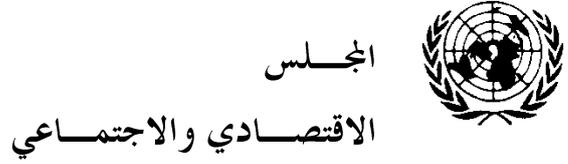


Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2011/WG.4/Report
15 June 2011
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

تقرير

اجتماع فريق الخبراء حول
أسواق العمل وسياسات أسواق العمل في منطقة الإسكوا
بيروت، 22 آذار/مارس 2011

موجز

نظمت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) اجتماع خبراء حول أسواق العمل وسياسات أسواق العمل، عقد في بيت الأمم المتحدة في بيروت، في 22 آذار/مارس 2011. وفي إطار ما تواجهه البلدان الأعضاء في الإسكوا من تحديات ضمن جهودها الرامية إلى توفير فرص العمل اللائق للأعداد المتزايدة من السكان في أسواق العمل ذات القدرات المحدودة على استيعاب القوى العاملة، خصصت الإسكوا التقرير الرابع للسياسات الاجتماعية المتكاملة لموضوع أسواق العمل وسياسات أسواق العمل. ولهذه الغاية تم في هذا الاجتماع تقديم ثلاث ورقات عمل استعرضت فيها نتائج البحث الأولية من أجل مناقشتها من قبل المشاركين بهدف إثرائها والموافقة عليها.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
3	5-1	..... مقدمة
<u>الفصل</u>		
3	9-6	..... أولاً- موجز عن ردود المشاركين على ورقات العمل
3	7	..... ألف- إحصاءات وهياكل سوق العمل والتحديات التي تواجهها في منطقة الإسكوا
4	8	..... باء- السياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا
4	9	..... جيم- أنظمة العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا من حيث المرونة وتوفير الحماية الاجتماعية
4	36-10	..... ثانياً- موجز العروض والنقاش
4	24-11	..... ألف- بيانات سوق العمل
8	33-25	..... باء- سياسات سوق العمل
10	36-34	..... جيم- أنظمة سوق العمل في منطقة الإسكوا
12	41-37	..... ثالثاً- تنظيم الاجتماع
12	37	..... ألف- تاريخ الاجتماع ومكان انعقاده
12	38	..... باء- المشاركون
12	41-39	..... جيم- افتتاح الاجتماع
14		..... المرفق- قائمة المشاركين

مقدمة

1- يخصص قسم السياسات الاجتماعية التابع لشعبة التنمية الاجتماعية في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) التقرير الرابع للسياسات الاجتماعية المتكاملة لموضوع أسواق العمل وسياسات أسواق العمل. ويأتي اختيار هذا الموضوع في إطار ما تواجهه البلدان الأعضاء في الإسكوا من تحديات ضمن جهودها الرامية إلى توفير فرص العمل اللائق والدخل اللائق للأعداد المتزايدة من السكان في أسواق العمل ذات القدرات المحدودة على استيعاب القوى العاملة. وتبرز أهمية الحاجة إلى معالجة القضايا المتعلقة باليد العاملة نتيجة الأحداث الاجتماعية والسياسية التي شهدتها المنطقة في الفترة الأخيرة. وبما أن نمو العمالة هو جزء لا يتجزأ من استراتيجية التنمية الاجتماعية، لا بد من التعمق في فهم التحديات التي تواجهها أسواق العمل في المنطقة وما تحتاجه من نهج فعالة من أجل وضع السياسات الاجتماعية الملائمة.

2- وفي هذا الإطار، نظمت شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا اجتماع خبراء حول أسواق العمل وسياسات أسواق العمل، عقد في بيت الأمم المتحدة في بيروت، في 22 آذار/مارس 2011.

3- وجرى خلال اجتماع فريق الخبراء تقديم ثلاث ورقات عمل، وطلب إلى المشاركين التعقيب عليها وتقديم مقترحاتهم. وتألف المشاركون من المسؤولين عن التنسيق في كل بلد من البلدان الأعضاء في الإسكوا المكلفين بالتعاون مع الإسكوا بخصوص البيانات والسياسات المتعلقة بأسواق العمل. وقد تناولت الورقات المواضيع التالية: (أ) إحصاءات وهياكل سوق العمل والتحديات التي تواجهها في منطقة الإسكوا؛ (ب) السياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا؛ (ج) أنظمة العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا من حيث المرونة وتوفير الحماية الاجتماعية.

4- وبناء على هذه المعطيات، كان الهدف من الاجتماع تحقيق الأهداف التالية:

(أ) تقديم النتائج الأولية للبحوث إلى المسؤولين عن التنسيق في البلدان الأعضاء؛

(ب) مناقشة نتائج البحوث التي تضمنها التقرير الرابع للسياسات الاجتماعية المتكاملة والموافقة عليها.

5- ويُتوقع أن تسهم المناقشات التي ستدور خلال اجتماع الخبراء وما سيصدر عنها من نتائج في إثراء التقرير الرابع للسياسات الاجتماعية المتكاملة.

أولاً- موجز عن ردود المشاركين على ورقات العمل

6- فيما يلي موجز عن الردود على نتائج البحوث التي تناولتها الورقات الثلاث التي تم تقديمها في اجتماع الخبراء:

ألف- إحصاءات وهياكل سوق العمل والتحديات التي تواجهها في منطقة الإسكوا

7- وافق المشاركون على النتائج التي توصلت إليها هذه الورقة حول وجود فجوات كبيرة في البيانات، لا سيما ما يتعلق منها بالبطالة والقطاع غير النظامي. وشدد المشاركون على أهمية عنصر الانتظام

والشمولية في تجميع البيانات المتعلقة بسوق العمل في كل بلد من البلدان الأعضاء. وركزوا على أهمية فهم خصائص العاطلين عن العمل، ودوافع العاملين وخصائصهم لوضع السياسات الملائمة لأسواق العمل.

