1.

العرض من اليد العاملة: قضايا عالقة واستجابة محدودة في السياسات

1

النتائج الرئيسة

كانت المنطقة العربية، قبل تفشي جائحة كوفيد-19، بحاجة إلى إيجاد 33.3 مليون وظيفة جديدة بين عامي 2020 و2030 لخفض معدل البطالة إلى 5 في المائة بحلول نهاية عام 2030[1].	لا تتماشى نُظُم التدريب والمناهج الدراسية مع احتياجات سوق العمل، مما يؤدي إلى عدم تطابق كبير في المهارات.	ظلت معدلات المشاركة في القوى العاملة عموماً راكدة منذ بداية القرن الحادي والعشرين، فبقي معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة هو الأدنى في العالم.
واكب الزيادةَ في مشاركة النساء في القوى العاملة بنسبة 2.76 في المائة خلال الفترة 2000-2020 ارتفاعٌ في معدل بطالة النساء بنسبة 3.4 في المائة.	تسجل المنطقة العربيّة أعلى معدلات البطالة في العالم في صفوف الشباب والنساء.	64 في المائة من العمالة العربية غير نظامية وبظروف عمل سيئة واستقرار وظيفي محدود.

نتيجة لجائحة كوفيد-19، يواجه حوالي ثلث السكان الذين يعملون في المنطقة مخاطر عالية لصرف من العمل أو اقتطاع من الأجور و/أو ساعات عمل.

1. العرض من اليد العاملة: قضايا عالقة واستجابة محدودة في السياسات

ألف. مقدمة

مع تضرر الاقتصادات العالمية من الجائحة، تسعى المنطقة جاهدةً إلى التصدي لتداعيات الأزمة على سوق العمل التي أدت إلى تفاقم التحديات السابقة وأوجه القصور البنيوية في سوق العمل. قبل هذه الأزمة الصحيّة العالمية، كانت المنطقة العربية تعاني بالفعل من أعلى معدل للبطالة الإجمالية في العالم، مع محدودية فرص العمل وتدهور نوعية الوظائف. وكان الشباب، بشكل خاص، محرومين؛ فقد بلغ معدل البطالة الإجمالي للشباب 26.4 في المائة مقابل 10.3 في المائة بين نظرائهم البالغين[2]. وفي الوقت نفسه، تكثر التفاوتات بين الجنسين في أسواق العمل العربية، منذ فترة طويلة، حيث انخفض معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة إلى حدّ كبير عن معدل مشاركة الرجل. وكان الدافع وراء ذلك – إلى حد كبير – المعايير والقيم الثقافية والافتقار إلى العمل اللائق. ويشير متوسط الأرقام إلى أن احتمال بطالة المرأة أكثر من الرجل بـ 2.6 مرات[3]. إن تحقيق العمالة الكاملة على النحو الذي يبتغيه الهدف 8 من أهداف التنمية المستدامة هو مسعى لا بد للاقتصادات العربية تحقيقه، لا سيما تلك التي تعاني بالفعل من انتكاسات ضارة بسبب كوفيد-19 في هذا الصدد. فقد راجعت البطالة الطويلة الأجل من إرادة الشباب العرب، ذكوراً وإناثاً، في المشاركة في القوى العاملة والبحث عن فرص عمل.

في الواقع، يعمل معظم الأشخاص في الاقتصاد غير النظامي. يمكن تفسير المستويات المتزايدة من الطابع غير النظامي في المنطقة بالزعزعة السياسية والفشل في الحوكمة، ما أدّى إلى سياسات قطاعية ضعيفة الاستهداف، وإلى ظروف اقتصادية ضعيفة، ومحدودية في تنمية القطاع الخاص. تؤخر الأنشطة غير النظامية التحول البنيوي والتنويع، وتخفض الإنتاجية، وتبطئ نمو المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم النظامية في المنطقة العربية. وقد أدت النزاعات المسلحة الطويلة الأمد في المنطقة إلى تفاقم الوضع غير النظامي وتسببت في فقدان فرص العمل لعدد من العاملين في البلدان المتضررة، الذين فروا إلى بلدان مجاورة أكثر أماناً[4].

باء. التحوّل الديمغرافي

يتمثل أحد التحديات الرئيسة التي تواجه معظم الاقتصادات العربية في استحداث فرص عمل توفر أجوراً لائقة لسكانها المتزايدين. ونظراً للترابط بين النمو السكاني (من مختلف الفئات العمرية) والقوى العاملة، سوف ننظر إلى الهرم السكاني في المنطقة العربية عند ثلاث نقاط زمنية مختلفة. في

[1] حسابات منظمة العمل الدولية استناداً إلى تقديرات منظمة العمل الدولية النموذجية، تشرين الثاني/نوفمبر 2019.

[2] تقديرات منظمة العمل الدولية النموذجية، تشرين الثاني/نوفمبر 2019.

[3] المرجع نفسه.

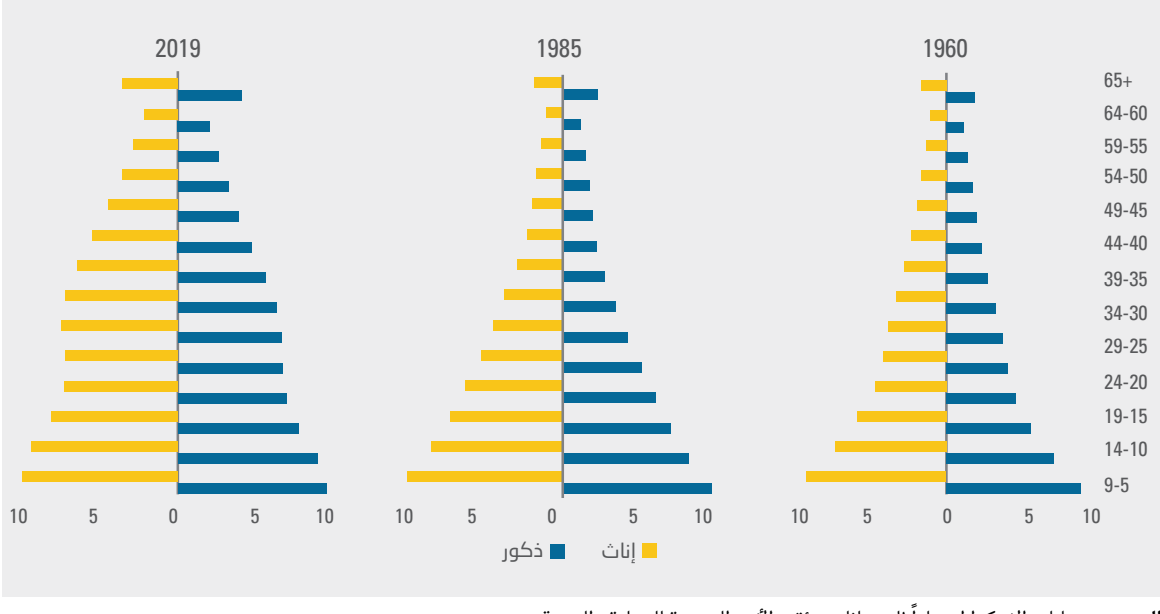
[4] United Nations, 2015. World Economic Situation and Prospects 2015.

