4.
تطوير القطاع الخاص واستحداث فرص عمل لائق: الطريق إلى الأمام

4 النتائج الرئيسة

ينبغي تنفيذ الاستجابة من أربع ركائز على مستوى السياسات من أجل التصدي للتحديات الناشئة عن كوفيد-19.	يلزم اتخاذ إجراءات الدعم للفئات الأكثر ضعفاً، بما في ذلك العمال والمؤسسات العاملة في قطاع الاقتصاد غير النظامي.	لا غنى عن وضع سياسات وطنية للعمالة، وإعادة النظر في سياسات الاقتصاد الكلي، وتعزيز تنمية القطاع الخاص.
ينبغي أن تتصدّى السياسات العمالية والاجتماعية التي تدعم القطاع الخاص للتحدي المزدوج المتمثل في استحداث فرص عمل وخفض العجز في فرص العمل اللائق.	ينبغي إصلاح التعليم والتدريب، ووضع سياسات فعّالة لسوق العمل، لا سيما للشباب.	ينبغي تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

4. تطوير القطاع الخاص واستحداث فرص عمل لائق: الطريق إلى الأمام

ألف. لمحة عامة

يدعو هذا التقرير إلى أن يكون القطاعان العام والخاص متكاملين لا متنافسين في ما بينهما. ويبرهن أنّ السياسات الفاعلة الرامية إلى مساعدة المؤسسات التجارية الصغيرة ودعم الأجور لفترة معيّنة لإغراء القطاع الخاص من شأنها أن تكون أكثر إفادةً لتوظيف الشباب من مجرد نقل الموارد المالية وغيرها من الموارد من القطاع العام إلى القطاع الخاص. لذلك، وكما جاء في هذا التقرير، فإنّ الدرس اللازم استخلاصه في مجال السياسة العامة على المدى القصير هو وضع سياسات شاملة للعمالة وسوق العمل تقلّص درجة الجمود والتجزؤ الحالية في أسواق العمل العربية، بما في ذلك تخفيف حجم التفاوت بين الجنسين والعمالة غير النظامية. وسيمهّد ذلك الطريق باستمرار أمام تقييم السياسات الطويلة الأمد في المستقبل. لكنّ الشغل الشاغل لصانعي السياسات في الوقت الحاضر هو التغلّب على التحديات المباشرة التي تتسبّب بها الجائحة. تحقيقاً لهذه الغاية، تقترح منظمة العمل الدولية إطاراً للسياسة العامة من أربع ركائز استجابةً لأزمة كوفيد19- (انظر القسم باء). ويناقش القسم جيم الإصلاحات الطويلة الأمد التي ترمي إلى إحداث عملية تحول بنيوي تعزز قدرة القطاع الخاص على استحداث فرص عمل نظامية ولائقة.

باء. التدابير المتخذة في مجال السياسات العامة استجابةً لأزمة كوفيد-19

لقد وضعت منظمة العمل الدولية في إطار استجابتها لأزمة كوفيد-19 سياسات مبنيّة على أربع ركائز، وهي التالية:

- تحريك عجلة الاقتصاد والعمالة:
  - السياسة المالية الفاعلة.
  - السياسة النقدية التيسيرية.
  - الإقراض والدعم المالي لقطاعات محددة (على سبيل المثال، قطاع الصحة).
- دعم المؤسسات والوظائف والمداخيل:
  - توفير الحماية الاجتماعية للجميع.
  - تنفيذ تدابير الاحتفاظ بالوظيفة.
  - تطبيق الإعفاءات المالية والضريبية على المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة.
- حماية العمال في مكان العمل:
  - تعزيز تدابير السلامة والصحة المهنيتين.

- توفير إمكانية الحصول على الخدمات الصحية للجميع.
- تعديل ترتيبات العمل (على سبيل المثال، العمل عن بعد).
- توسيع إمكانية الحصول على إجازة مدفوعة الأجر.
- منع ممارسات التمييز والإقصاء.

- اللجوء إلى الحوار الاجتماعي المنظّم من أجل طرح الحلول المبنيّة على أدلة، وتقييمها، ومراجعتها:
- تعزيز قدرة منظمات أصحاب العمل والعمال ومرونتها.
- تعزيز قدرة الحكومات.
- تعزيز الحوار الاجتماعي، والمفاوضة الجماعية، والمؤسسات المنظِّمة لعلاقات العمل.

نظراً إلى الآثار المدمّرة التي تخلّفها الأزمة على الأفراد وقطاع الأعمال، ينبغي أن تركّز جهود الاستجابة في مجال السياسات على دعم العمال وأصحاب العمل وأُسرهم وتوفير الحماية لهم. ويتطلب ذلك دعماً واستثماراً هائلين من الحكومات، وتوفير إجازة مرضية مدفوعة الأجر، والعمل عن بعد، وتحسين مستوى السلامة والصحة المهنيتين.

من هنا الحاجة إلى سياسات منسقة وآنية وواسعة النطاق لحماية العمالة ومساعدة قطاع الأعمال ودعم المداخيل. غير أنّ جميع هذه التدابير لن تكون مجدية بمعزلٍ عن سواها وما لم تقترن بآليات فعّالة للتنفيذ والإنفاذ، وكذلك بقنوات متاحة لتقديم الشكاوى.

ينبغي ببلدان المنطقة، على وجه الخصوص، أن تدرس مجموعة من تدابير الحماية الاجتماعية، نذكر منها على سبيل التعداد لا الحصر سُبُل دعم الأجور، والمساعدة الاجتماعية العينية والنقدية لإعانة الفقراء والضعفاء، ودعم الدخل المؤقت لغير المسجلين في الضمان الاجتماعي.

وينبغي إعطاء الأولوية للفئات الأكثر ضعفاً، بمن فيها الفئات العاملة والمؤسسات في الاقتصاد غير النظامي، مع الإشارة إلى أنها تعمل عادةً دون الخضوع لرقابة السلطات الحكومية، وتكون أكثر عرضةً لخطر الانزلاق نحو الفقر. وبالتالي، تشمل إجراءات الدعم لتلك الفئات التعرّف على احتياجاتها وأولوياتها، وتحديد طبيعة التدخلات المطلوبة ومستواها وفقاً لذلك؛ والحدّ من تعرضها للفيروس؛ وضمان حصولها على الرعاية الصحية؛ وضمان مشاركتها في الحوار الاجتماعي؛ وتوفير الدخل والدعم الغذائي للأفراد وأسرهم للتعويض عن فقدانهم النشاط الاقتصادي أو تراجعه؛ ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في القطاعين النظامي وغير النظامي على السواء[1]. يتعيّن أيضاً إدراج المهاجرين واللاجئين والمشردين داخلياً في استراتيجيات الاستجابة الحكومية، كونهم من الفئات الأكثر ضعفاً التي ينبغي دعمها.

لا تحتاج الشركات الضعيفة، سواء كانت مؤسسات صغيرة ومتوسطة أو شركات عاملة في القطاع غير النظامي أو في القطاعات الأكثر تضرراً، إلى دعم حكومي سريع ومتواصل ومستعجل وحسب (كالإعفاءات الضريبية أو التخفيضات أو إعادة الجدولة؛ أو القروض بدون فوائد؛ أو دعم الأجور أو دعم العمالة) بل تحتاج أيضاً إلى مساعدة من المصارف والمؤسسات المالية الأخرى (كالمرونة في سداد الدين؛ وزيادة الإقراض، المشروط ربما باستبقاء العمال) ومن أقسام أخرى من القطاع الخاص، مع تبسيط الإجراءات الإدارية لتسهيل وتسريع وصول المحتاجين إلى مختلف الخدمات والأموال الممنوحة.

علاوةً على ذلك، تشهد مشاركة المرأة في مكان العمل، حاضراً ومستقبلاً، تأثيرات سلبية مع تزايد اهتمام العديد من النساء بسلامتهنّ وسلامة أسرهنّ. لذلك، على جهود الاستجابة الحكومية أن تولي اهتماماً خاصاً للنساء، بمن فيهن العاملات المنزليات المهاجرات والعاملات لحسابهن الخاص، وقطاعات العمل غير النظامية وسواها من أشكال

[1] منظمة العمل الدولية، 2020ب.

العمل غير المستقرة. ويمكن أيضاً للاستثمارات في البنية التحتية وخدمات الرعاية العامة أن تدعم عمل المرأة وتساعد في إعادة توزيع أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر فيما تمنح المرأة بعض الوقت الحر.

يتعيّن على الشباب المشاركة في تصميم استراتيجية الاستجابة وتنفيذها لضمان تلبية احتياجاتهم وشواغلهم على النحو الواجب. لذا من الضروري اتخاذ التدابير الهادفة إلى دعم تشغيل الشباب فيما يجب إعطاء الأولوية للتدريب والتعليم عبر الإنترنت للتخفيف من المخاطر المرتبطة بتطوير المهارات وتوقف الدراسة.

بالإضافة إلى التعليم عبر الإنترنت، يعتبر تعزيز التدريب المهني والتدريب على المهارات عبر الإنترنت أمر بالغ الأهمية، مع بروز حاجة ماسّة لدى العمال إلى تجديد مهاراتهم كي يتمكّنوا من تولي وظائف جديدة، ومع توجّه الاقتصادات إلى تخفيف تدابير الإغلاق وإعادة فتح الأعمال التجارية تدريجياً. وينبغي أن تستهدف هذه البرامج التدريبية أيضاً الفئات الضعيفة، بما فيها المهاجرون واللاجئون، وهم الأكثر عرضةً لفقدان وظائفهم ومداخيلهم. وقد نجحت الإسكوا مؤخراً، بالتعاون مع الوزارات المعنية، في القيام بتدريب عبر الإنترنت مجاناً لـ 25,000 مواطن لبناني من جميع المحافظات اللبنانية. كما نظّمت كليات من جامعة دولية دورات عبر الإنترنت في عدة مجالات خبرة.