باء- السياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا

8- علق المشاركون على الورقة التي تناولت السياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا بالإشارة إلى ضرورة استكمال التحليل الذي تناول سياسات سوق العمل في هذه الورقة بإجراء بحث إضافي لدراسة سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات الاستثمار في البلدان الأعضاء في الإسكوا فيما يتعلق بتوليد فرص العمل. ووافق المشاركون على الاستنتاج الذي توصلت إليه الورقة بخصوص الحاجة إلى مزيد من الرصد والتقييم للسياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا لتحديد جدوى تكلفة هذه السياسات ومدى شموليتها. ولكنهم أشاروا إلى أن تنفيذ ذلك يستلزم تحسين قدرات المؤسسات المعنية وآليات التنسيق فيما بينها. وأكد المشاركون أن سياسات تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا لا تكون فعالة وذات جدوى في تلبية احتياجات سوق العمل إلا إذا دعت بشكل منتظم بالمعلومات حول ما ينقص السوق من مهارات.

جيم- أنظمة العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا من حيث المرونة وتوفير الحماية الاجتماعية

9- تناولت النقاشات التي تلت ورقة العمل عن أنظمة العمل الشرائح الكبيرة من القوى العاملة التي لا تسري عليها تلك الأنظمة، أي العاملون في القطاع غير النظامي والعمال المهاجرون. وتحدث المشاركون عن الحاجة إلى تعزيز آليات إنفاذ الأنظمة وتوسيع قاعدتها.

ثانياً- موجز العروض والنقاش

10- توزعت أعمال اجتماع الخبراء على ثلاث جلسات غطت المجالات الرئيسية المتعلقة بأسواق العمل وهي البيانات والسياسات والأنظمة.

ألف- بيانات سوق العمل

1- البيانات والهياكل والتحديات الخاصة بسوق العمل

11- قدمت السيدة تانيا سايرزن، الموظفة المعاونة للشؤون الاجتماعية في قسم السياسة الاجتماعية التابع لشعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا، ورقة عمل بعنوان البيانات والهياكل والتحديات الخاصة بسوق العمل في منطقة الإسكوا، فشددت على أهمية اعتماد منهجية شاملة وموحدة في تجميع البيانات وتحليلها لكي تشكل مرجعاً يُسترشد به في وضع السياسات.

12- وأشارت المتحدثة إلى أن دخل العمل هو مصدر الدخل الرئيسي للأفراد في منطقة الإسكوا. لذا، فإن فهم سوق العمل شرط ضروري لوضع السياسة الاجتماعية. ومن الفئات السكانية التي تستدعي إيلاء اهتمام خاص لدى جمع البيانات المتعلقة بسوق العمل، النساء والمهاجرون والشباب. فما تعيشه المنطقة من تغيرات ديمغرافية، وأبرزها الزيادة في فئة السكان الشباب وارتفاع معدلات مشاركة المرأة في القوى العاملة ومعدلات

الهجرة، يبرز الحاجة إلى البيانات لفهم واقع القضايا والاتجاهات الراهنة والدوافع الفردية للمشاركة في القوى العاملة والاسترشاد به في وضع السياسات.

13- ويظهر استعراض البيانات الواردة من مختلف المصادر، ومنها الاستبيان الذي نظّمته الإسكوا ومواقع الإحصاءات الوطنية على الإنترنت والمنظمات الدولية والبيانات الوطنية الواردة من المسؤولين عن التنسيق في بلدان الإسكوا، اختلافاً كبيراً في تواتر تجميع البيانات داخل المنطقة. فبعض هذه البلدان قد يجمع البيانات على نحو أكثر انتظاماً من بلدان أخرى عن طريق مسح القوى العاملة وغيرها من مصادر البيانات، غير أن هذه البيانات تشوبها فجوات متعلقة بالجوانب الاجتماعية ومواطن الضعف.

14- ومن الشوائب الأخرى التي تعاني منها عملية جمع البيانات عن سوق العمل في المنطقة عدم الانتظام في تجميع البيانات وضعف آليات نشرها، مما يعوق إجراء تحليل للاتجاهات أو إعداد التوقعات. كما أن اعتماد بلدان المنطقة منهجيات مختلفة في تجميع البيانات المتعلقة بأسواق العمل يجعل من الصعب المقارنة فيما بينها. وفي معظم البلدان، ليست البيانات متاحة للناس بشكل كاف بالرغم من الجهود المبذولة لاستعمال مواقع الإنترنت التابعة لوكالات الإحصاء بغرض نشر البيانات. فمن أبرز التحديات التي يواجهها نشر البيانات في المنطقة غياب البيانات الفوقية أو ندرتها وهي مشكلة تزداد حدة في غياب أي توحيد للتصنيفات في المنطقة مما يصعب المقارنة بين المتغيرات.

15- ويمكن أن يكون لمشاركة المرأة في سوق العمل تأثير إيجابي على الاقتصاد لأن ذلك يوسع مخزون البلد من الموارد البشرية ذات المؤهلات العلمية. ومن الناحية الاجتماعية، تساهم مشاركة المرأة في القوى العاملة في تنويع مصادر دخل الأسرة مما يحد من عوامل الخطر الاقتصادي التي قد تتعرض لها الأسرة. ولا تزال مشاركة المرأة في القوى العاملة متدنية في منطقة الإسكوا مقارنة بغيرها من المناطق ولكنها تشهد بعض الارتفاع. فشريحة الوظائف التي تقوم بها المرأة في هذه المنطقة، مقارنة بالرجل، محدودة ومحصورة بقطاعات معينة. وتواجه النساء ذوات التحصيل العلمي العالي خطر البطالة على المدى الطويل أكثر من النساء ذوات تحصيل علمي محدود.

16- والبطالة هي المشكلة الأكثر تفشيًا بين الشباب في منطقة الإسكوا. فوفقاً لحسابات الإسكوا، يبلغ متوسط معدلات البطالة عند الشباب في هذه المنطقة 25 في المائة ضمن الشريحة العمرية 15 إلى 19 سنة وحوالي 20 في المائة ضمن الشريحة العمرية 20 إلى 24 سنة. أما متوسط البطالة لدى الأفراد الذين تخطى عمرهم 34 سنة فهو فقط 5 في المائة وهي نسبة موازية للنسب الدولية⁽¹⁾.

