



إصلاحات سياسات التشغيل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

المؤسسة الأوروبية للتدريب المهني هي عبارة عن مركز خبرة
في الاتحاد الأوروبي تساعد في إصلاح التعليم والتدريب المهني
في بلدان ثالثة في سياق برامج العلاقات الخارجية.

كيفية الاتصال بنا

ثمة المزيد من المعلومات المتوفرة عن نشاطاتنا
ومناقصاتنا وفرص العمل لدينا على موقعنا على
الإنترنت وهو:

www.etf.europa.eu

لمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بـ:

External Communication Unit
European Training Foundation
Villa Gualino
Viale Settimio Severo 65
I – 10133 Torino

هاتف: +39 011 630 2222

فاكس: +39 011 630 2200

بريد الكتروني: info@etf.europa.eu

إصلاحات سياسات التشغيل
في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
قضايا مختارة حول أداء سوق العمل

أوموهان بركاك، هنريك هويتفيلدت وجاكلين وهبة
مؤسسة التدريب الأوروبية

2006

***Europe Direct is a service to help you
find answers to your questions
about the European Union***

Freephone number (*)
00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certain mobile telephone operators do not allow access
to 00 800 numbers or these calls may be billed.

ثمة المزيد من المعلومات المتوفرة عن الاتحاد
الأوروبي على الإنترنت، ويمكن الوصول إليها عن
طريق مخدّم <http://www.europa.eu>.

بيانات التصنيف موجودة في نهاية المطبوعة.

لوكسمبورغ: مكتب المطبوعات الرسمية للمجموعات
الأوروبية، 2007

© المجموعات الأوروبية، 2007.

يُسمح بإعادة إنتاج المعلومات الموجودة في هذه
المطبوعة شريطة ذكر المصدر.

تم، في إطار مشروع مؤسسة التدريب الأوروبية، إعداد نوعين من أوراق الخلفية الخاصة بكل من البلدان الخمسة. المجموعة الأولى من تقارير البلدان غطت المواضيع التالية: المصادر الرئيسية للمعلومات، ومعلومات خلفية أساسية عن المتغيرات الرئيسية في سوق العمل، والاستثمار في التعليم، والتشغيل والنمو الاقتصادي، وقدرة قوى العمل على الانتقال بين القطاعات، وتجزؤ سوق العمل. أما المجموعة الثانية من تقارير البلدان فقد ركزت على الإطار الناظم لمؤسسات سوق العمل وسياسة التشغيل؛ كما درست وبشيء من التفصيل، المؤسسات الضالعة في صياغة السياسات، وتشريعات العمل، والشركاء الاجتماعيين، والسياسات الفعالة لسوق العمل، ونظام التعليم المهني.

يقدم هذا التقرير الذي أعده أوموهان بركاك، وهنريك هويتفيلدت، وجاكلين وهبة على أساس تقارير الخلفية المتعلقة بالبلدان – منظوراً إقليمياً للمعلومات التي يتم جمعها حول قضايا مختارة تتعلق بسوق العمل تؤثر بشكل رئيسي بمصر، والأردن، ولبنان، والمغرب، وتونس، ويجري تحليلاً أساسياً لمضامين هذه القضايا بالنسبة لمستقبل هذه البلدان.

ما لم تتم الإشارة بالتحديد إلى غير ذلك، فإن كل المعلومات المتعلقة بالبلدان تم الحصول عليها من تقارير الخلفية. وقد تم إعداد أوراق الخلفية من قبل خبراء محليين من البلدان الخمسة موضع الدراسة، أي: منى عامر (مصر)، نادر مريان (الأردن)، مكرم معلب ونجيب عيسى (لبنان)، محمد بوغروم (المغرب) والمنجي بوغزاله و محمد شمنغوي (تونس).

شهد التعاون الثنائي، ومتعدد الأطراف، والإقليمي بين الاتحاد الأوروبي والبلدان الشريكة في منطقة جنوب وشرق المتوسط تقدماً كبيراً منذ إطلاق مسار برشلونة في عام 1995. وقد وفر التعاون التنموي المعزز من خلال برنامج الشراكة اليورو متوسطة (ميذا)، والتبني التدريجي لبرامج الدعم التي تشمل قطاعات بأسرها، وسياسة الجوار الأوروبي الجديدة إطاراً لعدد أكبر من التعاون ومنظوراً جديداً حيال الاندماج مع السوق الداخلية للاتحاد الأوروبي. سيكون من شأن هذه الأجندة الجديدة أن تحسن من عملية اندماج رأس المال البشري؛ وفي نفس الوقت ستطرح تحديات من حيث سياسات التشغيل وتطوير الموارد البشرية في بلدان جنوب المتوسط. ومن أجل التوصل إلى فهم أفضل للسمات الرئيسية التي تميز هذه العملية، صممت مؤسسة التدريب الأوروبية مشروعاً مهمته وضع التقارير حول التشغيل وأداء سوق العمل في المنطقة.

يركز المشروع بشكل رئيسي على خمسة بلدان هي: (مصر، الأردن، لبنان، المغرب، تونس)، رغم أنه عند توافر البيانات ذات الصلة، فإن التطورات الجارية في بلدان أخرى تتم مناقشتها أيضاً. لا يغطي هذا التقرير سياسة التشغيل من منظور الاقتصاد الكلي، بل يركز بدلاً من ذلك على قضايا الاستجابات التي تطرحها السياسات.

يقدم الفصل التمهيدي مراجعة لمصادر البيانات في البلدان الخمسة ويقارن المؤشرات الرئيسية لسوق العمل. أما الجزء المتبقي من التقرير فيناقش العلاقات القائمة بين: الاستثمار في التعليم/التدريب، التشغيل والأداء الاقتصادي؛ وقدرة القوى العاملة على الانتقال بين القطاعات؛ وتجزؤ سوق العمل؛ ومؤسسات سوق العمل وسياسة التشغيل. وحيث أن التقرير لا يهدف إلى تقديم وصف شامل لأسواق العمل في بلدان المنطقة، فإن قضايا معينة مثل مناظير الجندر (النوع الاجتماعي) أو آثار نمو قوى العمل – يتم التطرق لها بشكل عابر.

المحتويات

3	تمهيد
7	ملخص تنفيذي
9	1. إحصاءات سوق العمل: مراجعة
9	1.1 مصادر البيانات
11	2.1 المتغيرات الرئيسية في سوق العمل
18	3.1 ملاحظات ختامية
19	2. الاستثمارات التعليمية، والتشغيل والأداء الاقتصادي
19	1.2 الاستثمار في رأس المال البشري
22	2.2 عائدات الاستثمار في التعليم
24	3.2 الانتقال من المدرسة إلى العمل
25	4.2 ملاحظات ختامية
27	3. المرونة الحركية للعمالة وتجزؤ سوق العمل
28	1.3 ما هي القطاعات التي تحقق نمواً؟
32	2.3 القطاع غير المنظم
37	3.3 قدرة العمالة على الانتقال بين القطاعات: حالة مصر
38	4.3 الهجرة الداخلية
39	5.3 ملاحظات ختامية
41	4. مؤسسات سوق العمل وسياسة التشغيل
43	1.4 مؤسسات وضع السياسات
46	2.4 الشركاء الاجتماعيون
48	3.4 تشريعات العمل
53	4.4 سياسات سوق العمل الفعالة
55	5.4 التعليم والتدريب المهني
58	6.4 ملاحظات ختامية
61	5. سبل التقدم نحو إصلاحات سوق العمل
67	المراجع

ملخص تنفيذي

إلى معلومات صحيحة سواء في السياق الوطني أو الإقليمي، وكذلك بالنسبة للشراكة المتضمنة في مفهوم «ميناء». لاشك أن ظروف الاقتصاد الكلي هامة، غير أن هيكليات وسياسات أسواق العمل تلعب دوراً محورياً في تشكيل أنماط التشغيل. رغم أن هذا التقرير يمثل محاولة لإلقاء بعض الضوء على قضايا معينة تشكل قواسم مشتركة بين أسواق العمل في منطقة «ميناء»، فإن ثمة حاجة لمزيد من العمل التحليلي من أجل تقييم الدور الذي تلعبه سياسات ومؤسسات سوق العمل من حيث مشاركة سوق العمل والتشغيل. والاستنتاج الرئيسي لهذا العمل هو أن الأداء الصحيح لسوق العمل ضروري للحصول على مزايا ذات نطاق واسع (بما فيها الحد من البطالة) من الإصلاحات الاقتصادية والاستثمارات المتنامية في التعليم والتدريب.

وفيما يلي نقدم عرضاً موجزاً لكل فصل من فصول التقرير. ولابد من التأكيد على أنه رغم أن القضايا التي يغطيها هذا التقرير وثيقة الصلة بفهم كيفية عمل أسواق العمل في منطقة «ميناء»، فإنه يتم التعامل مع كل من هذه القضايا على نحو مستقل ويمكن النظر إليها بمعزل عن القضايا الأخرى.

يقدم الفصل الأول معلومات خلفية أساسية لهذا التقرير. وهو يختصر الخصائص الرئيسية لأسواق العمل في منطقة «ميناء» على شكل إحصاءات رئيسية عن سوق العمل. ويهدف هذا الفصل أولاً إلى مراجعة مسوح قوى العمل في بلدان المنطقة، وثانياً توفير البيانات حول المشاركة في سوق العمل، ومعدلات التشغيل والبطالة، مصنفة حسب الجنس، والعمر، والتعليم. كما يتضمن الفصل تحليلاً أساسياً ومناقشة للتحديات الرئيسية التي تواجه أسواق العمل في منطقة «ميناء».

يناقش الفصل الثاني الاستثمار في التعليم والتدريب، والذي يعتبر قوة رئيسية في النمو الاقتصادي. في منطقة «ميناء»، ثمة أدلة موثقة على ضعف العلاقة بين الاستثمار في التعليم

لقد أدت التطورات الحاصلة في العقود الأخيرة إلى احتلال التشغيل موقعاً متقدماً على الأجندة السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وفرضت على الحكومات وضع إجراءات لتوفير فرص العمل، بالنظر إلى أن البطالة قد تستمر في تشكيل تحدٍ اقتصادي واجتماعي رئيسي في العقود القادمة. لم يؤدي الاهتمام المتنامي بقضايا التشغيل إلى نشوء خطاب سياسي وإطلاق مبادرات إصلاحية على المستويات الوطنية، بل إنه أدى أيضاً إلى تنامي الاهتمام بالتعاون مع الجهات المانحة. غير أن التحدي لا زال يتمثل في بناء استراتيجيات شاملة ومتشابهة تنسق بين مجالات السياسات المختلفة (على سبيل المثال، قوى العمل، الاقتصاد، التعليم والتدريب، السياسات الاجتماعية، الخ ...) في بلدان المنطقة.

ورغم الأهمية المتزايدة لقضية التشغيل، فإنها لم تحظى سوى بقدر ضئيل نسبياً من الاهتمام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث لم تعد أية لقاءات رفيعة المستوى بين الاتحاد الأوروبي ووزراء العمل أو خبراء قوى العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (Martin, 2006). في الواقع، فقد اعتبر توافر فرص العمل ضمنياً حصيلة منطقية للنمو الاقتصادي الذي يفترض أن يتحقق نتيجة الإصلاحات الاقتصادية والتحرير التدريجي للتجارة. بالنظر إلى وجود قوى عمل شابة ومنتامية والافتقار إلى المبادرة فيما يتعلق ببرامج توفير الوظائف (مبادرات فورية، وواسعة النطاق، وتضمن شروط عمل لائقة)، فإن قضية التشغيل تشكل تحدياً خطيراً. علاوة على ذلك، فإن هذا التحدي، ما لم تتم مواجهته، ستكون له تبعات سلبية عديدة على بلدان «ميناء» منفردة وعلى المنطقة ككل.

لقد كان مصدر الإلهام لهذا المشروع ندرة المعلومات المتوفرة حول أداء أسواق العمل في منطقة «ميناء». ومن المعروف أن تحليلات سوق العمل ضرورية من أجل وضع سياسات تستند

الواسع، يمكن للتدخلات أن تتخذ شكل خدمات عامة وزارية لتوفير الوظائف، وتشريعات العمل، وبرامج تعويضات البطالة، والضرائب على العمل، والشراكات الاجتماعية، وسياسات سوق العمل الفعالة، والتدريب المهني. يمكن لحصائل سوق العمل أن تتأثر إيجاباً من خلال وضع وتنفيذ الاستراتيجيات، والسياسات، والإجراءات في هذه المجالات. يبدأ الفصل بمراجعة عامة للمقاربات المستعملة حالياً في سياسات التشغيل على المستوى الوطني. ثم تتم مناقشة أبعاد محددة لأسواق منطقة «مينا» بالتفصيل (أي مؤسسات سوق العمل المسؤولة عن وضع السياسات وتنفيذها، والشركاء الاجتماعيون، وتشريعات العمل، والسياسات الحالية لسوق العمل، وأنظمة التدريب المهني).

وتهدف هذه العملية إلى تقديم لمحة موجزة عن الأطر المؤسسية، والأطر الناظمة وأطر السياسات الموجودة حالياً في أسواق العمل في منطقة «مينا». إن القدرات المؤسسية للأنظمة ذات أهمية كبيرة في تحديد كيفية تنفيذ الإجراءات وطبيعة العلاقة بين اللاعبين الرئيسيين في أسواق العمل.

وأخيراً، يبحث الفصل الخامس في التطورات المستقبلية من حيث إصلاحات سوق العمل القابلة للتنفيذ في المنطقة. واستناداً إلى النتائج التي تظهرها الفصول السابقة - باستثناء التحديات التي تواجه النظام التعليمي (من حيث الجودة) - يبدو أن ثمة حاجة حقيقية لإصلاحات شاملة لسوق العمل. وثمة أدلة على أن أسواق العمل في المنطقة لا تعمل على نحو جيد من حيث كفاءة توزيع الموارد البشرية على المواقع التي يمكن فيها أن يستفاد منها بالحد الأقصى. إن التوزيع الكفؤ للموارد البشرية أمر حاسم لنجاح أية سياسة تهدف إلى تعزيز النمو الاقتصادي. يقدم هذا الفصل الأخير مراجعة لمبادرات الإصلاح المدعومة غالباً من خلال برامج تمويلها الجهات المانحة. كما أن الجهات المانحة تلعب دوراً هاماً من حيث إطلاق برامج التغيير ودعمها في المنطقة، غير أن الإصلاح الحقيقي يتطلب المزيد. ينتهي هذا الفصل بتقييم إجمالي للعوامل التي تدعو للتفاؤل أو التشاؤم بالنسبة لمستقبل عملية الإصلاح.

والنمو الاقتصادي. يناقش هذا الفصل حقيقة أن الاستثمارات في التعليم والتدريب لم تترجم إلى نمو اقتصادي ومستويات توظيف أعلى. يتم تحليل اتجاهات الاستثمار في التعليم، والعائد على التعليم، ومقاصد الشباب الخارجين من النظام التعليمي، والفرص والحوافز المتاحة لدخول سوق العمل وإلى أي حد تؤثر هذه العوامل في هذه العملية. يخلص الفصل إلى استنتاج مفاده أن جودة النظام التعليمي لم تتردى نتيجة التوسع وأن العائدات الفردية (الخاصة) على التعليم هي عائدات كبيرة. غير أن اقتصادات منطقة «مينا» فشلت في إجراء إصلاحات في سوق العمل ترافق الاستثمارات الكبيرة في التعليم بحيث تتحقق الفائدة القصوى من وجود عدد كبير من العاملين المتعلمين.

يناقش الفصل الثالث ديناميات توزيع العمالة في منطقة «مينا». يتمثل أحد المصادر الهامة للنمو الاقتصادي في استبدال الوظائف غير المنتجة بوظائف أكثر إنتاجية. وهذا عنصر جوهري في إصلاح سوق العمل في البلدان التي يلعب فيها القطاع العام دوراً مهيماً وحيث يفتقر سوق العمل الرسمي إلى الديناميكية (حيث التركيز في كثير من الأحيان على توفير وظائف مدى الحياة للعاملين).

لقد كان القطاع العام تقليدياً أهم مشغل في منطقة «مينا»، وفشل القطاع الخاص المنظم بشكل منهجي في توفير وظائف بديلة. غير أنه، وبالنسبة للعديد من الناس، فإن الوظائف الوحيدة المتوافرة توجد في الاقتصاد غير المنظم والأقل إنتاجية. كما أن الافتقار إلى القدرة على الانتقال بين القطاعات يعتبر سمة مميزة في بلدان منطقة «مينا».

يركز الفصل الرابع على دور مؤسسات سوق العمل في سياسات التشغيل في منطقة «مينا». تهدف التدخلات التي تتم على سوق العمل، على شكل سياسات أو إجراءات مؤسسية إلى تحسين التوازن بين العرض والطلب على العمالة، وحماية الوظائف، ونقل العاملين إلى وظائف جديدة، وتشجيع القدرة على الانتقال بين القطاعات، وضمان تكافؤ الفرص بالنسبة لجميع الفئات الاجتماعية في سوق العمل. وطبقاً لهذا التعريف

1. إحصاءات سوق العمل: مراجعة

1.1 مصادر البيانات

رغم أن البلدان قد تجري مسوحات متشابهة وتنتشر نفس أنواع مؤشرات التشغيل والبطالة، فإنه تصعب مقارنة البيانات بسبب وجود اختلافات بين البلدان من حيث التعريفات والأسئلة المطروحة في المسوحات (حتى في البلد الواحد هناك اختلافات من عام إلى آخر)، والتغيرات التي تحدث على كيفية إجراء المسوحات، والتغيرات في التعليمات المعطاة للأشخاص الذين يجرون المقابلات، مما يفضي إلى اختلافات كبيرة في البيانات المنشورة. ولذلك فإن المقارنات بين البلدان المختلفة وبين سنوات المسح المختلفة ينبغي إجراؤها بقدر كبير من العناية، علاوة على ذلك، فإن التعريفات المختلفة للتشغيل تجعل من المقارنة بين البلدان صعبة. وفيما يلي مناقش لبعض القضايا الرئيسية التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند مقارنة وتفسير نتائج مسوحات قوى العمل في منطقة «مينا».

نظرياً، تطبق مسوحات قوة العمل تعريفاً واسعاً للتشغيل (والذي يضم أيضاً الأنشطة التي تضمن للناس عيشة الكفاف). السؤال المعياري الذي

يتمثل المصدر الرئيسي لتحليلات سوق العمل في مسح قوى العمل الذي تجريه معظم بلدان منطقة «مينا» بشكل منتظم (الجدول 1.1). لقد أجرى الأردن، والمغرب، والسلطة الوطنية الفلسطينية، على سبيل المثال، مسوحاً ربعية لقوى العمل منذ أواخر تسعينيات القرن العشرين، تتضمن بيانات أساسية حول عدد السكان في عمر العمل، وتشكيل قوى العمل، ومعدلات التشغيل والبطالة، وجميعها مصنفة حسب الجنس، والعمر، والمستوى التعليمي، والنشاط الاقتصادي، والمهنة، والتوزيع بين الريف والحضر. غير أن معظم بلدان المنطقة لا تنتشر سوى قدر ضئيل من المعلومات المجموعة في مسح قوى العمل التي تجريها أو تتيحها للباحثين. في بعض البلدان، وخصوصاً الجزائر، وتونس، ومصر، تقتصر المعلومات المنشورة على حفنة من المؤشرات. وللمساعدة في إعداد هذا التقرير، تمت إتاحة معلومات إضافية لمؤسسة التدريب الأوروبية من قبل الأجهزة الإحصائية في المغرب، ومصر، والأردن، وسورية، وتونس.

الجدول 1.1 مسوحات قوى العمل المجراة في بلدان مختارة في منطقة «مينا»

الجزائر	مسوحات متفرقة أجريت في الفترة الأخيرة في أعوام 2001، 2003، 2004، 2005.
مصر	مسوحات سنوية منذ عام 1968 (ومسوحات أكثر تفصيلاً في أعوام 1988، 1998، 2006).
الأردن	مسوحات ربعية منذ عام 1999. وكان هناك مسوحات تجري مرة كل عامين قبل عام 1999.
لبنان	أجري المسح الرسمي الأخير في عام 1997. وأجرت جامعة القديس يوسف مسحاً عام 2001.
المغرب	مسوحات ربعية تغطي البلاد بأسرها منذ عام 1999. وكانت تجري مسوحات سنوية أو مرة كل عامين قبل عام 1999.
سورية	مسوحات سنوية لعام 2001 وعام 2004. وأجريت مسوحات متفرقة قبل ذلك التاريخ.
تونس	مسح سنوي في عام 1997 وبعدها منذ عام 1999.
الضفة الغربية وقطاع غزة	مسوحات ربعية منذ عام 1995

لقد دأبت مصر على إجراء مسوحات سنوية منتظمة لقوى العمل منذ عام 1968. وقد أجريت مسوحات أكثر تفصيلاً في أعوام 1988، 1998 و 2006 من أجل قياس متغيرات سوق العمل على نحو أفضل. تم تصميم هذه المسوحات الشاملة بعناية لضمان إجراءات اختيار عينات أفضل والتوصل إلى تحكم أفضل بالردود. كانت المعلومات بشكل عام أكثر تفصيلاً، وتم الانتباه على نحو خاص إلى مشاركة النساء في قوى العمل، وعمالة الأطفال، والأجور والدخول. تم استعمال ثلاث فترات مرجعية: أسبوع، وشهر، وثلاثة أشهر. كما تضمنت هذه المسوحات أسئلة استعادية على مدى فترة أطول. إضافة إلى ذلك، فإن مسح عام 2006 تضمن عينة من أفراد كانوا قد شاركوا في المقابلات التي أجريت عام 1998. وكنتيجة للمعلومات التي وفرتها هذه المسوحات الشاملة لقوى العمل، تم إجراء أبحاث على سوق العمل في مصر أكثر من أي بلد آخر في المنطقة.

طبقاً للتعريف المعياري لمنظمة العمل الدولية، فإن الشخص يعتبر عاطلاً عن العمل إذا عمل لأقل من ساعة واحدة في الأسبوع المرجعي، وكان مستعداً للعمل، وكان قد سعى بجدية للحصول على عمل خلال الأسابيع الأربعة الماضية (باستعمال طرق بحث محددة). لقد بدأت بلدان منطقة «مينا» بتطبيق تعريف منظمة العمل الدولية، رغم أن تعريفات بديلة للبطالة كانت تستعمل في الماضي. على سبيل المثال كان الشخص يعتبر عاطلاً عن العمل في تونس في عام 2003، حتى لو لم يحدد الطريقة التي كان يبحث بها عن عمل.

يطرح بالإشارة إلى أسبوع ما هو: «هل عملت مقابل أجر نقدي أو عيني لمدة ساعة على الأقل؟» رغم أن هذا السؤال يكون متبوعاً أحياناً بسؤال آخر في محاولة لتسجيل أشكال أخرى من التشغيل، فإن مسوحات قوى العمل لا تعكس بشكل جيد الأنشطة التي يتم القيام بها لتحقيق الكفاف، وخصوصاً بين النساء.

وبالنظر إلى أن مسوحات قوى العمل تسال في الغالب حول العمل في أسبوع مرجعي، فإن نتائج المسوحات حساسة لتأثيرات العمل الرسمي في البلدان التي لا تجري مسوحات منتظمة. وهذا ينطبق بوجه خاص على البلدان التي يكون فيها قطاع زراعي كبير، حيث يمكن لنتائج المسوح أن تكون مختلفة للغاية إذا أجري المسح في آذار/مارس أو أيلول/سبتمبر.

كما تفشل مسوحات قوى العمل في التعامل بشكل مناسب مع العمل غير المنتظم. على سبيل المثال، فإن شخصاً ليس لديه وظيفة دائمة يعمل لفترات معينة ويبحث عن العمل لفترات أخرى يعتمد في تصنيفه كموظف أو عاطل عن العمل على ما إذا كان قد عمل في الأسبوع المرجعي. وهكذا، فإن تقديرات التشغيل والبطالة وانعدام النشاط الاقتصادي قد لا تعكس الديناميات الحقيقية لسوق العمل. يمكن التغلب على هذه المشكلة إذا تم جمع المعلومات على مدى فترة أطول. البلد الوحيد في منطقة «مينا» الذي يجمع معلومات تغطي فترة طويلة عن الأفراد في سوق العمل هو مصر.

1. إحصاءات سوق العمل: مراجعة

يؤثر بعد في معدل نمو السكان في عمر العمل، والذي يبقى مرتفعاً في جميع بلدان منطقة «مينا». ونتيجة لذلك، فإن الضغوط الديموغرافية على سوق العمل من الداخلين الجدد إلى سوق العمل ستبقى مرتفعة في السنوات القادمة. علاوة على ذلك، فإن الأنماط المتحولة للهجرة في بعض البلدان (وخصوصاً الأردن) تشكل ضغوطاً على سوق العمل الداخلية.

2.1 المتغيرات الرئيسية في سوق العمل

النمو السكاني ونمو قوى العمل

لقد ارتفعت معدلات النمو السكاني في المنطقة في العقود الماضية في جميع بلدان المنطقة، رغم أن هناك أدلة على تباطؤ هذا النمو، وخصوصاً في منطقة المغرب العربي. غير أن هذا التباطؤ لم

الجدول 2.1 معدلات النمو السكاني ونمو قوى العمل في بلدان مختارة في منطقة «مينا»

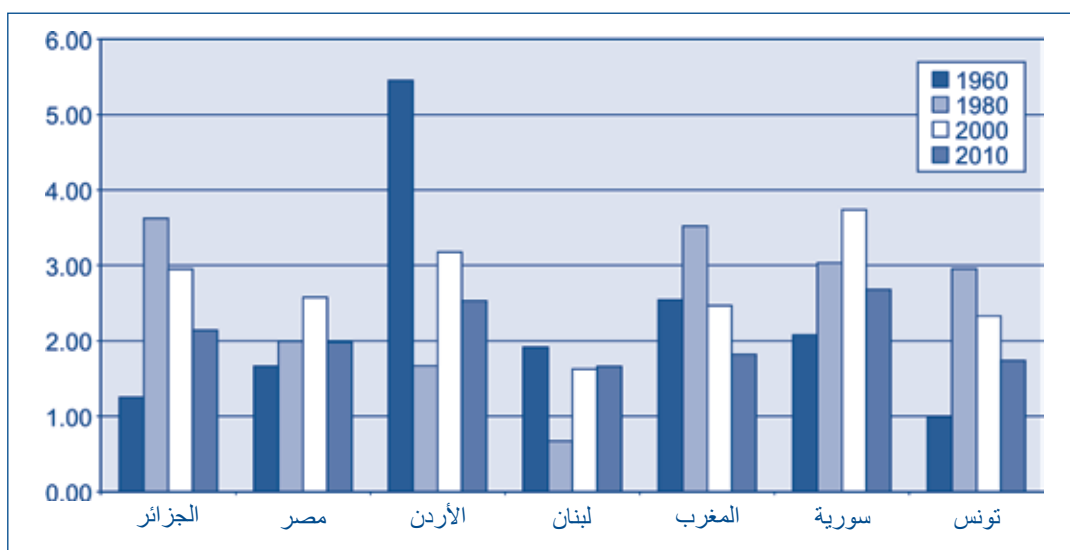
النمو السنوي لقوى العمل (%) (-15-64 عاماً) ²	النمو السنوي للسكان في سن العمل (%) (-15-64 عاماً) ²	النمو السنوي للسكان (%) ²	السكان ¹ (بالمليون)	البلد
2.92	2.24	1.40	32.9	الجزائر
2.19	2.08	1.71	74.0	مصر
3.05	2.61	2.16	5.7	الأردن
2.07	1.50	0.99	3.6	لبنان
1.91	1.82	1.36	31.5	المغرب
3.36	2.77	2.16	19.0	سورية
2.49	1.85	1.01	10.1	تونس

1. 2005

2. تقديرات عامي 2001-2002

المصدر: شعبة السكان في إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية في الأمانة العامة للأمم المتحدة. الاحتمالات المستقبلية لسكان العالم (http://esa.un.org/unpp)؛ منظمة العمل الدولية. التقديرات والتوقعات لعدد السكان النشطين اقتصادياً (http://laborsta.ilo.org).

الشكل 1.1 معدلات النمو السنوية للسكان في عمر العمل (15-64 عاماً) في بلدان مختارة في منطقة مينا



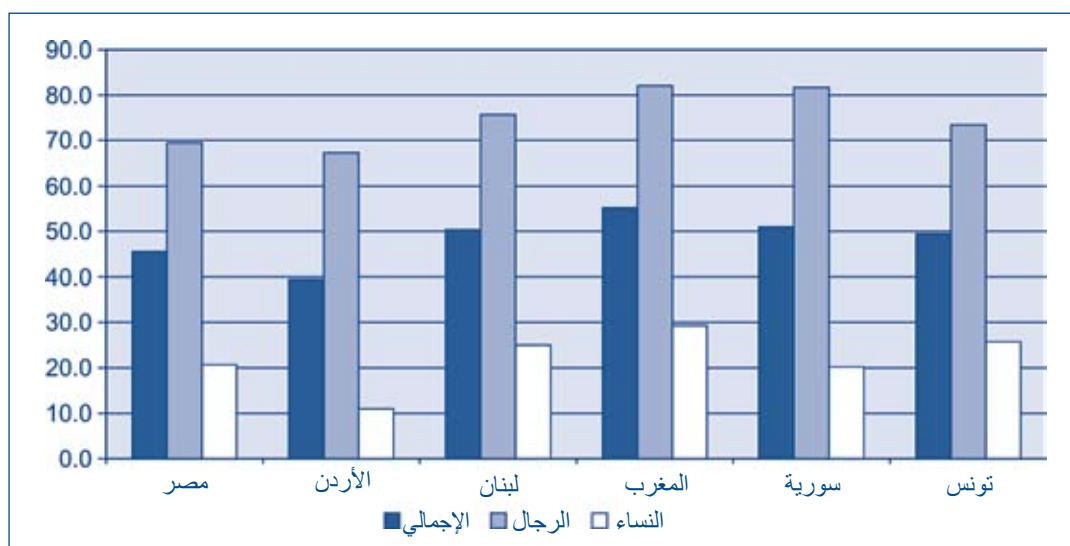
المصدر: شعبة السكان في إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية في الأمانة العامة للأمم المتحدة. الاحتمالات المستقبلية لسكان العالم (http://esa.un.org/unpp).

المشاركة في قوى العمل

يلعب مستوى التحصيل العلمي دوراً هاماً في معدلات مشاركة النساء في قوى العمل. في الأردن، على سبيل المثال، يقل معدل مشاركة النساء الحاصلات على تعليم ما بعد ثانوي بنسبة 15-20% عن معدل مشاركة الرجال الحاصلين على نفس التحصيل العلمي (الشكل 3.2). وتعتبر معدلات مشاركة النساء والرجال في مستقبل العمر والحاصلين على مؤهلات التعليم العالي مرتفعة في منطقة «مينا». في سورية، يشارك جميع الرجال في عمر العمل ممن تزيد أعمارهم عن 30 عاماً و 80% من النساء الحاصلات على تعليم عالٍ في قوى العمل (الشكل 4.2-5.2).

ثمة عامل آخر يؤثر في معدلات نمو قوى العمل هو زيادة مشاركة المرأة. فبين عامي 1980 و 2005، ارتفع معدل المشاركة¹ بالنسبة للنساء (15-64 عاماً) من 20% إلى 33% في المنطقة.^{2,3} رغم ذلك تبقى مشاركة النساء في سوق العمل منخفضة. خلال نفس الفترة، انخفضت مشاركة الشباب من الرجال (وإلى حد من النساء) بشكل كبير نتيجة لزيادة عدد السنوات التي يقضونها في النظام التعليمي. إلا أنه، ورغم تأجيل عملية الدخول إلى سوق العمل، فإن جانب العرض من القوى العاملة لا يتأثر بشكل عام، حيث أن ارتفاع مستوى التحصيل العلمي يزيد من المشاركة في قوى العمل.

الشكل 2.1: معدلات المشاركة في قوى العمل حسب الجنس بالنسبة للسكان في عمر العمل (15-64) في بلدان مختارة في منطقة «مينا»¹



1. تعود البيانات لعام 2003، باستثناء الأردن، حيث تشير البيانات إلى عام 2004. المصدر: أجرت حساب المعدلات مؤسسة التدريب الأوروبية باستعمال بيانات مأخوذة من مسوحات قوى العمل في بلدان «مينا».

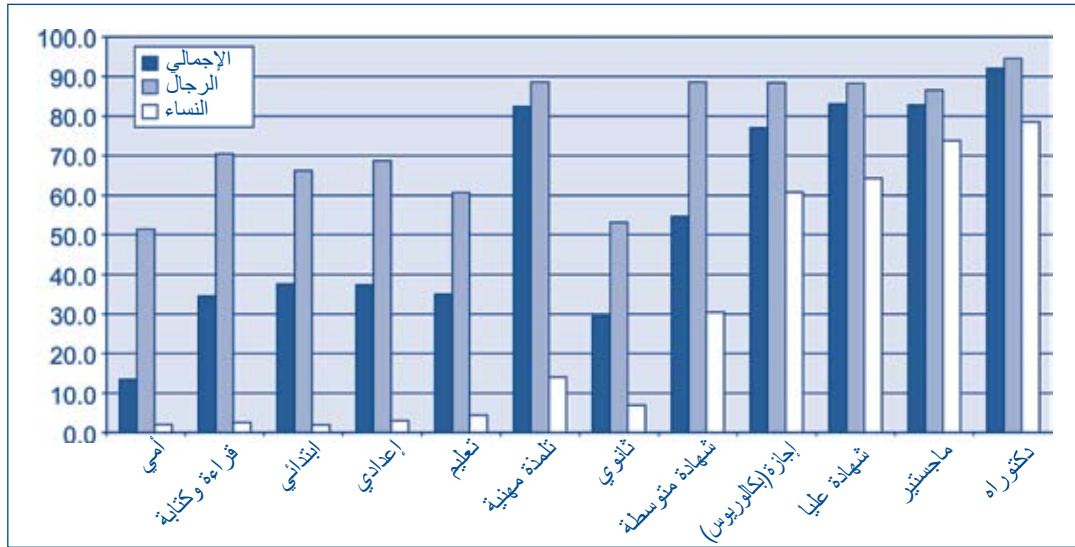
¹ يتم تعريف معدل المشاركة في قوى العمل، أو معدل النشاط، على أنه نسبة الأشخاص النشطين في المجموعة العمرية 15-64 (العاملين والعاطلين عن العمل) إلى عدد السكان في سن العمل..

² منظمة العمل الدولية. تقديرات وتوقعات بالنسبة للسكان النشطين اقتصادياً، (<http://laborsta.ilo-org>).

³ في بعض الأحيان لا تنعكس مشاركة المرأة في قوى العمل في المسوح التي يتم إجراؤها في المنطقة، وبمرور الوقت فإن البيانات ينبغي تفسيرها بشيء من الحذر.

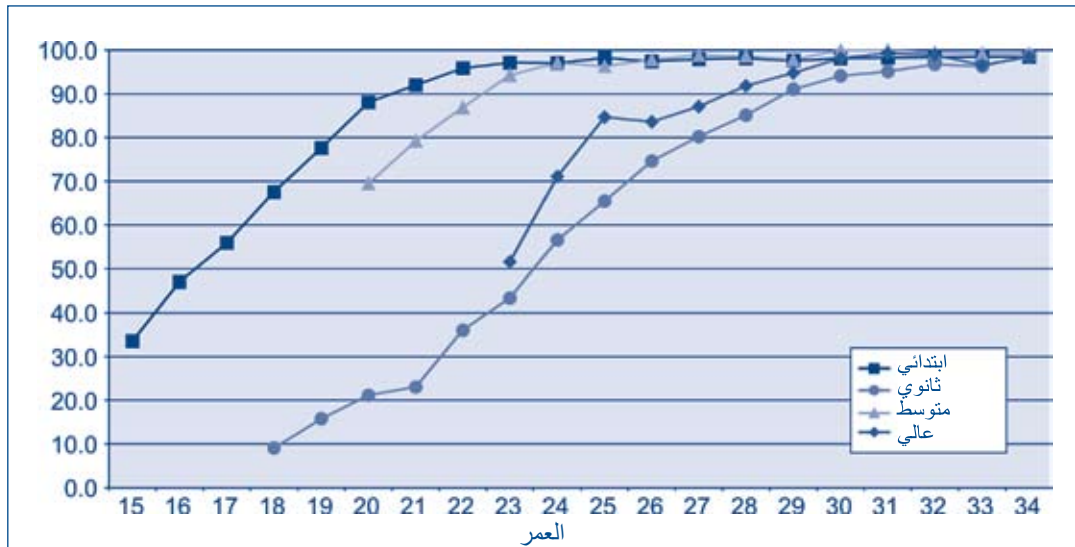
1. إحصاءات سوق العمل: مراجعة

الشكل 3.1: معدلات المشاركة في قوى العمل حسب التحصيل العلمي والجنس للسكان في عمر العمل (15-64) في الأردن (2004).