مع اتّساع دائرة العمل غير النظامي والفقر وعدم المساواة في المنطقة العربية على مدى العقد الماضي، بفعل عدة عوامل، نذكر منها فترات الركود والصراعات والحروب، تزايدت أهمية توفير الدعم المحدد الأهداف. وكما ورد في بحث أجرته الإسكوا حديثاً، تشير التقديرات إلى ارتفاع مستوى الفقر الإقليمي بشكل ملحوظ منذ عام 2019، وسط توقعات بدخول 16 مليون شخص إضافي إلى دائرة الفقر باستخدام التعاريف الوطنية[2]. لا بل يبدو المشهد العام أكثر سوداوية في البلدان التي عصفت بها الصراعات مثل العراق وليبيا والجمهورية العربية السورية واليمن، حيث يُتوقّع أن تتجاوز مستويات الفقر 75 في المائة. وبالتالي، بات محورياً وضع سياسات حكومية ترمي إلى توفير فرص عمل إضافية على المدى القصير لمكافحة الفقر وانعدام المساواة. وقد أثبت خياران للسياسات العامة نجاحهما في مختلف البلدان التي تعاني من ارتفاع معدلات الفقر، وهما خطط ضمان العمالة وبرامج الاستثمار الكثيفة العمالة.

إنّ خطط ضمان العمالة هي برامج عمل عامة تمّ استخدامها لتزويد الأسر بدخل إضافي عند حلول الجفاف وسواه من الكوارث الطبيعية، خاصةً في المناطق الريفية. وعند حسن تصميمها، تسمح الأشغال العامة بالحفاظ على الإنتاجية وجودة العمل ومعايير العمل ونوعية الأعمال، واستمرار العمال ذوي الأجور المنخفضة في كسب الرزق. يمكن للاستثمارات في البنية التحتية أن تساعد في تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وزيادة الإنتاجية الزراعية، وتوفير الرعاية، ودعم التعليم والصحة، والتصدي للتحديات البيئية والمتعلقة بالمناخ، وتقديم حلّ متعدد الأوجه، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، توفير فرص العمل اللائق. ويمكن للاستثمارات العامة أن تسهم في تطوير البنية التحتية العامة اللازمة، مع دعم معيشة الأفراد، لا سيما العمال الفقراء، من خلال العمل المدفوع الأجر، ما يعزّز بذلك الاستهلاك والاستثمار.

إضافة إلى تدابير وسياسات الاستجابة المقترحة أعلاه، يقترح موجز سياسات الأمم المتحدة بشأن عالم العمل وكوفيد-19 التركيز على الاستجابات في المجالات الثلاثة التالية ذات الأولوية، وهي[3]:

(أ) إعطاء الأولوية للدعم الفوري لفئات العمّال والمؤسسات والوظائف والمداخيل المعرضة للخطر.

[2] Abu-Ismail, K., 2020. Impact of COVID-19 on Money Metric Poverty in Arab Countries (E/ESCWA/CL2. GPID/2020/TP.10).

[3] United Nations, 2020. Policy Brief: The World of Work and COVID-19.

(ب) ضمان اتباع نهج شامل للعودة إلى العمل؛

(ج) توفير فرص العمل اللائق (النظامي) والمنتج من أجل انتعاش أخضر وشامل ومَرِن.

تشمل الأولوية (أ): (1) توسيع نطاق التغطية للحماية الاجتماعية والتوعية؛ (2) اتخاذ تدابير الاحتفاظ بالوظيفة؛ (3) دعم الأعمال التجارية، لا سيما المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم؛ (4) تجنّب تنامي مكامن الضعف باتخاذ تدابير مراعية للاعتبارات الجنسانية وشاملة وميسّرة وهادفة، ترتكز على الحوار الاجتماعي؛ (5) مكافأة فورية للعاملين الأساسيين الذين يحافظون على تماسك النظام، أي العاملين في قطاعات الصحة و/أو الصرف الصحي و/أو الزراعة.

تضمّ الأولوية (ب) سياسات تتناول الآتي: (1) أماكن العمل المأمونة التي يسهل الوصول إليها؛ (2) احترام احتياجات العمّال وأصحاب العمل وحقوقهم؛ (3) اعتماد نهج شامل والتسلسل مع رعاية الأطفال والمدارس؛ (4) الاختبار والتعقب الفعالين؛ (5) السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل ومدروسة، بما في ذلك برامج التوظيف العام؛ (6) تدابير بناء القدرات لمَن يواجهون تحولات مقلقة؛ (7) المرونة لاستمرار السكان المعرضين للخطر في استخدام وسائل العمل البديلة؛ (8) النظر إلى مرحلة ما بعد المدى القصير.

تركّز الأولوية (ج) على الآتي: (1) الحماية الاجتماعية؛ (2) تسريع عجلة الانتقال إلى العمل النظامي؛ (3) توفير فرص العمل من خلال تخضير الاقتصادات والاستثمارات في الطبيعة؛ (4) الاستثمار في اقتصاد الرعاية أو نُظُم الرعاية الصحية؛ (5) إعطاء الأولوية لمهارات الشباب ووظائفهم؛ (6) سياسات القطاع الخاص مع التركيز بشكل خاص على المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ (7) الاستفادة من أدوات التكنولوجيا الحديثة؛ (8) السياسات القطاعية للقطاعات التي تضررت بشدة والتحول البنيوي؛ (9) سياسات محددة الأهداف للفئات المتضررة بشدة.

انطلاقاً من المجالات الثلاثة ذات الأولوية المذكورة أعلاه وإطار السياسات ذي الركائز الأربع الذي وضعته منظمة العمل الدولية، يمكن للبلدان العربية أن تستجيب للأزمة دون تخلّف أحد عن اللحاق بالركب. إنّما لا يزال ضرورياً الإقرار بمدى أهمية توافر الموارد والحيّز المالي الكافي لجميع هذه التوصيات. لذا، يتعيّن على بلدان المنطقة أن تستعرض وتدرس إيراداتها ونفقاتها وأن تغيّر شكل الإنفاق العام من أجل إعطاء أولوية استراتيجية لتدابير الاستجابة الأكثر إلحاحاً. وثمّة حاجة ماسّة أيضاً إلى دعم عالمي وإقليمي منسق لمجموعة الحوافز الوطنية.

جيم. تدابير متوسطة إلى طويلة الأمد لمعالجة المسائل البنيوية

إنّ التوصيات المتناسقة في مجال السياسات، التي أصدرتها الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية، لتخفيف الضغط الاقتصادي على المواطنين والشركات والبلدان، تشكّل بالطبع تحدياً في المنطقة العربية في ظلّ الظروف الراهنة. لكنّ تحديات العمالة معقدة في المنطقة وينبغي التصدي لها بصورة عاجلة وعلى النحو الواجب. لأنّ جلّ ما فعلته الجائحة هو أنه أعادت إلى الواجهة القضايا الإقليمية التي كانت موجودة سابقاً إنّما على نطاق أوسع.

استجابةً لذلك، تحتاج الدول العربية إلى مراجعة أطر سياساتها العامة لا بقصد التصدي للتحديات الراهنة الناشئة عن كوفيد-19 وحسب، بل أيضاً لمواجهة التحديات البنيوية التي كانت تعاني منها سوق العمل في السابق. ينبغي وضع سياسات وطنية شاملة لمعالجة مشكلة العمالة من ناحيتي العرض والطلب على السواء في سوق العمل، واعتمادها كوسيلة لزيادة اتساق السياسات. وينبغي بناء/تعزيز مؤسسات سوق العمل عند اللزوم، إلى جانب إرساء نُظُم أقوى وأكثر شمولاً

للحماية الاجتماعية، وتحسين الأطر التنظيمية والتشريعية. كما يتعيّن على الدول العربية أن تعيد النظر في نماذجها الحالية للاقتصاد الكلي وأن تدعم التنويع الاقتصادي. وعليها أيضاً إعطاء الأولوية لتشجيع العمل النظامي على المديين المتوسط والطويل نظراً إلى أنّ الفئات العاملة والمؤسسات في الاقتصاد غير النظامي تملك قلة من الوسائل التي تتيح لها التصدي لتداعيات هذه الجائحة، ما يغرقها بالتالي أكثر فأكثر في مستنقع الفقر إذا لم تحصل على الدعم. أخيراً، ينبغي السعي إلى تحقيق هذه الأهداف المتوسطة إلى الطويلة الأمد من خلال الحوار الاجتماعي الثلاثي، بمشاركة أوسع من قِبل العاملين والمؤسسات في مجال الاقتصاد غير النظامي، والنساء والشباب، على أن يتمّ تحقيقها بتوجيهٍ من معايير العمل الدولية ذات الصلة.

بناءً على ما تقدم، تستعرض الأقسام التالية بالتفصيل توصيات السياسات من ناحية العرض والطلب، والتي تهدف إلى التصدي للتحديات البنيوية الطويلة الأمد التي تواجهها سوق العمل في المنطقة مع التركيز بوجه خاص على تنمية القطاع الخاص.

1. وضع سياسات وطنية استباقية وشاملة للعمالة

إذا كانت بعض التدابير قد أثبتت جدواها وفعاليتها في معالجة عدد من مشاكل العمالة في المنطقة، فإنّ حل مشكلة البطالة والنقص في العمل اللائق يتطلّب نهجاً أوسع نطاقاً يدرس مختلف القضايا، من منظوري العرض والطلب على السواء. بعد ذلك، تبرز حاجة ملحة إلى اتباع نهج شامل لسياسات العمالة في الدول العربية. وهذه السياسات، التي تشمل سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية والهيكلية، فضلاً عن سياسات ومؤسسات سوق العمل، توفر إطاراً عملياً للتصدي للتحديات المتعددة الأبعاد التي تواجهها الدول العربية في سوق العمل، بما في ذلك عدم كفاءة القطاع الخاص ومحدودية إمكاناته وقدرته على توفير فرص العمل اللائق.

إنه لمن الضروري وضع سياسة وطنية للعمالة مفتوحة وواسعة النطاق، تقوم على تكثيف الحوار على جميع المستويات، مع منظمات العمال وأصحاب العمل ومختلف الوزارات والوكالات التنفيذية، وأصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين، لضمان زيادة الالتزام والمساءلة والشمولية والنجاح. والأهمّ هو أنّ سياسات العمالة الوطنية يجب أن تستند إلى أدلة وإلى تقييم موضوعي للظروف الوطنية، وأن تتناول عدة مجالات للسياسات العامة بطريقة متسقة. انطلاقاً من ذلك، تعتبر المعلومات والإحصاءات المتعلقة بسوق العمل شرطاً مسبقاً لإعداد تلك السياسات، فيما ينبغي في الوقت ذاته إنشاء آليات الاتساق والتنسيق، كاللجان الثلاثية المشتركة بين الوزارات، لضمان فعالية سياسات العمالة الوطنية.

