

السياسات النيولبرالية
والعمل غير المهيكل
في المنطقة العربية

ر

د. محمد سعيد السعدي
أستاذ باحث في الاقتصاد السياسي

مقدمة

التحليل النيولبرالي من محدودية النموذج التنموي الدولي الذي ساد خلال الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي – والذي أدى، حسب أصحاب هذا التحليل، إلى أزمة المديونية الخارجية للعديد من البلدان "النامية" – ليركز على ضرورة تبني سياسات اقتصادية بديلة تعتمد على فعالية الأسواق الحرة في التخصيص الأمثل للموارد وأهمية تمييز دور القطاع الخاص والملكية الفردية، إضافة إلى ضرورة الحفاظ على التوازنات الاقتصادية الكلية. ومن شأن أعمال هذه السياسات، الدفع بعجلة النمو وتحسين الإنتاجية والتنافسية وتشجيع التصدير لخلق فرص عمل جديدة والحد من البطالة^١.

ان الهدف من هذه الورقة، هو دحض هذه الفرضيات من خلال دراسة تأثير السياسات النيولبرالية على العمل غير المهيكل في المنطقة العربية، مبيّن مساهمتها في الانتشار المزمن للاقتصاد غير النظامي. لقد اعتمدنا لإنجاز هذه الورقة على الأدبيات والدراسات المتوفرة، علماً بأن هناك خصائص كبير في ما يخص البحث العلمي حول ظاهرة العمل غير المهيكل في المنطقة العربية. سنعرض في الجزء الأول لمحتوى هذه السياسات، كما طبق في العديد من الدول العربية، مبرزين الدور الذي لعبته المؤسسات الدولية بارتباط مع تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل، ثم نخصص الجزئين الثاني والثالث لتحليل تأثير سياسة تحرير التجارة الخارجية، ثم سياسات الاقتصاد الكلي، على العمل غير المهيكل في المنطقة العربية.

الجزء الأول:

مضمون السياسات النيولبرالية في المنطقة العربية وتأثير المؤسسات الدولية

١،١ مضمون السياسات النيولبرالية في المنطقة العربية

تطافرت عوامل داخلية وخارجية للدفع بالعديد من الدول العربية لتبني سياسات نيولبرالية، أملاً في تعافي اقتصاداتها من الأزمة التي ألمت بها أواخر السبعينيات وبداية الثمانينيات من القرن الماضي. ذلك أن محدودية الأداء الإجمالي لنظام رأسمالية الدولة والتركيز على صناعات إحلال الواردات المتبع – بدرجات متفاوتة – من طرف الدول العربية (باستثناء دول الخليج)^٢ وغياب المشاركة الشعبية، كلها عوامل ساعدت على تأزيم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في هذه الدول. وينبغي التأكيد هنا على أن التحولات العميقة على الصعيد العالمي (التخلي عن أسس نظام بريتون وودز، تحرير حركة رؤوس الأموال من الرقابة، ألخ) والاضطرابات الاقتصادية (الصددمات الكبرى في السوق البترولية، ارتفاع نسبة الفوائد على المستوى العالمي، الركود الاقتصادي في الدول الرأسمالية الغنية، ألخ.) فاقت من معاناة الدول العربية المعنية، حيث ساهمت إلى جانب العوامل الداخلية في تفاقم المديونية الخارجية وتدهور التوازنات الماكرو – اقتصادية. ولتجاوز هذه الوضعية، لجأت

حسب تعريف المنظمة الدولية للعمل، يضم الاقتصاد غير المنظم كل الأنشطة الاقتصادية للعاملين، وكذلك الوحدات الاقتصادية التي لا تشملها المقتضيات والإجراءات الرسمية والمقتضيات التنظيمية، إما لأن هذه الفئة من العاملين ينشطون في قطاعات لا تشملها القوانين أو لأن القوانين التي من المفترض أن تحميهم غير مطبقة. وينتج من هذا التعريف أن للاقتصاد غير النظامي يضم في الآن نفسه القطاع غير المهيكل ومناصب الشغل غير المهيكلة في الشركات المنظمة أو المهيكلة^٣.

ونظراً لأهمية المقاربة الحقوقية للموضوع، نعتبر أن مفهوم "العمل اللانظامي أو غير المهيكل" مناسب أكثر لأنه يركز على "الوظائف والعمال"، ويعطي الأولوية في التحليل إلى النقص في حقوق العمال. كما أن تركيزه على الوظيفة يمكّن من تجنب التعقيدات المتصلة بالمفهوم المستند إلى المؤسسة، ويسمح بمراقبة التقدم في تحقيق العمل اللائق^٤. كما أن مقارنة الجندر والمساواة بين الجنسين تستدعي الأخذ بالاعتبار العاملين في العناية بدون أجر (الطبخ، العناية بالأطفال، تنظيف السكن، استضافة الزائرين والضيوف، تنظيم مناسبات الأفرح والقيام بواجبات العزاء...).

