

## نحو سياسة عمل متكاملة في العالم العربي بقلم سامي حليبي:

من تونس إلى البحرين، اتخذت الانتفاضات التي اندلعت في الدول العربية منذ العام ٢٠١٠ فما بعده عدة أشكال وحالات، ولكن لا تزال حالة وطبيعة العمل والتوظيف في المنطقة إحدى أهم الأسباب الكامنة خلف هذه الانتفاضات. ما من شك في أن البطالة تقبع في صلب قضايا التوظيف والعمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تماماً كما هي المسائل القديمة المتعلقة بأنظمة سياسة العمل، مثل الوظائف منخفضة القيمة المضافة والسياسات المشتتة لهجرة الأيدي العاملة والائتكال على وظائف القطاع العام. إن تكامل أسواق العمل بأسلوب يعالج القضايا الجوهرية التي بين أيدينا، والذي جرى تجاهله أو إهماله باعتباره أمراً غير واقعي قبل الانتقال الراهن، يمكن له أن يشكل الأساس لاستجابة على مستوى المنطقة للمشاكل التي تعتم هذه المنطقة. وفي مركز سياسة التكامل هذه ستظهر الحاجة لـ «ميثاق عربي لفرض العمل»، وهو اتفاق بين الدول العربية يدمج سياسات العمل الإقليمية من خلال الإدارة التي تتجاوز الحدود الوطنية للدولة. إن هذا الميثاق المقترح مبني على خمسة أركان: الانتقال بسياسات العمل من نطاق الإدارة الوطنية إلى إدارة تتجاوز الحدود الوطنية، إدارة تدفق الأيدي العاملة بين الدول وفي داخلها، مواءمة التعليم مع المهارات اللازمة لفرض العمل المنتجة، تركيز الاستثمار في القطاعات ذات الكثافة في الوظائف وفي تطوير المشاريع، وتطوير برامج سوق العمل الفعال.

في مركز سياسة التكامل هذه ستظهر الحاجة لـ «ميثاق عربي لفرض العمل»، وهو اتفاق بين الدول العربية يدمج سياسات العمل الإقليمية من خلال الإدارة التي تتجاوز الحدود الوطنية للدولة

### المشاكل الشائعة في أسواق العمل العربية:

يمكن إرجاع جذور عجز العمل اللائق في الدول العربية<sup>١</sup> إلى مجموعة من عدة ديناميات خاصة بسوق العمل.

أولاً: أقل من نصف السكان ممن هم في عمر العمل يشارك فعلياً في سوق العمل، وذلك نتيجة ضعف مشاركة الإناث في سوق العمل بشكل أساسي. لا تزال البطالة هي الأعلى من أي منطقة أخرى في العالم بنسبة ١١ في المئة (راجع الشكل).<sup>٢</sup> بطالة الشباب كذلك هي الأعلى في العالم بنسبة ٢٨ في المئة بالمتوسط وتصل حتى ٤٠ في المئة في بعض البلدان<sup>٣</sup>. تكافح النساء على وجه الخصوص في سوق العمل العربية مع مشاركة تتراوح نسبتها بين العشرين والخمس وعشرين في المئة، وضمن هذه الفئة تبلغ البطالة نسبة ٢٠ في المئة تقريباً.

## EMPLOYMENT FIGURES IN THE ARAB REGION

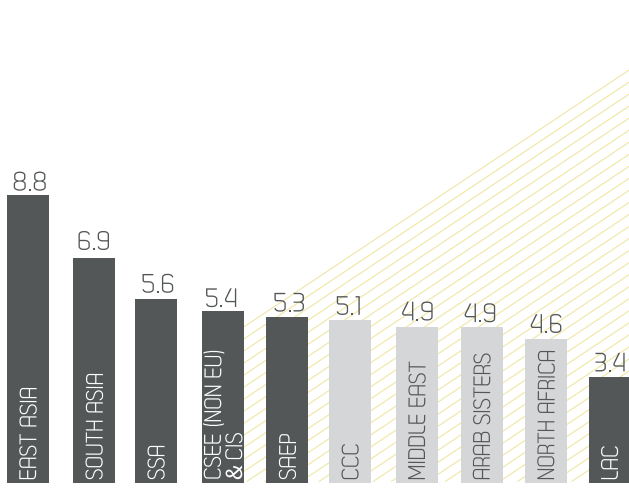
|                                 |        | 2009 | 2010  | 2011 | 2012 | 2013* | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* | 2018* |
|---------------------------------|--------|------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| LABOUR FORCE PARTICIPATION RATE |        | 48   | 48.2  | 48.5 | 48.8 | 49    | 49.2  | 49.4  | 49.6  | 49.7  | 49.7  |
| UNEMPLOYMENT RATE               | TOTAL  | 10.4 | 10.07 | 11.3 | 11.5 | 11.5  | 11.5  | 11.5  | 11.4  | 11.4  | 11.3  |
|                                 | MALE   | 8.2  | 8.3   | 8.8  | 8.9  | 8.9   | 9     | 8.9   | 8.9   | 8.8   | 8.8   |
|                                 | FEMALE | 18.9 | 19.8  | 20.9 | 21.3 | 21.2  | 21.1  | 21    | 20.09 | 20.8  | 20.7  |
| EMPLOYMENT ANNUAL GROWTH RATE   | YOUTH  | 23.8 | 25    | 27   | 27.9 | 28.3  | 28.6  | 28.8  | 28.9  | 29    | 29.1  |
|                                 | ADULT  | 7    | 7.3   | 7.6  | 7.8  | 7.9   | 8     | 8     | 8.1   | 8.1   | 8.1   |
|                                 | TOTAL  | 2.9  | 2.7   | 2.2  | 2.5  | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.3   | 2.2   | 2.1   |
| GDP ANNUAL GROWTH RATE          | MALE   | 3    | 2.8   | 2.4  | 2.5  | 2.3   | 2.3   | 2.3   | 2.2   | 2.1   | 2.1   |
|                                 | FEMALE | 2.5  | 2.6   | 1.7  | 2.4  | 2.8   | 2.8   | 2.7   | 2.6   | 2.5   | 2.4   |
|                                 | YOUTH  | -0.3 | -1.5  | -2.8 | -1.8 | -1.6  | -1.4  | -1.1  | -0.8  | -0.6  | -0.3  |
|                                 | ADULT  | 3.6  | 3.6   | 3.2  | 3.3  | 3.1   | 3     | 2.9   | 2.8   | 2.6   | 2.5   |
|                                 |        | 3.1  | 5.1   | 2.7  | 5.8  | 2.2   | 4.1   | 4.4   | 4.2   | 4.2   | 4.4   |

