Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2017/WG.1/WP.3
21 April 2017
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

ورقة مفاهيمية

المنتدى العربي للتنمية المستدامة: الجلسة العامة الخامسة

الفقر والازدهار: النمو الشامل والعمل اللائق

الأمم المتحدة
بيروت، 2017

17-00257

مقدمة

ضعف العلاقة بين النمو والتشغيل والفقر هو في صميم التحديات التي تواجهها المنطقة العربية في تحقيق رفاه البشر. وهذا ما يتضح من نتائج توصلت إليها دراسات أنجزت مؤخراً. فارتفاع متوسط النمو الاقتصادي خلال العقود الأخيرة لم يقابله تحسن في دخل الفقراء، ولم يولّد ما يكفي من فرص العمل اللائق للقوى العاملة ذات التحصيل العلمي. وقد تبيّن أن المشكلة هي مشكلة هيكلية تكون معالجتها على مستويات مختلفة. فسوء الإدارة الحالية والعقد الاجتماعي الحالي هما من العوامل التي تبرر استمرار التحديات التي تواجهها المنطقة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي وعلى صعيد التشغيل. والسياسات الاقتصادية وسياسات سوق العمل غير الشاملة هي وراء ارتفاع مستويات الفقر وعدم المساواة في المنطقة. ولم ينجح وضع السياسات الاقتصادية في المنطقة، عموماً، في تسريع التنويع الاقتصادي والتجاري. ففي المنطقة ككل، بقيت حصة التصنيع من الناتج المحلي الإجمالي متدنية، وهي تتراجع مع الوقت. وازدادت حصة الخدمات من الناتج المحلي الإجمالي ولكنها بقيت مركزة في آخر سلسلة القيمة المضافة في القطاع غير النظامي، مما أدى إلى انخفاض في الأجور والإنتاجية والجودة. فالمنطقة العربية لا تزال تسجل أعلى معدلات البطالة بين مناطق العالم، ولا سيما بطالة الشباب، وأدنى مشاركة للمرأة في سوق العمل، وأعلى نسب لهجرة القوى العاملة. وأدت الأزمات والقلاقل السياسية التي شهدتها المنطقة مؤخراً إلى تفاقم الأوضاع، فطال تأثيرها العديد من بلدان المنطقة، ولا سيما القطاعات الفقيرة والمعرضة للفقر في المجتمع. وكانت النتيجة مزيداً من عدم المساواة والفقر، يقوّض رفاه الإنسان.

ويتطلب التغلب على التحديات الإنمائية إصلاحات سياسات واقتصادية ومؤسسية على جميع المستويات. ومن الأهمية بمكان لتحسين رفاه البشر تعزيز الصلة بين النمو والعمل اللائق والحد من الفقر. وهذا في صميم خطة التنمية المستدامة لعام 2030، التي تقول بأن النمو الاقتصادي يجب أن يستوفي صفتي الشمول والاستدامة حتى يكون رافداً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. كما تجمع بين العمل اللائق والنمو الشامل في الهدف نفسه (الهدف 8)، وتعترف بالموقع المركزي للعمل اللائق، كوسيلة للتنمية المستدامة والحد من الفقر (الهدف 1). ويُلاحظ أن سبعة أهداف من أصل 17 هدفاً للتنمية المستدامة ترتبط ارتباطاً مباشراً بمفهوم ثلاثية النمو والتشغيل والفقر.

أهداف الحلقة

تبحث حلقة النقاش في التحديات والعقبات والحلول الممكنة للقضاء على الفقر على ضوء مواضيع مثل إيجاد فرص العمل اللائق، والنمو الأخضر، والتشغيل، وهجرة القوى العاملة، وبطالة الشباب، وبطالة النساء وتمكينهن. ومن المواضيع الهامة التي سيجري التطرق لها ما يتعلق بالاقتصاد الكلي واتساق السياسات؛ ضرورة تعزيز الموقع المركزي للتشغيل في وضع السياسات الاقتصادية؛ دور التحول الهيكلي وكيفية مساهمته في إيجاد فرص العمل اللائق تلبية لتطلعات شباب المنطقة وسكانها. ووضع سياسات شاملة للاقتصاد وسوق العمل ضروري لسد الثغرات والحد من عدم المساواة. ونوعية التعليم والتدريب، والأجور، والحماية الاجتماعية، والحوار الاجتماعي، والحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية هي مسائل حاسمة في سياق العمل اللائق في المنطقة. وتحسين الإنتاجية ضمن القطاعات، بما في ذلك الزراعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وتعزيز ثقافة ريادة المشاريع، هي أيضاً مسائل هامة لزيادة دخل الفقراء ودفع النمو.