والملاحظ أن للاقتصاد غير المنظم، لم يعد يقتصر على القطاع الفلاحي أو دول الجنوب، بل أضحى منتشراً في البلدان الرأسمالية المتقدمة، وفي قطاعات عديدة كصناعات الإلكترونيك والنسيج والألبسة والبناء والتشييد والسياحة والخدمات المنزلية^٥. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ينتج البلد النموذجي ٢٨٪ من الإنتاج الداخلي الخام من خلال العمل غير المهيكل، كما أن هذا الأخير يشكل ٦٥ بالمئة من قوة العمل المتوفرة في البلد^٦.

بالإضافة إلى هذا، يمثل العمل غير المهيكل ٤٥ إلى ٥٥ في المئة من العمالة خارج القطاع الفلاحي في البلدان العربية المتوسطة^٧. هناك أسباب متعددة للانتشار الواسع للعمل غير المهيكل في المنطقة العربية، منها العوامل الديمغرافية (خصوصاً الزيادة المحسوسة في نسبة السكان النشيطين جراء دخول المنطقة في مرحلة الانتقال الديمغرافي)، والهجرة إلى المدن، وعدم التوافق بين نتائج التعليم ومتطلبات سوق العمل، وتزايد مظاهر الفقر، والإقصاء الاجتماعي والعوائق الإدارية، بالإضافة إلى العوائق الاجتماعية والثقافية التي تحول دون ولوج النساء سوق العمل. غير أن للسياسات الاقتصادية المتبعة في المنطقة منذ ثمانينيات القرن الماضي دوراً مؤثراً في تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل. ونقصد بالسياسات الاقتصادية سياسات للاقتصاد الكلي (السياسة المالية والسياسة النقدية ومحاربة التضخم بالأساس)، وسياسات التجارة والاستثمار والسياسات التمويلية، إضافة إلى سياسات الخصخصة وإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة. وينطلق

1. BIT, 2002. Conclusions concernant le travail decent et l'economie informelle.

٢. العمل اللانظامي في الدول العربية: منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال، ص ٧ منظمة العمل الدولية 2008.

3. BIT, Conference internationale du travail, 2012. Principes et droits fondamentaux au travail: Traduire l'engagement en action, 101e session.

4. WB, 2014, P 48

5. Martin, Labor Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries. A Regional Perspective, EUI 2009

7. Chang and Grabel, 2004

8. Note exclusion pays Golf.

١. محمود عبد الفضيل، ٢٠١٢.

غير المهيكل

في خضم النقاشات حول آثار العولمة على العمل خلال العقد الأول من هذا القرن، لعبت منظمة العمل الدولية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي دوراً رئيسياً في توجيه النقاش وبلورة السياسات. وإذا كان لمنظمة العمل الدولية أثر بارز في التنظير لظاهرة القطاع غير المهيكل والاقتصاد غير النظامي منذ سبعينيات القرن الماضي، والدفاع عن ضرورة احترام المعايير الدولية للعمل، فإن المؤسسات الأخرى أثرتا على تطور سوق العمل والعمل غير المهيكل من خلال السياسات النيولبرالية التي فرضتها على الدول المدينة، خصوصاً من خلال تركيزهما على مرونة الشغل كمدخل أساسي لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار وبالتالي احداث فرص شغل جديدة.

لقد ركزت منظمة العمل الدولية على الجوانب السلبية للاقتصاد غير المنظم، فهو "يستطيع أن يوقع الأفراد والمنشآت في دوامة من الإنتاجية المنخفضة والفقير... خصوصاً من منظور العمال غير المحميين، حيث تفوق الجوانب السلبية للعمل في الاقتصاد غير المنظم بأشواط جوانبه الإيجابية.. إذ لا يعترف بالعمال في الاقتصاد غير المنظم ولا يتم تسجيلهم أو تنظيمهم أو حمايتهم في ظل تشريعات العمل والحماية الاجتماعية، وبالتالي لا يتمكنون من التمتع بحقوقهم الأساسية أو ممارستها أو الدفاع عنها"^{١٣}. غير أن إطلاق النقاش في العام ٢٠٠٢ حول العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، شكل تحولاً في مقاربة المنظمة للظاهرة، إذ تم استبدال عبارة "القطاع غير المنظم" بمصطلح جديد "الاقتصاد غير المنظم". لهذا، اعتبرت المنظمة أنه "ما دام الاقتصاد غير المنظم موجوداً، فإنه سيبقى العائق الأكثر خطورة أمام هدف تحقيق العمل اللائق للجميع"، كما أكدت "أهمية اعتماد نهج شامل ضمن برنامج العمل اللائق بغية معالجة جوانبه السلبية من خلال الحماية والإدماج في الاقتصاد العام، وفي الوقت نفسه الحفاظ على إمكانياته في استخدام الوظائف وتوليد الدخل"^{١٤}. بالإضافة إلى هذا، بلورت منظمة العمل الدولية مجموعة من السياسات لكبح الاقتصاد غير المنظم وهي: "استراتيجيات النمو وتوليد العمالة الجيدة، البيئة التنظيمية، الحوار الاجتماعي والتنظيم والتمثيل، تعزيز المساواة والتصدي للتمييز، التدابير الرامية إلى دعم روح تنظيم المشاريع والمهارات والتمويل، مد نطاق الحماية الاجتماعية، استراتيجيات التنمية المحلية"^{١٥}.

