

وظائف لم تتحقق

إعادة تشكيل دور الحكومات تجاه الأسواق والعمالة في
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

عاصف م. إسلام، دلال موسى، فيديريكا ساليولا



موجز وافٍ

وظائف لم تتحقق

إعادة تشكيل دور الحكومات تجاه الأسواق والعمالة
في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

عاصف م. إسلام، دلال موسى، فيديريكا ساليولا

يحتوي هذا الكتيب على موجز وافٍ ومقدمة لتقرير، *Jobs Undone: Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa* (DOI: 10.1596/978-1-1735-9) <https://openknowledge.worldbank.org/> و <http://documents.worldbank.org/>، ويمكن طلب نسخ مطبوعة من هذا الموقع: www.amazon.com. يُرجى استخدام النسخة النهائية في أغراض الاستشهاد، وإعادة الإنتاج، والتعديل.

© 2022 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
هاتف: 202-473-1000، موقع الإنترنت: www.worldbank.org
بعض الحقوق محفوظة

1 2 3 4 25 24 23 22

نشرت مجموعة البنك الدولي هذا التقرير أصلاً بالإنجليزية عام 2022 بعنوان *Jobs Undone: Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa*. وفي حالة وجود أي تباين، يعدد بالنسخة الأصلية للنص الإنجليزي.

هذه المطبوعة هي نتاج عمل موظفي البنك الدولي مع إسهامات خارجية. ولا تمثل النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة فيها بالضرورة وجهة نظر البنك الدولي، أو مجلس مديريه التنفيذيين، أو الحكومات التي يمثلونها. ولا يضمن البنك دقة أو اكتمال أو تداول البيانات الواردة في هذه المطبوعة ولا يتحمل أي مسؤولية عن أي أخطاء أو سهو أو تناقضات في المعلومات، كما لا يتحمل أي التزام فيما يخص استخدام أو عدم استخدام المعلومات أو الأساليب أو العمليات أو الاستنتاجات المبينة فيها. ولا تعني الحدود والألوان والأسماء والمعلومات الأخرى المبينة على أي خريطة بهذه المطبوعة أي حكم من جانب البنك الدولي على الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد هذه الحدود أو قبولها.

وليس بهذه الوثيقة ما يشكّل، أو يُفسّر على أنه يمثل أو يُعتبر، قديماً على الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها البنك أو تخلياً عنها، فجميعها محفوظة على نحو محدد وصریح.

الحقوق والأون



هذه المطبوعة متاحة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo> (CC BY 3.0 IGO). وبموجب هذا الترخيص، يحق لك نسخ هذا العمل، أو توزيعه، أو نقله، أو الاقتباس منه، بما في ذلك للأغراض التجارية، مع الالتزام بالشروط التالية:

نسب العمل إلى المؤلف— يُرجى الالتزام بالصيغة التالية عند الاستشهاد بهذا العمل: عاصف م. إسلام، دلال موسى، فيديريكا ساليولا. 2022. وظائف لم تتحقق: إعادة تشكيل دور الحكومات تجاه الأسواق والعمالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا". كتيب الموجز الوافي. World Bank, Washington, DC. الترخيص: نسب المشاع الإبداعي CC BY 3.0 IGO.

الترجمة— إذا قمت أنت بترجمة هذا العمل، يُرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية إلى جانب نسبة العمل لصاحبه: "هذه الترجمة ليست من وضع البنك الدولي وينبغي ألا تُعتبر ترجمة رسمية له. ولا يتحمل البنك الدولي أي مسؤولية عن أي محتوى أو خطأ في هذه الترجمة".

التعديلات— إذا قمت بتعديل هذا العمل، يُرجى إضافة صيغة إخلاء المسؤولية التالية جنباً إلى جنب مع نسبة العمل لصاحبه: هذا اقتباس من عمل أصلي للبنك الدولي. وتقع المسؤولية عن وجهات النظر والآراء المُعبّر عنها في الاقتباس ووقفاً حصرياً على عاتق كاتب الاقتباس، ولا يُقرها البنك الدولي.

محتوى الطرف الثالث— لا يمتلك البنك الدولي بالضرورة جميع مكونات المحتوى المتضمن في هذا العمل. ولذا، فإن البنك الدولي لا يضمن ألا يمس استخدام أي مُكوّن منفرد مملوك لطرف آخر متضمن في هذا العمل أو جزء من هذا المُكوّن بحقوق تلك الأطراف الأخرى. وتقع مخاطر أي مطالبات قد تنشأ عن هذا المساس على عاتقك وحدك. وإذا أردت أن تعيد استخدام أحد مُكوّنات هذا العمل، فإنك تتحمل المسؤولية عن تحديد ما إذا كان الأمر يقتضي الحصول على ترخيص لذلك الاستخدام والحصول على إذن من صاحب حقوق الملكية. ويمكن أن تتضمن أمثلة المكونات، على سبيل المثال لا الحصر، الجداول أو الأشكال أو الصور.