عام 1960، كان ارتفاع نسبة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين صفر و14 عاماً، المتمثّلة في قاعدة الهرم الواسعة، مدفوعاً بارتفاع معدلات الولادة والخصوبة. وفي عام 1985، لم يكن الانخفاض في معدلات الولادات كافياً لخفض حجم القاعدة الواسع، بينما أصبحت الأفواج الأكبر سناً في الوقت نفسه أكثر اكتظاظاً بالسكان في عام 2019. ومثّلت الأفواج الأكبر سنّاً حصصاً أعلى من السكان، على الرغم من أن مجموعة 0-14 ظلت الأكبر بين الفئات السكانية كافة. وزاد التحول الديمغرافي بين عامي 1960 و2019 من حجم السكان الذين هم في سن العمل؛ لكن ذلك لم يترافق مع أي زيادة خاصة في حجم القوى العاملة، ولا سيما في صفوف السكان الأصغر سناً والنساء. ومن المثير للاهتمام أن الجزائر ولبنان والمغرب وتونس تشهد "معدلاً سريعاً للشيخوخة"، مع زيادة نسبة الأشخاص فوق سن الستين بوتيرة أسرع من أي فئة عمرية أخرى[5].

كما يرد في الرسوم البيانية، فإن العدد المتزايد للسكان الذين هم في سن العمل في المنطقة العربية يستدعي بالمقابل عدداً متزايداً من الوظائف. فوفقاً لهذه الأرقام التي تغطّي حتى عام 2019، تشير التقديرات إلى أن المنطقة تحتاج إلى حوالي 33 مليون فرصة عمل لضمان معدل بطالة بنسبة 5 في المائة بحلول عام 2030، من دون احتساب تأثير جائحة كوفيد-19[6]. وإذا كان الهدف هو أيضاً زيادة القوى العاملة النسوية لتتناسب مع مستويات المشاركة المماثلة لتلك التي هي في البلدان المتوسطة الدخل، فإن عدد الوظائف اللازمة قد يصل حتى إلى 65 مليون وظيفة.

ومع ذلك، ومع ظهور أزمة كوفيد-19، لا بد من إعادة النظر في السيناريوهات السابقة كافة وفي الأعداد المقترحة لتحقيق الهدف الثامن من أهداف التنمية المستدامة الوارد في خطة عمل التنمية المستدامة لعام 2030 بشأن العمل اللائق والنمو الاقتصادي. أما السياسات الحالية، التي تهدف إلى إيجاد فرص عمل استجابة للحجم المتزايد للسكان في سن العمل، فلن تكفي لاستيعاب ملايين العمال الذين فقدوا وظائفهم أو الذين أصبحوا يعملون لساعات محدودة

الشكل 1. البنية الديمغرافيّة للبلدان العربية، حسب العمر والجنس،1960 و1985 و2019



المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى بيانات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

[5] إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية في الأمم المتحدة، قسم السكان، 2019. التوقعات السكانية في العالم.

[6] حسابات منظمة العمل الدولية القائمة على تقديرات منظمة العمل الدولية النموذجيّة (تشرين الثاني/نوفمبر 2019).

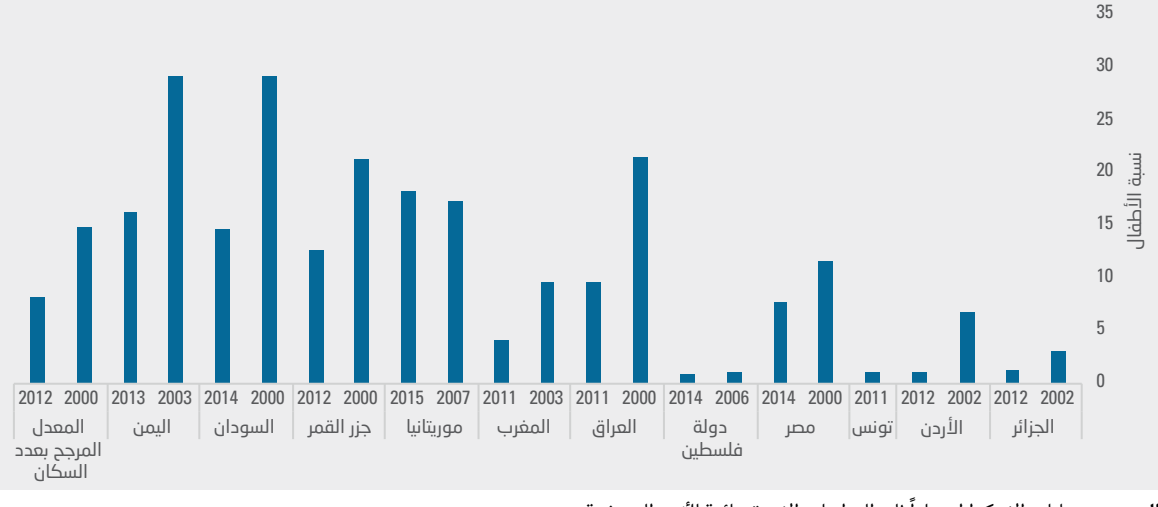
و/أو بدخل محدود بسبب الجائحة. لذا، لا بد من وضع مجموعة جديدة من السياسات والتدابير التي تستهدف أكثر الأفراد تضرراً من الأزمة لتمكينهم من الحفاظ على حياة كريمة. وينطبق هذا الأمر على كافة البلدان العربية والدول الأعضاء وغير الأعضاء في مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

جيم. عدم المواءمة بين التعليم والمهارات

تشير استقصاءات الأسر المعيشية مثل المشروع العربي لصحة الأسرة، والمسح العنقودي المتعدد المؤشرات الذي أجرته منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، والمسح الديمغرافي والصحي إلى أنّ معظم البلدان العربية قد أحرزت تقدماً كبيراً في القضاء على الأمية. فالبلدان التي ترتفع فيها نسبة الأمية نسبياً من ناحية، بما فيها جزر القمر والعراق والسودان واليمن، تتحوّل نحو محو الأمية الكامل بوتيرة أبطأ مقارنة ببلدان أخرى. ومن جهة أخرى، تمكن الأردن والمغرب من خفض معدل الأمية فيهما بنسبة 80 في المائة و58 في المائة على التوالي في غضون 10 سنوات. وتبقى معدلات إتمام الدراسة في المنطقة مشكلة في المراحل الابتدائية والثانوية والثالثة من التعليم، ولا سيما في أقل البلدان نمواً والبلدان المتأثرة بالنزاعات.

