

## خلق (100) مليون فرصة عمل لقوة عاملة تتسارع بالنمو

خلال العقدين القادمين، سوف تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مينا) تحدياً غير مسبوق. ففي عام 2000 بلغ إجمالي عدد القوة العاملة في المنطقة (104) مليون شخص، ويتوقع لهذا الرقم أن يرتفع ليصبح (146) مليوناً في العام 2010 و(185) مليوناً في العام 2020. معنى ذلك أنه يتعين على اقتصادات المنطقة توفير (80) مليون فرصة عمل جديدة خلال العقدين القادمين. ومع معدل البطالة البالغ الآن نحو 15%، يبدو أن الهدف الأكثر طموحاً، المتمثل باستيعاب الأعداد العاطلة عن العمل فضلاً عن إيجاد الفرص لتوظيف الوافدين الجدد إلى سوق العمل، يعني الحاجة إلى خلق ما يقارب من (100) مليون فرصة عمل مع حلول العام 2020، أي مضاعفة مستوى التوظيف الحالي على امتداد العقدين الأولين من القرن الحادي والعشرين.

إن مستقبل الحياة الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سوف يتحدد، بدرجة لا يُستهان بها، من خلال مصير أسواق العمل فيها. فالعوائق التي ينبغي تخطيها هائلة، وتعقيداتها مثبتة للهمة، إلا أن تكلفة التراخي عن القيام بعمل ما، مقابل الفوائد التي يحققها وجود أسواق عمل تتصف بالدينامية، ليؤكد على ضرورة التصرف بسرعة وبعزم.

إنّ الفعالية الاقتصادية والحياة الكريمة للعمال سوف تتضرر إن استمرت الاتجاهات الحالية بفعل ارتفاع البطالة وانخفاض الإنتاجية. ومن ناحية ثانية، فإنه إذا تحسنت نتائج أسواق العمل، سوف يزداد النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ويتسارع رافعاً معه المستويات المعيشية للسكان عبر هذه المنطقة.

يذهب هذا التقرير إلى أنّ مجابهة تحدي العمالة يتطلب إجراء تحولات في الهياكل الاجتماعية والاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إنّ هذه المنطقة بحاجة إلى نمط جديد للتنمية يقوم على إعادة تنشيط القطاع الخاص، وعلى تحقيق اندماج أكبر مع الاقتصاد العالمي وإدارة أفضل للثروة النفطية. إنّ هذه العوامل الدافعة باتجاه تحقيق النمو وخلق فرص العمل في المستقبل تتطلب وضع الأسس لنظم حكم أفضل. فضلاً عن ذلك، فإنّ هذه التحولات تستوجب قيام عقد اجتماعي جديد.

## تطور العقد الاجتماعي بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

نشأ عن "العقود الاجتماعية" التي عرفت دول المنطقة منذ استقلالها مؤسسات ومصالح وأنماط وممارسات اتسمت بالاستمرارية وشكلت المعوقات والحوافز التي تواجهها الآن حكومات المنطقة في سعيها لمواجهة شتى التحديات المؤيدة لسياسة الإصلاح والمعارضة لها. لقد حدّدت هذه العقود الاجتماعية علاقة الدولة بالقوى العمالية على امتداد المنطقة، كما حدّدت التوقعات والالتزامات التي ثبت ترسخها بشكل عميق. كما أنه لا يزال لها حضور قوي في الحوارات الجارية حول الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية، على الرغم من أنّ تأثيرها على مستوى العمالة والأجور وظروف العمل، وعلى الاستثمار الخارجي والتجارة والأداء الكلي للاقتصاد، بات سلبياً. إنّ فهم ما تتطوي عليه

العقود الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - أصولها، وتطوراتها، والنتائج التي تراثت على هذه التطورات، وتأثيراتها على أسواق العمل - هو أمر حيوي عند محاولة تقييم آفاق سوق العمل واحتمالاته.

لقد اكتسبت، خلال الفترة منذ الأربعينات وحتى السبعينات، العقود الاجتماعية في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا معالم متميزة، وترتيبات مؤسسية، وسياسات عامة، وحوارات، وأنماط لعلاقات الدولة بالمجتمع، كان من أبرز ملامحها:

- تغليب اعتبارات العدالة وإعادة توزيع الثروة في السياسات الاقتصادية والاجتماعية.
- الانحياز إلى فكرة تحكّم الدولة بدلاً من السوق في إدارة الاقتصاد القومي.
- تبني سياسات التصنيع كبديل للاستيراد وحماية الأسواق المحلية من المنافسة العالمية.
- الاعتماد على الدولة في التخطيط الاقتصادي وتحديد الأولويات الاقتصادية.
- تبني رؤية شمولية لدور الدولة في تحقيق الرفاه وتوفير الخدمات الاجتماعية.
- النظر إلى الساحة السياسية على أنها تعبير عن "الوحدة العضوية للأمة" وليس على أنها ميدان للمنافسة السياسية أو تراكم للخيارات المتناقضة.

## العقد الاجتماعي حقق مكاسب مبكرة

على الرغم من الاضطرابات التي صاحبت قيام وتثبيت العقود الاجتماعية في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإنّ الحقب التالية شهدت معدلات متميزة وغير مسبوقه في النمو الاقتصادي وباللتمة الاجتماعية. فبين السنوات 1965 و1985، كانت معدلات النمو الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من بين أعلى المعدلات في العالم حيث بلغت في المتوسط نحو 3,7 في المائة للفرد سنوياً. كما حققت تلك العقود الاجتماعية انخفاضاً في مستويات الفقر وفي عدم التساوي بتوزيع الدخل. وبدت المكاسب الاجتماعية من جرائها هائلة بما صاحبها من انخفاض في معدلات الوفيات وزيادة في المتوقع من سنوات العمر، وارتفاع في معدلات الالتحاق بالمدارس ومستويات الإلمام بالقراءة والكتابة.

وقد كان لهذه النتائج آثار سياسية هامة، إذ أنها عززت آليات إعادة توزيع الثروة، التي حافظت بدورها على الرفاه لشرائح واسعة من سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ممّا رسخ شعبية وقبول هذه السياسات بين الأطراف الاجتماعية التي تعتبرها حكومات المنطقة بالغة الأهمية. ومنذ الستينات مروراً بالثمانينات، برزت هذه الفئات كمجموعات مستفيدة في ظلّ نظم الاقتصاد السياسي التي انبثقت عن العقود الاجتماعية القائمة على فكريتي التدخل في الاقتصاد وإعادة توزيع الدخل. لقد ساعدت مكاسب الرفاه الاجتماعي أيضاً على ترسيخ "صفقة القبول بالشمولية والتسلط" في المنطقة، وهي الصفقة التي قايض بموجبها المواطنون قبول القيود والمكبلات على حقهم في المشاركة السياسية بمكاسب تؤمّن أوضاعهم الاقتصادية وتوفّر لهم الخدمات والمنافع الاجتماعية.

## العقد الاجتماعي يعاني الإجهاد خلال الثمانينات والتسعينات

غير أنه بمرور الزمن، أخذت الفجوة، بين الترتيبات والتوقعات المؤسساتية المترسّخة وبين تردّي قدرة الحكومات على الوفاء بالتزاماتها في تحقيق الرفاه الاجتماعي، تزداد اتساعاً. وقد ظهر جلياً، منذ مطلع الثمانينات، عجز العقد الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عن المحافظة على المكاسب الاقتصادية التي تحققت خلال العقود الزمنية السابقة. ومع نهاية الثمانينات، تحوّلت هذه الحالة إلى أزمات اقتصادية كبيرة بدأت بتدهور أسعار بيع النفط، وتناقص الطلب على العمالة المهاجرة، وتدني تحويلات العمال من الخارج.

