مطلوب: مـزيد من الوظائف

إدوارد جاردنر *Edward Gardner*

تمثل البطالة المرتفعة فى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديات رهيبة لصانعى السياسات

يعتبر سكان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أسرع سكان العالم نموا. فقد تزايد عدد سكانها أربعة أمثال منذ عام ١٩٥٠ ويتوقع أن يتضاعف هذا العدد خلال الأعوام الخمسين القادمة. ورغم ذلك، فإن الوظائف لم تزد بنفس سرعة زيادة قوة العمل بالإقليم. وخلال حقبة السبعينيات من القرن الماضى، كان نمو العمالة قويا نسبيا، إلا أنه بدأ يتخلف عن النمو السكانى خلال الثمانينيات، عندما انخفضت أسعار النفط، واخفقت بعد نجاح أولى استراتيجيات النمو بقيادة الحكومات. ودخلت المنطقة حقبة التسعينيات وهى تعانى من معدلات مرتفعة نسبيا من البطالة، التى استمرت فى التصاعد فى معظم البلدان. وارتفع المعدل المتوسط بالنسبة للاقتصادات السبعة الأكبر، غير النفطية أو المتنوعة فى المنطقة - وهى الجزائر، ومصر، وإيران، والأردن، والمغرب، وباكستان، وتونس (المشار إليها فيما يلى بعبارة « بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا السبعة) من ١٢,٧ فى المائة فى ١٩٩٠ إلى ١٥ فى المائة فى ٢٠٠٢ (انظر الجدول). يضاف إلى هذا، أن البطالة الجزئية (وهو الافتقار إلى فرص العمل الكافية للعمال) لا تزال متفشية.

وتعتبر الصورة المظلمة فيما يتعلق بالوظائف من أكثر المشكلات إلحاحا وإثارة لعدم الاستقرار، الأمر الذى يوقد التوترات الاجتماعية والهجرة، ويجعل مسألة خلق الوظائف على رأس الأولويات. لكن صانعى السياسات يواجهون بعض التساؤلات الصعبة. هل يمكن زيادة المحتوى الخاص بالعمالة من نمو الناتج المحلى الإجمالى، أم أن المطلوب هو زيادة سرعة نمو الناتج المحلى الإجمالى - وإذا كان الأخير هو المطلوب، فما هو معدل السرعة اللازم ؟ هل سيحتاج الأمر إلى تغيير النمط الراهن لخلق الوظائف - وهو توظيف نسبة كبيرة من قوة العمل بالمنطقة لدى القطاع العام ؟ ويلقى فحص تجارب بلدان المنطقة السبعة خلال التسعينيات بعض الضوء على هذه التساؤلات وغيرها. وتمثل هذه

البلدان مجتمعة حوالى ٨٠ فى المائة من سكان وناتج المنطقة، باستثناء بلدان مجلس التعاون الخليجى التى تختلف اقتصاداتها وتحديات العمالة لديها عن باقى بلدان المنطقة.

تخلف الوظائف عن نمو السكان

خلال التسعينيات، كان خلق الوظائف الجديدة فى بلدان المنطقة السبعة يتم بمعدل أسرع كثيرا عما فى معظم الأقاليم النامية الأخرى - كان يزيد على ٢,٦ فى المائة سنويا. إلا أن السكان فى سن العمل ازدادوا بسرعة أكثر حتى من ذلك، بمعدل ٢,٩ فى المائة سنويا (الشكل البيانى ١). ومن المتوقع أن يهبط هذا المعدل ولن يتم ذلك إلا تدريجيا. وسوف تواصل الضغوط السكانية إلقاء ثقلها بشدة على أسواق العمل فى المنطقة.

وقد تفاقم تحدى الزيادة السريعة فى سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من جراء تنامى مشاركة النساء فى قوة العمل. ومع تطور المواقف الاجتماعية وتعلم أعداد أكبر من الفتيات والنساء، يتزايد عدد النساء العاملات خارج بيوتهن. فخلال التسعينيات، زادت معدلات مشاركة الإناث فى قوة العمل بنسبة ٦ نقط مئوية فى الجزائر، وبنسبة ٥ نقط مئوية فى الأردن، وبنسبة ٤ نقط مئوية فى مصر، وباكستان، وتونس، وبنحو نقطتين مئويتين فى إيران والمغرب.