بالإضافة إلى عدم كفاية معدلات إتمام الدراسة، فإن نوعيّة التعليم مشكلة أيضاً. ففي تقييم جودة التعليم الفئة المئية الـ 95 للصف الرابع من اتجاهات دراسة الرياضيات والعلوم الدولية (TIMSS)[7]، سجّلت الدول العربية أدنى الدرجات مقارنة بالبلدان المشاركة الأخرى من شرق آسيا وأمريكا اللاتينية. وبسبب عدم الاستقرار السياسي وانخفاض مستوى التنمية مقارنة بالدول الأخرى، ليس من المستغرب أن يسجّل اليمن أدنى الدرجات في الرياضيات والعلوم على حد سواء. ولكن ما يثير الدهشة هو أن الكويت والمغرب وتونس

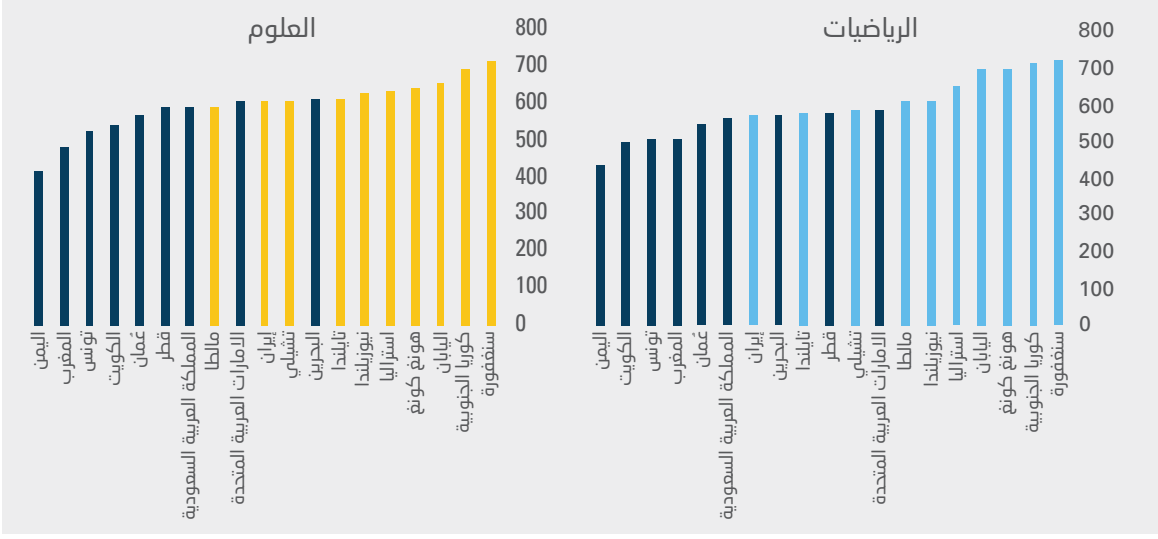
الشكل 2. الأطفال المتراوحة أعمارهم بين 6 و15 سنة الذين لم يلتحقوا بالمدارس من قبل حسب السنة والبلد



المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية.

[7] يعتبر TIMMS، أي اتجاهات دراسة الرياضيات والعلوم الدولية على أنّه تقييم واسع النطاق يهدف إلى توجيه السياسات والممارسات التعليمية من خلال توفير منظور دولي حول التدريس والتعلم في الرياضيات والعلوم.

الشكل 3. توزيع دراسة اتجاهات التحصيل في الرياضيات والعلوم على الصعيد الدولي للشريحة المئوية الـ 95 للصف الرابع، 2011



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية.

لا تزال بعيدة جدّا عن تحقيق المعايير الدولية[8]. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من الانخفاض الشديد في جودة التعليم في المنطقة مقارنة بالبلدان الأخرى ذات مستويات الدخل المماثلة، فإن الإنفاق على التعليم لا يزال منخفضاً كما يتضح من الميزانيات الوطنية لدول عديدة[9].

وقد كشفت جائحة كوفيد-19 أيضاً مواطن الضعف في النظام التعليمي في المنطقة، على الأقل من حيث البنية التحتية، والوصول إلى التكنولوجيا، ومهارات المعلمين. فكانت محاولة التحول إلى التعلم الإلكتروني صعبة، ممّا أدى إلى تفاقم عدم المساواة في الحصول على التعليم اللائق في المنطقة العربية. لذا، تعتبر زيادة الاستثمارات في التعليم أمراً بالغ الأهمية لأن العالم سيصبح أكثر اعتماداً على تكنولوجيا المعلومات، مما يتطلب بناء قدرات المدرسين، وإصلاح المناهج الدراسية، وزيادة الاستثمارات في البنى التحتيّة.

من المرجح أن يحدث عدم مواءمة بين المهارات في المنطقة العربية للأسباب التالية:

- رداءة جودة التعليم وعدم ملاءمة النُظُم التعليميّة والتدريبيّة مع سوق العمل، وهو أمر ينتج بحد ذاته عن نقص المعلومات في النظام التعليمي وعدم مشاركة القطاع الخاص في تصميم مناهج التعليم والتدريب. فوفقا لحسابات الإسكوا، واستناداً إلى بيانات صادرة عن الدارسة الاستقصائية للمؤسسات الذي أجراه البنك الدولي، فإن ما يقارب 40 في المائة من أصحاب الشركات يزعمون أن القوى العاملة غير المتعلمة تشكل عقبة في المنطقة العربية.
- غياب التوجيه والإرشاد المهنيين نحو مجالات التعليم ذات الصلة؛
- التفضيلات الفردية للعمل في القطاع العام والاستثمار في المهارات المناسبة للوظائف في القطاع العام، بغض النظر عن المهارات التي يحتاجها القطاع الخاص؛

[8] وفي حين أن هذه البلدان أعطت الأولوية للتعليم لفترة طويلة، فإن أوجه القصور الخطيرة المتصلة بنوعية نُظُمها التعليمية لا تزال قائمة. وتشمل هذه المهارات المؤهلات والمهارات التعليمية للمدرسين والأساتذة في المدارس؛ وجودة المناهج التعليمية وأهميتها؛ والتركيز الجغرافي للمؤسسات التعليمية (في تونس، على سبيل المثال، يشكل التوزيع الجغرافي غير العادل للمدارس والجامعات عقبة رئيسة أمام رفع جودة التعليم في البلد)؛ والمرافق التعليمية والبنية التحتية.

[9] منذ عام 1970، لم تخصص البلدان العربية للتعليم سوى نحو 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي.

- عدم الإنصاف في الحصول على التعليم: لا يستطيع عدد كبير من الأفراد تحمّل تكاليف الحصول على تعليم جيد يتيح لهم الحصول على وظائف ذات قيمة مضافة في سوق العمل؛
- المعلومات الناقصة في سوق العمل: يواجه العمال والشركات الذين يناسب أحدهم الآخر صعوبات في العثور على الآخر؛
- إيجاد وظائف متدنية النوعية تتطلب مهارات متدنية وتعليماً أدنى، نتيجة لنمو الوظائف غير المنتجة في القطاع غير النظامي.