ويجب توجيه جميع الاستفسارات عن الحقوق والتراخيص والأون إلى إدارة مطبوعات البنك الدولي على العنوان التالي: The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA؛ بريد إلكتروني: pubrights@worldbank.org

الغلاف والتصميم الداخلي: كريستيل الصانع وجيهان الخوري رويدر

المحتويات

v	توطئة
vii	شكر وتقدير
ix	نبذة عن المؤلفين
1	موجز وافٍ
	الشكل
3	موجز وافٍ-1 نحو عقد اجتماعي جديد من خلال أسواق تنافسية

توطئة

لا توجد أجندة أكثر أهمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا اليوم من خلق المزيد من فرص العمل ذات النوعية الأفضل، وخاصة للشباب. فأكثر من نصف السكان – ما يقرب من 250 مليون شخص في جميع أنحاء المنطقة – تقل أعمارهم عن 30 عاما، وتتنامى طموحاتهم ومستوياتهم التعليمية. وهم يتطلعون نحو الخارج إلى أقرانهم في جميع أنحاء العالم، مطالبين بحياة كريمة وخدمات حكومية أفضل. بيد أنه بعد انقضاء عقد من الزمان على واحدة من أهم الحركات في المنطقة، لا تزال الإحباطات التي أشعلت ما أصبح يطلق عليه “الربيع العربي” تهيمن على اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فالعديد من الشباب مازالوا عاطلين عن العمل. ويعاني آخرون من البطالة الكاملة أو الجزئية، بما في ذلك بين الفئات الأفضل تعليما؛ ولا تزال المرأة مستبعدة من النشاط الاقتصادي؛ وما زالت العمالة غير الرسمية، وبالتالي غير المحمية، سائدة. ويشعر الناس في المنطقة بهذه الضغوط الاقتصادية. ورأى ما يقرب من ثلاثة أرباع المشاركين في موجة الباروميتر العربي 2018، وخاصة بين الأجيال الشابة، أن ظروفهم الاقتصادية سيئة أو سيئة للغاية وتزداد سوءا بشكل واضح بمرور الوقت. هذه الأوضاع، التي كانت قائمة من قبل، تتضخم الآن بسبب تداعيات جائحة فيروس كورونا. فقد دمرت الجائحة الشركات وخفضت الوظائف، وتدفع ملايين المواطنين إلى دائرة الفقر في المنطقة، وأصبح تأثيرها على العمال والنساء المستضعفين مثيرا للقلق. كل هذا يهدد بحدوث انتكاسة لسنوات من الإصلاحات.

يؤكد هذا التقرير أن السبب الرئيسي لنشوء التحدي المتمثل في عدم خلق فرص العمل الكافية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو غياب تنافسية السوق. وتبين شواهد جديدة، ظهرت أثناء إعداد هذا التقرير، أن حكومات بلدان المنطقة نشطة بشكل جلي في العديد من القطاعات الاقتصادية من خلال الشركات المملوكة للدولة، وعلى نحو أقوى كثيرا من البلدان المتوسطة والمرتفعة الدخل المناظرة. إن مجرد وجود تلك الشركات المملوكة للدولة قد لا يشكل مسألة رئيسية إذا تهيأت فرص متكافئة في السوق، لكن تلك الشركات المملوكة للدولة بالمنطقة تلقى معاملة تفضيلية وتُغني من قوانين المنافسة التي تنظم الشركات الخاصة.

ويظهر وجود الدولة جليا بأشكال أخرى أيضا. إذ يبين هذا التقرير أن شركات التصنيع الرسمية في المنطقة تتمتع على الأرجح بروابط سياسية أقوى كثيرا مما هو عليه الحال في البلدان ذات مستويات الدخل المماثلة. وعلى المستوى الكلي، لا تزال مساهمة القطاع العام في تراكم رأس المال ضخمة في العديد من البلدان. في الوقت نفسه، لا تزال اللوائح التنظيمية للعمل التي وضعتها الدولة مُقيدة نسبيا، حيث تعوق انتقال العمال إلى وظائف أفضل ولا توفر لهم حماية كافية. وعلى الرغم من التحسينات التي تم تطبيقها على الجبهة القانونية للمرأة، مازال الشوط طويلا أمام إطلاق العنان لإمكاناتها غير المستغلة.

ويمكن لحكومات المنطقة أن تتجنب عقدا ضائعا آخر للأجيال الحالية والمقبلة. ولا وقت أفضل من الوقت الحاضر. كما أن جائحة كورونا، رغم صعوبتها، تمثل هي أيضا فرصة لمساندة تعافٍ شامل وقادر على الصمود يمكنه خلق فرص عمل أفضل مع التصدي، في الوقت ذاته، للدمار السريع الذي خلفته الجائحة والتحديات الأطول أمدا. والواقع أن العديد من حكومات المنطقة أظهرت مرونة تتسم بالابتكار في مواجهة هذه الأزمة، حيث اتخذت بعض أسرع المبادرات التي شهدتها العقد الماضي. إذ تم توزيع تحويلات نقدية طارئة على وجه السرعة لصالح الفقراء والمستضعفين في مصر والأردن والمغرب وتونس والصفة الغربية وقطاع غزة. ويجسد هذا العمل بنواحٍ عديدة القول المأثور، “إذا صدق العزم، وضح السبيل”. ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ليست بالاستثناء.