وفى الوقت نفسه، انخفضت معدلات مشاركة الذكور، مما ترك المعدل المتوسط للمشاركة فى العمل عند حوالى ٥٠ فى المائة. والمرجح أن يتباين السبب وراء انخفاض مشاركة الرجال فى قوة العمل فى هذه البلدان من بلد إلى بلد، إلا أنه فى بعض البلدان قد يلعب الافتقار إلى فرص عمل مغرية دورا ما. وهكذا، فإن حدة مشكلة البطالة قد تكون أشد مما تظهره الفجوة الملحوظة (حوالى ٠,٢٥ فى المائة سنويا) بين نمو العمالة ونمو قوة العمل.

وتشير مسوحات أسواق العمل إلى أن البطالة المتزايدة قد حلت فى الغالب بملتمسى الوظائف لأول مرة، خاصة الحاصلين على تعليم ثانوى. وهذا يوحى بأن البطالة ليست فى الغالب نتاجا لإعادة الهيكلة الاقتصادية، بل نتاج لعجز البلدان عن خلق الوظائف بسرعة كافية لاستيعاب الوافدين الجدد إلى قوة العمل. وقد تعكس أيضا فى أحيان كثيرة استعداد الشباب المتعلم لأن ينتظروا حتى تنفتح لهم أبواب الوظائف فى القطاعين الحكومى والعام، وأن يسجلوا أنفسهم كعاطلين فى أثناء ذلك، كما تعكس عجز النظام التعليمى عن تزويد طلابه بأنواع المهارات المطلوبة لوظائف القطاع الخاص.

ويبقى القطاع العام هو المصدر الرئيسى لخلق الوظائف. وتمثل عمالة القطاع العام فى المتوسط حوالى ٢٠ فى المائة من مجموع العمالة وحوالى ثلث العمالة غير الزراعية فى البلدان السبعة. وتزداد هذه الحصة فى الجزائر، ومصر، وإيران، والأردن. وتوحى الشواهد بأن حصة قوة العمل المشتغلة فى القطاع العام ربما زادت فى بعض البلدان خلال التسعينيات، عندما تعرض نمو القطاع الخاص للركود واضطرت الحكومة إلى أن تقوم بدور رب عمل الملاذ الأخير. وهكذا، ورغم أن الحكومات قد احتوت أجور القطاع العام، إلا أن فاتورة الأجور الحكومية باعتبارها نسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى قد استمرت فى الارتفاع فى البلدان السبعة. وحيث إنها بلغت حوالى ١١ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى المتوسط فهى تعتبر من أعلى النسب فى العالم.

وعلى مستوى الاقتصاد الكلى، كان معدل نمو العمالة مرتفعا نسبيا، بالنسبة إلى نمو الناتج المحلى الإجمالى خلال التسعينيات وكانت المرونة الضمنية للعمالة (وهى نسبة نمو العمالة إلى نمو الناتج المحلى الإجمالى) ٠,٧ بالنسبة لبلدان المنطقة السبعة، وهو تقريبا نفس المعدل بالنسبة للبلدان النامية فى نصف الكرة الغربى، مقابل حوالى ٠,٤ بالنسبة للولايات المتحدة والبلدان النامية فى آسيا (باستثناء الصين)، و٠,٣ بالنسبة للاتحاد الأوروبى و٠,١ بالنسبة للصين. رغم ذلك كان نمو إنتاجية العمل (وهو تقريبا الفرق بين نمو الناتج المحلى الإجمالى، ونمو العمالة) منخفضا نسبيا - حوالى ١ فى المائة سنويا فى المتوسط خلال التسعينيات - الأمر الذى حد من إمكانيات النمو الحقيقى للأجور (الشكل ٢).

وتشير بعض الشواهد - فى حقيقة الأمر إلى التدهور فى الأجور الحقيقية فى قطاعات الصناعات التحويلية فى الجزائر، ومصر، والأردن

البطالة

فى معظم البلدان، زادت النسبة المئوية للقوة العاملة العاجزة عن العثور على وظيفة بين ١٩٩٠، ٢٠٠٠.