(1) ورقة عمل تعدها الإسكوا بعنوان بيانات أسواق العمل وهيكلتها والتحديات التي تواجهها في منطقة الإسكوا. تم احتساب المعدلات استناداً إلى بيانات من المصادر التالية: الأردن، إدارة الإحصاءات، مسح العمالة والبطالة لعام 2009؛ الإمارات العربية المتحدة، المكتب الوطني للإحصاءات، مسح القوى العاملة لعام 2009؛ البحرين، وزارة العمل ومركز البحرين للدراسات والبحوث، مسح القوى العاملة، تشرين الثاني/نوفمبر 2004؛ الجمهورية العربية السورية، المكتب المركزي للإحصاء، مسح القوى العاملة لعام 2009؛ السودان، المكتب المركزي للإحصاء، تعداد عام 2008؛ العراق، المنظمة المركزية للإحصاءات، مسح العمالة والبطالة لعام 2008، قام مسؤول التنسيق بتوفيرها؛ عُمان، لم يتم العثور على بيانات ولا تم توفيرها؛ فلسطين، المكتب الفلسطيني المركزي للإحصاء، قاعدة بيانات مسح القوى العاملة للفترة 2000-2009؛ قطر، سلطة الإحصاءات الوطنية، تعداد السكان والمساكن لعام 2010؛ الكويت، المكتب المركزي للإحصاء، مسح القوى العاملة لعام 2008، بيانات وفرها مسؤول التنسيق؛ لبنان، الإدارة المركزية للإحصاء، مسح الظروف المعيشية للأسر لعام 2007، الفئة العمرية 65 سنة وما فوق تشمل من هم بعمر 65-96 سنة؛ مصر، بيانات من LABORSTA، ولكنها غير قابلة للمقارنة لأنها تعتمد فئات عمرية مختلفة، ولذا لم يتم إدراجها؛ المملكة العربية السعودية، الإدارة المركزية للإحصاءات والمعلومات، مسح القوى العاملة لعام 2009؛ اليمن، الهيئة المركزية للإحصاء، إحصاءات القوى العاملة.

17- أما البيانات المتعلقة بالعمالة الهشة والبطالة والعمالة الناقصة فهي نادرة وغير قابلة للمقارنة وبالتالي تحدّ إمكانيات فهم هذه القضايا في المنطقة. والأفراد العاملون في القطاع غير النظامي، وهم الأكثر فقراً وضعفاً في المجتمع، قلما تشملهم البيانات المتعلقة بأسواق العمل.

2- الإحصاءات المتعلقة باليد العاملة والعمالة في الإمارات العربية المتحدة

18- قدم السيد محمد الباهي، الخبير في الإحصاءات من المركز الوطني للإحصاء في الإمارات العربية المتحدة، عرضاً عن إحصاءات اليد العاملة والعمالة في الإمارات العربية المتحدة. فركز على النظام الإحصائي فيها والوسائل المعتمدة في تجميع البيانات المتعلقة بسوق العمل، واستعرض بعضاً من مواطن الضعف والقوة في المنهجية المعمول بها.

19- وأشار المتحدث إلى أن الإمارات العربية المتحدة تعتمد نهجاً لامركزياً في تجميع البيانات. ففي كل إمارة إدارة مركزية ومحلية مسؤولة عن تجميع البيانات. ولهذا النهج حسناته، ولكنه يطرح أيضاً بعضاً من التحديات على مستوى التنسيق.

20- ومن أبرز إيجابيات هذا النهج أنه يسمح بتجميع البيانات على مقربة من الفئات السكانية المستهدفة، وهو في الوقت نفسه مرتبط، على المستوى المركزي، بمجلس الوزراء، مما يضمن دعم الجهات المعنية له ومساءلتهم تجاهه. أما التحديات التي يواجهها هذا النهج فتتضمن محدودية الموارد المالية المخصصة للمركز الوطني للإحصاء. لكن أمام الطلب المتزايد على البيانات الإحصائية في القطاعين العام والخاص، قد تكون الفرصة سانحة لتخصيص موارد مالية إضافية لتجميع البيانات وإدارتها.

21- وثمة تحديات تحول دون استخدام البيانات ونشرها. فإزاء النمو السريع الذي تشهده الإمارات العربية المتحدة كمجتمع في طور النمو يصعب تحديد التوقعات.

22- وتتضمن مصادر إحصاءات العمل التعدادات السكانية والبيانات الإدارية ومسوح القوى العاملة. فقد أجريت منذ عام 1971 خمسة تعدادات للسكان وكان آخرها في عام 2005. والسجلات الإحصائية تستخدم في التقديرات السكانية، ولكن من أسباب وجود فوارق في هذه التقديرات ارتفاع نسبة السكان المهاجرين التي تقارب الثمانين في المائة.

23- وتواجه الإمارات العربية المتحدة تحديات عديدة تتعلق بدقة البيانات الإدارية. فالبطالة مثلاً تقاس بعدد الذين يقدمون طلباً إلى مركز خدمات التشغيل. فهذه المراكز تقدم الخدمات ليس فقط للعاطلين عن العمل بل أيضاً للعاملين الذين يبحثون عن عمل جديد. لذا فالطلبات المقدمة إلى تلك المراكز ليست بالضرورة دليلاً على البطالة وبالتالي فإن الأرقام التي تتضمنها البيانات الإدارية قد تكون مضخمة وغير موثوقة. كما أن تعدد مصادر البيانات يؤثر بدوره على دقة البيانات، ولا التزام بالمؤشرات أو المعايير الدولية، خصوصاً المتعلقة بتصنيف الوظائف.

24- وقد أجرت الإمارات العربية المتحدة مسحين للقوى العاملة في عامي 2008 و2009، شمالاً جميع الإمارات، باستثناء مجموعة واحدة من العمال تمثل حوالي 30 في المائة، وهؤلاء العمال هم الذين انتقلوا من إمارة إلى أخرى أو من قطاع إلى آخر. وكانت نسبة الردود عالية حيث بلغت 95 في المائة.