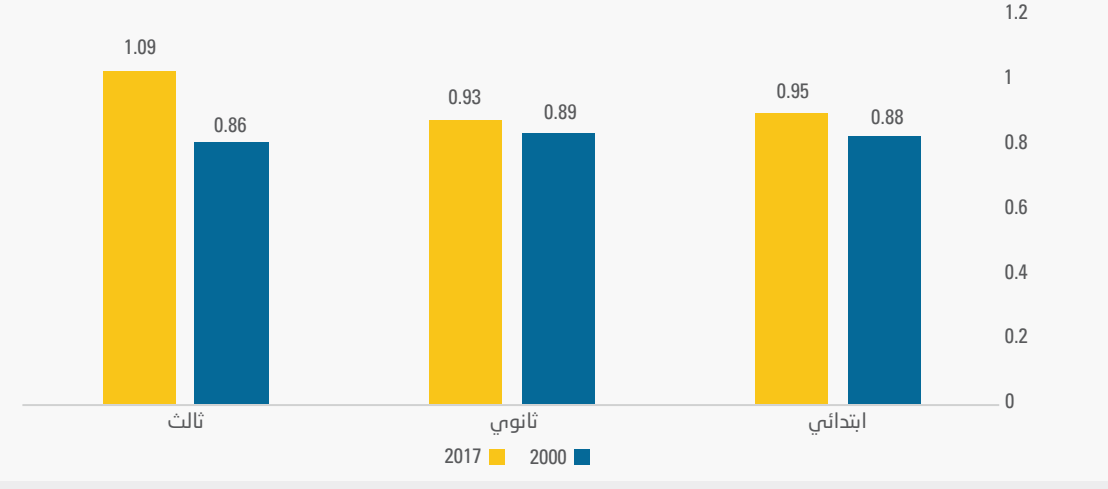
وتفسّر هذه العوامل مجتمعة السبب وراء فكرة أن ارتفاع مستويات التعليم في المنطقة لا يُترجم بالضرورة إلى فرص عمل أكثر وأفضل. وتكثر القيود على جانبي الطلب والعرض على حدّ سواء، وهي قيود تحتاج إلى معالجة متأنية للاستفادة من فوائد زيادة الاستثمار في التعليم.

وكما يرد الأمر في كل من المقصدين 4.أ و4.ج، على الدول العربية أن تطمح إلى بناء المرافق التعليمية التي تراعي الفروق بين الجنسين، والإعاقة، والأطفال، ورفع مستوى المرافق التعليمية القائمة وتهيئة بيئة تعليمية فعالة ومأمونة وخالية من العنف للجميع[10] بالإضافة إلى ذلك، لا بد من التفكير في "تحقيق زيادة كبيرة في عدد المعلمين المؤهلين، بوسائل منها التعاون الدولي لتدريب المعلمين في البلدان النامية، وبخاصة في أقل البلدان نموّاً"[11].

الإطار 1. الفجوة بين الجنسين في التعليم

أدت السياسات التعليميّة في المنطقة إلى تضييق الفجوة بين الجنسين على مستويات التعليم كافة، لا سيما في المرحلة الثالثة، حيث تجاوزت نسبة التحاق النساء الإجمالية في عام 2018 نسبة الرجال. وفي حين أن الأدبيات تؤكد عادة على التأثير الإيجابي لزيادة التعليم على فرص العمل، تواجه المنطقة العربية مفارقة. ولا يرتبط رفع مستويات التعليم بفرص عمل أكثر وأفضل، ولا سيما بين النساء اللواتي تحسن أداؤهن التعليمي تحسّناً كبيراً على مرّ السنين، ومع ذلك لم يؤثّر ذلك تأثيرا إيجابيّاً على بطالتهنّ، كما سنرى في الفقرات المقبلة.

مؤشر التكافؤ بين الجنسين في نسب الالتحاق الإجمالية، 2000-2017



المصدر: قاعدة بيانات معهد اليونسكو للإحصاء.

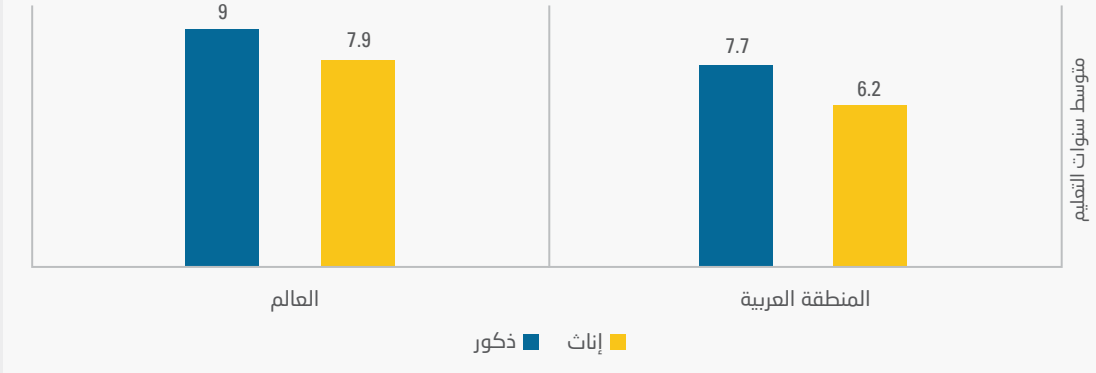
[10] هدف التنمية المستدامة رقم 4: ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع.

[11] المرجع نفسه.

واستناداً إلى مؤشر التنمية البشرية لعام 2018، لا تزال الفجوة بين الجنسين في التعليم قائمة على الصعيد العالمي، وليس فقط في المنطقة العربية. بشكل عام، تحصّل المرأة العربيّة 6.2 سنوات من التعليم، وهو ما يعادل تقريبا عدد السنوات المطلوبة لإكمال التعليم الابتدائي، في حين يحصّل الرجال العرب في المتوسط 7.7 سنوات من التعليم (الشكل أدناه). وقد أثرت موجات الصراع والنزوح الأخيرة في المنطقة العربية، مقترنة بالمصاعب الاقتصادية، تأثيراً سلبياً على التحصيل التعليمي للجميع. ففي البلدان المتضررة من الصراعات والدول المجاورة لها، تواجه المرأة مخاطر إضافية تستند إلى التصورات الاجتماعية الثقافية السائدة مثل زواج الأطفال. ولا يزال زواج الأطفال سائداً إلى حد كبير في الكثير من البلدان الأقل نمواً والبلدان المتضررة من النزاع، وهو ما يفسر ارتفاع معدلات تسرّب الفتيات من التعليم، ولا سيما على المستويات التعليمية العليا، مما يقلل من فرصهن في المستقبل في الحصول على عمل.