وتتطلب إعادة تصور تعافٍ جديد إصلاحات شجاعة ومجدية سياسيا في الوقت ذاته، وكل ذلك يبدأ بعقد اجتماعي جديد. ويرى هذا التقرير أنه يجب على الحكومات إعادة تشكيل علاقاتها مع القطاع الخاص، والعمال، وعلى القدر نفسه من الأهمية مع المرأة. ويجب أن يحل العقد الاجتماعي الجديد محل مشاركة الدولة بتنظيم عادل وإنفاذه بشفاافية. فبدلا من أن تكون الدولة نشطة في القطاعات الاقتصادية، يجب أن تطلق العنان لقطاع خاص قادر على المنافسة جيد التنظيم. وبدلا من السيطرة على تحولات العمال من خلال قانون للعمل مُصمّم للقرن التاسع عشر، يجب على الدولة إعادة النظر في برامج الحماية الاجتماعية وسوق العمل. وبدلا من حماية إرث بعض الأعراف التاريخية والاجتماعية، يجب أن تكون الدول في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الوصي الأمين على المساواة بين الجنسين.

والحقيقة هي أن شباب هذه المنطقة المغممة بالحيوية هم من يمهدون الطريق بالفعل. فهم لا يواصلون فرض آمالهم وإرادتهم على حكومات المنطقة فحسب، بل إنهم يبدعون أيضا ويتحملون المخاطر في السوق. ويعرض هذا التقرير قصص سبعة رواد أعمال من الشباب من حوض البحر المتوسط إلى الخليج، حيث قاموا ببناء شركات وخلقوا فرص عمل - لا سيما في المجال الرقمي - على الرغم مما يحيط بهم من ظروف شاقة. فنسجم

أصوات شاب أردني أنشأ منصة إلكترونية تشجع جودة التعليم، ورائدة أعمال في مجال تصنيع المواد الغذائية من الضفة الغربية تدعو إلى تمكين المرأة، ومصنّع مشروبات تونسي مبتكر، وشاب مغربي أنشأ نظاماً آمناً للسيارات لتقاسم تكلفة الانتقال بالسيارة، ومطورة مصرية متحمسة أنشأت منصة لتوصيل المستحضرات الصيدلانية، ورائدة أعمال لبنانية تعمل منصتها على تحسين ربحية المطاعم وخبرات تناول الطعام في مختلف أنحاء العالم، وشاب سعودي أنشأ تطبيقاً يساعد النساء وغيرهن من العملاء على تنفيذ المهام الصغيرة.
إن الشباب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا ينتظرون أحداً.

فريد بلحاج

نائب الرئيس لشؤون منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
البنك الدولي

شكر وتقدير

إن التقرير الرئيسي الصادر عن إدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عام 2022 بعنوان وظائف لم تتحقق: إعادة تشكيل دور الحكومات تجاه الأسواق والعمالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو نتاج عمل مكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وقطاع الممارسات العالمية للحماية الاجتماعية والوظائف بالبنك الدولي. بدأ العمل في هذا التقرير تحت قيادة رباح أرزقي (رئيس الخبراء الاقتصاديين السابق لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، واستكمل تحت الإشراف العام لروبرت جاتي (رئيسة الخبراء الاقتصاديين الحالية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) وإيان ووكر (مدير مجموعة الوظائف). وشارك في إعداد التقرير عاصف م. إسلام ودلال موسى وفيدريكا ساليولا.

ويتقدم الفريق بالشكر إلى ماهو هاتاياما على عملها في مجال "تنظيم العمل" (انظر ورقة العمل المخصصة لهذا التقرير المعنونة "إعادة النظر في لوائح سوق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" [هاتاياما 2021]) والمساعدة التي قدمتها طوال فترة إعداد التقرير. ويتقدم الفريق أيضا بالشكر إلى المتعاونين من فريق المنافسة بقطاع الممارسات العالمية للتنموية والابتكار، ومن بينهم سيدو داودا، وجراسيلا ميراليس مورسيجو، وجورجيانا بوب، وعزة رسلان، على جمع وتحليل بيانات اللوائح التنظيمية لأسواق المنتجات (انظر ورقة المعلومات الأساسية المعنونة "اللوائح التنظيمية التقييدية بوصفها تحديا للمنافسة والإنتاجية والوظائف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: سد الفجوة" [داودا وآخرون، قيد الإصدار]) ولما قدموه من مساعدة في وضع تصور للروابط بين التنافسية في السوق والمنافسة ونواتج الوظائف. ويعبر الفريق عن امتنانه لماريانا فيولاز وهيرنان وينكلر لما قاما به من عمل بشأن محتوى المهارات في الوظائف وعلى عملهما في وضع تصور للبرنامج الرئيسي من خلال استعراض المفاهيم وبدء العمل البحثي. ويتقدم الفريق بالشكر إلى هشام جابي على عمله في دراسات الحالات السبع، ورواد الأعمال الشباب الذين عرضوا قصصهم ومعلوماتهم من مختلف أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: مصر والأردن ولبنان والمغرب والسعودية وتونس والصفة الغربية. ويتقدم الفريق بالشكر إلى جوسيب بيرتولا على مساعده في وضع تصور للاقتصاد السياسي في هذا التقرير الرئيسي. ويتوجه الفريق بالشكر أيضا إلى مجموعة تقرير المرأة وأنشطة الأعمال والقانون على ما قدمته من دعم في تحليل القوانين المتعلقة بالمساواة بين الجنسين. وأخيرا، يشكر الفريق شيماء ياسين على عملها في تحليل أسواق العمل.