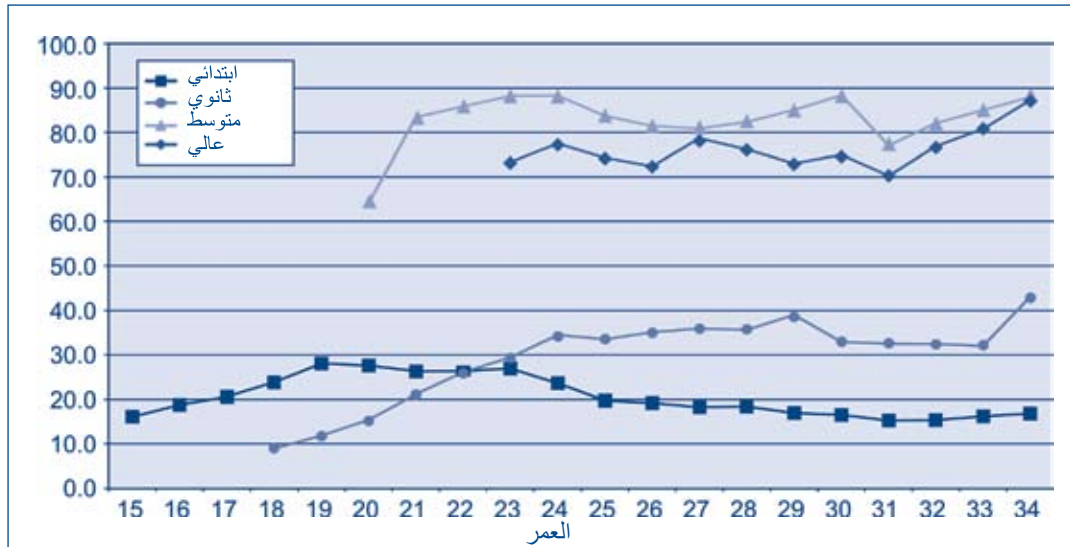
المصدر: أجرت حسابها مؤسسة التدريب الأوروبية مستعملة بيانات مأخوذة من مسوحات قوى العمل الأردنية.

الشكل 4.1: معدلات المشاركة في قوى العمل حسب العمر والمستوى التعليمي للذكور في سن العمل (15-64 عاماً) في سورية (2001-2002)



المصدر: وضعتها مؤسسة التدريب الأوروبية مستعملة بيانات مأخوذة من مسوحات قوى العمل السورية.

الشكل 5.1: معدلات المشاركة في قوى العمل حسب العمر والمستوى التعليمي للإناث في سن العمل (15-64 عاماً) في سورية (2001-2002).



المصدر: أجرت حسابها مؤسسة التدريب الأوروبية مستعملة بيانات مأخوذة من مسوحات قوى العمل السورية.

التشغيل والبطالة

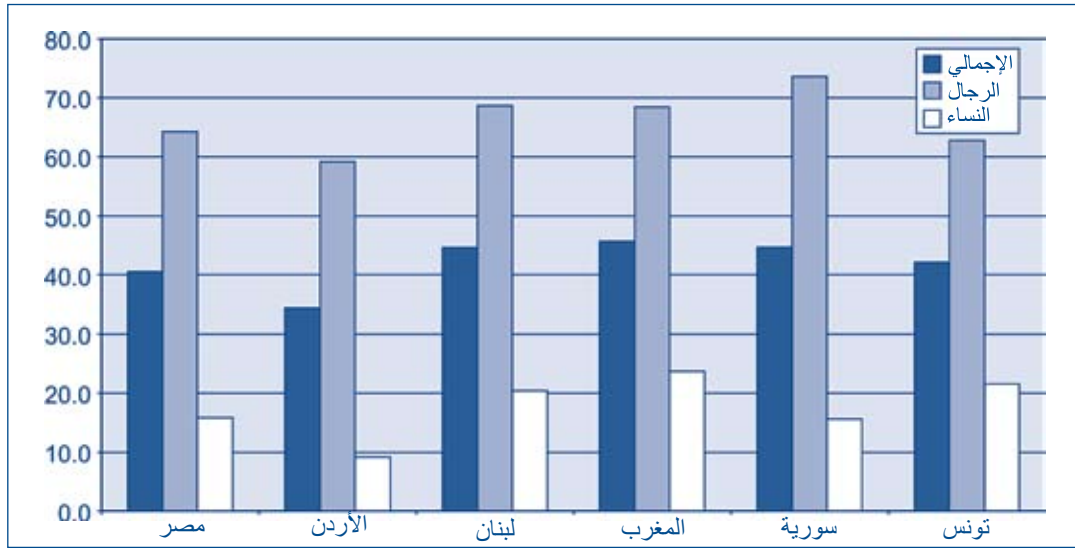
إن معدلات التشغيل⁴ (كما تم رصدها في مسوحات قوى العمل) أقل من 50% في بلدان «مينا». ومرد ذلك إلى انخفاض معدل تشغيل النساء وانخفاض مشاركتهن في قوى العمل من قبل النساء. كما أن معدل التشغيل بين الرجال منخفض أيضاً مقارنة بمناطق أخرى، وبشكل رئيسي نتيجة لارتفاع معدلات البطالة بين مجموعات كبيرة من الشباب في منطقة «مينا»، حيث تنقسم البنى الديموغرافية بهيمنة الشباب بسن العمل. وتبقى معدلات التشغيل بين الرجال في مقتبل العمر، وفي بعض البلدان بين النساء في مقتبل العمر الحاصلات على تعليم عالٍ مرتفعة نسبياً بالنظر إلى أن معدلات التشغيل تتحسن بشكل عام مع ارتفاع المستوى التعليمي. في بعض البلدان ذات القطاع الزراعي الكبير، ترتفع معدلات التشغيل بين الأشخاص ذوي التحصيل العلمي المنخفض.

فشل النمو المتحقق في الاقتصاد المنظم في الاستجابة للضغوط الديموغرافية، ما نتج عنه ارتفاع معدلات البطالة، وكذلك مستوى البطالة في الاقتصاد غير المنظم. يبقى القطاع العام مصدراً هاماً للتشغيل وتوفير العمل، ورغم الإصلاحات الهادفة إلى تقليص حجمه، تشير الأدلة إلى أن نسبة العمالة الموظفة في القطاع العام قد تكون ارتفعت في بعض البلدان في العقد الماضي. ويعود هذا بشكل كبير إلى ركود القطاع الخاص الذي وضع الحكومات في موقع المشغل الذي يتم اللجوء إليه كملاذ أخير. ويرتفع التشغيل في القطاع غير المنظم، حيث يحتل 35% إلى 50% من التشغيل غير الزراعي في معظم البلدان. علاوة على ذلك، فإن الاقتصاد غير المنظم هو المصدر الأهم للوظائف الجديدة.

⁴ يعرف معدل التشغيل على أنه عدد الأشخاص العاملين مقارنة بعدد السكان في سن العمل (15-64) معبراً عنه كنسبة مئوية.

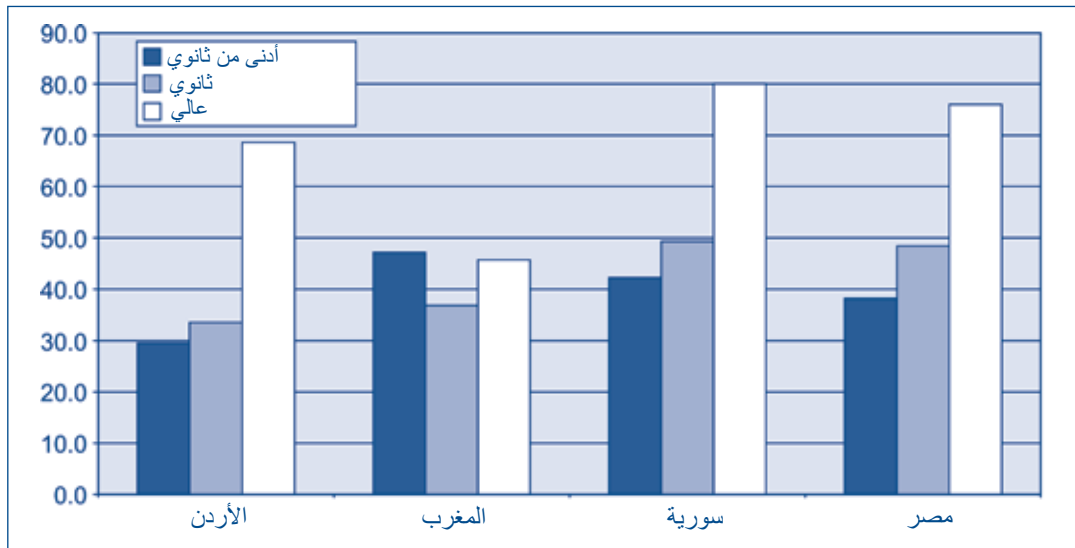
1. إحصاءات سوق العمل: مراجعة

الشكل 6.1: معدلات التشغيل حسب الجنس بين السكان في سن العمل (15-64) في بلدان مختارة في منطقة مينا¹.



1. تعود البيانات إلى عام 2003، باستثناء الأردن، الذي تعود بياناته إلى عام 2004. المصدر: حساب المعدلات أجرته مؤسسة التدريب الأوروبية مستخدمة مسوحات قوى العمل في بلدان «مينا».

الشكل 7.1: معدلات التشغيل حسب المستوى التعليمي بين السكان في سن العمل (15-65) في بلدان مختارة في منطقة «مينا»¹



1. تعود البيانات إلى عام 2003، باستثناء الأردن، الذي تعود بياناته إلى عام 2004. المصدر: حساب المعدلات أجرته مؤسسة التدريب الأوروبية مستخدمة مسوحات قوى العمل في بلدان «مينا».

يرتفع معدل البطالة بالنسبة لخريجي المدارس الثانوية إلى أعلى بكثير من المعدل بالنسبة للشباب ذوي التحصيل العلمي الأقل، حيث يرتفع إلى 30% بالنسبة لخريجي الجامعات. غير أنه، وحيث أن المستوى التعليمي العام منخفض، فإن هذه المجموعة لا تشكل أكثر من 40% من العدد الإجمالي للعاطلين عن العمل.

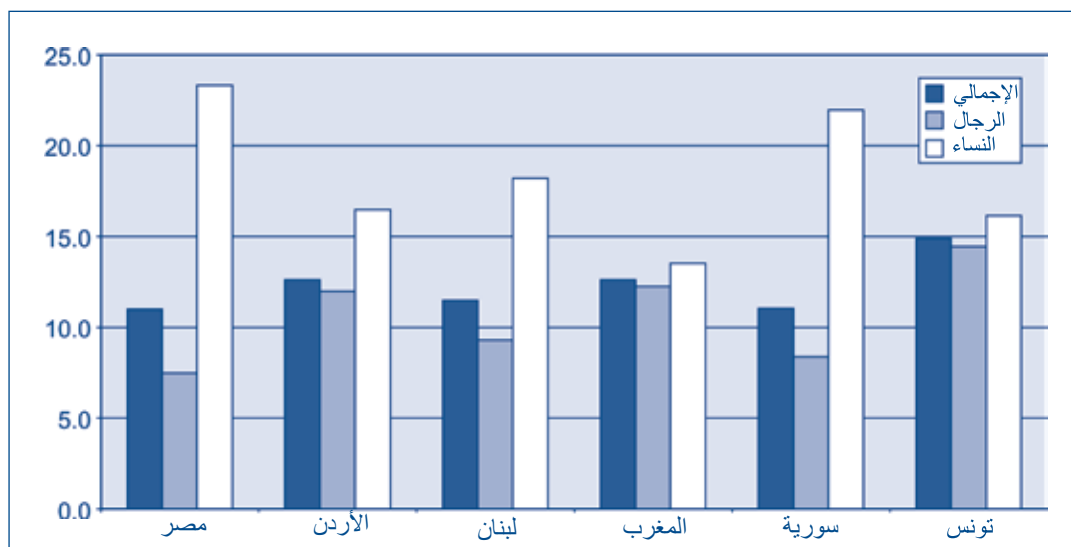
في البلدان الأكثر تقدماً مثل تونس والأردن – حيث سوق العمل أكثر تنافسية – قد يضطر الأشخاص ذوي التحصيل العلمي العالي للتنافس مع مرشحين ذوي تحصيل علمي أدنى لنفس الوظائف. وقد ولدَ هذا وضعاً يجد فيه الشباب الحاصلين على التعليم الأساسي أو المتوسط صعوبة في الدخول إلى سوق العمل. في الأردن تسهم المنافسة مع العمال غير المهرة المهاجرين في ارتفاع البطالة بين العمال غير المتعلمين وغير المهرة – وهو وضع لا يؤثر في العمال الأفضل تعليماً.

إن معدلات البطالة، في منطقة «مينا»، أعلى بالنسبة للنساء منها بالنسبة للرجال، رغم أن المعدلات غير قابلة للمقارنة الصارمة، بالنظر إلى معدل المشاركة الإجمالي الأقل في قوى العمل بالنسبة إلى النساء. هناك عدد أكبر من النساء في سوق العمل من ذوات التحصيل العلمي العالي، والعديد منهن ينتظرن الحصول على عمل محدد – في القطاع العام عادة. إن عدد النساء اللواتي يدخلن القطاع الخاص المنظم قليل نسبياً.

إن معدلات البطالة، المرتفعة بشكل عام في سائر أنحاء منطقة «مينا»، تؤثر بشكل كبير بالداخلين الجدد إلى سوق العمل من الشباب ذوي التحصيل العلمي الجيد. وفي غياب شبكات ضمان اجتماعي شاملة، وبالنظر إلى أهمية الأسر، فإن معظم العاملين ذوي التحصيل العلمي المنخفض، أو غير المتعلمين على الإطلاق لا يمكنهم البقاء عاطلين عن العمل، وبالتالي ليس أمامهم خيار سوى القبول بوظائف ذات أجر منخفض في القطاع غير المنظم. وفي الجهة الأخرى من الطيف، فإن الشباب المتعلمين يفضلون انتظار وظائف في القطاع غير المنظم والعام، والتي توفر أجوراً أفضل ومزايا كريمة إضافة إلى الأجر. إن الارتفاع المتنامي في أعداد الشباب ذوي التحصيل العلمي الجيد مصحوباً بركود التشغيل في القطاع العام أسهم في إطالة زمن انتظار الوظائف في القطاع المنظم ورفع معدلات بطالة الشباب.

في أغلبية بلدان «مينا» إن معدل البطالة بين الشباب البالغين من العمر 15-24 عاماً أعلى بكثير منه في الفئات العمرية الأكبر؛ في مصر على سبيل المثال، هذه المعدلات على التوالي هي: 35% وأقل من 5%. شكّل الأشخاص الحاصلين على تعليم متوسط على الأقل 72% من الأعداد الكلية للعاطلين. في الواقع، فإن معدل البطالة ينزع إلى الوصول إلى أعلى مستوياته بالنسبة لذوي التعليم المتوسط ثم ينخفض بالنسبة لمستويات التعليم الأعلى. في المغرب، على سبيل المثال،

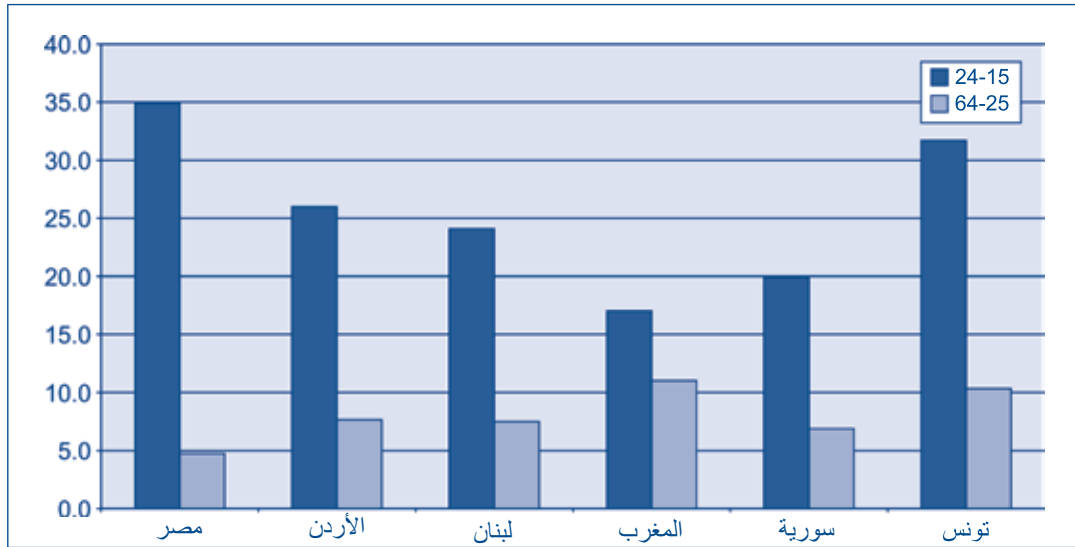
الشكل 8.1: معدلات البطالة حسب الجنس بالنسبة للسكان في سن العمل (15-64 عام) في بلدان مختارة في منطقة مينا.¹



1. تعود البيانات إلى عام 2003، باستثناء الأردن، الذي تعود بياناته إلى عام 2004. المصدر: حساب المعدلات أجرته مؤسسة التدريب الأوروبية مستخدمة مسوحات قوى العمل في بلدان «مينا».

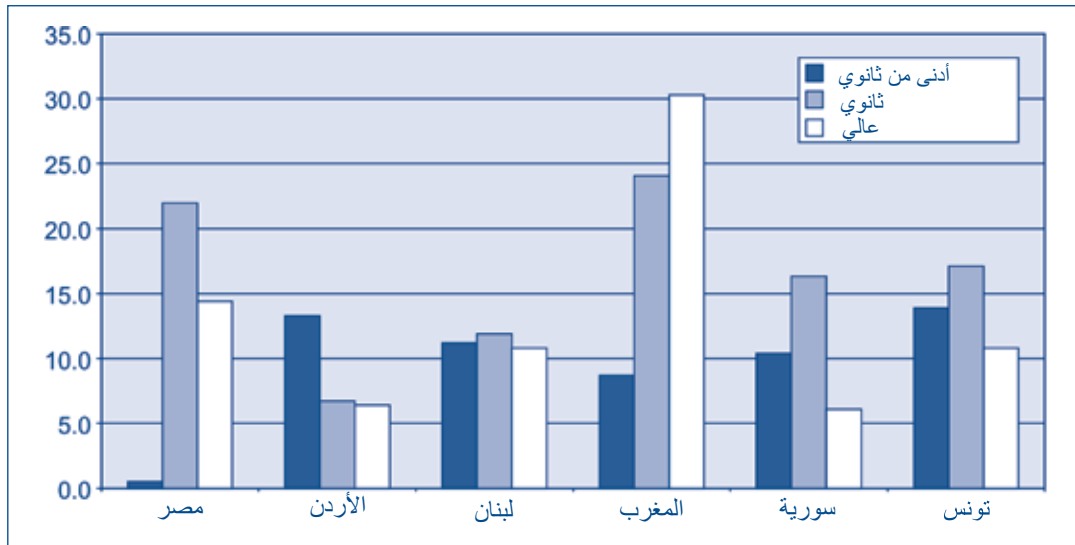
1. إحصاءات سوق العمل: مراجعة

الشكل 9.1: معدلات البطالة بين الشباب والكبار للسكان في عمر العمل (15-65 عاماً) في بلدان مختارة في منطقة مينا¹.



1. تعود البيانات إلى عام 2003، باستثناء الأردن، الذي تعود بياناته إلى عام 2004. المصدر: حساب المعدلات أجرته مؤسسة التدريب الأوروبية مستخدمة مسوحات قوى العمل في بلدان «مينا».

الشكل 10.1: معدلات البطالة حسب المستوى التعليمي بالنسبة للسكان في سن العمل (15-64 عام) في بلدان مختارة في منطقة مينا¹.



1. تعود البيانات إلى عام 2003، باستثناء الأردن، الذي تعود بياناته إلى عام 2004. المصدر: حساب المعدلات أجرته مؤسسة التدريب الأوروبية مستخدمة مسوحات قوى العمل في بلدان «مينا».

3.1 ملاحظات ختامية

البيانات الطولية⁵ ضرورية للتمكن من تحليل أداء سوق العمل على نحو مناسب (بما في ذلك ديناميات سوق العمل عند مستوياته الدنيا).

تسجل مثل هذه البيانات أنشطة سوق العمل والتحويلات التي يتعرض لها الأفراد عبر فترة من الزمن، والبلد الوحيد في المنطقة الذي يجمع معلومات طولية عن الأفراد هو مصر.

تنشر معظم بلدان منطقة «مينا» وبشكل منتظم مؤشرات حول المشاركة في قوى العمل، تستند إلى المعلومات المجموعة في مسح قوى العمل. غير أنه لا بد من توخي الحذر عند إجراء المقارنات بين البلدان بالنظر إلى الاختلافات في المنهجيات والممارسات. وتكون النتائج حساسة على نحو خاص لأنه تتأثر بتعريفات التوظيف. وهكذا فإن

⁵ البيانات الطولية هي بيانات تجمع من خلال مجموعة صغيرة من الملاحظات عبر فترة زمنية طويلة على عدد كبير من الوحدات المقطعية مثل الأفراد، أو الأسر، أو المؤسسات أو الحكومات.

2. الاستثمارات التعليمية، والتشغيل والأداء الاقتصادي

وبالتالي فإن جودة أداء سوق العمل هي مسألة بالغة الأهمية في تحديد آثار الاستثمارات التعليمية سواء على مستويات التشغيل أو على النمو الاقتصادي.

تشير الأدلة المستقاة حديثاً من منطقة «مينا» إلى أن العلاقة بين الاستثمارات التعليمية والنمو الاقتصادي علاقة ضعيفة (Pritchett, 1999; Keller and Nabli, 2002; Makdisi et al., 2003). لقد نتج عن الازدياد السريع في أعداد الملحقين بالمدارس والجامعات توسع كبير في المخزون من رأس المال البشري وتحسن في جودة الموارد البشرية. علاوة على ذلك، فإن معدل سنوات الدراسة بالنسبة للسكان في سن العمل تضاعفت خلال العشرين عاماً الماضية (Barro and Lee, 2000). غير أن النمو الاقتصادي كان مخيباً للآمال (الشكل 1.2)، كما أن حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كانت منخفضة جداً في سائر أنحاء منطقة «مينا».

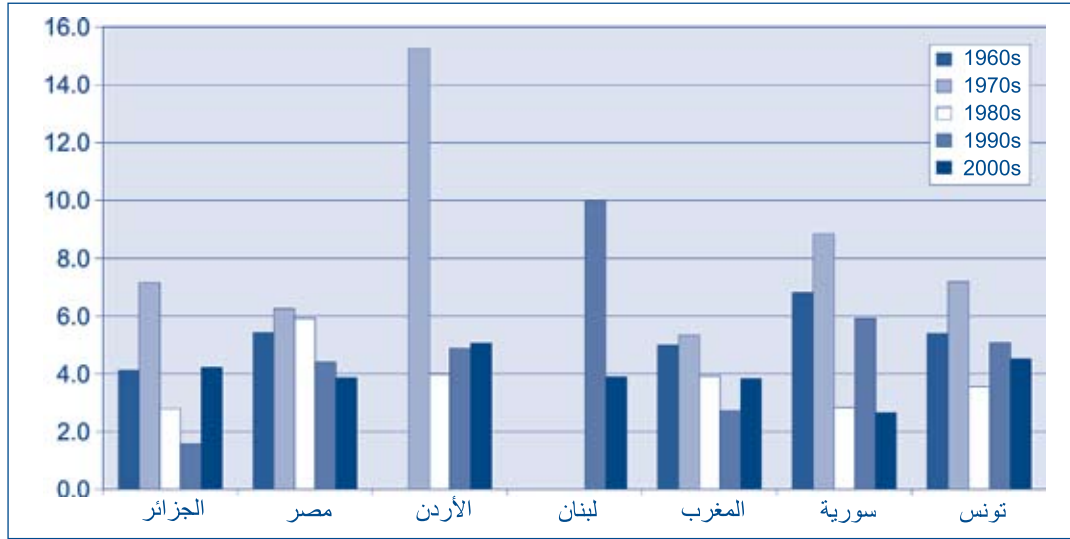
1.2. الاستثمار في رأس المال البشري

يعتبر الاستثمار في تعليم وتدريب رأس المال البشري مساهماً رئيسياً في النمو الاقتصادي⁶ (أنظر على سبيل المثال دي لا فوينتي وسيكوني (2003) للاطلاع على مناقشة الأدبيات النظرية والتطبيقية فيما يتعلق برأس المال البشري والنمو). على المستوى الكلي، هناك عاملان رئيسيان يؤثران في مساهمة الاستثمارات التعليمية على النمو الاقتصادي:

(1) جودة الاستثمارات في أنظمة التعليم والتدريب وما ينتج عنها من جودة المخرجات، (2) كيفية توزيع الوظائف على خريجي نظام التعليم والتدريب في سوق العمل. تتفاوت الكفاءة في استعمال وتوزيع الموارد البشرية طبقاً لمستوى أداء سوق العمل. ويتمثل أحد الأخطار الرئيسية في توجيه جزء كبير من رأس المال البشري إلى أنشطة لا تؤثر في النمو (Pissarides, 2000).

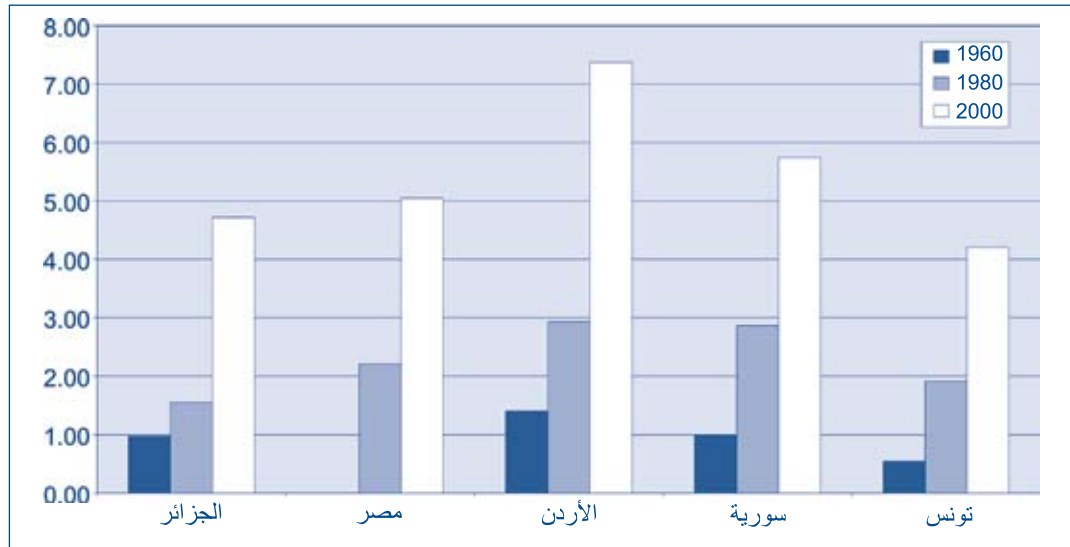
⁶ رغم أنه قد يكون للتعليم والتدريب أهداف مجتمعية أوسع من مجرد المساهمة في تحقيق النمو الاقتصادي، فإن هذا الجانب يتم استبعاده من الاعتبارات الاقتصادية الكلية للاستثمار في التعليم في هذا التقرير.

الشكل 1.2: نمو الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مختارة في منطقة «مينا» (1960-2000).



المصدر: البنك الدولي. مؤشرات التنمية العالمية (<http://devadata.worldbank.org>).

الشكل 2.2: متوسط سنوات الدراسة في بلدان مختارة في منطقة «مينا» (1960-2000).



المصدر: باررو ولي (2003). بيانات دولية حول التحصيل العلمي.

اللدان سجلا معدلات نمو مقبولة في إنتاجية العامل الكلي في العقد الماضي.

لقد تحسن الوصول إلى التعليم بشكل كبير في كافة بلدان منطقة «مينا» خلال العقود الأخيرة. بالنظر إلى النمو السكاني السريع (وتضاعفت أعداد الشباب)، فقد كان هذا إنجازاً هاماً. لقد أعطي التعليم بشكل عام أولوية في العقود الأخيرة، رغم أنه كان هناك تراجع طفيف في مجال برامج التكيف الهيكلي (ثمانينات ومطلع تسعينات القرن

في العقود الأخيرة، تمثلت العوامل التي أسهمت في تحقيق النمو الاقتصادي في الاستثمارات الرأسمالية الإجمالية ونمو القوى العاملة. غير أن النمو في إنتاجية العامل الكلي – التي تقيس النمو الاقتصادي الذي لا يمكن تفسيره من خلال الزيادة في رأس المال و/أو مخزون العمالة منخفضة، وفي بعض الأحيان سلبية حتى (European Commission, 2006). يمكن النظر إلى نمو إنتاجية العامل الكلي على أنها انعكاس لكفاءة الاستثمار في رأس المال البشري والمادي. مصر وتونس فقط هما البلدان

2. الاستثمارات التعليمية، والتشغيل والأداء الاقتصادي

العشرين) ومؤخراً أعطت الإصلاحات التعليمية والتوسعات الإضافية زخماً جديداً للقطاع.

تحسنت معدلات محو الأمية بسرعة في العقود الأخيرة، رغم أنها تبقى منخفضة في بعض البلدان، وخصوصاً بين النساء. يبلغ معدل إجادة القراءة والكتابة في المنطقة بشكل عام 80%. في عام 2004، كانت هذه المعدلات تتراوح بين 66% في المغرب و 95% في الأردن بالنسبة للرجال، وبين 40% في المغرب و 85% في الأردن بالنسبة للنساء (UNESCO, 2006).

وقد تعززت معدلات إجادة القراءة والكتابة بشكل رئيسي من خلال التحاق أعداد أكبر من الناس في التعليم النظامي (يبقى عدد الكبار الذين يجيدون القراءة والكتابة قليلاً).

لقد أصبح الالتحاق بالتعليم الأساسي شاملاً في سائر أنحاء المنطقة تقريباً، بالنسبة للفتيات والفتيان على حد سواء. غير أن معدلات التسرب لا زالت مرتفعة في بعض البلدان، وخصوصاً في المغرب، حيث يرتفع معدل التسرب إلى 30%. في العقد الأخير، ارتفع الالتحاق الإجمالي بالتعليم الثانوي بسرعة، ووصل إلى أكثر من 80% في جميع البلدان باستثناء المغرب وسورية. وعلى نحو مماثل، ففي بعض البلدان (خصوصاً مصر، والأردن، وتونس)، ارتفعت أعداد الشباب الملتحقين

بنظام التعليم ما بعد الثانوي على نحو انفجاري. في الأردن، ارتفع الالتحاق بالمؤسسات العامة ما بعد الثانوية بمعدل 55% بين عامي 1999 و 2003. في لبنان، حيث الالتحاق بالتعليم العالي مرتفع تقليدياً، كان معدل الالتحاق الإجمالي حوالي 50% في عام 2004 (UNESCO, 2006).

أحد الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية هو إغلاق الفجوة بين الجنسين في الالتحاق بالتعليم. لقد تحقق ذلك إلى حد بعيد في السنوات الأخيرة في منطقة «مينا» وعلى كافة المستويات التعليمية. لا زالت بعض الفروقات موجودة على مستوى التعليم الأساسي، حيث نسبة التحاق البنات/الصبيان هي 92.0% في المغرب، و 94.0% في الجزائر، و 96.0% في سورية، ومصر، ولبنان، وتونس، و 98.0% في الأردن (UNESCO, 2006). أما على المستويات التعليمية الأعلى، فالاختلافات ضئيلة، وفي بعض الأحيان تكون النسب معكوسة.

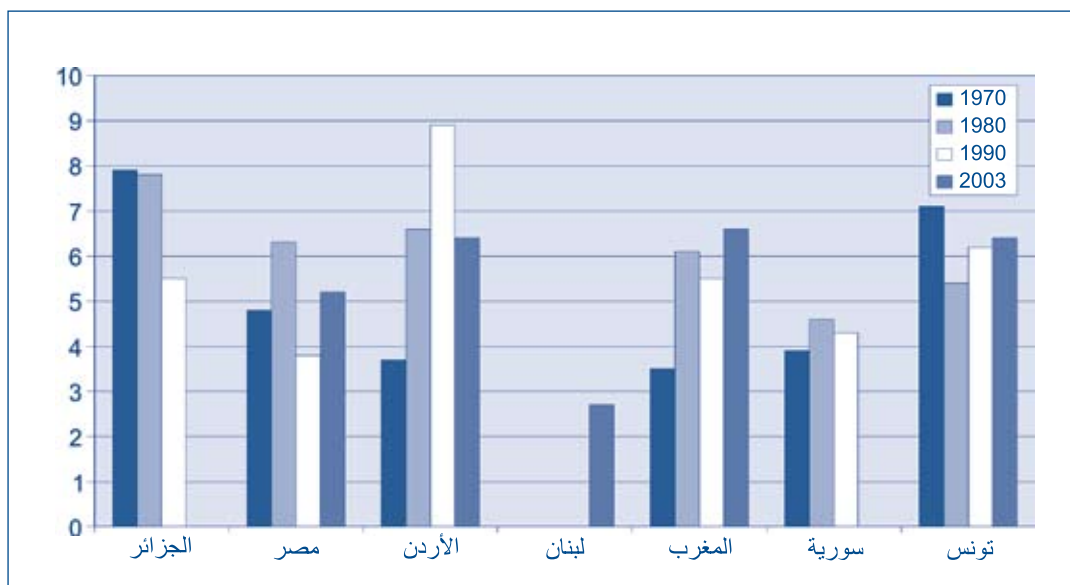
رغم توسع تغطية النظام التعليمي في العقود الأخيرة، فقد حصلت زيادة مصاحبة في الإنفاق العام على التعليم، والذي بقي، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، مستقراً إلى حد بعيد في معظم البلدان. رغم أن هذا المعدل هو 3% فقط في لبنان، فإن المعدلات الأعلى من 6% في الأردن والمغرب وتونس (الشكل 3.2) هي أعلى من المعدل العالمي البالغ 4% ومعدل 5.7% المسجل في البلدان ذات

الجدول 1.2: الالتحاق الإجمالي كنسبة مئوية بالنسبة لمختلف المستويات التعليمية في منطقة «مينا».

	تونس	سورية	المغرب	لبنان	الأردن	مصر	الجزائر	
الابتدائي	100.4	77.5	51.5	121.4	72.0	67.6	76.1	1970
	102.1	99.6	83.0	111.4	81.6	73.1	94.5	1980
	113.7	102.2	65.2	113.2	100.6	91.5	100.5	1990
	109.9	122.9	105.6	106.8	98.2	100.7	111.7	2004
الثانوي	22.7	38.1	12.6	41.5	32.8	28.4	11.2	1970
	27.0	46.4	26.0	59.1	59.1	50.5	33.0	1980
	44.4	48.8	35.5		63.3	70.8	60.9	1990
	81.3	63.2	47.6	88.7	87.4	87.1	80.7	2004
ما بعد الثانوي	2.6	8.3	1.4	21.0	2.1	6.9	1.8	1970
	4.8	16.9	5.9	30.1	13.4	16.1	5.9	1980
	8.7	18.2	10.9		24.0	16.7	11.8	1990
	28.6		10.6	47.6	39.3	32.6	19.6	2004

المصدر: UNESCO (2006) www.uis.unesco.org

الشكل 3.2: الإنفاق العام على التعليم في منطقة «مينا» (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي).



المصدر: UNESCO (2006) www.uis.unesco.org

وبالتالي فإن حصته من الإنفاق التعليمي ارتفعت من 8.7% في 1991/1990 إلى 15.5% في 2002-2003 (Bougroum, 2005).

رغم أن التعليم العام مجاني في معظم بلدان «مينا»، فإن الانتشار الواسع للدروس الخاصة يعني كلفة كبيرة بالنسبة للأسر التي تسعى إلى ضمان أن يجتاز أطفالها امتحانات المدارس العامة. في مصر، حيث يشكل نظام الدروس الخاصة نظاماً موازياً للتعليم الخاص، يُقدر بأن الدروس الخاصة تشكل حوالي 20% من الإنفاق الأسري. في الأردن، تشكل الرسوم التي يدفعها الطلاب حوالي 50% من إيرادات الجامعات العامة؛ وطبقاً للمسوح الأسرية، فإن مبلغ 442 ديناراً ينفق وسطياً على التعليم الخاص والعام (Mryyan, 2005)، وهو رقم يشكل حوالي 45% من الإنفاق الإجمالي على التعليم في الأردن.