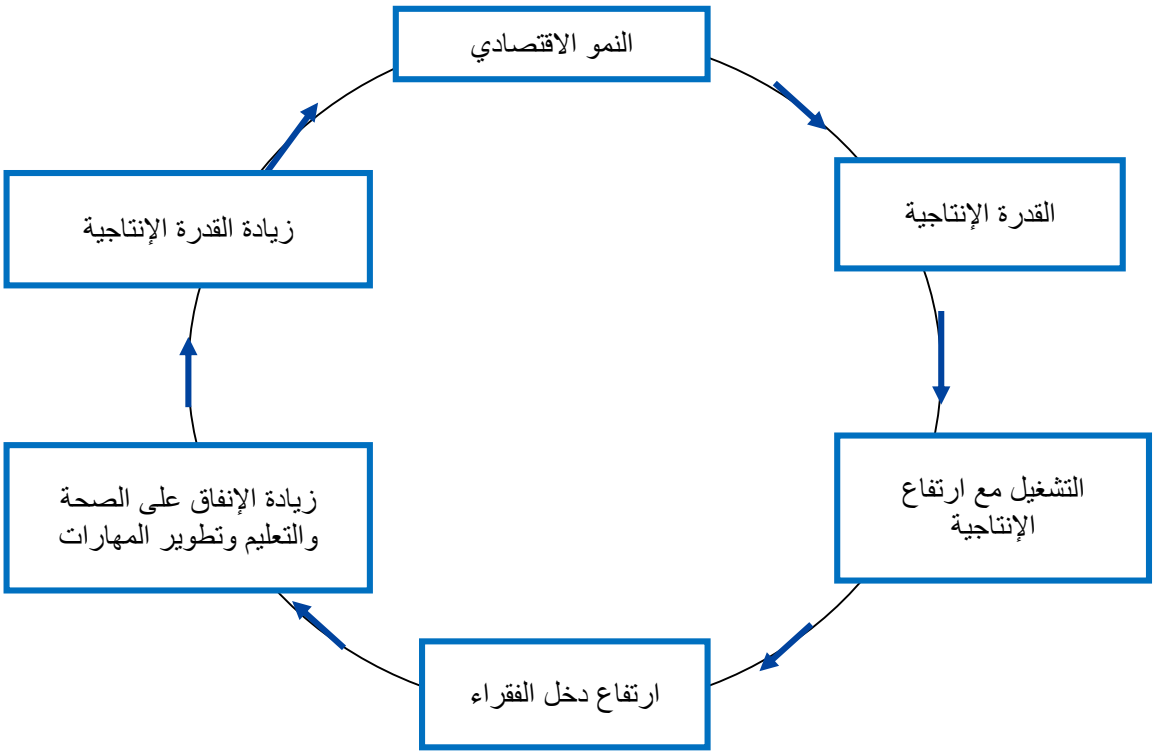
معلومات أساسية

النمو والتشغيل والفقر

كان النمو الاقتصادي مرتفعاً نسبياً طوال عقود في المنطقة العربية. ولكن المنطقة لم تستطع تحويل هذا النمو إلى مزيد من الدخل لعموم السكان. ولم يُفضِ نمط النمو، مع الوقت، إلى توليد فرص العمل اللائق وتعزيز القدرات الإنتاجية. وتواجه المنطقة، نتيجة للنزاعات والقلاقل السياسية، آثاراً وتداعيات تعوق إنجازاتها في العديد من مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويوضح الشكل 1 علاقة الترابط بين نمط النمو والفقر حسبما تناولتها دراسة من الدراسات العديدة حول الموضوع (Islam,2004). وتشير الدراسة إلى أن ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي ينتج ارتفاعاً في نصيب الفرد من الدخل وانخفاضاً في معدّلات الفقر في حال أدى النمو إلى تحسين إنتاجية مختلف القطاعات والمهن، وتحوّل في وجهة التشغيل إلى المهن التي تتصف بارتفاع الانتاجية، وارتفاع الأجور الحقيقية، وتحقق الإيرادات من العمل الحر، ومن العمل لقاء أجر. ويبيّن الرسم التوضيحي أن النمو الاقتصادي يمكن أن يعزز القدرة الإنتاجية التي تفضي إلى توليد فرص عمل ذات إنتاجية مرتفعة. ويمكن أن يستفيد العمال من الزيادة في الأجور الحقيقية التي تنتج من ارتفاع الإنتاجية، ما يزيد إنفاقهم للأغراض الاجتماعية، ويشجعهم على تطوير مهاراتهم، مما يزيد القدرة على الإنتاج ويعزز طاقة النمو الاقتصادي[1].