ويتوجه الفريق بالشكر أيضا على الإسهامات والملاحظات التقييمية أثناء مراحل المفاهيم والمراجعة اللاحقة من أنجيلا إليز أسي، وأندريا بارون، وكاتلين بيجل، وأنوش بيزانين، ودوروثي بوكانفوسو، وكامل براهام، وهنا بريكسي، وليلى داغر، وأندرياس إيبهارد، وأحمد جلال، ودورينا بيتيفا جورجيفا، وألفارو جونزاليز، وكارين جرون، وأرفو كودو، وبراكاش لونجاني، ومحمد علي مرواني، ودينيس ميديفيدف، ودينو ميروتو، ومصطفى نابلي، وكريستوبال ريدو-كانو، ويوب ريكز، وخافيير سانتشيز-ريزا، وتي ترومبيك، وهوليا أولكو، ومايكل بيرر. ويشكر الفريق أيضا دانيال ليدرمان ومديرو مكاتب منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عصام أ. أبو سليمان وجيسكو إس. هنتشل وساروج كومار جاه ومارينا ويس على ما أبدوه من إسهامات ومساندة.

وقدم فريد بلحاج (نائب رئيس البنك الدولي لشؤون المنطقة) وميكل روتكوفسكي (المدير العالمي، الحماية الاجتماعية والوظائف) توجيهات وملاحظات مفيدة. ويتقدم الفريق بالشكر للمناقشين وغيرهم من المشاركين في حلقة العمل التي عقدها المؤلفون في شهر مايو/أيار 2021 على ملاحظاتهم التقييمية القيمة. ويتقدم الفريق بالشكر لمجموعة الوظائف بالبنك الدولي على ما أجرته من مشاورات مكثفة. ويتقدم الفريق أيضا بالشكر للمشاركين في ورشة العمل التشاورية الافتراضية التي نظمها مركز التكامل المتوسطي ومركز السياسات للجنوب الجديد في يونيو/حزيران 2021، والمنظمين جوليا مار شيسيني وبلانكا مورينو-خودسون.

وأخيرا، وليس آخرا، يشكر الفريق فريق إنتاج النشر على رفعه هذا التقرير إلى مرحلته النهائية - ويضم ستيف بازدان لإدارة إنتاج التقرير ونانسي موريسون لتحرير المخطوطة، وكذلك جيهان الخوري روبردر وكريستيل الصانع لتصميمهما التقرير وإنشاء الرسوم التوضيحية الإبداعية. وقدم الدعم الإداري هاريفيرا راوبليسون وسواتي رايشودوري.

المراجع

Dauda, Seidu, Graciela Miralles Murciego, Georgiana Pop, and Azza Raslan. Forthcoming. "Restrictive Regulation as a Challenge for Competition, Productivity, and Jobs in the MENA Region: Closing the Gap." Background paper for *Jobs Undone: Reshaping the Role of Governments toward Markets and Workers in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington, DC.

Hatayama, Maho. 2021. "Revisiting Labor Market Regulations in the Middle East and North Africa." Jobs Working Paper 64, World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36887>.

نبذة عن المؤلفين

عاصف م. إسلام هو خبير اقتصادي أول بمكتب رئيس الخبراء الاقتصاديين لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالبنك الدولي. وقد وضع إسلام مؤلفات عن مجموعة واسعة من القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، مع التركيز على القطاع الخاص. ونُشرت له أعمال في مجالات مُحكمة عن ريادة الأعمال والتكنولوجيا والعمل غير الرسمي والمساواة بين الجنسين. وشارك في إعداد العديد من التقارير، بما في ذلك تقرير عن التنمية في العالم 2019: الطبيعة المتغيرة للعمل وما الذي يعوق القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟ الدروس المستفادة من الدراسة المسحية لمؤسسات الأعمال. ويحمل درجة الدكتوراه في الاقتصاد التطبيقي من جامعة ماريلاند بكوليدج بارك.

دلال موسى خبيرة اقتصادية في قطاع الممارسات العالمية للحماية الاجتماعية والوظائف بالبنك الدولي، وتركز على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد عملت في عمليات بالعديد من بلدان المنطقة ومنطقة أفريقيا جنوب الصحراء، مع التركيز على المجالات المتصلة بالحماية الاجتماعية وسوق العمل والشمول المنتج. وأطلقت العديد من المسوح لرصد الطلب على الأيدي العاملة والمهارات في القطاع الخاص، فضلا عن تأثير جائحة كورونا على الشركات. وانضمت إلى البنك الدولي كمهنية شابة وهي حاصلة على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة باريس 1- بانثيون السوربون في فرنسا والجامعة الكاثوليكية بلوفان في بلجيكا.