**NOTE:** \*2013 are preliminary estimates; 2014-18 are projections.

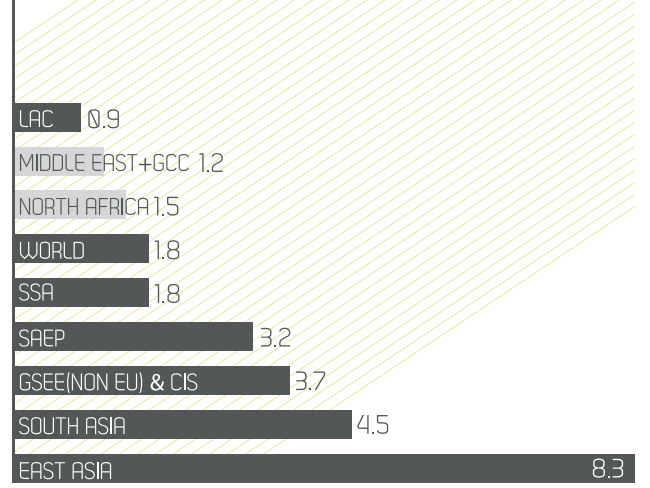
Source: ILO, Trends Econometric Models, October 2013;  
 IMF World Economic Outlook Database, October 2013

ثانياً، إن إنتاجية الوظائف المفتوحة تعدّ قليلة نسبياً بالمقارنة مع المناطق الأخرى، ففي العقد السابق للانتفاضات العربية، اختبرت المنطقة متوسطاً أعلى نسبياً من النمو الاقتصادي بحوالي ٤,٥ في المئة، إلا أنه لا يزال أقل من المناطق النامية الأخرى (راجع الشكل) <sup>iii</sup>. ومع ذلك لم يكن النمو الاقتصادي دون عمل، ففي واقع الأمر كان التغيير في التوظيف بالنسبة إلى التغيير في المخرج الاقتصادي في المنطقة العربية أكبر بضعفين من المناطق النامية في آسيا <sup>iv</sup>. ولكن إنتاجية الوظائف المولدة كانت منخفضة نسبياً بالمقارنة مع تلك المناطق النامية، ما يعني أنه بصرف النظر عن الوظائف التي أنشئت، لم تكن من النوع الذي يمكن أن تضيف مكاسب إنتاجية لسوق العمل (راجع الأرقام).

◆ AVERAGE ANNUAL GOP GROWTH RATE %  
BY GLOBAL REGION 2000-2010



◆ AVERAGE ANNUAL PRODUCTIVITY GROWTH %  
BY GLOBAL REGION 2000-2010



Source: ILO, IMF World Economic Outlook Database

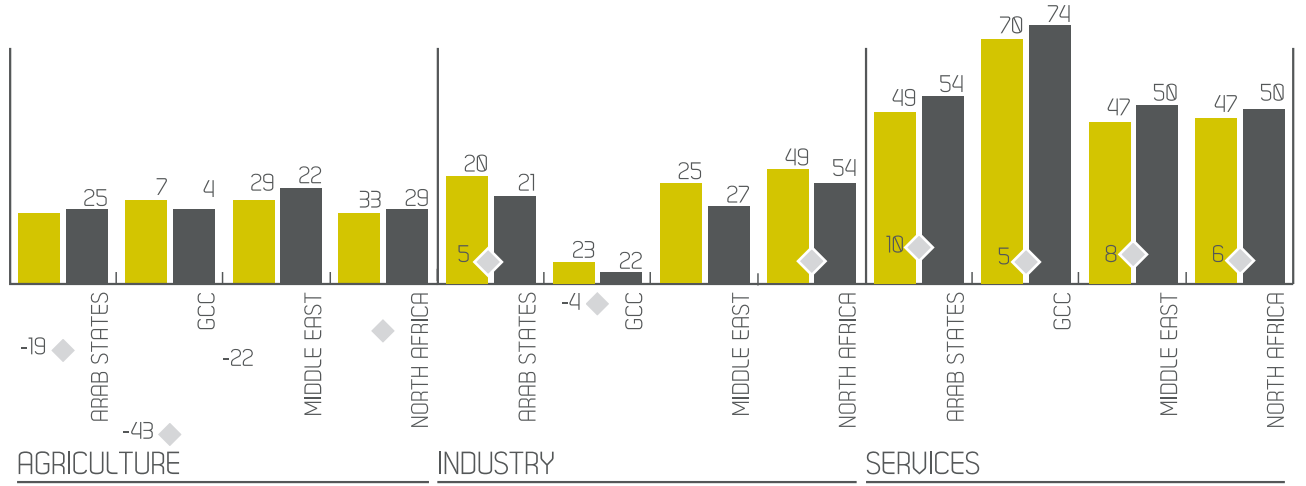
ثالثاً، إن محسوبيات الرأسمالية متفشية ولطالما كانت سياسة العمل تملئها الاعتبارات السياسية أكثر من المصلحة العامة أو قوى السوق الحقيقية<sup>٢٧</sup>. لا تزال الحكومات مستمرة بالتحكم بالقطاعات الاستراتيجية وثمة عوائق كبيرة أمام المؤسسات الأكثر إنتاجية نسبياً للدخول. في السنوات العشرين التي سبقت هذا العقد تحولت الوظائف أيضاً من القطاع الزراعي إلى قطاع الخدمات (راجع الشكل)، ولكن ذلك كان بشكل أساسي للشركات المرتبطة بالحزب الحاكم أو النظام. ونتيجة لذلك، ورغم أنه كان من المفترض للإنتاجية أن تكون على نحو نمطي أعلى في قطاعات الخدمات منها في القطاع الزراعي، لم يكن الوضع على هذا النحو في المنطقة العربية حيث أدى إعادة توزيع الأيدي العاملة على القطاعات خسارات في الإنتاج (راجع الشكل).

◆  
إن محسوبيات الرأسمالية متفشية ولطالما كانت سياسة العمل تملئها الاعتبارات السياسية أكثر من المصلحة العامة أو قوى السوق الحقيقية

١ حسب منظمة العمل الدولية، يشكل العمل اللائق "هدفاً استراتيجياً للتنمية والذي يعترف بالدور المركزي للعمل في حياة الناس، متضمناً ذلك العمل المنتج والذي يوفر دخلاً عادلاً، ويقدم الأمان في مكان العمل والحماية الاجتماعية للعائلات، ويقدم آفاقاً أفضل للتنمية الشخصية والتكامل الاجتماعي، والحرية للتعبير عن المخاوف والفرص لتنظيم صنع القرار والمشاركة فيه، وفرصاً ومعاملة متساوية للجميع رجالاً ونساءً".