الشكل 1- علاقة الترابط بين النمو الاقتصادي والتشغيل والدخل



المصدر: عن Islam 2004.

1 لتوضيح علاقة الترابط بالكمية، 2015، Sarangi.

التغيير الهيكلي في الاقتصادات محفوف بالمصاعب

يمكن تقسيم الاقتصادات في المنطقة العربية إلى مجموعتين على أساس ثروات الموارد، الاقتصادات الغنية بالنفط، أي المصدرة الصافية للنفط والغاز؛ والاقتصادات غير الغنية بالنفط، أي المستوردة الصافية للنفط والغاز. في تسعينات القرن الماضي، كانت مجالات النفط والغاز والتعدين تسهم بأكثر من نصف الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الغنية بالنفط. وفي عام 2014، سجلت حصة النفط والغاز في الناتج المحلي الإجمالي انخفاضاً بسيطاً، ولكن هذا القطاع لا يزال غالباً على الاقتصاد. وكانت حصة الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي للبلدان العربية في حدود 7.1 في المائة فقط في التسعينات وارتفعت إلى 9 في المائة في عام 2014. وارتفعت حصة الخدمات خلال تلك الفترة، بينما ظلت حصة الزراعة ضئيلة في المنطقة. وفي قطاع "خدمات أخرى"، حيث القيمة المضافة منخفضة عموماً، فرص عمل غير نظامية، تفوق حصتها حصة الخدمات ذات القيمة المضافة المرتفعة.

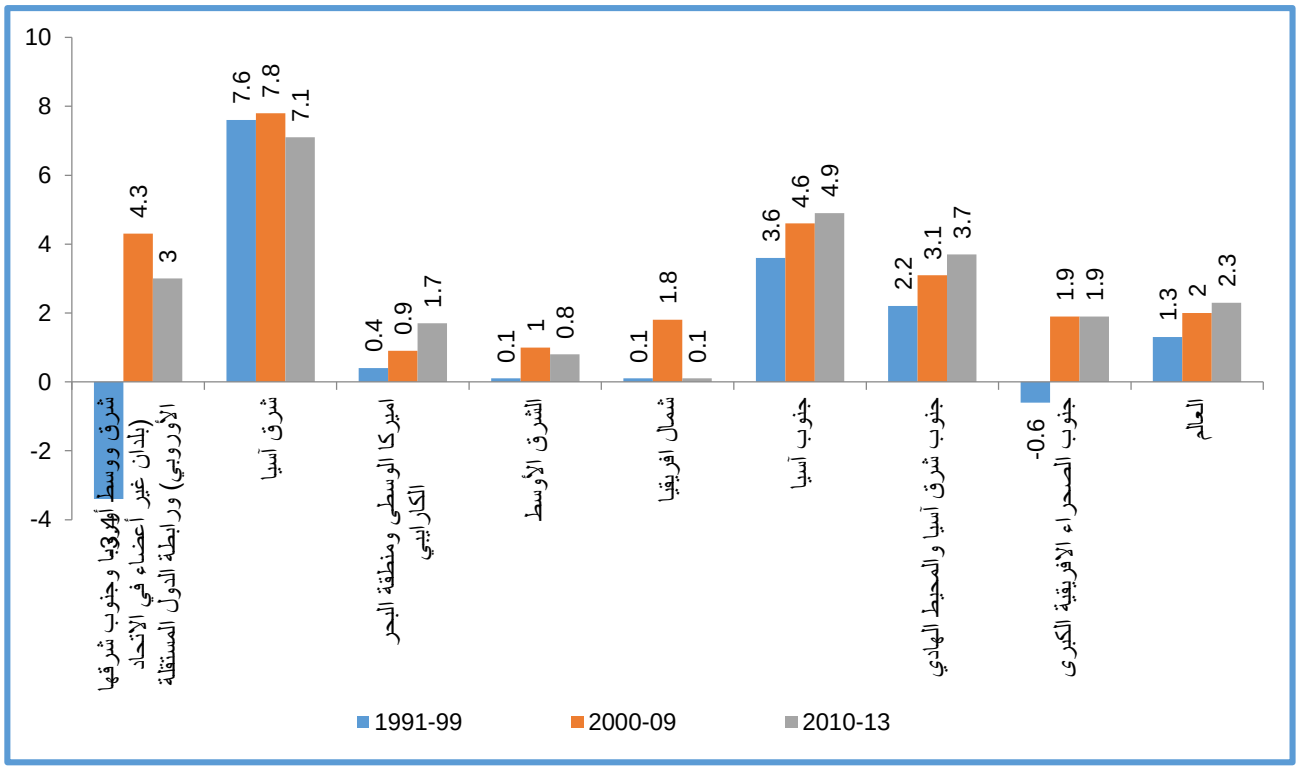
وتركيبة الاقتصاد في البلدان غير الغنية بالنفط هي اليوم أكثر تنوعاً مما هي عليها في البلدان الغنية بالنفط. ولكن حصة التصنيع من الناتج المحلي الإجمالي منخفضة أيضاً في هذه البلدان.