ووفقاً لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، يحتاج المرء على الأقلّ تحصيل التعليم الثانوي الأدنى المُستكمل في المنطقة العربية للحصول على مهارات أساسية كافية لملء وظيفة بأجر لائقب. وفي نفس السياق، يرى بعض الباحثين علاقة غير خطية على شكل حرف U بين التحصيل العلمي للنساء ومشاركتهنّ في سوق العمل، لا سيما في البلدان الناميةج. من المرجّح أن تتمكّن النساء اللواتي لم يتلقين أي تعليم من ناحية، ومن أكملن التعليم الثانوي أو حتى التعليم العالي، من ناحية أخرى، أن يوافين القوى العاملة أكثر من النساء الحاصلات على مستويات التعليم الابتدائي والمتوسطد. تشارك النساء من حاملات شهادات التعليم الثانوي أو العالي في سوق العمل لأن حوافز الدخل أعلى. وقد يزيد التعليم من فرص المرأة في الحصول على وظيفة لائقة؛ ومع ذلك، يبقى الكثير لتحسين جودة التعليم لكلّ من الرجال والنساء، لا سيما وأن المنطقة العربية لا تزال متخلفة عن المتوسط العالمي (الشكل أدناه). ولتيسير الوصول إلى سوق العمل، ينبغي أن تضم الإصلاحات التعليمية جودة التعليم ضمن العوامل الأخرى. ويمكن أن يقدّم القطاع الخاص المزيد من التدريب العملي الذي ييسر الانتقال من المدرسة إلى العمل، وبالتالي يُغذي مقاصد الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة، التي تهدف إلى توفير المهارات ذات الصلة والتعليم الجيد للرجال والنساء على قدم المساواة.

متوسط سنوات الدراسة حسب الجنس



المصدر: مؤشر التنمية البشرية، 2018.

ملاحظات: أ. International Centre for Research on Women (ICRW) and World Bank, 2017. Economic Impacts of Child Marriage: Global Synthesis Report.

ب. اليونسكو، 2013. صحيفة وقائع إقليمية، كانون الثاني/يناير 2013، التعليم في الدول العربية. https://www.knowledge4all.com/pdf-a848-4892-fb20-Temp/Files/0c138c62-36243495286b.pdf

ج. Verick, 2018; Chamlou and others, 2011; Khawaja and others, 2009.

د. Khawaja, M. and others, 2009. Unmet need for the utilization of women's labour: Findings from three impoverished communities in outer Beirut, Lebanon. Available at https://paa2008.princeton.edu/papers/80241

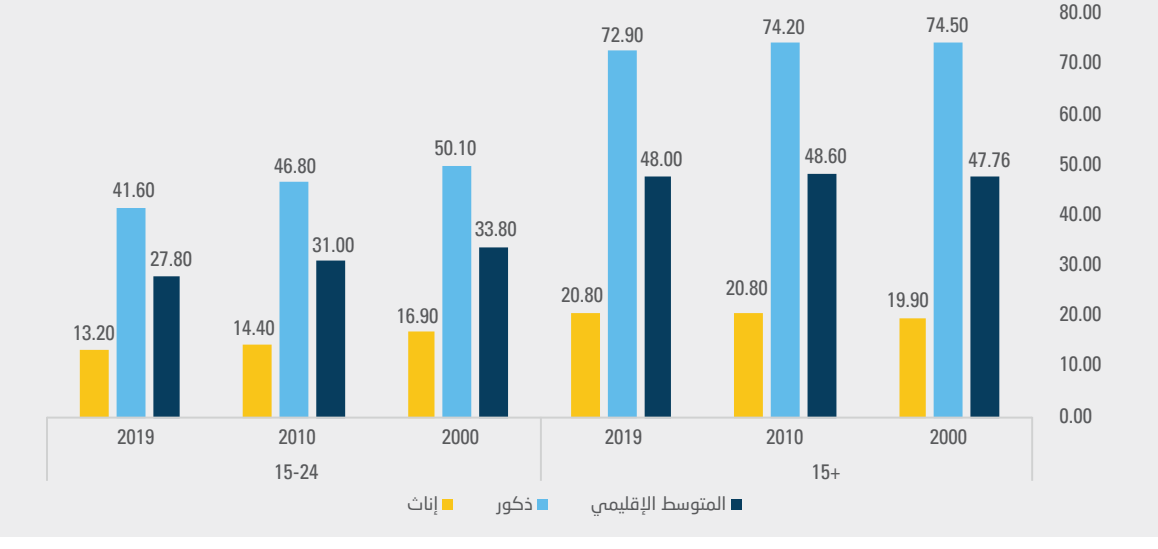
دال. معدّلات المشاركة في القوى العاملة

يشير تعريف منظمة العمل الدولية إلى أن معدل المشاركة في القوى العاملة يقيس نسبة السكان الذين هم في سن العمل في البلد، أي الأفراد الذين تبلغ أعمارهم 15 سنة فما فوق، والذين يشاركون بنشاط في سوق العمل. فمتوسط نسبة مشاركة النساء العربيات في العمل أقل من المتوسط العالمي، ويرجع ذلك أساساً إلى انخفاض معدلات المشاركة بين النساء العربيات (بينما يعتبر الرجال تقريباً نشطون مثل أقرانهم في العالم). ويبيّن الشكل 4 أن معدلات المشاركة ظلت عموماً راكدة منذ القرن الحادي والعشرين، حيث لم يرتفع سوى معدل مشاركة النساء بمعدّل1 في المائة فقط لتبقى أدنى نسبة في العالم، حيث بلغت 21 في المائة (مقارنة بنسبة 74 في المائة للرجال) في عام 2019. وكان ذلك على الرغم مع أن دخل المنطقة العربية قد زاد بأكثر من الضعف بين عامي 2000 و2019 بالقيمة الحقيقية، مع أن نسبة الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و64 سنة ارتفعت من 57.7 في المائة إلى 62.3 في المائة من مجموع السكان.

وبما أن الشباب العرب يقضون وقتاً في التعليم والتدريب أكثر من ذي قبل، فإن معدل المشاركة في القوى العاملة للشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً) أقل بكثير من الفئات العمرية الأخرى، وهي على انخفاض مع مرور السنوات؛ وقد انخفض المتوسط الإقليمي من 33.8 في المائة إلى 27.8 في المائة بين عامي 2000 و2019. وتراجعت نسبة المشاركة في القوى العاملة لدى الشابات من 17 في المائة عام 2000 إلى 13.2 في المائة عام 2019. وفي حين أن هذا الأمر قد يعكس جزئياً الزيادة في التحصيل التعليمي، ولا سيما بالنسبة للنساء، فإنه يعكس أيضاً فشل الدولة في خلق الفرص وتيسير الانتقال من المدرسة إلى العمل. كل هذه العوامل، إلى جانب الارتفاع المذهل في البطالة الطويلة الأمد بين الشباب والنساء، قلّلت من أمل الشباب العربي في العثور على عمل لائق ودفعتهم إما للانضمام إلى القطاع غير النظامي أو إلى عدم النشاط الاقتصادي.

