العمال غير الماهرين في المناطق الريفية والمعرف عنهم بدوي التعليم الابتدائي وما دونه أو الذين يعيشون في المناطق الريفية

الرسم 0.8 معدّل الوظائف غير الرسمية حسب الشرائح الخمسية لاستهلاك الفرد في دول محدّدة في منطقة الشرق الأوسط وإفريقيا، 2011

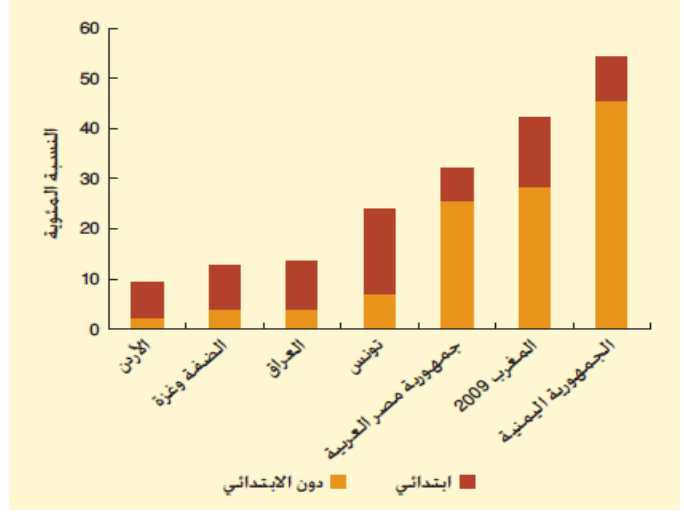


المصدر: أنجيل - أوربينولا وتاناوي.

عند انتهاء هذا التقرير لم يكن الاستهلاك الإجمالي للمغرب لعام 2010 متوفراً. ولذلك، إنّ البيانات التي تخصّ المغرب في هذا الرسم تعود إلى مسح قياس مستويات المعيشة لعام 2001.

واستناداً إلى التعريف المعتمد هنا، يشكّل الفقراء العاملین حصّة كبيرة من اليد العاملة في العديد من بلدان المنطقة، وتتراوح نسبتهم من حوالي 10% في الأردن إلى أكثر من 50% في اليمن (راجع الرسم رقم 0.9). كما يتمّ استخدام الفقراء العاملين بشكلٍ رئيسي في الزراعة. وباتساق مع التحوّل الهيكلي البطيء للاقتصاد في العديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لا تزال العمالة الريفيّة غير المهرة منتشرة جدّاً حتى بين العمّال الشّباب.

الرسم رقم 0.9 النسبة المئوية للعمّال غير الماهرين في المناطق الرّيفيّة لمجموع السكان العاملين



المصدر: البنك الدولي، استناداً إلى لوحة مسح سوق العمل في الأردن في العام 2010، ومسح القوة العاملة في الضفة الغربية وغزة في العام 2008، والمسح الاقتصادي والاجتماعي للأسر في العراق في العام 2006، ومسح القوة العاملة في تونس في العام 2010، ومسح القوة العاملة في مصر في العام 2010، ومسح ميزانية الأسرة في جمهورية اليمن في العام 2006، ومسح القوة العاملة في المغرب في العام 2009.

إنّ العمّال غير الماهرين في المناطق الرّيفيّة لا يتقاضون في الغالب أجرًا. وفي المقابل، فإنّ انتشار العمالة غير المرتبطة بالأجور تميل إلى أن تكون أقلّ بكثير عند العمّال الماهرين في المناطق الحضاريّة. في جميع البلدان تقريبًا، يتمّ استثناء العمّال الذين لا يتقاضون أجرًا من تغطية الضّمان الاجتماعي، وهم بالتّالي غير رسميين. ولذلك، إنّ الافتقار إلى تغطية الضّمان الاجتماعي يجعل من الفقراء العاملين أكثر عرضةً للفقر ويفتقرون إلى استراتيجيات المواجهة الفعّالة.

(1) تنفق الأسر الضّعيفة حصّة كبيرة من إجمالي النّفقات على الضّروريات. وهذا يعني أنّ الأسر لا يمكن تقليص نفقاتها بسهولة خلال الأزمات، وبالتالي تقع بسهولة في براثن الفقر. فعلى سبيل المثال، بين عام 2005 و2008، اختبر 55% من المصريّين حلقة واحدة على الأقل من الفقر أو شبه الفقر (Marotta et al. 2011).