EMPLOYMENT SHARES AND THEIR CHANGES BY SECTOR, 1991-2010

◆ 1991 ◆ 2010 ◆ %CHANGE



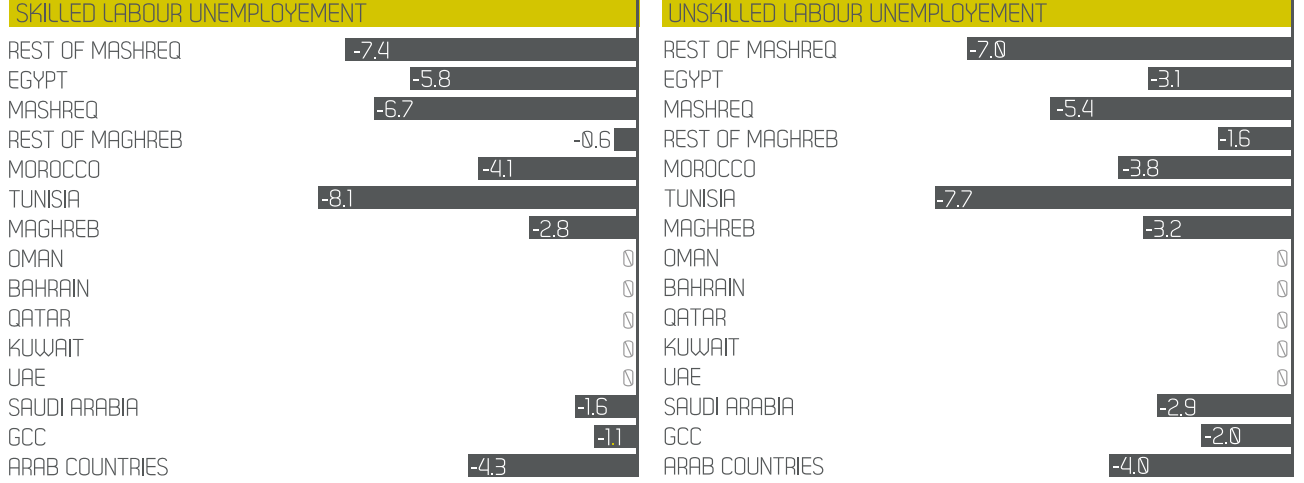
*Note: (1) The world average shares for employment in industry and services are 22 and %43 respectively; (2) A decline in sector share does not mean that employment in that sector declined. For example, in last 20 years in MENA, employment in agriculture increased by 9 million, in industry by just over 14.*

*Sources: ILO (2011b and 2012).*

وأخيراً، كانت الفوائد التي كان من الممكن أن تجني من التكامل على سوق العمل العربية في الماضي قد جرى التخلي عنها لأجل مصالح وطنية أضيق. يمكن لوجود سياسة عمل أكثر تكاملاً كجزء من منصة تكامل أكبر في العالم العربي أن يخفض مستويات البطالة لقوى العمل الماهرة أو غير الماهرة حتى ٨ في المئة في بعض البلاد مع حلول العام ٢٠٢٠ (انظر الشكل).

يمكن لوجود سياسة عمل أكثر تكاملاً كجزء من منصة تكامل أكبر في العالم العربي أن يخفض مستويات البطالة لقوى العمل الماهرة أو غير الماهرة

٢ حسب البنك الدولي، كان التقدير الأقل في تونس للشركات المرتبطة مباشرة بشركات بن علي تصل إلى 21 في المئة من أرباح القطاع الخاص، كما كانت القطاعات التي تنشط فيها عرضة لعوائق كبيرة لدخولها بما في ذلك تراخيص الحكومة ومتطلبات الاستثمار الأجنبي المباشر. وفي مصر يُقدّر أن الجيش يتحكم بنسبة تتراوح بين 5 و 40 في المئة من الاقتصاد حسب معظم التقديرات. وفي دول مجلس التعاون الخليجي، لا تزال الحكومة تتحكم بالقطاعات الاستراتيجية كالاتصالات والمواصلات ولديها حصص هامة من السوق في صناعات القطاع الخاص كالعقارات والمصارف من خلال الكيانات المرتبطة بالحكومة.

**EFFECTS ON UNEMPLOYMENT OF A REFORM PACKAGE  
 TO STRENGTHEN ARAB ECONOMIC INTEGRATION(PERCENTAGE)**


**NOTE:** The results reflect the relative variation between the levels projected for 2020 by the reference scenario and the proposed scenario.

Source: ESCWA stimulation using the MIRAGE model.

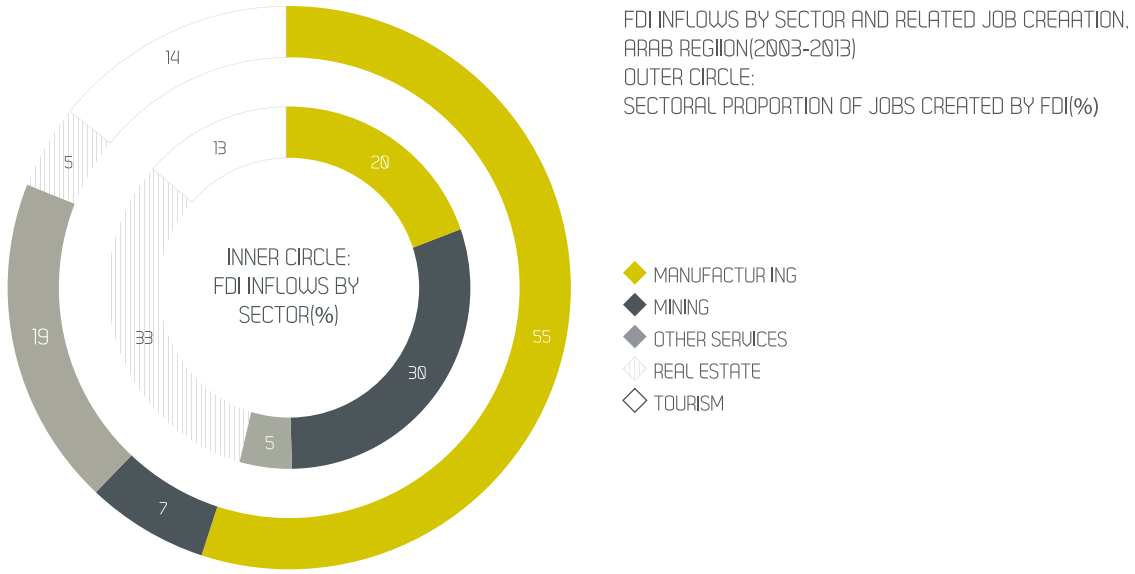
كتبت العديد من الاتفاقيات العربية في فترة الستينات والسبعينات من القرن العشرين، مغطية مسائل متعلقة بحركة الأيدي العاملة وأولوية توظيف العمال العرب على غيرهم من غير العرب<sup>vi</sup>. ولكن هذه الاتفاقيات كانت تعاني من عدم مصادقة الدول العربية عليها و/أو تطبيقها، لا سيما في دول مجلس التعاون الخليجي الغنية برؤوس الأموال، الفقيرة في اليد العاملة<sup>vii</sup>. وعندما هبطت أسعار النفط في ثمانينيات القرن العشرين، استبدلت دول مجلس التعاون الخليجي العديد من عمالها العرب بعمال من آسيا<sup>viii</sup>. كما تتجسد خصائص سياسة العمل العربية البينية في الاتفاقيات الثنائية المنعقدة بين الدول التي ترسل وتستقبل الأيدي العاملة<sup>ix</sup> (لبنان والأردن) والدول المجاورة لها (سوريا ومصر)<sup>viii</sup>.