تعكس هذه النتائج نمطاً في التحوّل الهيكلي في المنطقة، يتعارض مع أنماط التحوّل في المناطق النامية الأخرى. وفي غياب التحوّل الهيكلي، بقيت مكاسب الإنتاجية في المنطقة العربية على أدنى المستويات بين سائر مناطق العالم. وعلاوة على ذلك، لا تزال البلدان العربية تعتمد اعتماداً كبيراً على الموارد الأولية في إنتاج السلع القليلة التكنولوجيا والكثيفة اليد العاملة.

تدني نمو الإنتاجية

بين عامي 1991 و2013، شهدت الإنتاجية في البلدان العربية، مقيسة بنسبة الناتج المحلي الإجمالي إلى العمل أدنى معدل نمو بين سائر مناطق العالم، بما في ذلك أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (الشكل 2). وسجلت البلدان المصدرة للنفط (الإمارات العربية المتحدة، والجزائر، وقطر، وليبيا، والمملكة العربية السعودية)، باستثناء الكويت معدلات سالبة في الإنتاجية لهذه الفترة. وإضافة إلى ذلك، ساهم تركيز العراق على عائدات النفط وفي ظل حالة عدم الاستقرار السياسي والأمني، في دفع الإنتاجية إلى معدّلات سالبة. وما يُفسر انخفاض إنتاجية العامل في المنطقة العربية تركيز القوى العاملة في القطاعات المحدودة الربحية، كالزراعة وغيرها من القطاعات غير النظامية. ففي مصر، يستوعب القطاع الزراعي 28 في المائة من مجموع القوى العاملة، بينما أسهم بنسبة 15 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013. وفي المغرب، يعمل في الزراعة حوالى 39 في المائة من مجموع القوى العاملة بينما أسهم هذا القطاع بنسبة 13 في المائة فقط في الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012.