وفي استجابة منها لهذه الصعوبات الاقتصادية المتصاعدة، تبنت معظم حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نوعاً من برامج الاستقرار الاقتصادي. وقد اتّسمت هذه السياسات بالحذر والتدرّج، إلا أنه، في ظلّها، شهدت المنطقة بأجمعها تقليصات في الأموال المخصّصة للمعونات والدعم، وتخفيضات في حجم الإنفاق الحكومي، وإصلاحات في أنظمة أسعار صرف العملات. ومع بداية التسعينات، بدأت هذه الإصلاحات في تحقيق نتائج إيجابية، فانخفضت مستويات الدين العام، وتمت السيطرة على تضخم الاسعار، كما كان أداء الاقتصاد الكلي في المتوسط مرضياً.

وفضلاً عن ذلك، فقد شرعت حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في تنفيذ عملية انتقال تدريجية وانتقائية، من مجرد تحقيق الاستقرار الاقتصادي إلى إجراء تعديلات هيكلية، وهي خطوة لقيت تشجيعاً قوياً من المؤسسات المالية الدولية. وتشكل هذه الإجراءات التي اتخذتها حكومات المنطقة معالم معروفة في إعادة هيكلة الاقتصاد. من ذلك؛ خصخصة المشروعات المملوكة للدولة، والإصلاحات الضريبية، وتحرير التجارة، وإعادة النظر في القيود التنظيمية، وتعزيز القواعد المؤسساتية لاقتصاد السوق.

غير أنّ تطبيق هذه الخطوات الإصلاحية بقي متقطّعاً، مشوباً بالتردّد، وغير مكتمل. وقد أسهم ذلك في جعل استعادة المنطقة لانتعاش اقتصادياتها ضعيفاً في العموم خلال التسعينات. وخلال الخمسة عشر عاماً الماضية، بلغ متوسط نموّ الناتج المحلي الإجمالي للفرد 1 في المائة سنوياً، كما بقيت إنتاجية العامل ضعيفة في حين ارتفعت معدلات البطالة.

### **ظهور نتائج ضعيفة في أسواق العمل في التسعينات**

في الوقت الذي يتّجه فيه معدّل النموّ السكاني في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نحو الانخفاض، فإنّ ضغوط الزيادة السكانية فيها تبقى مرتفعة. فبين العام 1990 والعام 2000، وبمعدّل زيادة سنوي بلغ في المتوسط 2,2 في المائة، ارتفع عدد سكان المنطقة بنحو (6,1) مليون شخص سنوياً بالمقارنة بنحو (4,6) مليون شخص سنوياً في السبعينات و(6,7) مليون شخص سنوياً في الثمانينات. وفي العقد الحالي، على الرغم من أنّ عدد السكان يزيد بمعدّل سنوي أقل وهو 2 في المائة، إلا أنّ المنطقة ما تزال تضيف إلى عدد سكانها أكثر من (6) ملايين شخص في كلّ سنة. غير أنّه من الممكن القول بثقة أنّ حقبة الزيادة الهائلة في أعداد سكان المنطقة قد ولّت، كما أنّ الشواهد تدلّ على أنّ اتجاهات معدّلات النموّ السنوي للسكان تسير على امتداد المستقبل المنظور نحو الانخفاض.

**من عبء ديموغرافي إلى هبة ديموغرافية**

إنّ النضج الطارئ على الهيكل العمري للسكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد أحلّ هذه المنطقة مع نهاية القرن العشرين في موقع فريد. فبين عامي 1990 و2020 سوف يتجاوز النموّ الطارئ على فئات السكان النشطة اقتصادياً (الأعمار بين 15 و64 سنة) نموّ الفئات المعالة اقتصادياً بمعدل يفوق نظيره في أيّة منطقة أخرى. وكما يظهر من تجربة دول شرق آسيا، فإنّ هذا التباين- المسمّى بالهبة الديموغرافية - يتيح لدول المنطقة فرصة تسريع نموّها الاقتصادي من خلال تراكم أسرع لعوامل الإنتاج.

إنّ انخفاض معدلات الإعالة يدلّ ضمناً على إمكان تحقيق مستويات عالية للإدخار والاستثمار. إنّ النموّ السريع في قوى العمل، وبخاصّة مع ارتفاع مستويات التعليم وتوقعات حياة أطول، من شأنه أن يزود اقتصادات المنطقة بمعين أكبر من العمال المنتجين. وسوف يجد، نتيجة لذلك، صانعو السياسات في المنطقة أنفسهم أمام تحدّيات جديدة: إنّ هذه التغييرات الديموغرافية المستمرة سوف تفرض عليهم نقل تركيز الاهتمام من توفير الصحة والتعليم لفئات سكانية شابة إلى تسهيل فرص التوظيف وزيادة الإنتاج.

### تنامي سرعة ضغوط أسواق العمل منذ الثمانينات

إنّ القوى المحرّكة للهيكل الديموغرافي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، في الوقت الذي أوجدت فيه فرصاً للتوظيف والنموّ الاقتصادي، فإنّها أيضاً أوجدت ضغوطاً حادّة لم تشهد أيّة منطقة أخرى بالعالم مثيلاً لها في الفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. لقد نجم عن المعدّلات المرتفعة للزيادة السكانية في فترة ما بين الخمسينات والثمانينات ارتفاع أعداد السكان الذين هم في سنّ العمل. ومع ارتفاع نسبة هذه الشريحة من السكان منذ الثمانينات، نما عرض القوّة العاملة، وازدادت بمرور الزمن أعداد الوافدين الجدد إلى سوق العمل.

إنّ الضغوط التي يشكّلها الشباب في نموّ القوّة العاملة ظلّت في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عالية على الدوام. وسوف تشهد الحقبة بين 1990-2010 أشدّ ضغوط القوّة العاملة من الشباب ذكوراً وإناثاً. فمشاركة الإناث في العمل منذ الثمانينات تشكل، على وجه الخصوص، أحد أهمّ التطوّرات المؤثرة في حجم عرض العمالة في المنطقة وبالتركيبة الجنسية فيه. ولا يقتصر الأمر على دخول شباب من الجنسين بأعداد كبيرة لأسواق العمل. فهؤلاء هم، فضلاً عن ذلك، أكثر تعليماً بشكل متزايد نتيجة حرص حكومات المنطقة على تخصيص موارد مالية كبيرة للإنفاق على تراكم رأس المال البشري.

### تزايد البطالة وبقاء الأجور الحقيقية راكدة خلال التسعينات

إنّ تنامي المعروض من القوّة العاملة يشكّل إحدى القوى المؤثرة بشكل أساسي في نتائج سوق العمل بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وباعتبار أنّ مستوى العمالة يتحدّد وفقاً للتفاعلات ما بين العرض والطلب، فإنّ من غير الممكن تقديم تقويم كامل لأسواق العمل دون القيام بتقديرات للطلب على العمل، وذلك حسب ما تحدّده الأوضاع والسياسات الاقتصادية الداخلية والخارجية للمنطقة.

ومن وجهة النظر هذه، فإنّ قوّة الأداء الاقتصادي لهذه المنطقة قبل منتصف الثمانينات، ثمّ ما طرأ على الأداء من ضعف في المرحلة اللاحقة، قد انعكس بشكل كلي على نتائج سوق العمل.