إن الانحراف في اتخاذ القرارات والذي يضع أولوية للسياسة على سياسات العمل أدى إلى قرارات استثمارية لا تصب بالضرورة في مصلحة قطاعات الاقتصاد المولدة للوظائف

## نقد السياسات الاقتصادية:

### المصالح الخاصة تأتي قبل الصالح العام:

إن الانحراف في اتخاذ القرارات والذي يضع أولوية للسياسة على سياسات العمل أدى إلى قرارات استثمارية لا تصب بالضرورة في مصلحة قطاعات الاقتصاد المولدة للوظائف. إن الدعم المرتفع نسبياً للطاقة والذي يساعد المستهلكين الأكثر غنى من المستهلكين الأفقر والذي يزاحم الإنفاق الاجتماعي الأكثر استهدافاً كالصحة والتعليم، مقرونًا بمعدلات منخفضة للفائدة الحقيقية، والذي يشجع بدوره على الاقتراض من قبل عملاء الاقتصاد الأكثر غنى، كل ذلك يعني أن معظم الاستثمار الخاص يتسرب إلى النشاطات الاقتصادية ذات الكثافة في رأس المال عوضاً عن نشاطات ذات الكثافة في فرص العمل<sup>ix</sup>. في واقع الأمر، فقد ذهب ثلثي الاستثمارات الأجنبية المباشرة في المنطقة بين الأعوام ٢٠٠٣ و ٢٠١٠ إلى قطاعي التعدين والعقارات، الأمر الذي يخلق وظائف أقل نسبياً من القطاعات الأخرى (انظر الشكل).



Source: International Labour Organisation

وفي الوقت ذاته، لا تزال القطاعات العامة البالغة التضخم وغير الفعالة نسبياً أكبر المشغلين في المنطقة ومعظم خطط الضمان الاجتماعي الوطني تقتصر على موظفي القطاع العام<sup>x</sup>. ونتيجة لهذه التعويضات، والأمان الوظيفي الذي يمنحه القطاع العام، فقد أصبح هذا القطاع خيار التوظيف الأكبر للعرب الباحثين عن الوظائف، لا سيما الشباب والإناث (انظر الشكل).<sup>xii</sup>

ومن أسباب ونتائج مسألة التوظيف في القطاع العام اعتماد الحكومات العربية على هذا التوظيف كأداة للحصول على الرعاية الحصرية وإذعان عامة الناس للحكم الاستبدادي<sup>xiii</sup>. وهذا هو الوضع على وجه الخصوص في دول مجلس التعاون الخليجي الغنية بالنفط والتي تحافظ على سياسة متناقضة: فحول مجلس التعاون الخليجي عبرت عن سياسة نقل مواطنيها إلى التوظيف في القطاع الخاص، ولكن في ذات الوقت عززت حوافز ورواتب موظفي القطاع العام بعد اندلاع الانتفاضات العربية.<sup>xiv</sup>

### فرصة توظيف الشباب:

ستتفاقم المشاكل أكثر، على المدى المتوسط إلى المدى الطويل مع استمرار دخول الشباب العربي إلى سوق عمل غير مؤهل لاستيعابهم. إن التصنيف الديمغرافي للشباب في المنطقة العربية اليوم هو تصنيف شاب. حوالي ٦٠ في المئة من العرب تحت سن الخامسة والعشرين بمتوسط أعمار بسن الثانية والعشرين<sup>xv</sup>. بالإضافة إلى ذلك، فإن المنطقة العربية ستحتاج إلى إضافة حوالي ٥١ مليون وظيفة مع حلول العام ٢٠٢٠ للإبقاء على معدلات الوظائف بالمستوى الحالي وحسب.<sup>xvi</sup>

ولكن، إذا ارتفع توظيف الشباب والنساء إلى المعدل العالمي، فيمكن إضافة ٥٨ مليون وظيفة إلى جانب معدل ارتفاع بنسبة ٢٠ في المئة في إجمالي الناتج المحلي في مستوى الدخل للفرد الواحد<sup>xvii</sup>. وثمة مساحة ديمغرافية لحدوث مثل هذا النمو.

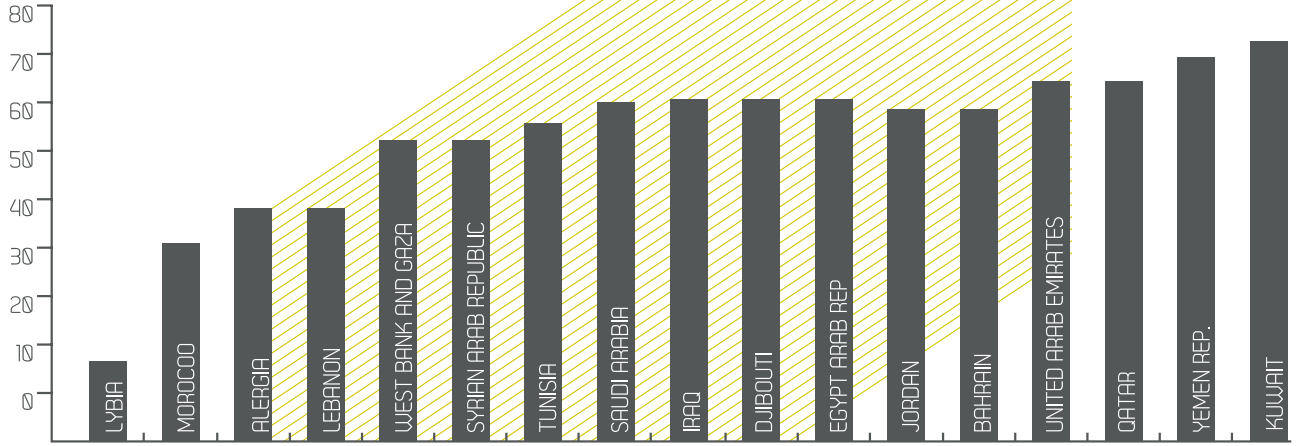
لا تزال القطاعات العامة البالغة التضخم وغير الفعالة نسبياً أكبر المشغلين في المنطقة ومعظم خطط الضمان الاجتماعي الوطني تقتصر على موظفي القطاع العام

<sup>٣</sup> منذ سبعينيات القرن العشرين لم يحدث أي تنفيذ لاتفاقيات بخصوص سياسات العمل العربية المتكاملة.

تفضيل التوظيف في القطاع العام بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 - 34 عام في اقتصادات دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المختارة، 2010