الشكل 2- معدل نمو الإنتاجية

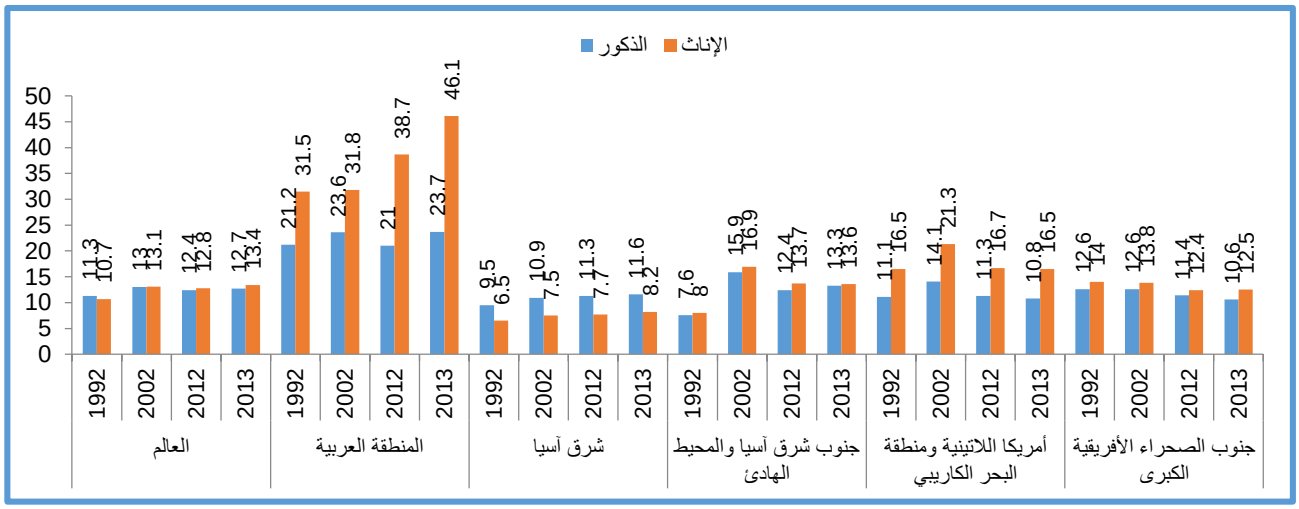


المصدر: ESCWA, 2013.

معدلات بطالة مرتفعة

لطالما كان ارتفاع معدلات البطالة من واقع المنطقة العربية. ومن أسباب ارتفاع معدل البطالة في المنطقة، ارتفاع معدّلات النمو السكاني وانخفاض الطلب على القوى العاملة في القطاع الخاص النظامي. وفي أنحاء عديدة من المنطقة المتأثرة بالأزمات، ارتفع معدل البطالة بين عامي 2012 و2013 من 10.6 إلى 11.8 في المائة. ويفوق معدل البطالة بين الشباب بكثير معدل البطالة بين الكبار. وبينما بلغ المتوسط العالمي 13 في المائة في عام 2013، وصل معدل بطالة الشباب في المنطقة العربية إلى 29 في المائة (ILO 2014). وبلغ معدل بطالة الشابات 46.1 في المائة مقابل 23.7 في المائة للشباب (الشكل 3). ويتضح من التطوّرات أن معدل بطالة الشباب ارتفع في عام 2013 نسبة إلى ما كان عليه في عام 2012. وارتفاع معدل بطالة الشباب هو حصيلة لاجتماع عوامل عديدة منها ارتفاع معدل الولادات، وتضخّم أعداد الشباب، ونقص المرونة في أسواق العمل في عدد من البلدان.

الشكل 3- معدل بطالة الشباب الإناث والذكور في المناطق
(بالنسبة المئوية)



المصدر: ILO 2014.

ويتحمل الشباب عبئاً ثقيلاً جراء ارتفاع معدل البطالة في المنطقة العربية. ففي العديد من البلدان، يزداد تعرض الشباب للبطالة كلّما تقدموا في التحصيل العلمي مقارنة بذوي المهارات المتدنية[2]. وخلال الأعوام الأخيرة، كان أكثر من 30 في المائة من الشباب ذوي المؤهلات في حالة بطالة في المنطقة العربية، مشكلين أكثر من 40 في المائة من معدل البطالة العام[3]. ففي تونس كان حوالي 33.6 في المائة من حملة الشهادات الجامعية عاطلين عن العمل. والبطالة في المنطقة العربية هي في أوساط الأسر المنخفضة الدخل والمرتفعة الدخل على حدّ سواء[4]. ولهذا الواقع صلة بارتفاع معدلات البطالة بين ذوي التحصيل العلمي المتحدرين في الغالب من الأسر الميسورة، ما يدعم فكرة أن الاقتصادات العربية أخفقت في استحداث فرص العمل اللائق لمجموع السكان.

ويستحق توزّع البطالة على الذكور والإناث من الشباب المزيد من الاهتمام. فبين عامي 1992 و2013، ارتفع معدل البطالة بين الشباب من الإناث في المنطقة العربية من 31.5 إلى 46.1 في المائة. والجدير بالذكر أن معدل البطالة لدى الإناث يتخطّى بأشواط معدل بطالة الذكور، على الرغم من أن الشابات في العديد من البلدان العربية هن غالبية مجموع أصحاب المهارات من خريجي الجامعات. والجدير بالذكر أن مشاركة الإناث في القوى العاملة تتزايد في العقدين الماضيين مع أن معدل هذه المشاركة لا يزال منخفضاً جداً مقارنة بالمتوسط العالمي. ولكن ارتفاع معدل بطالة الشابات يظهر أن سوق العمل لم تستوعب الزيادة في معدل مشاركة الإناث ضمن مجموع الباحثين عن عمل.