من البديهي أنّه، إذا ازداد المعروض من العمل عن معدلات التوظيف، ارتفع معدّل البطالة. وعلى امتداد العقد الماضي، فإنّ النموّ في القوّة العاملة قد فاق الزيادة التي طرأت على فرص التوظيف في معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وترتّب على هذا أن غدت معدّلات البطالة في هذه المنطقة من الأعلى في العالم. وحسب تقديرات متحفّظة فإنّ نسبة البطالة في المنطقة يصل معدّلها إلى حوالي 15 في المائة من إجمالي القوّة العاملة. وهذه المشكلة تطال سائر بلدان المنطقة تقريباً، حتى أنّه مؤخراً شهدت الدول المصدرة للنفط، التي تكمل عادةً ما عندها من قوّة وطنية عاملة باستيراد العمالة من الخارج، معدّلات عالية من البطالة.

لقد تركّزت البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على الشباب من سكانها حيث تراوحت معدّلات البطالة بينهم من 37 في المائة من مجموع البطالة في المغرب، إلى 73 في المائة في سوريا، مع متوسط عام يبلغ 53 في المائة بالنسبة لجميع البلدان التي تتوقّر إحصاءات عنها. وهناك بُعد آخر لملفّ العمالة يتعلّق بالجنس، فمعدّلات البطالة بين الإناث على مستوى المنطقة ككلّ هي أكبر من نظيرتها بين الرجال بما يعادل 50 في المائة تقريباً.

إنّ النتائج الضعيفة لسوق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لم تقتصر على البطالة فحسب، بل شملت أيضاً الأجور الحقيقية. فالأجور الحقيقية قد ارتفعت بشكل محدود في بعض أقطارها فقط. أمّا في معظم هذه الأقطار، فإنها اتسمت منذ الثمانينات بالركود أو بالتراجع. وبالنسبة لإنتاجية العامل، التي هي الأساس لتحديد الأجر الحقيقي، فإنّها ارتفعت خلال التسعينات بأقلّ من أية منطقة أخرى في العالم، باستثناء منطقتي أوروبا ووسط آسيا اللتين شهدتا عمليات إعادة بناء اقتصادي هائلة.

## ترابط اتجاهات البطالة والإنتاج

أبرز انخفاض الطلب على العمالة تراخياً في درجة سرعة خلق الوظائف خلال التسعينات ممّا أسهم في ارتفاع البطالة. إنّ أهمّ مؤشّر في اتجاهات الطلب على العمل هو نموّ الإنتاج. إنّ درجة قوّة نموّ الإنتاج تعكس، كما تؤدّي في الوقت ذاته، إلى نموّ العمالة وقليل البطالة، وذلك لأنّ العمل عنصر أساس في عملية الإنتاج، وهو يسهم بشكل مباشر في زيادة الإنتاج. في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كما في غيرها من المناطق عموماً، تزامن النموّ الاقتصادي السريع مع انخفاض في مستويات البطالة، في حين أنّ تباطؤ النموّ الاقتصادي ظلّ، على الدوام، يعني ارتفاعاً في معدّلات البطالة. وهكذا فإنّ الوضع في هذه المنطقة خلال التسعينات يتلخّصّ في ضعف أداء الإنتاج مقارنةً بنموّ سريع في القوّة العاملة، فكانت المحصلة أنّ إنتاجية العامل تحسّنت قليلاً جداً، أو أنّه لم يطرأ عليها أيّ تحسّن إطلاقاً.

وعلى الرغم من الجهود التي بذلتها حكومات هذه المنطقة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، إلا أنّ تفهقراً طرأ على تراكم رأس المال، طبع حقبة الثمانينات واستمرّ خلال التسعينات، حيث سجّلت جميع دول المنطقة تقريباً معدّلات منخفضة في تراكم رأس المال الفعلي مقارنةً بالعقود السابقة. وترجع عدم استجابة القطاع الخاص لهذه الحالة بشكل قوي، إلى بطء وتراخي السياسات الإصلاحية.

ففي الوقت الذي أدت الإصلاحات الكلية والهيكلية المبكرة فيه إلى تحسين آفاق الاقتصاد إلا أن معظم دول المنطقة فشلت في متابعة جهودها الإصلاحية.

## الحكومات ما تزال هي المهيمنة على أسواق العمل

على مستوى الاقتصاد الجزئي، ترجع النتائج الضعيفة لسوق العمل، بدرجة كبيرة، إلى انخفاض الطلب على العمالة من القطاع العام وإلى تباطؤ نمو القطاع الخاص. فمعدلات البطالة هي الأعلى بالنسبة للوافدين الجدد إلى سوق العمل، من ذوي التعليم المتوسط وما فوق. وبالتالي، فإن العاطلين عن العمل هم بالضرورة من بين الذين ينتظرون الحصول على وظيفة رسمية في الحكومة بعد سنوات عرفت بالعمل المضمون من قبل القطاع العام. أما بالنسبة لغير الحائزين على تعليم نظامي، والذين بالتالي هم غير مؤهلين للتوظيف في القطاع العام، فإن معدلات البطالة بينهم أقل.

إن هيكل البطالة يشير إلى أن جزءاً مهماً منها يرجع إلى التوقعات العالية لنوعية العمل لدى الباحثين عن عمل من ذوي التعليم النظامي، كما يرجع أيضاً إلى تدني درجة تقييم هذه المؤهلات التعليمية من قبل القطاع الخاص ذلك أن التعليم النظامي استهدف جعل وظائف القطاع العام متاحة ولم يهتم ببناء المهارات. وعلى الرغم من أن التوظيف الحكومي جرى تقليصه خلال السنوات الأخيرة، إلا أن هيكل سوق العمل بقي مجزئاً. وما يزال الوافدون الجدد للسوق من المتعلمين يصطفون في طوابير انتظاراً للحصول على وظائف حكومية رغم تدني أجور الخدمة العامة وذلك بسبب المزايا الأخرى المصاحبة للتوظيف مع الحكومة مثل ضمان الوظيفة والرعاية الاجتماعية.

وعلى الرغم من أن معدلات الأجور الحقيقية تبدو مرنة، حيث أنها تتجه للانخفاض في فترات تباطؤ النمو الاقتصادي، إلا أن الدور المهيمن للحكومة في التوظيف من شأنه أن يفرض قوالب ثابتة في هيكل الأجور تشوّه دور الحوافز في سوق العمل. إن العائد المالي للتعليم النظامي في (وظائف) القطاع العام يشجع على الاستزادة من مؤهلات هذا النوع من التعليم، حتى إن كانت هذه المؤهلات لا تؤدي إلى زيادة إنتاجية من يحملها من العمال، وحتى مع تقييم القطاع الخاص لها بشكل متدنٍ. إن ما ينجم عن ذلك، من تركّز القوة العاملة المتعلمة في وظائف القطاع العام غير المنتجة، يفسر إلى حدّ بعيد المساهمة الضعيفة للرأس المال البشري في النمو الاقتصادي للمنطقة.