النقاط التي أثارها المشاركون

(أ) الفجوات كبيرة على مستوى البيانات المتعلقة بالبطالة والقطاع غير النظامي. وهناك حاجة إلى تجميع البيانات ونشرها بشكل أكثر انتظاماً وشمولية وإلى فهم احتياجات ودوافع الأفراد الباحثين عن عمل؛

(ب) ينبغي تصنيف البيانات بحسب الفئات بين مواطنين وغير مواطنين. فالأيدي العاملة المهاجرة تندرج بحسب تعريفها ضمن العاملين، وإضافتها إلى أرقام العاطلين عن العمل يمكن أن تعطي معلومات مضمّلة عن خصائص العاطلين عن العمل. ففي المملكة العربية السعودية مثلاً بلغ معدل البطالة لمجموع السكان 5.1 في المائة في عام 2008 و9.9 في المائة للمواطنين السعوديين². وفي المملكة أيضاً، يؤثر إدراج العاملين المهاجرين ضمن أرقام البطالة في تشكيل انطباع عن ارتفاع مشاركة المرأة في القوى العاملة لأن العديد من هؤلاء العمال المهاجرين هم من النساء؛

(ج) والتغيير الديمغرافي الذي يؤدي إلى زيادة في الأفراد القادرين على المشاركة في القوى العاملة له حسناته وسيئاته أيضاً. فنافذة الفرصة الديمغرافية مفيدة لأنها تخفف معدلات الإعالة بوجود عدد أقل من الذين يعتمدون على غيرهم لإعالتهم. وبوجود عدد أكبر من الناس العاملين تزداد المدخرات والاستثمارات التي تؤدي بدورها إلى تحقيق النمو الاقتصادي. ولكن ارتفاع نسبة السكان العاملين يطرح أيضاً بعضاً من التحديات على مستوى سوق العمل إذا كان الاقتصاد عاجزاً عن توليد فرص عمل كافية؛

(د) وفي أغلب الحالات لا تتطابق متطلبات العمل مع المهارات التي يملكها الباحثون عن عمل، مما يقتضي بناء مهارات الأفراد لتلبية احتياجات سوق العمل عن طريق التدريب المهني. لكن في بعض البلدان لا تسجل أعلى معدلات البطالة بالضرورة بين ذوي المهارات التعليمية المحدودة. ففي لبنان مثلاً، يسجل خريجو الجامعات أعلى معدلات البطالة لأن الوظائف التي تتطلب مهارات عالية وتتناسب ومؤهلاتهم قليلة؛

(هـ) أما الأرقام المتعلقة بالوضع في مصر فكانت مدعاة للتفاؤل. فسوق العمل في مصر تشهد تغيرات عديدة ناتجة عن الأحداث الاجتماعية والسياسية التي وقعت في الفترة الأخيرة. وبينما ينعم العاملون في القطاع العام بوظائف ثابتة، زادت معدلات البطالة بسبب شدة تأثير قطاع السياحة الذي طالما وفر العديد من الوظائف بشدة، وعودة العمال المهاجرين من ليبيا والجزائر؛

(و) وأشارت مشاركة من وزارة القوى العاملة والهجرة في مصر إلى أن نسبة البطالة بين الإناث تبلغ 24 في المائة، وأوضحت أن بعض المبادرات جارية حالياً لتمكين المرأة اقتصادياً. والنسبة الكبرى من العاطلين عن العمل في مصر تتركز في المناطق الريفية وهم من ذوي التحصيل العلمي العالي. ويضمّ القطاع غير النظامي في مصر حوالي 15 مليون عامل؛

(ز) ومن البيانات المهمة تلك المتعلقة بالدوافع وراء البحث عن عمل. وقد تضمن مسح القوى العاملة في الإمارات العربية المتحدة سؤالاً يهدف إلى تحديد الدوافع وراء انتقال الفرد من قطاع إلى آخر. فالأجور في القطاع الخاص عالية بينما العمل في القطاع العام يمتد لساعات أقلّ وشروط العمل فيه أكثر مرونة. ونسبة النساء العاملات في القطاع العام عالية. وتسعى الإمارات العربية المتحدة من خلال بعض البرامج، مثل برنامج "خليفة"، إلى سد الفجوة في العمالة بين القطاعين العام والخاص لاستيعاب العاطلين عن العمل.

(2) حسابات الإسكوا استناداً إلى بيانات من المملكة العربية السعودية، مصلحة الإحصاءات والمعلومات، نشرة القوى العاملة، متاحة على الرابط http://www.cdsi.gov.sa/english/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85&Itemid=162

باء- سياسات سوق العمل

1- السياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل

25- قدمت السيدة ديان زوفيغيان، المستشارة لدى الإسكوا، ورقة عمل عن السياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا. فاستعرضت بحثاً عن مسح شمل 87 سياسة من تلك السياسات ومعلومات مأخوذة من برامج أو وكالات تنفيذية للاسترشاد بها في وضع توصيات بشأن السياسات في المنطقة. وقد أظهرت النتائج أن الشباب هم دائماً الفئة المستهدفة في هذه السياسات، مما يعكس اعتراف الحكومات بأن بطالة الشباب تشكل تحدياً رئيسياً تواجهه المنطقة. كما أشارت النتائج إلى أن برامج التدريب وبرامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة تشكل حصة كبيرة من سياسات تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا.

26- وفي حين أثبتت خدمات التشغيل العامة جدوى تكلفتها في البلدان المتقدمة، فهي تشكل أحد العناصر الأضعف في سياسات العمل في منطقة الإسكوا، حيث أنشطة هذه الخدمات قليلة، والموارد محدودة ونطاق تغطيتها متدنية. والأنظمة التي ترعى شؤون مكاتب العمل الخاصة غائبة أو محدودة. وقد عالج بعض البلدان مواطني الضعف في هذه الخدمات عن طريق تأسيس وكالات لتشغيل المواطنين تقدم خدمات متكاملة (مثلما هو الحال في بلدان مجلس التعاون الخليجي) ووضع نظم لوكالات العمل الخاصة (مثلما هو الحال في الأردن).