في المقابل، ضمت المؤسسات المالية الدوليتان مرونة سوق العمل لحزمة "الإصلاحات" الهيكلية الهادفة إلى تحرير أسواق السلع والرساميل والعمل. فالتشريعات والقوانين حول الحد الأدنى للأجور والحماية الاجتماعية وتقنين قواعد توظيف وتسريح العمال، كلها عوامل تحد من تنافسية الشركات وتعيق تكيف أصحابها مع تقلبات السوق ومستلزمات إعادة هيكلة الشركات وانتقال العمالة إلى قطاعات تصديرية واعدة وفقاً لمنظور هذه المؤسسات المالية الدولية، ما لا يشجع رجال الأعمال على إحداث مناصب شغل جديدة. كما أن من شأن هذا "التضييق" على حرية رأس المال في التعامل مع العمالة، دفعه إلى اللجوء للقطاع غير الرسمي تفادياً للتعقيدات الإدارية والقيود المفروضة

الدول العربية المعنية إلى المؤسسات المالية الدولية - صندوق النقد الدولي والبنك الدولي - للحصول على الدعم المالي و"الاستشارة التقنية". هكذا قامت دول عربية عديدة (مصر، المغرب، تونس، الأردن، على سبيل الذكر) بتطبيق ما يسمى بـ"توافق واشنطن" والمرتكز على ثلاثية: لبرلة الاقتصاد - الخصخصة - التقشف المالي. لقد كان الهدف الرئيسي من تبني هذا التوجه الاقتصادي الجديد إدماج هذه الاقتصادات في النظام الرأسمالي المعولم، والاستجابة لحاجيات الاحتكارات الكبرى والشركات المتعددة الجنسية في التوسع، وتحقيق مزيد من التراكم الرأسمالي والهيمنة العالمية.

لقد تمحورت السياسات المتبعة من خلال برامج التثبيت والتكيف الهيكلي حول إعادة التوازنات الاقتصادية الكلية (توازن المالية العمومية وميزان المدفوعات)، والتحرير التدريجي للقطاعات الاقتصادية والتجارية والمالية والخصخصة ورفع القيود الإدارية والتنظيمية عن مبادرات القطاع الخاص. فاستعادة التوازنات الماكرو - اقتصادية تمر عبر تطبيق سياسات تقشفية صارمة مثل خفض الإنفاق العمومي والضغط على الأجور وحذف دعم المواد الأساسية. أما في مجال لبرلة اقتصادات المنطقة، فقد قامت الدول العربية على الخصوص بتبني سياسات تجارية أكثر تحريراً (تخفيض التعرفة الجمركية، تخفيف العوائق غير الجمركية، تحرير جزئي لقطاع الخدمات) على إثر انضمامها إلى اتفاقية الغات، وعضوية منظمة التجارة العالمية، وكذلك التوقيع على عدد من الاتفاقيات التجارية الإقليمية^{١٦}.

وقد استعملت الخصخصة كعنصر أساسي في سياسات "الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة، وكأداة رئيسية للتحويل إلى ما يسمى باقتصاد السوق وإعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية. كما أقدمت عدة دول عربية على تعميق مشاركة القطاع الخاص في قطاع البنية الأساسية، باستخدام أسلوب البناء والتشغيل والنقل وخصوصاً في مشاريع الطاقة الكهربائية وإقامة محطات توليد الكهرباء المستقلة. وقد حاولت تجارب الخصخصة الأخذ بالاعتبار الجانب الاجتماعي، إذ عمل على الاحتفاظ بالعمال في الشركات التي خصصت (المغرب والأردن) أو استعمال بعض مداخل الخصخصة لدفع معاشات مبكرة وإعانات للعمال المسرحين (مصر وتونس)^{١٧}.