2 ITCEQ 2013.

3 ILO 2014.

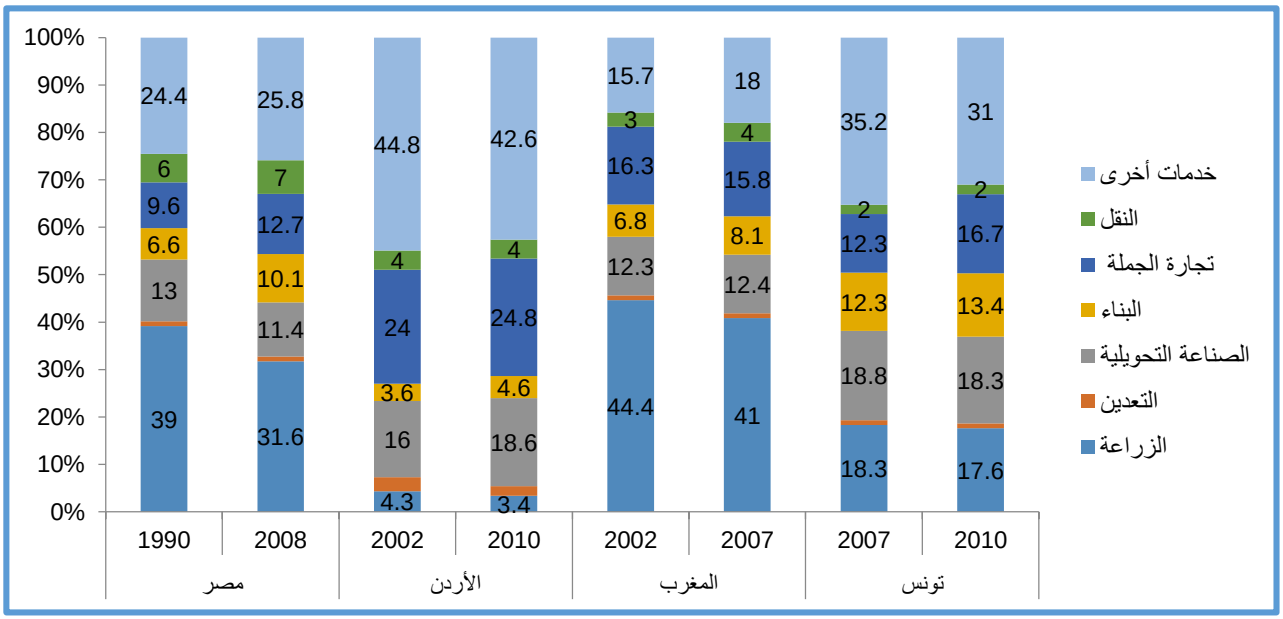
4 Tzannatos, 2011.

فرص العمل اللائق

شهدت المنطقة أعلى معدل نمو في التشغيل بلغ متوسطه 3.3 في المائة سنوياً بين عامَيْ 1998 و2009، مقابل معدل بلغ 1 في المائة في شرق آسيا وفي البلدان المتقدمة، وكاد لا يتجاوز 2 في المائة في أمريكا اللاتينية وجنوب آسيا. ولكن ما استُحدث من فرص عمل تركز، في الغالب، في القطاعات المنخفضة القيمة التي هي عادة عبارة عن أنشطة غير نظامية[5]. وتشير بيانات التشغيل حسب القطاعات في أربعة من الاقتصادات الأكثر تنوعاً في المنطقة إلى انخفاض أو ركود في حصة التشغيل في القطاع الصناعي في ثلاثة من البلدان الأربعة (الشكل 4). ولا تزال حصة الزراعة أكثر من ثلث معدل التشغيل في مصر والمغرب، وأقل من خمس معدل التشغيل في تونس، مع أنها سجلت انخفاضاً طفيفاً عبر الأعوام. وخلال هذه الفترة، ارتفعت حصة تجارة الجملة والتجزئة من معدل التشغيل في تونس ومصر، ولم ترتفع في الأردن والمغرب. وازدادت حصة قطاع البناء من التشغيل في البلدان الأربعة، ولا تزال حصة "خدمات أخرى" مرتفعة في الأردن وتونس ومصر منذ التسعينات.