2.2 عائدات الاستثمار في التعليم

كما ورد ذكره من قبل فإن عائدات الاستثمار في أنظمة التعليم والتدريب على الاقتصاد بمجمله كانت ضئيلة. وثمة قضية لا تقل أهمية وتتعلق بعائدات التعليم على الأفراد. من المهم التمييز بين العائدات الخاصة (على الأفراد) والعائدات الاجتماعية على التعليم، كما أن العائدات الاجتماعية المنخفضة للتعليم تتوافق تماماً مع العائدات الخاصة المرتفعة (والتي يمكن أن تحفز طلب الأفراد على التعليم).

الدخول المرتفعة (UNESCO, 2006). غير أن النمو السكاني الكبير في معظم بلدان «مينا» يعني بأن الإنفاق على الفرد (الطالب) قد انخفض بشكل كبير. وهذا يمكن أن يشير إما إلى ارتفاع في الكفاءة التعليمية أو إلى تدهور جودة التعليم. غير أنه ليس هناك الكثير من الأدلة المباشرة على تراجع جودة التعليم في منطقة «مينا» (Iqbal, 2006)؛ وبقيت نسب الطلاب المدرسين مستقرة نسبياً منذ عام 1985 في معظم هذه البلدان. جدير بالملاحظة أن معظم بلدان منطقة «مينا» ساهمت في «الاتجاهات الدولية في دراسة الرياضيات والعلوم»، ورغم أن النتائج كانت منخفضة بشكل مطلق، لكنها كانت منسجمة مع ما يمكن توقعه من بلدان ذات دخول متوسطة.

النظام التعليمي في بلدان منطقة «مينا» عام بمجمله، باستثناء لبنان حيث يلتحق أكثر من 50% من التلاميذ بمدارس خاصة. وهناك بعض المؤشرات على أن الزيادات في الإنفاق الخاص على التعليم ربما يكون قد عوّض عن الركود في الإنفاق العام. تبلغ فاتورة التعليم في لبنان حوالي 9% من الناتج المحلي الإجمالي؛ وثلاثاً هذه النسبة يأتي من مساهمات الجمهور العام. إذا أخذت المساهمات الخاصة في التعليم، فإن مستوى الإنفاق على التعليم يجعل من لبنان واحداً من البلدان الرائدة في العالم من حيث الإنفاق على التعليم. وفي المغرب، توسع التعليم الخاص في السنوات الأخيرة في المناطق الحضرية الكبيرة؛

2. الاستثمارات التعليمية، والتشغيل والأداء الاقتصادي

حلل سعيد (2002) التغيرات الحاصلة على العائدات على التعليم في مصر للفترة الواقعة بين 1988 و 1998. خلال فترة السنوات العشر هذه، تراجعت العائدات على التعليم بالنسبة لحاملي الشهادات الإعدادية والثانوية، في حين أنها ارتفعت بالنسبة للحاصلين على مستويات تعليمية أدنى (مهارات القراءة والكتابة والتعليم الأساسي) وبالنسبة للحاصلين على مؤهلات التعليم العالي (من معاهد المستوى الثالث إلى الجامعات). في عام 1998، كانت العائدات على التعليم أعلى في القطاع العام منها في القطاع الخاص، وخصوصاً بالنسبة للنساء، غير أن العائدات على التعليم بين الإناث الحاصلات على شهادات المدرسة الثانوية تراجعت بحدة في القطاع الحكومي خلال الفترة المحللة.

لقد حاولت عدة دراسات قياس عائدات التعليم في تونس (Zouari-Bonattour, 2001; World Bank, 2003). لقد ازدادت عائدات التعليم بشكل عام اضطراباً مع التحصيل العلمي ومستوى المهارات، غير أن ثمة فروقات حسب القطاع، فعلى سبيل المثال، يحصل المزارعون والعمال الزراعيون المهرة على أجور أقل من العمال الحضريين الذين يتقنون مهارات مشابهة أو أقل. في تونس، هناك أيضاً علاوة على الأجر في القطاع العام تبلغ 18% (بين 24% و 30% بالنسبة للنساء) مقارنة بالقطاع الخاص.

في لبنان، أظهر مسح قوى العمل الذي أجرته جامعة القديس يوسف عام 2002 أن الرضى عن الدخل بين الشباب اللبناني (15-35 عاماً) ازداد مع ارتفاع المستوى التعليمي (Maleeb, 2005) غير أنه اتضح من المسح أيضاً، ومن خلال العينة المأخوذة من السكان، بأن هناك مستوى متدني من الرضى على الدخل بشكل عام. أشار 17.7%، 25.8%، 23.5% ممن شملهم المسح من حاملي شهادات التعليم الأساسي، والثانوي العام، والتعليم المهني الثانوي، على التوالي بأنهم راضين عن دخولهم. يمكن مقارنة الأرقام مع نسبة 35.4% من خريجي الجامعات الذين عبروا عن رضاهم.

هوتفيلدت وقباني (2005)، اللذان قدراً عائدات التعليم في سورية في عام 2001 و 2002، وجدا أنه رغم انخفاض المعدلات مقارنة بالمعايير الدولية، فإنها كانت ترتفع بارتفاع المستوى التعليمي؛ وكانت أعلى العائدات هي بالنسبة للنساء الحاصلات على تعليم ما بعد الثانوي. كما وجد

وثمة عدد من التفسيرات المحتملة للعائدات الخاصة المنخفضة في منطقة «مينا». قد تدفع الحكومات أجوراً ومزايا مرتفعة للعاملين في القطاع العام دون أن يسهم هؤلاء بالضرورة في تحقيق إنتاجية أكبر (Pritchett, 1999). وقد تعطى المؤهلات سهلة القياس التي يتم اكتسابها من خلال التعليم التلقيني والدراسة الرسمية قيمة أكبر من المهارات الناجحة والأكثر إنتاجية (لكن الأصعب قياساً)، مثل الابتكار والعمل في فريق (Murphy and Salehi-Isfahani, 2003) إن العائدات الخاصة على التعليم لا تعكس جميع مزايا التعليم للمجتمع بأسره، أي المزايا المتولدة لأفراد المجتمع الآخرين.

دولياً، ترتبط المستويات الأعلى من التعليم بحصائل إيجابية للأفراد في سوق العمل، بما في ذلك الأجور الأعلى وفرص العمل الأفضل. وقد قدرت العائدات الفردية (الخاصة) على كل عام إضافي عن الدراسة بزيادة في الأجر بمعدل 8% إلى 15% (Card, 1999; Psacharopoulos and Patrinos, 2002; Pritchett, 1999).

أما في بلدان منطقة «مينا» فقد قدرت العائدات على التعليم بـ 5% إلى 15%، حسب البلد والمستوى التعليمي (World Bank, 2004). في حين أن الإناث يحصلن على أجور أدنى من أجور الرجال، فإن الفروق تنزع إلى التقلص مع تحسن التحصيل العلمي. ونتيجة لذلك، فإن العائدات الخاصة في التعليم تكون أعلى بالنسبة للإناث منها بالنسبة للذكور. علاوة على ذلك، ففي معظم المناطق النامية تكون العائدات الخاصة على التعليم أعلى بالنسبة للتعليم الأساسي منها بالنسبة للتعليم الثانوي والتعليم الجامعي (Krueger and Lindahl, 2001). غير أن العكس يحدث في بلدان منطقة «مينا»، حيث أن العائدات على التعليم ترتفع مع ارتفاع المستوى التعليمي (Psacharopoulos and Patrinos, 2002; World Bank, 2004). ويتمثل أحد التفسيرات المحتملة لذلك في أن التشغيل في القطاع العام يلعب دوراً أكثر أهمية في بلدان منطقة «مينا» مما يلعبه في مناطق نامية أخرى، وحيث أن عائدات التعليم تميل إلى الإرتفاع في القطاعات العامة مما هي عليه في القطاعات الخاصة. قد تعكس العائدات الأعلى على التعليم بالنسبة للأفراد الحاصلين على تعليم ثانوي أو جامعي مستويات الرواتب الحكومية أكثر مما تعكس تحسناً في الإنتاجية (Pritchett, 1999; Glewwe, 2002).

التدريب التقليدية أو وظائف في القطاع غير المنظم.

في المغرب، تغيرت عملية الانتقال من المدرسة إلى العمل بشكل كبير منذ ثمانينات القرن العشرين (Bougroum, 2005)، عندما كانت عروض العما كافية للاستجابة إلى الطلب عليها. إضافة إلى ذلك فإن الوساطة والصلات التي توفرها الشبكات الأسرية كانت تسهل عملية الوصول إلى الوظائف في القطاع الخاص. غير أن الزيادة المستمرة في أعداد الشباب الداخلين إلى سوق العمل مصحوبة بتقلص فرص العمل في القطاع العام أدت إلى حدوث اختلال في التوازن بين العرض والطلب وما نتج عنه مستويات مرتفعة جداً في بطالة الشباب.

ثمة عاملان رئيسيان يؤثران في الظروف التي يدخل فيها الشباب إلى سوق العمل في المغرب، وهما جودة التدريب الذي يتلقاه الشخص وشبكة علاقاته واتصالاته. يحاول خريجو مؤسسات التعليم العالي الحكومية الحصول على وظائف في القطاع الخاص خلال فترة انتظارهم للوظيفة في القطاع العام، لكن الوصول إلى وظائف القطاع الخاص يحول دونه في كثير من الأحيان عدم ملائمة التدريب المتلقى (نظري أكثر مما ينبغي) و/أو بسبب محدودية شبكة العلاقات. من ناحية أخرى فإن خريجي برامج التدريب المهني لا خيار لديهم سوى إيجاد عمل في القطاع الخاص. ويبدأ العديد من هؤلاء مسيرتهم المهنية بالعمل في القطاع الخاص غير المنتظم، حيث يواجهون منافسة من شباب قد لا يكونوا قد التحقوا بالمدرسة لكنهم أكملوا فترة تدريبهم.

في مصر، قام عامر (2002) بدراسة ومقارنة التغيرات في عملية الانتقال من التعليم إلى التشغيل العام، والتشغيل الخاص، والبطالة أو انعدام النشاط في الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين. كان القطاع العام يلعب، وعلى نحو ثابت، دوراً هاماً في إدخال الشباب المتعلمين إلى سوق العمل خلال هذين العقدين. كشفت مقارنة بين الأشخاص الذين كانوا طلاباً في عام 1981 و 1990 أنه في عامي 1988 و 1998، كان 29% و 28% من الأشخاص، على التوالي، موظفين في القطاع العام (من قبل الحكومة وشركات القطاع العام). وفي نفس الفترة، ارتفع عدد الطلاب الذين توظفوا في القطاع الخاص من 31% إلى 51%، في حين تراجعت البطالة وانعدام النشاط. رغم ذلك، فقد

هذان المؤلفان أدلة على أن جاذبية التعليم العالي تكمن في أنه يزيد من فرص العثور على وظيفة، ويقلص من وقت الانتظار للحصول على وظيفة، ويزيد من فرص العمل في الخارج.

رغم انخفاض العائدات الخاصة على التعليم في السياق الدولي، فإنها تعتبر كبيرة في سياق منطقة «مينا». غير أنه، وحيث أن تحليلات عائدات التعليم تستند إلى الأجور المصرح عنها، فإن مزايا الدراسة الإضافية قد تقلل من شأن المزايا الحقيقية، خصوصاً في القطاع العام. وقد يعود ذلك إلى المزايا غير المصرح عنها أو غير القابلة للقياس والمرتبطة بوظائف القطاع العام إضافة إلى العائدات الأخرى من الأعمال الإضافية في القطاعين الخاص وغير المنظم.

3.2 الانتقال من المدرسة إلى العمل

لقد لعب القطاع العام في منطقة «مينا» دوراً تقليدياً رئيسياً سواء في استيعاب الشباب المتخرجين من أنظمة التعليم الثانوي والعالي أو في موازنة العرض والطلب في سوق العمل. غير أن هذا النموذج من سوق العمل فقد توازنه، حيث تقلصت احتمالات استيعاب القطاع العام للأعداد المتزايدة من العاملين المتعلمين. بالتالي فقد بات الانتقال من التعليم إلى العمل عملية طويلة وغير مؤكدة، وقد وصلت البطالة بين الشباب إلى مستويات مقلقة في سائر أنحاء المنطقة.

لقد وصل الطلب على الوظائف في القطاع العام إلى درجة أن الشباب ينتظرون دورهم لمدة طويلة للحصول على وظيفة في هذا القطاع. غير أن زمن الانتظار يعكس في كثير من الأحيان، مستوى التحصيل العلمي، حيث ينتظر أصحاب المؤهلات الأعلى لفترات زمنية أقصر (Huitfeldt and Kabani, 2006). وتستند قرارات التشغيل في كثير من الأحيان إلى موقع طالب الوظيفة في الدور، والذي يعتمد بدوره على مستوى التحصيل العلمي أكثر مما يعتمد على جودة التعليم، رغم أن هذا النموذج في التشغيل العام يتعرض للخطر عندما يبدأ القطاع الخاص بلعب دور أكبر في التشغيل.

في الجانب الآخر من الطيف، لا تتوافر لخريجي المدارس والمتسربين من النظام التعليمي سوى خيارات عمل محدودة، وغالباً ما يقبلون على

2. الاستثمارات التعليمية، والتشغيل والأداء الاقتصادي

دور القطاع العام في توفير الوظائف. وارتفعت معدلات الالتحاق بالتعليم والتدريب بشكل جذري، وتحسنت المستويات التعليمية. تعتبر العائدات الخاصة على التعليم كبيرة. غير أن العائدات على التحسن الذي طرأ على التعليم تبدو محدودة، رغم وجود دليل واضح على أن جودة النظام التعليمي قد تدهورت خلال فترة التوسع. يبدو أن اقتصادات منطقة «مينا» لم تتمكن من مجاراة التحسينات التي أحدثت على التعليم بإصلاحات موازية في سوق العمل بحيث تستفيد فائدة كاملة من دخول أعداد كبيرة من العاملين المتعلمين إلى سوق العمل. إن وجود سوق عمل ذا أداء جيد وآليات فعالة لتوليد العمالة هما شرطان أساسيان لنجاح أية سياسة تهدف إلى تعزيز النمو الاقتصادي من خلال زيادة الاستثمار في التعليم.

تغير التشغيل في القطاع الخاص بشكل جذري من حيث نوع العمل، وعلى نحو خاص ارتفع جذريا عدد الوظائف المنتظمة لكن غير المحمية في القطاع غير النظامي. وهكذا، ورغم أن نموذج التشغيل في القطاع العام لا زال موجوداً إلى حد ما في مصر، فإن عدداً متزايداً من الشباب يختارون (أو يفرض عليهم قبول) وظائف في القطاع غير المنظم، كخيار يكونون فيه رسمياً غير موظفين بينما ينتظرون الوظائف النادرة في القطاع العام أو وظائف القطاع الخاص المنظم.

4.2 ملاحظات ختامية

شهدت منطقة «مينا» في العقود الأخيرة نمواً كبيراً في عدد السكان (وبالتالي نمواً في قوى العمل) كما أنها نفذت إصلاحات اقتصادية أدت إلى تقليص

3

3. المرونة الحركية للعمالة وتجزؤ سوق العمل⁷

اقتصادية أو في مرحلة انتقالية، بالنظر إلى أن سرعة ونطاق إعادة توزيع العمالة بين القطاعات والأسواق المختلفة عامل هام في النجاح النهائي للإصلاحات أو التحولات.

غير أن العديد من الاقتصادات تعاني من أسواق العمل المقسمة التي تجعل من الصعب على العمال الانتقال من قطاع إلى آخر ومن سوق عمل إلى آخر. يحدث هذا التشتت نتيجة تشوهات سوق العمل مثل مستويات الحد الأدنى للأجور وممارسات الحكومة في التشغيل. يتعرض العاملون، في العديد من الحالات إلى قيود تعيق توظيفهم، مثل عدم حصولهم على المؤهلات التعليمية المطلوبة أو بسبب عرقهم أو جنسهم. وفي حالات أخرى يتمتع العاملون أو يترددون في الانتقال من قطاع إلى آخر بسبب الكلفة العالية لمثل هذا الانتقال. هذا التشتت في سوق العمل يضر المرونة الحركية للعمالة، وبالتالي يؤثر سلباً على التوزيع الكفؤ لرأس المال البشري. بالنظر إلى أهمية المرونة الحركية للعمالة

رغم أن رأس المال البشري يلعب دوراً حاسماً في النمو الاقتصادي، فإن أثره على نمو الإنتاجية يعتمد على جودة رأس المال البشري من جهة وطريقة توزيع واستعمال رأس المال هذا. إن المرونة الحركية للعمالة أمر جوهري في تحقيق التوزيع الكفؤ لرأس المال البشري؛ وبعبارة أخرى فإن الاقتصاد يمكن أن يستعمل الموارد البشرية بشكل أكثر كفاءة وإنتاجية عندما يتمتع العاملون بالمرونة الحركية.

تعتمد المرونة الحركية للعمالة إلى حد بعيد على وجود سوق عمل مرّن. تتمتع الولايات المتحدة، على سبيل المثال، بسوق عمل أكثر مرونة حركية مما هو موجود في البلدان الأوروبية. والبلدان المتقدمة إجمالاً لديها أسواق عمل أكثر مرونة من أسواق الاقتصادات النامية.

تتمتع المرونة الحركية للعمالة بأهمية خاصة في الاقتصادات التي تمر في مرحلة إصلاحات

⁷ كتبت هذا الفصل جاكلين وهبة (قسم الاقتصاد، كلية العلوم الاجتماعية، جامعة ساوثامبتون. Jackline Wahba, Economics Division, School of Social Sciences, University of Southampton, United Kingdom).

الأساس المعدني؛ وهناك الشركات الصغيرة إلى متوسطة الحجم التي تملكها عائلات وتتخصص في صناعات خفيفة تنتج جملة واسعة من السلع الاستهلاكية. لقد نما القطاع الصناعي الكبير وبشكل ثابت خلال الفترة موضوع الدراسة، في حين عانت الصناعات التقليدية من تراجع حاد - وخصوصاً في الركود الذي حل في أواسط تسعينات القرن العشرين، عندما اضطرت العديد من الصناعات التقليدية غير التنافسية إلى التوقف (Kanaan and Kardoosh, 2002). في تونس، كان قطاع النسيج والملابس تقليدياً أهم قطاعات التصنيع من حيث التشغيل؛ غير أن حصته في التشغيل انخفضت من 10.4% في عام 1999 إلى 9.4% في عام 2003، ومن المرجح أن تستمر في الانخفاض نتيجة لتفكيك الاتفاقات التي كان معمولاً بها سابقاً والمنافسة المتنامية من الصناعة الآسيوية.

إن حظوظ صناعة البناء والإنشاء تعكس الظروف الدورية في الاقتصاد بجملة، وفي منطقة «مينا»، بقيت حصة البناء والإنشاء في إجمالي التشغيل ثابتة إلى حد بعيد. في الأردن، على سبيل المثال، حدث تراجع ضئيل في التشغيل في قطاع البناء خلال النصف الثاني من ثمانينات القرن العشرين، تبعه انتعاش متواضع في مطلع التسعينات، بشكل أساسي بسبب تدفق أكثر من 300,000 مغترب أردني بعد حرب الخليج. في مصر، حصل اتساع في قطاع البناء في أواخر السبعينات وخلال الثمانينات غذتها تحويلات المغتربين.

لقد كان قطاع الخدمات (بما في ذلك التجارة والمطاعم، والفنادق، والنقل، والاتصالات، والتمويل، والتأمين) دائماً مسهماً رئيسياً في التشغيل في جميع بلدان منطقة «مينا». في الأردن وتونس، أسهم قطاع الخدمات بحوالي 45% من إجمالي التشغيل في عام 2003؛ وفي مصر ارتفعت حصته من 48.7% في عام 1999 إلى 51.9% في عام 2002. تتنازع هذه الهيكلية في التشغيل حسب النشاط الاقتصادي إلى القطاعات غير الإنتاجية، وحيث أن هذه القطاعات مقيدة بالطلب المحلي المحدود، لا يمكن توليد مصادر دخل مستدامة.

لقد حدثت أعلى معدلات النمو في قطاعات التجارة، والفنادق والمطاعم، لكن وكما يُلاحظ من الجدول 1.3. فإن النمو كان بمعدل 1% فقط بين عامي 1999 و 2002. وهذا القطاع تدفعه السياحة والذي

فيما يتعلق بكيفية الاستفادة من رأس المال البشري، فقد تمت دراسة موضوع المرونة الحركية للعمالة في خمسة بلدان في منطقة «مينا»، وهي مصر، والأردن، ولبنان، والمغرب وتونس.

1.3 ما هي القطاعات التي تحقق نمواً

إن ما يحقق نجاح أي اقتصاد يمر في مرحلة انتقالية هو مدى قدرة العمالة على التحول من قطاعات غير منتجة إلى قطاعات منتجة، ومن قطاعات غير تنافسية إلى قطاعات تنافسية، ومن قطاعات غير كفؤة إلى قطاعات كفؤة. ولذلك ينبغي على السلطات الحكومية أن تعرف تماماً ما هي القطاعات التي تحقق نمواً من أجل إعادة توزيع العمالة بشكل فعال.

التشغيل حسب القطاع الاقتصادي

لقد شهدت كافة البلدان المدروسة تراجعاً في حصة الزراعة في التشغيل الإجمالي في السنوات الأخيرة (الجدول 1.3). فقد تراجع القطاع الزراعي في مصر بشكل مستمر منذ ستينات القرن العشرين؛ على سبيل المثال تراجعت حصة الزراعة بين عامي 1990 و 2002 من 40.6% إلى 27.5%⁸. ويمكن تبين هذه الاتجاهات بوضوح في تونس، حيث تراجعت حصة الزراعة في التشغيل الإجمالي من أكثر من 50% قبل حوالي أربعين عاماً إلى حوالي 21% في عام 2003. في المغرب، ورغم أن حصة الزراعة في التشغيل الإجمالي تراجعت أيضاً، غير أنها تبقى القطاع الرئيسي في الاقتصاد حيث كانت حصتها حوالي 45% من التشغيل الإجمالي في عام 2003.

رغم أن التصنيع يعتبر تقليدياً أو لا بد منه في تحقيق التنمية الاقتصادية، لم تشهد سائر بلدان «مينا» توسعاً في قطاعاتها التصنيعية. على سبيل المثال، شهدت مصر تراجعاً في مساهمة التصنيع في إجمالي التشغيل، في حين بقي التشغيل في الأردن، والمغرب، وتونس مستقراً. رغم ذلك فإن هذه الاتجاهات العامة تخفي تحتها تحويلات بنيوية هامة داخل قطاع التصنيع. يمكن، على سبيل المثال، تقسيم قطاع التصنيع في الأردن إلى التصنيع ذي النطاق الواسع والذي تملكه الدولة كلياً أو جزئياً، ويتكون من الشركات الصناعية التي تنتج المواد الكيميائية، والأسمدة، والمنتجات الأخرى ذات

⁸ ينبغي ملاحظة أن هذه الأرقام قد تكون أقل مما هي في الواقع حيث أن مشاركة النساء في الأنشطة الزراعية، وخصوصاً في الأنشطة التي تحقق الكفاف، لا تعكسها مسوح قوى العمل النظامية.

3. المرونة الحركية للعمالة وتجزؤ سوق العمل

الجدول 1.3 توزيع البطالة (كنسبة مئوية) حسب القطاع الاقتصادي (1999 و 2002/2003)

النشاط الاقتصادي	مصر		الأردن		المغرب		تونس	
	1999	2002	1999	2003	1999	2003	1999	2003
الزراعة	28.70	27.52	---	---	47.8	45.2	21.82	21.3
التعدين/التصنيع	13.46	11.85	17.65	17.74	13.8	13.1	20.23	19.7
البناء	7.88	7.36	3.32	3.74	6	6.6	12.18	12.28
المرافق	1.236	1.35	2.26	2.11	---	---	1.31	1.09
التجارة/الفنادق/المطاعم	13.85	14.78	22.26	25.11	10.8	12.5	---	---
النقل/الاتصالات	6.33	6.34	6.23	4.49	3	3.5	---	---
التمويل والتأمين	2.74	1.23	2.93	2.57	---	---	---	---
الخدمات	25.80	29.55	45.35	44.24	18.4	19	28.5	45.03
الإجمالي (بالآلاف)	16750.2	17856.2	584.4	692.1	9360.3	9945.9	250.4	295.1

المصادر: مصر: مسح عينات القوى العاملة 1999 إلى 2002.

الأردن: دائرة الإحصاءات العامة، مسح التشغيل.

المغرب 1999-2003: مديرية الإحصاء، «النشاط، والتشغيل، والبطالة».

تونس: المعهد الوطني للإحصاء. مسوحات التشغيل 1999، 1997، 2000، 2001.

زيادات سنوية متوسطة، في حين عانت مصر وتونس من انخفاض.

لقد شهد قطاع الخدمات نمواً في كل بلدان «مينا»، لكن بمعدلات أسرع بكثير في مصر والأردن، حيث كان معدل النمو السنوي للتشغيل بين 1999 و 2002 حوالي 7% إلى 8%. إلا أنه في تونس والمغرب، كانت معدلات النمو أكثر تواضعاً (2% إلى 3%). لقد شهد قطاع التعليم بشكل عام معدلات نمو في التشغيل أقل من المتوسط: بين 1999 و 2003، نما هذا القطاع في الأردن بمعدل 2.7%، في حين نما قطاع التعليم، والصحة، والإدارة العامة في تونس في نفس الفترة بمعدل 1.9%.

ليس هناك سلسلة زمنية فيما يتعلق بتوزيع التشغيل حسب القطاع الاقتصادي أو نمو التشغيل حسب القطاع الاقتصادي في لبنان. غير أن المعلومات المستمدة من مختلف المسوحات، تشير أنه بين 1997 و 2002 نما التشغيل في قطاعات التجارة والخدمات على حساب الصناعة، والزراعة والأنشطة الأخرى.

يمكن الخروج باستنتاج مفاده أن بلدان منطقة «مينا» عانت من تباطؤ في التشغيل الزراعي، وأن التشغيل الصناعي تفاوتت على نحو كبير من حيث النمو. ولوحظ أن التشغيل في قطاع الخدمات، الذي يوظف معظم العاملين من حيث الأرقام المطلقة

هو خدمة متداولة. رغم أن السياحة ارتفعت بشكل عام في العقد الماضي، لكنها تأثرت على نحو سيء بالهجمات الإرهابية وبالتالي أعيقت عن تحقيق كامل إمكاناتها الكامنة كمصدر للتشغيل. في قطاع الخدمات في الأردن، يُلاحظ أن قطاعات المطاعم والفنادق النامية هي المسؤولة على أعلى زيادة نسبية في التشغيل.

بدراسة متوسط النمو السنوي من حيث إجمالي التشغيل وحسب القطاع (الجدول 2.3)، نجد أن النمو الإجمالي للتشغيل كان مرتفع في الأردن (5.8%) ومنخفض في المغرب (1.6%)، مع مصر وتونس تم تسجيل معدلات متوسطة 22% و3% على التوالي). رغم أن هذه المعدلات كانت متفاوتة، إلا أن معدلات نمو التشغيل كانت متشابهة جداً، مع زيادة صغيرة جداً، على سبيل المثال، في التشغيل الزراعي (أقل من 1%). عدد قليل جداً من البلدان حقق زيادات كبيرة في التشغيل في قطاع التصنيع. في الواقع فإن التشغيل الصناعي في مصر تراجع بمعدل سنوي متوسط أعلى قليلاً من 2% بين عامي 1999 و 2002، في حين كان راکداً في المغرب. من ناحية أخرى، ففي الأردن وتونس، كان معدل النمو السنوي في التشغيل الصناعي 6% و 3.5% على التوالي، مما يدل على وجود قطاعات أكثر صحة في كلا البلدين. فيما يتعلق بالتشغيل في قطاع البناء، شهدت الأردن والمغرب

إصلاحات سياسات التشغيل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الجدول 2.3 متوسط النمو السنوي في التشغيل (كنسبة مئوية) حسب القطاع الاقتصادي (1999 إلى 2003/2002).

تونس	المغرب	الأردن	مصر	
2003-1999	2003-1999	2002-1999	2002-1999	
0.91	0.12	...	0.80	الزراعة
3.47	0.22	6.0	-2.02	التصنيع
-0.42	4.22	10.1	-0.10	البناء
2.73	2.43	7.7	6.96	الخدمات
3.00	1.56	5.8	2.16	إجمالي التشغيل

المصادر: مصر: مسوحات عينات قوى العمل 1999 إلى 2002.

الأردن: شعبة الإحصاءات. مسوحات التشغيل.

المغرب: مديرية الإحصاء: «النشاط، التشغيل والبطالة» 2003-1999.

تونس: المعهد الوطني للإحصاءات، مسوحات التشغيل 1997، 1999، 2000 و 2001.

حصلت زيادة طفيفة في مصر. منذ عام 1990، والاقتصاد المصري ينفذ برنامجاً للتكيفات الهيكلية يهدف إلى تقليص دور الدولة، غير أن القطاع العام (بما في ذلك الحكومة والشركات العامة) لا يزال مشغلاً رئيسياً. وبالفعل فإن حصة القطاع العام من إجمالي التشغيل ارتفعت من 31% في عام 1990 إلى 33.5% في عام 2002، رغم وجود أدلة على وجود تباطؤ بين عامي 1999 و 2002. تقود الزيادة الكبيرة في التشغيل في القطاع العام بشكل رئيسي نمو الخدمات الصحية والتعليمية العامة، التي دفعت الحكومة إلى الاستمرار في التشغيل بمستويات مرتفعة خلال فترة التسعينات. عوضت الزيادة في التشغيل الحكومي إلى حد ما فقدان الوظائف في الشركات العامة، التي تراجعت

ويمثل أكبر حصة من إجمالي التشغيل، توسع في كافة بلدان «مينا».

الملكية العامة/الخاصة للأنشطة الاقتصادية

ثمة بُعد هام آخر للتشغيل وهو ملكية النشاط الاقتصادي. في كافة بلدان «مينا» قطاع عام كبير، غير أنها أيضاً أجرت إصلاحات في العقود الماضية من أجل ترشيد القطاع العام والشركات العامة الخاصة.

يظهر الجدول 3.3 التغيرات في توزيع الملكية العامة/الخاصة للأنشطة الاقتصادية بين 1999 و 2003/2002. رغم أن حصة القطاع العام من إجمالي التشغيل في تونس والمغرب تراجعت، فقد

الجدول 3.3. التشغيل (كنسبة مئوية من الإجمالي) حسب ملكية النشاط الاقتصادي (عامة/خاصة) (1999 و 2003/2002)

تونس		المغرب		مصر		الملكية
2003	1997	2003	1999	2002	1999	
---	---	8.30	8.80	28.21	26.62	الحكومة
---	---	1.20	1.50	5.32	6.52	الشركات العامة
12.86	19.29	9.50	10.30	33.53	33.14	القطاع العام (الحكومة + الشركات العامة)
87.14	80.71	89.10	88.20	66.47	66.86	القطاع الخاص
---	---	1.40	1.50	---	---	غير ذلك
100	100	100	100	100	100	الإجمالي

المصادر: مصر: مسوح عينات قوى العمل 1999 إلى 2002.

المغرب: مديرية الإحصاء: «النشاط، التشغيل والبطالة» 2003-1999.

تونس: المعهد الوطني للإحصاءات، مسوحات التشغيل 1997، 1999، 2000 و 2001.

3. المرونة الحركية للعمالة وتجزؤ سوق العمل

يظهر الجدول 4.3 النمو السنوي في التشغيل حسب ملكية النشاط الاقتصادي. أظهرت مصر أعلى مستوى من النمو في التشغيل الحكومي؛ في الواقع فقد نما التشغيل الحكومي بسرعة تفوق سرعة التشغيل الإجمالي، رغم أن التشغيل في الشركات العامة تقلص نتيجة للتخصيص. شهدت المغرب تراجعاً إجمالياً في التشغيل في القطاع العام. في حين بقي التشغيل في الخدمة المدنية والحكومة المحلية راكداً بشكل أساسي بين عامي 1999 و 2003، فإن التشغيل في الشركات العامة (الصناعات المؤممة وشبه المؤممة) تراجع بشكل كبير. لقد وفرّ القطاع الخاص المغربي أكبر عدد من الوظائف خلال هذه الفترة، وإن كان بمعدل منخفض جداً. كما تقلص القطاع العام التونسي، في حين أظهر القطاع الخاص، على العكس، نمواً صحياً.

يمكن الاستنتاج أن معظم بلدان مينا شهدت تراجعاً في مستويات التشغيل في الشركات العامة. غير أنه، وبسبب الضغوط لتوفير العمل للداخلين الجدد إلى سوق العمل، لم تتمكن جميع البلدان من تقليص حجم القطاع الحكومي. علاوة على ذلك، فإن القطاع الخاص فشل في توليد ما يكفي من الوظائف للاستجابة إلى الطلب من قوى العمل المتنامية.

حصتها من إجمالي التشغيل (وخصوصاً منذ عام 1995) نتيجة لتنفيذ برامج التخصيص.

شهدت تونس والمغرب تراجعاً في حصة القطاع العام في التشغيل. لقد تمكنت تونس، في الواقع، من تخفيض التشغيل في القطاع العام بشكل جذري من حوالي 19% عام 1999 إلى 13% في عام 2003؛ وبحلول عام 2003، أصبح التشغيل في القطاع العام المغربي أقل من 10% من إجمالي التشغيل.

كما يظهر الجدول 3.3 بأن حصة القطاع الخاص من إجمالي التشغيل في تونس والمغرب أكبر مما هي في مصر. في الواقع فقد تراجع التشغيل في القطاع الخاص المصري من 68.1% في عام 1990 إلى 66.5% في عام 2002. وبدراسة هذا الاتجاه بقدر أكثر تفصيلاً، يبدو أنه وبالتزامن مع تباطؤ نمو التشغيل الحكومي، انخفضت حصة القطاع الخاص في التشغيل إلى 63.9% في عام 1997 لكنها عادت وارتفعت إلى 66.5% في عام 2002. غير أن التراجع الكلي في حصة التشغيل الخاص يكشف تباينات من حيث جنس الموظفين. في حين ارتفعت نسبة الموظفين الذكور في القطاع الخاص (من 66.8% في عام 1990 إلى 69.3% في عام 2002)، فقد انخفضت نسبة الإناث بشكل كبير (من 71.8% إلى 54.2% خلال نفس الفترة). وبالتالي، فإن القطاع الحكومي في مصر يستمر في كونه مصدراً رئيسياً للتشغيل بالنسبة للنساء.

الجدول 4.3 نمو معدل التشغيل السنوي (كنسبة مئوية) حسب الملكية العامة/الخاصة للنشاط الاقتصادي (1999 إلى 2002/2003).

قطاع الملكية	مصر 2002-1999	المغرب 2003-1999	تونس 2003-1999
الحكومة	4.14	0.05	...
الشركات العامة	-4.52	-3.75	...
القطاع العام (الحكومة + الشركات العامة)	2.55	-0.50	-1.28
القطاع الخاص	1.96	1.83	6.78
غير ذلك	...	-0.21	...
الإجمالي	2.16	1.56	5.23

المصادر: مصر: مسوحات عينات قوى العمل 1999 إلى 2002.
المغرب: مديرية الإحصاء: «النشاط، التشغيل والبطالة» 2003-1999.
تونس: المعهد الوطني للإحصاءات، مسوحات التشغيل 1997، 1998، 2000 و 2001.

2.3 القطاع غير المنظم

أو العمال الصناعيون الذين يعملون من خارج المؤسسات الصناعية، أو الذين يعملون في منازلهم، والعمال غير المسجلين أو الذين لا يعلنون عن عملهم). بشكل عام، يفهم من التشغيل غير المنظم أنه يضم العمل المأجور (الذين يعملون لحسابهم أو لدى الغير بأجر) والعمل غير المأجور في شركة ربحية.

رغم أن الوحدات الاقتصادية ووضع التشغيل في القطاع غير المنظم قد يكون متغيراً للغاية، إلا أن السمة المشتركة بين كافة الأنشطة غير المنظمة هي أنها هشة. وتعود هذه الهشاشة إلى أن على هذه المؤسسات أن تعتمد إلى أقصى حد ممكن على ترتيبات ذاتية ومؤسسية غير رسمية وغير منظمة، وأنها تعمل على نحو منفصل أو مستقل عن مؤسسات الاقتصاد الحديث. علاوة على ذلك، فإن العمل غير المنظم متقلب وغير مضمون وظروف العمل كثيراً ما تكون سيئة.

الاتجاهات

تشكل محدودية البيانات الإحصائية المتاحة حول القطاع غير المنظم والتشغيل غير المنظم عائقاً رئيسية من حيث دراسة حجم القطاع ودينامياته. استناداً إلى البيانات المتوفرة عن عدد من بلدان المنطقة، تفيد أحد التقديرات الحديثة بأن حصة التشغيل غير المنظم في القطاع غير الزراعي غير المنظم في بلدان شمال أفريقيا تبلغ 48%، وتبلغ معدلات التشغيل غير المنظم أعلى حد لها في مصر وتونس بـ 55% و 50% على التوالي (الشكل 1.3).