2. إعادة النظر في سياسات الاقتصاد الكلي التي تشجّع على تطوير القطاع الخاص

تؤدي سياسات الاقتصاد الكلي دوراً حاسماً في توليد فرص العمل اللائق، الذي يشكّل تحدياً بارزاً في وجه جميع بلدان المنطقة. إنّما يجب التأنّي في تصميم تلك السياسات كي تتمكّن من التشجيع على توفير فرص العمل اللائق، والإنتاجية والنمو الشامل للجميع. تسود قناعة بضرورة إدراج بند تقليص حجم القطاع العام، ضمن إطار ضبط أوضاع المالية العامة، في صلب أي أجندة سياسات تعزّز المؤسسات الخاصة باعتبارها محركات للنمو وإيجاد فرص العمل. يتمّ تبرير هذا الرأي عادةً بإجراء مقارنة بين العمالة في القطاع العام وفاتورة الأجور في البلدان العربية الملتزمة بالمعايير الدولية. إنّه لأمرٌ مفيد بالطبع إنّما لا يخلو من خللٍ في التحليل، وفي بعض الحالات، من عيوب إحصائية خاصة بكلّ بلد من شأنها أن تثير الشك حول تبنّي الفكرة القائلة بأنّ تقليص حجم القطاع العام سيؤدّي إلى تقوية القطاع الخاص دون تبصّر. لا بل قد يفضي تحليل أكثر تأنياً انطلاقاً من مفهوم الحجم "الأمثل" للحكومة، ومقارنة أكثر دقة لما يُسمّى بعلاوة الأجور التي يتمتع بها القطاع العام، إلى نتائج مغايرة ومفاجئة، كما يبدو في حالتي مصر والأردن.

ما عاد النقاش الدائر تحديداً حول حجم القطاع العام محصوراً بنتائج الدراسات الاستقصائية للمؤسسات، التي لا تنظر إلى البيروقراطية الثقيلة في المنطقة العربية كعائق بارز أمام نمو القطاع الخاص. ويكثر الحديث بالطبع في استطلاعات آراء المسؤولين التنفيذيين التي يجريها المنتدى الاقتصادي العالمي عن الانشغال بمسألة البيروقراطية غير الفعّالة، إنّما لم يتضح بأي شكل من الأشكال ما إذا كان الانخراط في تقليص حجم القطاع العام على نطاق واسع يعتبر السبيل الأمثل للقضاء على أوجه القصور والبيروقراطية. لا بد من التنبّه إلى أنّ القطاع العام يدعم القطاع الخاص بوسائل مختلفة. لذلك، من الأفضل إعادة طرح النقاش على أساس تحديد أوجه التآزر بين القطاعين العام والخاص. فعلى سبيل المثال، يمكن استغلال سياسات الشراء الشفافة والمدروسة للتعاقد مع الشركات الصغيرة من أجل تقديم بعض الخدمات العامة، بما في ذلك أعمال التنظيف وصيانة الممتلكات. ولهذا الرابط مع القطاع الخاص أهميته، لأنّ المشتريات العامة يمكن أن تصل إلى 13 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي استناداً إلى تقديرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[4]. كما يشكّل عقد الشراكات بين القطاعين العام والخاص أيضاً خير وسيلة لتعزيز النمو وتوفير فرص العمل، عن طريق الاستفادة من قدرات القطاعين العام والخاص ومواردهما.

ينبغي الاستمرار في ربط خطة توفير فرص العمل في القطاع الخاص النظامي بمسألة التحول البنيوي الأوسع نطاقاً. فمجرد نقل الموارد من القطاع العام إلى القطاع الخاص يعتبر بالطبع مثالاً عن التحول البنيوي، لكنّ هذا التقرير لا يتوقف عند هذا الحدّ، بل يبيّن دور السياسات الصناعية والقطاعية، ودور سياسات الاقتصاد الكلي المؤيدة للعمالة بشكل أعمّ، في تعزيز القطاعات والصناعات ذات الأولوية وترسيخها ودعم استحداث فرص العمل اللائق والشامل في القطاع الخاص. لا تحتاج هذه السياسات إلى التركيز على استقرار الأسعار والاقتصاد الكلي فحسب، بل ينبغي أن تستهدف أيضاً توليد فرص عمل قوية ومستدامة.

(أ) السياسات المالية

يتمثّل نهج معروف للسياسة المالية بواجب الحكومة الأساسي الذي يقضي باحتواء الديون والعجز على المدى الطويل ضمن أهداف محددة سلفاً. من الناحية النظرية، قد يشكّل هذا تناقضاً مع النماذج الكينزية التقليدية، التي تتمحور فيها المسألة الرئيسة حول تصميم سياسات مالية فعّالة لمواجهة التقلبات الدورية من أجل تيسير دورات الأعمال. ويمثّل هذا التركيز على إدارة الديون والعجز أيضاً تناقضاً مع النماذج التقليدية لتمويل التنمية، حيث يكمن الدور الأولي للحكومة ضمن الاقتصادات المنخفضة والمتوسطة الدخل في المشاركة في استراتيجية مستدامة لحشد الموارد من أجل دعم الأهداف الأساسية للتنمية.

تشمل المعايير المعترف بها دولياً التي توجّه السياسة المالية توصيات تقضي بألّا يتجاوز العجز المالي 3 إلى 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وألّا تتجاوز نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وقد أثبتت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي هذه نجاحها في بلدان كثيرة، فيما أخفقت بعض البلدان في تحمّل ديون يمكن تحمّلها حتى في ظلّ عجز بنسبة 3 في المائة أو نسبة دين إلى الناتج المحلي الإجمالي بمقدار 60 في المائة. تضع هذه المشهدية نِسَب الديون وسقوف العجز في الموازنة موضع تساؤل وتُخضعها لمزيدٍ من التدقيق لأنّ عوامل كثيرة قد تلعب دوراً بارزاً في تحديد القدرة على تحمّل الديون.

في الآونة الأخيرة، برزت نزعة متنامية في مختلف أنحاء العالم إلى استخدام القواعد المالية لتعزيز الدين والعجز، على نحوٍ يحدّ من دور السياسة

[4] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2016. Stocktaking Report on MENA Public Procurement Systems.

المالية. ويشير تقييمٌ أجراه صندوق النقد الدولي، استناداً إلى بيانات الأعوام 1985-2017، إلى إقدام 96 بلداً إلى اعتماد قاعدتين أو أكثر من القواعد المالية المتعلقة بالقيود المفروضة على مختلف المجاميع المالية في الموازنة. كما عمدت عدة بلدان أيضاً إلى إنشاء هيئات مالية مستقلة للإشراف على تنفيذ القواعد المالية ورصدها.

تكمن الأسباب المنطقية مبدئياً وراء استخدام السياسة المالية للتحكّم بالديون والعجز على المدى الطويل في أنّ هذا الدور يعزّز مصداقية الحكومة لجهة الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي. فمن المتوقع أن يؤدي ذلك بدوره إلى تحسين الثقة في السوق، وتالياً، تعزيز نمو القطاع الخاص وتوفير فرص العمل. لذلك، تعتبر السياسة المالية أداة رئيسة لدعم تنمية القطاع الخاص.

أمّا السؤال الجوهري فهو ما إذا كان ضبط أوضاع المالية العامة سيفضي إلى تحفيز نمو القطاع الخاص على المدى البعيد، خاصةً في ضوء عواقب الانكماش الناتج عن اتخاذ إجراءات مالية مماثلة. يرى أصحاب النظرة المتفائلة أنّ تعزيز الثقة المتأتي عن ضبط المالية العامة قد يحقق مفاعيل توازي، لا بل تتخطّى، عواقب الانكماش على المدى القصير. وينطلق هذا التقييم المتفائل من فرضية ضمنية تفيد بأنّ المضاعفات المالية تكون محدودة لا بل بسيطة في بلدان كثيرة من المنطقة العربية. في أسوأ الحالات، تؤكد هذه النظرة المتفائلة أنّ عواقب الانكماش الناجم عن ضبط المالية العامة تكون خفيفة إلى حدّ يسهل معه موازنتها بجرعة إصلاحات بنيوية تعزّز النمو، كتحسين مناخ قطاع الأعمال وتعزيز مرونة سوق العمل. وتشير الأدلة الواردة من مصر والبلدان المستوردة للنفط في المنطقة إلى أنّ هذه المضاعفات المالية طفيفة بالفعل[5،6]، ولكن لا بد من الاستفاضة في النقاش حول تأثير الإصلاحات الليبرالية على النمو على المدى الطويل في أعقاب التاريخ الاقتصادي الحديث للاقتصادات العربية.

فلنتذكّر أيضاً بأنّ ضبط أوضاع المالية العامة في المنطقة العربية كان قد اقترن بظروف نقدية ومالية خانقة مع ما يواكبها من مفاعيل سلبية على الطلب الكلي. بالنتيجة، لا مجال لتحفيز النمو ضمن حزمة التدابير المعهودة لتثبيت الاقتصاد الكلي ما لم يؤخَذ بالفرضية القائلة بأنّ الإصلاحات البنيوية هي الممر الوحيد للنجاة. فلا عجب من أن يوصي صندوق النقد الدولي وسواه من الجهات بضبط المالية العامة بطريقة مؤاتية للنمو ومنصفة. وهذا يعني استخدام الوفورات المالية المتحققة نتيجة ضبط النفقات الراهنة لدعم الاستثمار في البنية التحتية والصحة والتعليم والحماية الاجتماعية.

ثمّة أسباب قوية تبرّر العودة إلى المبادئ التقليدية لتمويل التنمية بهدف توجيه السياسة المالية. وهذا يعني تحديد فجوات الإنفاق والاحتياجات التمويلية على أساس تحديد واضح لأهداف التنمية الأساسية. تبلغ احتياجات التمويل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في الاقتصادات الناشئة حوالي 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ولكن بالنسبة للاقتصادات المنخفضة الدخل، يمكن أن تصل هذه النسبة إلى 15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو رقمٌ ينطبق على الشرائح الأكثر فقراً في المنطقة العربية[7]. لذا، ينبغي أن تدرج السياسات المالية في صلب أولوياتها كيفية سدّ فجوات الإنفاق هذه على نحوٍ مستدام. وهذا يعني إقامة التوازن السليم بين مزيج حشد الإيرادات، وإعادة تخصيص النفقات، والاقتراض المدروس، والتمويل الخارجي. إنّ مجرد القيام بضبط المالية العامة لتلبية أهداف سدّ الديون والعجز عن طريق عصر الإنفاق العام سيكون موجِعاً للغاية دون تحقيق مكاسب ملحوظة.