فيدريكا سالويلا كبيرة خبراء اقتصاديين بقطاع الممارسات العالمية للحماية الاجتماعية والوظائف في البنك الدولي. وكانت المدير المشارك في الفريق الأساسي الذي أعد تقرير عن التنمية في العالم 2019: الطبيعة المتغيرة للعمل. وفي ظل قيادتها الفكرية، تم نشر العديد من التقارير العالمية للبنك الدولي، بما في ذلك تقارير في سلسلة تمكين أنشطة الزراعة ووضع المعايير المرجعية للمشتريات العامة. وقد نشرت في مجلات مُحكمة، بما في ذلك دراسات عن إنتاجية الشركات، وسلاسل القيمة العالمية، وتأثير اللوائح التنظيمية على النمو والمنافسة. كما ساهمت في العديد من تقارير البنك الدولي، بما في ذلك تقرير البيئة من أجل ريادة الأعمال النسائية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والنمو الذهبي: استعادة بريق النموذج الاقتصادي الأوروبي. وتحمل سالويلا درجة الدكتوراه في الاقتصاد مع مرتبة الشرف ودرجة البكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة روما، لا سابينزا.

موجز وافٍ

بعد عقد من انطلاق الشرارة الأولى للربيع العربي، لا تزال نسبة كبيرة من السكان الأصحاء القادرين في سن العمل مُستبعدة من قوة العمل ومن التوظيف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويتضح هذا بجلاء في أوضاع الشباب والنساء. فنحو شاب واحد من بين كل ثلاثة شباب (32%) في الفئة العمرية 15-24 عاما في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يقع خارج دائرة العمل أو التعليم أو التدريب. ومعدل البطالة بين الشباب في المنطقة هو الأعلى في العالم - يقدر بنحو 26% (حتى عام 2019) - وهو مستمر على ذلك طوال العقدين الماضيين. وتتفاوت نسبة العمالة غير الرسمية (التي تُعرّف بأنها تفتقر إلى اشتراكات الضمان الاجتماعي، سواء للمعاشات التقاعدية أو الإعاقة أو المرض أو المخاطر الأخرى) داخل المنطقة لكنها لا تزال مرتفعة بشكل ملحوظ. وتشير التقديرات إلى أن نسبة العمالة غير الرسمية تصل إلى 77% من إجمالي العمالة في المغرب، و69% في مصر، و64% في الضفة الغربية وقطاع غزة، وحوالي 16% في البحرين. كما أن القيود المفروضة على النساء في سوق العمل مازالت قائمة. ولا تزال مشاركة النساء في القوى العاملة التي تبلغ في المتوسط نحو 20% هي الأدنى على مستوى العالم. وأخيرا، فإن الوظائف المتاحة ليست ووظائف المستقبل بشكل قاطع. ويحلل هذا التقرير محتوى مهام الوظائف، ويخلص إلى أن العمال في بلدان المنطقة التي أُتيحت عنها بيانات، ومنها مصر والأردن وتونس، يؤدون مهام قليلة للغاية تتطلب مهارات غير روتينية للتعامل مع الآخرين ومهارات تحليلية، وهذه هي ووظائف المستقبل سواء في القطاع العام أو الخاص.

هذه الأوضاع، التي كانت قائمة من قبل، تتضخم الآن بسبب تداعيات جائحة فيروس كورونا. فقد دمرت الجائحة الشركات وخفضت الوظائف، وتدفع ملايين المواطنين إلى دائرة الفقر في المنطقة، وأصبح تأثيرها على العمال الشباب والنساء مثيرا للقلق. كل هذا يهدد بحدوث انتكاسة لسنوات من الإصلاحات.

وعلى الرغم من التحديات الهائلة، فإن شباب هذه المنطقة المفعمة بالحياة لا تُثبط همهم وهم بالفعل يشقون مسارات مضيئة. فهم لا يواصلون فرض آمالهم وإرادتهم على حكومات المنطقة فحسب، بل إنهم يبدعون أيضا ويحتملون المخاطر في السوق. ويعرض هذا التقرير قصص سبعة رواد أعمال من الشباب من حوض البحر المتوسط إلى الخليج، حيث قاموا ببناء شركات وخلقوا فرص عمل - لا سيما في المجال الرقمي - على الرغم مما يحيط بهم من ظروف شاقة. ويتراوح رواد الأعمال الواردة قصصهم في دراسات الحالة من شاب أردني أنشأ منصة إلكترونية تشجع جودة التعليم، ورائدة أعمال في مجال تصنيع المواد الغذائية تدعو إلى تمكين المرأة في الضفة الغربية، إلى مصنع مشروبات تونسي مبتكر، وشاب مغربي أنشأ نظاما آمنا لركوب السيارات، ومطورة مصرية متحمسة أنشأت منصة لتوصيل المستحضرات الصيدلانية، ورائدة أعمال لبنانية وجدت وسيلة لتحسين تجربة تناول الطعام في مختلف أنحاء العالم، وشاب سعودي أنشأ تطبيقا يساعد النساء وغيرهن على تنفيذ المهام الصغيرة بأمان. ويجب على حكومات المنطقة أن تتجنب عقدا ضائعا آخر للأجيال الحالية والمقبلة. لقد حان الوقت لتحقيق الإمكانيات الاقتصادية لقوة عاملة متنامية تتسم بالكفاءة والطموح. فإن لم يتحقق ذلك الآن، فمتى يتحقق؟

ينظر هذا التقرير إلى المسألة من منظور أوسع ويسأل: لماذا لم يتم التصدي لتحدي الوظائف؟ للإجابة عن هذا السؤال، يستخدم التقرير إطارا شاملا لبحث الوظائف في المنطقة، مع التركيز بشكل خاص على الطلب على الأيدي العاملة وخلق المزيد من الوظائف المنتجة. ولعل ذلك، يعتمد التقرير على عدة مصادر جديدة للبيانات. وبالإضافة إلى هذا التحليل المتعمق لسوق العمل وأداء الاقتصاد الكلي في المنطقة، يقدم التقرير ثلاثة إسهامات رئيسية.