من جهة أخرى، كان أداء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا معقولاً نسبياً، فيما يتعلّق بمعدلات نسبة الفقر وعدم المساواة، مقارنةً بالمناطق الأخرى. ويرجع الفضل إلى حدّ كبير في ذلك لسياسات إعادة توزيع الريع من البترول من خلال المدفوعات للعمال أو زيادة التوظيف الحكومي. إن التوظيف الحكومي يعتبر أداة فعّالة نسبياً في التقليل من حدة الفقر، إلا أنه مع ذلك لا يُعتبر شبكة أمان فعّالة إذ أن معظم مزاياه تذهب إلى المتعلمين الذين لا يندرجون عادةً ضمن الشرائح الفقيرة. وفضلاً عن ذلك، فإن تكلفة التوظيف الحكومي المفرط تأخذ شكل تدنٍ في نمو الاقتصاد وتدهور بمعدلات الإنتاجية الأخرى، وهذه بدورها يمكن أن تحدّ على المدى البعيد من جهود مكافحة الفقر.

## إطلاق إمكانات خلق فرص العمل

إنّ مواجهة تحدّي خلق فرص العمل يتطلب مدخلاً شاملاً للإصلاح على الرغم من أنّ تحديد الأولويات وتسلسل السياسات الإصلاحية يختلف من بلد إلى آخر في ضوء أوضاعه الأساسية الخاصة، بما في ذلك نصيبه من الثروات الطبيعية، ودرجة تقدّم الإصلاحات المحققة فيه، ونوعية مؤسساته.

إنّ الحاجة إلى طريقة شاملة للإصلاح لا تقلل من قيمة التدرّج في تنفيذ برامج الإصلاح، كما أنّها تقلل من اعتبار أهمية تسلسل الإصلاحات بالطرق التي ترفع توقعات النجاح إلى الحدّ الأعلى. ولكنّها تكيف النظرة إلى ما تستدعيه الحاجة لإحياء الفرص الاقتصادية ولتأمين الحياة الكريمة لسكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إنّ هذه المنطقة تتطلّب تحوُّلاً على صعيد واسع في سياساتها الاقتصادية لتعزيز الدوافع الجوهرية للنمو الاقتصادي، ولخلق تطلّعات قابلة للتحقيق من حيث إيجاد فرص العمل لاستيعاب عشرات الملايين من الرجال والنساء الذين سينضمّون خلال العقود القادمة إلى القوى العاملة.

## نطاق وحدود التدخل في سوق العمل

إنّ إصلاح الإطار المؤسسي والتنظيمي يساهم في جعل أسواق العمل تؤدّي دورها بطريقة أفضل. إنّ السياسات التي يجري اقتراحها بهدف رفع الضغوط القائمة وتحقيق نتائج أفضل يجب أن تعالج عدم المرونة الذي يطبع الهياكل بما في ذلك دور الدولة كمصدر للتوظيف وكقائم على تنظيم سوق العمل. ومن أجل أن تصبح هذه السياسات فعّالة وقابلة للاستمرار، ينبغي أن يعاد النظر في الحوافز بما يجعلها تُوجّه العمل إلى القطاع الخاص، وبحيث تصبح معتمدة على اعتبارات العرض والطلب معاً. إنّ قائمة هذه السياسات تتراوح ما بين التناقص الطبيعي لأعداد الموظفين وتجميد الأجور، إلى إدخال تعديلات مهمّة على الأجور أو تقليص المزايا، وإلى إجراء تخفيضات مباشرة في النفقات من خلال تسريح العمال.

وإنّ إثبات إجراءات أكثر مرونة في التوظيف والتسريح من العمل هو من أهمّ قضايا السياسات ذات الصلة في إصلاح نظم العمل المؤثرة على القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ذلك أنّ هذه النظم تحدّ من فرص خلق الوظائف، وتقلل من المرونة بشأن القوة العاملة. ويعاني العمال، نتيجة لذلك، من فترات بطالة طويلة الأمر الذي يؤدي إلى تدني مهاراتهم وإلى فقدان ما اكتسبوه من خبرة في العمل. وترتفع كذلك معدلات البطالة التي يتعرّض لها النساء والشباب ممّا يحدّ من فرص المجموعات المحرومة في الخروج من دائرة الفقر. وبسبب قلّة فرص العمل في الاقتصاد المنظم، يجد العمال أنفسهم مدفوعين نحو القطاع غير المنظم الذي يفتقر إلى الرعاية الاجتماعية.

إنّ النتائج المستقاة من تجارب مشابهة تمّت محاكاتها تشير إلى أنّ التدخّلات الحكومية التي تمّ فحصها من شأنها أن تؤدي إلى نتائج إيجابية على مستوى العمل والاقتصاد الكلي، وإلى المساهمة في معظم الحالات في ارتفاع مستوى العمالة، والاستثمار الخاص، وزيادة النمو الاقتصادي على المدى البعيد. إنّ هذه التجارب التي تمّت محاكاتها تشير إلى أنّ هذه السياسات تتمم بعضها البعض، وأنّ النهج الشامل في المعالجة أفضل من الأسلوب التجزيئي في تحقيق أكبر الآثار. ومع ذلك، فإنّ التوظيف ونموّ المنافع المصاحب لأكثر برامج التدخل الحكومي شمولية تُعتبر متواضعة بالمقارنة بضخامة حجم فرص العمالة والتوظيف المطلوب خلقها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وهكذا فإنّ إصلاح أسواق العمل يُعدّ مكوناً ضرورياً في إصلاح السياسات الاقتصادية، إلا أنّه غير كافٍ لمواجهة تحدّي العمالة الذي تواجهه المنطقة الآن وعلى امتداد العقدين القادمين. وبينما توجد أولويات معيّنة في الإصلاح مشتركة بين مختلف دول المنطقة، مثل تقليص دور القطاع العام في سوق العمالة، فإنّه مع ذلك تختلف أهميّة وأثر الإصلاحات الأخرى من قطر إلى آخر على امتداد المنطقة. إنّ فهم قضايا سوق العمل في كلّ دولة على حدة هو الذي ينبغي أن يحدّد أولويات مجالات الإصلاح فيها.

## سياسات سوق العمل النشطة لها حدود

إنّ سياسات سوق العمل النشطة هي صورة أخرى من صور التدخّل التي استخدمتها على نطاق واسع كلّ من الدول النامية والصناعية على السواء. شملت هذه السياسات تقديم الدعم للأجور والتوظيف والتدريب وإعادة تدريب عاطلين عن العمل واستحداث برامج مباشرة لخلق وظائف، وتقديم خدمات للبحث عن فرص العمل. وتهدف هذه السياسات لخلق فرص توظيف والإعانة على إدارة مخاطر سوق العمل. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كما في غيرها من المناطق التي تفتقر إلى نظم تأمين ضدّ البطالة فاعلة على المستوى القومي، فإنّ برامج سوق العمل النشطة تعدو أداة لمعالجة اختلالات سوق العمل.

وعلى الرغم ممّا تتطوي عليه سياسات سوق العمل النشطة من إغراء سياسي وما تسهم به في إزالة الفقر، إلا أنّ الشواهد المستقاة من تجارب الدول النامية والصناعية على السواء تشير إلى أنّ هذه السياسات تلعب دوراً محدوداً في معالجة المشاكل الهيكلية في أسواق العمل أو في تخفيض مستويات البطالة العالمية. ولا يتوقّع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حتى مع إنفاق مبالغ هائلة يُنتظر أن ترتفع، أن يستفيد من هذه البرامج سوى نسبة ضئيلة من القوة العاملة. ولكي تكون برامج سوق العمل النشطة فعّالة، لا بدّ أن يجري تصميمها بعناية كما ينبغي إخضاعها للرقابة الدقيقة. إنّ عدم تصميم هذه البرامج باتقان من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الأعباء العالية للدولة وإلى نتائج سلبية على الاقتصاد.