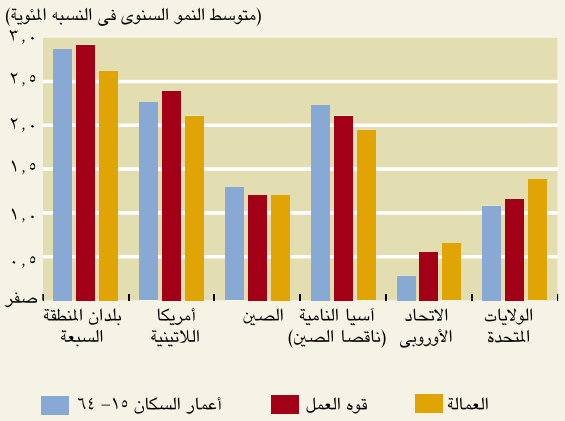
	١٩٩٠	٢٠٠٠
الأردن	١٨,٦	١٣,٧
باكستان	٣,١	٧,٨
تونس	١٦,٢	١٥,٩
الجزائر	١٩,٨	٢٩,٩
جمهورية إيران الإسلامية	١١,٦	١٥,٨
مصر	٨,٦	٧,٩
المغرب	١٢,١[1]	١٣,٧
المتوسط	**١٢,٧**	**١٥,٠**

المصدر: السلطات الوطنية والبنك الدولى.

شكل ١

عدد السكان أكبر من عدد الوظائف

رغم أن معدلات نمو العمالة أعلى فى بلدان منطقة الشرق الأوسط السبعة منها فى مناطق نامية أخرى، فإن قوة العمل فيها تنمو على نحو أسرع (١٩٩١ - ٢٠٠١).



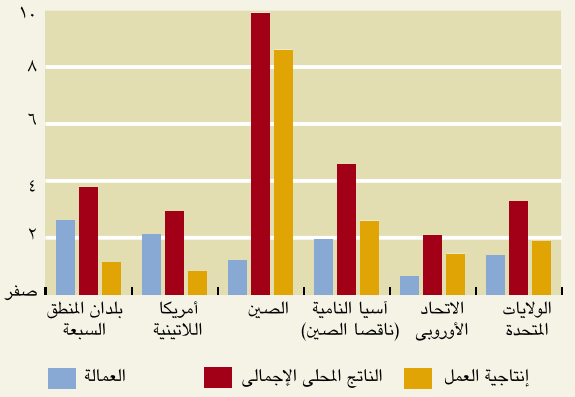
المصدر: البنك الدولى وصندوق النقد الدولى.

شكل ٢

الوظائف ونمو الناتج المحلى الإجمالى

كان نمو الوظائف مرتفعا بالنسبة لنمو الناتج المحلى الإجمالى فى بلدان المنطقة السبعة لكن إنتاجية العمل ركزت، مما كبت الأجور الحقيقية.

(متوسط النمو السنوى فى النسبة المئوية)



المصدر: البنك الدولى وصندوق النقد الدولى.

خلال التسعينيات. ويبدو أن ضعف نمو إنتاجية العمل قد نتج عن التباطؤ فى معدل تراكم رؤوس الأموال وكذلك ضعف النمو فى إجمالى إنتاجية عوامل الإنتاج (مكاسب الإنتاجية الناتجة عن زيادة كفاءة استخدام رأس المال، والعمل، والتقدم التكنولوجى). وسوف يستلزم الأمر إجراء تحليلات أكثر تفصيلا لتحديد القطاعات التى كان نمو الإنتاجية فيها بطيئا، إلا أن النتيجة الإجمالية قد تشير إلى تزايد البطالة الجزئية، والوظائف متدنية الإنتاجية فى القطاع غير الرسمى.