[5] Alnashar, S.B., 2017. Egypt's Government Spending Multiplier: Its Size and Determinants. Economic Research Forum Working Paper No. 1165.

[6] Cerisola, M.D. and others, 2015. Assessing the impact of fiscal shocks on output in MENAP countries. IMF.

[7] Gaspar, V. and others, 2019. Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for the SDGs, IMF Staff Discussion Note 19/03.

يبقى علينا الاعتراف بأنّ الأدوات المالية التي تهدف بوضوح إلى استحداث فرص العمل، بما في ذلك الإنفاق على السياسات الإيجابية والسلبية لسوق العمل، تشكّل أدوات أساسية وتحقق نتائج أفضل من تلك التي تسلّم حكماً بأنّ توفير فرص العمل سيتبع تلقائياً.

(ب) السياسات النقدية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

إنّ دور السياسة النقدية في دعم تنمية القطاع الخاص ينبع من المبدأ العام القائل بأنّ استقرار الاقتصاد الكلي هو عنصر أساسي في بيئة الأعمال التجارية المؤاتية للنمو والعمالة. وإذا كانت السياسة المالية مولجة بمهمة الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي من خلال استهداف الديون والعجز، فإنّ السياسة النقدية التي يضطلع بها مصرف مركزي مستقل ينبغي أن تركّز في المقام الأول أو حصرياً على الحفاظ على استقرار الأسعار. من الناحية العملية، غالباً ما تتخذ شكل الحفاظ على معدل تضخّم منخفض أحادي الرقم. درجت العادة على استهداف معدل تضخم من 2 إلى 3 في المائة في البلدان المتقدمة. فيما ينبغي أن تستهدف السلطات النقدية في الاقتصادات النامية والناشئة معدل تضخم ما دون 5 في المائة.

لقد أظهرت الأدبيات ذات الصلة أنّ إشاعة حالة من استقرار الأسعار، تتزامن أيضاً مع العمالة الكاملة، بحيث يستفيد القطاع الخاص في هذه المرحلة بالكامل من جميع الموارد المتاحة له. هذه هي فرضية ما يُسمّى بمعدل التضخم غير المعجّل للبطالة. ونظراً إلى صعوبة رصد معدل التضخم غير المعجّل للبطالة، يمكن اعتماد معدل التضخم الأحادي الرقم كبديل مناسب له. وهكذا فإنّ الإبقاء على معدل تضخم منخفض أحادي الرقم على المدى المتوسط يشكّل أفضل وسيلة للحفاظ على ظروف العمالة الكاملة، وتالياً، على دعم القطاع الخاص.

لقد درست أدبيات موازية ما يسمى بالمفاضلة بين النمو والتضخم. والمراد منها هو إبراز العلاقة غير الخطية القائمة بين النمو والتضخم، حيث يرتفع النمو في ظلّ معدلات معتدلة للتضخم، إنّما بعد حدّ معين، يصبح ارتفاع التضخم مرتبطاً بانخفاض معدل النمو. وهذا يسمح بتحديد الحدّ الأدنى لمعدل التضخم. من النتائج الرئيسة التي خلُصت إليها الأدبيات أنّ الحدّ الأدنى يتراوح بين 1 و3 في المائة تقريباً بالنسبة للبلدان المتقدمة، فيما يتراوح بين 6 و12 في المائة بالنسبة للاقتصادات النامية والناشئة، تبعاً لإحدى الدراسات، ويزيد بشكل طفيف عن 5 في المائة تبعاً لأخرى، و8 في المائة في دراسة أخرى[8]. ويعني ذلك أن استهداف معدل تضخم منخفض أحادي الرقم بالنسبة للعالم النامي بطريقة تحاكي معيار البلدان المتقدمة لا يؤدي حكماً إلى النمو والعمالة. لذا، فإنّ وضع هدف مناسب للتضخم يستوجب فعلاً الاعتماد على تقديرات موثوقة ومنتظمة لحدّ أدنى نابع من الظروف المحيطة بكلّ بلد.

تؤثّر هذه النقاشات الأكاديمية على السياسة النقدية في المنطقة العربية. فقد أثار أحد المحللين مسألة مستوى التضخم الواجب أن تسعى إليه المصارف المركزية في البلدان العربية. وينبغي استخلاص الجواب من الأدبيات المتعلقة بالمفاضلة بين النمو والتضخم[9]. يبلغ معدل التضخم الطويل الأمد (من عام 1980 مع التوقعات المرصودة لغاية 2024) للمنطقة ككل 9 في المائة، ولكن من الأصوب التطلّع إلى معدل أدنى بقليل، نظراً إلى النتائج التي تمّ التوصل إليها بشأن الحدّ الأدنى المشار إليه أعلاه. تبرز أيضاً المسألة المركزية المتمثلة في تصميم وتنفيذ أطر السياسة النقدية التي تدعم بشكل أفضل هدفاً معيناً للتضخم. فقد تبيّن أنّ نُظُم استهداف التضخم، الموجّهة نحو تحقيق معدل تضخم أحادي الرقم، لها تأثير كبير. لذا، يُعتمَد سعر الفائدة الرسمي بطريقة معاكسة للدورات الاقتصادية حفاظاً على معدل التضخم المستهدف

[8] Aydin, C., Ö. Esen and M. Bayrak, 2016. Inflation and Economic Growth: A Dynamic Panel Threshold Analysis for Turkish Republics in Transition Process. Procedia – Social and Behavioral Sciences, vol. 229, pp. 196-205.

[9] Khan, M., 2013. Is Inflation Hurting Growth in the Arab Transition Countries? Atlantic Council (March 12).

خلال دورة الأعمال. لكن، هل يصلح اتّباع هذا المسار في المنطقة العربية، خاصة وأنّ العديد من البلدان تعتمد سعر صرف مربوط بعملة أخرى بينما تتخبّط أخرى في صراعاتها؟

تأتي بحوث اقتصادية أكثر دقة من إعداد الإسكوا لتؤكّد هذه النتيجة، بعد اتّساع نطاق التقييم ليشمل استطلاع الأداء المقارَن لنُظُم أسعار الصرف المربوطة بعملة أخرى والمتّسمة بترتيبات أكثر مرونة[10]. فتكشف عن أدلة متفاوتة، إذ يتبيّن أنّ نُظُم أسعار الصرف المربوطة بعملة أخرى في البلدان العربية تحقق نتائج أفضل من نظيراتها المرنة في بعض النواحي، نذكر منها انخفاض معدل التضخم وارتفاع نسب الاستثمار وتحسّن أداء الحساب الجاري بشكل ملحوظ وتحسّن النمو بشكل طفيف، لكنّ معدلات البطالة تسجّل ارتفاعاً. يجوز بالطبع أن تكون "الاقتصادات النامية الصغيرة والمفتوحة أفضل حالاً عند اعتماد أسعار صرف ثابتة"[11]، لأنّ أسعار الصرف الثابتة توحي بمزيد من اليقين من حيث المتغيرات الكلية، لا سيما خلال الفترات التي تشهد درجة عالية من الإرباك السياسي. ويتمثل التحدي الأبرز في ضمان ألا يفرض الالتزام بسعر الصرف كمرتكز اسمي عبئاً على القطاع الخاص خلال فترات متواصلة من الارتفاع الفعلي. علاوة على ذلك، حتى لو كان البلد يسعى إلى التحوّل نحو نظام تعويم العملة، كما فعلت مصر عام 2016، يجب أن يتمّ هذا التحوّل بشكل تدريجي وأن تسبقه الإصلاحات المؤسسية اللازمة. وإلا قد تكون كلفة هذا المسار التصحيحي باهظة للغاية.

قد يعطي الخطاب المتداول بشأن المزيج المناسب للسياسة النقدية/سعر الصرف أهمية مفرطة للدور الذي يؤديه سعر الصرف في تمكين القطاع الخاص من المشاركة في توفير فرص العمل في الأنشطة المنافسة للواردات والمشجّعة للصادرات. إنّ سعر الصرف مهم بالطبع، لكنّ عوامل متعددة تشغل حيّزاً هاماً للغاية أيضاً في تعزيز الأداء التجاري في المنطقة العربية. وتشمل هذه العوامل زيادة ترشيد التعريفات والحواجز غير التعريفية، والاستثمار في البنية التحتية لتيسير التجارة، وتحسين الحوكمة، وتجميع المواهب التي تدعم التنويع الاقتصادي. ولا يمكن تعويض البلدان العربية بالكامل عن المعوقات المفروضة عليها لعدم توافر ما يكفي من هذه العوامل التمكينية، حتى باعتماد نظام جيد لإدارة أسعار الصرف.

أخيراً، لا يجب أن يقتصر النقاش الدائر حول المزيج المناسب للسياسة النقدية/أسعار الصرف على المتغيرات الكلية بل أن يذهب إلى أبعد من ذلك ويدرس إلى أي مدى يمكن للسلطات النقدية أن تزيل القيود المفروضة على القطاع الخاص، أو على الأقل أن تخفّفها، كما يتبين من استطلاعات المؤسسات وآراء المخبرين الرئيسيين في الأوساط التجارية. وكما لوحِظ، فإنّ عدم الحصول على التمويل يعيق الشركات عن استغلال كامل إمكاناتها. والواقع أنّ تعزيز الوصول إلى الخدمات المالية، أو ما يعرف اليوم بالشمول المالي، يقع ضمن صلاحية السلطات النقدية واختصاصها. يُستكمَل النقاش في هذا الشأن في القسم التالي.

في إطار سياسات الاقتصاد الكلي المؤيدة للعمالة، لا يكفي أن تستهدف الحكومات معدل تضخم أحادي الرقم. بل على العكس، يتعيّن عليها أن تضع سياساتها النقدية بطريقة تدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وتشجع الاستثمارات من بين أمور كثيرة أخرى. ولا يمكن تحقيق ذلك من دون تسهيل التمويل الميسّر الذي يطال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، لمساعدتها بالدرجة الأولى على تعزيز الإنتاجية وزيادة عدد ساعات العمل الإضافية لموظفيها.

(ج) الشمول المالي

يقضي الشمول المالي بتشجيع استخدام الحسابات المصرفية على نطاق أوسع لدى المؤسسات المالية

[10] الإسكوا، 2018. مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية 2017-2018 (ESCWA/EDID/2018/1).