## الأدوات التقليدية لخلق فرص العمل

إنّ الحكومة يمكن أن تستمرّ كمصدر لتوظيف أقلية فقط من الباحثين عن عمل. إلا أنّه من المستبعد ومن غير المرغوب فيه أن يبقى القطاع العام صاحب الدور الرئيسي في عملية خلق فرص العمل في المستقبل. فمحدّدات المالية العامّة وانخفاض معدلات الإنتاجية لدى العمال تشير إلى أنّ أيّة زيادة في عملية التوظيف من قبل القطاع العام سوف تؤدي إلى زيادة النفقات العامة، كما أنّها ربّما لن تكون كافية لاستيعاب طوابير عاطلين عن العمل والخريجين الجدد المصطفيين بانتظار الحصول على وظائف حكومية. وفضلاً عن ذلك، فإنّ عدم تسريع نموّ التوظيف في القطاع الخاص المنظم من شأنه أن يؤدي إلى نموّ أعداد الذين يُدفعون إلى دخول النشاط الاقتصادي غير المنظم.

إنّ الفرص المتاحة أمام العمالة للهجرة محدودة أيضاً في المستقبل القريب. وبينما أتاحت الهجرة داخل دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا متنفساً مهماً للعمال بالدول المصدّرة للعمالة خلال سنوات الطفرة النفطية في السبعينات والثمانينات، إلا أنّ العقد الماضي شهد تدهوراً في صافي العمالة

المهاجرة من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى الدول المستوردة لهذه العمالة. وفي الوقت الراهن فإنّ البطالة والزيادة السريعة المنتظرة في القوة العاملة المحلية داخل الأقطار المستوردة (سابقاً) للعمالة في دول مجلس التعاون الخليجي تقدّم حافزاً إضافياً لتخفيض العمالة المهاجرة إليها بصفة عامة. وفي الوقت نفسه، فإنّ الهجرة إلى أوروبا تواجه قيوداً (فرضتها سياسات دولها)، وفضلاً عن ذلك فإنّ هذه الهجرة لا تقدّم سوى حلاً جزئياً لتحدي العمالة.

## منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في حاجة إلى سياسات إنمائية جديدة

يخلص هذا التقرير مع التقريرين المصاحبين له، بشأن التجارة والاستثمار وبشأن نظم الحكم، إلى أنّه ينبغي على دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تتعامل، من أجل تسريع عملية خلق فرص العمالة والنمو، مع جملة من التحدّيات القائمة منذ زمن على صعيد السياسات والمؤسسات من أجل استكمال ثلاثة تحولات جوهرية ومترابطة في اقتصادياتها:

• **التحوّل من هيمنة القطاع العام إلى هيمنة القطاع الخاص**، عبر إزالة العوائق أمام النشاط الخاص مع وضع أطر تنظيمية تحقق التوافق والتعاقد بين المصالح الخاصة والعامّة.

□ **التحوّل من الانغلاق إلى مزيد من الانفتاح**، من خلال تسهيل عملية الاندماج مع الأسواق العالمية مع وضع الضمانات للاستقرار المالي والرعاية الاجتماعية.

• **التحوّل من اقتصاد متقلّب يعتمد على النفط إلى آخر مستقر ومتنوّع**، من خلال استحداث تغييرات جوهرية في المؤسسات التي تقوم بإدارة الثروة النفطية وتحويلها باتجاه الأطراف الاقتصادية الفاعلة.

وتأسيساً على تجارب دول مشابهة، فإنّ الدراسة المرافقة الخاصة بالتجارة تتوقع زيادة في معدل إنتاج العامل الواحد تتراوح بين اثنين وثلاثة في المائة سنوياً. كما أنّ الدراسة المرافقة الأخرى الخاصة بنظم الحكم تقترح، مستخدمة شواهد عالمية مشابهة، أنّه من خلال تحسين أداء مؤسسات الإدارة العامة يمكن أن تزيد معدل نموّ الإنتاج للفرد بما يتراوح بين 0,8 و1,3 في المائة سنوياً. والدراستان معاً تظهران أنّه يمكن زيادة معدل نموّ الإنتاج للعامل سنوياً بنحو 3,5 في المائة على الأقل.

إنّ النتائج الإيجابية المتوقعة لمثل هذه الخطوات على صعيد خلق الوظائف هي بالغة الأهميّة. وعلى سبيل المثال، فإنّ سدّ نصف الفجوة القائمة حالياً بين الحصّة الفعلية للصادرات غير النفطية البالغة حالياً 6 في المائة من إجمالي الصادرات وبين إمكاناتها الكامنة البالغة 20 في المائة، مع ما يصاحبه من زيادة في حجم الاستثمار الخاص، لكفيل بأن يقلص معدل البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بنحو أربع (4) نقاط مئوية. كما أنّ البرنامج الإصلاحية الأوسع سوف يجلب معه قسطاً أكبر من الفوائد.

## التحوّل الأوّل: إعادة تنشيط القطاع الخاص

منذ أواخر الثمانينات، حاولت معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بدرجات متفاوتة من الكثافة ومن النجاح، أن توسّع نشاط القطاع الخاص. وتدنّت، في الوقت ذاته، أهمية القطاع العام، وبدا ذلك جلياً من خلال الخطوات التي اتخذت في اتجاه خصخصة المشروعات المملوكة للدولة وتخفيض الدعم الذي يُقدّم لها. ومع ذلك، فقد ظلت حصة حكومات المنطقة في الناتج المحلي الإجمالي كبيرة جداً. وترتّب على هذا أنّ مساهمة القطاع الخاص ارتفعت بنسبة محدودة جداً خلال التسعينات، وقد أخذت حصة القطاع الخاص في إجمالي الاستثمارات المنحى ذاته إذ أنّها لم ترتفع بالقدر الذي يعوّض الانخفاض الذي طرأ على حصة القطاع العام فيها.

إنّ هذه المؤشّرات المخيبيّة للأمال لا تعكس فقط نتائج السياسات للاقتصاد الكلي، ولكن تشير أيضاً إلى نقاط ضعف خطيرة في البيئة المحيطة بالنشاط الخاص، وهي ذات أثر سلبي وغير مشجّع للدخول في مشروعات أو تأسيس شركات جديدة. فالشركات الجديدة تواجه مصاعب وعقبات جمّة تعترض دخولها، سواء فيما يتعلق بالوقت أو بالتكلفة المالية اللازمين للحصول على الموافقات الإدارية. كما أنّ الشركات الجديدة تواجه صعوبات كبيرة في الحصول على رأس المال اللازم من المصارف المملوكة للقطاع العام. والقوانين واللوائح المنظمة، بدورها، لا تسهّل عملية إعادة هيكلة الشركات القابلة للاستمرار. كما أنّه ليس مسموحاً للشركات أن تنتهي نشاطاتها -في حال تعثرها- بسرعة، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة التكلفة الاجتماعية والاقتصادية لعمليات الإفلاس.

وفضلاً عن ذلك، فإنّ منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأسوأ، بالمقارنة بأيّة منطقة أخرى، فيما يتعلق بالتعقيدات التي تعترض القيام برفع أية دعوى قضائية وفيما يتعلق بالوقت الذي تستغرقه عملية البتّ في الدعوى وإنهائها. وحتى في حال وجود قوانين وقواعد منظمة، فإنّ عدم الاطمئنان إلى تطبيقها يخلق مشاكل كبيرة لدى أصحاب المشروعات الجديدة. وبالإضافة إلى ذلك كله، فالمشروعات الجديدة تعاني من الضعف في البنية التحتية، وفي النظام المالي، وفي إدارات منح التراخيص والإجراءات التنظيمية، وفي الضرائب والرسوم الجمركية على الواردات. كما أنّ الضعف الذي يطبع خدمات الاتصالات والنقل يعوق بشكل كبير النشاط الخاص والاستثمارات.