والشباب في أسر الطبقة المتوسطة والقطاع غير الزراعي هم المصدر الرئيسي للتشغيل، ولكن عدداً كبيراً منهم يعملون في ما يعرف "بخدمات أخرى". وبلغت نسبة الشباب العاملين في الخدمات الأخرى 35.5 في المائة في مصر في عام 2011، و22.6 في المائة في الجمهورية العربية السورية في عام 2007، و58.2 في المائة في الأردن في عام 2010، و30.7 في المائة في تونس في عام 2010. وتفسر تركيبة الاقتصادات في بلدان المنطقة مدى التنوع في ملامح تشغيل الشباب في القطاعات. فكلّما تنوّعت تركيبة الاقتصاد ارتفعت حصة الوظائف غير الزراعية وقلّت نسبة الاعتماد على الزراعة.

الشكل 4- التشغيل حسب القطاعات في بلدان التنوّع الاقتصادي
(أربعة بلدان مختارة)



5 ILO and UNDP, 2013.

وخلال العقد الأول من الألفية الثالثة، تحولت أعداد كبيرة من الشباب من المهن الزراعية إلى المهن غير الزراعية، وهو توجه يمكن ملاحظته في البلدان الأربعة التي تتوفر عنها البيانات بشأن التغيّرات التي طرأت على مهن الشباب، وهي الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، ومصر. فقد ارتفعت حصة المهن الصناعية في بعض البلدان، ومنها تونس ومصر، لكنها لا تزال منخفضة، في حين أن نسبة المهن في قطاعَيْ التجارة والنقل ارتفعت في الجمهورية العربية السورية، ولم ترتفع في الأردن. والأهم أن حصة قطاع البناء والخدمات الأخرى، التي هي بطبيعتها خدمات ذات قيمة مضافة منخفضة، ارتفعت في البلدان الأربعة. وقد يكون هذا التحوّل من المهن الزراعية إلى المهن غير الزراعية نتيجةً لانتشار التعليم في المنطقة، لا سيما التعليم العالي. ويُعزى التنوّع الملحوظ في التشغيل في تونس إلى انتقال البلد الناجح من الاقتصاد الزراعي إلى الاقتصاد غير الزراعي خلال الفترة التي تلت الإصلاح الذي انطلق في التسعينات. إلا أن عدم تطوير القطاع الصناعي والخدمات الحديثة المرتفعة القيمة المضافة في معظم البلدان العربية زاد حصة الوظائف في قطاع الخدمات، لا سيما في فئة الخدمات الأخرى التي غالباً ما تكون ذات طبيعة غير نظامية.

أثرت الأزمات التي شهدتها بعض بلدان المنطقة مؤخراً على النمو والفقر

أصابت الصراعات والقلاقل السياسية العديد من البلدان، ولا سيما منذ عام 2010. فالجمهورية العربية السورية والسودان والصومال والعراق وفلسطين واليمن تشهد صراعات أو أزمات، ويتأثر الأردن وتونس ولبنان ومصر سلباً بحركة اللاجئين الوافدين بسبب الصراع في البلدان المجاورة، فضلاً عن الآفاق السياسية غير المستقرة وأعمال الإرهاب. وخلصت دراسة أجريت مؤخراً إلى أن البلدان المتضررة من النزاع تتعرض لانكماش في النمو، وارتفاع في معدل التضخم، وعجز في الحساب المالي والحساب الجاري، وخسارة الاحتياطي من العملات الأجنبية، وضعف النظام المالي[6]. لقد بددت النزاعات الأخيرة عقوداً من الإنجازات الاقتصادية والاجتماعية في العديد من البلدان. ومنذ الاضطرابات السياسية في المنطقة في عام 2010، يتزايد الفقر، لا سيما في الجمهورية العربية السورية والعراق وفلسطين وليبيا واليمن، بما في ذلك الفقر المدقع، ويقدر أن حوالي 40 في المائة من سكان البلدان العربية يعيشون تحت خط الفقر إذا ما استخدمت مقاييس قريبة من الواقع الوطني في هذه البلدان[7].

حلقة الحوار ومواضيع المناقشة

تتخلل الحلقة مناقشة المواضيع التالية ضمن إطار خطة عام 2030، وتركز على الأهداف 1 و8 و10 من غير أن تنحصر فيها.