27- وتشكل برامج التدريب العناصر الرئيسية في سياسات العمل في الشرق الأوسط. ولكن نتائجها تبقى ضعيفة بسبب عدم التطابق بين المهارات المتوفرة واحتياجات سوق العمل، وضعف الرقابة على الجودة، وسوء التنسيق وضعف الأنظمة على مستوى مؤسسات التدريب الخاصة. وتختلف النهج التي تعتمد عليها برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة داخل منطقة الإسكوا. فبلدان مجلس التعاون الخليجي تطبق هذه البرامج بهدف توطين العمالة مع توجه شديد نحو الأعمال التجارية، بينما البلدان الأخرى تطبق هذه البرامج بهدف التخفيف من حدة الفقر.

28- وأشار الاستعراض الذي تضمنته ورقة العمل إلى العديد من التحديات المتعلقة بنطاق تغطية سياسات تحسين أداء أسواق العمل في المنطقة وتكاملها وتنسيقها. فهذه السياسات في المنطقة تشمل فقط شريحة صغيرة من العاطلين عن العمل، وتستثني النساء وسكان المناطق الريفية والعاملين في القطاع غير النظامي.

29- وفي منطقة الإسكوا، لا يجري إعداد سياسات تحسين أداء أسواق العمل بالتنسيق مع السياسات الاجتماعية الأخرى (كالسياسة التعليمية)، وهذا ما يتسبب بضعف نطاق تغطيتها وتنفيذها. وتظهر التجارب الدولية أن تقديم الخدمات المشتركة للعاطلين عن العمل يمكن أن يكون مفيداً ويتضمن نهجاً شاملاً للتخفيف من حدة البطالة.

30- وبما أن البرامج التدريبية تدخل في غالبية سياسات تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا، ينبغي أن تقوم الحكومات بالتنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة غير الحكومية، ومنها القطاع الخاص، والجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية التي تنشط كلها في تقديم برامج التدريب. ويمكن أن يسهم هذا التنسيق في التوصل إلى وضع سياسات أكثر فعالية وتكاملاً وتركيزاً على الجهات المستهدفة.

2- السياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل- حالة الأردن

31- قدم السيد موسى خلف، مدير وحدة السياسات في وزارة العمل في الأردن، لمحة عامة عن سياسات تحسين أداء سوق العمل التي تطبق في الأردن. وتشمل هذه السياسات خدمات التشغيل العامة، وإعانات التشغيل، ومراكز ومبادرات التدريب، وبرامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة.

32- وفي إطار خدمات التشغيل العامة، يقدم مشروع "المنار" بالتنسيق مع مديرية التشغيل خدمات في 20 مركزاً موزعاً في كل أنحاء البلد، ويعدُّ قاعدة بيانات للباحثين عن عمل. وقد وضع الأردن أيضاً برنامجاً للتدريب والتعليم المهني والتقني في إطار خطة شاملة لإصلاح خدمات التشغيل العامة.

33- ووضعت مشاريع عديدة لتوفير فرص العمل وقامت بتنفيذها وزارة العمل، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، والجهات المانحة الأجنبية، والقوى المسلحة، ومؤسسات القطاع الخاص. واستفاد منها آلاف الشباب والنساء والقطاعات وكذلك المناطق المحتاجة. وتهدف مشاريع التدريب في موقع العمل إلى تحسين قدرات العاملين. وتركز برامج أخرى على تزويد خريجي الجامعات بالمهارات والخبرة العملية.

النقاط التي أثارها المشاركون

(أ) يبدو أن المعلومات التي تتناول تأثير سياسات تحسين أداء أسواق العمل وجدوى تكلفتها في المنطقة قليلة؛

(ب) سياسات تحسين أداء أسواق العمل مكلفة وعلى البلدان أن تدرجها في ميزانيتها. ويمكن رصد الأموال بطرق عديدة، منها بناء الشراكات مع مؤسسات الأعمال التجارية في القطاع الخاص. وفي بعض البلدان تعتمد أموال التدريب على رسوم مفروضة. وفي الكويت، أنشئت لجنة للإشراف على تقييم سياسات تحسين أداء أسواق العمل وتمويلها؛

(ج) ينبغي تقييم قدرة المؤسسات على تنفيذ سياسات تحسين أداء أسواق العمل وتقييمها. فهذه السياسات هي في العموم حلول أنية وليست حلولاً على المدى الطويل؛

(د) تدعم الجهات المانحة سياسات تحسين أداء أسواق العمل ولكن دعمها ليس بالضرورة مستداماً. فالاعتماد على الجهات المانحة ينطوي على بعض المخاطر التي تهدد الاستدامة ومنها عدم إدراج تكاليف سياسات تحسين أداء أسواق العمل ضمن الميزانية العامة وضعف التنسيق بين الجهات المانحة وازدواجية الجهود؛

(هـ) إدارة هذه البرامج تستلزم الاهتمام. فينبغي تحقيق التكامل بين البرامج المصممة في إطار سياسات تحسين أداء أسواق العمل والتنسيق بين مختلف الدوائر العامة كوزارات العمل والتربية والشؤون الاجتماعية. ففي العراق مثلاً، حيث نسبة البطالة تبلغ 15 في المائة، أنشأت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالتنسيق مع وزارة التربية لجنة للتوفيق بين المنهج التربوي ومتطلبات سوق العمل ولتحديد السن القانونية للتقاعد؛

(و) ينبغي تحقيق تكامل بين مختلف الوكالات الحكومية لأن وزارات العمل تحتاج إلى التنسيق مع الوكالات الإحصائية. فالبيانات الإحصائية ضرورية لتحديد الاحتياجات في القطاعين العام والخاص وفي القطاع التعليمي وتوقعها. ولا يمكن معالجة قضايا سوق العمل كل قضية على حدة؛