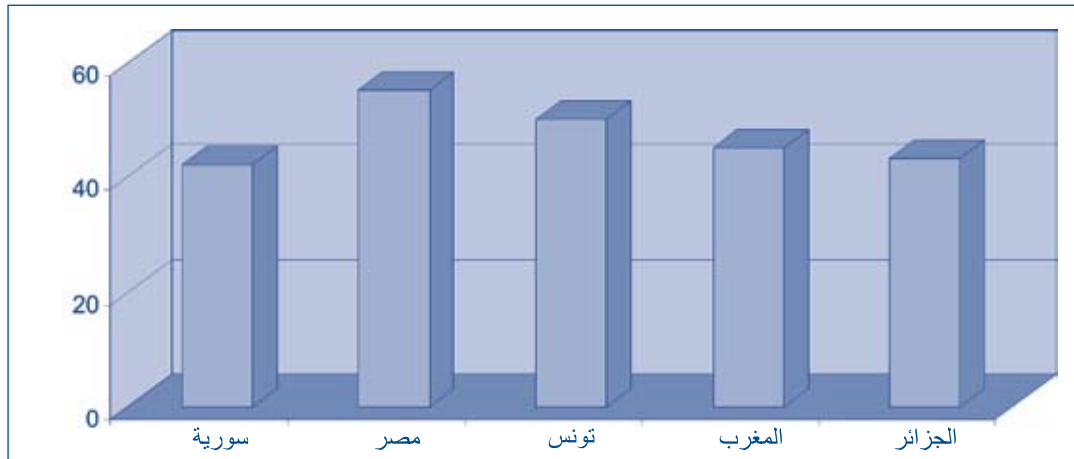
في العقود الأخيرة، لعب القطاع غير المنظم دوراً رئيسياً في أسواق العمل في منطقة «مينا»، حيث يوفر عدداً كبيراً من الوظائف الجديدة. ونتيجة لذلك، فإن التشغيل في القطاع غير المنظم ارتفع بشكل حاد في معظم بلدان المنطقة.

التعريف والقياس

يتكون القطاع غير المنظم من نطاق واسع من الشركات والوظائف غير المنظمة. رغم تغير منشئه ومكوناته، غير أنه يتميز بشكل عام بخاصيتين رئيسيتين تتعلقان بنمط الوحدة الاقتصادية ووضع التشغيل فيه. الوحدة الاقتصادية في القطاع غير المنظم هي شركة غير مسجلة وغير خاضعة لأنظمة الشركات وتكون تحت حجم معين (في العادة خمسة موظفين أو أقل)؛ وتكون مثل هذه الشركات في العادة مؤسسات صغيرة غير منظمة (تضم موظفاً أو أكثر يعملون بصفة دائمة) أو تجار منفردين (يمكن أن يوظفوا أحياناً أفراد في العائلة أو عاملين آخرين). ينبغي ملاحظة أن القطاع غير المنظم لا يضم الأنشطة الزراعية.

التشغيل في القطاع غير المنظم هو عادة توظيف غير مرئي، وغير خاضع للأنظمة، وغير محمي بالأطر القانونية أو الأطر الناظمة، أي أنه يشير عادة إلى العاملين في الشركات غير المنظمة (وكذلك إلى الموظفين العاملين على نحو غير منظم في الشركات المنظمة أو لدى العائلات (العمال المنزليون، والعمال المياومون أو الموسميون، العمال المؤقتون أو الذين يعملون بدوام جزئي،

الشكل 1.3: التشغيل في القطاع غير الزراعي غير المنظم (كنسبة مئوية من إجمالي التشغيل)



المصدر: منظمة العمل الدولية (2002). النساء والرجال في الاقتصاد غير المنظم: صورة إحصائية.

3. المرونة الحركية للعمالة وتجزؤ سوق العمل

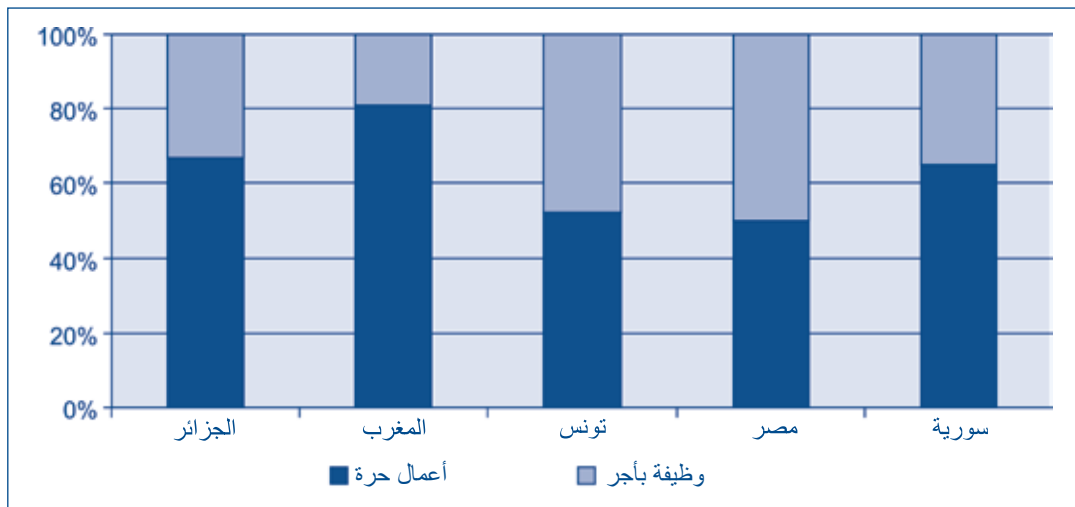
حالة بلدان منطقة «مينا» أدت عملية الإصلاح إلى الحد من التشغيل في القطاع العام وتقليص حجمه. إضافة إلى أن تخصيص الشركات العامة أدت إلى صرف عدد من العاملين. وأظهر القطاع الخاص المنظم عدم قدرته على استيعاب الزيادات الحاصلة في قوى العمل. وقد أدت كل هذه العوامل إلى زيادة في التشغيل غير المنظم. علاوة على ذلك، واستجابة لعوامل التضخم وتقليص الخدمات العامة، غالباً ما تجد الأسر أنها بحاجة إلى دعم دخولها من القطاع المنظم بدخول إضافية من القطاع غير المنظم. أضف إلى ذلك أن اقتصادات منطقة «مينا» تأثرت بالعولمة، التي عنت زيادة في التنافس مع الخارج. وهذا ما أدى إلى تآكل في علاقات العمل، حيث بدأت الشركات المنظمة بتوظيف العاملين بأجور منخفضة ومزايا محدودة، أو اللجوء إلى التعاقد الثانوي أو استئجار الخدمات من خارجها لإنتاج السلع والخدمات. كما أن تنافسية العديد من الشركات غير المنظمة أو المنتجين لحسابهم تأثرت أيضاً مقارنة بالسلع المستوردة في السوق المحلية ومقارنة بالشركات الكبرى المنظمة في أسواق التصدير.

تقدم مصر دليلاً على نمو القطاع غير المنظم بشكل معاكس حركة الدورة الاقتصادية. فقد نما القطاع غير المنظم فيها في السنوات الأخيرة، وهو يشكل الآن نسبة كبيرة من الاقتصاد المصري. وباستعمال التعريف الموسع الذي تمت صياغته في عام 1993 من قبل منظمة العمل الدولية، قام المهدي (2002) بإجراء تقدير للاقتصاد غير المنظم والتشغيل غير المنظم مستنداً إلى مسوحات عمالة خاصة لعامي

يشكل العمل الحر حوالي ثلث إجمالي التشغيل غير الزراعي عالمياً. ولا يعتبر معدل العمل الحر في بلدان منطقة «مينا» مرتفعاً كنسبة من إجمالي التشغيل غير الزراعي، رغم أنه ارتفع في تسعينات القرن العشرين مقارنة بالثمانينات. وتشير البيانات المأخوذة من مناطق أخرى إلى معدلات من قبيل 53% في جنوب صحراء أفريقيا، و 44% في أميركا اللاتينية و 32% في آسيا، و 31% في شمال أفريقيا. الأكثر أهمية من ذلك، هو أن الأعمال الحرة تشكل نسبة أكبر في التشغيل غير المنظم من التشغيل بأجر في معظم البلدان النامية، وهذا هو الوضع أيضاً في بلدان «مينا». في الواقع فإن الأعمال الحرة تشكل ما لا يقل عن 50% من التشغيل غير المنظم في مصر وتونس و 81% في المغرب (الشكل 2.3). وهناك نسبة أكبر من الأشخاص الذين يعملون لحسابهم في أعمال حرة من نسبة الأشخاص الذين يعملون بأجر في القطاع غير المنظم في الجزائر، والمغرب وسورية، لكن ليس في مصر أو تونس، حيث أن النسبتين متساويتين تقريباً.

يعمل الاقتصاد غير المنظم بمجمله بطريقة عكس دائرية، حيث يزداد التشغيل فيه عندما يكون هناك تراجع اقتصادي، ويتقلص أو يركد عندما تدور الدائرة الاقتصادية نحو الأعلى. وحيث أن بلدان «مينا» تمر في مرحلة إصلاح اقتصادي، فإنه من غير المفاجئ بأن يرتفع التشغيل في القطاع غير المنظم. في الواقع فإن التشغيل في الاقتصاد غير المنظم في معظم البلدان النامية ينزع إلى التوسع خلال فترات التحول والتكيف الاقتصادي. في

الشكل 2.3 الأعمال الحرة مقارنة بالعمل بأجر في القطاع غير الزراعي غير المنظم (1994-2000)



المصدر: منظمة العمل الدولية (2002) النساء والرجال في الاقتصاد غير المنظم. صورة إحصائية.

سوق العمل دون عقد بـ 12% بين عامي 1990 و 1998. وبالتالي فإن الشابات الساعيات إلى الحصول على عمل ويواجهن عوائق في دخول القطاع الخاص المنظم عانين من أسوأ تبعات الإصلاحات الاقتصادية (McCormick and Wahba, 2004) لا شك في أن التحول المتزايد في سوق العمل المصرية نحو عدم التنظيم – والذي يستجيب لبرامج الإصلاحات الاقتصادية وبرامج التكيف الهيكلية التي أطلقت في مطلع تسعينات القرن العشرين تؤثر في أكثر المجموعات هشاشة بين السكان، أي النساء والشباب.

كما أظهرت تونس أيضاً علامات نمو القطاع غير المنظم فيها في العقود الأخيرة نتيجة للإصلاحات والقيود التي فرضت على نمو القطاع العام ونتيجة للسياسات الحكومية التي تعطي الأفضلية لنمو الشركات الصغيرة والمتوسطة. إن ركود نسبة الموظفين العاملين بأجر، المتصاحب مع نمو العمالة الأسرية غير المأجورة (وخصوصاً في القطاع الزراعي)، يمكن أن يكون مؤشراً على أن القطاع المنظم، الذي يستند إلى العمالة المأجورة، لم ينمو بالسرعة الكافية، وأنه يفشل في توليد فرص العمل بأعداد كافية.

دور القطاع غير المنظم

لقد لعب القطاع غير المنظم دوراً هاماً في توفير فرص العمل خلال فترة الإصلاحات في بلدان منطقة «مينا، في مصر على سبيل المثال، وبحلول نهاية عقد التسعينات، تمكن 69% من الداخلين الجدد إلى سوق العمل من الحصول على عمل فقط في القطاع غير المنظم. هناك تنوع واسع من الأنشطة في القطاع غير المنظم، يغطي التصنيع، والتجارة، والتصليح، والبناء، والنقل، والخدمات الصغيرة. تنزع السلع المنتجة في هذا القطاع لأن تكون غير قابلة للتجارة، وهناك نطاق واسع من الأعمال، بداية بالأنشطة التي تتم في أسفل سلم الأعمال مثل بيع السلع المختلفة في الشوارع،

1988 و 1998. شكّل عدد العاملين بأجر في القطاع غير المنظم⁹ والذي نما من 2.3 مليون في عام 1988 (قبل الإصلاحات الاقتصادية) إلى 3.3 مليون في عام 1998 (3.7 مليون إذا تضمن ذلك العمال بغير أجر في الشركات العائلية)، 82% من إجمالي العاملين بأجر في القطاع الخاص غير الزراعي. وشكل عدد الوحدات الاقتصادية غير المنظمة¹⁰ والذي نما من 2.4 مليون إلى 2.8 مليون خلال فترة السنوات العشر، 84% من إجمالي عدد الوحدات الاقتصادية. ووصل إجمالي عدد العاملين (بمن فيهم أفراد الأسر العاملين دون أجر) إلى 6.5 مليون في عام 1998 مقارنة بـ 4.7 مليون في عام 1988. قدر مختار ووهبة (2002) نمو التشغيل غير المنظم في مصر في الفترة 1990 إلى 1998، استناداً إلى الجزء المتعلق بتاريخ التشغيل في مسح سوق العمل المصري 1998.¹¹ وباستعمال تعريفات مختلفة للتشغيل غير المنظم (عدم وجود العقد، غياب التغطية بنظام الضمان الاجتماعي، أو غياب العاملين معاً)، وجد أن نسبة الأشخاص الذين يعملون في وظائف غير منظمة ارتفع من حوالي 5% إلى 6% بين عامي 1990 و 1998. وحتى عند أخذ خصائص فردية مثل الجنس، والعمر، والتحصيل العلمي، ومكان السكن، خرج (2004) (McCormick and Wahba) بنفس النتيجة.¹²

بصرف النظر عن تعريف التشغيل غير المنظم، فإن احتمال أن يصبح المرء موظفاً في القطاع غير المنظم ارتفع بحوالي 5% بين عامي 1990 و 1998 في مصر. على سبيل المثال، زاد احتمال أن يعمل المرء دون عقد عمل من 39% في عام 1990 إلى 44% عام 1998. غير أن هذا الاحتمال كان أكبر بالنسبة لبعض المجموعات الاجتماعية – الاقتصادية، أي النساء والشباب (تحت سن الأربعين، وخصوصاً المجموعة العمرية 20-29 عاماً). وارتفعت نسبة الداخلين الجدد إلى سوق العمل الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم من 20% في عام 1969 إلى 69% في عام 1998، وزاد احتمال توظيف الإناث الداخلات حديثاً إلى

⁹ يشير التشغيل غير المنظم إلى العاملين بأجر (خارج القطاع الزراعي) دون عقد ضمان اجتماعي مكتوب، والعاملين إما في الوحدات الاقتصادية المنظمة أو غير المنظمة (El Mahadi, 2002).

¹⁰ الوحدة الاقتصادية غير المنظمة غير حاصلة على ترخيص و/أو غير مسجلة، ولا تحتفظ بحسابات منتظمة، وحجم الوحدة الاقتصادية غير مأخوذ بعين الاعتبار، لكن أكثر من 95 % من وحدات الإقتصاد الغير منظم تشغل أقل من 5 عمال (El Mahdi, 2002)

¹¹ يشير مختار ووهبة (2002) إلى العاملين غير الزراعيين بعمر 18-64 عاماً في الفترة 1990-1998.

¹² تم استعمال ثلاثة تعريفات للتشغيل غير المنظم بالنسبة للعاملين غير الزراعيين بعمر 18-64 في الفترة 1990-1998 (McCormick and Wahba, 2004)

3. المرونة الحركية للعمالة وتجزؤ سوق العمل

الشركات الصغيرة والمتوسطة غير المنظمة تمثل 33% من جملة التشغيل (Abdel Fadel, 2000).

تشير البيانات المتوفرة حول الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى هيكلية بالغة التشتت في مؤسسات القطاع الخاص في البلدان العربية، حيث يوجد عدد كبير من الشركات الصغيرة وشديدة الصغر عند أحد طرفي الطيف، ومجموعة صغيرة من الشركات المنظمة الكبيرة والحديثة في الطرف الآخر. وهذا بدوره يشير إلى حقيقة أن هناك مكون مفقود في الوسط في هيكلية قطاع الأعمال الخاصة في معظم بلدان المنطقة العربية. في المغرب، قدر مسح وطني للقطاع غير الزراعي غير المنظم أجري بين نيسان/أبريل 1999 ونيسان/أبريل 2000، عدد وحدات الإنتاج غير المنظمة بـ 1,233,240 وحدة. وكان معظمها يتكون من عمليات صغيرة، 87.2% منها يديرها تجار يعملون بمفردهم أو يستخدمون عمالة غير مأجورة (أي أن 12.8% فقط كانوا يستخدمون عمالة مأجورة). وقدر بأن الوحدات غير المنظمة تشكل 39% من إجمالي التشغيل غير الزراعي و 20.3% من كافة الوظائف. التشغيل غير المنظم في المغرب هو في غالبيته في الأعمال الحرة (69%). في تونس، تتكون الغالبية العظمى من الشركات الخاصة من شركات صغيرة: 99% منها شركات متناهية الصغر يعمل فيها أقل من ستة عمال. أظهر مسح أجراه المعهد الوطني للإحصاء عام 1997 على المؤسسات متناهية الصغر أن حوالي 18% من التشغيل غير الزراعي كان في القطاع غير المنظم. ويقدر البنك الدولي بأن القطاع غير المنظم في تونس يسهم بحوالي 38% من الناتج المحلي الإجمالي. وتطغى الشركات الصغيرة على الاقتصاد اللباني أيضاً. قدر التعداد العام للمباني والشركات الذي أجرته الإدارة المركزية للإحصاء عام 1997 أن عدد الشركات الموجودة كان 198,000، 88% منها شركات صغيرة توظف أقل من خمسة موظفين. وبشكل إجمالي فإن القطاع غير المنظم يولد حوالي 19% من التشغيل في الاقتصاد اللبناني.

لقد أثبت القطاع غير المنظم في البلدان العربية ديناميكيته وقدرته على البقاء والازدهار. وهو الذي يولد أكبر عدد من الوظائف، ونما بشكل كبير مجالات معينة مثل النقل، وتصنيع الأثاث، وصناعة الجلود، وتصنيع الأحذية، والمنتجات المعدنية، وورشات التصليح. وقد نما عدد الشركات والموظفين في معظم البلدان العربية بمعدلات

إلى الأعمال والتصاميم المعدنية المبتكرة التي يتم التعاقد عليها من الباطن من القطاع المنظم.

في الأردن، يعمل أكثر من 70% من الموظفين في قطاع الخدمات والمبيعات (في مؤسسات تضم أقل من خمسة موظفين) على أساس غير منظم. في مصر، يتركز العاملون غير النظاميون في قطاعات التصنيع، والبناء، والتجارة والنقل. بينما يقتصر عمل الموظفين غير المنظمات على مجموعة صغيرة من الأنشطة الاقتصادية، وهي التجارة (37%)، والتصنيع (31%) والنقل (25%) (EI, 2002). أما في المغرب، فإن أكثر أنشطة الأعمال المرتبطة بالقطاع غير المنظم شيوعاً هي التجارة والتصليح، التي تضم 48.2% من جميع أنشطة الأعمال غير المنظمة. في تونس، يتركز معظم التشغيل غير المنظم في التصنيع (الأغذية، والأخشاب، والمعادن)، والبناء، والتجارة، وتصليح السيارات، والنقل، كما أن التشغيل مرتبط على نحو كبير بالإنتاج والقيمة المضافة. في لبنان، وطبقاً لتعداد المباني والمؤسسات الذي أجرته إدارة الإحصاءات المركزية عام 1997، فإن 76% من شركات البناء و 94% من أعمال الخدمات هي شركات صغيرة.

إن القطاع غير المنظم شديد التغير من حيث بنيته. فمن جهة يضم أنشطة إنتاجية صغيرة تتمتع باحتمالات النمو، والتطور التقني، ومن جهة أخرى أنشطة كفاف لا مجال لتطويرها تستوعب العاملين الذين لا يتمتعون بأية مهارات محددة. استناداً إلى التجارب الدولية، يمكن لبعض الشركات الصغيرة والشديدة الصغر أن تلعب دوراً مهماً في توفير الوظائف وتضييق فجوات العرض والطلب عليها. في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، تمثل الشركات الصغيرة نسبة مرتفعة من الشركات ومصدراً هاماً لتوليد الوظائف. في مصر منتصف التسعينات على سبيل المثال، شغل القطاع الواسع وغير المنظم، وفي معظمه من الشركات الشديدة الصغر، أكثر من 2.5 مليون عامل في 1.5 مليون شركة يضم كل منها أقل من خمسة موظفين، و 500,000 عمال آخرين في شركات توظف خمسة إلى تسعة عمال (تعداد 1996 للمباني والشركات). في المغرب، يشير المسح الوطني للشركات غير الهيكلية إلى أن الشركات غير المنظمة وحدها تمثل 37%، و 19%، و 26% من التشغيل في القطاعات التجارية، والخدمات، والصناعية، على التوالي. في الأردن، وطبقاً للإدارة العامة للإحصاءات، فإن

وخصوصاً بالنسبة للنساء المنخرطات في الأعمال الحرة (Charmes, 2003). في مصر، الغالبية الساحقة من العمال غير المنظمين هم من الرجال: في عام 1998، على سبيل المثال، كان حوالي 13% فقط من إجمالي العمال غير الزراعيين دون عقد من النساء - (McCormick and Wahba, 2004). كما أن الوحدات الاقتصادية غير المنظمة يطغى عليها الرجال. إن الانخفاض الكبير في عدد الوحدات الاقتصادية المنظمة التي تديرها النساء والارتفاع الحاد في عدد الوحدات الاقتصادية غير المنظمة التي تديرها النساء بين عامي 1988 و 1998، يعكس، مرة أخرى، العوائق الكبيرة التي تقف في طريق النساء اللاتي يحاولن دخول القطاع الخاص المنظم (El Mahdi, 2002). في المغرب أيضاً، تبقى النساء أقلية في التشغيل غير المنظم، حيث تشغل النساء 12.7% من الوظائف. وتتضح نفس الاتجاهات في الأردن، حيث تنزع النساء إلى العمل في القطاع المنظم بدلاً من القطاع غير المنظم.

إحدى السمات الأخرى للقطاع غير المنظم هي أن العمال هم إجمالاً من غير المتعلمين. هذه العلاقة التناسبية بين المستوى التعليمي المنخفض واحتمال العمل في وظيفة غير منظمة أظهرها بوضوح (McCormick and Wahba 2004). في مصر، على سبيل المثال، ورغم أن التحصيل العلمي تحسن بشكل عام بالنسبة للعاملين المنظمين وغير المنظمين على حد سواء، فإن الفجوة التعليمية بينهما تبقى واسعة؛ إذ أن معظم العاملين بأجر في القطاع غير المنظم حاصلون على أقل من الشهادة الإعدادية (المتوسطة). في المغرب، يتسم العاملون في القطاع غير المنظم أيضاً بتدني تحصيلهم العلمي؛ أكثر من 46% لم يدخلوا المدارس قط و 70.3% غير حاصلين على أية مؤهلات. في تونس، يقدم مسح أجراه المعهد الوطني للإحصاء دليلاً إضافياً على المستوى التعليمي والمهارات التي يتمتع بها العاملون في القطاع غير المنظم (انظر أيضاً البيانات حول الاستثمار في القطاع غير المنظم والوصول إلى التمويل). تقول البيانات بأن نسبة العاملين الحاصلين على تعليم ثانوي أو عالي كانت أقل بكثير من نسبتهم في القطاع المنظم. رغم ذلك، تبين أن 12% منهم حاصلين على تعليم ثانوي، و 1% على تعليم عال – رغم أنه يمكن الافتراض بأن الأشخاص الحاصلين على تعليم عال هم أصحاب العمل في القطاع غير المنظم.

أسرع من نمو القوى العاملة (Abdel Fadil, 2000). رغم أن هذه الشركات غير المنظمة تشكل مولداً رخيصاً وكفواً للوظائف في اقتصادات تعاني من شح رأس المال وندرة التكنولوجيا، فإنها تعمل بأقل بكثير من كامل طاقتها بسبب اختلالات السوق التي تمنعها من الوصول إلى الائتمان، والعمالة الماهرة، والتكنولوجيا الأفضل، وأسواق محلية وخارجية أكبر. في تونس، على سبيل المثال، كان الاستثمار في القطاع غير المنظم في عام 1997 متواضعاً (حوالي 150 دولاراً أميركياً للعامل) بالمقارنة مع نصيب الفرد من الناتج التونسي للاستثمار. وكان مصدر معظم هذه الاستثمارات التمويل الذاتي (75%) من قبل الشركات غير المنظمة، مما يؤكد أن هذه الشركات تتمتع بوصول محدود إلى المصارف ومؤسسات التمويل المنظمة. للأسف، لا تتوفر بيانات كافية حول ديناميكيات الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر، على سبيل المثال، حول ما إذا كان أصحاب المشاريع في المؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر يستجيبون إلى الفرص الجديدة ويتكيفون بسرعة مع التغيير، أو حول ما إذا كانت شركاتهم تكبر أو تصبح منظمة بمرور الوقت.

خصائص العاملين في القطاع غير المنظم

رغم أن الوظائف غير المنظمة تشكل مصدراً أكثر أهمية للتشغيل للنساء منها للرجال في البلدان النامية، فإن هذا لا ينطبق على بلدان منطقة «مينا» التي تتوفر بيانات عنها (الجزائر، تونس، المغرب، مصر، وسورية)، حيث يعمل عدد غير متكافئ من الرجال في وظائف غير منظمة. إضافة إلى ذلك، ورغم أن عدد النساء المنخرطات في الأعمال الحرة كنسبة من إجمالي عدد النساء العاملات في القطاع غير الزراعي ارتفع في معظم البلدان النامية، ليس هناك دليل على أن هذا هو الحال في منطقة «مينا»، حيث أن عدد النساء المنخرطات في الأعمال الحرة قد تراجع في الواقع. وأحد الأسباب الكامنة وراء هذا الاتجاه هو أن عدد النساء اللاتي يدرن مشاريع خاصة هو في انخفاض؛ وبعبارة أخرى، فإن النساء يدخلن سوق العمل في منطقة «مينا» كعاملات بأجر. رغم أن هذا قد يشكل عاملاً مشجعاً، إلا أنه يشير أيضاً إلى أن هناك عقبات خطيرة تعيق النساء اللاتي يرغبن في إدارة مشاريعهن الخاصة. في تونس، على سبيل المثال، حيث ينمو التشغيل غير المنظم، فإن نسبة النساء في التشغيل غير المنظم تتراجع،

3. المرونة الحركية للعمالة وتجزؤ سوق العمل

حيث أن الانتقال من الوظائف العامة (التي تضم الوظائف في المؤسسات الحكومية وشركات القطاع العام) إلى الوظائف الخاصة كان بمعدل أقل في التسعينات (8.1%) مما في العقد السابق (4.8%). شملت هذه الظاهرة كافة العاملين من رجال ونساء كما شملت العاملين الكبار والشباب على حد سواء. أما احتمال الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص فانخفضت بشكل كبير بالنسبة للنساء ومرد ذلك إلى أن النساء كن أكثر حرصاً على التمسك بوظائفهم في القطاع العام، حيث أن هذه الوظائف باتت نادرة؛ كما يعود ذلك إلى أن النساء يواجهن عوائق في الدخول إلى القطاع الخاص المنظم.

إن تحليل معدلات الخروج من الوظائف العامة إلى حال من عدم التوظيف يظهر نتائج مثيرة للاهتمام، فقد ارتفعت معدلات الخروج بشكل كبير بالنسبة للرجال لكنها انخفضت على نحو طفيف بالنسبة للنساء. لقد تضاعف احتمال الخروج من الوظائف العامة ومواجهة البطالة أو انعدام النشاط بين الثمانينات والتسعينات بين الأشخاص في الفئة العمرية 35-60 عاماً، نتيجة برنامج التقاعد المبكر الذي طبق على القطاع العام (McCormick and Wahba, 2004).

الانتقال بين القطاع المنظم والقطاع غير المنظم

تشير الأدلة بالنسبة إلى مصر أنه ليس هناك حركة كبيرة من الوظائف العامة إلى الوظائف الخاصة. في الواقع فإن أولئك الذين يغادرون القطاع العام يصبحون غير نشطين. وهناك، من ناحية أخرى، حركة كبيرة من الوظائف غير المنظمة إلى الوظائف المنظمة؛ وينطبق هذا على نحو خاص على الشباب، مما يوحي بأن التشغيل غير المنتظم هو مرحلة لانتظار الوظيفة العامة. أما الانتقال من القطاع الخاص المنظم إلى القطاع الخاص غير المنظم خلال عقد التسعينات فقد كان ضئيلاً جداً. رغم أن معدلات المحافظة على نفس العمل كانت في أدنى معدل لها بين أصحاب الوظائف في القطاع الخاص المنظم، فإن الأغلبية الساحقة من أولئك الذين تركوا وظائفهم أصبحوا غير نشطين اقتصادياً أو حصلوا على عمل في القطاع العام (McCormick and Wahba, 2004) على وجه الإجمال، فإن النتائج تشير إلى جاذبية وظائف القطاع العام في مصر والدور المحدود الذي يلعبه القطاع الخاص المنظم.

على وجه الإجمال، فإن الأدلة المأخوذة من البلدان الخمسة تشير إلى أن القطاع غير المنظم قطاع كبير في منطقة مينا، ويهيمن عليه الرجال، ويوظف بشكل رئيسي عمالاً غير متعلمين.

3.3 قدرة العمالة على الانتقال بين القطاعات: حالة مصر

إن المعلومات المتوفرة حول المرونة الحركية لقوى العمل في بلدان منطقة «مينا» قليلة جداً، ولذلك فإننا سنناقش حالة مصر، وهي البلد الوحيد الذي تتوفر فيه معلومات حول إمكانية انتقال العاملين بين القطاعات.

بين ثمانينات وتسعينات القرن العشرين، تراجعت المرونة الحركية للعمالة في مصر من 27.7%¹³ إلى 22.6% في التسعينات، حدثت معظم التقلبات على أساس الوضع الوظيفي (30%)، والمهنة (18%)، والنشاط الاقتصادي (13%)، والوضع المنظم/غير المنظم (9%)، وأخيراً القطاع الاقتصادي (7%). من الملفت أن مرونة الانتقال بين القطاعات كانت أقل قبل حقبة التكيف، رغم أن ذلك قد يكون عائداً إلى أن سوق العمل والعمال كانوا يتكيفون مع الإصلاحات من خلال آلية مختلفة وليس من خلال تغيير القطاع.

خرج العديد من العمال من سوق العمل بأكمله، وخصوصاً العمال الأكبر سناً في الفئة العمرية 50-59 عاماً (من خلال التقاعد المبكر). كان الداخلون الجدد إلى سوق العمل يتوجهون، أكثر من أي وقت مضى، إلى القطاع الخاص وإلى التشغيل غير المنظم (Wahba, 2002).

الانتقال بين القطاع العام والقطاع الخاص

في التسعينات، كما في الثمانينات، ورغم محاولات تقليص القطاع العام، بقيت المرونة الحركية للموظفين الحكوميين منخفضة، حيث احتفظ القطاع الحكومي بأعلى معدل لبقاء الموظفين في وظائفهم وهو (86%). رغم أن معدل انتقال عمال الشركات الحكومية ارتفع نتيجة تقليص حجم شركات القطاع العام وبرامج التخصيص التي تم تنفيذها في هذه الفترة في مصر، ليس هناك أي دليل على مرونة حركية أكبر في الانتقال من وظائف القطاع العام إلى وظائف في القطاع الخاص. على العكس تماماً،

¹³ تشير المرونة الحركية إلى أي تغيير في الوضع الوظيفي، أو القطاع الاقتصادي، أو المهنة، أو النشاط الاقتصادي، أو الموقع الجغرافي (أنظر وهبة (2002).

4.3 الهجرة الداخلية

رغم محدودية الانتقال بين القطاعات في بلدان منطقة «مينا»، فإن العاملين يتمتعون بمرونة حركية كبيرة بين المناطق، وبالتالي فإن هجرة العمالة تشكل سمة بنيوية لاقتصادات منطقة «مينا». يظهر الجدول 3.5 صافي الهجرة في بلدان مختارة في منطقة «مينا» للعمالة. غير أن الأردن، ولبنان هما أيضاً بلدان مستوردة للعمالة (وهؤلاء يشكل رئيسي عمال يحلون محل العمال المهاجرين).

خلال سبعينيات وثمانينات القرن العشرين، عندما وجدت الدول المصدرة للنفط (مثل دول الخليج وليبيا) أن خططها التنموية تتعرض للإعاقة بسبب نقص العمالة، بدأت باستيراد أعداد كبيرة من العمال من البلدان المجاورة. وكانت البلدان المصدرة الرئيسية للعمالة في منطقة «مينا» هي البلدان غير المنتجة للنفط، وبشكل رئيسي مصر واليمن، لكن أيضاً الأردن وسورية. إضافة إلى ذلك، فإن بعض البلدان، مثل الأردن ولبنان كانت تصدر العمالة إلى الخليج لكنها كانت تستورد العمالة من بلدان مجاورة مثل مصر. كما أن بلدان شمال أفريقيا كانت تقليدياً تصدر العمالة إلى أوروبا الغربية.

لقد كانت مصر مصدراً رئيسياً للعمالة؛ وقد تطور الطلب على العمالة المصرية بعد الطفرة النفطية الأولى في سبعينات القرن العشرين، ما أدى إلى تدفقات كبيرة من العمال المصريين إلى بلدان الخليج، وخصوصاً إلى السعودية، والكويت، والعراق، وليبيا. وقد قدر (تقديرات الهيئة المركزية للتعبئة العامة والإحصاء) بأن مليون مصري كانوا

يعملون في الخارج عام 1980، وأنه بحلول عام 1986، تضاعف هذا العدد إلى 2.25 مليون. وفي مطلع التسعينات، قدر عدد العمال المصريين رسمياً بـ 2.2 مليون، رغم أن التقديرات غير الرسمية تقارب أربعة ملايين. في أوج عملية الهجرة، كان حوالي 10% من إجمالي القوى العاملة المصرية يعملون في الخارج. وقد لعبت الهجرة الخارجية دوراً هاماً في الاقتصاد المصري خلال العقود الثلاثة الماضية؛ فقد خففت ضغوط العرض من العمالة في سوق العمل المحلية ووفرت العملة الصعبة. أما الآن فقد تراجع الطلب على العمالة المصرية نتيجة لتفضيل بلدان الخليج للعمالة الوطنية أو الآسيوية. وبالتالي فإن الهجرة لم تعد خياراً لاستيعاب فائض العمالة المحلية، وبالنظر إلى الضغوط الديموغرافية على سوق العمل، يتوقع أن تستمر القوى العاملة بالنمو في المستقبل المنظور.

الأردن يصدر ويستورد العمالة في نفس الوقت. بفضل الطفرة النفطية في الخليج في سبعينات القرن العشرين، هاجر مئات آلاف الأردنيين المتعلمين والمهرة بشكل مؤقت إلى الخليج. حوالي ثلث القوى العاملة في الأردن يعملون خارج البلاد غالباً في المهن التي تتطلب مهارات عالية. وكان على الأردن أن يعتمد على العمالة المستوردة كي تحل محل مهاجريه، وتشير التقديرات إلى أن حوالي ربع القوى العاملة في المملكة يتكون من العمال الأجانب، الذين يشغلون في الغالب مهناً منخفضة الأجر لا يقبل بها سكان البلاد – ما يشير إلى بعد إضافي لتجزؤ سوق العمل المحلية في الأردن.

لبنان، كالأردن، يصدر ويستورد العمالة. وقد كانت الحرب الأهلية مسؤولة إلى حد ما عن تدفق

الجدول 5.3 صافي الهجرة في بلدان منطقة «مينا» (بالآلاف)

البلد	1970	1980	1990	2000
الجزائر	-200.06	6.22	-70.00	-184.88
مصر	-150.17	-750.00	-550.00	-500.00
الأردن	287.83	-79.79	75.22	35.00
لبنان	-60.00	-285.00	-320.00	-30.00
المغرب	-217.74	-208.98	-175.00	-300.00
سورية	-15.00	-125.00	-45.00	-30.00
تونس	-144.52	-16.72	-23.00	-20.00
اليمن	-275.00	-75.00	-50.00	-50.00

المصدر: مؤشرات البنك الدولي للتنمية العالمية والتمويل التنموي العالمي (نيسان 2005).

3. المرونة الحركية للعمالة وتجزؤ سوق العمل

وخلال فترة خمس سنوات - 1999-2004 - غادر 76,000 شخصاً البلاد وعاد إليها 28,000 منهم ومع تدفق سنوي بمعدل 10,000 شخص سنوياً، يشكل هذا مجرد جزء صغير من عدد الأشخاص العاطلين عن العمل ومن القوى العاملة.