ستزيد الجائحة الحالية من تفاقم مشاركة الشباب في سوق العمل. وتشير البيانات إلى أن انخفاض معدل المشاركة في القوى العاملة بين الشباب قد انخفض بشكل ملحوظ في أنحاء

الشكل 4. معدلات مشاركة القوى العاملة في المنطقة العربية، حسب الجنس، 2000 و2010 و2019



المصدر: تقديرات منظمة العمل الدولية.

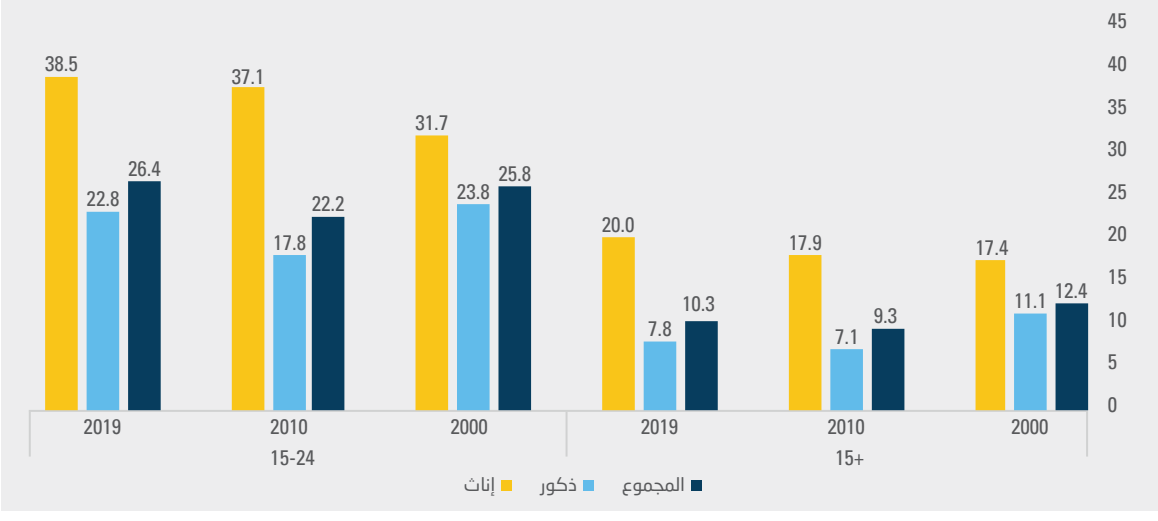
العالم كافة بسبب أزمة كوفيد-19[12]. لا تتوفر التقديرات الرسمية للمنطقة العربية؛ ومع ذلك، من المتوقع أن تؤثر الحالة الصعبة التي يعيشها الباحثون عن وظائف، والتزايد الكبير في تدمير الوظائف والتسريح من العمل، على سوق العمل في المنطقة، لا سيما بالنسبة للشباب.

هاء. معدلات البطالة

استناداً إلى تقديرات منظمة العمل الدولية، إن معدل البطالة بين الرجال (+15) أقل بكثير من معدل البطالة بين النساء الذي ارتفع من 17.4 في المائة في عام 2000 إلى 20 في المائة في عام 2019، أي 2.6 أضعاف المعدل بين الرجال (الشكل 5). وتُعزى هذه المعدلات المرتفعة بشكل ملحوظ في صفوف النساء (+15) إلى النمو في مشاركة النساء في القوى العاملة التي تتواكب مع الوظائف الآمنة واللائقة والمقبولة ثقافياً في عدد كبير من المجتمعات. في الواقع، ارتفع متوسط مشاركة النساء في القوى العاملة بنسبة 2.76 في المائة سنوياً خلال الفترة 2000-2020، وترافقت هذه الزيادة مع ارتفاع في معدل البطالة بين النساء، بلغ في المتوسط 3.4 في المائة. بشكل عام، فاقم انعدام الاستقرار السياسي والاقتصادي في السنوات الـ 10 المنصرمة الوضع مما أدى إلى نمو اقتصادي متدنّ في الدول التي ليست بين دول التعاون الخليجي وإلى قدرات أدنى لجهة توليد الوظائف في القطاعات كافة. كما أن عدم الاستقرار السياسي وحده هو أهم مسألة تؤدي إلى انخفاض الشمول الاقتصادي للنساء، لا سيما إذا تعلّق الأمر بالعمالة وريادة الأعمال في البلدان الهشة والمتأثرة بالصراعات.

تعدّ أرقام البطالة بين الشباب في المنطقة على أنها الأعلى في العالم. وعلى مدى العقد الماضي، ارتفع متوسط معدل البطالة بين الشباب من حوالي 22 في المائة في عام 2010 إلى نحو 26 في المائة في عام 2019 (الشكل 5)، وقارب معدل بطالة الشابات الـ 40 في المائة. بالإضافة إلى ذلك، تعاني المنطقة من معدلات بطالة عالية للغاية في صفوف الشباب على المدى الطويل تبلغ مثلاً 36 في المائة في تونس، و60 في المائة في المغرب، و80 في المائة في مصر. ففي حال ظلّ الشباب عاطلين عن العمل لفترة طويلة جداً، قد يتوقّفون في نهاية المطاف

الشكل 5. معدلات البطالة في المنطقة العربية، حسب الجنس، 2000 و2010 و2019



المصدر: تقديرات منظمة العمل الدولية (تشرين الثاني/نوفمبر 2019).

[12] ILO, 2020a. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 4th edition.

عن البحث عن العمل تماماً، ويتسرّبون من القوى العاملة ويختفون من الأرقام التي تعكس معدّلات البطالة. ففي غياب تضافر الجهود للحد من البطالة في المنطقة، من المتوقع أن يرتفع عدد العاطلين عن العمل من 14.3 مليون شخص في عام 2019 إلى 17.2 مليون في عام 2030.

وتشير التقديرات إلا أن ما مجموعه 39.8 مليون شخص في المنطقة العربية يعملون في قطاعات محدّدة على أنها الأكثر عرضة للخطر (الجدول 1)، مما يشير إلى أن حوالي ثلث السكان العاملين في المنطقة معرضون لخطر أن يتمّ الاستغناء عن عملهم أو أن تنخفض أجورهم و/أو ساعات عملهم. ونتيجة أزمة كوفيد-19، ووفقاً لنموذج التنبؤ الآني لمنظمة العمل الدولية[13]، انخفضت ساعات العمل في المنطقة العربية خلال الربع الأول من عام 2020 بنسبة تقدر بنحو 2.2 في المائة (أي ما يعادل نحو 3 ملايين وظيفة بدوام كامل، على افتراض وجود 48 ساعة عمل في الأسبوع)، مقارنة بالوضع قبل الأزمة، أي الربع الأخير من عام 2019 أما بالنسبة للربع الثاني من عام 2020، فتشير التقديرات المعادلة إلى انخفاض أكثر حدة، حيث بلغت الخسارة 19.5 في المائة من ساعات العمل مقارنة