PREFERENCE FOR PUBLIC SECTOR EMPLOYMENT AMONG YOUTH AGES 15-34 IN SELECTED MENA ECONOMIES, 2010

PERCENT

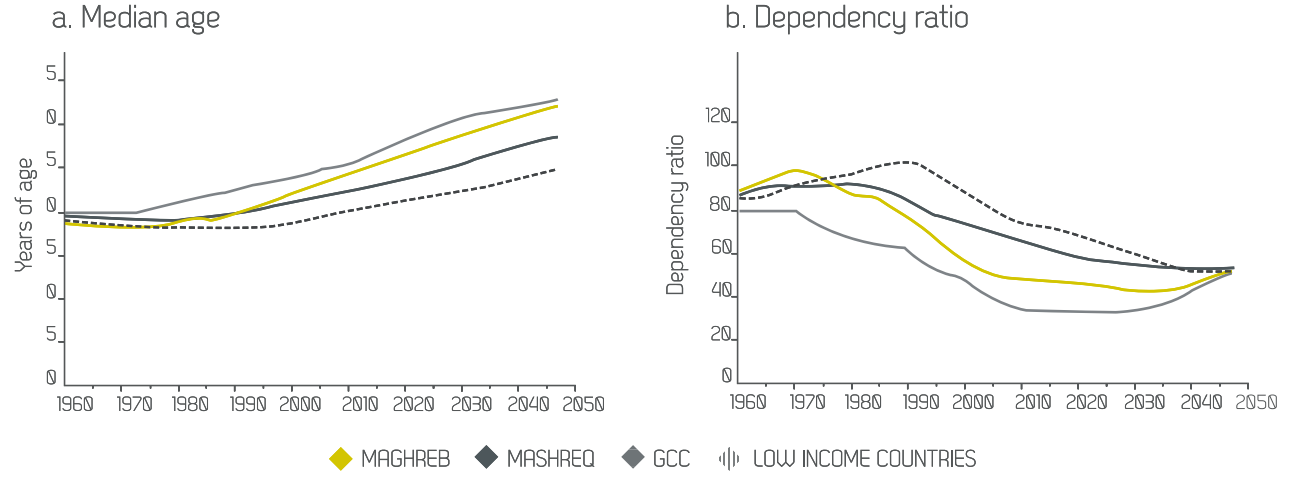


Source : Based on Gallup World Poll Survey 2010.

Note: MENA - Middle East and North Africa

بعد الارتفاع الحاصل في الخصوبة أثناء فترة الثمانينيات والتسعينيات، أضحى العالم العربي الآن أكبر عمراً، وبالتالي فإن عدد السكان في عمر العمل سيتكاثر في السنوات العشرين أو الثلاثين القادمة بشكل متزايد، بينما عدد أولئك الذين يعتمدون عليهم لإعالتهم سينخفض (راجع الشكل). يمثل ذلك فرصة لا تتكرر إلا مرة واحدة في كل جيل لتحويل أزمة توظيف الشباب إلى توزيع ديمغرافي، وهي حالة ديمغرافية يكون فيها دافعي ضرائب عاملين أكثر وأشخاص معالين أقل، مما يحفز النمو الاقتصادي.

## WORKING AGE POPULATION COMPARISON



Note: MENA- Middle East and North Africa, GCC- Gulf Cooperation Council

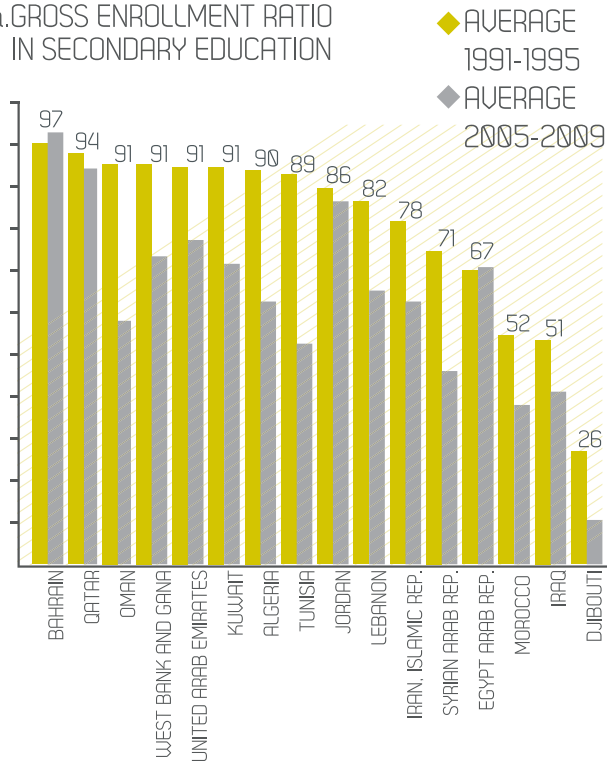
Source: UN Population Information Network 2007

## عدم التطابق:

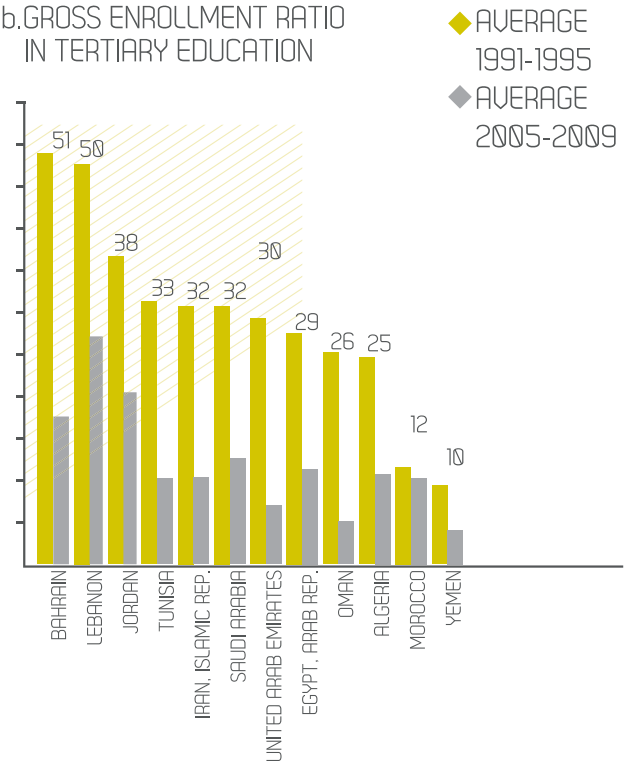
إن انتشار الوظائف منخفضة الانتاج والتي تتطلب مهارات منخفضة مع وجود معدلات بطالة مرتفعة، تشكل أيضاً نتيجة مباشرة لعدم تطابق السياسة التي أدت إلى ظهور ملايين العرب إما من غير المؤهلين أو من المؤهلين أكثر من إحتياج السوق. للوهلة الأولى تبدو مؤشرات التعليم في المنطقة أنها قد تحسنت في العقود القليلة الماضية، فإجمالي التسجيل في التعليم الأساسي ارتفع قرابة الثلاثة أضعاف بين الأعوام ١٩٧٠ و ٢٠٠٠<sup>xviii</sup> بينما كان التسجيل في المرحلة الثانوية ومرحلة ما بعد الثانوية قد تحسن على نحو ملحوظ (انظر الشكل).



a. GROSS ENROLLMENT RATIO  
IN SECONDARY EDUCATION



b. GROSS ENROLLMENT RATIO  
IN TERTIARY EDUCATION



Note: MENA= Middle East and North Africa.