(2) ويعاني الكثيرون من وجود احتمال كبير في خسارة لا رجعة فيها لرأس المال البشري عند مواجهة الأزمات. وفي ظلّ الأزمات الكبرى، تعتمد الأسر على دخلها الخاصّ، والمدخرات، والأصول، فضلاً عن شبكات الأمان غير الرّسميّة (مثل الدّعم الخاصّ الذي توفره العائلة والجيران) لأنّ عددًا قليل منهم يمكنه الوصول إلى شبكات الأمان الرّسميّة. وذكرت نسبة 15% من الأسر في العراق والمغرب أنّها عانت من أزمة كبيرة واحدة على الأقلّ في خلال الأشهر الإثني عشر الماضية، ولكن فقط حوالي 1% من هذه الأسر المتضرّرة ذكرت أنّها تلقت المساعدة من شبكات الأمان الرّسميّة.

### III. الحواجز التي تعيق الوصول إلى مستوى توازن أعلى في الإنتاجية

يشكّل الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منطقة تتسم ببيئة تغيرية استثنائية في الخصائص الاجتماعية والاقتصادية، والتطوير المؤسسي، والموارد الطبيعية؛ وتتقاسم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا اتجاهات هامة في الأداء الاقتصادي. وتشمل هذه الاتجاهات معدلات النمو القوية في الستينيات والسبعينيات الناجمة عن الاستثمارات في البنية التحتية، والتعليم، والصحة، وتسارع تراكم عوامل الإنتاج، وزيادة الإنتاجية المرتبطة بالاستثمارات التي تشتد الحاجة إليها في رأس المال المادي والبشري. وفي خلال الثمانينيات وعقب أزمة النفط انهارت أسس النمو. ومع تآكل أرصدة الاقتصاد الكلي وتزايد أعباء الديون، وعلى الرغم من المساعدات الخارجية الكثيرة (والتي أتاحت إمكانية الإنفاق لعدة سنوات أكثر)، انخفضت الاستثمارات بشكل كبير، وانخفض معدل نمو مخزون رأس المال المادي تقريباً إلى النصف بالمقارنة مع العقد السابق. وفي التسعينيات، اختلفت الإصلاحات في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في التوقيت والكثافة، ولكنها شملت جميعها خفض الدعم والإنفاق العام، ونزع القيود عن التجارة، وتشجيع الصادرات والاستثمار، وتعزيز الدعائم المؤسسية للسوق الاقتصادي.

سمحت هذه الإصلاحات الهيكلية للمنطقة بالمواكبة في جهات عديدة. فازداد نمو الصادرات. وساعد التغيير عن السياسة المالية ومسايرة الاتجاهات الدورية لنموذج النمو الذي تقوده الحكومة على تقليص الاختلالات الكلية، لا سيما في دول الخليج. ونتيجة لذلك، ارتفع معدل الناتج المحلي الإجمالي الفعلي من 3.6% في السنة بين سنة 1996 و1999 إلى حوالي 5% بين سنة 2000 وسنة 2008.

وعلى الرغم من الامتداد الموسع للنمو القوي في الآونة الأخيرة، كانت هناك حواجز تعيق الوصول إلى مستوى توازن أعلى في الإنتاجية. تتضمن هذه الحواجز (أ) النمو، (ب) إنعدام الديناميكية في القطاع الخاص، (ج) بيئة تنظيمية تنهض بالوضع القائم في سوق العمل، و(د) الفجوة في المهارات والمعلومات غير المتماثلة في البحث عن الوظيفة.

#### النمو

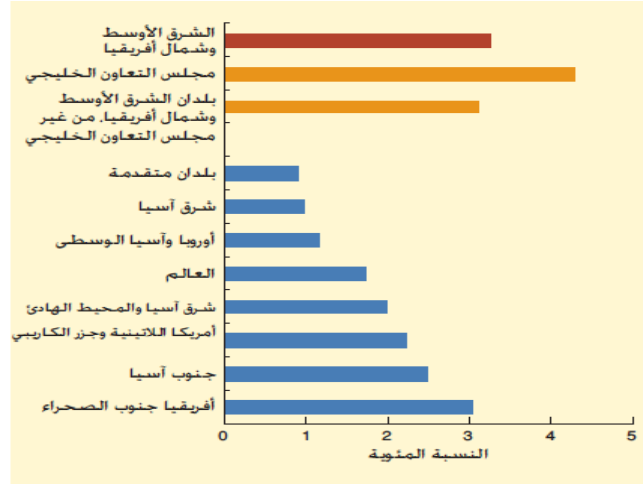
#### نتائج التوظيف المخيبة للأمال

لا تزال نتائج التوظيف في المنطقة تشكّل مصدر قلق على جهتين رئيسيتين:

- (1) إنّ عدد الوظائف المستحدثة لا يكفي لاستيعاب العدد المتزايد للوافدين الجدد إلى سوق العمل: "تضخم الشباب" يعني أنه على الرغم من الزيادات في الوظائف إلا أنّ العرض لا يفي بالطلب المتزايد (الرسم 0.10 و 0.11):