أما في مجال الضبط والتقنين، فقد همت التغييرات على الخصوص "مناخ الأعمال"، أي الإجراءات الحكومية المنظمة لأنشطة الأعمال (تسجيل الشركات، استخراج تراخيص البناء، إجراءات التجارة عبر الحدود، دفع الضرائب، تصفية النشاط الاقتصادي، مرونة سوق العمل، ألخ). تجدر الإشارة إلى أنه في مجال مرونة العمل الذي له ارتباط وثيق بتطور ظاهرة العمل غير المهيكل كما سنبين لاحقاً، قامت مختلف الدول العربية غير النفطية بتغيير قوانين العمل لإضفاء طابع المرونة على علاقات العمل استجابة لضغوطات المؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص المحلي، في حين اتسمت هذه العلاقات دائماً بالمرونة في الملكيات النفطية^{١٨}.

١,٢ دور المؤسسات الدولية بارتباط مع تفشي ظاهرة العمل

تعني العولمة النيولبرالية بصفة عامة تقليص الحواجز أمام التجارة الخارجية وتحرير حركة رؤوس الأموال، إضافة إلى انتشار التكنولوجيا وهجرة العمال إلى الخارج. كما تتجلى في تدويل الإنتاج من خلال إقامة سلاسل القيمة العالمية (أو شبكات الإنتاج العالمية) (بالنسبة لتنظيم هذه السلاسل انظر الشكلين ١ و ٢ في الملحق) تستفيد من انخفاض تكاليف النقل والاتصالات وتحرير المبادلات التجارية لتوطين حلقات من هذه السلاسل في مختلف البلدان للاستفادة من مزاياها التنافسية (يد عاملة رخيصة، القرب من أسواق البلدان المتقدمة أو أسواق إقليمية صاعدة، بنيت تكنولوجيا متقدمة، ألخ). وهذا يؤدي إلى انتشار التعاقد من الباطن على المستوى العالمي والبحث عن تقليص تكلفة الإنتاج في إطار المنافسة بين الاحتكارات الرأسمالية - الموجه الرئيسي للعولمة -، ما يشجع على تزايد مظاهر هشاشة العمل وتنامي العمل غير المهيكل داخل وخارج القطاع الرسمي أو النظامي^٩.

لقد ساهمت العولمة النيولبرالية خلال تسعينيات القرن الماضي في انتشار ظاهرة العمل غير المهيكل في العديد من القطاعات والبلدان. وإذا كانت هذه العولمة تساعد على الحصول على أسواق جديدة وتولد وظائف جديدة، فإن العديد من هذه الوظائف تتسم بالهشاشة، كما أن المنافذ الجديدة تستعصي على صغار المنتجين والمهمشين منهم. وفي المنطقة العربية، انطلق مسلسل تحرير التجارة الخارجية من خلال تطبيق برامج التكيف الهيكلي في مرحلة أولى، تلتها توقيع اتفاقيات التبادل الحر من طرف الدول العربية، خصوصاً تلك المطلة على البحر الأبيض المتوسط، مع محيطها الإقليمي (خصوصاً الاتحاد الأوروبي) والدولي (الولايات المتحدة).

وما يهمنا في المقام الأول هو الوقوف على قنوات وآليات تأثير سياسات تحرير التجارة والاستثمار على العمل غير المهيكل. يؤثر تحرير التجارة الخارجية والاستثمار بدرجات متفاوتة على العمل غير المهيكل حسب نوعية هذا الأخير. هكذا يمكن لأصحاب الشركات الصغيرة غير المهيكلة أن يستفيدوا من الإقبال على بعض السلع المصدرة من بلدان الجنوب إلى الولايات المتحدة وأوروبا واليابان (مثلاً زبدة الشيا أو الجمبري). بالمقابل، هناك العديد من المنشآت الصغيرة التي تفلس نتيجة منافسة السلع المستوردة. أما بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص، تحول عدم قدرتهم على الحصول على القروض والتدريب والتكنولوجيا والمعلومات حول الأسواق دون الاستفادة من الفرص المتاحة من جراء الانفتاح الخارجي. غير أن هذا النوع من العمل غير المهيكل مهدد بفعل منافسة السلع المستوردة. وتبقى شريحة العمال الأجورين غير المهيكلين الأكثر عرضة للآثار السلبية لسياسات تحرير التجارة والاستثمار. فحرية التنقل على الصعيد العالمي التي