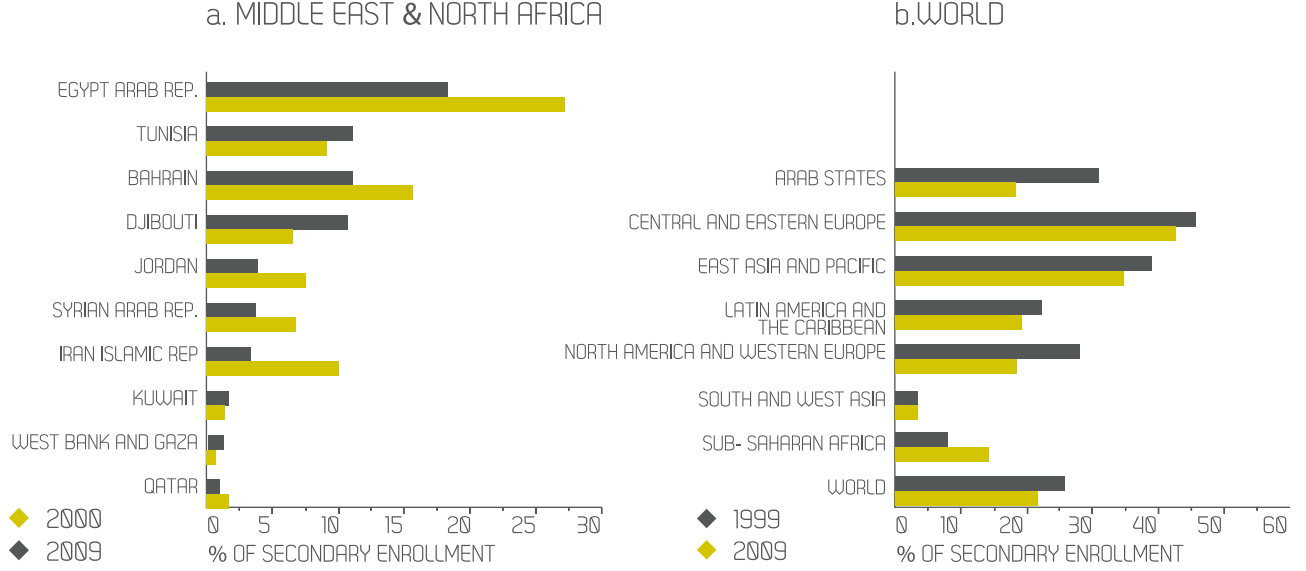
Source: Ed Stats (database).

ولكن ازدياد عدد الطلاب لم يترجم إلى عدد أكبر من فرص العمل نتيجة للتفاوت الكبير بين صلة وجودة التعليم مع متطلبات سوق العمل في المنطقة. أكثر من نصف طلاب المرحلة الأساسية وبدايات المرحلة الثانوية لا يستوفون المتطلبات الدنيا للامتحانات الدولية الموحدة، بل وأقل من المتوسط الدولي.<sup>xiv</sup> أما فيما يتعلق بعدم التطابق مع المهارات، فيصعب قياس المدى الكمي. ولكن تظهر عدة جوانب باستمرار لشرح انتشار عدم التطابق وضعف الصلة بين المهارات الصلبة (ذات الصلة بالعمل، والتقنية) والمهارات الناعمة (الإبداع، والاتصال وحل المشاكل). فالجانب الأول هو إخفاق على مستوى المعلومات يقع على عاتق القطاع الخاص مقابل قطاعي التعليم والتدريب المهني. والثاني هو تشكيل التعليم والتدريب ليتلاءم مع التوظيف في القطاع العام. والثالث هو إخفاق أنظمة التعليم والتدريب، والتي تركز على نتائج الامتحانات عوضاً عن اكتساب المهارات وتفرض مسارات مهنية وتعليمية صارمة على الطلاب.<sup>xx</sup>

نتيجة لذلك، أضحت التعليم طبقياً إلى حد كبير وبات التعليم في المرحلة ما بعد الثانوية نخوي مع تفاوت واسع في الوصول إليه بين الأغنياء والفقراء<sup>xxi</sup>. وفي الوقت ذاته، صار ينظر إلى التدريب المهني على أنه منخفض الجودة وهبطت معدلات التسجيل فيه (انظر الشكل). وحتى مع الوصول إلى التعليم في المرحلة بعد الثانوية، لا تزال البطالة بين خريجي الجامعات مرتفعة نسبياً، وفي بعض الأحيان أعلى من معدلاتها بين غير الخريجين. ونتيجة لذلك، يختار العديد من الخريجين العمل في وظائف أقل من مستوى مؤهلاتهم، أو يهاجرون أو يدخلون في صفوف العاطلين عن العمل لمدد طويلة.<sup>٤</sup>

ولكن ازدياد عدد الطلاب لم يترجم إلى عدد أكبر من فرص العمل نتيجة للتفاوت الكبير بين صلة وجودة التعليم مع متطلبات سوق العمل في المنطقة

معدلات التسجيل في التدريب التقني والمهني في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والعالم في الأعوام 1999، 2000، 2009



Source: World Bank edstats, UNESCO 2011

## توصيات لأجل السياسة:

### ميثاق عربي لفرص العمل

إن الإخفاق في إحراز تقدم في مجال التكامل العربي والأسواق المشتركة ما هو إلا نتيجة غياب الإرادة السياسية في التخلي عن السيادة نتيجة للخوف من المنافسة المتزايدة وتعويض الخاسرين المحتملين، كالكينانات المرتبطة بالحكومات على سبيل المثال<sup>xxii</sup>. فبينما يمكن للحكومات العربية فرض حواجز على التجارة، إلا أن ديناميات العرض والطلب لليد العاملة في المنطقة ستحد إلى حد كبير من قدرتها على احتواء هجرة الأيدي العاملة، سيما في الدول الغنية نفطياً ذات تركيز رؤوس الأموال والتي لديها عدد قليل نسبياً من السكان المحليين. إن واقع ديناميات سوق العمل العربية، والتي تعقدها الحاجة الملحة لمعالجة البطالة وأوجه القصور في العمل اللائق، لا بد أن يشكّل دفعا متجدداً للإدارة التي تتجاوز الحدود الوطنية لسياسة العمل العربية.

إن الإخفاق في إحراز تقدم في مجال التكامل العربي والأسواق المشتركة ما هو إلا نتيجة غياب الإرادة السياسية في التخلي عن السيادة نتيجة للخوف من المنافسة المتزايدة

<sup>٤</sup> لا توجد أرقام متاحة على مستوى المنطقة ولكن الأرقام على مستوى الأقطار في بلدان مثل تونس ومصر، تظهر مثل هذه الحالات. ولكن منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية تشهد على وجود هذه الظاهرة دون تقديم أية أرقام ملموسة.

على هذا النحو، يجب أن يُستخدَم تكامل سياسة العمل باعتباره المحك الحقيقي لإظهار أن الإدارة المتجاوزة للحدود الوطنية يمكن أن تفيد الجميع. إن أسبقية التجربة الدولية قد وضعت مع إعلان سوق العمل المشتركة لبعض المهن الاحترافية مع الجماعة الاقتصادية التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا والتي ستطلق في العام ٢٠١٥.<sup>xxiii</sup>

إجراء كهذا في المنطقة العربية سيتطلب إجراءً سياسياً تقوم من خلاله الدول العربية بتوقيع ميثاق عربي لفرص العمل. سيشكل الميثاق سياسة عمل ملزمة على المستوى العربي والتي ستدير سياسة العمل حول خمسة أركان رئيسية: تحويل سياسة العمل من نطاق الإدارة الوطنية إلى إدارة تتجاوز الحدود الوطنية، وإدارة تدفق الأيدي العاملة بين الدول وفي داخلها، مواءمة التعليم مع المهارات اللازمة لفرص العمل المنتجة، وتركيز الاستثمار في القطاعات ذات الكثافة في الوظائف وفي تطوير المشاريع، وتطوير برامج سوق العمل الفعال.