أولا، يقدم إطار المفاهيم بالتقرير نهجا لشرح كيفية تأثير أسواق المنتجات في المنطقة على نواتج سوق العمل. ويشير هذا النهج إلى أن عدد الوظائف وجودتها يتوقفان على سهولة دخول الشركات إلى الاقتصاد ونموها وخروجها منها، أي ما يسمى بالتنافسية في السوق. ويفتقر معظم اقتصادات المنطقة إلى التنافسية في السوق. ويؤكد التقرير على أن الانتقار إلى التنافسية يجعل من الصعب على الشركات الجديدة أن تبدأ وتتوسع، وبالتالي لا يمكن أن تنمو العمالة بسرعة كافية لمواكبة نمو السكان في سن العمل.

ثانيا، يعرض هذا التقرير لمحة جديدة عن تطور القطاع الخاص على مر السنين، وذلك باستخدام جولتين اثنتين من مسح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال المتاحة لأول مرة لعدة اقتصادات في المنطقة. ويوضح التقرير أن الديناميكية المحدودة للسوق وضعف القدرات اللازمة لخلق فرص العمل مازالا يعملان على تقييض القطاع الخاص المتحجر بالمنطقة. ففي عام 2019، كان 6% فقط من الشركات التي شملتها المسوح في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا شركات ناشئة (عمرها خمس سنوات على الأكثر)، وانخفضت تلك النسبة في المتوسط بين عامي 2012 و2019. بالإضافة إلى ذلك، فإن نسبة منخفضة من شركات القطاع الخاص في المنطقة تستثمر في رأس المال المادي (الأصول الثابتة) أو في قواها العاملة. ولم تستثمر سوى شركة واحدة فقط من بين كل أربع شركات في المتوسط في رأس المال المادي حتى عام 2019. كما أن حجم الإنفاق على البحوث والتطوير بالمنطقة منخفض وأخذ في التراجع. وباستخدام مقياس الارتباط السياسي المتاح لأول مرة في مسح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال، يظهر هذا التقرير أن حوالي 8% من الشركات، في المتوسط، بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكدت أن المالك أو المسؤول التنفيذي الأول أو أكبر مدير

(أو أي من أعضاء مجلس إدارة الشركة) قد تم انتخابهم أو تعيينهم لشغل منصب سياسي في البلاد. وتتفاوت النسب فيما بين البلدان، حيث تصل أعلى نسبة إلى 28% من الشركات في تونس. وأخيراً، لا يزال القطاع الخاص في المنطقة يفرض حواجز أمام النساء. وتتعاكس أوجه القصور هذه أيضاً في أداء الاقتصاد الكلي في المنطقة. فقدر ضئيل فحسب من النمو الذي شهدته المنطقة مؤخراً جاء من نمو إنتاجية العمالة، وقدر ضئيل منه جاء من التغيير الهيكلي (تحرك العمال نحو قطاعات أكثر إنتاجية).

ثالثاً، يسلب التقرير الضوء على أهمية فهم السياسات واللوائح التنظيمية التي يمكن أن تعوق تنافسية السوق. واللوائح التنظيمية لأسواق المنتجات لها أهمية خاصة لأنها تؤثر على التكلفة التي تتحملها الشركات عند دخولها السوق، ودرجة المنافسة فيما بين الشركات القائمة بالفعل في هذه السوق. ويؤثر جمود هذه اللوائح التنظيمية أو مرونتها تأثيراً مباشراً على عدد الشركات التي تعمل، ونموها، وقدرتها على خلق فرص العمل. يعرض هذا التقرير أدلة جديدة على اللوائح التنظيمية لأسواق المنتجات في مصر والأردن والكويت والمغرب والسعودية وتونس والإمارات والصفة الغربية وقطاع غزة. ولأول مرة، تتيح البيانات المجمعّة عن اللوائح التنظيمية لأسواق المنتجات إجراء مقارنات مع مجموعتين من البلدان: 37 بلداً مرتفع الدخل و14 بلداً في الشريحة الأعلى للبلدان متوسطة الدخل.

ويكشف تحليل اللوائح التنظيمية لأسواق المنتجات عن ثلاثة جوانب تضعف القطاع الخاص وتحد من قدرة معظم بلدان المنطقة على تنافسية السوق. أولاً، لا يزال وجود الدولة من خلال الشركات المملوكة للدولة ملموساً، حتى في القطاعات التي يكون فيها المبرر الاقتصادي لذلك غير واضح ويمكن أن يستفيد القطاع المعني من مشاركة القطاع الخاص، مثل الصناعات التحويلية، وخدمات الإقامة والأغذية والمشروبات، والتجارة، والبناء والتشييد.