5.3 ملاحظات ختامية

من خلال هذه المراجعة للمرونة الحركية للعمالة في بلدان منطقة «ميناء»، أي مصر، والأردن، ولبنان، والمغرب، وتونس، تشير الأدلة إلى انخفاض درجة المرونة الحركية لقوى العمل المحلية. ويأتي هذا نتيجة لثلاثة تشوهات رئيسية في سياسات سوق العمل. أولاً، لا يزال القطاع العام يلعب دوراً رئيسياً في توفير فرص العمل والوظائف المرغوبة، مما يجعل الانتقال من هذا القطاع مكلفاً للغاية (مصر على سبيل المثال). ثانياً، لا يزال القطاع الخاص المنظم اصغر من أن يتمكن من توفير ما يكفي من فرص العمل والوظائف المغرية لقوى العمل المتنامية (في مصر والمغرب على سبيل المثال). وأخيراً فإن أنظمة العمل فيما يتعلق بالتشغيل والصرف من العمل أدت إلى حدوث تصلب في سوق العمل (المغرب على سبيل المثال). تم اقتراح توصيتان لتطوير أسواق عمل مرنة تقوم بتوزيع الموارد البشرية وتستفيد منها على نحو كفؤ. أولاً، يبقى ترشيد القطاع العام أولوية، حيث يتركز دور الحكومة في الاقتصاد على تقديم الخدمات العامة بدلاً من إنتاج السلع والخدمات. ثانياً، هناك حاجة لتوفير بيئة أعمال مناسبة في القطاع الخاص تشجعه وتمكنه من لعب دور أكثر فعالية في توفير فرص العمل.

غير أنه، وبالنظر إلى ندرة البيانات حول المرونة الحركية لقوى العمل في المنطقة، فلا بد من الاستثمار في بناء مصادر بيانات مناسبة، مثل مسوحات قوى العمل الطولية ومسوحات المرونة الحركية، التي تمكن من الخروج بفهم أفضل لديناميات أسواق العمل في هذه البلدان. هناك العديد من الفجوات في المعارف التي ينبغي للأبحاث المستقبلية أن تعالجها، أولاً فيما يتعلق بالقطاع غير المنظم، وثانياً فيما يتعلق بالعمال. ما هو الدور الذي يلعبه القطاع غير المنظم وإلى أي أحد «يخرج العمال من هذا القطاع؟ هل يستجيب أصحاب المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر إلى الفرص الجديدة ويتكيفون مع التغيرات الاقتصادية؟ هل تصبح الشركات متناهية الصغر في القطاع غير المنظم منظمة أو يكبر حجمها بمرور الوقت؟

المهاجرين اللبنانيين إلى الخارج، رغم أنه من المثير للانتباه أن معدل الهجرة لم ينخفض بشكل كبير بعد الحرب بل بقي ثابتاً حتى عام 2001. يقدر بأن 600,000 لبناني هاجروا منذ عام 1975، 45% منهم غادروا بعد نهاية الحرب. وكان المقصد الرئيسي هو بلدان الخليج في السبعينات، وبعد ذلك أوروبا وأميركا الشمالية. ولبنان، كالأردن، اعتمد أيضاً على العمالة المستوردة الرخيصة من البلدان العربية المجاورة. كما أن هناك أدلة تشير إلى أن سوق العمل مقسم حسب الجنسية: العمال الأجانب يقومون بالأعمال منخفضة الأجر التي لا يرضى المواطنون بالقيام بها بسبب الأعراف الاجتماعية التي تضع وصمة على هذه الأعمال.

أنماط الهجرة في بلدان شمال أفريقيا تختلف قليلاً، حيث أن معظم المهاجرين يقصدون أوروبا الغربية. وبشكل المغاربة الجنسية الأكبر بين مهاجري شمال أفريقيا إلى أوروبا. يقدر عدد المغاربة الذين يعيشون ويعملون في أوروبا بحوالي ثلاثة ملايين نسمة، أي 10% من إجمالي عدد السكان. بدأت الهجرة من المغرب في مطلع الستينات ومرت بعدة مراحل. في الستينات، كانت الهجرة تشمل بشكل رئيسي العمال غير المهرة استجابة للطلب من الاقتصادات الأوروبية التي كانت تمر في مرحلة توسع سريع (وخصوصاً فرنسا، وهولندا، وألمانيا، وبلجيكا). وكانت التدفقات تنظم في البداية عن طريق اتفاقات ثنائية توقع بين المغرب والبلد المضيف (فرنسا بشكل رئيسي). غير أن الركود الاقتصادي في أوروبا في السبعينات أدى إلى تراجع الطلب على العمالة الأجنبية، وبالتالي، تم فرض قيود جديدة على الهجرة (على سبيل المثال، اقتصر الأمر على السماح بلم شمل الأسر فقط) وفي مطلع التسعينات، أصبحت إيطاليا وإسبانيا مقصدين يحظيان بالشعبية لدى مهاجري شمال أفريقيا.

يقدر عدد المغتربين التونسيين في العالم بحوالي 600,000 شخص، ما يشكل 15% من القوى العاملة في البلاد. حوالي 70% من المهاجرين يعملون في فرنسا؛ كما قدمت تونس العمالة المهاجرة أيضاً لإيطاليا وألمانيا. حدثت أكبر موجات الهجرة في السبعينات، وإلى درجة أقل في الثمانينات والتسعينات. أما في الوقت الحاضر فقد انخفضت تدفقات الهجرة مع انحسار الفرص أمام الهجرة الشرعية بشكل حاد - باستثناء العاملين ذوي المهارات العليا تشير البيانات الأولية من التعداد العام للسكان في تونس عام 2004 إلى أنه

إصلاحات سياسات التشغيل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ماذا يحدث للعمال نتيجة لتقليص حجم القطاع العام
وبرامج التخصيص؟ هل يصبح العمال عاطلين
عن العمل لفترة من الزمن؟ هل ينضم العمال
المسرحون إلى القطاع الخاص، هل يتمتع العاملون
ذوي التحصيل العلمي الأفضل بقدر أكبر من
المرونة الحركية؟ هل يسهل رأس المال البشري
إعادة توزيع العمال؟

4

4. مؤسسات سوق العمل وسياسات التشغيل

أدت مرحلة مبكرة من الإصلاح في تونس إلى وضع وثائق سياسات (أوراق استراتيجيات وطنية، على سبيل المثال) وتصميم إجراءات فعالة لسوق العمل. وبشكل عام فإن سياسة التشغيل التونسية محددة في إطار خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية، التي تضع أهداف وأولويات التشغيل لفترات تتكون كل منها من خمس سنوات. وقد احتوت خططها الأخيرة (اللتان تشيران إلى فترتي 1995-2000 و 2000-2005) على إجراءات لتوفير المزيد من فرص العمل من خلال الاستثمار في القطاعات المنتجة، وتكييف سياسات التعليم والتدريب مع احتياجات الاقتصاد، وتحسين المؤهلات على جميع المستويات من خلال برامج التدريب، وتشجيع المبادرات الخاصة والعمل الحر من خلال سياسة فعالة للشركات الصغيرة والمتوسطة. كما تم إنشاء مرصد وطني للتشغيل والمؤهلات لجمع وتحليل البيانات المتعلقة بالتشغيل والتدريب المهني. ونصت إستراتيجية أخرى على مزيد من الإجراءات لتطوير القطاع الخاص، وتعزيز الدور الذي تلعبه الجهات، وتقوية

بدأت البطالة الهائلة بين الشباب في منطقة «مينا» بالتطور إلى مشكلة خطيرة منذ مطلع التسعينات. وبالتالي، فإن توفير فرص العمل بات أحد المشاغل الرئيسية للحكومات. ونتيجة لبرامج التكيف البنوي التي تم تنفيذها منذ مطلع التسعينات، بات هناك توجه نحو التخصص، والإصلاح الإداري، وتقييد التشغيل في القطاع العام كوسائل لخفض الإنفاق. في هذا السياق، بدأ التشغيل في احتلال موقع مركزي على الأجندة السياسية وأصبح موضوعاً متكرراً في الخطب والبيانات الرسمية التي تطلقها السلطات في منطقة «مينا». لقد تم إحداث بعض التغيرات الجزئية التي حاولت معالجة المشاكل الملحة التي تطرأ في فترة ما، إلا أن الحاجة الملحة لإصلاح سوق العمل لم تؤدي بعد إلى تطوير سياسة شاملة على المستوى الوطني و/أو المستويات الإقليمية. والتحدي هو تطوير استراتيجيات شاملة ومتعددة الجوانب يتم تنسيقها بين مختلف مجالات السياسات (على سبيل المثال، الاقتصاد، السياسة الاجتماعية، التعليم والتدريب).

ديسمبر 2004 تضم برامج توظيف وطنية والاستثمار في المشاريع العملاقة، وتحديث خدمات التشغيل، وتحديث وتطوير القطاع غير المنظم، وبرامج التشغيل الطارئة.

في خطة عام 2004، تم استهداف قطاعات السياحة، والزراعة، والبتروكيميايات، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل الاستثمار بوصفها قطاعات تستعمل عمالة كثيفة وتحقق قيمة مضافة مرتفعة. كما كان هناك خطط لتطوير برنامج تصدير عمالة يستهدف البلدان العربية وبلدان أخرى، وبرامج تدريب تهدف إلى تزويد القوى العاملة بالمؤهلات اللازمة في مجالات التسويق، واللغات والحواسيب. غير أن هذه الأهداف الطموحة كانت أشبه بقائمة من الأمنيات وبالتالي لم يتم تنفيذها حتى الآن من قبل الحكومة. وتم وضع عدد من الهيكليات (قانون عمل جديد، وصندوق وطني للتدريب، ومجلس لتطوير الموارد البشرية) للمساعدة في تحقيق أهداف التنمية؛ غير أنه وبسبب غياب الحوافز المقدمة إلى القطاع الخاص، للاستثمار في الأنشطة ذات العمالة المكثفة، كانت النتيجة مستويات استثمار متواضعة وأنماط استثمار منحازة نحو الصناعات ذات العمالة المكثفة (Fawzi, 2002). وتم مؤخراً تعديل تشريعات تتعلق بالاستثمار والأسواق المالية لتحسين مناخ الاستثمار، وتم إحداث قانون ضريبي جديد يهدف إلى توحيد الضرائب على الشركات والأعمال وتخفيضها وتقديم إعفاء لمدة عشر سنوات للمناطق الصناعية الجديدة. غير أنه ليس هناك رابط بين أي من هذه الحوافز أو الإعفاءات الضريبية وتوفير فرص العمل أو مستويات التشغيل (El Ehwani, 2004).

في الأردن، تعتبر البطالة والفقر أولويتين رئيسيتين من قبل الحكومة. غير أن سياسات التشغيل الحالية مجزأة وغير منتظمة، ومؤقتة في معظم الأحيان، وتأتي غير متجذرة في الأجهزة البيروقراطية (Mryyan, 2005). وقد نفذت الحكومة سياسات تقييدية فيما يتعلق بالعمال الأجانب كعلاج جزئي للبطالة المحلية. ويتم تنظيم عمل العمالة الأجنبية بيروقراطياً من خلال أذونات العمل، والهدف الحالي هو تقليص عدد العمال الأجانب في البلاد واستبدالهم بالأردنيين غير المهرة العاطلين عن العمل. كما أن هناك مؤشرات على وجود إستراتيجية ضمنية لتصدير العمالة في الوثائق الحكومية، حيث يُنظر إلى الهجرة بوصفها حلاً للعرض بالغ التوفر من العمالة؛ غير أن هذا الحل

برامج التشغيل، وتشجيع العمل في الخارج. لقد ساهم النمو الاقتصادي المستمر (وخصوصاً في قطاعات الخدمات والتصنيع) وتنفيذ برامج التشغيل (وخصوصاً التدريب) في تحسين ظروف سوق العمل، غير أن التشغيل يبقى تحدياً في تونس، حيث يستمر معدل البطالة في الارتفاع في سوق عمل هو في الأساس عرضة للمخاطر (Ayadi, et al., 2005).

لقد تطورت الأهمية التي يحظى بها التشغيل على الأجندة السياسية المغربية خلال العقود الماضية استجابة إلى طبيعة المشاكل التي تميز سوق العمل في البلاد، وخصوصاً المعدلات المرتفعة للبطالة بين الخريجين الشباب. وينزع هذا النوع من البطالة إلى الارتفاع في سياق يكون فيه العمال بشكل شاسع غير متعلمين وغير مؤهلين، ويعود جزء كبير منها إلى وجود عدد غير كاف من الشواغر في القطاع الخاص وإلى حقيقة أن ليس كل الشباب قابليين للتشغيل في القطاع الخاص. في المغرب، أدى وجود عرض كبير من العمالة غير المتعلمة (خريجو المدارس والمتسربون منها) وطغيان الوظائف التي لا تحتاج مهارات في سوق العمل إلى ظروف مواتية للتشغيل المؤقت، ومعدل مرتفع لدوران العمال وتغيرات في العرض والطلب حسب الأجور. في نهاية التسعينات، أدى الفقر المتزايد ومناخ من التغيير السياسي إلى تصميم سياسة اجتماعية أوسع لمعالجة البطالة. وضمت الإستراتيجية التي تم تنفيذها لتحسين الاحتمالات المستقبلية للأشخاص المهرة العاطلين عن العمل ترتيبات تنظيمية جديدة (تشريعات عمل جديدة وتعديلات في التشغيل في القطاع العام) وإجراءات فعالة لتوليد فرص العمل في القطاع الخاص تهدف إلى تخفيض تكاليف التشغيل، وتشجيع المرونة والعمل الحر (Bougroum and Ibourk, 2003). بالنسبة للعمال غير المهرة، أشركت الحكومة شركاء آخرين (وكالات التنمية، والمنظمات غير الحكومية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) في إستراتيجية أوسع تهدف إلى محاربة الفقر. وشملت الإجراءات تطوير برامج أشغال عامة، والتمويل المشترك لمشاريع التنمية المحلية، وتقديم القروض الصغيرة للأنشطة المولدة للدخل. ولم يتضح بعد ما إذا كانت هذه الإجراءات والتشريعات الجديدة (ميثاق وطني للتعليم والتدريب وقانون عمل جديد) ستوفر فرصاً أفضل للتشغيل وتنسيق السياسات.

في مصر، تم إطلاق عدد من خطط توليد الوظائف في أعوام 1997، 1999، 2000، وآخرها في

4. مؤسسات سوق العمل وسياسات التشغيل

التشغيلية. يمكن تصنيف هذه السياسات على ثلاثة مستويات: مجالس استشارية رفيعة المستوى لتوجيه السياسات، والوزارات النازمة على المستوى الوطني، ووكالات مستقلة تعمل في الأغلب على المستويات المحلية. المجالس الاستشارية التي يرأسها بشكل عام موظفو خدمة مدنية رفيعو المستوى في الوزارات والمؤسسات العامة، مسؤولة عن تنفيذ سياسات التشغيل الحكومية¹⁴.

غير أن هذه المقاربة تعني أنه لا يتم السعي للحصول على معارف مستقلة للتأثير في التغيرات التي يتم إحداثها في سياسات التشغيل الحكومية. أما وزارات العمل، التي تدعمها في الغالب هيئات عامة ترتبط بها، فهي المؤسسات الرئيسية التي تنظم أسواق العمل.

رغم الدور المركزي الذي تلعبه وزارات العمل في تنظيم سوق العمل، فإنها لا تتمتع بوظائف محددة بوضوح فيما يتعلق بسياسات التشغيل و/أو أنها تفتقر إلى أدوات تنفيذ هذه السياسات. في لبنان، على سبيل المثال، لا يحتوي تفويض وزارة العمل على بنود واضحة لتطوير سياسات توظيف أو توليد فرص عمل، رغم أنها مسؤولة عن شؤون العمل، وإعداد، وتنسيق وتنفيذ الإجراءات الاجتماعية وتلك المتعلقة بالعمالة. الأردن أيضاً بحاجة إلى تغييرات رئيسية في وزارة العمل إذا أريد لها أن تلعب دوراً في التنمية الاقتصادية للبلاد. فوزارة العمل الأردنية لا تضطلع، على سبيل المثال، بمسؤوليات واضحة فيما يتعلق بإنتاج معلومات سوق العمل، والإرشاد والتوجيه المرتبط بالمسيرة المهنية للأفراد، أو التدريب، أو إعادة هيكلة عملية التشغيل الناجمة عن التخصص، أو تنسيق وإدارة برنامج التقاعد.

في مصر، وزارة القوى العاملة والهجرة مسؤولة نظرياً عن تصميم السياسات الهادفة إلى الاستعمال الكفؤ للموارد البشرية، وتوظيف الخريجين، وتطوير سياسة وطنية للتدريب، وجمع البيانات والمعلومات المتعلقة بسوق العمل. غير أنه يبدو أن دورها الرئيسي هو في الواقع، العمل كوكالة توظيف عامة، من خلال إدارة مكتب يوزع المرشحين المؤهلين للوظائف المضمونة في الهيئات الحكومية وشركات القطاع العام¹⁵. في تونس، أفضت التغييرات التنظيمية إلى تحسن في

يتأثر على نحو متزايد بالسياسات التقييدية التي تتبعها البلدان المضيفة. وقد عينت الحكومة الأردنية مؤخراً ملحقين خاصين لشؤون العمالة في بلدان الخليج وليبيا، بهدف تطوير فرص العمل للأردنيين ذوي المهارات المنخفضة والمرتفعة في الخارج – وهو إجراء لجأت إليه بلدان أخرى في منطقة «مينا».

في لبنان، ركزت السياسات على الإنعاش الاقتصادي وإعادة البناء في أعقاب الحرب الأهلية. وقد اتبعت المقاربة الرسمية لموضوع التشغيل نمطاً ليبرالياً، أي أن تطوير القطاع الخاص من شأنه أن يحل كافة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، بما فيها مسألة التشغيل. لاشك أنه قد تم تحقيق إنجازات في مجال إعادة البناء؛ لكن ورغم الإنفاق الكبير، فقد فشلت محاولات تحفيز سوق العمل، حيث أن العمال الذين يتم تشغيلهم في مواقع البناء هم في الغالب من العمال غير المهرة أو العمال غير اللبنانيين. وقد تأثر القطاع الإنتاجي على نحو سيء بمعدلات الفائدة المرتفعة (نتيجة لعملية إعادة الإعمار)، ودفع الضرائب غير المباشرة، والكلفة المرتفعة للخدمات العامة. وقد صاحب هذا النمو البطئ ارتفاع كبير في معدلات البطالة والهجرة. رغم ذلك، تبقى السلطات غير مقتنعة بالحاجة إلى إجراءات لتوليد فرص العمل، ولا ينظر إلى العمال المهاجرين كمشكلة أو كمنافسين للعمال اللبنانيين، على أساس أن مستويات مهاراتهم تعتبر مكملة للمهارات الموجودة. على وجه الإجمال يبدو أن قضية التشغيل في لبنان دُفعت جانبا في مواجهة المشاكل السياسية الكبيرة في البلاد.

يركز هذا الفصل على خمسة عناصر رئيسية في أنظمة سوق العمل في منطقة «مينا»، وهي مؤسسات التشغيل المسؤولة عن وضع وتنفيذ السياسات، والشركاء الاجتماعيون وتشريعات العمل، وسياسات العمل الفعالة، وأنظمة التدريب المهني.

1.4 مؤسسات وضع السياسات

تضطلع بإدارة سوق العمل في منطقة «مينا» مؤسسات عامة مختلفة؛ وبالتالي فهذه السوق مجزأة سواء على مستوى السياسات أو على المستويات

¹⁴ في تونس، يعتبر المجلس الأعلى لتطوير الموارد البشرية مثلاً على المجلس الاستشاري الذي يصدر آراء حول العديد من أوجه سياسات التشغيل، والتعليم والتدريب.

¹⁵ تم إحداث برنامج ضمان التشغيل في 1961/1962 ليشمل خريجي الجامعة. وفي عام 1964 تم توسيعه ليشمل خريجي المدارس الثانوية المهنية والفنية.

عن عمل وينظمون التطابق بين الباحثين عن عمل والشواغر في سائر أنحاء البلاد. غير أن هذه المكاتب لا تتمتع بالقدر الكافي من الكفاءة - من حيث بنيتها التحتية، ومؤهلات موظفيها، وأنظمة المعلومات - كي تكون قادرة على الاستجابة بشكل فعلي لاحتياجات الباحثين عن عمل وأرباب العمل، الذين يحجمون حتى الآن عن استعمال خدماتها. أما خدمات تقديم المشورة فلا وجود لها تقريباً.

في لبنان، رغم إعادة فتح المؤسسة الوطنية للاستخدام (التي تعرضت مكاتبها وسجلاتها للتدمير خلال الحرب الأهلية) في عام 1995، فإنها تستغرق وقتاً طويلاً في العودة إلى العمل بشكل فعال. حتى وقت قريب، كان للمؤسسة مكتب استخدام واحد في بيروت. في الفترة الواقعة بين عام 1998 وعام 2005، تلقت المؤسسة حوالي 1,370 طلباً للحصول على عمل سنوياً، وكان المعروض السنوي من الوظائف حوالي 450. كان حوالي 210 صاحب عمل يدخلون سوق العمل كل عام، مما يعني أن التشغيل من خلال مكتب الاستخدام لم يتعدى 15% من المتقدمين. بالنظر إلى أن هناك حوالي 35,000 داخل جديد إلى سوق العمل سنوياً ووجود حوالي 150,000 موظف في لبنان، فإن هذا يشكل مجرد قطرة في محيط. ما يفسر الدور المحدود الذي يلعبه مكتب الاستخدام هو ندرة الموارد البشرية والمالية. رغم أن عدد الموظفين المتوقعين للمؤسسة كان في البداية 107 موظفين، فإن المؤسسة تعمل حالياً بـ 38 موظفاً فقط.

في المغرب، جرى مؤخراً تحسين الإطار المؤسسي لخدمات التشغيل العامة. لقد تم إنشاء وحدات جديدة لتكون مسؤولة عن وظائف محددة، على سبيل المثال هناك الآن هيئة جديدة هي الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات مسؤولة عن البرامج الهادفة إلى التوسط بين الباحثين عن عمل وأصحاب العمل، وتساعد في الاندماج وتوليد فرص العمل. وكما في المغرب، فقد أدركت تونس أهمية خدمات التشغيل وحسنتها إلى حد أن البعض بات يعتبرها نموذجاً يحتذى في المنطقة. لدى الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل،¹⁷ ومهمتها تنفيذ سياسات التشغيل الحكومية ودعم التشغيل، ولها شبكة تتكون من 67 مكتباً، وهذه بدورها لها

أوضاع التشغيل. أعطى مرسوم تشريعي صدر في عام 2002 الوزارة المعنية (وزارة التشغيل والإدماج المهني للشباب) المهمة العامة المتمثلة في وضع سياسة توظيف حكومية مفصلة وتقييم نتائج هذه السياسة. وفي هذا الإطار، فإن الوزارة مسؤولة عن مشاريع أبعد مدى مثل تيسير دخول الباحثين عن عمل إلى أسواق العمل الوطنية والدولية، وتشجيع العمل الحر، وتعزيز المرونة الحركية للعاملين.

ورغم وجود خدمات التشغيل العامة المرتبطة بوزارات العمل في كل بلدان منطقة «مينا» تقريباً، غير أنها تنزع للعمل بأساليب قديمة في تشغيل العمالة. علاوة على ذلك فهي بيروقراطية وتفشل في الاستجابة لواقع سوق العمل. ونظراً لعدم توفر برامج مساعدات للعاطلين عن العمل تشترط من الباحثين عن عمل تسجيل أنفسهم، وحيث أن الوصول إلى الوظائف تحكمه بشكل رئيسي شبكة من العلاقات الاجتماعية، فإن الطريقة الوحيدة لاجتذاب الباحثين عن عمل تتمثل في تقديم خدمات توظيف كفوة تستجيب للاحتياجات الحقيقية. يمكن لخدمات التشغيل العامة الفعالة أن تقلص من المخاطرة بإقصاء العمال المحرومين اجتماعياً الذين لا يتمتعون سوى بعدد محدود من الصلات الاجتماعية، وبالتالي تشكل ثقلاً موازياً لنفوذ شبكات العلاقات الاجتماعية في القطاع الخاص ويمكن الشركات من توسيع القاعدة التي تستمد منها موظفيها (Bourgroum and Ibourk, 2000). غير أن مثل هذه الوكالات محكوم عليها بالفشل ما لم يتم تأسيس روابط فعالة مع القطاع الخاص وما لم تتم الاستجابة بشكل مناسب لاحتياجاته من العمالة.

رغم أن الأردن يمتلك شبكة لا مركزية واسعة تتكون من 22 مكتب عمل، إلا أن هذه المكاتب لا تستجيب على نحو مرض للطلب على خدمات التشغيل التي يحتاجها المجتمع بشدة. فالمكاتب سيئة التجهيز، والإجراءات قديمة، ولا تتوفر للعاملين فيها أبسط أشكال الدعم من حيث تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والموظفون غير مؤهلين. حوالي 90% من الباحثين عن عمل لم يستعملوا أبداً مكاتب العمل أو خدمات تقديم المشورة¹⁸. في مصر 360 مكتب عمل حكومي يسجلون الباحثين

¹⁶ طبقاً لمریان (2005) فإن 63% من الباحثين عن عمل يزورون الشركات مباشرة، و 13% يبحثون في إعلانات الوظائف في وسائل الإعلام، و 12% يستعملون الصلات الشخصية والعائلية، وحوالي 6% ينتظرون الإعلانات الحكومية عن شواغر في الأردن.

¹⁷ الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل هي هيئة ذات طابع صناعي وتجاري، تم إحداثها بالقانون رقم 11-93 بتاريخ 17 شباط/فبراير 1993.

4. مؤسسات سوق العمل وسياسات التشغيل

المسؤولة عن سياسات الاقتصاد الكلي (القضايا المالية، والنقدية وشؤون الموازنة)، والسياسات القطاعية (الخطط التنموية، وخطط الصناعة، والزراعة، والتجارة، والسياحة، الخ) والسياسات الاجتماعية (التعليم، وتخطيط الأراضي، وبرامج المعونة والتضامن الاجتماعية). غير أن الوزارات لا تمارس قدراً كبيراً من التحكم بهذه السياسات ولا تسهم كثيراً في تنسيقها. وينعكس الدور الهام الذي يلعبه القطاع العام في الاقتصاد في النفوذ الذي تتمتع به مؤسسات التشغيل العامة والذي يفوق نفوذ مكاتب التشغيل الأخرى. وقد استند التشغيل في القطاع العام تقليدياً إلى المؤهلات، وإجراء المسابقات المفتوحة للحصول على وظائف في هذا القطاع. وهذه الإجراءات ليست دائماً شفافة، حيث هناك دائماً اللجوء إلى شبكة العلاقات الخاصة والزيابئية. رغم أن الأجور في القطاع العام انخفضت من حيث القيمة الاسمية والفعلية، فلا زالت الوظائف العامة تجتذب العديد من الشباب (وخصوصاً الإناث)، بالنظر إلى ظروف العمل الأفضل ومزايا الضمان الاجتماعي الكريمة.

في الأردن، هناك إدارة مركزية للتشغيل العام (ديوان الخدمة المدنية) مرتبطة مباشرة برئيس الوزراء، وهي مسؤولة عن تعيين الموظفين في جميع الهيئات والمكاتب العامة. يخضع نظام التشغيل العام لأنظمة صارمة وهدفه المعلن هو تحسين كفاءة وأداء القطاع العام وتطبيق مبادئ العدالة والمساواة والشفافية. ورغم تراجع التشغيل في القطاع العام، فلا زالت هيئة التشغيل هذه تلعب دوراً مركزياً في سوق العمل. خلال السنوات الإحدى عشرة الماضية، شهدت هذه الهيئة زيادة في عدد طلبات التشغيل بمعدل يزيد عن 100% (من 77,625 متقدماً في عام 1992 إلى 168,133 متقدماً في عام 2003)، على الأغلب نتيجة للاستقرار، والأمان، وساعات العمل الأقل في الوظائف الحكومية. في مصر، لا زال التشغيل المضمون في الخدمة المدنية بالنسبة لخريجي التعليم الثانوي والعالي سياسة معمولاً بها منذ عام 1963، حيث هناك نظام مركزي لتوزيع القوى العاملة يضع الخريجين في وظائف في شركات القطاع العام وفي الخدمة المدنية. وقد أدى وجود أعداد من الموظفين في القطاع العام

مكاتب فرعية، وتشكل كلها معاً جسماً مترابطاً في خدمة الباحثين عن عمل وأصحاب العمل. تقدم هذه المكاتب والمكاتب الفرعية التدريب، وتقدم خدمات للشركات، والباحثين عن عمل والمستثمرين الشباب، بهدف تقديم الحوافز لسوق العمل في مختلف قطاعات الاقتصاد.

تلعب الوزارات ومكاتب التشغيل العامة، مع بعض الاستثناءات، دوراً هامشياً في أسواق العمل في منطقة «مينا»، ويعود ذلك إلى حد كبير إلى افتقارها إلى العدد الكافي من الموظفين، وعدم وجود البنية التحتية المناسبة وأنظمة المعلومات، وتلقيها لموارد مالية محدودة للاستثمار أو لتحسين الخدمات، وعليها أن تتحمل الضغوط والتدخلات من الجهات العليا، كما أن موظفيها لم يتلقوا تدريباً كافياً (وفي بعض الأحيان تتفاقم مشاكل الموظفين بسبب كثرة عددهم¹⁸ وغالباً ما يكون العدد الكبير من الموارد البشرية المتوفرة غير قادر على تقديم المرشحين الذين يتمتعون بالمهارات اللازمة، وغياب التوازن هذا بين الكمية والنوعية كثيراً ما تفاقمه حقيقة أن التعيينات هي سياسية في الغالب¹⁹). وتشكل هذه القضية مشكلة أيضاً للخدمات المدنية في العديد من بلدان منطقة «مينا». علاوة على ذلك، فإن تفويضات الوزارات ومكاتب العمل لا تحتوي على تركيز كاف على تطوير سياسات توظيف، رغم أن بعض التغييرات التنظيمية التي أجريت مؤخراً حسنت من هذا الحال بعض الشيء؛ على سبيل المثال، فإن عدداً من اللجان والهيئات المشتركة تم تأسيسها بحيث يكون كافة الشركاء المعنيين ممثلين فيها، بما في ذلك الشركاء الاجتماعيين، غير أن التعامل غالباً ما يقتصر على الحضور الرسمي للاجتماعات، كما أن اللجان التشاورية والتنسيقية لا تعمل في الغالب. وهكذا، لم تتمكن هذه الهيئات حتى الآن من الوصول إلى النقطة التي يمكنها عندها المشاركة في صياغة السياسات أو الاضطلاع بمسؤوليات معالجة مشاكل التشغيل. علاوة على ذلك، فإن كل لجنة تنزع إلى العمل في عزلة عن اللجان الأخرى.

خارج الوزارات والهيئات التابعة لها، يتأثر أداء سوق العمل على نحو مباشر بالإجراءات التي تتخذها الدوائر الوزارية والهيئات العامة الأخرى

¹⁸ أكد أحد المسؤولين المغاربة الذين تمت مقابلتهم أن بإمكانه تشغيل مكتبه بـ 25% إلى 30% من العدد الحالي للموظفين. كما أكد أنه يقضي الكثير من الوقت في معالجة قضايا تنظيمية ناشئة عن ارتفاع عدد الموظفين.

¹⁹ لقد تأسس مبدأ التشغيل العام، الذي ينظر إليه على أنه طريقة في مكافحة بطالة الخريجين، على أساس الشهادة؛ وبالتالي فإن معظم الموظفين لا يتمتعون بالمهارات والكفاءات اللازمة للعمل في واحدة من هذه المؤسسات.

مليون عامل). وهذه الأرقام ليست ذات دلالة كبيرة، حيث أن معظم العمال الموظفين في القطاع العام يصبحون أعضاء في النقابات بشكل آلي. يقدر دي غوبي ونيسبورفا (2005) عدد أعضاء النقابات في القطاع الخاص بـ 25% من العدد الإجمالي للعاملين في هذا القطاع. النقابات في القطاع الخاص منظمة حسب تسلسل مركزي يأتي في قمة هرمها الاتحاد العام لنقابات العمال، الذي يضم 23 نقابة قطاعية. ويمثل كل قطاع من قطاعات الاقتصاد عادة باتحاد واحد، وتقسّم النقابات الثلاث والعشرين إلى 1,751 لجنة. وهذه الاتحادات ممثلة في المجلس الوطني للأجور وفي المجلس الأعلى لتطوير الموارد البشرية. وهناك روابط وثيقة بين قيادة الاتحادات والحكومة، غير أن هذه العلاقات غالباً ما تكون أبوية. كانت اتحادات نقابات العمال المصرية نشيطة جداً في برامج التخصيص التي أطلقتها الحكومة ولعبت دوراً هاماً في المفاوضات المتعلقة بصرف العاملين من الخدمة (ترتيبات التقاعد المبكر، والتعويضات المقطوعة، وإعادة التدريب، الخ). غير أنه لا يمكن للاتحادات أن تشارك بشكل مباشر في المفاوضات مع الإدارة في المؤسسات التي يقل عدد العاملين فيها عن 50 شخصاً؛ وهذا يمثل تقييداً خطيراً بالنظر إلى الحجم الصغير لمعظم الشركات. أكبر منظمات أرباب العمل هي اتحاد الصناعات المصرية، وجمعية رجال الأعمال المصريين، وجمعية المصدرين المصريين. وأرباب العمل المصريين فعالون في تشكيل مجموعات ضغط سياسية.

الشركاء الاجتماعيون في الأردن مشتتون من حيث التنظيم، حيث تنقسم منظمات أرباب العمل حسب القطاعات والمناطق، وحيث تنظم اتحادات العمل على أساس قطاعي، وحيث توجد اتحادات تضم في عضويتها عاملين في القطاع العام والخاص. تتمتع الاتحادات بتمثيل ثلاثي في مجالس هيئة التدريب المهني والضمان الاجتماعي الوطني - لجنة قانون العمل. غير أن تأثيرها في سوق العمل الأردني لا يذكر، كما تشير التقارير (Mryyan, 2005). رغم أن قادة هذه المنظمات يستشارون أحياناً من قبل وزارة العمل، إلا أنها تفتقر إلى البنى التحتية التنظيمية، والقانونية، والمعلوماتية بحيث تصبح غير قادرة على التأثير في صناعة القرار. على عكس انعدام فعالية الاتحادات، فإن الجمعيات المهنية (المحامون، والمهندسون، والأطباء، وأطباء الأسنان، والصحافيون، ومدققو الحسابات، الخ) تلعب أدوراً هامة - وخصوصاً في حماية مصالح أعضائها - من حيث ممارسة بعض النفوذ على

تزيد عن حاجته إلى الحد من التشغيل منذ منتصف الثمانينات، ومع ازدياد طول فترة انتظار الوظائف الحكومية (تكون فترة الانتظار في بعض الأحيان عشر سنوات)، فإن دور التشغيل العام بات أقل أهمية.

2.4 الشركاء الاجتماعيون

إن المشاركة الفعالة وتقاسم التكاليف، من خلال الشراكات الثلاثية، أداة هامة لتحقيق التنفيذ الفعال والتمويل المناسب لسياسات سوق العمل. إن قيام حوار اجتماعي فعال ووجود تنظيمات قوية لأصحاب العمل والعمال يساعد في تحسين ظروف سوق العمل وأدائه. في كل بلدان منطقة «مينا» تقريباً، هناك آليات قانونية تحمي نقابات العمال وحقوق التفاوض الجماعي للشركاء الاجتماعيين. كما أن اتحادات منظمات العمال وأرباب العمل ممثلة في اللجان والهيئات الوطنية، غير أن علاقاتها مع الحكومة تقتصر على الحضور الرسمي للاجتماعات. ويعود ذلك بشكل رئيسي إلى ضعف القطاع الخاص ونقابات العمال على حد سواء، والطبيعة الأبوية للعلاقة بين الدولة والشركاء الاجتماعيين. وتنزع معدلات العضوية في النقابات إلى الانخفاض بسبب ضيق القاعدة الاقتصادية، وصغر القطاع الخاص وطغيان القطاع الزراعي والقطاعات التجارية الصغيرة. تعمل معظم النقابات في شركات القطاع العام، حيث تطبق أنظمة العمل منذ زمن بعيد. وهذا غير مفاجئ، لأن كل شركات التصنيع أنشئت في الأصل من قبل الدولة ولا زالت الدولة تسيطر عليها. يكون أصحاب العمل أقوى عند وجود شركات خاصة كبيرة نسبياً (لبنان وتونس). في الحالات الأخرى، قد يكون لنقابات العمال روابط عضوية بالأحزاب السياسية أو الحكومات وبالتالي فهي تستطيع التأثير في السياسات (المغرب). حتى عندما تتاح الفرصة للعب دور أكثر أهمية في أسواق العمل، فإن القدرات المؤسسية، للشركاء الاجتماعيين غالباً ما تكون أضعف من أن تستطيع التأثير في السياسات. ولذلك فإن تأثير الشركاء الاجتماعيين على سياسات سوق العمل يبدو ضئيلاً.