## التحوّل الثاني: الاندماج مع الاقتصاد العالمي

تبقى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أقلّ المناطق اندماجاً. كما أنّها فشلت في الاستفادة من النموّ الذي طرأ على التجارة العالمية ومن الاستثمار الخارجي المباشر خلال العقدين الماضيين، حيث أنّ التجارة توسّعت منذ منتصف الثمانينات بدرجة فاقت زيادة الإنتاج، وكان هذا في مصلحة الدول ذات الدخل المتوسط. أمّا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فعلى الرغم من صادراتها الهيدروكربونية الكبيرة، إلا أنّ تجارتها تقلّصت من 100 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في منتصف السبعينات إلى 60 بالمائة في منتصف الثمانينات ثمّ أصيبت منذئذ بالركود. لقد تزامنت هذه المؤشّرات السلبية مع تركّز عالٍ ومتزايد في الإنتاج، وفقدان الدينامية بالنسبة للصادرات غير النفطية، ومشاركة ضعيفة في الإنتاج العالمي.

إنّ استجلاب المنطقة لتدفقات رأس المال الخاص العالمي كان هو الآخر ضعيفاً على النقيض ممّا حدث في التجمّعات القطرية المقابلة. وفي العام 2000 بلغ صافي تدفق الاستثمار الخاص المباشر

إلى دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي، نحو 2،2 بليون دولار أمريكي، أي ما يعادل نسبة 1 بالمائة من مبلغ (158) بليون دور أمريكي الذي يشكل إجمالي رأس المال الذي تدقق على الدول النامية في شتى أنحاء العالم. إن تدفقات الاستثمار الخاص المباشر على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا شكلت أقل من 0،5 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي للسنوات 1985-2000 بالمنطقة. وقد حصلت مصر على نصف هذه التدفقات (1،2) بليون دولار أمريكي، في حين حصلت الأردن منها على (750) مليون دولار أمريكي، وتونس على (560) مليون دولار أمريكي أي بنسبة الربع لكل منهما.

إن ضعف اندماج منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مع الأسواق العالمية يعكس الحواجز المحلية غير المواتية والتي ضاعف من تأثيرها معوقات للتعامل داخل البلدان. كما ظلت أسعار الصرف الفعلية تزيد عن قيمتها الاقتصادية بنسبة 22 في المائة خلال الفترة 1985-2000. كما أن نظم التجارة بالمنطقة هي من أكثر النظم حماية في العالم، وتكاليف النقل والاتصالات واللوجستيات عالية جداً في معظم أجزاء المنطقة مضيعة بذلك معوقاً ثالثاً. لقد أسهمت التكلفة العالية لهذه الخدمات، مصحوبة بالضعف في بيئة الأعمال، وبالمعوقات أمام مشاركة رأس المال الأجنبي، في عدم تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر.

### التحول الثالث: إدارة أفضل للثروة النفطية

تحتاج دول كثيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى إجراء تحول ثالث من أجل أن تصبح اقتصاداتها أكثر استقراراً وتنوعاً، وهو ما يتطلب إدارة أفضل لثرواتها النفطية، وتوسيع القاعدة الإنتاجية لنشاطاتها الاقتصادية. إن هذا يعني إقامة المؤسسات المناسبة، وإدخال الضوابط على ميزانية الدولة التي تكفل حماية الإنفاق الحكومي من تقلبات أسعار النفط، كما تحقق المحافظة على عائداته بما يمكن الأجيال القادمة من استمرار الاستفادة منها عندما تنضب موارده. إن هذا يعني أيضاً تحسين فاعلية الإنفاق العام من خلال تطوير نظم الميزانية العامة والتأكيد على رفع مستوى الأداء وعلى مبدأي الفاعلية والمساءلة.

إن تنويع النشاطات الإنتاجية هو أولوية متنامية، ليس فقط بالنسبة للدول المعروفة باقتراب نضوب احتياطياتها النفطية، ولكن بالنسبة لجميع الدول المنتجة للنفط. إن معدل صادرات المنتجات الهيدروكربونية للفرد ظل في تدهور مستمر في مختلف بلدان المنطقة، وقد صحب هذا التدهور انخفاض في الطلب المحلي على الطاقة مع تسارع نمو السكان. ومن ثم فإنه يتحتم على حكومات المنطقة أن تطور مصادر جديدة لإيراداتها من أجل أن تضمن فعالية نفقاتها العامة.

### نظام حكم أكثر صلاحاً أمر حاسم لعملية التحول الاقتصادي

إن دور الحكومة في مجال الاقتصاد يحتاج إلى إعادة تحديد. فإذا لم يعد بوسع الدول أن تكون مصدراً أساسياً للتوظيف، فينبغي أن تكون قادرة على أن تلعب دوراً أكبر كشريك في خلق فرص جديدة للعمل وفي المحافظة عليها. فلا يخفى أن قيام الدولة بدور نشط في تحسين الخدمات الاجتماعية، وبخاصة في مجالات الصحة والتربية والضمان الاجتماعي، أمر ضروري لإيجاد الظروف التي تسمح بتحسين أوضاع العمال وبنمو الاقتصاديات بمعدلات تنافسية. إن مساندة الدولة ستكون

ضرورية في تحويل ما هو قائم من مؤسسات ممثلة للعمال إلى نظام حقيقي للتفاوض الجماعي. إن اكتساب الدولة لقدرات جديدة أمر مطلوب لتأمين إدارة فعالة للبرامج الاجتماعية الهادفة إلى التغلب على الاختلالات الوظيفية في أسواق العمل وإلى حماية العمال خلال مرحلة التحول الاقتصادي.

إن الجهود التي يتطلبها إصلاح اقتصاديات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتوقف على مصداقية الحكومات وعلى قدرة مؤسسات الدولة في إدارة عملية تغيير معقدة وبعيدة المدى. فالحكومات في هذه المنطقة تعوقها القيود المتمثلة بالبنى المؤسساتية التي أقيمت من أجل دعم سياسات إعادة توزيع الثروة والتدخل في الاقتصاد، وما تعانيه مثل هذه المؤسسات من صعوبات في التكيف مع أي مهام أو سياسات أو إجراءات تنظيمية جديدة. فالحكومات في حاجة إلى الأدوات المؤسساتية والتنظيمية لإدارة عملية التحول الاقتصادي الصعبة في ظل ظروف متقلبة اقتصادياً واجتماعياً.

وهكذا، فإن إصلاحات نظم الحكم مسألة جوهرية لإتاحة الفرصة أمام حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالإفصاح بمصداقية عن رؤية جديدة للعلاقات ما بين الدولة والمجتمع وفي وضع هذه الرؤية موضع التنفيذ. إن المهام المرتبطة بهذا الهدف تتطلب قسطاً من المبادرة الحكومية ومن الإبداع، ومن الكفاءة التي يجب أن تُبنى بقوة في كل مكان من هذه المنطقة. على الحكومات نفسها، إذا ما أرادت أن تتحرك فُدمًا، أن تربط حسن الأداء الاقتصادي بالحكم الجيد. يجب عليها أن تؤسس آليات سيادة القانون لتضمن خضوعها الذاتي للمساءلة أمام الناس، ولتضمن الشفافية، بما في ذلك ما يختص بالميزانية العامة والسياسة المالية، كي يتمكن المواطنون من التدقيق في الأداء الحكومي وإلزام الموظفين الرسميين بالمساءلة إزاء ما يصدر عنهم من أعمال.