إن الهدف النهائي للميثاق العربي لفرص العمل هو استبدال سياسات العمل الوطنية الأحادية والمتباينة بإطار عمل سياسات مشتركة ومنسقة وطويلة الأمد. سيضمن هذا الإطار للمنطقة أن تتحول من منطقة كانت تتسم بوظائف منخفضة القيمة المضافة وضعيفة الإنتاجية إلى منطقة تتمتع بوظائفها بالإنتاجية العالية في جميع البلدان العربية. وفي النهاية سيفتح الميثاق الباب للولوج إلى سوق عمل عربية مشتركة تماثل نظيرتها في الاتحاد الأوروبي.

### تنفيذ تدريجي وتوافقي

لا يمكن تنفيذ الميثاق العربي لفرص العمل، لكي يكون مجدياً، بمعزل عن سياسة اقتصادية أوسع. إذ تمتلك العديد من الدول في المنطقة استراتيجيات تنمية اقتصادية وطنية، وهذه الدول التي تمتلك تلك السياسات ليس لديها سياسة معبرة للتكامل أو إدارة هجرة الأيدي العاملة علاوة على جذب المزيد من المغتربين ممن يتمتعون بمهارة عالية.<sup>xxiv</sup>

وبالتالي فثمة ثغرة إلى جانب وجود حاجة ملحة لتوظيف استراتيجية إقليمية للزيادة التدريجية للتدفق الموجود للأيدي العاملة بين الدول العربية وفي داخلها لنقل العاملين إلى وظائف ذات قيمة مضافة أعلى في قطاعات تحقق خطط التنمية الاقتصادية الاستراتيجية لكل دولة من الدول. ولكن لا بد لتدفق العمالة هذا أن يكون تدريجياً إذ لا يمكن أن يحدث بين ليلة وضحاها. كما يجب أن يضم الانتقال عناصر تواجه هجرة البدلاء، وهو وضع البلدان التي تعاني على وجه الخصوص من «هجرة الأدمغة» مثل لبنان والأردن.

### التركيز على القطاعات ذات الكثافة في فرص العمل

على مستوى القطاعات، ثمة احتياجات لتكوين تركيز معين على زيادة القيمة المضافة للقطاعات ذات كثافة فرص العمل مثل القطاعات الزراعية والصناعات التحويلية (للمشتقات غير النفطية)، بالإضافة إلى تضافر الجهود فيما بينها. لقد أثبتت الاستثمارات في الصناعات التحويلية أنها تولد النسبة الأعلى من الوظائف لكل دولار، بينما تشكل الزراعة حوالي ٣١ في المئة من القوى العاملة العربية ولا تسهم إلا في ١٦ في المئة من إجمالي الناتج المحلي.<sup>xxv</sup>

إلا أن توسيع الاستثمار في القطاعات ذات الكثافة في فرص العمل سيحتاج أن يكون من شقين: فمن ناحية للضغط على تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة والتي تمثل وتولد وظائف أكثر نسبياً من المشاريع الأضخم<sup>xxvi</sup>، بالإضافة إلى تنمية المشاريع الكبيرة لإنتاج اقتصادات الحجم التي يمكن لها أن تنافس في الأسواق العالمية. إن استراتيجية كهذه تقدم حافزاً لاستثمار رؤوس الأموال العربية البينية، لا سيما من الدول الأكثر غنى نسبياً في الدول الأفقر.

لا يمكن تنفيذ الميثاق العربي لفرص العمل، لكي يكون مجدياً، بمعزل عن سياسة اقتصادية أوسع

إن دول مجلس التعاون الخليجي الغنية بالنفط وذات الأيدي العاملة الشحيحة تقوم حالياً باستثمارات استراتيجية تحركها دوافع سياسية عبر العالم العربي<sup>٥</sup>، أما فيما يتعلق بالتنمية الزراعية، فثمة حافز لها بالقيام باستثمارات استراتيجية لأجل أمنها الغذائي<sup>xxvi</sup>. وبالتالي، ستحتاج الدول التي تبحث عن الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى تقديم شروط تفضيلية للمستثمرين العرب تحت مظلة الميثاق العربي لفرص العمل.

### مواءمة المهارات مع التعليم

إلى جانب تنمية القطاعات الرئيسية في ظل الميثاق العربي لفرص العمل، سيحتاج العاملون والشباب الداخلون إلى سوق الوظائف إلى مهارات ذات صلة بالسوق للإيفاء بهذه الأهداف الطموحة. وبما أن الميثاق عبارة عن استراتيجية مخططة مسبقاً، سيكون من الأسهل إدراج أهدافها في الأطر التعليمية والتدريبية عبر العالم العربي، وبهذه الطريقة يمكن زيادة الإنتاجية من الأسفل إلى الأعلى. ولكن يحتاج الميثاق العربي لفرص العمل أن يتجاوز المناهج التدريبية لخلق بيئة تعليمية يمكن فيها للمهارات ذات الصلة بسوق العمل أن تلبى متطلبات اقتصاد أكثر إنتاجاً. ستحتاج الدول الأعضاء في الميثاق إلى إصلاح أنظمة التعليم لديها للابتعاد عن التعليم الطبقي للمسار الوظيفي. تحتاج الصلة بين التعليم والتدريب المهني إلى التطوير من خلال تحسين تبادل المعلومات بين القطاع الخاص والتعليم، إضافة إلى تكييف المناهج بناء على ذلك. كما يجب أن تصبح المسارات المهنية من التدريب المهني إلى التعليم في المرحلة بعد الثانوية تعبيراً واضحاً عن التنسيق في السياسة بغية تخفيض نخوبة التعليم في المرحلة بعد الثانوية وتحسين وضع التدريب المهني. يضاف إلى ذلك، أن على الدول الأعضاء في الميثاق العربي لفرص العمل أن يتبنوا سياسات سريعة لسوق العمل الفعال، مثل التدريب المهني، ومراكز الوظائف الفعالة، وتبادل العمالة، والخطط التدريبية والدعم الوظيفي. تحتاج مثل هذه البرامج لإدراج برامج معينة لتفعيل الشباب العاطل عن العمل، والعاملين الفقراء والعاطلين عن العمل لفترات طويلة.

تحتاج الصلة بين التعليم والتدريب المهني إلى التطوير من خلال تحسين تبادل المعلومات بين القطاع الخاص والتعليم

### العرب على حساب الآسيويين:

ولتسهيل انتقال الأيدي العاملة في أرجاء المنطقة، لا بد للعديد من الوظائف الموجودة حالياً والتي يشغلها مهاجرون من خارج العالم العربي أن تستبدل بأيدي عاملة عربية. هذه السياسة ليست تمييزية، بل هي تهدف إلى عكس التوجهات التي سادت في القرن الماضي والذي هبط فيه توظيف العمالة بين الدول العربية من ٧٠ في المئة من نسبة المهاجرين إلى معدل ٢٥-٤٠ في المئة، وذلك باستبدال شاغلي الوظائف التي تحتاج إلى مهارات عالية من غير العرب بأخرين عرب<sup>٦</sup>. لكن ولكي ينجح ذلك، سيحتاج هذا التحول أن يأخذ بعين الاعتبار عناصر أخرى للميثاق العربي لفرص العمل، وأن يقدم حزم إقامة وأجور طويلة الأمد تكون جذابة للعاملين من ذوي المهارة العالية<sup>xxviii</sup>. وعند القيام بذلك، يمكن زيادة إنتاجية العمل كذلك من الأعلى إلى الأسفل.