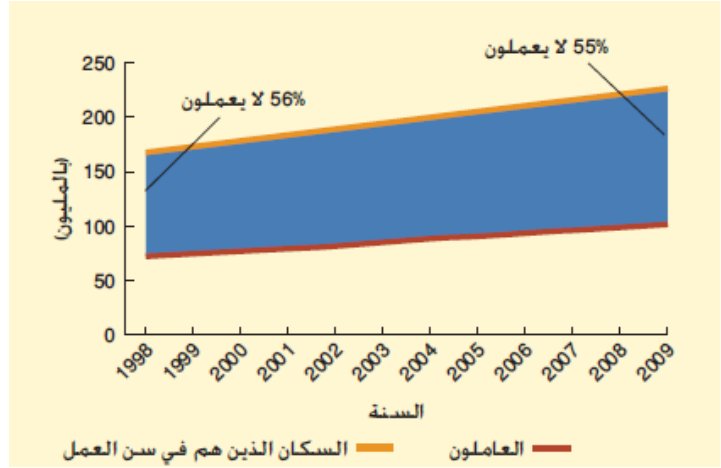


## الرسم 0.10 إجمالي نمو التوظيف السنوي في مناطق محدّدة في العالم، 1998 – 2008



المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية – المؤشرات الرئيسية لسوق العمل

## الرسم رقم 0.11 نمو عدد السكان البالغين سن العمل والعاملين في البلدان خارج دول مجلس التعاون الخليجي ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 1998 - 2009



المصدر: البنك الدولي، استنادًا إلى قاعدة بيانات تقديرات وتوقعات السكان النشيطون اقتصاديًا لمنظمة العمل الدولية.

(2) تمّ خلق الوظائف في قطاعات ذات قيمة مضافة منخفضة نسبيًا، واستمرّ التوظيف في القطاع العام بامتلاك حصّة كبيرة ولاسيّما في دول الخليج.

### جدول أعمال الإصلاح غير المكتمل

لا يزال يتعيّن تنفيذ سياسات ماليّة ونقدية سليمة، فهي متطلبات مسبقة للأداء الاقتصادي المستدام، في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كما يتعيّن خلق أرض اللّعب المتساوي التي من شأنها أن تسمح للقطاع الخاص أن يلعب دورًا محوريًا في تحقيق التّغيير الهيكلي. هناك عدد من العوامل المحدّدة التي تعيق التّغيير:

(1) تقلب سعر الصرف في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والذي هو من أعلى المعدلات في العالم. إن سعر الصرف الفعلي الحقيقي يقلل من حافز الاستثمار في القطاعات غير القابلة للتداول من خلال زيادة الشكوك وعدم اليقين.

(2) السياسات المالية التقديرية ومسايرة الاتجاهات الدورية الناتجة عن الطاقة العالمية المكلفة وإعانات المواد الغذائية التي تؤدي إلى عدم وجود استثمار مرتفع ومستدام.

(3) عدم إنشاء وسائط قائمة على قواعد للتفاعل مع القطاع الخاص، الأمر الذي حدّ من حوافز النمو وخلق فرص العمل في القطاع الخاص.

### الافتقار إلى الديناميكية في القطاع الخاص

#### عدم وجود أرض للعب المتساوي وأسعار مدخلات مشوهة

يظهر القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ديناميكية قليلة: ففيه أعلى معدل عمر الشركة في العالم، وأعلى معدل عمر الرؤساء التنفيذيين وأحد أدنى معدلات كثافة الشركة في العالم.

(1) إن عدم وجود فرص متكافئة يحول دون نمو التوظيف في الشركات. ويرتبط النمو البطيء للشركات والقدرة المحدودة على خلق فرص العمل ببيئة الأعمال. تشتكي الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من التنفيذ غير المتناسق وغير المتوقع للسياسات. ومن خلال رفع تكاليف الدخول، وتنفيذ سياسات غير متوقعة، تنخفض المنافسة، ويتم تعزيز الوضع الراهن الذي يتميز بالديناميكية المحدودة، وتميل حوافز الشركات إلى الأنشطة الريعية، وتتنخفض قيمة التداول واحتمال الابتكار.

(2) يتم تشويه أسعار المدخلات مما يخلق التحيز ضد العمل. فعلى سبيل المثال، إن دعم الطاقة، وهو أمر مشترك وموضوعي في المنطقة، يزيد من التكلفة النسبية للعمل فيما يتعلق بتكلفة الطاقة، وبالتالي يحدّ من الطلب على اليد العاملة على المدى القصير. ففي 2007، استهلكت الصناعات ذات الاستهلاك الكثيف للطاقة في مصر أكثر من 80% من زيت الوقود في البلاد و 28% من زيت الديزل، اللذين يتلقيان معاً 50% من إجمالي دعم الطاقة (Abouleinein et al، 2009).