كما أن استمرار قوة خلق الوظائف الحكومية ـ فى القطاع الحكومى، تنزع مكاسب الإنتاجية المقيسة إلى أن تكون منخفضة ـ قد يكون عاملا من عوامل بطء النمو فى إنتاجية العمل الإجمالية. ويلاحظ أن البلدان الثلاثة التى بها أدنى معدلات لنمو إنتاجية العمل (وهى الجزائر، ومصر، والأردن) هى أيضا البلدان التى بها أعلى حصص العمالة الحكومية. وعلى النقيض من ذلك، تتمتع إيران، وتونس بمعدلات مرتفعة نسبيا لنمو إنتاجية العمل (من ١ إلى ١,٥ فى المائة سنويا) وفى تونس، من المرجح أن يعكس نمو الإنتاجية مكاسب فى الكفاءة ناتجة عن التحرير التدريجى للاقتصاد وفتحه أمام المنافسة، بينما يبدو أن الاستيعاب التدريجى للطاقة غير المستخدمة فى إيران هو الذى حرك نمو إنتاجية العوامل الكلية خلال التسعينيات.

إن ضعف نمو الإنتاجية خلال التسعينيات يبدو لافتا للنظر بوجه خاص فى ضوء المكاسب التعليمية التى حققتها المنطقة. ورغم أن بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مازالت متخلفة عن البلدان النامية فى آسيا وأمريكا اللاتينية من حيث الانجازات التعليمية، لاسيما بالنسبة للمرأة، إلا أنها قد خطت خطوات مبهرة منذ ١٩٧٥. ففى الأردن، وإيران، وباكستان، وتونس، الجزائر، ومصر زاد متوسط عدد سنوات التعليم التى أتمها الطلاب الذين بلغوا من العمر ١٥ عاما فأكثر بما يزيد على الضعف بين عامى ١٩٧٥، ٢٠٠٠ مقابل زيادة متوسطة قدرها حوالى ٥٠ فى المائة فى البلدان النامية الأخرى. وبذلك يبدو أن العائد على الاستثمار فى التعليم كان فى المتوسط متدنيا، مما يوحى بأن النظم التعليمية ربما لم تعد الطلاب على نحو سليم لكى يلبوا احتياجات اقتصادات السوق الحديثة. وقد تمثل النسبة الكبيرة من خريجى الجامعات الذين يحملون درجات فى العلوم الإنسانية والاجتماعية فى بلدان المنطقة عرضا لمشكلة عدم ملاءمة المهارات للوظائف.

إصلاحات السياسات

يرتبط حل مشكلة البطالة فى هذه البلدان ارتباطا وثيقا بالتحسن فى أداء نمو الناتج المحلى الإجمالى. فقد أدت الإصلاحات المستدامة التى أجراها منذ الثمانينيات والتسعينيات معظم بلدان المنطقة إلى تحسين المناخ اللازم للنمو، وخاصة عن طريق استعادة استقرار الاقتصاد الكلى والحفاظ عليه، وزيادة معدلات محو الأمية، وزيادة دور القطاع الخاص فى الاقتصاد من خلال بعض الإجراءات مثل الخصخصة. ورغم ذلك، فقد ظلت استجابة القطاع الخاص من حيث النمو وخلق الوظائف مخيبة للآمال، لا سيما بالمقارنة إلى بلدان الأسواق الناشئة الأكثر دينامية.

ما مقدار الزيادة المطلوبة فى نمو الناتج المحلى الإجمالى لتلبية احتياجات المنطقة من الوظائف على المدى المتوسط ؟ إن تخفيض معدلات البطالة بمقدار النصف على مدى الأعوام الخمسة عشر القادمة، مع تلبية احتياجات الوافدين الجدد إلى سوق العمل من الوظائف سوف يتطلب زيادة متوسط نمو الوظائف إلى حوالى ٤ فى المائة سنويا فى بلدان المنطقة السبعة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال إجراء تقليص كبير فى الأجور الحقيقية. لكن التكلفة الاجتماعية لن تكون مقبولة. وإذا أردنا تحقيق الهدفين التوأم، وهما : خلق الوظائف، ورفع مستويات المعيشة، فإن الأمر يستلزم إحداث قفزة فى نمو الناتج المحلى الإجمالى بحوالى نقطتين مئويتين سنويا فوق الاتجاه الحالى للنمو وهو ٣,٧ فى المائة سنويا.