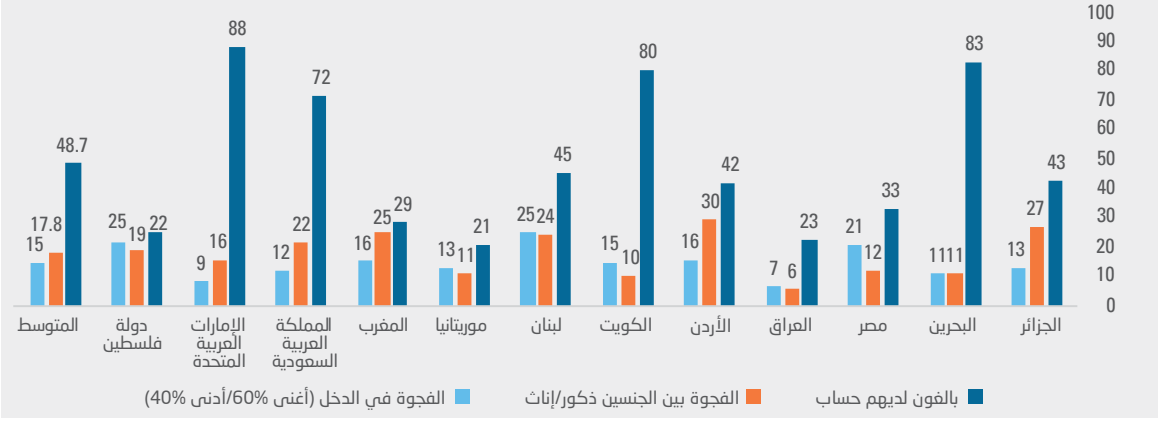
[11] Browne, C. and others, 1998. Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s. Economic Issues, No. 13. International Monetary Fund.

النظامية. وتشير النظرية والأدلة على حدّ سواء إلى أن الشمول المالي يمكن أن يسهّل التنمية[12]. يبرز أحد المؤشرات الأساسية للشمول المالي في مستوى امتلاك الحسابات المصرفية. وهذا هو الأساس الذي ترتكز عليه عناصر أخرى من الخدمات المالية النظامية، أي المدفوعات الرقمية وأدوات الادخار والإقراض والخدمات المصرفية للهاتف المحمول. فعلى الصعيد العالمي، يملك 69 في المائة من البالغين (اعتباراً من العام 2017) حساباً مصرفياً[13]. من غير المستغرب وجود فجوة كبيرة في معدلات امتلاك الحسابات بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية، تبلغ 94 في المائة مقابل 63 في المائة على التوالي. كما تُسجّل أيضاً فجوة كبيرة داخل البلدان في هذا المجال من ناحيتي الدخل والجنس.

إنّ تحسين إمكانية وصول الأفراد والأسر والشركات إلى النظام المالي النظامي يسهم في الحد من الفقر عن طريق تيسير الاستثمارات في مجالات الصحة والتعليم والأعمال التجارية. ويعزّز قدرة الأفراد والأسر على مواجهة حالات الطوارئ المالية، مثل فقدان الوظيفة وتلف المحاصيل. كذلك كشفت رقمنة المدفوعات عن تقلّص إمكانية الاحتيال في المعاملات المالية.

كيف تقارن المنطقة العربية مع باقي العالم من حيث امتلاك الحسابات المصرفية؟ يُظهر الشكل 40 أنّ المتوسط الإقليمي (غير المرجح) يبلغ 49 في المائة تقريباً، مع وجود اختلاف كبير داخل المنطقة. فمعدلات امتلاك الحسابات في بلدان مجلس التعاون الخليجي ذات الدخل المرتفع تتراوح بين 72 في المائة (المملكة العربية السعودية) و88 في المائة (قطر). فيما تتراوح معدلات امتلاك الحسابات في البلدان غير الخليجية بين 21 في المائة (موريتانيا) و43 في المائة (الجزائر). كما تسجّل معدلات امتلاك الحسابات فوارق شاسعة للغاية من ناحية الجنس والدخل في العديد من البلدان العربية، كالجزائر والأردن ولبنان والمغرب. وبالتالي، تبدو البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون لدول الخليج العربية متخلفة كثيراً عن قاعدة البلدان النامية (63 في المائة). لكنّ المجال واسعٌ في المنطقة العربية لزيادة درجة الشمول المالي والحدّ من الفروقات الملحوظة من ناحيتَيْ الجنس والدخل. وإذا تحقق هذا الهدف، من المرجّح أن يؤدّي إلى تعزيز النمو والعمالة، لا سيما إذا كانت المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم هي المستفيدة من الشمول المالي.

الشكل 40. امتلاك حسابات مصرفية في البلدان العربية، 2017 (بالنسبة المئوية)



المصدر: Extracted from Demirguc-Kunt, A. and others, 2018. Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. Washington, D.C.: World Bank, pp. 123-127

[12] World Bank, 2018a. Gains in Financial Inclusion, Gains for a Sustainable World.

[13] Center for Financial Inclusion, 2018. New Global Findex: 69 Percent of Global Population Is Banked.

لا يمكن درس الشمول المالي من منظور الأفراد والأسر فحسب، بل أيضاً من منظور الشركات. ومن المهم إجراء تحليل للشمول المالي على مستوى الشركات كون هذا البحث يركّز على العوامل المحركة لتنمية القطاع الخاص. وكما لوحِظ في مرحلة سابقة، غالباً ما يعتبر نقص التمويل عائقاً رئيساً أمام المؤسسات التجارية، لا سيما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم[14]. لذلك، من شأن زيادة فرص الحصول على التمويل، إذا أمكن، أن يعزّز دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في توفير فرص العمل وتنويع الاقتصادات ودعم النمو. وهذا أمر مهم لأنّ المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشكّل 96 في المائة من مجموع الشركات العاملة في القطاع النظامي وتستخدم نحو 50 في المائة من القوى العاملة.

يشير بحثٌ في الاقتصاد القياسي، مستخدماً بيانات محصّلة عن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بما في ذلك أفغانستان وباكستان ومنطقة آسيا الوسطى، إلى اعتبار مستوى التنمية الاقتصادية (معتمداً دخل الفرد كبديل)، وتوافر المعلومات عن الوضع الائتماني للشركات الصغيرة (مُقاساً بتغطية سجلات الائتمان)، ونوعية الحوكمة (كما هو مبيّن في ضبط الفساد)، ودرجة التنافس الاقتصادي (حصة الشركات الصغيرة في القطاع الخاص) ونوعية بيئة الأعمال التجارية، عوامل أساسية في تحديد الشمول المالي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويظهر البحث ذاته أيضاً أنه إذا أمكن القضاء على فجوة الشمول المالي في المنطقة (مُقاسَة بالفرق بين المنطقة والبلدان الأفضل أداء)، قد يتعزّز النمو في بعض الحالات بنسبة تصل إلى 1 في المائة، ما قد يؤدي إلى توفير نحو 16 مليون وظيفة جديدة بحلول العام 2025[15].

ما الشكل الذي قد تتخذه الاستراتيجية الملائمة للشمول المالي؟ يتعيّن على البنك المركزي، بالتشاور مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين، عبر الوزارات الحكومية والقطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني والمنظمات الدولية، أن يقود استراتيجية وطنية للشمول المالي. ويشير تقييمٌ أجراه البنك الدولي إلى أنّ أبرز عوامل النجاح في الاستراتيجية الوطنية للمعايير المالية تنطوي على ما يلي: الالتزام المستمر مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين؛ والاستثمار في البيانات وأعمال التشخيص؛ وتحديد اللاعبين الوطنيين الناجحين؛ وتحديد الأهداف والغايات بوضوح؛ وترتيب أولويات العمل وإنشاء هياكل فعّالة وشاملة للحوكمة؛ وحشد الموارد من أجل دعم إطلاق الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي؛ ووضع استراتيجية واضحة للاتصالات؛ والمرونة لتكييف الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي مع الظروف الاقتصادية المتغيرة؛ ونظام رصد وتقييم قوي ومزوّد بموارد كافية لتتبع التقدم المحرز في التنفيذ[16].

في المنطقة العربية، كان الأردن أول البلدان المبادِرة إلى وضع استراتيجية وطنية للشمول المالي[17]. وقد قام البنك المركزي في الأردن بوضع الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي بما يتماشى مع أهداف التنمية المستدامة إلى جانب الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني وأبرز أصحاب المصلحة الآخرين. أمّا الهدف المتمثل في تعزيز الشمول المالي في الأردن، والمتخلّف حالياً استناداً إلى الجهات الدولية المتخذة أساساً للمقارنة، فيشمل التركيز على المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والنساء، والفئات الضعيفة الأخرى (أبرزها اللاجئون)، والتمويل البالغ الصغر، والخدمات المالية الرقمية، ومحو الأمية المالية، وحماية المستهلك، وتوحيد مكاتب الائتمان، التي يجب

[14] يتمّ تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على أنها تلك التي توظف أقلّ من 100 عامل. ويتمّ تعريف المؤسسات الصغيرة على أنها تلك التي توظف أقلّ من 20 عامل.

[15] International Monetary Fund (IMF), 2019. Financial inclusion of small and medium-sized enterprises in the Middle East and Central Asia. Middle East and Central Asia Department. Departmental Paper No.19/02.

[16] World Bank, 2018b. Developing and Operationalizing a National Financial Inclusion Strategy, Executive summary (June), p. 2.

[17] Alliance for Financial Inclusion (Afi), 2017. Jordan launches NFIS, first in the Arab region (December 4).

أن تكون قادرة على تقييم التصنيف الائتماني للمقترضين من المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم. ومن المأمول أن تستخلص بلدان أخرى في المنطقة العربية من تجربة الأردن أنّ الشمول المالي يجب أن يشكّل جزءاً أساسياً من خطة تنمية القطاع الخاص.

(د) السياسات القطاعية والصناعية المؤيدة للعمالة من أجل تحسين جهود التنويع

إنّ تعزيز جهود توفير فرص العمل اللائق من خلال استراتيجية نمو القطاع الخاص يتطّلب مجموعة من السياسات الرامية إلى تحسين الوظائف المتاحة في هذا القطاع، كمّاً ونوعاً. وبالإضافة إلى السياسات العمالية والاجتماعية التي نوقشت بالتفصيل في هذا الفصل، من الأهمية بمكان استهداف سياسات الاقتصاد الكلي في مجال العمالة بشكل واضح والاستثمار في القطاعات ذات الأولوية التي هي أكثر قدرة على توليد فرص العمل اللائق.