### **بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحتاج لعقد اجتماعي جديد**

إن إصلاح العقد الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أمر حاسم بالنسبة لمستقبل أسواق العمل في هذه المنطقة. فالعقد الاجتماعي القائم على إعادة التوزيع والتدخل الاقتصادي يعرض رفاه العاملين للخطر. إنه يحول مسار النشاط الاقتصادي إلى القطاع غير المنظم ويترك الكثيرين من العمال بلا حماية. إنه يقيد الاستثمار والنمو، ويقلل من قدرة الحكومات على الوفاء بالتزاماتها في مجالي الاقتصاد والعدالة الاجتماعية مع أن مقاومة الإصلاح يزداد، في ظل ظروف البطالة المرتفعة، ترسخاً عند من يؤمن العقد الاجتماعي الحالي حمايتهم.

إن العقد الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يوقر لأقلية من العمال ضمان التوظيف، إلا أن هذا يجري على حساب انخفاض الأجور ومستويات المعيشة. العقد الاجتماعي هام في المحافظة على البرامج التي يستفيد منها طبقة الفقراء من العمال، غير أن شبكات الأمان الاجتماعي قد جرى مدها لحدود تفوق طاقتها. إن الانحدار الحاصل في إيرادات الدولة وما يبرز من فجوة توظيف هي الأسوأ بالعالم يجعل العقد الاجتماعي القائم غير قابل للاستمرار.

إن أوجه الصلابة، والإقصاء، وعدم الفعالية، التي تطبع العقد الاجتماعي الحالي بحاجة إلى إعادة هيكلة. والإصلاحات لن تكون في نهاية الأمر موضع ثقة ما لم تأخذ في اعتبارها حاجات العمال الاجتماعية، وتكفل للنتائج الاقتصادية قبولاً اجتماعياً بين مواطني منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إن هذا الأمر يتطلب تجديد الالتزام السياسي لإجراءات اجتماعية هي ذات قيمة على نطاق

واسع - عقد اجتماعي جديد يربط بين الإصلاح ومبادئ مكافحة الفقر، والمساواة بالدخل، والضمان الاجتماعي. وهذا ما استرشدت به سياسات بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الاقتصادية زهاء خمسين عاماً تقريباً.

إنّ العقد الاجتماعي الجديد سوف يحمل لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فوائد بعيدة الأمد. إنّ من شأنه أن يوازن بين حاجة سوق العمل للمرونة وبين حقوق العمال، وأن يساعد على اجتذاب التفتك الاجتماعي والصراعات، من خلال تقديمه دوراً إيجابياً للعمل في عملية الانتقال إلى نظم إنتاج أكثر مرونة والتنسيق بينها. فضلاً عن ذلك، سوف يخلق العقد الاجتماعي الجديد آليات تدعم العمال في عملية الاستجابة لما يلحق بهيكلية التوظيف من تغييرات تقتزن بالخصخصة وبالانتقال إلى اقتصادات أكثر انفتاحاً، وما يفترضه ذلك من شروط مهارات مختلفة واعتماد أكبر على التقنيات المعلوماتية الجديدة.

إنّ ضمان هذه المكاسب يستلزم رؤية واضحة حول الكيفية التي يجب أن ينظم بها مستقبل أسواق العمل. فالمرغوب به في المحصلة النهائية ليس أسواق عمل غير منضبطة، من شأنها تعريض العمال لظروف عمل قاسية، وهشاشة في التوظيف، وعدم ضمان للدخل، ولا سوق عمل يجري النموّ فيه من خلال سباق لأسفل، مع تدنّ في المستويات المعيشية للعمال، وازدياد عدم التساوي بالدخل سواءً. هناك حاجة لإجراءات جديدة للتطور، تدعم السباق نحو الأعلى، وتضمن مشاركة العمال فيما يحققه النموّ الاقتصادي من فوائد.

إنّ ما يظهر من تحدّد لإعادة هيكلة العقد الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا يرجع لنقص في المعرفة حول ما يجب أن يُفعل. فالتصورات حول سبل الإصلاح هي أحسن بكثير اليوم عما كانت عليه لعقدين ماضيين فقط، وهذا يشمل أيضاً الحاجة لتفصيل الإصلاحات بحسب مقتضيات البلد المعنية وربطها بما يُرغب به اجتماعياً من نتائج. فالعقود الماضية قد أنتجت معرفة واسعة حول ما يجدي أو لا يجدي نفعاً في استراتيجيات التطور وسياسة الإصلاح.

## فهم العوائق التي تعترض الإصلاح أمر حاسم

لماذا، رغم الركود، واستنفاد ما جرى اختياره من استراتيجيات للإصلاح، وازدياد أزمت التوظيف سواءً، لا تزال حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتقاعس عن إجراء تغيير في مسارها؟ غالباً ما يُفسّر هذا التقاعس برّد فعل منطقية من قبل القادة في المنطقة مفادها أنّ تكاليف الإصلاح مطلوب سدادها فوراً، في حين أنّ الفوائد منها، فوق أنّها متأخرة، فهي غير أكيدة.

إلا أنّ كره المجازفة السياسية هو في أحسن الأحوال تفسير جزئي للمسار الذي يتخذه الإصلاح الاقتصادي بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فهناك، بلا ريب، مراحل من التحول الاقتصادي يستلزم القيام بها تكبد تكلفة لا يجري توزيعها بشكل متساو بين فئات المجتمع. وعلى الطرف الآخر، هناك قوى اجتماعية نافذة لديها مصلحة واسعة في إبقاء الأمور على حالها.

إنّ الحذر السياسي والانتباه لتأثير الإصلاح على العمال والفقراء أمور مؤكدة. إلا أنه يوجد أيضاً تكلفة أخرى، سياسية واقتصادية واجتماعية، تترتب على إبقاء الأمور على ما هي عليه من جمود. ويوماً بعد يوم، تصبح هذه التكلفة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أشدّ قسوة، ممّا تؤكّد

الاعتقاد بأن الإصلاح البطيء والانتقائي تعوزه المصادقية، وأنه يفاقم من حدة الاستقطاب الاجتماعي.

إنّ الاستجابات غير الملائمة لحالة الركود الاقتصادي المستمرة أصبحت تشكل نزيفاً خطيراً على القدرات السياسية لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد وجد الذين يستفيدون من بقاء الأوضاع على حالها، أنّ أوضاعهم تتزعزع أكثر فأكثر. إنّ التآكل الحاصل في مستويات المعيشة لشرائح من السكان يزيد من السخط الشعبي، وهذا يظهر على نحو مطرد مع ما تقدّمه تقنيات الاتصال الجديدة للمواطنين من إطلاع أكثر حول حجم الفجوة الحاصلة بين ظروفهم الاقتصادية وظروف من يعيشون في بقاع أخرى من العالم.