<sup>٥</sup> إن تحويل مليارات الدولارات بعد الإطاحة بالإخوان المسلمين مثال على ذلك، راجع مقال م. لينش المال للتدخل، الفورين بوليسي 2013 للاطلاع على التحليل.  
<sup>٦</sup> ثمة سيناريوهات قائمة حالياً في مجلس التعاون الخليجي والتي تظهر أن ذلك ممكن التحقيق في غضون ثلاث إلى خمس سنوات، مع ضمان التوظيف الكامل للمواطنين. ولكن لتكون هذه الخطط فعالة على المستوى العربي، يجب لهذا التحول أن يأخذ بعين الاعتبار عناصر أخرى من الميثاق العربي لفرص العمل وقد لا يكون من الممكن تنفيذها في المدى القصير. راجع المنظمة الدولية للهجرة\_ العمالة 2010، المرجع المذكور سابقاً.

## الخاتمة:

من خلال الميثاق العربي لفرص العمل، ستمكن المنطقة العربية أن تتحول إلى سوق عمل فعّالة، متساوية ومشتركة، سوق يخطط لها بناء على المصالح الوطنية وقوى السوق لتؤثر في خلق وظائف ذات إنتاجية عالية عبر القطاعات وفي داخلها في مختلف البلدان. ولكن للقيام بذلك يتوجب على السياسات التي تعالج مسائل النظم العالقة منذ فترة طويلة أن تعمل جنباً إلى جنب مع مصالح جميع العاملين في المنطقة بما يسمح بتحول ذو منفعة مشتركة للأيدي العاملة والإنتاجية. وما لم يتحقق ذلك، لن تكون المنطقة العربية قادرة على تخطي خوفها الكامن وترددتها السياسي نحو مزيد من التكامل في الأسواق والانتقال نحو موقعها الطبيعي في الاقتصاد العالمي.

يتوجب على السياسات التي تعالج مسائل النظم العالقة منذ فترة طويلة أن تعمل جنباً إلى جنب مع مصالح جميع العاملين في المنطقة بما يسمح بتحول ذو منفعة مشتركة للأيدي العاملة والإنتاجية

## نبذة عن المؤلف:

### سامي حطبي:

استشاري في مجال سياسات التنمية مختص في تحليل السياسات والبرامج لتقديم توصيات مستندة على الأدلة لصانعي السياسات وهيئات التنمية الدولية، لا سيما في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومن عملائه عدد من هيئات الأمم المتحدة، ومنظمات غير حكومية دولية، وحكومات ووسائل إعلام. سامي حائز على شهادة ماجستير في السياسات العامة بدرجة امتياز من جامعة إدنبرة.

## المراجع:

- <sup>i</sup> اتجاهات التشغيل العالمية ٢٠١٤: خطر التعافي دون توليد وظائف؟ مكتب العمل الدولي، جنيف: منظمة العمل الدولية ٢٠١٤
- <sup>ii</sup> المرجع ذاته
- <sup>iii</sup> إعادة النظر في النمو للاقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وجامعة، بيروت، منظمة العمل الدولية ٢٠١٢
- <sup>iv</sup> المرجع ذاته
- <sup>v</sup> المرجع ذاته
- <sup>vi</sup> انتقال الأيدي العاملة بين دول العالم العربي، المنظمة الدولية للهجرة، القاهرة، ٢٠١٠
- <sup>vii</sup> المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٠، المرجع المذكور سابقاً
- <sup>viii</sup> المرجع ذاته
- <sup>ix</sup> منظمة العمل الدولية ٢٠١٢، المرجع المذكور سابقاً
- <sup>x</sup> ليذا بتيديني، نظام الإدارة والتوظيف في القطاع العام بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أصوات وآراء من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، البنك الدولي، ٢٠١٢
- <sup>xi</sup> منظمة العمل الدولية ٢٠١٢، المرجع المذكور سابقاً
- <sup>xii</sup> ليذا بتيديني، ٢٠١٢، المرجع المذكور سابقاً
- <sup>xiii</sup> اي. جونسون، م. مارتيني، اتجاهات الفساد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠٠٧ - ٢٠١١، منظمة الشفافية الدولية ٢٠١٢
- <sup>xiv</sup> العتيقي، العاملون ضد أنفسهم، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، ٢٠١٣
- <sup>xv</sup> تقرير التنمية البشرية العربية لعام ٢٠٠٩، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٩
- <sup>xvi</sup> المرجع ذاته
- <sup>xvii</sup> منظمة العمل الدولية ٢٠١٤، المرجع المذكور سابقاً
- <sup>xviii</sup> وظائف للازدهار المشترك: حان وقت العمل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، البنك الدولي، ٢٠١٣
- <sup>xix</sup> ل. ستير وأخرون، الشباب العربي: فقدان الأساس التعليمي لحياة منتجة، معهد بروكينغز، ٢٠١٤
- <sup>xx</sup> البنك الدولي ٢٠١٣، المرجع المذكور سابقاً
- <sup>xxi</sup> المرجع ذاته
- <sup>xxii</sup> برنارد هوكمان و خالد سقاط، التكامل الاقتصادي العربي، الحلقات المفقودة. مجلة التجارة العالمية ٤٤، رقم ٦: ١٢٧٣ - ١٣٠٨، ٢٠١٠
- <sup>xxiii</sup> راجع مجتمع أسيان ٢٠١٥: إدارة التكامل لوظائف أفضل وازدهار مشترك، بانكوك، تايلاند: منظمة العمل الدولية وبنك التنمية الآسيوي، ٢٠١٤.
- <sup>xxiv</sup> راجع أبو ظبي ٢٠٣٠ و قطر ٢٠٣٠ كأمثلة، وراجع: م. هفيدت، التنوع الاقتصادي في دول مجلس التعاون الخليجي: السجل الماضي والاتجاهات المستقبلية، البرنامج الكويتي للتنمية، الحكومة والعملة في دول الخليج، كلية الاقتصاد في لندن، ٢٠١٣
- <sup>xxv</sup> التقرير العربي الرابع حول التشغيل والبطالة في العالم العربي: آفاق تشغيل جديدة، منظمة العمل العربية، ٢٠١٤.
- <sup>xxvi</sup> أعمال صغيرة، خلق فرص العمل والنمو: حقائق وعقبات وأفضل الممارسات، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ١٩٩٧.
- <sup>xxvii</sup> ر. بيلي و ر. ويلوبي، النفط الصالح للأكل: الأمن الغذائي في الخليج، ورقة إحاطة لمركز تشاتام هاوس، ٢٠١٣.
- <sup>xxviii</sup> المنظمة الدولية للهجرة ٢٠١٠، المرجع المذكور سابقاً.

© ان محتويات هذه الدراسة لا تعبر عن اي موقف رسمي لمينابولس او خمسون. تقع المسؤولية الكاملة عن المعلومات والراء المقدمة هنا على عاتق الكاتب.