#### وجود بيئة تنظيمية من شأنها أن تعزز الوضع الراهن في سوق العمل

تتعامل أسواق العمل في المنطقة مع قطاع عام مكثف نسبياً. فإنّ تصميم أنظمة التأمين الاجتماعي يغطي أقلية صغيرة من العمّال، في حين أنّ انعدام العمل الجيد للتأمين ضدّ البطالة وشبكات الأمان الاجتماعي التي تستهدف الفقر يجعل من فقدان الوظائف أمراً مكلفاً للغاية بالنسبة للأغلبية.

آثار سياسات التوظيف الصارمة على انتقال العمالة ودور التوظيف العام.

(1) تساهم سياسات الأجور الصارمة في البطالة والعمالة غير الرسمية. وبالإضافة إلى ذلك إنّ الأجور ومدة العقد وساعات العمل وإجراءات الطرد تحدّد علاقة العمل. بيد أنّ الإقالة (في القطاع

الرّسمي) لا يزال صعبًا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مقارنةً مع أي منطقة أخرى من العالم.

(2) ويستخدم عادة القطاع العام بين 14 و40% من جميع العاملين. إنّ شروط العمل في القطاع العام تنص على الحصول على الضمان الاجتماعي وأجور مرتفعة وضغوط منخفضة وتنافس أقلّ مقارنةً مع شروط العمل في القطاع الخاصّ.

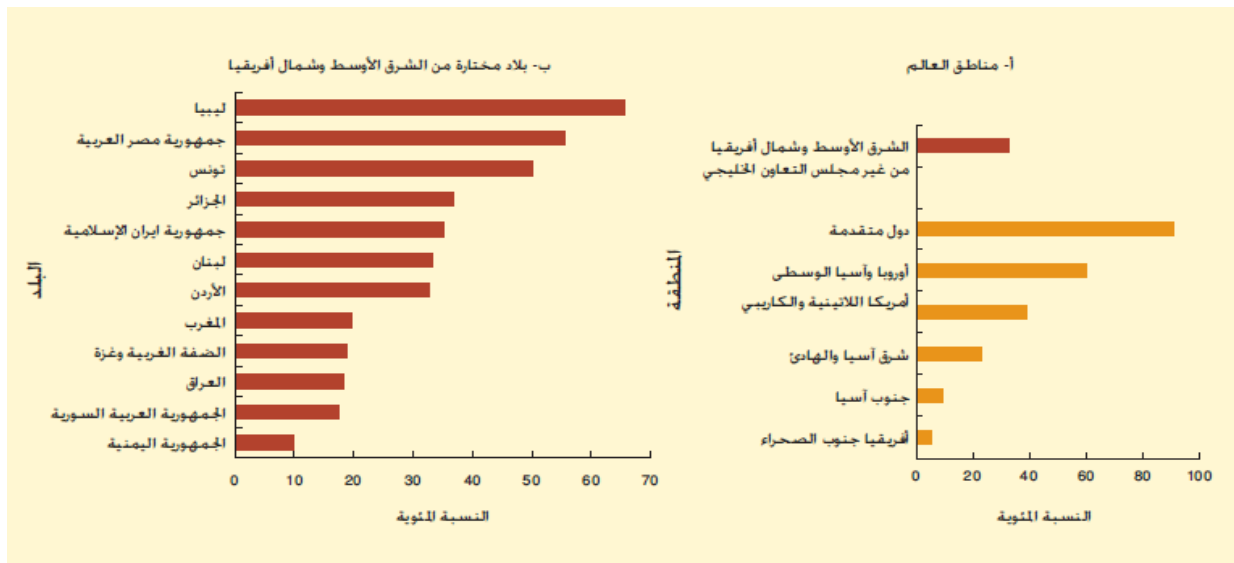
(3) وتحدث "الاستفادة المزدوجة" نتيجة لمخاطر الإقالة المنخفضة جدًّا، والطلب المنخفض نسبيًّا لزيادة الإنتاجية.

### آثار نظم التأمين الاجتماعي غير المستدامة ماليًّا.

يشكّل تصميم أنظمة التقاعد عائقًا أمام حركة أسواق العمل في المنطقة

(1) إنّ أنظمة المعاشات التقاعدية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي جديدة نسبيًّا، بعد أن تطورت مؤخرًا من تغطية موظّفي الخدمة المدنية (الرسم رقم 0.12). ولا تزال التغطية محدودة، تاركَةً حوالي 60% من القوى العاملة من دون حماية ضدّ مخاطر الشيخوخة. وبالإضافة إلى ذلك، لا تتوفر أداة تغطية قانونية للعاملين المستقّلين والعمّال الزراعيّين في العديد من البلدان، من بينها جيبوتي والعراق والمغرب وسوريا والضفة الغربية وقطاع غزة ولا يوجد خطط للمعاشات التقاعدية للعمال الزراعيّين في الجزائر وإيران والعراق وليبيا والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن.