على مستوى سوق العمل. نستخلص مما سبق أن تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل حسب المؤسسات المالية الدولية، ناجم أساساً عن تدخل الدولة لتقنين سوق العمل، وبالتالي وجب تفعيل مرونة سوق العمل بإزالة هذه القيود خدمة للزيادة في الاستثمارات الخاصة وتحسين التنافسية للرفع من فرص خلق مناصب عمل جديدة والحد من انتشار العمل غير المهيكل. ويتم التشديد على الخصوص على أن مرونة العمل تقلص من تكاليف العمالة وتسهل عمليات التوظيف والتسريح، كما أنها ترفع القيود عن العمل بعقود محددة الأجل، وتعطي أصحاب الشركات حرية أكبر لتحديد ساعات العمل. والحال أن هذا يؤدي حتماً إلى جعل أوضاع العمال أكثر هشاشة، ويساعد على انتشار العمل غير المهيكل، إن هذه المقاربة تشكل انحيازاً مكشوفاً لصالح المستثمرين وأصحاب الرساميل على حساب حقوق العمال التي تعتبر مجرد كلفة يجب الضغط عليها لربح رهان التنافسية في أسواق "حرة" ومنفتحة على العالم. بالإضافة إلى هذا، بين بعض البحوث حول الموضوع غياب أية علاقة طردية بين مرونة سوق العمل والعمل غير المهيكل^{١٥}.

وتجدر الإشارة إلى أن منظمة العمل الدولية مدت جسور التعاون مع المؤسسات المالية الدولية، خصوصاً البنك الدولي، من أجل إدماج معايير العمل الدولية في برامج المؤسسات المذكورتين، وكذلك ضمن المشروطية للحصول على قروض منها من طرف دول الجنوب. وعلى سبيل المثال لا الحصر، قام مكتب العمل الدولي والبنك الدولي باقتراح تقديم تحفيزات للوحدات العاملة في القطاع غير المهيكل (تبسيط المساطر الإدارية والقوانين، تحسين الخدمات العمومية ألخ) كي تنتقل إلى الاقتصاد النظامي، لما لهذا الأخير من تأثير إيجابي على النمو الاقتصادي. كما اقترحا إحداث شبكات للأمان الاجتماعي ومساهمات محدودة لضمان الحماية الاجتماعية للعاملين غير المهيكلين^{١٦}.

غير أن التجربة الميدانية تبين أن المؤسسات المالية الدولية تركز في تعاملها مع الدول المدينة على ضرورة تطبيق مرونة الشغل ضمن حزمة الشروط للحصول على القروض المطلوبة^{١٧}.

كما تمثل مرونة سوق العمل عاملاً أساسياً في قياس سهولة ممارسة أنشطة الأعمال التي يعتبرها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي مدخلاً أساسياً لتحرير طاقات القطاع الخاص، خصوصاً ما يتعلق بتوظيف العاملين وفصلهم من الخدمة بسبب "التوظيف المفرط وتكلفة الفصل من الخدمة وساعات العمل". فمؤشر توظيف العاملين، على سبيل W

الجزء الثاني:

تأثير سياسات التجارة الخارجية والاستثمار على العمل غير المهيكل

٩. أحمد غنيم، السياسة التجارية في الدول العربية، مؤلف محمود عبد الفضيل.

١٠. محمود عبد الفضيل، المرجع السابق.

11. Cammett M- Posusney P.M., 2010. Labor Standards and Labor Market Flexibility in the Middle: Free Trade and Freer Unions? St Comp Int Dev, 45.

١٢. مكتب العمل الدولي، الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣ - ٢٠١٤، جنيف، ص ٨.

١٣. المرجع السابق، ص ١١.

١٤. المصدر نفسه، ص ١١.

15. Stalling B, 2010. Globalization and Labor in Four Developing Regions: An Institutional

Approach, St Comp Int Dev, 45

16. ILO-WB, 2010. The Challenge of Informality in MENA, Turin

17. Anner M and Caraway T, 2010. International Institutions and Workers' Rights: Between Labor Standards and Market Flexibility, St Comp Int Dev, 45.

18. Polack S, 2007. 'The World Bank's Approach to Core Labor Standards and Employment Creation: Recent Developments', Testimony submitted to the US House of Representatives.