الجدول 1. الأعمال المعرّضة للخطر في المنطقة العربيّة حسب القطاع، 2020

	مستوى المخاطر	الوظائف (بالآلاف)			حصة القطاع
		المجموع	الذكور	الإناث	
الزراعة، والغابات والأسماك	منخفض إلى متوسط	25,262	18,524	6,738	19.9
التعدين والمقالع	متوسط	1,373	1,299	74	1.1
الصناعات التحويلية	مرتفع	12,395	10,507	1,887	9.8
المرافق	منخفض	1,225	1,147	78	1
البناء	متوسط	16,537	16,371	166	13
تجارة الجملة والتجزئة، وتصليح السيارات والمركبات	مرتفع	18,876	16,826	2,050	14.9
النقل والتخزين والاتصالات	متوسط - مرتفع	9,033	8,634	399	7.1
خدمات الإيواء والطعام	مرتفع	3,734	3,341	392	2.9
الأنشطة المالية والتأمين	متوسط	1,179	918	260	0.9
العقارات والأعمال التجارية والإدارة	مرتفع	4,789	4,112	677	3.8
الإدارة العامة والدفاع والضمان الاجتماعي الإلزامي	منخفض	11,721	10,088	1,633	9.2
التعليم	منخفض	9,251	4,736	4,514	7.3
الصحة البشرية والعمل الاجتماعي	منخفض	3,814	1,994	1,820	3
خدمات أخرى	متوسط - مرتفع	7,549	4,740	2,809	6
المجموع		126,736	103,238	23,498	100

المصدر: حسابات منظمة العمل الدولية استناداً إلى تقديرات منظمة العمل الدولية، تشرين الثاني/نوفمبر 2019. ومنظمة العمل الدولية (2020ب). كوفيد-19: أثر سوق العمل والاستجابة على مستوى السياسات في الدول العربيّة. مذكرة إحاطة وأسئلة متكررة.

[13] ILO, 2020a.

مع الربع الأخير لما قبل الأزمة[14]؛ وهذا يعادل 23 مليون وظيفة بدوام كامل في الربع الثالث من عام 2020. وتشير التقديرات إلى أن 12.8 في المائة من ساعات العمل قد فُقدت، أي ما يعادل 15 مليون وظيفة بدوام كامل[15]. وتضاف هذه الأرقام إلى الـ 14.3 مليون عاطل عن العمل الذين تم تسجيلهم في المنطقة في عام 2019.

في حين أن المرأة أقل تمثيلاً في القطاعات التي تنطوي على مخاطر كبيرة مقارنة بنظرائها من الرجال (21 في المائة من مجموع النساء العاملات يعملن في هذه القطاعات الأربعة مقابل 34 في المائة من الرجال)، تجدر الإشارة إلى أن ما يقارب نصف العاملين في مجال الصحة البشرية والأنشطة الاجتماعية هم من النساء، وبالتالي في الخطوط الأمامية لمكافحة جائحة كوفيد-19. ونتيجة لذلك، يُجبرون على قضاء ساعات أطول في العمل، بالإضافة إلى أعمال الرعاية والمسؤوليات الأسريّة المتزايدة.

واو. العمل غير النظامي

يضمّ القطاع غير النظامي حوالي 64 في المائة من إجمالي العمالة العربية. ومن المتوقع أن يزداد العمل غير النظامي نظراً لأن الحكومات تفتقر إلى كلّ من مزيج السياسات السليم للحدّ من العمل في القطاعات غير النظاميّة وإلى الأدوات المناسبة لقياس العمالة غير النظاميّة وأثرها على الإنتاجية والفقر والنمو الاقتصادي الشامل. وقد اعتمدت منظمة العمل الدولية التعريف العملاني المشترك للعمل غير النظامي:

يُصنّف العاملون لحسابهم الخاص (من غير الأجراء) الذين يديرون مؤسّسات غير نظاميّة على أنّهم يعملون في القطاع غير النظامي. وبالمثل، يصنّف أرباب العمل (الذين لديهم أجراء) والذين يديرون مؤسّسات غير نظاميّة على أنّهم يعملون في القطاع غير النظامي. ويتمّ تصنيف أفراد الأسرة كافة الذين يساهمون في العمل في المؤسّسة على أنهم أصحاب عمل غير نظامي، بصرف النظر عمّا إذا كانوا يعملون في مؤسسات تابعة للقطاع النظامي أو غير النظامي؛ وفي حالة العاملين، يُعرّف العمل غير النظامي على أساس علاقة العمل التي لا ينبغي أن تكون، في القانون أو الممارسة العمليّة، خاضعة لتشريعات العمل الوطنيّة، أو لضريبة الدخل، أو الحماية الاجتماعية، أو الحق في استحقاقات عمل معيّنة (إشعار مسبق بالفصل من الخدمة، وتعويض نهاية الخدمة، والإجازة السنوية أو المرضية المدفوعة الأجر، وغيرها). وفي الممارسة العملية، تتحدّد الطبيعة النظامية أو غير النظامية لوظيفة ما يشغلها الموظف على أساس معايير تشغيلية مثل اشتراكات الضمان الاجتماعي التي يدفعها صاحب العمل (باسم العامل)، والحق في إجازة مرضية مدفوعة الأجر وإجازة سنوية مدفوعة الأجر[16].

يربط عدد كبير من الباحثين العمل غير النظامي بالافتقار إلى الإدارة الاقتصادية والمؤسسية[17]. ويتوقّف آخرون عند غياب الحوافز التي تدفع إلى إضفاء الطابع النظامي للمؤسسات ويشيرون

[14] في البلدان الـ 22 التابعة للمنطقة العربية، لا يستخدم النموذج بيانات اقتصادية عالية التردد، لذلك، تستند التقديرات إلى استقراء يستند إلى مقياسين، هما صرامة استجابة الحكومة وانخفاض الحركيّة الملحوظة. ولذلك تتأثر التقديرات بعدم اليقين الكبير ويمكن أن تخضع لتنقيحات هامة. لمزيد من المعلومات حول التقديرات، يرجى مراجعة ملحق منظمة العمل الدولية، 2020أ.

[15] يتم تقريب القيم إلى المليون الأقرب. يتمّ عرض الخسائر من خلال مقارنتها بما يعادلها من الوظائف بدوام كامل من أجل إبراز حجم الساعات الضائعة المقدّر. ويمكن تفسير هذه الخسائر على أنها تقدير لانخفاض في ساعات العمل بافتراض أن هذه التخفيضات تحمّلتها مجموعة فرعية من العمال المتفرغين على وجه الحصر وعلى نحو شامل، ولم يتعرض بقية العمال لأي تخفيض في ساعات العمل. وينبغي عدم تفسير هذه الأرقام على أنهّا أعداد من الوظائف المفقودة فعلا أو على أنها زيادات فعلية في البطالة.

[16] ILO, 2018. Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition.