ينبغي إيلاء الأولوية للتنويع الاقتصادي الذي يعزز العمالة المنتجة. فلغاية يومنا هذا، لا يزال النمو الاقتصادي والعمالة في المنطقة العربية محصورين بعدد من القطاعات غير النظامية المنخفضة الإنتاجية. بدلاً من ذلك، يمكن إحداث التحول البنيوي من خلال طرح سياسات صناعية وقطاعية مدروسة تحدد القطاعات ذات الأولوية التي تتمتع بإمكانات عالية لتوفير النمو وفرص العمل اللائق على أنها القطاعات التي تمّ ذكرها في الفصلين 2 و3. وتهدف هذه السياسات في النهاية إلى تغيير بنية اقتصادات المنطقة والتوجّه نحو قطاعات تتميّز بقيمة مضافة عالية وإنتاجية عالية وإمكانات هائلة لنمو العمالة.

في الخلاصة، لا ينبغي أن يركّز تصميم سياسات القطاع الخاص على العوامل الخاصة بكل بلد وحسب، بل على الظروف الخاصة بقطاعات محددة أيضاً، دون اللجوء إلى تعميم نهج سياساتي، نظراً إلى اختلاف الظروف والموارد الأولية التي تتمتّع بها البلدان المختلفة، فضلاً عن تنوع مستويات التنمية والنمو في القطاعات إلى جانب تباين الظروف الاجتماعية والاقتصادية العامة. وكما هو مبيّن في بحث أعدته الإسكوا مؤخراً باعتماد نموذج التوازن العام القابل للحساب، من أجل اختبار جدوى سيناريو التحول البنيوي للاقتصاد المصري[18] على المدى البعيد، سيكون بالإمكان تحقيق نتائج إيجابية وتآزرية طويلة الأمد في الإنتاجية والعمالة والنمو شريطة ما يلي:

- أولاً، من أجل تفعيل عملية الابتكار، ينبغي بالحكومات أن تقوم بتدخلات مناسبة تواكبها ضوابط سياساتية قائمة على قواعد[19]. فلتعزيز التنويع والتقدم، تستخدم الدول المتقدمة عدة سُبُل دعم، منها تشجيع نُظُم البراءات والمشتريات العامة الكبيرة، والاستثمار في البحث والتطوير وتحديث البنى التحتية، وتعزيز المؤسسات التعليمية والمؤسسات الخاصة، من بين أمور أخرى.
- ثانياً، يتعيّن على الحكومات أن تبذل مزيداً من الجهود لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمارات الخاصة في قطاعات كالصناعات التحويلية والخدمات، التي تسهم إلى أقصى حدّ في الاقتصاد وتتمتّع بإمكانات عالية لنمو الصادرات. ومن الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك نذكر برامج الائتمان التفضيلية، والإعفاءات الضريبية و/أو اتفاقات تأجير الأراضي بشروط ميسرة طويلة الأمد، فضلاً عن اتفاقات الشراكة مع بلدان أخرى (الصين تحديداً). لكن، لا بد من وضع استراتيجية منسقة للسياسات التجارية والصناعية لضمان توافق هذه الوسائل مع سياسات الاتفاقات التجارية، بما في

[18] ESCWA, 2019a. Egypt: From Stabilization to a Knowledge-based Economy: A Computable General Equilibrium Modelling Approach (E/ESCWA/EDID/2019/WP.2).

[19] وفقاً لـ "هاوسمان" و"رودريك"، تميل التدخلات إلى إحداث خلل في السوق. ويمكن للحكومات، بفرضها ضوابط سياساتية، على مثال تشجيع الاستثمار في القطاعات الحديثة مسبقاً، وترشيد الإنتاج بعد ذلك، أن تصحح أوجه الخلل المحتملة. انظر Hausmann, R. and D. Rodrik, 2003. Economic development as self-discovery. Journal of Development Economics, vol. 72, Issue 2, pp. 603-633.

ذلك مع منظمة التجارة العالمية. ويُضاف إلى ما تقدّم أنّ صادرات السلع الأساسية غير التقليدية آخذة في الازدياد. ورغم مساهمتها المتواضعة حالياً في الميزان التجاري والنمو، يُتوقَّع منها أن تحقق نتائج إيجابية هامة.

- ثالثاً، يتعيّن على الدول العربية استخدام أموالها العامة بشكل أكثر فعالية. وينبغي بمشاريع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تركّز على التصدير أن تقترن باستثمارات في بناء القدرات في القطاعات الابتكارية والطاقة المتجددة والأمن المائي، لا سيما في مجال تنمية الاقتصاد الأخضر. يمكن أن يؤدي ذلك إلى زيادة ربحية الاستثمارات العامة، وتخفيف حدة الفقر، والحد من ندرة موردين رئيسيين. كما يمكن أن يتأثر الاقتصاد إيجاباً على المدى الطويل، مع زيادة الكفاءة وحشد الاستثمارات العامة والخاصة إذا تم تنفيذ المشاريع المذكورة أعلاه بالتزامن مع إدخال تحسينات إضافية على الحوكمة وانتهاج سياسة ضريبية عادلة.

باختصار، يجدر بالحكومات العربية أن تعيد النظر في سياساتها الاقتصادية الراهنة وأن تستهدف توظيف العمالة الماهرة إلى جانب تحقيق نمو أكثر شمولاً.

3. السياسات الاجتماعية والمرتبطة بالعمالة الرامية لدعم القطاع الخاص: مواجهة التحدي المزدوج المتمثل في استحداث فرص العمل وتقليص النقص في فرص العمل اللائق

تنطوي الخطة المتعلقة بنمو القطاع الخاص والعمالة في البلدان العربية على البعدين الكمي والنوعي على السواء. وقد تطرقنا في نقاش سابق إلى حجم التحدي الذي تواجهه العمالة في المنطقة العربية، أي الحاجة إلى توفير أكثر من 100 مليون فرصة عمل بحلول العام 2030. ويتفاقم هذا التحدي بسبب الواقع الذي يفرض على خطة توفير الوظائف في المنطقة العربية أن تعالج مشكلة النقص الكبير في العمل اللائق، ليس فقط في البلدان المتضررة من الصراعات بل أيضاً في الدول "العادية" بشكل متزايد. وهذا يتعلق بارتفاع معدل البطالة بين الشباب وعدد الشباب خارج دائرة العمالة والتعليم والتدريب، بالإضافة إلى ارتفاع معدلات البطالة عموماً، وأشكال التفاوت المترسخة بين الجنسين (لا سيما في مجال العمالة والمشاركة في القوى العاملة)، واتّساع رقعة الفقر المرتبط بأبعاد الدخل وغير الدخل على السواء في الكثير من البلدان العربية (لا سيما بين البلدان الأقل نمواً)، واستمرار ظاهرة العمل غير النظامي، والتغطية غير الكافية للحماية الاجتماعية، وكثرة الاعتماد بين دول الخليج الغنية بالنفط والمترفة على العمالة المهاجرة ذات المهارات المتدنية والأجور المنخفضة، ونتائج التعليم والتعلم غير المُرضية التي تؤدي إلى عدم تلاؤم المهارات بشكل كبير.

(أ) العمل النظامي وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية

ترتبط مسألة العمل النظامي ارتباطاً وثيقاً بمسألة تنمية القطاع الخاص. فالانتقال من القطاع غير النظامي إلى القطاع النظامي، إلى جانب الجهود الأوسع نطاقاً المبذولة لدعم توفير فرص العمل اللائق في القطاع الخاص، يمكن أن يستكمل النُهُج المذكورة أعلاه في مجال التحول الهيكلي والتنويع الاقتصادي، لا سيما في البلدان التي لا يزال مواطنوها يفضلون العمل في القطاع العام بسبب ظروف العمل الأفضل التي يوفرها هذا القطاع. ويتعيّن على الدول العربية بالأخص أن تضع إطاراً متكاملاً يهدف إلى معالجة مختلف أوجه النقص في العمل اللائق بناءً على تقييم سليم لسياقاتها الوطنية.

في ضوء ما تقدّم، يصبح توسيع تغطية الحماية الاجتماعية أمراً ضرورياً لتوفير الحماية اللازمة من الفقر والضعف المتعاظمين في المنطقة ولإحقاق حق الإنسان الأساسي في الضمان الاجتماعي. لغاية يومنا هذا، لا تغطي معظم برامج التأمين الاجتماعي في المنطقة العربية سوى العاملين في القطاعين العام والخاص الذين لديهم عقود منتظمة، فيما تستبعد فئات أخرى من العمال، مثل العاملين في الاقتصاد غير النظامي. علاوةً على ذلك، تقوم معظم الدول العربية بدعم السلع، لا سيما الوقود والغذاء، دون أن تستفيد منه كفايةً فئات السكان الأكثر ضعفاً.

إزاء هذا الواقع، يتعيّن على الدول العربية أولاً وقبل كل شيء أن تنظر في تطبيق الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية الوطنية من أجل توفير ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية، التي تشمل الآتي على الأقل:

- الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة.
- تأمين الدخل الأساسي للأطفال ليحصلوا على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛
- تأمين الدخل الأساسي للأشخاص في سن العمل إنّما غير القادرين على جني الدخل الكافي لا سيما في حالات المرض والبطالة والأمومة والعجز؛
- تأمين الدخل الأساسي لكبار السن[20].

ينبغي أيضاً السعي تدريجياً إلى رفع مستويات الحماية في إطار شامل للحماية الاجتماعية ونُظُم شاملة للضمان الاجتماعي. كما يتمّ التشديد أيضاً على ضرورة توفير تغطية كافية للحماية الاجتماعية، مع تزايد أهمية أشكال العمالة غير العادية، بما في ذلك في اقتصاد العربة (اقتصاد الغيغ) واقتصاد المنصات، في أسواق العمل الراهنة والمقبلة، ما يستدعي اعتماد نُظُم وآليات مبتكرة لحماية جميع العمال والأفراد.