الرسم رقم 0.12 معدّل مساهمة القوى العاملة في الضمان الاجتماعي (%) في منطقة الشرق الأوسط ومناطق أخرى من العالم



المصدر: Gatti et al. (2012) منظمة العمل الدوليّة - المؤشرات الرئيسيّة لسوق العمل ملاحظة: إنّ تغطية وتمثيلية منظمة العمل الدولية - المؤشرات الرئيسيّة لسوق العمل محدودة في دول مجلس التعاون الخليجي وتقتصر بشكل أساسي على البحرين.

(2) ويساهم عدد من ميزات تصميم نظم التأمين الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في انخفاض معدلات المشاركة (والتغطية) التي تشمل: التغطية القانونية المحدودة؛ فترات الاستحقاق القصيرة مما يشجع على التلاعب بالنظام؛ أحكام التقاعد المبكر التي تشوّه الحوافز للمشاركة، واستخدام معدّل الأجور في السنوات القليلة الماضية للخدمة كأساس لاحتساب مبالغ الاستفادة، الأمر الذي يجعل من هذه المخططات أكثر كلفة. وتزيد هذه العيوب من تفاقم عدم الاستفادة الماليّة للمخططات، وتزيد فوائدها بالنسبة للعمّال الرّسميين، وتعمل ضدّ توسيع مظلة التأمينات الاجتماعيّة لعمّال القطاع غير الرّسمي. وبعبارة أخرى، إنّها تفعل القليل للحدّ من تجزئة قطاعي العمل الرّسمي وغير الرّسمي في أسواق عمل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

(3) إنّ توفير أنظمة التقاعد في القطاع العام وقدرتها المحدودة في القطاع الخاص لا تشجّع انتقال العمل إلى القطاع الخاص وتعزّز التّجزئة بين قطاعي العمل العام والخاص. ومع جزءاً كبيراً من القطاع الخاص الذي يعمل في إنتاج ذات قيمة مضافة منخفضة، تصبح اشتراكات الضّمان الاجتماعي في كثير من الأحيان مكلفة بالنسبة للشركات، ممّا أدّى إلى قاعدة اشتراكات محدودة لنظم المعاشات التقاعدية (وبالتالي زيادة أكثر في التزامات المعاشات التقاعدية)، ممّا يجعل من وظائف القطاع العام مرغوبة أكثر.

(4) إنّ التأمين ضدّ البطالة، هو شكل آخر من أشكال التأمين الاجتماعي، ولكنّه لا يتوفّر في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، على الرّغم من قدرته على تغطية مخاطر فقدان الدّخل المؤقت عند فقدان شخص ما وظيفته، وبالتالي عدم توفير أي حماية دخل للعاطلين عن العمل من أجل التّخفيف من آثار فقدان العمل المفاجيء والحيلولة دون انزلاق الناس في الفقر.

### الافتقار إلى شبكات الأمان الاجتماعي التي تستهدف الفقر

(1) تستخدم شبكة الأمان الاجتماعي أسلوب الاستهداف الفئويّ والجغرافي بشكل كبير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وتعمل هذه الأساليب في بيئات يتركز فيها الفقر، وليس في البيئات حيث يكون الفقر متعدّد الأوجه ومشتت من النّاحية المكانية. ونتيجة لذلك، يميل الأثرياء إلى تشكيل حصّة كبيرة من المستفيدين من شبكات الأمان الاجتماعي. وهذا يؤدي إلى تسربات عالية، مع ربع المستفيدين فقط من شبكة الأمان غير المستهدفة في معدّل البلد الخمس الأشد فقراً، بينما 15% هم من أغنى الخمس. إنّ استهداف الفقراء والتّجزئة العالية لشبكات الأمان الاجتماعي في العديد من البرامج الصغيرة، وانخفاض التغطية لا توفر شبكة أمان فعالة لحماية أولئك الذين لا يملكون فرص الحصول على الدّخل ضدّ الأزمات الماليّة والعوز. ونتيجة لذلك، يصبح فقدان الوظائف مكلفاً للغاية بالنسبة للفقراء.

## الفجوة في المهارات والمعلومات غير المتماثلة في البحث عن وظيفة

في الاقتصاديات ومع الحواجز المذكور أعلاه، تصبح حوافز الناس لبناء المهارات ذات الصلة مشوّهة. وعند الانتقال من المدرسة إلى العمل، يحتاج الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى القيام بانتقال مزدوج وناجح. فأولاً يتعيّن عليهم الحصول على المهارات والكفاءات والمؤهلات الكافية ليصبحوا صالحين للعمل؛ وثانياً، يجب عليهم دخول سوق عمل يتميز بإشارات قليلة وتجزئة كبيرة.