(ز) ينبغي إيلاء اهتمام خاص لبرامج التدريب المصممة في إطار سياسات تحسين أداء أسواق العمل. فمضمون هذه البرامج حساس لأنه يهدف إلى تلبية احتياجات سوق العمل. ففي مصر مثلاً برامج التدريب عديدة ولكنها لا تلبى بالضرورة احتياجات سوق العمل، وتصرف أموال كثيرة على بناء مراكز التدريب بينما ينبغي صرفها على إصلاح مناهج التدريب؛

(ح) برامج التدريب التي تدعمها الجهات المانحة قد لا تلبى بالضرورة احتياجات البلد، لأن إعداد مناهج التدريب لا يجري دائماً بالتنسيق مع الهيئات المعنية في البلد، ومن المهم تكييف تلك البرامج مع احتياجات البلد؛

(ط) لتحقيق هدف تزويد العمال بالمهارات التي يحتاجون إليها، ينبغي تمديد برامج التدريب للفترة الزمنية اللازمة واستكمالها بالتدريب في موقع العمل؛

(ي) تعتمد المملكة العربية السعودية نهجاً جديداً للتدريب وتبني شراكات مع القطاع الخاص، حيث يتحمل هذا القطاع مسؤولية وضع برامج التدريب ويعنى القطاع العام بتمويلها؛

(ك) في بعض البلدان، تتجه السياسات نحو تشغيل المواطنين. فقد وضعت الكويت مثلاً برنامجاً لخفض عدد العمال من غير المواطنين وتعزيز بعض مهارات المتسربين من الدراسة ودمجهم في سوق القطاع الخاص. وفي بعض القطاعات والوظائف تخصص حصص محددة للمواطنين.

جيم- أنظمة سوق العمل في منطقة الإسكوا

1- أنظمة العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا من حيث المرونة وتوفير الحماية الاجتماعية

34- استهلّت الجلسة السيدة نائلة حداد، وهي مسؤولة أولى للشؤون الاجتماعية في الإسكوا، بتقديم عرض عن أنظمة العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا من حيث المرونة وتوفير الحماية الاجتماعية. فقدت لمحة عامة عن مجالات ثلاثة لأنظمة سوق العمل، وهي حماية العمالة، والحد الأدنى للأجور، وتوفير الضمان الاجتماعي. فأشارت إلى أن النقاش الدائر على المستوى الدولي يتناول تأثير الأنظمة على سوق العمل، غير أن المبدأ التوجيهي للحكومات يقضي بوضع مجموعة متوازنة من الأنظمة تكون مؤاتية لتحقيق النمو، وتوليد فرص العمل، وتوفير الضمان الاجتماعي وأسس الحماية الاجتماعية، بدلاً من السعي إلى تحقيق المرونة في سوق العمل كغاية في حد ذاتها.

35- قوانين العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا محدودة لأنها تستثني شرائح رئيسية من العمال، لا سيما منهم العاملون في القطاع غير النظامي. والتشريعات الخاصة بموظفي الخدمة المدنية وعناصر الشرطة وموظفي القطاع العام والعمال المهاجرين وغيرها من فئات العمال تساهم في تجزئة سوق العمل. وقد شددت السيدة حداد على أهمية إدارة أنظمة وقوانين العمل.

2- واقع أنظمة سوق العمل في منطقة الإسكوا

36- قدم السيد إبراهيم سيف، الأمين العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأردن، عرضاً تناول فيه واقع أنظمة سوق العمل في منطقة الإسكوا. وفي الإطار نفسه الذي قدّمت له السيدة حداد، استعرض السيد سيف قوانين التوظيف، والحد الأدنى للأجور، والمنافع الخارجية عن نطاق الأجور، واشتراكات الضمان الاجتماعي، وأنظمة الصرف من الخدمة، وتعويضات الصرف من الخدمة، وإعانات البطالة. وأشار إلى أن أنظمة العمل في منطقة الإسكوا تتوافق والأسس الدولية، فمتوسط ساعات العمل الأقصى في بلدان الإسكوا هو نفسه المعتمد في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وقد باشرت بلدان عديدة في المنطقة إجراء إصلاحات في مجال العمل وأدخلت أنظمة عمل جديدة لتنظيم أسواق العمل. لكن تحليل الاتجاهات السائدة أظهر أن تأثير أنظمة العمل هذه على سوق العمل يختلف بين حالة وأخرى. فبعض البلدان شهد زيادة في الإنتاجية نتيجة للزيادات على الأجور بينما تراجع الإنتاجية في بلدان أخرى نتيجة لزيادة الأجور. وأنهى السيد سيف عرضه بالإشارة إلى أن المؤسسات التي ترعى تطوير أنظمة سوق العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا يشوبها الضعف (من دوائر حكومية ونقابات عمالية).

النقاط التي أثارها المشاركون

(أ) لا تشمل الأنظمة عموماً القطاع غير النظامي الذي يضم في بلدان عديدة أكبر شريحة من العمال. والعمال في هذا القطاع هم الأكثر حاجة إلى الحماية لأنهم الأكثر فقراً وضعفاً في معظم الحالات. ونظام الضمان الاجتماعي ضعيف لأنه يفتقر إلى اشتراكات القطاع غير النظامي؛

(ب) ينبغي وضع تعريف مشترك للقطاع غير النظامي لأن خصائصه في المنطقة العربية تختلف عن خصائصه في غيرها من المناطق. وينبغي وضع منهجية مشتركة لقياس القطاع غير النظامي؛

(ج) لتحسين القطاع غير النظامي، ينبغي اعتماد نماذج للتدريب في موقع العمل أو نماذج للانتماء البالغ الصغر تدعم العمال في هذا القطاع وتسهل عليهم تنظيم أعمالهم؛

(د) في الأردن، تعطي وزارة التخطيط والتعاون الدولي ترخيصات لثلاثين عملاً من الأعمال التي تزاوّل في المنزل لمساعدة العاملين في هذا القطاع على تسويق منتجاتهم وخدماتهم. فهذه هي واحدة من الطرق لمساعدة العمال غير النظاميين؛