في مصر، تتركز النقابات في الخدمة المدنية وشركات القطاع العام، ووجودها محدود للغاية في القطاع الخاص والصناعات الجديدة. رغم عدم توفر البيانات أو الإحصاءات الرسمية حول عضوية النقابات، يقدر عمر (2005) أن الأعضاء يشكلون 20% من قوى العمل الرسمية (أي 4.5

4. مؤسسات سوق العمل وسياسات التشغيل

حيث السلطة السياسية هي صانع القرار النهائي. في الحالات النادرة التي تكون النقاشات الفعالة ممكنة فيها، تغيب روح التعاون بسبب الانقسامات السياسية والدينية.

تتميز تونس بعدد محدود من الشركاء الاجتماعيين. هناك اتحاد عمال واحد هو الاتحاد العام للعمال التونسيين الذي يمثل العمال، وجمعيتين تمثلان أرباب العمل في القطاع الخاص – إحداهما لقطاعي الصناعة والخدمات (الاتحاد التونسي للصناعة، والتجارة، والحرفيين) والثانية لقطاعي الزراعة وصيد الأسماك (الاتحاد التونسي للزراعة وصيد الأسماك). ويعتبر الاتحاد العام للعمال التونسيين الاتحاد الرئيسي للعمال، حيث يضم في عضويته عمال المهن اليدوية والعمال في المهن الفكرية والموظفين إضافة إلى العاملين المتقاعدين. تتجاوز عضوية هذا الاتحاد 30% من السكان النشطين اقتصادياً (60% من الأعضاء هم من العاملين في القطاع العام). وهو يتكون من 7,000 نقابة، و23 نقابة إقليمية و20 اتحاداً. وكممثل لجميع العمال التونسيين، يعبر الاتحاد عن آرائه في المسائل السياسية، والاجتماعية والاقتصادية، والخطط للتنمية، وتشريعات العمل وإصلاح نظام التأمين الصحي؛ كما أنه يتفاوض نيابة عن العمال ويشارك في الهيئات الاستشارية الحكومية (المجلس الأعلى للميثاق الوطني، والمجلس الاقتصادي الاجتماعي، والمجلس الوطني الأعلى للتخطيط والترويج). غير أن الدور الذي يلعبه الاتحاد العام للعمال التونسيين في مراجعة الأجور لم يعد هاماً، ولم يشارك كثيراً في عمليات التخصيص والتحرير الاقتصادي التي زادت من المخاطر التي يعاني منها سوق العمل. لقد تقلص دوره إلى مجرد تنظيم الاجتماعات والمشاركة في بضع لجان ومجالس على المستوى الوطني، ولا يتمتع بأي نفوذ في اتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون العمل.

يتكون الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والحرفيين والمنظم حسب القطاعات والمناطق، من 16 اتحاداً مهنيًا و 24 اتحاداً إقليمياً تمثل الصناعة، والتجارة والحرف اليدوية. وهو يدافع بشكل رئيسي عن مصالح كبار أصحاب العمل في علاقتهم مع الدولة، ولا يقدم الكثير من المنافع للتجار والحرفيين والشركات الصغيرة والمتوسطة. أما الاتحاد التونسي للزراعة وصيد الأسماك فهو جمعية لأرباب العمل يضم 995 جمعية تمثل العاملين في الزراعة وصيد الأسماك. ورغم أنه يشارك في اللجان الوطنية (مثلًا بدرجة كبيرة أو صغيرة

الحياة السياسية؛ ومرد ذلك إلى الكفاءة الكبيرة ومستويات التحصيل العلمي الرفيعة التي يتمتع بها أعضاؤها (Al Khouri, 2005). وهذا التسييس كثيراً ما وضع هذه المنظمات في حالة صراع مع الحكومة.

طبقاً لعيسى (2005)، في لبنان في عام 1996، 7% فقط من العمال المؤهلين كانوا أعضاء في الاتحاد العام لعمال. وقدرت دراسة أخرى أجريت في عام 2000 نسبة الأعضاء بـ 5.7%. في عام 2000، توزع الأعضاء على الشكل التالي: 4.6% من قطاعي الزراعة وصيد الأسماك، 22.8% من قطاعي الصناعة والبناء، و 72.6% من قطاع الخدمات. وهذا يعكس إلى حد بعيد توزيع الوظائف على هذه القطاعات الاقتصادية. رغم وجود أكثر من 500 نقابة حالياً ترتبط بـ 42 اتحاداً في لبنان، إلا أن معظمها موجود بالاسم فقط. معظم النقابات قطاعية، تتبعها من حيث الأهمية، الاتحادات المهنية، وأخيراً النقابات داخل الشركات. وهذه التعددية تعكس إلى حد بعيد الانقسامات السياسية، والأيدولوجية، والطائفية في لبنان. إن العدد الكبير للنقابات يضعف إمكانية أن تعمل الحركة النقابية كمجموعة ضغط فيما يتعلق بقضايا سوق العمل. هذا إضافة إلى أن الهيكلية الداخلية للنقابات لا تقضي إلى عمليات ديمقراطية تضمن الاستجابة لمطالب الأعضاء.

ينتظم أرباب العمل اللبنانيون جغرافياً وقطاعياً. وتضم أهم الاتحادات بيروت وضواحيها، حيث يتركز أكثر من 70% من النشاط الاقتصادي اللبناني. وتضم أهم الاتحادات التجار، والصناعيين، والمصرفيين، وأصحاب الفنادق، والمطاعم ومالكي النوادي الليلية، ومالكي المدارس الخاصة. على عكس نقابات العمال، ليس هناك تعدد في التمثيل داخل القطاع ومعدل العضوية مرتفع. لقد أدت الموارد البشرية الأفضل والموارد البشرية الماهرة إلى تمكين هذه الاتحادات، وخصوصاً غرفة التجارة والصناعة والزراعة في بيروت – من المشاركة في صناعة القرار السياسي. لا تشكل اتفاقات العمل الجماعية مقاربة شائعة في تنظيم العلاقات الصناعية. ومرد ذلك إلى ضعف نقابات العمال ورفض أرباب العمل هذه الصيغة، التي يرون فيها تهديداً لموقع السلطة المطلقة الذي يتمتعون به. رغم ذلك فإن النقابات واتحادات أرباب العمل يقررون بحقيقة أن ثمة افتقاراً للحوار الاجتماعي مع الحكومة وأن الإطار القانوني إما أنه لا يعمل بشكل فعال أو أنه غير ديمقراطي –

القطاع الزراعي) وهو شريك موقع على الميثاق الوطني، فإن أثره محدود للغاية.

لقد جعل قانون عمل جديد في المغرب من الحوار الاجتماعي مكوناً مؤسسياً وذلك بنصه على المشاركة الإجبارية لممثلي النقابات في الشركات التي توظف عشرة عمال أو أكثر. وبالنظر إلى كبر حجم القطاع غير المنظم وغياب البيانات الموثوقة، فإن المعدل الدقيق لعضوية النقابات غير معروف. طبقاً لبوغروم، هناك أربعة اتحادات فقط قاعدتها بشكل رئيسي في شركات القطاع العام، تشارك رسمياً بالمفاوضات الجماعية، وهي الاتحاد المغربي للعمال، والاتحاد العام لعمال المغرب، والاتحاد الديمقراطي للعمل، واتحاد النقابات الديمقراطية²⁰ باستثناء القطاع العام، فإن عدداً محدوداً جداً من الاتحادات العمالية يمكن أن يدعي مكانة وطنية. هناك 21 اتحاداً معظمها محدود إما قطاعياً أو جغرافياً. علاوة على ذلك، فإن الروابط مع الأحزاب السياسية تعني أن الاتحادات ذات ارتباطات سياسية. أما أرباب العمل في المغرب فهم منظمون في 27 اتحاداً قطاعياً وثمانية اتحادات إقليمية، تجتمع كلها تحت مظلة الاتحاد العام للشركات والمؤسسات المغربية. ويمثل أعضاؤها البالغ عددهم 2,000 عضواً أكبر الشركات وأفضلها هيكلية؛ رغم ذلك فإن العدد الإجمالي لوحداث التصنيع في المغرب تتجاوز الستين ألفاً. لقد بات مفهوم الحوار الاجتماعي مفهوماً متكرراً في الخطاب الرسمية، لكن هناك حوار رمزي على المستوى المركزي بين الحكومة، وأرباب العمل واتحادات العمال الكبرى. إن مشاركة الشركاء الاجتماعيين في تصميم وتنفيذ سياسات التشغيل تهم بشكل رئيسي أرباب العمل الذين يشاركون في الوكالة الوطنية لدعم التشغيل والكفاءات.

على المستوى المحلي، يدخل الشركاء في صراع فيما بينهم نظراً لغياب ثقافة التفاوض في غالبية الشركات. غير أن دور مفتشي العمل في تسوية النزاعات هو دور هام؛ حيث يحلون أكثر من 70% من النزاعات الجماعية ويعالجون أكثر من 50% من الشكاوى المتعلقة بالنزاعات الفردية.

ترسم النتائج المعروضة أعلاه صورة لعضوية الاتحادات من حيث الأعضاء الذين هم في الغالب من مجموعات العمل الأفضل حالاً. يعتبر معظم أعضاء الاتحادات النقابية عمالاً يحظون بالامتيازات في السياق الوطني، حيث أنهم ينتمون

إلى القطاع العام والقطاع الخاص المنظم. إن مخاطرة الاقتصاد على تمثيل مصالح العمال ذوي الامتيازات هي مخاطرة كبيرة، حيث أنها تستبعد أعداداً كبيرة من العمال ولا تأخذ في الحسبان ظروف عملهم الأصعب بكثير. وقد يكون للمعدلات المرتفعة لعضوية الاتحادات في القطاع العام أثراً سلبياً على إصلاح القطاع العام والتشغيل العام (Agenor et al., 2004). وتتطلب نفس الاستنتاجات على تمثيل أرباب العمل. تنزع جمعيات أرباب العمل إلى تمثيل مصالح الشركات الكبرى، وبالتالي فهي تستبعد معظم الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر وأعدادها كبيرة جداً في المنطقة. وهذا الصنف المؤسسي من جانب الشركاء الاجتماعي يجعل من الحوار الاجتماعي الفعال أمراً صعباً. علاوة على ذلك، فإن العلاقة بين الشركاء الاجتماعيين والحكومة هي عادة أبوية، وتكشف الدراسات التي تتناول طبيعة الحوار الاجتماعي مواقف مشابهة اتجاه العمال في الشركات (De Gobbi and Nesporova, 2005). طبقاً للنتائج المتوفرة عن مصر، على سبيل المثال، فإن العمال يعاملون بوصفهم أفراداً في العائلة (مما يجعل الصرف من العمل صعباً) و5% فقط من الشركات التي شملها المسح كان فيها عمال منتظمون إلى الاتحادات. وهكذا فمن الواضح أن منظمات العمال المستقلة تعتبر غير ضرورية وغير مرغوب بها، ويدعي المديرين بأنهم قادرين على تسوية النزاعات شخصياً. وبالتالي، وبالنظر إلى بيئة العمل الأبوية هذه والمعدلات الضعيفة لعضوية الاتحادات النقابية، فإن هناك عوائق خطيرة للحوار الاجتماعي على مستوى الشركات.

3.4 تشريعات العمل

يتضمن التعريف الواسع لتشريعات العمل كافة الترتيبات القانونية التي تنظم العمل وحقوق ومسؤوليات الموظفين وأرباب العمل. غير أن التركيز في هذا الجزء سيكون على قانون العمل، وأنظمة الحد الأدنى من الأجور ونظام الضمان الاجتماعي (خصوصاً التأمين ضد البطالة). تعكس الترتيبات القانونية النازمة للعمل في بلدان منطقة «مينا» بشكل عام اتجاهات عالمية تم تعديلها مؤخراً للاستجابة إلى احتياجات التنمية الاقتصادية الناشئة. وفي معظم الأحيان، فإن تشريعات العمل تستبعد أعداداً كبيرة من العمال (العمال الزراعيين

²⁰ شرعت الحكومة مؤخراً بمشاورات غير رسمية مع اتحاد خامس وهو الاتحاد الوطني للعمل المغربي، والمرتبط بالحزب الإسلامي الجديد، حزب العدالة والتنمية.

4. مؤسسات سوق العمل وسياسات التشغيل

لم يعد يعني عقد عمل إلى أجل غير محدود، وباتت عملية الصرف من الخدمة لأسباب إعادة الهيكلة أيسر من ذي قبل، وكذلك الصرف من الخدمة لأسباب مبررة، وإنهاء العقود بسبب إعادة الهيكلة مسموحاً مع وجود بعض القيود، وإنهاء عقد من قبل رب العمل دون مبرر مشروع يخول العامل الحصول على تعويض.²² وتم إنشاء صندوق تدريب وطني (تموله الحكومة، إضافة إلى 1% من صافي أرباح الشركات، وتبرعات أخرى) لتمويل إنشاء، وتعزيز، وتحديث مراكز وبرامج التدريب بحيث تلبي احتياجات سوق العمل. وأخيراً، فإن القانون يقر بحق العمال بالإضراب السلمي.²³

حيث أن قانون العمل الجديد ينطبق فقط على عقود التشغيل الجديدة، فإن تأثيرها على سوق العمل من المرجح أن يكون محدوداً. علاوة على ذلك فإن القانون لا يذكر عقود العمل إلا المحدد منها، مثل تلك التي تنظم العمل بدوام جزئي والعمل المؤقت. غير أنه يمكن أن يؤثر إيجاباً على الشركات الأجنبية التي كانت تحجم عن الاستثمار في مصر في الماضي. كما قد يكون هاماً بالنسبة للشركات الخاصة التي يتمتع عدد كبير من عمالها بحماية العقود القانونية. إلا أنه، ورغم القانون الجديد، يبقى هناك تباين كبير بين القطاعين العام والخاص من حيث تطبيق القوانين فيما يتعلق بالعقود، وتحديد الأجور، والضمان الاجتماعي، إلخ. يلجأ أرباب العمل في القطاع الخاص إما إلى تعيين العمال دون عقد، أو يفرضون على العمال الجدد توقيع كتاب استقالة دون تاريخ قبل الشروع في العمل – وكل هذا يُظهر أنه لا زال يُنظر إلى أنظمة الصرف غير القانونية على أنها تشكل تهديداً حقيقياً. طبقاً لـ «دي غوبي ونيسوروا» (2005)، فإن نصف العدد الإجمالي للعمال يعملون دون عقد عمل وأن عدداً أقل يتمتعون بتغطية الضمان الاجتماعي بالنسبة للعمال المعيّنين بعقد، فإن الشركات غالباً ما تبلغ عن أجور أقل من الواقع من أجل تخفيض عبء الضمان الاجتماعي الذي يترتب على الأجر.

أضافت التعديلات التي أجريت على مدونة العمل التونسية في عام 1994 و 1996 بنوداً محددة فيما يتعلق بالعقود المحددة وغير المحددة، وكذلك

والعمال المنزليين والعمال من أفراد الأسر) والشركات التي توظف أقل من خمسة عمال. علاوة على ذلك، فإن العمل بدوام جزئي، أو ترتيبات العمل غير النمطية ليست شائعة في منطقة «ميناء». كما أن تطبيق القوانين يمثل مشكلة خطيرة نظراً لوجود قطاع غير منظم كبير. في الواقع، وحيث أن غالبية العمال يقعون خارج نطاق النظام القانوني في هذه البلدان، فإن التطبيق المحدود للتشريعات يقلل من شأن نطاق ومشروعية أي تقييم لقوانين العمل.

لقد هدفت التغييرات الأخيرة لتشريعات العمل في مصر (2003)، وتونس (1994 و 1996)، والأردن (1996) إلى جعل تطبيق القوانين أكثر مرونة بالنسبة لأرباب العمل، وخصوصاً فيما يتعلق بالتشغيل والصرف من الوظيفة. ونتيجة لذلك، فإن إعادة هيكلة الشركات يتم تضمينه على أنه أحد الأسباب المشروعة لصرف العمال من الخدمة في معظم بلدان منطقة «ميناء». رغم ذلك، فإن صرف العاملين من الخدمة مكلف بالنسبة لأرباب العمل بسبب الإجراءات البيروقراطية الطويلة، والتعويضات الكبيرة التي يدفعونها، والقرارات المناحزة التي تتخذها محاكم العمل. تستعمل تعويضات إنهاء الخدمة على نطاق واسع كآمين ضد البطالة، بالنظر إلى عدم وجود أنظمة ضمان اجتماعي. يوافق معظم خبراء المنطقة على أن قواعد التشغيل والصرف من الوظيفة لا زالت شديدة التصلب، وبالنظر إلى وجود قطاع غير منظم كبير، فإنها تحمي فقط مجموعة صغيرة من العاملين بدوام كامل. كما أن تنفيذ القوانين ينطوي على قدر كبير من التراخي، وهكذا فإن المرونة في سوق العمل تتحقق من خلال عدم الالتزام بقوانين العمل وتقليص حقوق العمال. وبالتالي فإن تشريعات العمل التي يفترض بها أن تحمي العمال تحدث أثراً سلبياً يضعهم في وضع ينطوي على مخاطر.

في مصر، وبعد عشر سنوات من المفاوضات الصعبة، تم تبني قانون عمل جديد في عام 2003،²⁴ أحدث قدراً كبيراً من المرونة في عمليات التشغيل والصرف من الوظيفة. وهكذا فإن تجديد عقد محدد

²¹ يطبق القانون الجديد على شركات القطاع العام، لكن ليس على موظفي الخدمة المدنية، أو العمال المنزليين أو أفراد الأسر.

²² يمكن لأرباب العمل إنهاء عقد أو تعديل العقود ذات الأجل غير المحدد لأسباب اقتصادية، شريطة الحصول على موافقة لجنة إنهاء العقود، وإخطار العمال المعيّنين حسب الأصول، وتقديم تعويض صرف من الخدمة يعادل راتب شهر عن كل عام من الخدمة عن السنوات الخمس الأولى وراتب شهر ونصف عن كل عام إضافي، إنهاء عقد عمل بدون موجب يستحق التعويض، يحدد المبلغ من قبل لجنة قانونية (المبلغ الأدنى شهران عن كل عام من الخدمة).

²³ كان حق الإضراب ممنوعاً بموجب قوانين الطوارئ التي تم تبنيها في أعقاب اغتيال الرئيس السادات عام 1981.

وفي معظم الأحيان تفرض على هؤلاء التعويض مالياً على العمال المصروفين.

كما تعرضت القيود المفروضة على أرباب العمل فيما يتعلق بصرف العمال لانتقادات أرباب العمل في لبنان على أنها مكلفة جداً؛ وهم يعارضون بشكل رئيسي تعريف الصرف غير العادل من الخدمة. وتصنف دراسة أجريت حول مناخ الاستثمار في لبنان البلاد على أنها تأتي في الدرجة الثالثة في المنطقة من حيث صرامة إجراءات حماية العاملين (Issa, 2005). من الشائع جداً أن تتحاشى الشركات إعلان موظفيها اللبنانيين والأجانب، وكذلك الأمر بالنسبة للأجور الحقيقية والتعويضات الأخرى التي يتقاضاها العاملون فيها. كما تنتشر ممارسات فرض ساعات عمل إضافية وصرف غير قانوني من الخدمة، وتباين الأجور بين الذكور والإناث، وتشغيل القاصرين في أعمال غير مناسبة لهم.

بعد عدة سنوات من النقاش بين أرباب العمل ونقابات العمال، أصدرت المغرب أول قانون للعمل (القانون رقم 65-99) في عام 2003. يقر هذا القانون العمل المؤقت تحت مفهوم المرونة، غير أن الآليات المرتبطة بذلك لم توضع بعد من قبل السلطات. عندما تواجه إحدى الشركات ظروفاً اقتصادية صعبة، يمكنها أن تقلص عدد الأشخاص العاملين لديها بمعدل 50% لفترة أقصاها شهران، وبموافقة ممثلي العاملين لفترة أقصاها أربعة أشهر. ويمكن أيضاً للشركات التي تواجه مصاعب أن تطلب إذنًا لصرف العاملين لأسباب اقتصادية (يتم فحص الطلبات من قبل هيئة التفتيش على العمل وتناقش من قبل لجنة إقليمية يرأسها محافظ الإقليم). ويمكن للشركات أن تعين عاملاً على أساس عقد غير قابل للتجديد ولفترة محددة (أقصاها ستة أشهر)، غير أنه إذا قررت الشركة الاحتفاظ بالعمال بعد فترة الأشهر الستة، يصنف العقد آلياً على أنه غير محدد المدة وبالتالي يمكن أن يشكل عائقاً للمرونة. أخيراً، تم استبعاد الشركات التي تشغل أقل من خمسة عاملين من القانون الجديد (في محاولة لتجنب دفع هذه الشركات للعمل في الخفاء، أي الانضمام إلى القطاع غير المنظم). سيستغرق الأمر العديد من السنوات لتقييم الأثر الذي أحدثته إصدار القانون الجديد وتطبيقه في المغرب.

لا تقتصر أنظمة السوق على قوانين العمل، فالأنظمة التي تحدد الحد الأدنى للأجور، والضرائب على العمل، والمساهمات في نظام

فكرة العمل بدوام جزئي. يتوجب على أي رب عمل يعتزم صرف عامل من الخدمة أن يشير إلى أسباب الصرف في كتاب يبلغ العامل مسبقاً بقرار الصرف. تعتبر عمليات الصرف دون مبرر جدي وعمليات الصرف التي لا تحترم الإجراءات القانونية انتهاكاً للأنظمة. رغم أن الصرف لأسباب اقتصادية أو تقنية أمر يقره القانون، إلا أنه معقد وتصحبه جملة من الإجراءات المتعلقة بحماية الأجور وإجراءات إدارية ينبغي احترامها. وبالتالي فإن عملية الصرف بيروقراطية ومكلفة. وهكذا فإن مدونة العمل تبقى مبالغية في حماية الأشخاص الموجودين في منظومة العمل (World Bank, 2003). طبقاً لشيمنغوي (2005)، فإن مدونة العمل الجديدة لا تسهل عمليات التكيف وإعادة الهيكلة في الشركات التونسية بحيث تتمكن من مواجهة التحديات التي يفرضها تحرير التجارة. لقد أدى تصلب القانون إلى استجابتين هامتين في تونس: أولاً، تتردد الشركات على نحو متزايد قبل أن تصرف أي عامل كي تتجنب التعقيدات الإدارية؛ وثانياً، تفضل الشركات الدخول في ترتيبات الصرف من الخدمة مع العمال مباشرة، دون الرجوع إلى الهيئات النازمة لقضايا الصرف من الخدمة. وبالتالي، فإن العديد من شركات القطاع الخاص تتحاشى كتابة العقود مع موظفيها كي تتجنب تحمل تكاليف الصرف من الخدمة، وكذلك لتجنب دفع حصتها من الضمان الاجتماعي. من الناحية الأخرى فإن الموظفين يقللون العمل دون عقد لثلاثة أسباب: أولاً، لتجنب دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي، التي تشكل بالنسبة لهم جزءاً هاماً من مرتباتهم المنخفضة أصلاً؛ ثانياً، لأنهم لا يرون بأن نظام الضمان الصحي أو النظام التقاعدي سيفيدهم بشكل فعلي؛ وأخيراً، لأنهم يضمنون بذلك قدراً أكبر من المرونة الحركية وإمكانية الانتقال من العمل الحالي إذا أتيحت لهم ظروف عمل أفضل.

رغم أن تشريعات العمل في الأردن تعتبر شاملة وتطبق بشكل جيد في القطاع المنظم، غير أنها لا تتمتع بأي درجة من المرونة. وعلى نحو أكثر تحديداً، فإن المشاكل تتأثر فيما يتعلق بالتعيين والصرف من الخدمة، وتوزيع ساعات العمل على الأيام والأسابيع، والتحرش الجنسي، والعطل الرسمية. طبقاً لمريان (2005)، فإن إجراءات الصرف من الخدمة التي لا تتسم بالمرونة تحد بشكل رئيسي من قدرة أرباب العمل على فصل العمال غير المسؤولين. وتميل محاكم العمل، في الواقع، إلى الانحياز إلى العمال ضد أرباب العمل،

4. مؤسسات سوق العمل وسياسات التشغيل

والضرائب على العمل واشتراكات الضمان الاجتماعي. أحد الأمور المشتركة في جميع بلدان المنطقة هو غياب شبكة الضمان الاجتماعي بالنسبة لجزء كبير من السكان. تستند أنظمة الضمان الاجتماعي إلى أساس تأميني وتغطية محدودة (50% من السكان تقريباً يحظون بالتغطية).²⁵ إن تجزؤ النظام (بين موظفي الخدمة المدنية، وعمال القطاع الخاص، وأصحاب الأعمال الحرة، وأفراد الجيش، الخ) قضية هامة، حيث أنه يحد من المرونة الحركية داخل القطاعات وبينها، ويرفع التكاليف الإدارية، ويولد معاملة غير متساوية لمختلف فئات العمال. معظم المستفيدين لا تشملهم التغطية ضد المخاطر التقليدية (أي ضد البطالة، والمرض، أو الشيخوخة). لبنان مثال على بلد يطبق نظام ضمان اجتماعي متخلف جداً عن معايير الأنظمة الحديثة. إن التباين في قواعد وأنظمة العضوية، والرسوم وأنماط العضوية، ومستويات التغطية تترك جزءاً كبيراً من القوى العاملة، وبالتالي جزءاً كبيراً من السكان، دون حماية اجتماعية. ثمة مخاطر اجتماعية معينة مغطاة جزئياً أو غير مغطاة على الإطلاق. في حالة التأمين الصحي، على سبيل المثال، فإن 47% فقط من العمال تشملهم التغطية. تتباين برامج التأمين الكثيرة لعمال القطاع الحكومي من حيث المزايا ومستويات التغطية، وعلى نقيض ذلك، فإن 14% فقط من العاملين في الأعمال الحرة يتلقون مزايا صحية، وعائلية، وتقاعدية. رغم أن التأمين ضد البطالة تم إحداثه مؤخراً في مصر من خلال القانون (كما في الجزائر)، فإن مزاياه غير موجودة في الواقع. العمال الوحيدون المؤهلين لهذه المزايا هم أولئك الذين يتم صرفهم من الخدمة نتيجة إغلاق الشركة بشكل نهائي وبموافقة المحكمة. التأمين الاجتماعي في مصر شامل، حيث هناك عدد من قوانين التأمين المختلفة تغطي موظفي الخدمة المدنية، وعمال وشركات القطاع العام، والعاملين بأجر في القطاع الخاص. يستفيد موظفو الخدمة المدنية، على عكس معظم العاملين في القطاع الخاص، من مستويات عالية من الضمان الاجتماعي (التقاعد، الإعاقة، الوفاة، إصابات العمل والتأمين الصحي). ويمكن أن تفسر ذلك الرسوم المرتفعة المفروضة على الأجور (41% من أساس الأجور و 15% من مكونات الأجر المتغيرة). دفع

الضمان الاجتماعي لها أيضاً تأثير كبير على التشغيل. تستعمل البلدان الخمسة التي تغطيها هذه الدراسة آليات رسمية لتحديد الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص. ويعتبر أغلب الخبراء هذا الحد شديد الانخفاض؛ رغم ذلك هناك عمال يقبلون أجراً أقل في جميع بلدان منطقة «مينا». في مصر، جرى تخفيض كبير للأجور خلال العقد الماضي، ويعتبر الحد الأدنى للأجور فيها منخفضاً جداً (حوالي 100 دولار في الشهر) حتى بالنسبة لمعايير عيش الكفاف. رغم ذلك فإن معظم أرباب العمل لا يلتزمون بالزيادة السنوية على الأجور التي تنص عليها تشريعات العمل. في لبنان، تم تحديد آخر حد أدنى للأجور بـ 300,000 ليرة لبنانية (ماقيمته 200 دولار أميركي) في عام 1996، لكن هذا الأجر لا يعكس واقع التكاليف الأساسية للمعيشة.²⁴ يقبل العديد من العمال الأجانب في القطاع غير المنظم عملاً بأجر أقل من الحد الأدنى للأجور، مما يدفع بأرباب العمل، خصوصاً في القطاعات التي تضم فائضاً من العمال غير المهرة، لتوظيف عدد أكبر من العمال الأجانب غير المسجلين.

يعتقد أرباب العمل المغاربة أن الحد الأدنى القانوني للأجور مرتفع جداً ويضيف إلى ضعف تنافسية الشركات الوطنية. غير أن هذه الحجة قد تكون مجرد كلام، حيث يعتبر انخفاض إنتاجية العمالة من قبل العديدين هو المشكلة الحقيقية. طبقاً لبوغروم (2005)، يمكن تحسين التنافسية من خلال تحسين إنتاجية العمالة – على سبيل المثال بتحسين ظروف العمل أو بتدريب الموظفين. في تونس، من ناحية أخرى، تذكر التقارير أن الحد الأدنى المضمون للأجور كان له أثره على التشغيل في القطاعات التي تتعرض للمنافسة الدولية (بشكل رئيسي التصنيع، مثل الصناعات النسيجية، والملابس والصناعة الالكتروميكانيكية). إن رفع الحد الأدنى للأجور، في هذه القطاعات، إلى مستوى يفوق مستوى الإنتاجية يؤثر سلباً على التنافسية الدولية للمنتجات التونسية. علاوة على ذلك، فإن توفير فرص العمل يتأثر أيضاً بعوامل أخرى خارج سوق العمل، مثل تكاليف الإنتاج المرتفعة (أسعار الفائدة، الطاقة، النقل، والاتصالات)، والضرائب المرتفعة على الشركات،

²⁴ على سبيل المثال يذكر عيسى (2005) بأن الحد الأدنى الحالي للأجور يعادل ثلث أو ربع ما يعتبر عتبة الفقر المطلق (التي قدرت بين 600 و 800 دولار في الشهر لعائلة تتكون من خمسة أفراد).

²⁵ البنك الدولي (2005) يشير إلى أن 30% من قوى العمل مغطاة بكافة البرامج. حتى في هذه الحالة، ورغم مستويات التغطية المتواضعة، فإن الإنفاق كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي يعادل 1% إلى 3% و 5% إلى 10% فقط من كبار السن يتلقون راتباً تقاعدياً.

العمال الذين يعملون بموجب عقود عمل رسمية بوسعهم الوصول إلى مزايا الضمان الاجتماعي، والحصول على حماية فيما يتعلق بالصحة والسلامة، والاستفادة من القواعد العادلة في التعيين والصرف من الخدمة. أما عمال القطاع غير المنظم فهم غير محبيين على الإطلاق، ولا يتم التعويض عن هذا الافتقار إلى الحماية بتقديم المعونة الفنية من خلال خدمات التدريب والتشغيل ومن خلال إجراءات سوق العمل المختلفة. ولذلك، فإن نمو القطاع غير المنظم يشكل واحداً من الأسباب الرئيسية للإقصاء الاجتماعي الذي يعاني منه الشباب والنساء (Martin, 2006). بالنسبة لبلدان منطقة «مينا» التي تظهر معدلات بطالة مرتفعة وفائضاً من العمل الموسمي وغير المضمون (خصوصاً بالنسبة لأولئك الذين يعملون في قطاعات الزراعة، والبناء، والسياحة)، فإن سوق عمل يخضع لقواعد نازمة صارمة ليس الخيار الأفضل، حيث أنه يمكن أن يعيق نشوء الشركات التي تتطلب قوى عاملة مرنة.

هناك عدة أسباب لتفسير عدم تطبيق أنظمة العمل على نحو جيد في المنطقة. يجادل البعض بأن أرباب العمل يحجمون عن تطبيقها لأن شروطها صعبة التطبيق في المستوى الحالي لتطور القطاع الخاص. ويفترض أنه، كما في البلدان المتقدمة اقتصادياً، هناك شركات ذات هيكيلية جيدة وأن طرفي الإنتاج (أرباب العمل والعمال) يمكنهم أن يعملوا معاً في ظل منطق تعاوني حسن التنظيم. غير أن هذا لا يعكس واقع سوق العمل في منطقة «مينا». تتميز اقتصادات منطقة «مينا» بسمّة هامة هي وجود عدد كبير من الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر ذات طبيعة عائلية، تتم إدارتها طبقاً لمنطق داخلي يستند إلى علاقات خاصة (توظيف أفراد الأسرة) والتي يميل طبيعياً إلى العمل في القطاع غير المنظم. عندما تواجه هذه الشركات فائضاً من عرض العمالة (غير الماهرة)، فإن العديد منها ينزع إلى العمل في أنشطة ذات قيمة مضافة متدنية وتستعمل الأجور المنخفضة للعمال غير المهرة أو ذوي المهارات المتواضعة كمعيار وحيد لتنافسيّتها. إن مزايا عدم الالتزام بتشريعات العمل هي مزايا كبيرة بالنسبة للشركات، كما أن ضعف آليات التفتيش الحكومية (التي تديرها في الغالب وزارات العمل) يجعل من السهولة بمكان تفادي اكتشاف حالات التهرب. ببساطة، فإن مفتشي العمل المسؤولين عن تطبيق أنظمة العمل لا يمتلكون الموارد البشرية والمالية الكافية للقيام بوظائفهم على نحو جيد.

ذلك العديد من أرباب العمل إلى تحاشي اشتراكات الضمان الاجتماعي، وهذا ممكن في سياق نظام تفتيش ضعيف. يقدر بأن 30% من أرباب العمل في القطاع الخاص لا يدفعون أي اشتراكات وأن 40% من العمال وأرباب العمل يبلغون عن أجور أقل من الأجور الحقيقية.

لا يوجد في أي من البلدان الخمسة نظام تأمين شامل ويعمل بشكل جيد ضد البطالة. دون حد أدنى من الدخل المضمون في حال البطالة، فإن العمال الأشد فقراً (غالباً غير المهرة) لا يمكنهم أن يبقوا عاطلين عن العمل. وحيث أنهم لا يستطيعون الاستثمار في تطوير مهاراتهم أو الانتظار للعثور على عمل أفضل فإنهم يقعون في دائرة مغلقة تعيد إنتاج فقر جيل في الجيل القادم. في الواقع فإن الأشخاص الوحيدين الذين يستطيعون أن يتحملوا البطالة هم أولئك الذين يتلقون الدعم من أسرهم من الطبقات الاجتماعية الاقتصادية الأعلى. يقترح الحميدي ووهبة (2005) أن البطالة بين الشباب الذين ينتظرون وظائف في القطاع العام هي بطالة طوعية في مصر، وأن القطاع الخاص بطيء جداً في استيعاب العمال الجدد. إن برامج المزايا الحكومية التي تنطوي عملياً على ضمان غير محدود للعمل ذات جاذبية كبيرة للعمال. ولهذا أثر كبير على المرونة الحركية للعمالة والبرامج الفعالة لتطوير المهارات، والمعدل المنخفض لانتقال العمال من القطاع العام إلى القطاع الخاص يؤكد ذلك. يحال العمال غير المنتظمين في القطاع غير المنظم، من ناحية أخرى، إلى وظائف تنطوي على قدر كبير من المخاطر، حيث لا يمكن لهؤلاء أن يظلوا عاطلين عن العمل أو الانخراط في برامج تدريب. دون توسيع القطاع غير المنظم و/أو ضمانات أساسية لدخل آمن (المعونة الاجتماعية تستند إلى معرفة الوضع المالي للأسر) للمجموعة الأكثر ضعفاً، فإن تأثير تشريعات العمل سيبقى محدوداً.

تشير التقييمات الإجمالية إلى أن سوق العمل في المنطقة يتحلى بالمرونة. غير أن هذا لا يعود إلى مرونة أنظمة سوق العمل، بل ينبع من التطبيق المترخي لأنظمة العمل ومن حقيقة وجود قطاع كبير غير منظم. ثمة انقسام حاد بين أولئك الذين يعملون داخل الاقتصاد المسجل وأولئك الذين يعملون خارجه في الاقتصاد غير المنظم. من الناحية العملية، فإن شركات القطاع العام وشركات التصنيع الكبرى تطبق هذه الأنظمة، وحتى هذه تطبق الأنظمة على نحو انتقائي. ونتيجة لذلك، فإن

4. مؤسسات سوق العمل وسياسات التشغيل

تتمثل إحدى السمات الرئيسية لإجراءات تفعيل التشغيل في انتشار التدخلات الممولة من قبل الجهات المانحة على نطاق واسع؛ ويعود ذلك جزئياً إلى الموازنات الحكومية المحدودة والقدرات المؤسسية الضعيفة للاعبين الوطنيين. تركز البرامج القائمة حالياً والمدعومة من قبل الجهات المانحة (الاتحاد الأوروبي، والبنك الدولي، الخ) على أنماط مختلفة من برامج التشغيل والتدريب، لكنها تتضمن أيضاً مبادرات إصلاح خدمات التشغيل العامة (تونس والمغرب) أو تأسيس مراكز تشغيل تجريبية (الأردن ومصر) تهدف إلى بناء القدرات المؤسسية. إن تحليل هذه الإجراءات أمر ضروري، وخصوصاً فيما يتعلق بأثرها على التشغيل وعلى مجموعات السكان التي تحقق أقصى فائدة من البرامج (مثل العمال ذوي المهارات المرتفعة أو العمال ذوي المهارات المتدنية). قد تكون المخاطرة في الانحراف عن الغرض الرئيسي مرتفعة، نظراً لمصالح اللاعبين المحليين الذين يشاركون مباشرة في التدريب (المتدرب، ومقدم التدريب، والشركة المضيفة). كما أن الأثر الصافي على التشغيل غير واضح بسبب ظواهر كامنة في التنفيذ، مثل آثار صرف العاملين نتيجة عمليات إعادة الهيكلة، واستبدال بعض العمال أو نقلهم.