### التّحدي المتمثل في أن يصبّ الشباب صالحين للعمل

قامت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بتوسيع إمكانية الحصول على التّعليم، فقد سجّلت نموّاً كبيراً في معدّلات الالتحاق في التّعليم الثانوي والعالى. ومع ذلك لا تزال قابليّة التّوظيف تشكّل تحدياً فهي تتسم بالمهارات والكفاءات والشّهادات الأكاديميّة والمؤهلات المهنيّة. وقامت ثلاثة عوامل رئيسيّة متجذّرة في الحوافز السائدة في تدريب منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والنّظم التّعليميّة بالإسهام في هذه النّتائج:

- (1) منطوق الاختيار بدلاً من التّعلّم: ويظهر هذا في تتبع التّعليم الثانوي والامتحانات ذات المخاطر العالية والتي تهيم على النّظم التّعليميّة بدلاً من "منطوق التّعلّم".
- (2) يجمع القطاع الخاص بين قطاع التّعليم وقطاع التّدريب: عندما يعمل القطاع الخاص وقطاع التّعليم والتّدريب كلّ على حدة، تحدث أخطاء في المعلومات والإشارات لدى الجانبين، مما يؤدي إلى خلق فجوات في المهارات وعدم التّطابق. ومن جهة أخرى، تفتقر نظم التّعليم والتّدريب إلى المعلومات للاستجابة لاحتياجات القطاع الخاص، في حين أنّ القطاع الخاص يفتقر إلى القدرة أو المصلحة في لعب دوره في نظام تنمية المهارات القائم على الطّلب.
- (3) النّظر إلى القطاع العام على أنّه العميل الأساسي للتّعليم والتّدريب: إنّ الحكومات تستمرّ في لعب دوراً هاماً في توفير فرص العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ولا تزال وظائف القطاع العام الأكثر طلباً لدى الشّباب ممّا يلغي حوافز اكتساب المهارات.

### عجز في الكفاءات في سوق العمل

يُنظر إلى مؤهلات التّعليم على أنّها تلعب دوراً ثانوياً في اتخاذ أرباب العمل لقرارات التّوظيف. عندما تحمل الشّهادات الرّسميّة إشارات ذات قيمة محدودة، هناك عوامل أخرى (مثل النّقة والعلاقات الشخصيّة) قد تهيم على البحث عن العمل واتخاذ قرارات التّوظيف. وبما أنّ قدرة الفرد غير قابلة للرّصد، يمكن لشبكات غير رسميّة أن تكون فعّالة في حلّ تباين المعلومات في أسواق العمل.

## الدور المحدود لوساطة العمل الرسمي

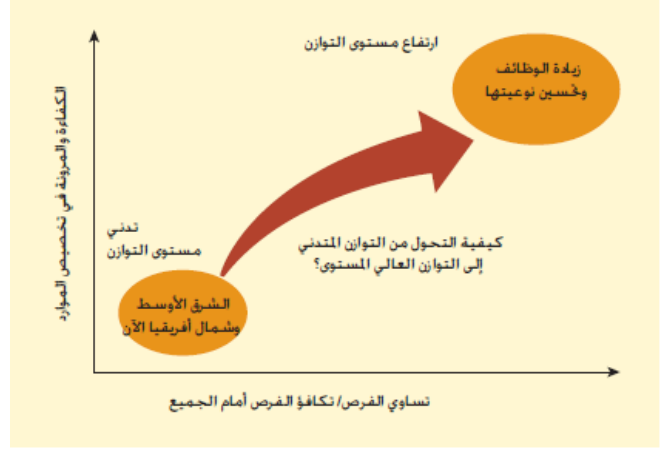
إنّ انتشار استخدام الشبكات غير الرسميّة يدلّ على تباين المعلومات وفشل الإشارات. ويمكن التّغلب على تباين المعلومات في أسواق العمل إلى حدّ ما من خلال خدمات الوساطة، وقد تلعب وكالات التّوظيف في القطاع العام والخاص دورًا مهمًا في مطابقة الوظائف.

### **IV. الطريق إلى المستقبل: الخيارات السياسيّة المتاحة لمواجهة التّحديات الحاليّة في التّوظيف والحماية الاجتماعيّة**

إنّ تحدّي التّوظيف في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هو هيكلية. والقواعد التي تحكم توزيع أرباح النّمو – بما في ذلك المنافسة المحدودة في القطاع الخاص والأنظمة المقيدة لأسواق العمل – حدّت أيضًا من النّمو الاقتصادي وخلق فرص العمل.