(هـ) يحتاج العمال المهاجرون أيضاً إلى الحماية التي تقدمها التشريعات الوطنية؛ فالمهاجرون الذين يسافرون بين البلدان داخل منطقة الإسكوا لا يستطيعون في أغلب الحالات الاستفادة من نقل تغطية الضمان الاجتماعي أو الرعاية الاجتماعية؛

(و) القوانين بحد ذاتها متقدمة ولكنها تفتقر إلى آليات فعالة لإنفاذها، وهي ما لم تنفذ لن تعود على الحماية الاجتماعية بالفائدة الكافية؛

(ز) ينبغي للبلدان أن تحرص كأولوية على توفير حرية التجمع، لا سيما حرية تأسيس النقابات العمالية والتفاوض الجماعي؛

(ح) ينبغي أن تكون السياسات متسقة، وعلى وزارات العمل، التي يقتصر دورها المعهود على تطبيق سياسات العمل ولا تشارك في وضعها، أن تضطلع بدور أكثر مركزية؛

(ط) ينبغي وضع آلية خاصة بتحديد الحد الأدنى للأجور لضمان أن تعكس غلاء المعيشة. وينبغي تحديد الحد الأدنى للأجور عن طريق التفاوض الجماعي. فأجور العاملين في القطاع العام منخفضة عموماً ونادراً ما تتم زيادتها. وينبغي فرض التقيد بالحد الأدنى للأجور؛

(ي) ينبغي الشروع في الإصلاح، فأحد الجوانب الرئيسية للأزمة الاجتماعية والسياسية الحالية هو عدم الربط بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح السياسي.

ثالثاً- تنظيم الاجتماع

ألف- تاريخ الاجتماع ومكان انعقاده

37- عقد اجتماع فريق الخبراء حول أسواق العمل وسياسات أسواق العمل في منطقة الإسكوا في بيروت في 22 آذار/مارس 2011.

باء- المشاركون

38- حضر الاجتماع، بالإضافة إلى خبراء من الإسكوا، المسؤولون عن التنسيق الذين عينهم كل بلد من البلدان الأعضاء في الإسكوا للتعاون مع الإسكوا بشأن البيانات والسياسات المتعلقة بسوق العمل، وعدد من الخبراء الإقليميين وممثلون عن مراكز وطنية ووزارات، وعن منظمات دولية وإقليمية متخصصة في مجال العمل والإحصاءات والسياسات. وحضر ممثلون عن عشرة بلدان من أصل البلدان الأربعة عشر الأعضاء في الإسكوا. وترد قائمة المشاركين في المرفق لهذا التقرير.

جيم- افتتاح الاجتماع

39- افتتح الاجتماع السيد فريديريكو نيتو، مدير شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا، فاستعرض موضوع التقرير الرابع للسياسات الاجتماعية المتكاملة الذي يركّز على أسواق العمل. وأشار إلى أن العمل هو مصدر الدخل الوحيد لغالبية الناس في منطقة الإسكوا، لذا فإن قضايا العمل أساسية لتوفير أسباب المعيشة وتحقيق التنمية الاجتماعية.

40- وقدم السيد محمد الأمين فارس، مستشار المدير العام للتنمية والتشغيل في منظمة العمل العربية، كلمة الافتتاح، فركز على حسن توقيت هذا الحدث في ظل الأحداث الاجتماعية والسياسية التي تشهدها المنطقة العربية والتي نتجت عن البطالة وظروف العيش، حيث يبلغ عدد عاطلين عن العمل حالياً في المنطقة العربية 17 مليون شخص. وفي الأشهر الأخيرة، اتخذت الحكومات إجراءات في مجالات لم تكن قد اتخذت بشأنها أي إجراءات فيما مضى، وشملت جهوداً لخلق فرص للعمل وزيادة الأجور. واعتبر أن هذه الإجراءات كانت موضع ترحيب ولكنها جاءت متأخرة أو غير كافية. وقد أثبتت التحركات الأخيرة أن واضعي السياسات لا تنقصهم الموارد وهم قادرين على إحداث التغيير. وقد ارتفعت معدلات الاستثمار الأجنبي المباشر غير أنها لم تترافق مع تغيير في معدلات البطالة حتى في البلدان التي سجلت نجاحاً اقتصادياً مثل الأردن وتونس ومصر

والمملكة العربية السعودية. وأشار إلى أن الوقت قد حان لإدماج الأهداف الاجتماعية في التنمية ولاستعراض برامج الإصلاح الاقتصادي. كذلك شدد السيد فارس على أن قضايا العمل، كالبطالة، هي قضايا على مستوى المنطقة وليس البلد وحسب. وقد أظهرت القمة العربية التنموية والاقتصادية والاجتماعية التي عقدت في الكويت في عام 2009 الحاجة إلى نهج إقليمي لمعالجة قضايا العمل. فقضايا العمالة وأسواق العمل وظروف العمل تستحق الاهتمام بها كأولوية وطنية وإقليمية ودولية. وينبغي السعي إلى ضمان حرية التنظيم، ووضع قوانين وأنظمة تحمي العمال، والتركيز على القطاع غير النظامي، والاتجاه نحو عقد اجتماعي عربي جديد يشارك فيه المجتمع المدني مع الجهات الفاعلة اقتصادياً واجتماعياً، وتحويل تحديات الهجرة إلى فرص، والتشديد على الحوار الواسع النطاق حول قضايا العمل. وأنهى المتحدث كلمته بالإشارة إلى أن الإسكوا ومنظمة العمل العربية تتفاسمان الأهداف نفسها ويمكنهما البناء على هذه الأهداف المشتركة للتعاون في المستقبل.

41- وتحدثت في افتتاح الاجتماع أيضاً السيدة جيزيلا نووك، رئيسة قسم السياسة الاجتماعية في شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا، فقالت إن الهدف من الاجتماع هو النظر في أسواق العمل من منظور اجتماعي وليس اقتصادي لأن العمل ضروري لتحقيق التنمية الاجتماعية، خاصة بالنسبة إلى الأكثر فقراً وضعفاً. فالهدف من الاجتماع هو باختصار دراسة واقع أسواق العمل وكيفية مساهمتها في الجوانب الاجتماعية.