ما هى إصلاحات السياسات التى يمكن أن تعزز آفاق النمو ؟ على الرغم من أن بلدانا فى الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد أحرزت تقدما فى فتح اقتصاداتها أمام نشاط القطاع الخاص، إلا أن بمقدورها أن تحقق المزيد لتعزيز المنافسة ونمو الإنتاجية. ولا تزال المشروعات العامة تلعب دورا مهيمنا فى هذه البلدان. وغالبا ما يمنع القطاع الخاص من المنافسة من خلال النظم التجارية المقيدة وغيرها من السياسات المناوئة للمنافسة. ويمكن لهذه البلدان عن طريق تسريع الخصخصة، وتحرير التجارة الخارجية، وإلغاء القيود على دخول الشركات الأجنبية إلى الأسواق المحلية، أن تقوى المنافسة، التى تؤدى بدورها إلى زيادة الإنتاجية وحفز النمو الاقتصادى.

وتلعب المؤسسات أيضا دورا رئيسا فى النمو. إلا أن الإصلاحات المؤسسية فى الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مازالت متخلفة، ومازال القطاع الخاص يرزخ تحت وطأة العوائق القانونية، والإدارية، والمؤسسية. وبقدر ما تضر هذه القيود بالمنافسة وتشجع على السعى للتربح، وعوضا عن أن تكون روح لتنظيم المشروعات، فإنها تضر بالمنافسة وتكبح النمو. ويبدو أن إصلاحات « الجيل الثانى »، التى تستهدف إيجاد مناخ استثمارى أكثر احتفاء بالإبداع والمنافسة، هى المفتاح إلى إطلاق إمكانات النمو بالمنطقة. وتتضمن هذه الإصلاحات تبنى إطار قانونى وتنظيمى عصرى لحقوق الملكية، والاستثمار الأجنبى المباشر، والمعاملات المالية، وإقامة نظام قضائى مستقل وكفء، وتطبيق نظام ضريبى، منصف، وشفاف وفعال، والقضاء على العقبات البيروقراطية والفساد.

هل أسواق العمل فى الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مرنة بما يكفى للسماح للمشروعات بالتكيف مع منافسة وإبداع أقوى ؟ الشواهد هنا مختلطة. إذ يبدو فى الواقع أن الأجور الحقيقية فى القطاعات الصناعية فى بلدان منتقاة مرنة تماما وأن لوائح سوق العمل، رغم شيوعها، فهى عموما ليست أكثر ذيوعا منها فى بلدان نامية أخرى. علاوة على ذلك، فإن وجود قطاعات غير رسمية كبيرة يميل إلى تخفيف أثر أوجه الجمود التنظيمية على إجمالى العمالة. ورغم ذلك، فإن نظم سوق العمل الجامدة فى بعض البلدان قد تصبح قيدا شديدا على النمو والعمالة أثناء أوقات التحول الهيكلى، من خلال تداخلها مع قدرة المشروعات على التكيف مع ظروف السوق المتغيرة. وفى ظل هذه الظروف، فقد تكون لإصلاحات سوق العمل الموجهة، مقترنة بإيجاد مزيد من المنافسة فى القطاع الخاص، مردودا كبيرا. وقد يحتاج الأمر لمعالجة الاعتبارات الاجتماعية التى تكمن وراء كثير من نظم سوق العمل من خلال شبكة أكثر فعالية للأمان الاجتماعى للعاطلين عن العمل.

هل هناك تكاليف لاستمرار الحفاظ على العمالة من خلال القطاع العام؟ إن الدور الغالب للقطاع العام فى معظم بلدان المنطقة قد يكون استجابة سياسية طبيعية إزاء النمو الضعيف فى الوظائف فى القطاع الخاص، ولذلك قد يكون من الصعب تغيير اتجاهه، ما لم يبدأ القطاع الخاص فى التوسع. وفى الوقت نفسه، تفرض سياسات التوظيف العامة تكاليف على القطاع الخاص، وتشوه الحوافز بطرق قد تضر بالنمو. وهذه الاعتبارات قد تحبذ إعادة التقليص التدريجى لعمالة القطاع العام. ولعل أبرز تكلفة للعمالة الكبيرة لدى القطاع العام هو أنه يتعين تمويلها من خلال عجوزات أكبر أو ضرائب أعلى أو تخفيضات فى انفاق عام آخر قد يكون أكثر إنتاجية. ونظرا لما تعلقه وظائف القطاع العام من أهمية على المؤهلات الدراسية وليس على المهارات المرموقة، فمن المحتمل أيضا أن تكون جاذبية الوظائف لدى القطاع العام (من حيث الأمان الوظيفى، وفى بعض البلدان، ارتفاع الأجور نسبيا) قد اسهمت فى خلق اختلال بين المهارات بالنسبة للاشتراطات الدراسية لدى القطاع الخاص. ويؤدى هذا الاختلال بين المهارات بدوره إلى زيادة الضغوط على القطاع العام لكى يستوعب الخريجين غير القادرين على العثور على وظائف فى القطاع الخاص.