من أجل انتقال منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نحو إنتاجيّة أعلى ومتوازنة ومزيد من فرص العمل وتحسين الجودة (الرسم رقم 0.13)، يجب اللّجوء إلى جدول عمل متوسّط المدى لتحويل التّوازن الحالي إلى بعدين: تخصيص أكثر كفاءة للموارد، والحصول على الفرص بشكل أكثر إنصافًا. إنّ إعادة تنظيم حوافز الشركات للاستثمار والنمو هو أمر أساسي لإطلاق العنان لإمكانات القطاع الخاص. وفي الوقت نفسه، يحتاج الأمر إلى إعادة توازن تنظيم حماية العمالة والحوافز في القطاع العام من أجل التّهوض بسوق عمل أكثر ديناميكيّة والحصول على نحو أكمل على فوائد النّمو في مزيد من خلق فرص العمل. وفي النّهاية، ستكون هناك حاجة إلى حوكمة أفضل من أجل تجهيز أنظمة التّعليم والتّدريب للاستجابة إلى إشارات جديدة الواردة من سوق العمل.

## الرسم رقم 0.13 نحو وظائف أكثر وذات جودة أفضل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



### خيارات السياسة

تغيير "قواعد اللعبة" من أجل خلق قطاع خاص ديناميكي يركز على مجموعة كاملة من رأس المال البشري في المنطقة.

إنّ النمو البطيء للشركات والقدرة المحدودة لهذه الأخيرة على توليد فرص عمل جيّدة النوعيّة يرتبط مباشرةً بالقواعد التي تحكم بيئة الأعمال. وقد اجتمع الإنفاذ غير المتكافئ للأنظمة، والحصول على الائتمان على أساس الامتياز والاتصالات، والأسواق المربحة التي لا تزال محميّة من قبل الحواجز القانونيّة والتّنظيميّة المتعدّدة من أجل قمع المنافسة. ومع ذلك، يمكن لتبسيط شديد للإجراءات والأنظمة التجاريّة، ممّا يجعلها شفافة وسهلة الفهم ومساءلة السلطات، أن توفّر سبل الانتصاف.

ويمكن توسيع نطاق الحصول على الائتمان عن طريق زيادة المنافسة المصرفيّة، واعتماد الإصلاحات التّنظيميّة، وبناء نظم المعلومات الائتمانيّة، التي من شأنها أن تسمح للبنوك بإقراض المزيد من الشركات والمقترضين الصّغار. ويمكن للحدّ الشامل للحواجز التي تقيد الدّخول والخروج من الأسواق المحميّة، أن يخلق حوافز للاستثمار والابتكار وبالتالي زيادة الطّلب على اليد العاملة.

السماح بتدقّق المهارات في الوظائف الإنتاجيّة للقطاع الخاصّ عن طريق إعادة تنظيم شروط العمل في كلّ من القطاع الخاص والقطاع العام، ومن خلال إعادة النّظر في تنظيم العمل وتقليل الحواجز التي تعيق النساء اللواتي يرغبن في العمل.

إنّ الأنظمة الصارمة والقطاع العام الذي لا يزال يوفّر شروط عمل أفضل يحدّون بشدّة تدقّق العمالة الماهرة إلى قطاعات الاقتصاد الأكثر إنتاجيّة. وفي حين أنّ قيود الحماية هذه تقوم بحماية أقلّيّة من العاملين الحاليين، فقد ساهمت في المقابل في ارتفاع معدّلات البطالة والعمالة غير الرّسميّة، وخاصّة بين الشّباب والنساء. وبالإضافة إلى ذلك، إنّ إدخال التّأمين ضدّ البطالة والتّوجيه الجيّد لشبكة الأمان الاجتماعيّ يسمحان

للحكومات بتسهيل أنظمة العمل والإلغاء التدريجي للإعانات ذات الكلفة العالية. سيلزم الأمر اعتماد سياسات محدّدة لخفض الحواجز أمام النساء اللواتي يرغبن في العمل من أجل ضمان بيئة عمل آمنة وتقديم الدعم لأعبائهن المنزليّة.

### جعل الشباب قادرين على العمل عن طريق إغلاق الثغرات في المعلومات، وتحسين نوعية وملاءمة المهارات والشراكة مع القطاع الخاص في مجال التدريب

على الرّغم من أنّ الشباب والأسر في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يستثمرون بكثافة في التّعليم والتّدريب، إنّ الغالبية العظمى من الشباب لا تستطيع الاستفادة من هذه الاستثمارات واستخدام مهاراتهم على أفضل وجه. وعلاوة على ذلك، إنّ جودة وملاءمة المهارات المكتسبة منخفضة ومتدنيّة، وأهميّة الجدارة في الحصول على وظيفة محدودة. إنّ مبدأ الجدارة في الحصول على التّعليم والتّوظيف، وتوافر مسارات متعدّدة في مجال التّعليم، وتوفير خيارات الفرصة الثانية هي العناصر الرئيسيّة لتطوير قوّة عاملة منتجة. إنّ المزيد من إشارات الجدارة في سوق العمل يحتاج إلى وضوح أكثر في نظم التّعليم والتّدريب. ومن خلال القيام بذلك، يتمّ خلق الطّلب على المهارات "المناسبة" وفي المجالات "المناسبة" بالإضافة إلى التّقليل من عدم التّطابق. في النهاية، تحتاج نوعيّة التّعليم وقيمتها في أسواق العمل إلى تقييم منتظم من خلال اختبارات موحّدة وباستخدام هذه التّقييمات كأساس وكوسيلة لتمكين المستخدمين.