### قيود الميزانية المرنة والتحديات السياسية أعاقَت الإصلاح

إن ما عُرفت بقيود الميزانيات المرنة قد هيمنت، خلال الثمانينات والتسعينات، على تركيبة إجراءات الإصلاح وحدودها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فالكثير من العائدات تولدت خارج نطاق الاقتصاد المحلي، وتدفقت إلى الدولة مباشرة عبر المساعدات الخارجية، وعبر تصديرات النفط، ونجحت استراتيجيات الربح كذلك في تغطية أثر الركود الاقتصادي فسمحت للحكومات بأن تتبني إصلاحات محدودة في حين أنّها عمدت إلى تأجيل القرارات الصعبة حول التعديل الهيكلي للعقد الاجتماعي وإعادة بنائه.

برز عامل آخر شكّل عائقاً أمام عملية الإصلاح هو التحدي المتمثّل بالحركات السياسية الراديكالية. فقد أصبح التزاوج ما بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح السياسي هشاً، أو لعلهما قد تفرقا كلياً، عندما ردت الحكومات على نجاح حركات المعارضة، وفي بعض الحالات على العنف الذي تقوم به الجماعات المتطرفة، بإحيائها لاستراتيجيات التسلّط السياسي والتشديد على مسائل الأمن القومي التي تعوق إصلاحات نظام الحكم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وكانت النتيجة أن جاءت إدارة الإصلاح حسب أساليب فوقية، وحلّت محل الجهود السابقة الرامية إلى مساندة الإصلاح الاقتصادي من خلال الانفتاح على الساحة السياسية. لقد بقي الانشغال بالإصلاح انتقائياً ومحدوداً، وتوافق توقيت الجهود المبذولة للدفع قُدماً ببرامج التعديل الهيكلي مع التآكل الحاصل في قيمتين سياسيتين هما: التضمينية (الاندماج) والمساءلة.

لقد أدّى هذا الجمع، بين الإصلاح بأسلوب الأوامر الفوقية والتضييق على الساحة السياسية، إلى تقييد فرص تطوّر قدرات الدولة المطلوبة خصيصاً لمساندة عملية التحوّل البعيدة المدى نحو نظم الاقتصاد السياسي الآخذة بنهج السوق في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وليس أقلّ من ذلك أنّها أصبحت احتمالات حصول إجماع حول تجديد العقد الاجتماعي أكثر بُعداً.

### وجوب الربط بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح السياسي

لقد وصلت هذه الاستراتيجيات إلى نهايتها. وقد ظهر ذلك في ضعف قدرة الحكومات على معالجة ما يعترى أسواق العمل من اختلالات وظيفية، أو في تقديم رؤية جديدة للعقد الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشكل انطلاقة لعلاقات أكثر إنتاجية فيما بين الدولة والقوة العاملة والقطاع الخاص. ويبدو، في ظلّ هذه الظروف، أنّ الإعراض عن تطبيق الإصلاحات الاقتصادية يتعارض مع ما ترغب حكومات هذه المنطقة فيه بشدّة من استقرار على الصعيدين السياسي والاجتماعي.

إنّ هذه الحكومات، إذا ما أرادت لعملية الإصلاح أن تتجاوز محدداتها الحالية، سوف تحتاج إلى إحياء الحوارات القومية، حول إصلاح سوق العمل، وحول إعادة هيكلة برامج إعادة توزيع الدخل، وإعادة تحديد مقومات العقد الاجتماعي. ويبدو، مع تميّز مجتمعات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بوجود شريحة واسعة من الطبقة المتوسطة فيها، أنّ إحياء الحياة السياسية – الذي هو شرط للنمو الاقتصادي- أمر ممكن لا ريب. وفي الوقت نفسه، فإنّ اختياراً انتقائياً للإصلاح الاقتصادي، موجّهاً من أعلى لأسفل، ومتجنباً الحاجة إلى تغيير سياسي من شأنه أن يؤمّن شرعية الإصلاح ويضمن وفاء الحكومة بالتزاماتها، لم يعد يفي بعد الآن بالمراد.

### مساندة الشركاء من الخارج أمر حيوي

في الوقت الذي تتقدّم فيه المنطقة باتجاه تحقيق وعودها نحو مستقبل أفضل، فإنّه يتعيّن على شركاء هذه المنطقة من الخارج، باعتبارهم دعاة للإصلاح ومؤيدين له، أن يلعبوا دوراً مهماً في مساندة العملية الانتقالية التي تضطلع بها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وعلى الرغم من أنّ أوروبا هي أهمّ شريك تجاري لهذه المنطقة، إلا أنه ينبغي على بقيّة شركائها أيضاً أن يدعموا المنطقة في عملية تكامل أسرع وأعمق مع الاقتصاد العالمي، وفي تسهيل ارتباط المزيد من دولها بمنظمة التجارة العالمية، وتشجيع نموّ التجارة والاستثمار في داخل المنطقة، وإزالة العقوبات الاقتصادية. وإنّ سياسة أوروبية أكثر تحرراً تجاه الصادرات الزراعية والعمالة المهاجرة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لمن شأنها أن تعزّز أسس شراكة أوروبية-شرق أوسطية قويّة.

وفي حين أنّ أيّة مساعدات مالية واقتصادية خارجية ستكون موضع ترحيب، إلا أنّ ازدهار المنطقة يعتمد، وبشكل كبير، على ترسيخ أمنها واستقرارها الإقليمي. وهناك أدلة قوية على أنّ العنف والنزاع في المنطقة قد عرقلا بشكل حادّ وتيرة الإصلاح والتكامل التجاري والاستثماري بدرجة لا تقلّ عن التأثير السلبي الذي أحدثته السياسات المحلية الضعيفة. إنّ النزاعات المتواصلة كان لها تأثيراتها السلبية الواسعة على دول المنطقة، إذ لم تقتصر هذه التأثيرات على الدول التي تعاني من النزاعات بل جاوزتها إلى ما يجاورها من دول في المنطقة. والمطلوب من جانب حكومات بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تبذل جهوداً أكبر في سعيها لاحتواء مصادر عدم الاستقرار على الصعيدين الداخلي والإقليمي. وعلى المجتمع الدولي أن يعيد النظر في كيفية تعامله مع النزاعات المتواصلة في المنطقة. إنّ جهوداً دولية عاجلة مطلوبة من أجل حلّ الصراع الفلسطيني الإسرائيلي وتطبيع الأوضاع في العراق.

وتبقى المنطقة هي صاحبة المسؤولية الرئيسية

منذ حوالي عقد مضى، طلب تقرير للبنك الدولي من حكومات المنطقة أن "تكون جديرة بمستقبلها"، وأن تتخذ الخطوات الضرورية التي تؤمن لمواطنيها الرفاه الاقتصادي. ومنذ إعداد تلك الدراسة المبكرة، تم تحقيق بعض التقدم، إلا أن الحاجة لتحقيق المزيد لا تزال قائمة. إن مشاهد الشباب من ذوي التعليم الجيد متعطلين عن العمل هي التي تسم الآن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر من غيرها في العالم. إن قادة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يجدون أنفسهم الآن، بسبب عدم إقدامهم في الماضي على اتخاذ الخطوات الضرورية، في مواجهة خيارات أشد صعوبة، وضغوط للتحرك أكثر إلحاحاً. إن العقد الاجتماعي القديم لم يعد صالحاً بعد اليوم كنقطة انطلاق للإصلاح. هناك حاجة ملحة إلى عقد اجتماعي جديد. عقد يحقق التكامل ما بين استراتيجيات النمو القائمة على اقتصاديات السوق مع مراعاة قيمتي التضمينية (الاندماج) والمساءلة، وبين الالتزامات القائمة منذ أمد طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية.

---