المرفق(*)

قائمة المشاركين

ألف- البلدان الأعضاء في الإسكوا

الجمهورية العربية السورية

السيد وائل إسماعيل قدار
معاون مدير التشغيل وسوق العمل في هيئة التخطيط
والتعاون الدولي
هاتف: +963-1125161077
بريد إلكتروني: kadwael@yahoo.com

جمهورية العراق

السيدة نوال عباس مهدي
مدير عام دائرة التنمية البشرية
وزارة التخطيط
هاتف: +964-07901926263
بريد إلكتروني: nawalabbas50@yahoo.com

دولة الكويت

السيدة سميرة مندي علي
مراقبة إدارة تنسيق العمل بوزارة الشؤون الاجتماعية
والعمل
هاتف: +965-2-2484410
بريد إلكتروني: mandanis@hotmail.com

الجمهورية اللبنانية

السيدة دوللي فغالي
رئيسة قسم التوظيف
المؤسسة الوطنية للاستخدام
هاتف: +961-1-616335
بريد إلكتروني: dolly_feghali@hotmail.com

جمهورية مصر العربية

السيدة إيمان زكريا عيد
وكيلة وزارة القوى العاملة للتدريب المهني
وزارة القوى العاملة والهجرة
هاتف: +202-2-609350
بريد إلكتروني: imanzakaria24@yahoo.com

المملكة الأردنية الهاشمية

السيدة غادة عيسى
اقتصادية وباحثة أقدم
قسم السياسات والدراسات
وزارة التخطيط والتعاون الدولي
هاتف: +962-795409217
بريد إلكتروني: ghada.e@mop.gov.jo

السيد موسى عبد محمد خلف
مدير السياسات والتخطيط الاستراتيجي
وزارة العمل
هاتف: +962-7-77696530
بريد إلكتروني: makkhalaf@yahoo.com

السيد زياد أحمد عبيدات
مدير وزارة التخطيط والتعاون الدولي
هاتف: +962-7-77774026
بريد إلكتروني: ziad.o@mop.gov.jo

السيد إبراهيم سيف
الأمين العام
المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأردن
هاتف: +962-6-5675325
بريد إلكتروني: i.saif@esc.jo

الإمارات العربية المتحدة

السيد محمد حسن إسماعيل الباهي
خبير إحصائي
المركز الوطني للإحصاء
هاتف: +971-50-4262972
بريد إلكتروني: melbahi@nbs.gov.ae

السيدة وضحة عبدالله الهاجري
إحصائية
المركز الوطني للإحصاء
هاتف: +971-26123362
بريد إلكتروني: walhajri@nbs.gov.ae

المملكة العربية السعودية

السيد يحيى يحيى
مدير عام إدارة المنظمات الدولية
وزارة العمل
هاتف: +966-505452825
بريد إلكتروني: yalyahya@mol.gov.sa

الجمهورية اليمنية

السيد فواد محمد أحمد الفقيه
مدير إدارة الدراسات السكانية
وزارة التخطيط والتعاون الدولي
هاتف: +967-713413684
بريد إلكتروني: 2010fuad@gmail.com

باء- المنظمات الإقليمية والدولية

منظمة العمل الدولية

السيد ماوريتسيو بوسي
نائب المدير الإقليمي
المكتب الإقليمي للدول العربية
لبنان
هاتف: +961-1-752400 (مقسم 227)
بريد إلكتروني: bussi@ilo.org

الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)

السيدة جانيت كولكا
استشارية
مكتب لبنان
هاتف: +961-76743320
بريد إلكتروني: janet.gohlke@giz.de

البنك الدولي

السيدة أنجيلا إلزر
محلة بحث
قطاع التنمية البشرية
مكتب لبنان
هاتف: +961-1-987800
بريد إلكتروني: aelzir@worldbank.org

السيد كارلوس نفاع
رئيس قسم النظام المزدوج
مكتب لبنان
هاتف: +961-76743320
بريد إلكتروني: c.naffah@dsme-lb.com

منظمة العمل العربية

السيد محمد الأمين فارس
مستشار المدير العام للتنمية والتشغيل
القاهرة
هاتف: +202-33362724
بريد إلكتروني: aminfares@yahoo.com

جيم- الأمانة التنفيذية للإسكوا

السيد فريدريكو نيتو
مدير شعبة التنمية الاجتماعية
هاتف: +961-1-978417
بريد إلكتروني: neto2@un.org

السيدة نائلة حداد
مسؤولة أولى للشؤون الاجتماعية
شعبة التنمية الاجتماعية
هاتف: +961-1-978460
بريد إلكتروني: haddad8@un.org

السيدة جيزيلا نووك
رئيسة قسم السياسة الاجتماعية
شعبة التنمية الاجتماعية
هاتف: +961-1-978409
بريد إلكتروني: nauk@un.org

السيدة ديان زوفغيان
مستشارة الإسكوا للتنمية الاجتماعية
هاتف: +234-816816211
بريد إلكتروني: dianezovighian@gmail.com

السيدة إلياس عطية
مساعد لشؤون البحوث
شعبة التنمية الاجتماعية
هاتف: +961-1-978404
بريد إلكتروني: attiehe@un.org

السيدة لينا نصار
مساعدة لشؤون البحوث
شعبة التنمية الاجتماعية
هاتف: +961-1-978411
بريد إلكتروني: nassarl@un.org

السيدة سلوى محمد
مساعدة فريق
شعبة التنمية الاجتماعية
هاتف: +961-1-978416
بريد إلكتروني: mohamed1@un.org

السيدة لوريس الكورة
مسؤولة للشؤون الاجتماعية
شعبة التنمية الاجتماعية
هاتف: +961-1-978420
بريد إلكتروني: elqura@un.org

السيدة دينا تنير
مساعدة للشؤون الاجتماعية
شعبة التنمية الاجتماعية
هاتف: +961-1-978435
بريد إلكتروني: tannird@un.org

السيدة تانيا سايرزن
مساعدة للشؤون الاجتماعية
شعبة التنمية الاجتماعية
هاتف: +961-1-978410
بريد إلكتروني: sejersent@un.org