19. Carr M and Chen M.A, 2001. Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor, WIEGO.

القطاعات بزيادة محسوسة في نسبة العاملين المؤقتين (أولئك الذين يعملون وفق عقدة عمل محددة الأجل أو بدون عقدة)، خصوصاً بعد مراجعة قانون العمل لسنة ١٩٩٦، بأجور متدنية وبدون حماية اجتماعية تذكر. هكذا بلغت نسبة العاملين بعقود مؤقتة في قطاع النسيج والألبسة ٦٨٪ وفقاً لتقديرات مكتب العمل الدولي^{٢٥}. وقد تفاقم الوضع بعد الربيع العربي حيث لوحظ أن غالبية شركات الألبسة تعتمد على العاملين المؤقتين حتى تتمكن من التكيف مع متطلبات وضغوطات صناعة الموضة الأوروبية. بهذا تكبر مخاطر التهميش وهشاشة العاملين المؤقتين في ظروف تتسم بتزايد البطالة وارتفاع تكاليف العيش. أما في المشرق العربي، فيتبين من خلال دراسة حالة "المناطق الصناعية المؤهلة" بأن الآثار على العمالة غير المهيكلة تختلف في الأردن مقارنة مع ما هو عليه الأمر في مصر. لقد مكنت اتفاقيات المناطق الصناعية المؤهلة كلا من الأردن ومصر من جلب استثمارات أجنبية مهمة، خصوصاً من دول جنوب وشرق آسيا بالنسبة للأردن، للاستفادة من الإعفاءات الجمركية الكبيرة في مجال النسيج والملابس والالتفاف على نظام التحصيل الأمريكي المفروض على هذه الصناعة. كما نجم عن هذه الاتفاقيات قفزة كبيرة في الصادرات الصناعية إلى السوق الأمريكية خصوصاً بالنسبة للأردن (على سبيل المثال سجلت الصادرات الأردنية زيادة قدرها ١,٢٥ بليون دولار في أقل من عشر سنوات). بالإضافة إلى هذا، تم استقدام عشرات الآلاف من العمال الآسيويين شكلت النساء ٦٦,٥٪ منهم سنة ٢٠٠٤ و ٥٠٪ سنة ٢٠١٠. ومن بين الأسباب التي يقدمها المستثمرون لهذا الاختيار، اعتقادهم أن العمالة النسائية "أكثر ملاءمة لطبيعة العمل وأكثر التزاماً". كما أن أجر العمالة الأجنبية "يجب أن يترك ليتحدد في السوق حسب العرض والطلب" في حين يعتبر رجال الأعمال "أن سياسة الحد الأدنى للأجور المطبقة ملاءمة بالنسبة للعمالة المحلية فقط"^{٢٦}. ان هذه التصريحات تكشف جانباً فقط من الاستغلال والميز الذي تعاني منه العمالة بالأردن، إذ كشفت تقارير النقابات العمالية والمنظمات الحكومية حجم الانتهاكات الصارخة التي تتعرض لها العمالة الأجنبية في المناطق الصناعية المؤهلة من قبيل "حجز جوازات السفر وعدم تجديد تصريح العمل لبعضهم وتأخير الرواتب وأحياناً عدم دفعها، والتشغيل لساعات عمل طويلة مع احتساب ساعات العمل الإضافي بطريقة أقل مما هو مستحق، إضافة إلى التعرض للإهانات والإساءات التي تصل أحياناً إلى حد الاعتداء الجسدي أو الجنسي"^{٢٧}. بالإضافة إلى هذا، لا توفر معظم الشركات العاملة بهذه المناطق الحماية الاجتماعية للعاملين والعمالات بها إضافة إلى عدم حصولهم على عقدة عمل^{٢٨}.

وينبغي الإشارة إلى أن ظروف الهشاشة وعدم هيكلية العمل هاته راجعة بالأساس إلى الضغوطات التي تمارسها الشركات الأمريكية - المتحكمة

يتمتع بها رأس المال في مواجهة العمل تمكنه من الضغط في اتجاه الحصول على أقل التكاليف لتوظيف العمالة وفق شروط تتسم أكثر فأكثر بالهشاشة وعدم الاستقرار. ويساعد على فرض هذا الواقع الجديد كذلك ضغط القطاع الخاص المحلي من أجل مرونة سوق العمل تحت غطاء ضرورة تحسين مناخ الأعمال للرفع من التنافسية والإنتاجية. كما أن أوضاع العاملين غير المهيكليين تتأثر بنوعية القطاع الذي يعملون فيها (صناعة تحويلية لتصدير الألبسة أو أنشطة فلاحية تصديرية غير تقليدية)^{٢٩}. بالنسبة للمنطقة العربية، يلاحظ أن الرهان على توجيه الأنشطة الاقتصادية نحو التصدير لم يأت أكله بعد، فتصدير المنتجات الصناعية الكثيفة العمالة وذات التكلفة المنخفضة اصطدم باشتداد المنافسة من دول أكثر إنتاجية وأقل تكلفة - خصوصاً المصدرين الآسيويين. كما أن التحول إلى التصدير لم يكن ليكلل بالنجاح، علماً بأن جُلّ دول الجنوب اعتمدت على غزو أسواق البلدان الرأسمالية المتقدمة، ما جعل نجاح هذه الاستراتيجية من الصعوبة بمكان. على سبيل المثال لا الحصر، سجلت صناعة الألبسة في تونس والمغرب تراجعاً في حصتها من السوق العالمية^{٣٠}.