(ب) استعراض أنظمة العمل وسياسات الحد الأدنى للأجور

تشكّل أنظمة العمل المرهقة عقبة أمام العمليات التجارية، ما يدعو إلى تعديل تشريعات العمل بطريقة دقيقة وهادفة، مع تنفيذ تشريعات العمل وإنفاذها. ويستلزم استحداث فرص عمل إضافية مراجعة تنظيمات العمل بما يحسّن الشمولية والعدل في سوق العمل ويستوعب عدداً أكبر من العمال، ولا سيما النساء. يمكن لذلك جعل أنظمة العمل أكثر مراعاةً للجنسين سعياً إلى الحد من أشكال التفاوت بينهما. كما يمكن تخفيض حزم التسريح السخية التي تفرض عبئاً على الشركات، والاستعاضة عنها بخطة مدروسة لدفع إعانة بطالة تكون متوافقة مع الحوافز. قد يُطبق نظام الحد الأدنى للأجور في البلدان التي يكون فيها مقتصراً على القطاع العام أو محصوراً برعايا البلد[21].

والنَهج المعتمد هنا هو التركيز على مفهوم إدماج سوق العمل وكيف يمكن للسياسات الملائمة التي تشمل أنظمة العمل والحماية الاجتماعية والتعليم والتدريب، بما في ذلك السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل، أن تقلّص حجم النقص في العمل اللائق، على نحوٍ يعزّز جودة العمالة في المنطقة العربية. فعلى سبيل المثال، تكمن إحدى الوسائل الراسخة لتقييم صرامة أنظمة العمل في استخدام مؤشر تشريعات حماية العمالة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الذي ينظر في الحماية التشريعية المتعلقة بالعمال الدائمين فضلاً عن القيود المفروضة على العمالة المؤقتة. وكلما ارتفعت قيمة مؤشر التشريعات (متراوحاً بين 0 و6)، اتخذت أنظمة العمل طابعاً أكثر تشدداً. لا ترقى المملكة العربية السعودية وتونس بشكل عام إلى المعايير العالمية. ولا تبدو أنظمة العمل في هذه البلدان أكثر صرامة من المعايير الدولية. مع ذلك، وكما ورد في النقاش السابق، فإنّ مجتمع الأعمال في المنطقة العربية يرى في أنظمة العمل وسيلة لتقييد الأعمال التجارية. وهنا، يُطرَح السؤال من منظور اقتصادي بحت عمّا إذا كان تحرير أسواق العمل على نطاق واسع، بما في ذلك مثلاً إلغاء الالتزام بدفع الحد الأدنى للأجور، يمكن أن يعزّز العمالة في القطاع الخاص.

لنبدأ بالحد الأدنى للأجور، الذي يطبقه العديد من البلدان العربية، لكنّ غالباً ما يقتصر على القطاع العام أو المواطنين (البحرين، الإمارات العربية المتحدة، المملكة العربية السعودية هي خير مثال على ذلك). وهنا يتساءل المرء عن وجود أيّ أسباب تدعو إلى استخدام الحد الأدنى للأجور كأداة لسياسات العمل العامة عوض حصره في القطاع العام أو رعايا بلد معيّن. ويأتي الردّ المعهود في أنّ الحد الأدنى للأجور المطبق في جميع المجالات سيشكّل عاملاً غير مشجّع للعمالة في القطاع الخاص. ولكن بعد التوسّع في درس آثار الحد الأدنى للأجور على العمالة، أظهر تحليل تجميعي دقيق أنّ الحد الأدنى للأجور لم يكن له أثر يُذكر على العمالة. وإذا

[20] منظمة العمل الدولية، الضمان الاجتماعي في الدول العربية.

[21] WEF and World Bank, 2018. Arab World Competitiveness Report 2018.

بدت الفئات الأكثر ضعفاً أشدّ تأثّراً بارتفاع الحد الأدنى للأجور، ظلّت آثاره طفيفة بالإجمال[22]. وتشير الأدلة إلى أنّ اعتماد سياسة مدروسة للحد الأدنى، من خلال المعدلات الدنيا المنصوص عليها قانوناً أو الحد الأدنى للأجور الخاضع للتفاوض الجماعي، يثبت فعاليته في تحسين أجور العمال ذوي الأجور المنخفضة دون التأثير سلباً على معدلات العمالة.

بطبيعة الحال، ينبغي أن تقترن سياسات الحد الأدنى للأجور بتدابير تكميلية، كسياسات التعليم والمهارات والسياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل، لمعالجة مشكلة العمالة المنخفضة الأجر. لكنّ تقييم الدراسات الاستقصائية للعمالة، مقروناً بالتحليل التجميعي حول الترابط القائم بين الحد الأدنى للأجور والعمالة في الاقتصادات الناشئة، يعتبر وثيق الصلة بوضع البلدان العربية التي تشهد نسبة عالية من الأجور المتدنية والفقر في أوساط العمل. ويمكن أيضاً أن يؤدي الحد من الفقر في مجال العمالة إلى زيادة الطلب الإجمالي عن طريق توسيع حجم السوق المحلية والتحول إلى مصدر جديد لتوفير فرص العمل.

إنّ خطة إعانات البطالة، التي قد تؤدي إلى إصلاح حُزَم تعويضات التسريح من الخدمة، وتحويل الأعباء المالية لإعانات البطالة من المؤسسات إلى الحكومة، قد لا تلقى قبولاً واسعاً في منطقة تعاني من ضبط أوضاع المالية العامة. ولكنها تبقى مستحسنة وقد تُعزى فائدتها إلى استخدام وفورات الموازنة التي تولدها الإصلاحات المالية في دعم سياسات سوق العمل التي لها تأثير مباشر على رفاه العمال، بالتزامن مع تخفيف الأعباء عن كاهل المؤسسات التي توفّر فرص العمل.

لا تراعي أنظمة العمل في البلدان العربية أيضاً الفروقات بين الجنسين. ولهذا الأمر أهمية خاصة نظراً إلى التفاوت الكبير الملحوظ بين الجنسين في سوق العمل. ومن الأمثلة على ذلك نذكر حظر العمل الليلي للنساء (باستثناء القطاع الصحي)، والأحكام القانونية المتهاونة مع إجازة الأمومة وقلة الأحكام المتعلقة بإجازة الأبوة. لكنّ تعديل هذه الأنظمة واقترانها بمبادرات على مثال توفير مرافق لرعاية الأطفال في مواقع العمل يمكن أن يشكّل حافزاً لعمل النساء في القطاع الخاص.

(ج) تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة

رغم الجهود المبذولة لتعزيز المساواة بين الجنسين وعدم التمييز في سوق العمل، لا تزال معدلات البطالة لدى المرأة العربية مرتفعة تحديداً، مصحوبةً بانخفاض معدلات المشاركة في القوى العاملة. وهذا يتطلب أكثر من مجرد تدخلات من جانب العرض، لأنّ البطالة ترجع إلى حدّ كبير إلى نقص الطلب على العمال ذوي المهارات العالية وعدم اتخاذ ترتيبات العمل اللازمة في القطاع الخاص، ما يشكّل أيضاً عوامل هامة تثني المرأة عن الانضمام إلى القوى العاملة. بالإضافة إلى ذلك، يعتبر تشديد سلامة النقل العام وتحسين ظروف عمل المرأة، بما في ذلك من خلال توفير رعاية الطفل وتعويض الأمومة، أمران أساسيان لاجتذاب النساء الماهرات إلى القوى العاملة. إنّما يتبيّن، في ظلّ انعدام الطلب على هذه المهارات، أنّ السبب الجذري للمشكلة لا يزال قائماً. وإزاء هذا الواقع، يتعيّن على التدخلات الحكومية أن تركّز على توليد هذا الطلب، دون إغفال أهمية تعزيز المهارات وإزالة العقبات من جانب العرض.

بشكل عام، وبناءً على نتائج الفصل 3 بصورة أوضح، فإنّ تحسين آفاق سوق العمل لدى المرأة يستلزم معالجة أوجه التفاوت بين الجنسين، أولاً بتحدي المفاهيم الاجتماعية والثقافية السائدة للسماح بتنقل المرأة في مجال العمل وتيسير وصولها إلى مجموعة كاملة من القطاعات الاقتصادية، بما فيها القطاعات ذات الكثافة الرأسمالية، وثانياً، بإصلاح قوانين العمل لتشجيع مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية والعمل في القطاع الخاص. كما ذُكِر آنفاً، ينبغي أن تركّز إصلاحات قانون العمل على توفير تعويض الأمومة مع مراعاة العبء المالي المفروض على أرباب العمل في القطاع الخاص. ويمكن للمؤسسات الخاصة أن تشجّع مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية عن طريق وضع خططها الداخلية لإجازة الأمومة والأبوة. فمن شأن توفير إجازة الأبوة وتعويض رعاية الطفل أن يساعد المرأة في الحفاظ

[22] Broecke, S., A. Forti and M. Vandeweyer, 2017. The effect of minimum wages on employment in emerging economies: A survey and meta-analysis. Oxford Development Studies, vol. 45, Issue 3, pp. 366-391.

على التوازن بين حياتها المهنية والشخصية وتحمّل المسؤوليات المشتركة داخل المنزل والأسرة، على النحو المبيّن في الهدف 5-4 من أهداف التنمية المستدامة. كما أعادت الجائحة الأخيرة التشديد أيضاً على دور العمل عن بعد والترتيبات عن بعد كحلول عمل قابلة للتطبيق، ما قد يتيح للمرأة، كربّة عمل أو موظفة، إقامة التوازن بين عملها ومسؤولياتها داخل الأسرة.

إضافةً إلى ما تقدّم، لا تزال المرأة تواجه عقبات هائلة في تسلّق الهرم للوصول إلى أعلى المراتب. من هنا، يتعيّن على القطاع الخاص أن يعزز خطوطه الداخلية للترقية، بحيث يحظى النساء والرجال بفرص متكافئة لتولي المناصب العليا. ويبين التحليل كذلك أنّ تشجيع ريادة الأعمال والقيادة لدى النساء يمكن أن يكون له ترددات إيجابية متعددة، لا سيما من حيث زيادة فرص توظيف المرأة وتقدمها في الوظيفة، فضلاً عن الإسهام في توفير العمل والثروة عموماً في الاقتصاد الكلي.

لذلك، من الضروري إرساء بيئة مؤاتية للأعمال التجارية وضمان الشمول المالي لدى المرأة من أجل تعزيز روح المبادرة الموجهة نحو النمو وجني الفوائد الاجتماعية والاقتصادية الشاملة. ويمكن للوسطاء الماليين أن يدعموا رائدات الأعمال من خلال توفير إمكانية الاقتراض كي تتمكن الشركات المملوكة للنساء من النمو إلى أقصى حد ممكن، وزيادة إنتاجيتها وتوفير فرص العمل. تجدر الإشارة إلى أنّ تعزيز المؤسسات التجارية التي تديرها النساء يشكّل خطوة مكمّلة لا بديلة عن الحاجة إلى معالجة عمالة المرأة في القطاع الخاص برمته، خاصةً وأنّ حجم ريادة الأعمال لدى المرأة لا يزال متدنياً نسبيًا في المنطقة العربية.