### تعزيز قدرة الفئات المحرومة من خلال تحسين نظم التّأمين الاجتماعيّ ومساواة القدرة على الوصول إلى أسواق العمل

إنّ الانتماء والنمو في أسرة فقيرة في المناطق الريفيّة يحدّ من فرصة جمع رأس المال البشري الرئيسي، وذلك لأنّ العمليّة التي من خلالها يحصل الأطفال والصغار على خدمات التّعليم والصحة مثلاً، تعتمد إلى حدّ كبير على ظروف خارجة عن إرادتهم (الثروة، ومكان الولادة، ونوع الجنس الخ). وعند الدخول إلى سوق العمل، إنّ الأفراد الذين يملكون مستويات منخفضة من تراكم رأس المال البشري هم أكثر عرضة للبطالة أو للعمل في وظيفة ذات نوعيّة رديئة. وفي ضوء التّحديات التي يواجهها الفقراء والضعفاء، تساهم الحماية الاجتماعيّة، إذا وضعت بشكل صحيح، في النّمو الاقتصاديّ المستدام، وتعزيز سبل عيش المواطنين، وتوفير حماية الدّخل لعمّال الأسر، وجعل المواطنين والشركات يصمدون أكثر بوجه الأزمات. وفي حين أنّه لا يوجد حلّ واحد، يمكن تحقيق نتائج أفضل من خلال العمل على بنود جدول الأعمال التّالية: (أ) الإقرار بالحاجة إلى اعتماد برامج شبكة الأمان الاجتماعيّ والتي لها تأثير قوي على الحدّ من الفقر وتحقيق المساواة من خلال إعطاء الأولويّة للتدخلات التي تستهدف بشكل أفضل الفقراء والضعفاء وتعزيز الاستثمارات في رأس المال البشري؛ (ب) اعتماد أفضل الممارسات التّولية لضمان إدارة محترفة وشفافة لاحتياجات الضّمان الاجتماعيّ أثناء فحص فعاليّة موارد شبكة الأمان الاجتماعيّ، لتحديد تدابير الإصلاح التي يمكن القيام بها من أجل تحسين آليّة الاستهداف؛ (ج) إشراك المواطنين في الحوار حول برامج الإصلاح، ودراسة إمكانيّة إجراء الإصلاحات في مجال الطّاقة والإعانات العالميّة الأخرى، والفوائد التي تنتج عن هذه الإصلاحات من حيث تحرير الموارد الماليّة للسماح بتخفيضات ماليّة



في التّكلفة النسبية للعمل وزيادة الطّلب عليه؛ (د) ضمان الاستدامة الماليّة لتصميم البرامج، عن طريق مواءمة معدلات المساهمة بشكل مناسب، ومنح الاستحقاقات والفوائد؛ (ه) توسيع نطاق البرامج القائمة للتّخفيف من حدّة الأزمة والمخاطر الاجتماعية التي تنتج عن مصادر مختلفة، من أجل اتخاذ إجراءات أكثر فعاليّة وتصحيحيّة؛ (و) القضاء تدريجيّاً على معاملة مختلفة للعاملين في مختلف القطاعات، لا سيما خدمات القطاعين العام والخاص، وتوفير برامج الضّمان الاجتماعي الأساسيّة لجميع العمّال، و(ز) ضمان الربحيّة من نظم الضمان الاجتماعي داخل كل بلد وفيما بين كل البلدان.

## المراجع العامة

غاتى، روبرتا، ديبغو أنجيل – أوردينولا، جوانا سيلفا وأندراس بودور . 2012 . المناضلة من أجل وظائف فضلى : تحدى العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا . سلسلة توجيهات تنموية . العاصمة واشنطن : البنك الدولي.

غاتى روبرتا، موغاندي ماتيو، غران ربيكا، برودمان ستيفاني ، ديبغو أنجيل-أوردينولا، مورينو خوان مانويل، ماروتا دانييلا، شيفاور مارك، ماتا لورينزو اليزابيث. 2013. نحو الحرية في تحقيق الازدهار: الوظائف في منطقة الشرق الأوسط و شمال أفريقيا. العاصمة واشنطن: البنك الدولي.

سيلفا جوانا، ليفن فيكتوريا، مورغاندي ماتيو. 2013. الدمج و المرونة: الطريق للأمام لشبكات الأمن الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط و شمال أفريقيا. العاصمة واشنطن: البنك الدولي.