من جهة أخرى، دفعت حدة المنافسة على الأسواق الخارجية إلى توظيف أعداد متزايدة من النساء باعتبارهن أقل ميلاً للاحتجاج، وبالتالي يسهل التحكم فيهن من أجل تعظيم فائض القيمة، وجعلهن يقبلن بأجور متدنية من دون تغطية اجتماعية أو شروط عمل لائق. كما أن الزيادة النسبية التي حصلت في الصادرات رافقتها ظروف عمل هشة، خصوصاً على مستوى سلاسل القيمة كثيفة العمالة كالنسيج والألبسة والفلاحة التصديرية. هكذا نستنتج من بحث بيرنهات^{٣١} الذي سبق ذكره، أن قطاع الألبسة فقد مناصب شغل عديدة خلال الفترة ما بين ٢٠٠٠ و ٢٠١٢، في حين لم تعرف الأجور الحقيقية تحسناً يذكر. أما في تونس، فقد تراجعت القيمة الحقيقية للأجور، فيما سجل التوظيف في القطاع زيادة طفيفة. لقد أثرت هذه التغيرات على هشاشة العمل وساهمت في زيادة العمل غير المهيكل. ففي المغرب، تشتكي النقابات العمالية من الاستغلال الذي تتعرض له العاملات في قطاع النسيج والألبسة. والحال أن العمالة النسائية تمثل ٤١٪ من إجمالي العمالة في الصناعات التحويلية و ٧٠٪ من الشغيلة في قطاع النسيج والألبسة. فجل النساء في القطاع أميات ولا ينتمين إلى أية نقابة، بالإضافة إلى معاناتهن من هشاشة ظروف العمل وحصصهن في مناصب من دون تأهيل يذكر. وتعتبر هؤلاء العاملات انخراطهن في سوق العمل ضرورة لتحسين دخل أسرهن نظراً لعدم كفاية أجر "رب الأسرة"^{٣٢}. أما في تونس، فقد ساهم انخراط الصناعيين في سلاسل القيمة العالمية في إطار الشراكة مع الاتحاد الأوروبي في نمو القطاعات كثيفة العمالة التي تشغل يداً عاملة نسائية غير مؤهلة وتقتصر على أنشطة التجميع. وقد اتسمت هذه

20. Ibid.

21. Bernhardt T, 2016. Economic and social upgrading dynamics in global manufacturing value chains: A comparative analysis, Environment and Planning, 48, 7.

22. Ibid.

23. R Meddeb, IITH au Maroc : les besoins des chefs d'Eses et cond. Des F ds PME,BIT, 2000

24. Smith A, 2015. Economic (in)security and GVC: the dynamics of industrial and trade integration in the Euro-Med macro-region, Cambridge JI of Regions, Economy and Society, 8

25. Azme S, 2014. Labour in global production networks: workers in the qualifying industrial zones (QIZs) of Egypt and Jordan, Global Networks, 14-4

٢٦. اتفاقية المناطق الصناعية المؤهلة فشلت في تنويع وسائل الإنتاج وتأثيرها محدود، العراب نيوز،

صحيفة الكترونية جامعة، دون تاريخ.

٢٧. تقرير مركز الفتيق، صحيفة الغد الأردني، ٣١ أغسطس ٢٠١٦.

28. Better Work Jordan: Garment Industry 6th Compliance Synthesis Report, Jan. 2015

29. Hazem, op.cit

30. Ibid.

مصر والأردن وإسرائيل.

عن أحمد فاروق غنيم، السياسة التجارية في الدول العربية، ٢٠١٢، ص ٩٢ (بتصرف)