تعطي تونس حالياً أولوية لتفعيل التشغيل عن طريق الجهود المنتظمة لتطوير سياسة فعالة لسوق العمل. طبقاً للبنك الدولي (2003)، فإن تونس أنفقت حوالي 1.5% من الناتج المحلي الإجمالي على الإجراءات الفعالة في عام 2002، بهدف تقديم جملة واسعة من البرامج تغطي المستويات المختلفة من المهارات للباحثين عن عمل. غير أن 5.3% فقط من القوى العاملة استفادوا من البرامج رغم هذا المستوى المرتفع من الإنفاق العام. علاوة على ذلك، فإن النسبة الإجمالية من الناتج المحلي الإجمالي المخصصة لتمويل سياسات سوق العمل تبقى محدودة.

يمكن تصنيف البرامج القائمة في تونس في أربع مجموعات على النحو التالي:

برامج إدماج الداخلين الجدد إلى سوق العمل، وبرامج توظيف خريجي الجامعات، وصندوق الإدماج والتكيف المهني، وبرامج المشاريع الصغيرة والأعمال الحرة.²⁶ تستند برامج الإدماج الأولى إلى تيسير الدخول المبدئي للشباب إلى سوق

إن تقليص الانقسام الحاد بين الأجزاء المختلفة لسوق العمل يتطلب مجموعة شاملة من الإجراءات التي تعالج تصلّبات الأسواق المنظمة إضافة إلى تنظيم القطاع غير المنظم. بالنظر إلى أن القطاع الخاص هو «الذي يقدم الرواتب المنخفضة، وظروف العمل السيئة والمزايا الاجتماعية غير الكافية (والذي يتفادى، علاوة على ذلك، أنظمة العمل)، فإن الطلب المنخفض على العمالة وسوء جودة الوظائف يلعبان دوراً يوازي في أهميته دور التشريعات. لهذا السبب، فإن الدعم المشروط للقطاع الخاص قد يكون حاسماً في توفير وظائف أفضل. ولذلك، فإن أسواق العمل بحاجة إلى السعي لتحقيق توازن يحد من تجزؤ مجموعات العمال استناداً إلى أنماط الوظائف والقطاعات، ويحسن من الوصول إلى المؤسسات والبرامج التي تحسن من قابلية العمال للتشغيل ويقدم مساعدة من حيث إعادة التشغيل. عند مصاحبة ذلك بإستراتيجية تشغيل شاملة، يمكن أن يساعد الدعم الأساسي للدخل الذي يقدم للعاطلين عن العمل في تخفيف حدة التوترات الناشئة عن التباينات الحادة في الفرص وطرق التعامل في القطاعات الاقتصادية المختلفة، وفي المحصلة تحسين أداء سوق العمل بطريقة تحدث أثراً إيجابياً على الاقتصاد والتشغيل.

4.4 سياسات سوق العمل الفعالة

إن تشجيع سياسات فعالة، بدلاً من السياسات غير الفعالة، يمثل اتجاهاً جديداً نسبياً في البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء. عندما تكون السياسات النشطة وحسنة التصميم والاستهداف فعالة فهي تسهم في تحسين قابلية العاملين للتشغيل وفي دعم التشغيل. كما أن كيفية إدماج هذه الإجراءات مع أدوات السياسات الأخرى أمر هام للغاية. تستند المقاربة الفعالة بشكل رئيسي إلى إجراءات التدخلات العامة التي تستهدف العاطلين والشباب. وبموازاة الاتجاهات العالمية، فإن إجراءات سوق العمل الفعالة باتت تنفذ أيضاً في بلدان منطقة «مينا»، وتونس مثال واضح على ذلك. تتمثل الإجراءات الأكثر شيوعاً في دورات التدريب المهني وبرامج الإقراض الصغير والعمل الحر للعاطلين والشباب. غير أن نطاق هذه الإجراءات محدود بشكل عام. كما أن بعض الإجراءات نادراً ما تنفذ (على سبيل المثال، خدمات الإرشاد والمشورة).

²⁶ تم تقديم كافة المعلومات المتعلقة بالبرامج التونسية من قبل محمد شمنغوي والوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل.

العمل من خلال التدريب المستند إلى العمل وتشجيع الشركات على توظيفهم. وتتمثل المجموعات المستهدفة في خريجي الجامعات (دورة تدريبية على دخول الحياة المهنية 1)، وخريجي التعليم ما بعد الثانوي (دورة تدريبية على دخول الحياة المهنية 2)، وخريجي المدارس الثانوية المهنية (عقد التأهيل والتوظيف). تركز برامج الجامعة للدراسات العليا على تشجيع الشركات لتوظيف الخريجين وإنشاء مؤسسات خاصة بهم، كما توفر المزيد من التدريب للخريجين لتسهيل الاندماج في سوق العمل. تتم إدارة برامج صندوق الإدماج والتكيف المهني²⁷ والمؤسسات الصغيرة وبرامج العمل للحساب الخاص من قبل عدد من المؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية.²⁸

تستهدف هذه البرامج مستويات مختلفة من المهارات ودرجات التحصيل العلمي إضافة إلى القطاعات المهنية المختلفة في تونس. عندما جرى تحليل عدد المستفيدين من هذه البرامج ومستوى الدعم المقدم في كل منها طبقاً لمستويات المهارات أو التحصيل العلمي، بدا أن المجموعات ذات المهارات المتوسطة إلى المرتفعة هي التي تحقق القدر الأكبر من الفائدة، لكن من الصعب إطلاق حكم نهائي على مدى إمكانية الوصول إلى هذه البرامج بالنسبة إلى السكان الأقل تأهيلاً. رغم وجود البرامج التي تستهدف العمال غير المهرة، لأسباب سياسية واجتماعية، فإنها أقل أهمية من تلك التي تستهدف خريجي الجامعات. إن خريجي الجامعات أكثر نشاطاً وبروزاً، كما أن تسجيلهم لمختلف امتحانات الإدارات العامة دفع الحكومة لمنحهم الأولوية. أما الأشخاص غير المهرة الذين يبحثون عن عمل فغالباً ما يجهلون الإمكانات المتاحة بسبب افتقارهم إلى الكفاءات الأساسية أو المؤهلات المطلوبة. وغالباً ما تتم الإشارة إلى حالة تونس كنموذج لبلدان منطقة «مينا»، نظراً لارتفاع عدد الأشخاص المشاركين وكثافة الإجراءات المطبقة. رغم ذلك، ثمة حاجة لتقييم الأثر من حيث فعاليتها، وتغطيتها، والمجموعات المستهدفة.

نظراً لوجود معدلات كبيرة من الخريجين عاطلين عن العمل في المغرب، فقد بدأت السلطات بتنفيذ إجراءات توظيف فعالة في مطلع التسعينات.

وتنقسم الإجراءات التي تستهدف الخريجين العاطلين عن العمل إلى ثلاثة أنواع: تحسين المعلومات المتاحة عن سوق العمل، وخدمات التشغيل العام (إعادة تنظيم الوكالة الوطنية لدعم التشغيل والكفاءات)، وتحسين المؤهلات لضمان قابلية أكبر للتشغيل (دورات تدريبية متممة أو تدريب في الشركات)، وتوفير وظائف أفضل (قروض للمستثمرين الشباب وبرامج للعمل الحر). وتنشأ الإجراءات التي تستهدف العمال غير المؤهلين من السياسة الاجتماعية التي تهدف إلى محاربة الفقر وليس من سياسة التشغيل. وهناك أعداد متزايدة من البرامج التي تتم من خلال شراكات مع المنظمات غير الحكومية وصناديق التعاون الدولي؛ كما أن نظام الإقراض الصغير تحظى بالشعبية وتطبق معايير التأهل على الشباب، مثل السن، والمؤهلات، وطول فترة البطالة، ووجود مشروع تجاري؛ وبالنسبة لإجراءات الحد من الفقر، فإن معايير الاختيار تركز بشكل رئيسي على الخلفية الاجتماعية (مثل ندرة فرص العمل، ودرجة الفقر). للأسف، لم تجري أية عمليات تقييم لأثر هذه البرامج؛ حيث تعطى الأولوية غالباً لتحقيق أهداف قابلة للقياس (على سبيل المثال، تعيين أكبر عدد من الموظفين). بالمقارنة مع تونس، فإن تغطية البرامج وعدد المستفيدين أكثر محدودة، وكما في تونس، يبدو أن الشباب يستفيدون من البرامج أكثر من العمال غير المهرة.

لا يمتلك لبنان أية سياسة لتنفيذ برامج شاملة لإدماج مجموعات العمال المختلفة في سوق العمل. نظراً لرداءة الإطار المؤسسي، فإن التدريب يقتصر على نموذج واحد للتدريب المهني السريع الذي يستهدف الشباب. ولا تتطلب هذه الدورات، التي تقدم تدريباً قصير الأجل على مجموعة من التقنيات اليدوية والبسيطة في المهن والحرف، أكثر من مهارات أو معارف أساسية. يستهدف البرنامج بشكل رئيسي الأشخاص الذين لا يحققون نتائج جيدة في مرحلة التعليم الابتدائي وأولئك الذين يغادرون المدرسة تحت سن الخامسة عشرة. وثمة نموذج آخر من التدخلات تتمثل في التدريب على العمل الحر وأنشطة التمويل الصغير. يستهدف الصندوق الاقتصادي والاجتماعي من أجل التنمية الذي أطلق بدعم من الاتحاد الأوروبي في عام 2002،

²⁷ آليات كالاتي: أ. ملء شغور، ب. المساعدة في إنشاء أعمال تجارية، ج. التنمية المهنية، د. التعاقد من خلال الشراكة، ذ.

مساعدة التنقل الجغرافي، ح. إعادة تدريب أو تأهيل، خ. تعزيز العرض الخاص للتدريب الأولي.

²⁸ البنك التونسي للتضامن، الصندوق الوطني للتوظيف، الصندوق الوطني لتشجيع الحرف اليدوية والحرف الصغيرة، الصندوق الوطني للتضامن، الإتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي، البرنامج الإقليمي للتنمية، برنامج متكامل للتنمية الحضرية، برنامج متكامل للتنمية الريفية، جمعيات تنمية منح قروض صغيرة.

4. مؤسسات سوق العمل وسياسات التشغيل

قاعدة بيانات إلكترونية مؤتمتة عن العمالة). أما بالنسبة للتدريب في سوق العمل، يهدف مشروع تطوير المهارات الذي يموله البنك الدولي إلى تحفيز طلب القطاع الخاص على التدريب من أجل المهارات وذلك بتقديم تدريب قصير الأمد (أقل من ستة أشهر) على عمليات الإنتاج في السياحة، والبناء، والتصنيع. ويتم تنفيذ هذا البرنامج على أساس تقاسم الكلفة مع الشركات الصغيرة والمتوسطة. أما الصندوق الاجتماعي من أجل التنمية (المدعوم من البنك الدولي وألمانيا) فهو أيضاً ينفذ مجموعة من برامج الأشغال العامة تهدف إلى القضاء على الفقر وتحسين جودة الحياة بالنسبة للأشخاص الأميين و/أو غير المهرة. تم في عام 1994 إطلاق برنامج للتنمية الريفية المتكاملة (شروق) من أجل تطوير التنمية المستدامة إلى مشاركة القواعد الشعبية وتوفير فرص عمل للعاطلين عن العمل في الريف. وتتمثل العقبات التي تواجه هذا البرنامج في الافتقار إلى الموظفين الإداريين المدربين، وغياب التمويل الحكومي الكافي لضمان تحقيق الأهداف، ونفوذ الشخصيات المحلية التي تغير المشاريع لتتناسب مع مصالحها.

المنظمة المصرية لتطوير المشاريع الصغيرة تقدم من جهتها المساعدة الفنية والمالية إضافة إلى التدريب للمشاريع الجديدة والقائمة. وبوحي من دراسة تقييمية أكدت الحاجة لمثل هذا الدعم، باتت المنظمة أهم مصدر لتمويل المشاريع الصغيرة. تعمل المنظمة من خلال وسطاء (منظمات غير حكومية، ومؤسسات مالية) وأسست عدداً من النوافذ الواحدة. يقترض معظم المستفيدين مباشرة من المنظمة بدلاً من الاقتراض من المصارف ولم يواجهوا أية مشاكل في تسديد القروض. برنامج التمويل الصغير هو برنامج آخر يستهدف الفقراء النشطين اقتصادياً؛ وقد استفاد منها أكثر من 180,000 شخصاً بين عامي 1992 و 2005 ويتمثل التحدي الرئيسي بالنسبة لهذه البرامج في تحقيق الاستقلال والاستدامة المالية والمحافظة عليها؛ وفي هذه الأثناء فإن استمراريتها تعتمد على استعداد المانحين لدعم القروض بأسعار فائدة أقل من أسعار السوق.

5.4 التعليم والتدريب المهني

يشكل التعليم والتدريب المهني عنصراً أساسياً في سياسة التشغيل، حيث يوفر طريقاً سريعاً إلى سوق العمل ويمثل جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيات التعلم مدى الحياة. باتت أسواق العمل، وعلى نحو

إلى الحد من الفقر من خلال تطوير المجتمعات المحلية وتوفير فرص العمل. وتنشط المنظمات غير الحكومية على نحو خاص في برامج التمويل الصغير؛ ففي عام 1999 تمت رعاية برنامج تمويل صغير، تم تمويله بقروض وصلت إلى حوالي 11 مليون دولار أميركي وزعت على 11,000 مستفيداً (ISSA, 2005). باستثناء جمعيات الرعاية الدينية، تنفق المنظمات غير الحكومية أكثر من الحكومة (حوالي 28.5 مليون دولار في عام 1999) على مشاريع التدريب المهني وبرامج إعادة التأهيل التي تقيمها للمعاقين، والجانحين، والمدمنين والسجناء. ويتم تمويل معظم هذه الأنشطة من قبل المانحين.

في الأردن، تم تنفيذ جملة من الإجراءات تحت مظلة سياسات سوق العمل الفعالة. تم تأسيس صندوق التنمية والتشغيل في عام 1989 لتقديم الدعم الفني والمالي للشركات الصغيرة والمتوسطة ولتشجيع إطلاق المشاريع الخاصة والأعمال الحرة. وكمعظم برامج تشجيع العمل الحر في المنطقة، فقد واجهته مشاكل من حيث الاستدامة المالية والفشل في الاستفادة من القروض وانخفاض معدلات تسديد القروض. لدى الأردن فائض من العمال الأجانب غير المتعلمين وغير المهرة، ورغم ذلك فإنه يصدر عمالته الاحترافية إلى الخليج. يعاني الأردن من معدل بطالة داخلية مرتفع جداً، وقد يعود أحد الأسباب إلى موقف الشباب الذين تأبى كبرياؤهم قبول وظائف متدنية المكانة ولا تتطلب مهارات. وفي جهد لحل هذه المشكلة، انشأ الجيش والقطاع الخاص، بالتعاون مع هيئة التدريب المهني، مشروع تدريب طموح في عام 2002، يقدم جملة من التخصصات في التدريب (يتكون كل منها من مكون يتعلق بالانضباط يقدمه الجيش ومكون مهني). وكان الهدف من البرنامج تعليم مواقف ايجابية وتعزيز أخلاقيات العمل. غير أنه، وبسبب كون البرنامج مدفوعاً بالعرض وليس بالطلب، فقد تبين أنه غير فعال وتم إلغاؤه بعد ثلاث سنوات.

في مصر العديد من الإجراءات الفعالة الممولة من المانحين، دون أن يكون هناك إستراتيجية وطنية ودون وجود تنسيق كوسيلة لتقديم المشورة والمساعدة في البحث عن عمل، تم تنفيذ مشروع إصلاح خدمات سوق العمل المصرية بتمويل من الوكالة الكندية للتنمية الدولية لتطوير خدمة توظيف وطنية فعالة. ويتكون هذا من تأسيس مراكز توظيف وتحسين المهارات المهنية للموظفين، وتعزيز نظام المعلومات المهني (والذي يتضمن

وهيمنة أدوار الجندر التقليدية في نظام التعليم والتدريب المهني.

رغم الدعم الذي تقدمه جهات مانحة هامة لأنظمة التعليم والتدريب المهني في منطقة «مينا»، فإن معظم هذه الأنظمة تركز على إصلاحات دون قطاعية، مما يؤدي إلى نشأة جزر من التميز دون أن يفضي ذلك إلى تقديم الدعم المتماسك لإصلاح السياسات القطاعية. ويمثل نظام التعليم والتدريب المهني في مصر مثلاً جيداً على التجزؤ وعدم التنسيق الكافي، فهناك 21 وزارة، ناهيك عن عدد من الهيئات والشركات العامة التي تضم مراكز تعليم وتدريب مهني. أما الجهات الرئيسية المقدمة للتعليم والتدريب المهني فهي وزارة الصناعة والتطوير التقني، والإنتاج العسكري، والقوى العاملة والهجرة، والإسكان والمشاريع العامة. وتقدم هذه جملة واسعة من الدورات التدريبية التي تستمر من بضعة أسابيع إلى أربع سنوات ويكون التدريب في كل الحالات مهنيًا وبتنظيم متوسط على المهارات. أما جودة وكفاءة التدريب فهي إجمالاً متدنية بسبب الفصل بين النظرية والتطبيق. وهناك عدد محدود من المدربين جيدي التدريب، بالنظر إلى انخفاض الرواتب وتدني المكانة الاجتماعية. معظم المعدات في مراكز التدريب قديمة للغاية وغالباً غير ملائمة لاحتياجات المتدربين (Amer, 2005). وحيث أن مقدمي التدريب أنفسهم لا يسمح لهم بالاحتفاظ بأي جزء من الرسوم المترتبة على الدورات، فإن الدورات لا تلبى أية مطالب محددة من الشركات الخاصة. وهكذا فليس هناك أي حافز للاستجابة لإشارات سوق العمل فيما يتعلق بالمهارات المطلوبة في الاقتصاد. المدرسون غير مؤهلين بشكل جيد، ورواتبهم منخفضة ويفتقرون إلى الحوافز. يستند التدريس إلى التلقين والتكرار والاستنكار بدلاً من التفكير التحليلي. ومجمل النظام موجه نحو التشغيل في الإدارات العامة. وليس إلى وظائف تتطلب التفكير النقدي و/أو الإبداعي. والنتيجة هي عدم التكيف مع نمط وجودة المهارات المطلوبة من قبل أرباب العمل.

في لبنان، يفتقر نظام التدريب القائم حالياً إلى آليات التمويل والتحفيز التي تمكن من توفير التدريب في مهن تتطلب معدات باهظة الثمن ومدربين أكفاء. يقتصر التدريب غالباً على التدريب المهني السريع لإدماج خريجي المدارس. والدورات وتفتقر إلى التركيز على السمات الأساسية للتعليم أو القابليات اللغوية. وحيث تركز معاهد التدريب تحت النواقص الكمية والنوعية، فإن معظمها ليس له أي

متزايد، تفضل الأشخاص الذين يتمتعون بمهارات وكفاءات حديثة. ويمكن لأنظمة التعليم والتدريب المهني الحسنة أن تزيد من المعارف من الأفراد الذين يتمتعون بالمهارات المتوسطة والمهارات الفنية الضرورية للتنمية الاقتصادية ويمكن أن تقدم للأشخاص فرصاً لتعلم مهارات جديدة وتحسين المهارات التي يمتلكونها. إن رفع مهارات الأشخاص الذين يمتلكون مؤهلات متدنية أو الذين لا يمتلكون مؤهلات على الإطلاق أمر حيوي، على سبيل المثال، لتقليص التفاوت الاجتماعي في المجتمع. تواجه أنظمة التعليم والتدريب المهني في بلدان منطقة «مينا» تحديات متشابهة (ESCWA, 2003)، تمت الإشارة إليها في تقارير الخلفية الخمسة التي كلفت مؤسسة التدريب الأوروبية خبراء لإعدادها. وتتمثل هذه التحديات فيما يلي:

- غياب رؤية شاملة للنظام التعليمي برمته، والافتقار إلى الإجماع حول الدور المحدد لنظام التعليم والتدريب المهني في النظام، وعدم التمييز بوضوح بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية لنظام التعليم والتدريب المهني.
- عدم كفاية الموارد البشرية والمالية المخصصة لنظام التعليم والتدريب المهني ومشاكل الجودة الناجمة عن ذلك.
- قِدم المناهج، وطرق التدريس، والمعدات، وعدم التوازن بين النظرية والتطبيق، والافتقار إلى التجربة العملية بين المدرسين والمدربين.
- التجزؤ وعدم وجود التنسيق الكافي بين مقدمي التعليم والتدريب المهني في معالجة قضايا الوصول إليه، والتحول من برنامج إلى آخر، والاعتمادية.
- التصلب الداخلي والخارجي الكبير بسبب البيروقراطيات المركزية وعدم قدرة المدربين على تصميم دورات تناسب احتياجات سوق العمل الحديثة.
- التركيز الداخلي لمجمل النظام التعليمي على التعليم العالي، إضافة إلى المكانة المتدنية للتعليم والتدريب المهني وعدم ملائمته، مما يؤدي إلى إفراط في إنتاج خريجي التعليم العالي.
- غياب مشاركة القطاع الخاص في حوكمة، وتمويل، وتقديم التعليم والتدريب المهني.
- غياب المسارات الأفقية والعمودية بين أنظمة المؤهلات المختلفة، وعدم وجود حوافز أو غياب روح المنافسة.
- الافتقار إلى أخذ القضايا ذات الحساسية للنوع الاجتماعي (الجندر) بين الاعتبار

4. مؤسسات سوق العمل وسياسات التشغيل

التركيز على التدريب المهني بوصفه أحد المكونات الرئيسية لهذا البرنامج، الذي وضع تحت وصاية الوزارة المعنية في عام 2002. والهدف هو استبدال و/أو تحسين مستوى المؤسسات التعليمية ومراكز الشؤون الاجتماعية ذات الصلة. إن برامج التدريب تنفذ عادة من قبل لاعبين في القطاعين العام والخاص.³¹ لقد تحسنت قدرات نظام التعليم العام عن طريق إعادة هيكلة المراكز، وذلك بالاستغلال الفعال للموارد الموجودة، وخصوصاً من خلال تقديم التدريب بالتعاون مع الشركات. وقد ساعد هذا في زيادة عدد المتدربين المسجلين بمعدل أربعة أضعاف خلال الفترة 1995 إلى 2003.

الأردن هو أحد البلدان الأخرى التي تقوم بإصلاح نظام التعليم والتدريب المهني فيها. تقدم وزارة التربية والتعليم في البلاد جملة من البرامج في منتي مدرسة ثانوية، في حين تقدم هيئة التدريب المهني برامج تلمذة في 50 مركزاً مهنيًا، وتقدم جامعة البلقاء التطبيقية التعليم والتدريب العملي من خلال 28 معهداً عاماً و 25 معهداً خاصاً. رغم أن جامعة البلقاء التطبيقية أسست لتقود الإصلاح في برامج التدريب المهني الوطنية، فإن هذا النموذج تهيمن عليه المشاغل الأكاديمية وينافس لتقديم شهادات الدراسة المتوسطة بدلاً من تقديم الخبرة الصناعية. ويعمل كل قطاع لتقديم التدريب بشكل مستقل، وبالتالي فإنه لا يتم تنسيق البرامج المقدمة في مختلف المجالات المهنية. وهكذا، يستمر النظر إلى نظام التعليم والتدريب المهني بوصفه خياراً يلجأ إليه الأشخاص فقط عند عدم توافر الخيار الأول وهو التعليم العام. يتشاطر المقدمون الثلاثة للتدريب المذكورون أعلاه المشاكل والعوائق، مثل عدم الارتباط بالصناعات، وأنظمة الإدارة المتصلبة والبيروقراطية، وعدم مرونة وملاءمة البرامج.

بالنظر إلى التحديات والتطورات التي تم وصفها، فإن هناك قضيتان جوهريتان على مستوى النظام ينبغي معالجتهما في سياق أي مبادرة إصلاحية في منطقة «ميناء». أولاً، هناك افتقار لرؤية شاملة فيما يتعلق بالتعليم والتدريب المهني على

روابط مع قطاع الأعمال. أما فيما يتعلق بالتدريب المهني في القطاع الخاص، يؤكد عيسى (2005) على أن معظم مراكز التدريب تقع تحت إشراف الجمعيات والمؤسسات الخيرية، وحوالي 80% فقط منها تقدم تدريباً سريعاً للكبار غير المهرة وبدوافع إنسانية؛ أي أن التدريب لا يرتبط بالضرورة باحتياجات محددة لسوق العمل. يهدف حوالي 6% من مراكز التدريب إلى إقامة برامج تلمذة صناعية، في حين أن مراكز تطوير المهارات الصناعية تشكل حوالي 3% فقط. وهذه تستهدف في الغالب النساء (الخياطة، والحيكة، والتطريز، وترتيب الزهور، والتجميل، والحلاقة، والأعمال المنزلية).

لقد بُذلت جهود لتغيير هذه الاتجاهات في بعض بلدان منطقة «ميناء». فقد شهد التدريب المهني في المغرب تطوراً كبيراً خلال العقدين الماضيين، بعد أن قبع في ظل التعليم العام لفترة طويلة من الزمن، وكان يعتبر خياراً ثانياً متواضعاً بالنسبة للأسر والشباب. بدأت هذه العملية بإصلاح التعليم والتدريب المهني كعنصر جوهري مصاحب لعملية إعادة الهيكلة الاقتصادية. إن مقارنة التعليم والتدريب المهني تشكل إحدى الأدوات الرئيسية لتحسين التفاعل بين التدريب والتشغيل وتقليص البطالة بين الشباب.²⁹ غير أن التعليم المهني في المغرب يعاني من ثلاث نقاط ضعف تبطئ من تطوره، وهي ضعف إتقان اللغة الفرنسية،³⁰ الذي يظهره المتدربون، والافتقار إلى فهم الواقع المهني من قبل المدرسين، والمشاركة غير الكافية من قبل أرباب العمل. علاوة على ذلك، فإن القطاع الخاص المغربي تهيمن عليه الشركات الصغيرة غير المنظمة، مما لا يساعد في توفير البيئة المهنية الضرورية للتدريب المهني المناسب.

لقد قامت تونس، منذ التسعينات، بتحليل ومعالجة التدريب المهني بوصفه قضية من قضايا الإصلاح، وقُدِّم في سياق الإصلاح الشامل للاقتصاد التونسي والتخصيص شركات القطاع العام. في هذا السياق، تم الانطلاق في برنامج تحديث منذ عام 1996 يهدف إلى تحسين تنافسية الشركات. وقد تم

²⁹ تم تعريف هذه الإستراتيجية في الميثاق الوطني للتعليم والتدريب، الذي تم تبنيه في عام 1999 وبدأ بتنفيذه في عام 2000 (Bougroum, 2005).

³⁰ تعود هذه الصعوبة إلى الانقسام اللغوي بين نظام التعليم العام ونظام التدريب المهني. والتدريس في الأخير بشكل أساسي بالفرنسية في حين أن العربية هي لغة التدريس في نظام التعليم العام. كما توجد عوائق لغوية في بعض مواضيع التعليم العالي (مثل المجالات التقنية والعلمية).

³¹ الوكالة التونسية للتدريب المهني هي المقدمة الرئيسية للتدريب المهني في القطاع العام واللاعب الوحيد عملياً الذي ينشط في القطاع الصناعي. كما أن الإرشاد والتدريب الزراعي، والمكتب الوطني التونسي للسياحة، ووزارات الدفاع والصحة العامة تقدم أيضاً التدريب المهني (Chemingui, 2005).

الاجتماعيين، لتقليص حماية التشغيل وزيادة قابلية العاملين للتشغيل وأمنهم. ويتمثل الهدف النهائي في توفير القدرة على التحول في سوق العمل وتشجيع العاملين على الانتقال من قطاع إلى آخر حسب الحاجة رغم أن المفهوم تطور في السياق المحدد لأوروبا الغربية، لكن يمكن توسيعه بسهولة ليشمل جميع البلدان بوصفه هدفاً للسياسات التي تتبعها. ويمكن تحقيق درجات متفاوتة من التوازن بين المرونة والأمن من خلال تفاعل العناصر الرئيسية الأربعة لمفهوم المرونة والأمن في أي سياق محلي، وهي: أ) الترتيبات التعاقدية التي تتحلى بالمرونة الكافية؛ ب) سياسات سوق عمل نشطة وفعالة؛ ج) أنظمة تعلم مدى الحياة ذات مصداقية؛ د) أنظمة ضمان اجتماعي حديثة. وطبقاً لهذه المقاربة، يمكن للبلدان المختلفة أن تستعمل التوليفة التي تلائمها من هذه المكونات كي تطور جملة من السياسات المترابطة التي يمكن تنفيذها لتحقيق أهداف هذه السياسات.

في سياق منطقة «مينا»، يمكن أن نرى أن هناك نقص في جميع هذه العناصر الأربعة التي تعتبر وسائل أساسية للوصول إلى سوق عمل ذي أداء جيد. في الواقع فإن الترتيبات التعاقدية المرنة شديدة الشبوع نظراً لكبر القطاع غير المنظم، غير أن هذه المرونة يتم تحقيقها في الواقع من خلال عدم الالتزام بحكم القانون والتعدي على حقوق العمال، ومن أجل تحقيق درجة عالية من الحماية لمجموعة صغيرة من الناس. يمكن للتشغيل في القطاع غير المنظم أن يؤدي إلى تحسن أوضاع سوق العمل من الناحية الكمية ويوفر الدخل للأسر الفقيرة، لكنه لا يسهم في معظم الأحيان بأي تحسن كبير في إنتاجية العمل وضمان المستقبل. إن أغلبية العمال هم الآن خارج نطاق أي تدخل حكومي. وهذا يقودنا إلى عنصر هام آخر يؤثر في منطقة «مينا»، وهو الدعم المناسب للدخل بالنسبة للفقراء غير الموظفين. تنزع أنظمة الضمان الاجتماعي إلى دعم الشرائح الأفضل حالاً من السكن، ولا تعود بأي فائدة على الأفراد الأسوأ حالاً في المجتمع ولا تفضي إلى عملية نقل وتوزيع أفضل للعمالة.

ثمة حاجة للتحول إلى تلبية احتياجات الأفراد الأشد حاجة في المجتمع، على شكل مساعدة أفضل في العودة إلى العمل تقدمها خدمات التشغيل العامة، والوصول الأوسع إلى برامج سوق العمل الفعالة، والوصول إلى أنظمة التدريب المهني على مدى دورة حياة المجموعات المستهدفة. يمكن لسياسات سوق العمل الفعالة والتدريب واستهداف الفقراء

أعلى المستويات الحكومية والتي من شأنها أن توجه وتنسق مبادرات الإصلاح. ثانياً، هناك العديد من العوائق المثابرة في النظام تمنعه من التحول إلى نظام تعليم وتدريب مهني مرتبط بالصناعات ويستند إلى الكفاءات ويكون مرناً وسريع الاستجابة. وتتضمن هذه العوائق هيمنة النمط الأكاديمي، والإجراءات البيروقراطية للخدمة المدنية، والهيكليات الصناعية الضعيفة، ووجود عدد متنام من الشركات الشديدة الصغر وغير المنظمة، والإجراءات المالية المفرطة في المركزية، والافتقار إلى أنظمة إدارة الأداء. ما لم تتم معالجة هذه المشاكل على مستوى النظام بأسره، فإن النجاح في إجراء تغييرات شاملة سيبقى محدوداً. علاوة على ذلك، فإن خدمات الإرشاد والتوجيه المهني، التي ينبغي أن تكون مكوناً هاماً في أي عملية إصلاح، يجب أن تكون متاحة لجميع الطلاب والمتدربين قبل وبعد خروجهم من النظام التعليمي. بشكل عام، فإن الخيارات يتم تحديدها في مجال التعليم على أساس المكانة الاجتماعية، والتقاليد العائلية، وقرب المدارس. إذا كان التعليم والتدريب لا يسهلان التشغيل، فسينتهي الأمر بمعظم الشباب بالعمل في مجالات لا علاقة لها بخلفتهم التعليمية (De Gobbi and Nesporova, 2005). طبقاً لتقرير أعدته الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID, 2003) حول الشباب المتعلم في المغرب، فإن ثلثي خريجي العلوم الإنسانية عاطلين عن العمل، وحوالي ثلث خريجي الجامعات يلجؤون إلى التدريب المهني لاكتساب مهارات عملية بعد أن يدركوا أن شهاداتهم الجامعية لا تعدّهم لسوق العمل. ولذلك فإن وجود رؤية شاملة للنظام التعليمي بمجمله ولدور التعليم والتدريب المهني في النظام أمر جوهري.

6.4 ملاحظات ختامية

استعمل تعبير المرونة والأمن في البداية لوصف مزيج ناجح بين مرونة وأمن سوق العمل، وكان ذلك ينطبق على وجه الخصوص على بلدان أوروبية معينة، مثل الدانمارك وهولندا. ثم اتسع التعبير ليصبح موصفاً تصنيفياً لتضيف نوع من أسواق العمل في أوروبا (EC, 2006b).

أما الآن فقد بات يستعمل كمفهوم ومقاربة ينظر إليه بعض الخبراء بوصفه استجابة مناسبة للتحديات الاجتماعية وتحديات التشغيل التي تواجهها المجتمعات المعاصرة. ويستند المفهوم إلى صفقة يتم التفاوض بشأنها بين الحكومة والشركاء

4. مؤسسات سوق العمل وسياسات التشغيل

عملية جديدة لتصميم وتنفيذ السياسات، رغم أن هذا سيتطلب أولاً درجة عالية من بناء القدرات للمؤسسات واللاعبين الرئيسيين في المنطقة. علاوة على ذلك، فإن العملية بمجملها ينبغي أن تكون مدعومة بظروف اقتصادية كلية محسنة.

بالمساعدة أن تنتشلهم من الفقر والإسهام في تنظيم القوى العاملة. إن الأدوار التي تلعبها مؤسسات سوق العمل والقوى الفاعلة فيه (وكالات التنفيذ الكفؤة، الحوار الاجتماعي القوي، والمؤسسات البحثية المستقلة لمراقبة الأهداف) هامة في أي

5. سبل التقدم نحو إصلاحات سوق العمل

بالحاجة إلى التغيير في المنطقة؛ وقد تم التعبير عن الإرادة السياسية لإصلاح أسواق العمل منذ مطلع التسعينات. لقد أدت بطالة الشباب بشكل خاص إلى تنامي الضغوط على الحكومات لتطوير إجراءات عاجلة. مع مطلع هذا العقد، كان بعض بلدان المنطقة قد بدأ بتطوير استراتيجيات أكثر دقة ووضوحاً، على سبيل المثال، لمعالجة المعدلات المرتفعة للبطالة (وخصوصاً بين الشباب) أو، على المدى المتوسط والطويل، لإعادة هيكلة سوق العمل بحيث يلعب القطاع الخاص المنتج دوراً محورياً كمولد للوظائف.

تلامس الإصلاحات الجارية لتقليص حجم القطاع العام ونشأة وتطور قطاع خاص منظم عدة أوجه لنظام الاقتصاد الكلي، مثل توسيع القطاع الخاص من خلال سياسة إزالة الأنظمة الضابطة (التخصيص)، وتطوير الشركات، وتحديث الإدارة العامة والأطر القانونية والتنظيمية (الأنظمة القانونية والضريبية، ومدونة الأسرة، ونظام العمل، الخ). وفي سياق إعادة الهيكلة الاقتصادية، ينبغي أن يتم إجراء الإصلاحات بنفس الوقت وعلى عدة

ركز هذا التقرير على قضايا معينة تتعلق بأداء سوق العمل في منطقة «مينا». وعلى أساس مراجعة موجزة لمؤشرات السوق الرئيسية، حدد التقرير عدداً من المشاكل، مثل المشاركة الضعيفة لقوى العمل وانخفاض معدلات التشغيل (وخصوصاً بالنسبة للإناث والشباب)، والوصول المحدود إلى الوظائف الجيدة بسبب كبر قطاعات التشغيل غير المنظم، ومحدودية مرونة الحركة بين الأجزاء المختلفة لسوق العمل. والاستنتاج النهائي للتقرير هو أن أسواق عمل منطقة «مينا» لا تقوم بتوزيع الموارد البشرية بطريقة تحقق أفضل فائدة ممكنة من هذه الموارد – وهو شرط أساسي لنجاح أي سياسة تستهدف زيادة التشغيل وتعزيز النمو الاقتصادي. ويخلص التقرير إلى أنه، إضافة إلى التحديات الكامنة لنظام التعليم والتدريب من حيث التحسينات ذات الجودة العالية، فإن ثمة ضرورة لإجراء إصلاحات هيكلية شاملة ومتعددة الأبعاد على أسواق العمل في منطقة «مينا».