ثانياً، هناك قدر ضئيل من الحياد التنافسي الذي من شأنه تحقيق تكافؤ الفرص بين هذه الشركات المملوكة للدولة ونظيراتها من القطاع الخاص. ويؤدي قرب هذه الشركات المملوكة للدولة من الحكومات إلى المحسوبية والإعفاءات. فالحياد التنافسي يضعف بسبب وجود هيئات تعمل كجهات تنظيمية ومشغلة على حد سواء في العديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولا تزال هناك استثناءات ضريبية لصالح الشركات المملوكة للدولة. علاوة على ذلك، فإن المزايا التي تجنيها الشركات المملوكة للدولة من قربها من الحكومة تؤدي أيضاً إلى تفضيل حصول تلك المؤسسات على التمويل والدعم.

ثالثاً، لا تزال ضوابط الأسعار سائدة. حيث تتحكم جميع اقتصادات المنطقة التي خضعت للتحليل في أسعار المواد الغذائية الأساسية (كالحليب والخبز) وغاز البترول المسال. وكلها تقريباً تتحكم في أسعار البنزين والأدوية. وهذا أعلى بكثير من نسبة البلدان التي تفعل ذلك بين الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل (40%) والبلدان المرتفعة الدخل (10%). وغالباً ما ينظر إلى هذه الضوابط على أنها ركيزة على ركائز دولة الرفاهية، وهي تحد من الحوافز المشجعة على زيادة الإنتاجية والكفاءة. وفي الوقت نفسه، لا تزال آليات تقييم الأثر السليبي للوائح التنظيمية محدودة.

وبفحص هذا التقرير الدور التنظيمي للدولة من خلال بعدين إضافيين: لوائح العمل والضرائب، وقوانين تمايز بين الرجال والنساء. ويظهر التحليل أنه في بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تحد لوائح العمل - بما في ذلك مكافآت نهاية الخدمة العالية نسبياً - من قدرة الشركات على فصل العمال الحاليين أو تعيين عمال جدد، في حين أن نقص إعانات البطالة يضر بمن يفقدون وظائفهم. وضرائب العمل تُعد مرتفعة وتشكل نسبة كبيرة من الالتزامات الضريبية للشركات والعمال؛ والعقود المحددة المدة، التي من شأنها أن تتيح فرصاً للعمال الآخرين، ليست شائعة؛ ونطاق التغطية وإنفاذ الحد الأدنى للأجور محدود. عندما يتعلق الأمر بالقوانين المتميزة بين الجنسين، لا تزال النساء في المنطقة تواجه قوانين غير عادلة لا تمكنهن اقتصادياً، على الرغم من الإصلاحات التي تم تطبيقها في السنوات القليلة الماضية. ومن الناحية العملية، تواجه النساء مستويات متعددة من القيود القانونية وعدم المساواة في الدخول إلى أسواق العمل والمشاركة فيها.

وتتطلب إعادة تصور تعافٍ جديد إصلاحات شجاعة ومجدية سياسياً في الوقت ذاته، وكل ذلك يبدأ بعقد اجتماعي جديد. ويرى هذا التقرير أنه يجب تطبيق تنافسية الأسواق وتحسين فرص العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من خلال نهج متعدد الجوانب في ثلاثة مجالات رئيسية للإصلاح: (1) تحقيق تكافؤ الفرص في أسواق المنتجات، بالنظر إلى التواجد الكبير للدولة (اللوائح التنظيمية لأسواق المنتجات)؛ (2) إعادة تشكيل العلاقة بين الحكومة والعمال (لوائح سوق العمل وأنظمة الحماية الاجتماعية)؛ (3) تعزيز إشراك المرأة في جميع المجالات الاقتصادية (قوانين تراعي المساواة بين الجنسين). وتعتبر الإجراءات التدخلية على هذه الجبهات الثلاث ضرورية لوضع عقد اجتماعي جديد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الشكل موجز وافٍ-1).

الشكل موجز واف-1 نحو عقد اجتماعي جديد من خلال أسواق تنافسية

نحو عقد اجتماعي جديد



تحقيق تكافؤ الفرص
في سوق المنتجات بين
المؤسسات
المملوكة للدولة
ونظيراتها من
القطاع الخاص



إعادة تشكيل
العلاقة مع العمال
من خلال الاستعاضة
عن لوائح العمل
التقييدية بالحماية
الاجتماعية السليمة
وبرامج سوق العمل



إطلاق العنان
لإمكانيات المرأة من
خلال التمكين
الاقتصادي للقوانين

الجمع بين الإصلاحات الجريئة والتدرجية

استهداف السياسات واللوائح التنظيمية
الرئيسية مع إصلاح الصناعات والمهن الناشئة

يبدأ كل شيء بتحسين شفافية البيانات وقدراتها



المصدر: إعداد فريق التقرير الرئيسي.