ويتطلب تحقيق انتعاش ملحوظ فى النمو اللازم لخلق مزيد من الوظائف على المدى المتوسط، إجراء إصلاحات طموحة عريضة القاعدة. إن فتح القطاع الخاص أمام منافسة أقوى، مع تعزيز المؤسسات التى تدعم الأسواق الخاصة، يمكن أن يشجع الاستثمار ويحفز نمو الإنتاجية. كما يمكن تعزيز الأثر الإيجابى على العمالة بدوره من خلال إصلاحات سوق العمل الموجهة الرامية لضمان قدرة المشروعات على التكيف مع إشارات السوق. وفى هذه العملية، سوف يقتضى الأمر إعادة تشكيل دور القطاع العام، ليتحول من كونه متعهدا للوظائف إلى قطاع يقدم البنية الأساسية المادية والمؤسسية السليمة. ■

إدوارد جاردنر: رئيس قسم بدائرة الشرق الأوسط بصندوق النقد الدولى.

هذه المقالة تستند إلى ورقة قدمها المؤلف فى حلقة بحث مشتركة بين صندوق النقد العربى والصندوق العربى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى تشرين الثانى/ نوفمبر ٢٠٠٢. وتستقى مصادرها من كم هائل من المطبوعات والدراسات الخاصة بدول بعينها. علما بأن قضايا العمل الإقليمية يجرى بحثها فى الدراسات التالية:

A.A. Bolbol, 1999, "Economic Growth and Unemployment: Evidence from the Arab Countries, 1975-2000," Paper Presented at the joint AMF/AFESD "Seminar on Labor Markets and Unemployment in Arab Countries," November 2002, Abu Dhabi, United Arab Emirates.

Sébastien Dessus, 2001, "Human Capital and Growth: The Recovered Role of Educational Systems," World Bank Policy Research Working Paper No. 2632 (Washington).

Pierre Dhonte, Rina Bhattacharya, and Tarik Yousef, 2000, "Demographic Transition in the Middle East: Implications for Growth, Employment, and Housing," IMF Working Paper 00/41 (Washington).

Jennifer Keller and Mustapha K. Nabli, 2002, "The Macroeconomics of Labor Market Outcomes in MENA Over the 1990s" (Washington; World Bank);

http:// www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/keller-nabli.pdf

Christopher A. Pissarides, 1993, "Labor Markets in the Middle East and North Africa," Discussion Paper No. 5, World Bank, Middle East and North Africa Region (Washington);

http://Inweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/WP+5/$File/12739.pdf.

Lant Pritchett, 1999, "Has Education Had a Growth Payoff in the MENA Region?" Discussion Paper No. 18, World Bank, Middle East and North Africa Region (Washington); http://www-wds.Worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/10/14/000094946_00093005462856/Rendered/ PDF/multi_page.pdf

Farzaneh Roudi, 2001, "Population Trends and Challenges in the Middle East and North Africa" (Washington: Population Reference Bureau); http://www4.gvsu.edu/coler/GPY355/ Readings/Population %20ME.htm.

Djavad Salehi-Ishfahani, ed., 2001, Labor and Human Capital in the Middle East: Studies of Markets and Household Behaviour *(Reading, U. K.: Ithaca Press).*

World Bank, 1995, "Will Arab Workers Prosper or Be Left Out in the Twenty-First Century?" World Bank Regional Perspectives on World Development Report 1995 *(Washington).*