(د) إصلاح نظام التعليم والتدريب ووضع السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل، بالنسبة للشباب تحديداً

تبيّن استطلاعات رأي المسؤولين التنفيذيين أنّ الافتقار إلى قوى عاملة متعلمة ومدربة على النحو الواجب يمثل عائقاً أمام القطاع الخاص، لا سيما في بعض البلدان العربية.

وهذا دليل قاطع على أنّ طلاب المنطقة العربية يظهرون نتائج تعليمية غير مرضية، وفقاً للمعايير الدولية. ويأتي مؤشر رأس المال البشري الذي أطلقه البنك الدولي مؤخراً، والمطبق في البلدان العربية، ليوكّد هذا الاستنتاج، في دلالةٍ على ضرورة إصلاح نظام التعليم والتدريب بحيث يتمّ تزويد الطلاب بالمزيج الأنسب من المهارات المعرفية وغير المعرفية لتلبية احتياجات سوق العمل.

يؤكّد استطلاعٌ لرأي الشباب العربي لعام 9102 النتائج المذكورة أعلاه، إذ يبدي نحو 57 في المائة من الشباب العرب عدم رضاهم عن نوعية تعليمهم وما يزيد عن 05 في المائة رغبتهم في متابعة دراساتهم العليا في الغرب[23]. وكما لوحِظ، فإنّ الدراسات الاستقصائية التي أجرتها المؤسسات في المنطقة العربية تُظهِر عادةً أنّ نقص العمال المدربين على النحو الواجب يحد من قدرة القطاع الخاص على التوسع، وإن كان هذا الأمر لا يشكّل دوماً أولى اهتمامات قطاع الأعمال. ويترافق النقص الملحوظ في المهارات مع ارتفاع معدل البطالة بين الشباب، في دلالةٍ بالطبع، على عدم تطابق المهارات. كذلك يسود اعتقادٌ بأنّ الخريجين الشباب في المنطقة العربية حريصون على اكتساب المهارات التي تقودهم برأيهم إلى تأمين فرص عمل في القطاع العام، والاستثمار في التعلم بالحفظ والترداد من أجل خوض الامتحانات المصممة لفحص المتقدمين بطلب الوظيفة. انطلاقاً من هذه الخصائص البارزة في نظام التعليم والتدريب، يمكن رسم العناصر الأساسية لأجندة السياسات على النحو التالي.

في بادئ الأمر، يجب معالجة مَواطن الضعف الأساسية في نظام التعليم والتدريب، أي انخفاض معدلات إتمام الدراسة، لا سيما في المرحلة الابتدائية، ونتائج التعلم غير المُرضية، من خلال مجموعة شاملة من السياسات العامة. يستلزم ذلك إصلاح المنهج الدراسي، وترسيخ طريقة التفكير الإبداعية والنقدية، ورفع الكفاءة في مواضيع العلوم والتكنولوجيا والهندسة والرياضيات، والاستثمار في تدريب المعلمين والمؤسسات التعليمية، إلى جانب إشراك قطاع الأعمال بشكل كبير في تصميم المناهج الدراسية وتطبيقها، وزيادة الاستثمار في الإرشاد والتوجيه المهنيين. كما قد يتطلب ذلك إمّا رفع

[23] ASDA'A BCW, 2019. Arab Youth Survey, p. 8.

مستوى التمويل للتعليم والتدريب أو استخدام الموارد المتاحة بطريقة أكثر فعالية، أو كلا الأمرين. وفي أسوأ الحالات، يجب دعم أجندة السياسات هذه بإجراء تحليل دقيق لاحتياجات الإنفاق، مع مراعاة الحاجة إلى التخفيف من عدم التطابق في المهارات الذي يحول دون تطور القطاع الخاص.

ستكون السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل والمنصبّة على التدريب والبحث عن عمل ذات أهمية بالنسبة للساعين ضمن القوى العاملة إلى تعزيز قابليتهم للتوظيف. وتنفق الاقتصادات النامية بوجه عام نحو 0.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على تلك السياسات. رغم عدم توافر آخر البيانات المتعلقة بهذا الشأن للبلدان العربية، يُشتبه في أن تنفق هذه البلدان على الأرجح أكثر بكثير من المعدل العالمي[24]. وتشير التجربة الدولية إلى أن الباحثين عن عمل يستفيدون من التدريب التقني أثناء الدراسة، إلى جانب الخبرة العملية المكتسبة من خلال التدريب الداخلي والتلمذة المهنية. كما يبدو أنّ برامج التدريب التي تجمع بين المهارات التقنية والمهارات غير المعرفية (التي تعكس الخصائص الشخصية) تساعد على تعزيز قابلية المتدربين للتوظيف.

ينبغي أن تكفل حكومات المنطقة تأمين خدمات توظيف تحظى بما يكفي من الموارد وتعتمد على مقدمي الخدمات من القطاعين العام والخاص على السواء. وتكمن المسؤولية الأولية لهذه الخدمات في تزويد الباحثين عن عمل بمجموعة كاملة من الخدمات، كالإرشاد والتدريب ونشر معلومات عن فرص العمل والمساعدة في البحث عن وظيفة. ومن المستحب أن تعتمد خدمات العمالة الوسائل الرقمية.

أمّا المسألة التي تطرح نفسها فتتعلق بمدى ضرورة أن تدعم حكومات المنطقة التدريب على ريادة الأعمال ضمن مجموعة سياساتها الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل، خصوصاً في ظلّ التحدي الكامن في إيجاد فرص العمل المدفوعة الأجر من خلال الشركات القائمة. وقد تبيّن أنّ هذا الخيار يمثل خياراً شعبياً لدى الأسرة الدولية، بما في ذلك منظمة العمل الدولية، التي تقدم دعماً هائلاً في هذا المجال. كما تشير الدراسات التي تقيّم تأثير السياسات المذكورة، بما في ذلك برامج ريادة الأعمال في جميع أنحاء العالم، إلى مدى فعالية التدخلات المقترحة ماضياً ومستقبلاً ربما، سواء في المنطقة العربية أو في مناطق أخرى. أمّا الدرس اللازم استخلاصه فيؤكّد أنّ تلك السياسات تلعب دورها، إنّما يجب تنفيذها بالتزامن مع سياسات اقتصادية واجتماعية أوسع نطاقاً.

دال. خلاصة

كثيراً ما يتمّ دفع المنطقة العربية نحو إجراء إصلاحات بنيوية لتحسين جو الأعمال التجارية أساساً عن طريق تخفيف العبء التنظيمي على القطاع الخاص في إطار تثبيت الأوضاع المالية. ومع ذلك، لا بد من التنبه إلى القيود التي يمكن معالجتها من خلال دمج سوق العمل، الذي يجسّر بين أنظمة العمل والحماية الاجتماعية والتعليم والتدريب. وإلى جانب السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل يمكن أن تؤدي عمليات الدمج في سوق العمل إلى تخفيف العجز في العمل اللائق، مما يعزز نوعية العمالة في المنطقة. ومع ذلك، فإن أنظمة العمل الرامية إلى تعزيز الشمول أو تعزيزه، وإدخال تغييرات على نُظُم الحماية الاجتماعية، تتسم بالأهمية لأنها تحدّ من العجز في العمل النظامي. وقد أدى بطء النمو، والبطالة الدورية، والفقر، والضعف، والسوق غير النظامية، إلى جانب انخفاض مشاركة النساء في سوق العمل، وانتشار الصراعات، وجائحة كوفيد-19، والاضطرابات الرقمية المرتبطة بالثورة الصناعية الرابعة، قد أدّت كلّها إلى تفتيت البيئة الاقتصادية بشكل مدمّر. ومع عدم رضا 75 في المائة من الشباب العرب عن نوعية تعليمهم، وسعي أكثر من 50 في المائة منهم إلى

[24] البنك الدولي، 2019. آخر المستجدات الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الإصلاحات والاختلالات الخارجية: الصلة بين العمالة والإنتاجية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ص. 36.

الهجرة إلى الغرب[25]، يأتي الافتقار إلى العزم ليؤدي إلى إدامة بيئة اقتصادية غير صحية أصلاً للمهنيين الشباب الذين يسعون إلى النمو (وتراجع مشاركة النساء في القوى العاملة).

في المنطقة العربية، كان ضبط الأوضاع المالية العامة محدوداً بسبب الظروف النقدية والمالية الضيّقة. ولا تهيّء هذه القيود، عند اقترانها بالآثار السلبية على الطلب الكلي، الظروف اللازمة لتحقيق الاستقرار التقليدي للاقتصاد الكلي والنمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل اللائق. وعلاوة على ذلك، لا يمكن الاعتماد على الإصلاحات البنيوية بمفردها في حل القضايا البنيوية القائمة من قبل في المنطقة. إن التحديات التي تواجه العمالة كميّة ونوعيّة، ولذلك ينبغي التصدي لها باستخدام المزيج الصحيح من السياسات الرامية إلى إيجاد فرص عمل أكثر وأفضل للجميع، بما في ذلك للفئات الأكثر ضعفاً. ومن العوامل الأساسية إطلاق العنان لإمكانات القطاع الخاص في المنطقة بهدف دفع النمو الاقتصادي واستحداث فرص عمل لائقة، لا سيما مع تزايد الضغوط على الميزانيات الحكومية لمواجهة التحديات التي أحدثتها الجائحة وغيرها من الصدمات الإقليمية السابقة التي أثرت على العمالة على مدى العقد الماضي. ولن تكون المنطقة في وضع أفضل لتحقيق أهدافها الإنمائية إلا بإعادة النظر في نموذج التنمية الذي تتبعه البلدان العربية بما يسمح بزيادة الإنتاجية وزيادة العمل اللائق. وينبغي أن تأخذ هذه الجهود في الاعتبار التحديات الإضافية التي يجلبها مستقبل العمل والأشكال الجديدة الناشئة من فرص العمل، بما في ذلك، على سبيل المثال، اقتصاد العربة، الذي عجّلت به جائحة كوفيد-19.

[25] ASDA'A BCW, 2019, p. 8.