[17] Estrin, S. and M. Prevezer, 2011. The role of informal institutions in corporate governance: Brazil, Russia, India, and China compared. *Asia Pacific Journal of Management*, vol. 28, No. 1, pp. 41-67.

إلى المساواة في الوصول إلى المنافع العامة بين القطاعين النظامي وغير النظامي. عموماً، تتجلى هذه العوامل في بلدان عديدة من المنطقة. فعلى سبيل المثال، ينجم العمل غير النظامي أساساً عن مزيج من ضعف الخدمات العامة، ونظام تنظيمي تقييدي، وقدرة الدولة الضعيفة على الرصد والتنفيذ، كما هو الحال في الجزائر ومصر والأردن ولبنان مثلاً. كما تغذّي بعض الظروف السائدة في المنطقة العربية العمل غير النظامي بشكل أكبر من ذلك، وهي تشمل ما يلي: التغير الديمغرافي الذي يمثّل تحدّياً رئيساً لبلدان مثل مصر والأردن ولبنان ودولة فلسطين والجمهورية العربية السورية؛ انتشار الصراعات وعدم الاستقرار السياسي، لا سيما في العراق وليبيا ودولة فلسطين والجمهورية العربية السورية واليمن الذي يؤثر على الاستقرار السياسي في سبعة بلدان أخرى هي مصر والأردن ولبنان والمملكة العربية السعودية والسودان وتونس والإمارات العربيّة المتحدة. انخفاض مستوى الاستقرار المالي والنقدي بسبب انخفاض أسعار النفط التي تؤثر على دول مجلس التعاون الخليجي؛ والنمو الاقتصادي المنخفض، ونمو البطالة في الدول غير المنتجة للنفط. ونتيجة لذلك، دُفع عدد كبير من المواطنين العرب إلى القطاع غير النظامي لأنه الخيار الوحيد لكسب العيش.

علاوة على ذلك، فإن إطاراً تنظيمياً ضعيفاً يحدّ من تنمية القطاع الخاص والنمو العام. ففي أعقاب الربيع العربي، تدهورت الجودة التنظيمية في بلدان عديدة ممّا أثر على قواعد المنافسة والاستثمارات، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر، والإعانات، والتنظيمات البيئية، والتجارة، والمناخ العام للأعمال التجارية. ويحد تدنّي جودة التعليم من قدرة الناس على التحوّل من الوظائف غير النظاميّة إلى الوظائف النظاميّة كما يحدّ من جودة الابتكارات في مجال البحث والتطوير.

وتكشف البيانات أيضاً أن الانتاجية الكليّة لعوامل الانتاج في الدول العربية أقل منها في البلدان الأخرى ذات مستويات الدخل المماثلة. لذا، تؤدّي الحوكمة غير الكافية في بعض بلدان المنطقة إلى التهرب الضريبي، مما يزيد من الحافز للعمل في القطاع غير النظامي. وقد شهدت بعض البلدان، مثل قطر والإمارات العربية المتحدة، تحسناً في السنوات الماضية. ومع ذلك، لا يزال عدد من الدول العربية دون الفئة المئيّة الخمسين على مستوى العالم، كما أنّ للمنطقة العربية واحدة من أدنى نسب الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في جميع أنحاء العالم.

وفي ضوء أزمة كوفيد-19، وبما أنّ 89 في المائة من الأفراد العاملين في القطاع غير النظامي في المنطقة قد تأثّروا بشكل كبير بتدابير الإغلاق، يصبح إضفاء الطابع النظامي مسألة أكثر إلحاحاً[18].

[18] ILO, 2020b. COVID-19: Labour Market Impact and Policy Response in the Arab States. Briefing Note with FAQs.

زاي. التوصيات في مجال السياسات العامة

1

إصلاح البرامج التعليمية ووضع سياسات فعالة ونشطة لسوق العمل، ولا سيما بالنسبة للشباب. ينبغي أن تعالج الحكومات العربية مسألة عدم تطابق المهارات مع احتياجات سوق العمل من خلال مقاربة شاملة تتيح أيضاً إصلاح النظام التربوي وتبديل المناهج التربوية، وزرع التفكير المبدع والنقدي، وتعزيز الكفاءات في دراسة العلوم والتكنولوجيا والهندسة والرياضيات، والاستثمار في تدريب المعلّمين وفي منشآت التدريب، وزيادة مشاركة المؤسسات في تصميم المناهج وتقديمها، وتعزيز الاستثمار في المشورة والتوجيه المهنيين. ولا بد أيضاً من زيادة الاستثمار في خدمات التشغيل العامة وفي سياسات سوق العمل النشطة على المدى القصير من أجل ضمان الانتقال الناجح للشباب من المدرسة إلى العمل.

2

استجابة لأزمة كوفيد-19، وضع سياسات لدعم الشركات والأفراد لتوفير الدخل للفئات الأكثر ضعفاً ودعم استمرارية الأعمال. دعم الدخل، وإيجاد فرص العمل المباشرة، وتدابير السلامة والصحة المهنيتين، ودعم المؤسسات، إلى جانب التدخلات الأخرى الرامية إلى تخفيف آثار الأزمة على العمال وأصحاب العمل. وفي الوقت نفسه، تحتاج الحكومات العربية إلى التصدي للتحديات البنيويّة ووضع سياسات متوسطة وطويلة الأمد ترمي إلى التصدي لمختلف التحديات التي أعاقت على مدى سنوات إيجاد فرص عمل لائقة في المنطقة. وتشمل هذه السياسات دعم عمليّة إضفاء الطابع النظامي، وتطوير القطاع الخاص، والتحول البنيوي، وتعزيز المساواة بين الجنسين وتشغيل الشباب، وتحسين التعليم، وتحسين التوفيق بين المهارات وتقديم المشورة في مجال الحياة الوظيفية، ما بين أمور أخرى. ويظل وضع أطر سياسات منسقة وسياسات وطنية شاملة للتشغيل أمرا أساسيا بما أن ذلك من شأنه أن يكفل فعالية مختلف السياسات المتعلقة بجانبي العرض والطلب، ويمكن أن يحقّق النتائج المثلى للعمال ومخرجات سوق العمل.

3

على البلدان العربية التشجيع على إضفاء الطابع النظامي للمزيد من المؤسسات والمشاريع من خلال أطر الاقتصاد الكلي المؤيدة للعمل، ونُظُم ضريبية حسنة التصميم لصالح الفقراء وبرامج حماية اجتماعية شاملة. وينبغي ألا يحدث كل هذا على حساب فقدان الوظائف في القطاع غير النظامي على المدى القصير، ولا سيما تلك الوظائف التي توفر سُبُل العيش التي تكثر الحاجة إليها. كما لا بد لسياسات التخفيف من آثار تغيُّر المناخ أن تساعد في الحفاظ على سُبُل العيش خلال فترة الانتقال من القطاع غير النظامي إلى القطاع النظامي. وينبغي أن تحل السياسات الضريبية التصاعدية محل الاعتماد الشديد على الضرائب غير المباشرة.