بالنظر إلى الضرورة الملحة لمعالجة المعدلات المتزايدة للبطالة، فإن هناك اعتقاداً متنامياً

جبهات. وسيكون التنسيق مع السياسات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى (مثل التحكم بتدفقات رأس المال، وقوانين الاستثمار، والبنية التحتية للنقل والطاقة، ونظام الضمان الاجتماعي، الخ) بالغ الأهمية لنجاح إصلاح سوق العمل. على سبيل المثال، ينبغي تصميم برامج التكيف الهيكلي كي تحدث أثراً على البطالة، وينبغي أن تكون الحوافز على الاستثمار والإعفاءات الضريبية مرتبطة بالتشغيل. سيكون للإجراءات الحكومية من هذا القبيل مضامين هامة على المدى البعيد بالنسبة لهيكلية التشغيل والبنى الاجتماعية في البلدان ذات الصلة.

هناك عدد من مبادرات الإصلاح الجارية في المنطقة، والتي تهدف إلى تحسين الأطر الإدارية والمؤسسية التي تحكم سوق العمل وتعزيز الشراكات بين الشركاء المعنيين الرئيسيين. لقد تم الشروع في مبادرات لإصلاح تشريعات سوق العمل في عدد من البلدان.

فيما يتعلق بجانب العرض من عملية الإصلاح، فقد أطلق قطاع التعليم والتدريب عدداً من البرامج – الممولة في الغالب من قبل جهات مانحة – في مجالات التعليم الابتدائي، والثانوي، والمهني، وما بعد الثانوي، تهدف إلى تلبية الحاجة إلى تطوير الأداء التعليمي، والملائمة والجودة. تركز هذه البرامج على تنفيذ استراتيجيات تعليم وتدريب من أجل التشغيل تعكس احتياجات سوق العمل، وتشرك الشركاء المعنيين، وتطلق الحوار الاجتماعي، وتعزز الحوكمة، وتطور القدرات المؤسسية لتحديد السياسات واتخاذ القرارات، وزيادة التنوع في مصادر التمويل.

تحت مظلة برنامج شامل بعنوان «مانفورم»، أطلق في عام 1995، طورت تونس مشروعاً طموحاً، بالتعاون مع الشركاء الاجتماعيين، لتحديث وتطوير خدمات التدريب وتعزيز قابلية العاملين للتشغيل.

ويعتبر التدريب المهني الذي يهدف إلى تطوير الموارد البشرية المؤهلة شرطاً رئيسياً لإدماج تونس في الاقتصاد العالمي. ركز العقد الأول من الإصلاحات على تأسيس البنى التحتية، وخصوصاً تأسيس و/أو إعادة تأهيل مراكز التدريب، وتنفيذ مبادئ الشراكة. وتطوير برامج التدريب، وتبني مبادئ الجودة. وقد تم تعزيز هذه المرحلة من الاستثمار إلى حد بعيد، رغم أن بعض الاستثمارات البنوية لم تنفذ بعد. أما المانحون الدوليون فيتمثلون

في البنك الدولي (قرض بقيمة 60 مليون دولار)، والوكالة الفرنسية للتنمية (قرض بقيمة 72 مليون يورو)، والاتحاد الأوروبي (45 مليون يورو)، والصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (قرض بقيمة 11 مليون دينار كويتي). وقد خصص الاتحاد الأوروبي مبلغاً آخر بقيمة 6 مليون يورو لتوفير الوظائف، و 30 مليون يورو للدعم القطاعي للتعليم والتدريب المهني للفترة الواقعة بين 2005 و 2008 (EC, 2005). وبموجب برنامج «مانفورم»، دعمت الجهات المانحة جملة من المشاريع المتعلقة بسياسات التشغيل، وإعادة هيكلة خدمات التشغيل التي تقدمها الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل، ودعم الإجراءات التي من شأنها أن تشجع العمل الحر، وبرامج التدريب المهني لمختلف المجموعات المستهدفة.

طبقاً لتقييم أجري لمشروع التشغيل في تونس من قبل الوكالة السويدية للتعاون التنموي الدولي (Oxenstierna, 2001)، فإن خدمة التشغيل التي تستند إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وعلى تقديم برامج تدريبية للموظفين وللباحثين عن عمل على حد سواء أسهل من حيث التطبيق والتكيف مع الشروط المحلية. لقد تم تحديث العديد من مكاتب التشغيل في السنوات الأخيرة وأصبحت بالتالي أكثر كفاءة، حيث يتم تقديم المعروض من الوظائف من خلالها، وحيث تتم مساعدة عدد أكبر من الباحثين عن عمل إما من خلال تمكينهم من الحصول على عمل أو من خلال تدريبهم. غير أن النموذج الإداري الذي تتبعه الهيئات الحكومية، والذي يستند إلى ثقافة مختلفة ومستوى مختلف من التنمية الاقتصادية، نجم عنه بنية مركزية وتراتبية إلى حد ما. ورغم أن الأخيرة أسهل تنفيذاً، إلا أنها لا تفر بتفويض الصلاحيات والمسؤوليات وبالعامل كفريق. لا تتمتع المكاتب المحلية بكثير من الاستقلال اتجاه الجهاز المركزي (بما في ذلك ما يتعلق بتعيين الموظفين المحليين)، ويتم قضاء الكثير من الوقت في تنفيذ المهام الإدارية.

في الأردن، تم تنفيذ برامج إصلاح شبيهة لكنها أقل شمولية وأكثر تواضعاً بدعم من الجهات المانحة الدولية. على سبيل المثال، مشروع «المنار»، الممول من قبل الوكالة الكندية للتنمية الدولية، يركز على قواعد بيانات ومعلومات سوق العمل، وبوفر بورصة عمالة إلكترونية ويقدم المشورة بشأن التوجيه المهني. وقد طور المنار، بالتعاون مع المنطقة الاقتصادية في العقبة، مركز دعم التشغيل في العقبة كنموذج للوساطة بين الباحثين عن

في المغرب، تتلقى برامج توليد الوظائف والتدريب خلال العمل التمويل من البنك الدولي (قرض بقيمة 51 مليون دولار)، ومشاريع توليد الوظائف والتدريب المفضي إلى العمل من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (منحة بقيمة 9 مليون دولار). وقد تم تمويل التدريب الفني والمهني (منحة بقيمة 38 مليون يورو) ومشاريع توليد الوظائف (منحة بقيمة 3.3 مليون يورو) من قبل الاتحاد الأوروبي.

فرنسا وبلجيكا قدمتا التمويل لمشاريع التدريب المهني (قرض بقيمة 15 و 30 مليون يورو على التوالي)، وكذلك منحة يابانية لإنشاء مدرسة تدريب مهني. أما برامج التعاون الدولي الرئيسية التي يتم التخطيط لها فتتضمن برنامج «ميناء 2» للتعليم والتدريب المهني لصناعات النسيج، والسياحة، والاتصالات والمعلومات (منحة بقيمة 50 مليون يورو)، مساعدة فنية ألمانية للتدريب المهني (منحة بقيمة 5 مليون يورو)، وتمويل فرنسي - بلجيكي للمراقبة (مساعدة تبلغ قيمتها الإجمالية 5 مليون يورو)، ومساعدة الوكالة الكندية للتنمية الدولية لتطوير المهارات (منحة بقيمة 10 مليون دولار كندي).

في لبنان، تركزت الاهتمامات الرئيسية للمانحين (بما في ذلك الاتحاد الأوروبي) على إعادة بناء البنية التحتية بعد الحرب الأهلية. يدعم الاتحاد الأوروبي تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال برنامجي «ميناء 1» و «ميناء 2». بموجب برنامج «ميناء 1»، تلقت الحكومة اللبنانية منحة وصلت إلى 166 مليون يورو بين عامي 1996 و 2001. كان هناك برنامجان فقط يتعلقان بالتشغيل: برنامج تحديث صناعي (منحة بقيمة 11 مليون يورو) ودعماً لتأسيس صناعات صغيرة وشديدة الصغر (منحة بقيمة 12 مليون يورو). تحت مظلة «ميناء 2»، فإن المشاريع وثيقة الصلة بالتشغيل هي مشاريع التنمية الريفية (10 مليون يورو)، ومشروع «تمبوس» في التعليم العالي (3 مليون يورو) والدعم المتكامل للمشاريع الصغيرة والمتوسطة (17 مليون يورو). وتعتبر ألمانيا، وبلجيكا، وإسبانيا، وفرنسا أكثر الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي انخراطاً في مختلف برامج أنظمة التدريب المهني التي تستهدف مجموعات خاصة من خلال جمعيات غير حكومية في لبنان.

من خلال مراجعتنا لمبادرات الإصلاح التي يتم تنفيذها في بلدان منطقة «ميناء»، يمكن تحديد عاملين مناسبين على الأقل فيما يتعلق بإصلاحات سوق

وظائف وأرباب العمل في المنطقة. وثمة مشروع طموح آخر هو إصلاح التعليم من أجل اقتصاد المعرفة الذي يهدف إلى تغيير النظام التعليمي من الطفولة المبكرة ومروراً بالمراحل الابتدائية والثانوية بحيث يتمكن من تزويد خريجي المدارس بالمهارات الضرورية للمشاركة في اقتصاد المعرفة. يتلقى هذا المشروع الطموح والذي تبلغ قيمته 380 مليون دولار الدعم من تسعة شركاء دوليين، وخصوصاً البنك الدولي (الذي يسهم بـ 120 مليون دولار)، والصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والوكالة الكندية للتنمية الدولية، ووزارة التنمية الدولية البريطانية، وبنك كي.إف.دبليو الألماني، وبنك الاستثمار الأوروبي، وبنك التنمية الإسلامي، والوكالة اليابانية للتعاون الدولي، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية. وهناك أمثلة أخرى مثل مشاريع إصلاح التعليم العالي بتمويل من البنك الدولي، والحوار الاجتماعي ومنع عمل الأطفال المدعومة من قبل منظمة العمل الدولية.

في مصر أيضاً يجري تنفيذ عدد من المشاريع التي تمولها الجهات المانحة تتعلق بإصلاحات سوق العمل والتدريب. والمانحان الرئيسيان لهذه البرامج هما البنك الدولي والاتحاد الأوروبي. وجميع البرامج تتدخل بشكل مباشر في سوق العمل، بالنظر إلى أنها تتعامل مع التدريب المهني، ومعلومات سوق العمل، ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، الخ. يمول الاتحاد الأوروبي مشروعاً كبيراً للتعليم والتدريب المهني بمنحة تبلغ 33 مليون يورو، ومشروع لتطوير القطاع الخاص بقيمة 45 مليون يورو، وبرنامج للتحديث الصناعي بقيمة 250 مليون يورو. وهناك برنامج لدعم قطاع الغزل والنسيج بقيمة 80 مليون يورو يهدف إلى إعادة هيكلة القطاع العام ومعالجة قضية 30,000 عامل صرفوا من عملهم لعدم حاجة الصناعة إليهم. يدعم البنك الدولي مشاريع لتطوير المهارات بقرض بقيمة 5.5 مليون دولار، وتدعم الوكالة الكندية للتنمية الدولية برنامجاً لإصلاح خدمات التشغيل وبيانات سوق العمل بقيمة 5 مليون دولار كندي. وتمثل مبادرة «مبارك - كول» مشروعاً آخر يموله المانحون وينفذ مقارنة مهنية مزدوجة تستهدف طلاب المرحلة الثانوية من خلال التلمذة في نظام التعليم والتدريب المهني. رغم أن المشروع يعتبر واحداً من أنجح التجارب في هذا المجال، فإن عمله ينحصر في إنشاء جزيرة من التميز.

المنفردة قيمت على أنها ناجحة، غير أن الأثر بعيد المدى على النظام بأسره لا زال غير معروف. لقد أوجد العديد من هذه المشاريع جزراً للتميز، ولم تؤد حتى الآن إلى تغيرات منهجية. وثمة عدد من الأسباب لهذه الحوائل. في معظم الأحيان تكون الموارد المالية غير كافية لتمويل إعادة هيكلة شاملة للاقتصاد، ولا تحقق المشاريع الممولة من المانحين الاستدامة المالية. ولا زالت الحكومات المعنية لا تمتلك الموارد المالية والبشرية الضرورية لتنفيذ أجندة الإصلاح، كما أنها ليست مستعدة للمخاطرة بشعبيتها باتخاذ إجراءات سياسات صعبة لكن ضرورية للإصلاح الشامل، والتي يمكن لآثارها أن تتضح فقط على المدى البعيد. علاوة على ذلك، فالبرامج التي يمولها المانحون لا تنجح دائماً في إدماج نتائج المشاريع في النظام بأكمله. كما أن الأداء الاقتصادي لبلدان منطقة «مينا» لم يكن واعدًا جداً في العقود الأخيرة.

إن القدرات المؤسسية الضعيفة تحد على نحو خطير من معدلات استيعاب المؤسسات العامة للمساعدات الفنية والمالية التي تقدمها الجهات المانحة لبلدان منطقة «مينا».

لقد دأبت هذه البلدان على تصميم وتنفيذ السياسات العامة بطريقة غير منسقة ولوقت طويل بحيث لا يتمكن بعض اللاعبين المحليين من أداء أدوارهم الجديدة. إن المشاركة الفعالة للعديد من اللاعبين (الوزارات، الشركات، والجمهور) على المستويين الوطني والمحلي أمر أساسي لتحقيق النجاح. لم تزل المؤسسات غير مجهزة بالموارد البشرية والمادية الضرورية كي تكون قادرة على أداء المهام المطلوبة منها (كما هو الحال، على سبيل المثال، في معظم خدمات التشغيل العامة وجهات التفتيش على العمل في المنطقة). يتم في بعض الأحيان تنفيذ مبادرات منفردة بتمويل من المانحين دون حوار، أو تنسيق أو تعاون مع المؤسسات الموجودة حتى في منطقة واحدة، وهكذا فإن المقاربات متعددة المناهج نادرة جداً. مصر ولبنان هما مثالان فقط على المبادرات المتداخلة والمكررة والتغيير الجزئي. كما أن ضعف التنسيق بين الجهات المانحة التي تتبنى أجندات مختلفة أثرت بشكل سلبي على عملية الإصلاح. وأخيراً وليس آخراً، فإن معظم البلدان تفقر إلى المعرفة الموضوعية للوضع و/أو إستراتيجية إصلاح وطنية شاملة في رسم وتنفيذ السياسات على أساس معلومات صحيحة ودقيقة. ونتيجة لذلك، فإن مشاريع المانحين غالباً ما تبقى معزولة عن

العمل في المنطقة. يتمثل العامل الأول في الحاجة الملحة لمعالجة مشكلة البطالة (وخصوصاً بين الشباب) والضغط القوي التي باتت السلطات العامة تشعر بها فيما يتعلق بمعالجة المضامين الاجتماعية والسياسية للبطالة. وقد أدى هذا إلى مبادرات مثل تصميم إستراتيجية توظيف وطنية، وإعادة تنظيم خدمات التشغيل العامة، وزيادة مرونة أنظمة العمل، وتنفيذ إجراءات سوق عمل فعالة، وتعزيز ملائمة وجودة أنظمة التعليم والتدريب. يتفاوت التأكيد الممنوح لكل عامل (بما في ذلك الضمان الاجتماعي) في عمليات الإصلاح من بلد إلى آخر، طبقاً للظروف المحلية. رغم ذلك، فإن هذه البيئة السياسية الإيجابية تساعد مجموعات المصالح والضغط التي تدعم التحول إلى قطاع عام أصغر وقطاع خاص أكبر (السياسيون الليبراليون ومنظمات أرباب العمل) على الدفع باتجاه أجندة إصلاحية أكثر شمولاً.

أما العامل المناسب الثاني فيتمثل في توفر المانحين الدوليين المستعدين لتقديم المساعدة المالية والفنية، وهي مساعدة هامة من حيث إطلاق عملية التغيير وتقوية مواقع اللاعبين الذين يتمتعون بذهنية التغيير. بالنظر إلى الموازنات المحدودة في بلدان منطقة «مينا»، فإن الجهات المانحة تقدم مدخلات بالغة الأهمية لإصلاح مؤسسات سوق العمل، وخدمات التشغيل، وأنظمة التعليم والتدريب.

في معظم الحالات تلقت الإصلاحات الدعم والتشجيع من قبل الجهات المانحة مثل البنك الدولي، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووكالات التنمية الوطنية. ومن خلال المراجعة الموجزة أعلاه، يمكن ملاحظة أن المانحين يلعبون دوراً حيوياً في إدخال أجندة الإصلاح إلى بلدان منطقة «مينا». فقد خصصت الجهات المانحة قدراً كبيراً من التمويل والخبرة لإصلاحات سوق العمل والتدريب في المنطقة، طبقاً لدرجة التعاون السياسي التي يبديها كل من هذه البلدان. ولا تقتصر طبيعة هذا الدعم على الكرم من حيث التمويل، بل هو طموح من حيث الأهداف، ومن حيث أنه يتبنى الإصلاح المنهجي (في تونس، والمغرب، والأردن) ومن حيث أن يتمثل الاستراتيجيات الوطنية في بعض البلدان (تونس).

تشير التقييمات الأولية إلى أن النتائج متواضعة من حيث ترجمة المبادرات التجريبية إلى تغيرات رئيسية في الأنظمة. رغم أن معظم المشاريع

وتسهم ظواهر ثقافية محددة في تعقيد تنفيذ الإصلاحات في منطقة «مينا». طبقاً لديغوبي ونيسبوروا (2005)، تنتشر في مصر، على سبيل المثال، المحسوبية على نطاق واسع في تعيين الموظفين، كما أن هناك افتقاراً للمرونة الحركية جغرافياً واجتماعياً. ونظراً للأهمية التقليدية التي تعزى للشبكة الموسعة، من العائلة والأصدقاء، فإن الشواغر في القطاعين المنظم (العام والخاص) وغير المنظم يتم ملؤها بقريب أو صديق لأحد الموظفين القائمين على عملهم. رغم أن هذا قد يوجد إحساساً بالولاء لرب العمل، إلا أنه يخلق حالة من عدم مطابقة الطلب على المهارات وما هو معروض منها، ويعيق التشغيل على أساس القدرات والكفاءات. في مثل هذه الظروف يصبح العثور على عمل للمرة الأولى، دون توافر الصلات والعلاقات اللازمة، أمراً صعباً. إضافة إلى ذلك، فإن للمكانة الاجتماعية أثراً على الدخول إلى سوق العمل، وخصوصاً بين الأشخاص المتعلمين ممن لديهم توقعات كبيرة من الوظيفة. وترتبط المكانة الشخصية والعائلية بشكل وثيق بمكانة الوظيفة وهكذا، فإن العمل الحضري يعتبر أفضل من العمل الريفي، وتفضل الوظائف الإدارية على الوظائف التي تتطلب عملاً يدوياً.

لاشك أن إعادة هيكلة أنظمة الإنتاج الخاصة يمكن أن تساعد في التغلب على بعض هذه المشاكل. كما أن توفير البيئة المناسبة للتنافس الشريف وحكم القانون بالنسبة للشركات (مع التأكيد على ارتفاع الإنتاجية وانخفاض التكاليف) وإصلاح الأنظمة المالية والنقدية هي خطوات هامة نحو الوصول إلى اقتصاد سوق ذي أداء جيد. لم يعد، يمكن للقطاع العام أن يكون المصدر الوحيد للتشغيل اللائق، ولذلك فإن على القطاع الخاص أيضاً أن يضطلع بمسؤولياته. يتمثل أحد المواقف السائدة لدى أرباب العمل في القطاع الخاص في التنافس على أساس العمالة منخفضة التكاليف بدلاً من التنافس على أساس تقديم منتجات ذات جودة عالية. وهكذا فإن هؤلاء يتمكنون فقط من تقديم وظائف غير منظمة و/أو ظروف عمل سيئة لا تلتزم بالحد الأدنى من المعايير القانونية (أي الحد الأدنى للأجور، والتأمين الصحي والاجتماعي، وساعات العمل المعقولة، الخ). يشكل هذا الموقف عائقاً أمام التحول إلى اقتصاد السوق. وبالتالي فإن إصلاحات سوق العمل ينبغي أن تكون مكوناً في برنامج شامل من الإصلاحات الهيكلية تدعم النمو الاقتصادي، وتشجع توفير وظائف لائقة، وتوسع خيارات التشغيل وتطوير المهارات لكل الفئات الاجتماعية.

السياسات الوطنية وإجراءات العمل اليومية في المؤسسات المحلية.

والأكثر أهمية من هذا هو ملائمة خيارات السياسات المستوردة من بلدان أخرى. إن وجود مرحلة تجريبية للتغيير المنهجي (يتضمن برامج ومشاريع مبتكرة) أمر هام جداً، بالنظر إلى أن معظم الإجراءات التي يتم تبنيها أوحث بها تجارب في العالم المتقدم. وهي، بالتعريف، مبنية على افتراضات مثل وجود قطاع خاص متطور، وشراكات اجتماعية قوية، ومؤسسات عامة كفؤة، وشبكة رفاه اجتماعي شاملة – وهي كلها أمور بعيدة عن الواقع في منطقة «مينا». إن التبعات المقصودة لإجراءات السياسات في سياق معين قد لا يتم إنتاجها في سياق آخر، وهكذا فإن هذه الإجراءات ينبغي أن يتم تعديلها لتتلاءم مع الظروف المحلية، وخصوصاً عندما يعمل اللاعبون المحليون في شبكة. بعبارة أخرى، غالباً ما ينتمي اللاعبون المحليون إلى نفس شبكة العلاقات الخاصة ويمكن أن يعملوا كتحالف لحماية مصالحهم الخاصة – إن الأهمية التي تمنحها السلطات الحكومية لتحقيق أهداف كمية خلال تنفيذ المشروع قد تجعل اللاعبين المحليين أيضاً يلتزمون بمنطق زيادة الأعداد على حساب الجودة؛ وهذا ما يؤثر سلباً في المحصلة على مصداقية أي تدخل حكومي.

إن أي تغيير أو عملية إصلاح لسوق العمل لا بد أن يحدث مقاومة ومعارضة بين أولئك الذين قد يشعرون بأن التغييرات المقترحة تهددهم. والإصلاح، من حيث التعريف، يمس بالمصالح الخاصة لهيكلية القوة ويؤدي بالضرورة إلى خسائر ومكاسب من نوع ما. السؤال هو إلى أي حد يمكن للإصلاح أن يمضي دون استفزاز رد فعل يمكن أن يعرض استمراره للخطر. يعتقد البعض أن عدم كفاية الموارد المالية والأسباب الاجتماعية الثقافية والمؤسسية تشكل العقبات الرئيسية أمام تحديث الأنظمة. على عكس التعديلات التي تجري على التطورات التقنية والتكنولوجية، والتي تحدث عادة بسرعة، فإن تغيير المواقف والذهنيات غالباً ما يكون بطيئاً جداً. إن إدارة ومراقبة عملية التغيير في سياقات اجتماعية – ثقافية وسياسية محددة تشكل مهمة معقدة، ويمكن لعملية التغيير أن تتم بنجاح فقط إذا كان هناك انسجام بين الدعم السياسي والموارد المالية والبشرية والقيم الاجتماعية.

الحكومة وبيروقراطية الحزب الحاكم) قد تعتبر عقبة رئيسية في طريق الإصلاحات.

إن المقاومة التي يبديها العاملون في القطاع العام والخريجون العاطلون عن العمل للإصلاح تجعل من مهمة عملية الإصلاح مستحيلة من الناحية العملية. إن بطالة الخريجين تعني خسارة الاستثمارات الاقتصادية في التعليم وتشجع هجرة الأدمغة. غير أن المواقف المتشككة التي يتبناها عدد كبير من الخريجين العاطلين عن العمل الذي يرفضون أي احتمال للعمل في القطاع الخاص، ويصرّون على حقهم في الوصول إلى وظائف القطاع العام، كما في المغرب، يولد الشكوك في مصداقية الإجراءات الحكومية. كما أن ذلك مؤشر على الانعدام العميق للثقة بالأنظمة السياسية. قد تكون صعوبة تنفيذ الإصلاحات الهيكلية الشاملة عائدة جزئياً إلى الافتقار إلى إجماع اجتماعي وإلى أزمة عميقة تعاني منها الأنظمة السياسية في المنطقة. كما يعتقد البعض (Yousef, 2004; World Bank, 2004) فإن التوصل إلى عقد اجتماعي جديد يستند إلى مراجعة الحقوق والمسؤوليات بين الأفراد والدولة قد يكون شرطاً ضرورياً لإجراء أي إصلاح شامل.

وأخيراً، فإن قضية ترشيد التشغيل في القطاع العام (سواء عن طريق تقليص حجمه أو إعادة هيكليته) هي قضية شائكة على نحو خاص. باستثناء لبنان، الذي كان القطاع العام فيه صغيراً تاريخياً، فإن بلدان منطقة «مينا» تحتفظ تقليدياً بقطاع عام قوي، وقد أثر هذا بشكل كبير في الاقتصاد وسوق العمل. إن وجود إدارات قطاع عام كبيرة نسبياً تعمل طبقاً لهيكلية خدمة مدنية ملائمة أو أنظمة مشابهة، تشوّه سوق العمل. تتمتع وظائف القطاع العام بالجاذبية ليس فقط من حيث الأمان الوظيفي الذي توفره، وظروف العمل الجيدة، والحقوق التقاعدية الكريمة، والمزايا الإضافية، التي تقدمها، بل أيضاً من حيث الصورة الموجودة في الأذهان عن هذه الوظائف (بوصفها وظائف إدارية، حضرية أقل تطلباً وذات مكانة رفيعة). رغم انخفاض أجور العمل في القطاع العام والمزايا المرتبطة به سواء من الناحية الاسمية أو الحقيقية، إلا أنه يبقى جذاباً وخصوصاً بالنسبة للعاملين الأقل طموحاً. إضافة إلى الأثر الضار الذي يحدثه غياب المساءلة والتقييم المستند إلى الأداء في القطاع العام على أخلاقيات العمل، فإنه يضع معايير مرتفعة على نحو زائف للتوقعات من الوظائف في سوق العمل. وهكذا فإن الفئات التي تستفيد بشكل مباشر من القطاع العام (أي

- Abdel Fadil, M. (2002). *A Survey of the Basic Features and Problems of the Informal Small and Micro-Enterprises in the Arab Region*. Paper prepared for FEMISE.
- Agénor, Pierre-Richard; Nabli, Mustapha K; Yousef, Tarik; and Jensen, Henning Tarp (2004). *Labor market reforms, growth and unemployment in labor-exporting countries in the Middle East and North Africa*. Policy Research Working Paper N°3328, World Bank, Washington D.C.
- Al Khouri, Riad (2005). *Jordan Country Report on the Impact of the Euro-Mediterranean Partnership on Employment*. Euro-Med Employment Project in 8 Mediterranean Countries.
- Amer, Mona (2002). 'Youth labor market trajectories over time' IN: R. Assaad (ed.) *The Egyptian Labor Market in an Era of Reform*. The American University in Cairo Press in association with ERF.
- Amer, Mona; Assaad, Ragui; ElKhawaga, Laila (2004). *Egypt Country Profile: the Road Ahead for Egypt*. ERF and FEMISE. Cairo.
- Amer, Mona (2005). *Background Paper on Egypt*. Prepared for the ETF in the framework of its project on the functioning of labour markets in the Mediterranean region.
- Ayadi, M., Boulila, G., Lahouel, M and Monitigny, P., 'Pro-Poor Growth in Tunisia', Memo, World Bank, Washington D. C 2005
- Barro, R. J. and J. Lee, J-W (2000). *International Data on Educational Attainment: Updates and Implications*. Centre for International Development, Harvard University. Working Paper No. 42.
- Boughzala, Mongi (2005). *Background Paper on Tunisia*. Prepared for the ETF in the framework of its project on the functioning of labour markets in the Mediterranean region.
- Bougroum, Mohammed and Ibourk, Aomar (2003). 'The effects of job-creation schemes in Morocco', *International Labour Review*, ILO Vol.142 No.3, pp 341-371..
- Card, D. (1999). 'The causal effect of education on earnings' IN: Orley Ashenfelter and David Card (eds.) *Handbook of Labor Economics*, Volume 3A. Amsterdam: North Holland.
- Charmes, J. (2003). *Women entrepreneurs: from availability to voice*. Paper presented at the IDRC-ERF Workshop. Cairo, 5-6 February.
- Chemingui, Mohammed (2005). *Background Paper on Tunisia*. Prepared for the ETF in the framework of its project on the functioning of labour markets in the Mediterranean region.

- De Gobbi, Maria Sabrina and Nesporova, Alena (2005). *Towards a New Balance Between Labour Market Flexibility and Employment Security in Egypt*. Employment Strategy Papers 2005/10. Employment Policies Unit. ILO
- De la Fuente, A. and Ciccone, A. (2003). *Human Capital in a Global and Knowledge-Based Economy*. European Commission DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities,. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Economic and Social Commission for Western Asia (2003). *Responding to Globalisation: Skill Formation and Unemployment Reduction Policies*. ESCWA. United Nations. New York.
- Economic Research Forum, *Egypt Country Profile : The Road Ahead for Egypt*, Economic Research Forum in Cairo, 2004
- El Ehwany, Naglaa (2004). *Labour Market Analysis and Macroeconomic Framework: Policies and Incentives for Increasing Employment in Egypt*. ILO Cairo.
- El Ehwany, Naglaa and El Laithy, Heba (2001). *Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt. A Country Profile*. ILO Cairo.
- El Hamidi, Fatma and Wahba, Jackline (2005). *The Effects of Structural Adjustment on Youth Unemployment in Egypt*. Paper presented at the 12th Annual Conference of the ERF. Cairo, 19-21 December.
- Al-Mahdi, A. (2002). 'The labour absorption capacity of the informal sector in Egypt' IN: R. Assaad (ed.) *The Egyptian Labour Market in an Era of Reform*. The American University in Cairo Press and ERF Cairo.
- European Commission (2005). *The Labor Market and Vocational Training in the Context of Euro-Mediterranean Cooperation*. EuropeAid Cooperation Office. Thematic Support Unit: Human and Social Development.
- European Commission (2006). *European Neighbourhood Policy: Economic Review of ENP countries*. DG for Economic and Financial Affairs. Occasional Paper No. 25. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- European Commission (2006b). *Employment in Europe 2006*. DG for Employment and Social Affairs Unit D1. October.
- Fawzy, Samiha (2002). *Investment Policies and the Unemployment Problem in Egypt*. ECES Working Paper No.68, Cairo.
- Gardner, E. (2003). *Creating Employment in the Middle East and North Africa*. IMF Working Paper. Geneva.
- Glewwe, P. (2002). 'Schools and skills in developing countries: Education policies and socioeconomic outcomes.' *Journal of Economic Literature* Vol 40(2), pp. 436-482.
- Handoussa, Heba and El Oraby, Nevine (2004). *Civil Service Wage and Reform: the Case of Egypt*. ECES Working Paper No. 98.
- Huitfeldt, Henrik and Kabbani, Nader (2005). *Returns to Education and the Transition from School to Work in Syria*. Paper presented at the 12th Annual Conference of the ERF. Cairo, 19-21 December.
- ILO (2002). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. ILO Geneva.
- Issa, Najib (1999). "Employment policy and human resources in Lebanon" IN: *Social and Economic Crisis in Lebanon*. The Consultative Centre for Studies and Documentation Conference. Beirut.

- Issa, Najib (2005). *Background Paper on Lebanon*. Prepared for the ETF in the framework of its project on the functioning of labor markets in the Mediterranean region.
- Kanaan, T.H and M.A. Kardoosh (2002). 'Employment and the labor market in Jordan'. Paper prepared for the 4th Mediterranean Development Forum (MDF4) (mimeo).
- Keller J. and Nabli M.K. (2002). *The Macroeconomics of Labor Market Outcomes in MENA Over the 1990s*. World Bank. Washington DC.
- Krueger, A. and M. Lindahl (2001). "Education for growth: why and for whom?" *Journal of Economic Literature* Vol. 39(4) pp.1101-1136.
- Lahouel, M; Boulila, G; Ayadi, M; Montigny, P (2005). *Pro-Poor Growth in Tunisia*. Memo. World Bank. Washington DC.
- Makdisi, S. et al. (2003). *Determinants of Growth in the MENA Countries*. Arab Planning Institute Working Paper 0301. Kuwait.
- Maleeb, Makram (2005). *Background Paper on Lebanon*. Prepared for the ETF in the framework of its project on the functioning of labor markets in the Mediterranean region.
- Martin, Ivan (2006). *The Euro-Mediterranean Partnership and Employment.*, Draft Comparative Report of the Euro-Med Employment Project on 8 Mediterranean Countries.
- McCormick, B. and J. Wahba (2004). *Migration and Mobility in the Egyptian Labor Market*. ERF Research Report Series No. 0401.
- Moktar, M. and J. Wahba (2002). 'Informalisation of labor in Egypt' IN: R. Assaad (ed.) *The Labor Market in a Reforming Economy: Egypt in the 1990s*. The American University in Cairo Press and ERF Cairo.
- Mryyan, Nader (2005). *Background Paper on Jordan*. Prepared for the ETF in the framework of its project on the functioning of labor markets in the Mediterranean region.
- Murphy, R. and D. Salehi-Isfahani (2003). *Labor Market Flexibility and Investment in Human Capital*. Virginia Tech Working Paper.
- Oxenstierna, Susanne (2001). *Review of the Project "Modernisation of the Employment Service in Tunisia"*. Swedish Development and Cooperation Agency.
- Pissarides, C. A. (2000). *Human Capital and Growth: A Synthesis Report*. OECD Development Centre Paris. Technical Paper No.168.
- Pritchett, L. (1999). *Has Education Had a Growth Payoff in the MENA Region?* World Bank. Middle East and North Africa Working Paper Series No.18.
- Psacharopoulos, G. and H. A. Patrinos (2002). *Returns to Investment in Education: A Further Update*. Policy Research Paper 2881. World Bank. Washington DC.
- Said, M. (2002). "A decade of rising wage inequality?" IN: R. Assaad (ed.) *The Egyptian Labor Market in an Era of Reform*. The American University in Cairo Press and ERF Cairo.
- UNESCO (2006). Institute for Statistics Database. www.uis.unesco.org.
- USAID Report (2003). *Morocco Workforce Development Assistance*. Paper prepared by the Global Workforce in Transition (GWIT) IQC and Education Development Centre and submitted to USAID/Morocco on 13 May.

- Wahba, Jackline (2002). 'Labor mobility in Egypt: Are the 1990s any different from the 1980s?' IN: R. Assaad (ed.) *The Labor Market in a Reforming Economy: Egypt in the 1990s*. The American University in Cairo Press and ERF Cairo.
- World Bank (2003). *Employment Strategy in Tunisia*. Vols I and II, 28 June. MENA Human Development Sector. Washington DC.
- World Bank (2004). *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa*. Washington DC.
- World Bank (2005). *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, Leading author David A. Robalino. Washington DC.
- World Bank (2006). *Sustaining gains in poverty reduction and human development in the Middle East and North Africa*. Washington DC.
- Youssef, Tarik M (2004). *Development, Growth and policy reform in the Middle East and North Africa*. Paper prepared for the World Bank, June. Washington DC.
- Zouari-Bouattour, S. (2001). *Evolution du taux de rendement de l'éducation en Tunisie 1980-1999*, 5ème Rencontre Euro-méditerranéenne. CEMAFI Nice.
- <http://devdata.worldbank.org/>. World Bank. World Developments Indicators.
- <http://esa.un.org/unpp/>. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. World Population Prospects.
- <http://laborsta.ilo.org/ILO>. Economically Active Population Estimates and Projections.

مؤسسة التدريب الأوروبية
التعليم والتدريب الفني والمهني في الأردن -
مجالات التعاون في التطوير

Luxembourg: Office for Official Publications of the
European Communities

pp. – 21 x 29.7 cm 155 – 2008

SALES AND SUBSCRIPTIONS

Publications for sale produced by the Office for Official Publications of the European Communities are available from our sales agents throughout the world.

You can find the list of sales agents on the Publications Office website (<http://publications.europa.eu>) or you can apply for it by fax (352) 29 29-42758.

Contact the sales agent of your choice and place your order.