- ما هي الحلقات المفقودة بين النمو الاقتصادي والعمل اللائق والازدهار في المنطقة العربية؟
- كيف يساعد إطار أهداف التنمية المستدامة على بناء علاقة ترابط بين النمو الاقتصادي وفرص العمل اللائق والحد من الفقر وجعل علاقة الترابط بين هذه العناصر الثلاثة مستدامة في المنطقة العربية؟

6 Sab, 2014.

7 Sarangi et al 2015. Abu-Ismail et al 2011.

- ما هي السياسات التي وضعت نحو تحسين قدرة الاحتواء والإنتاجية في سوق العمل في المنطقة العربية أو في بلدكم؟ هل من شأن خطة عام 2030 أن تقدم بعض الأفكار حول كيفية إصلاح السياسات؟

- ما هي السياسات التي تؤثر على فرص عمل الشباب في المنطقة العربية أو بلدكم؟ وإذا لم يوجد هذا النوع من السياسات، ما هي السياسات التي يُحتمل اعتمادها؟ إلى أي مدى يمكنها المساهمة في التحوّل الهيكلي؟

- ما هي السياسات المعمول بها لضمان حقوق العمل والحماية الاجتماعية في البلدان العربية؟ ما الذي يمكن عمله بشكل مختلف لمعالجة التحديات؟

- كيف يمكن الاستفادة من العائد الديمغرافي الهائل لصالح البلدان؟ ما هي العقبات التي تحول دون الاستفادة من العائد الديمغرافي المجزي؟

المراجع

Abu-Ismail, K., G. Abou Taleb, and R. Ramadan (2011). Towards More Sensible Poverty Measurement. Background Paper for Arab Development Challenges Report 2011.

ESCWA (Economic and Social Commission for Western Asia) (2016). Arab Development Outlook: Vision 2030. E/ESCWA/EDID/2015/3.

_____ (2014) Arab Middle Class: Measurement and role in driving change. E/ESCWA/EDGD/2014/2.

_____ (2013) Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region, 2012-2013. E/ESCWA/EDGD/2013/3.

ILO (International Labour Organization) (2014). Key Indicators of the Labour Market. Eighth edition.

ILO (International Labor Organization) and UNDP (United Nations Development Programme) (2013). Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies. Beirut: ILO.

ILO-ROAS, ITC ILO and ESCWA (2016). Growth-employment-poverty relation discussed at joint ILO-ESCWA expert group meeting and training. Available from: http://www.itcilo.org/en/community/news?newsid=growth-employment-poverty-relation-discussed-at-joint-ilo-escwa-expert-group-meeting-and-training

Islam, R. (2004). The nexus of economic growth, employment and poverty reduction: an empirical analysis. Discussion Paper, No. 14. Geneva: International Labour Office.

ITCEQ (Institut Tunisien de la Compétitivité et des Études Quantitatives) (2013). Le chômage des jeunes: déterminants et caractéristiques. Available from www.ieq.nat.tn/upload/files/Publications%20recentes/Le%20chomage%20des%20jeunes-Determinants%20et%20caracteristiques.pdf.

Sab, R. (2014). Economic impact of selected conflicts in the Middle East: what can we learn from the past? Working Paper, WP/14/100. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Sarangi, Niranjan (2015) Economic growth, Employment and Poverty in Developing Economies: A focus on Arab region. ESCWA working paper E/ESCWA/OES/2015/WP.4.

Sarangi, N., and others (2015). Towards better measurement of poverty and inequality in Arab countries: a proposed pan-Arab multipurpose survey. ESCWA Working Paper. E/ESCWA/SD/2014/WP.1.

Tzannatos, Zafiris (2011). Labour demand and social dialogue: two binding constraints for creating decent employment and ensuring effective utilization of human resources in the Arab region? Paper presented at the Islamic Development Bank Meeting on Addressing Unemployment and Underemployment in the Islamic Development Bank Member Countries in the Post-Crisis World, Jeddah, 9-10 May.

UN (United Nations) and LAS (League of Arab States) (2013). Arab Millennium Development Goals Report: Facing Challenges and Looking beyond 2015. E/ESCWA/EDGD/2013/1.

UNSD (United Nations Statistics Division) (2017) National Accounts Main Aggregates Database. Available from http://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp.

Von Arnim, Rudiger and others (2011). Structural Retardation of Arab Economies: Symptoms and Sources. A Background Paper for the Arab Development Challenges Report 2011.