في الوقت نفسه، وبالنظر إلى التحديات التي تواجه الاقتصاد السياسي في الاضطلاع بالإصلاحات وتنفيذها بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يرى التقرير أنه من المهم ترتيب الإصلاحات في تسلسل دقيق من أجل التشجيع على زيادة التنافسية في السوق، وفي بعض الأحيان اعتماد نهج تدريجي. وثمة نهج آخر ممكن لإيجاد مسار ذي جدوى سياسية للإصلاح يتمثل في التركيز أولاً على القطاعات الناشئة التي لا يوجد فيها سوى عدد قليل من الشركات، وحيث تتمتع جماعات المصالح بسلطة أقل، ومن ثم يقل تعطّل العمال الحاليين وأصحاب المصالح المكتسبة. ويمكن أن يسهل هذا التركيز ظهور مهن جديدة - بل يمكن أن تكون الأنشطة الجديدة مكتملة للوظائف القائمة بدلاً من أن تحل محلها. فالاقتصاد الرقمي والاقتصاد الأخضر مثالان جيدان على القطاعات الجديدة الآخذة في الظهور على وجه السرعة حيث يمكن للإصلاحات الإضافية أن تبدأ تحولات هيكلية. وأخيراً، وليس آخراً، فإن الطريق إلى التنافسية يحتاج إلى بيانات أفضل وشفافية أعلى، وهو ما يفتقر إليه معظم بلدان المنطقة، مما يحد من عملية وضع السياسات المستندة إلى الشواهد والتنفيذ الفعال.

المراجعة البيئية بيان المنافع البيئية

تلتزم مجموعة البنك الدولي بالحد من آثار أنشطتها على البيئة. ودعمًا لهذا الالتزام، نستغل خيارات النشر الإلكتروني وتكنولوجيا الطبع عند الطلب، والموجودة في مراكز إقليمية حول العالم. وتتيح هذه المبادرات معاً تقليل مرات الطباعة وتقليص مسافات الشحن، بما يؤدي إلى الحد من استهلاك الورق، واستخدام الكيماويات، وانبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري، والنفايات.

وتلتزم هذه المطبوعة بالمعايير الموصى بها لاستخدام الورق التي وضعتها مبادرة الصحافة الخضراء. وتُطبع أغلب كتبنا على ورق مُوثَّق من مجلس رعاية الغابات، وتحتوي كلها تقريباً على محتوى معاد تدويره بنسبة 50-100%. والألياف المعاد تدويرها في أوراق كتبنا إما غير مُبيضة أو مُبيضة باستخدام عمليات خالية تماماً من الكلور، أو خالية من الكلور المعالج، أو خالية من الكلور الأولي المعزز. وللمزيد من المعلومات عن فلسفة البنك البيئية، يمكن الرجوع إلى الموقع التالي:

<http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>



بعد مرور عَقدٍ على اندلاع أحداث الربيع العربي، لا تزال منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تعاني من محدودية خلق المزيد من فرص العمل ذات النوعية الأفضل. ويواجه الشباب حالة من البطالة وتعطل القدرات. أما من يعثرون على فرص عمل، فإن العمل ينتظرهم في القطاع غير الرسمي. ولا يحاول سوى القليل من النساء دخول عالم العمل. في الوقت نفسه، فإن فرص العمل المتاحة ليست من قبيل وظائف المستقبل. وتتفاقم نواتج سوق العمل هذه بسبب جائحة فيروس كورونا.

ويستكشف تقرير وظائف لم تتحقق: إعادة تشكيل دور الحكومات تجاه الأسواق والعمالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سبل الخروج من هذا الجمود، وذلك بالاستفادة من البحوث الأصلية، وبيانات المسوح، والدراسات واسعة النطاق، وأصوات رواد الأعمال الشباب من المنطقة. ويخلص التقرير إلى أن أحد الأسباب البارزة للتحدي الذي لم تتغلب عليه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مجال توفير فرص العمل هو الافتقار إلى تنافسية الأسواق في القطاع الخاص الرسمي. فالقليل من الشركات بالمنطقة يدخل السوق، والقليل منها ينمو، والشركات التي تخرج من السوق ليست بالضرورة هي الأقل إنتاجية. علاوة على ذلك، لا تستثمر الشركات في المنطقة إلا القليل في رأس المال المادي، أو رأس المال البشري، أو البحث والتطوير، وعادة ما يكون لها ارتباطات سياسية. وعلى المستوى الكلي، كان النمو الاقتصادي متواضعا، وإنتاجية العمالة لا تحركها تغييرات هيكلية، كما تراجع نصيب الفرد من نمو رصيد رأس المال.

وتظهر الشواهد الجديدة التي تم تجميعها لهذا التقرير أن غياب الديناميكية يرجع إلى انتشار الشركات المملوكة للدولة، التي تعمل في قطاعات لا يوجد فيها مبررات اقتصادية تُذكر للنشاط العام وتتمتع بمعاملة تفضيلية، حيث تستهين بمبادئ الحياد التنافسي. وفي الوقت نفسه، تزيد لوائح العمل من جمود الأسواق، في حين تقيد القوانين التي تراعي المساواة بين الجنسين إمكانات المرأة.

ويطلب تغيير هذا الواقع أن تعيد الدولة تشكيل علاقتها بالأسواق، وبالعمال، وبالمرأة. كما يجب على المنطقة تهيئة تكافؤ الفرص بين الشركات المملوكة للدولة والقطاع الخاص، والاستعاضة عن أوجه الجمود في العمالة ببرامج ملائمة للحماية الاجتماعية وسوق العمل، وإزالة الحواجز التي تحول دون مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي. ويمكن للحكومات أيضا تشجيع قطاعات ومهن جديدة، مما يؤدي تدريجيا إلى تعزيز التنافسية في الأسواق وخلق فرص العمل. ويجب أن تعتمد جميع الإصلاحات على تحسين قدرات البيانات وشفافيتها من أجل وضع عقد اجتماعي جديد بين الحكومات والشعوب في المنطقة.