إن انتشار العمل غير المهيكل في المنطقة العربية عبر شبكات الإنتاج العالمية شمل كذلك القطاع الزراعي. ونظراً لشح المعلومات في هذا المجال، نقتصر على عرض التجربة المغربية. ذلك أن تطور الزراعة التصديرية تم بشكل كبير من خلال الاتفاقيات الفلاحية مع الاتحاد الأوروبي التي تمكن من الولوج التفضيلي للمنتجات المغربية إلى السوق الأوروبية. وتتنظم الصادرات المغربية في إطار شبكات إنتاج عالمية مع هيمنة للفضاء الأوروبي. ووفقاً لدراسات قامت بها منظمات المجتمع المدني العاملة في المغرب حول قطاع الفواكه الحمراء بشقيه الزراعي والصناعي على العمل غير المهيكل في الفلاحة (الضيعات) والصناعة (معامل التصبير أو التعليب)، تتكون سلسلة القيمة أو شبكة إنتاج الفرولة على سبيل المثال من عدة حلقات تبدأ من الضيعة الفلاحية ثم المصنع قبل التصدير إلى أوروبا حيث تمر السلعة المصدرة عبر المستوردين وصولاً إلى شبكات التوزيع للمستهلك الأوروبي. (تم عملية إنتاج الفواكه الحمراء داخل ضيعات مملوكة في الغالب لكبار الفلاحين المغاربة، في حين تتواجد فروع تابعة لشركات متعددة الجنسية بقوة على مستوى التصبير والتعليب). وقد أظهرت دراسات ميدانية بإشراف المنظمة غير الحكومية الدولية «أوكسفام» أن أغلبية العاملين على صعيد «الحلقة المغربية» لشبكة الإنتاج هن نساء، علماً بأن ٦٠ في المئة من العمالة الزراعية في المغرب مكونة من النساء، ويتسم عملهن بالموسمية. وتعاني العمالة الزراعية بصفة عامة من الهشاشة حيث لا تحترم مقتضيات قانون الشغل (الحد الأدنى للأجور، عدد ساعات العمل، الحماية الاجتماعية، العطل أ.خ.) وتتعرض حقوقها الاقتصادية والاجتماعية للانتهاكات جسيمة. ففي قطاع الفواكه الحمراء، مثلاً، تتمثل الخروقات التي تم رصدها في عدم التوفر على بطاقة الضمان الاجتماعي وعدم تطبيق الحد الأدنى للأجور وعدم التصريح بشكل كامل عن ساعات العمل. بالإضافة إلى هذا، تتعرض النساء إلى كل أنواع العنف والضغطات الاجتماعية والنفسية كالترش والاستغلال الجنسي والمعاملات الحاطة من كرامتهن من سب وشتم وتحقير داخل أماكن العمل أو في الطريق إليه^{٣١}.

لقد ركزنا تحليلنا لحد الآن على تأثير انخراط بعض الاقتصادات العربية في سلاسل القيم وشبكات الإنتاج العملية على العمل غير المهيكل. والحال أن تأثير تحرير التجارة على العمل غير المهيكل يتجلى كذلك من خلال انعكاساتها على القطاعات الموجهة للسوق المحلية، خصوصاً صناعات إحلال الواردات. وإذا كانت هذه المسألة معقدة وغير محسومة على المستويين النظري والإمبريقي^{٣٢}، فحسبنا فقط إثارة الانتباه إلى المزيد من الانكباب على هذا الموضوع الذي لم يحظ بالاهتمام الكافي من الباحثين في المنطقة العربية. إن كل ما حصلنا عليه في هذا المجال هو بعض البحوث همت المغرب ومصر. أما الدراسة الأولى فهي

في سلسلة القيمة للنسجة والملابس – على مورديها بالأردن من أجل الاستجابة السريعة لحاجيات وتقلبات السوق بأقل التكاليف، وكذلك إلى الاستغلال المبني على النوع الاجتماعي.

إن الأمر يختلف في مصر، حيث لا تسمح القوانين بتوظيف أكثر من ١٠ في المئة من العمالة الأجنبية – هذا على الرغم من وجود حالات لعمالة أجنبية تشتغل في إطار غير منظم وخارج اللوائح المعمول به^{٣٣}.

كما أن للعمال والعاملات قدرة على مقاومة أساليب الاستغلال المفرط الذي تتعرض له العمالة في الأردن، وذلك لعدة أسباب نذكر منها ضعف الأجور مقارنة مع ما هو معمول به في قطاعات أخرى – ما يدفع العاملين إلى البحث عن فرص عمل أخرى – واعتبار عدد من العاملات المتزوجات الأجر الذي يتقاضينه مجرد دخل تكميلي للأسرة، بالإضافة إلى أن التقاليد والعادات التي تمنع النساء العازبات من الهجرة إلى المناطق الصناعية المؤهلة للعمل. كما أن المسافات الطويلة التي على العمالة قطعها يومياً من وإلى أماكن العمل تجعل تمديد ساعات العمل أمراً صعباً^{٣٤}.

إطار رقم ١:

اتفاقيات المناطق الصناعية المؤهلة

اتفاقيات المناطق الصناعية المؤهلة تعطي معاملة تفضيلية متمثلة في ولوج الصادرات بدون جمارك لعدد من المنتجات السلعية الموجودة في كل من مصر والأردن إلى سوق الولايات المتحدة الأمريكية. ففي مارس ١٩٩٦ اقترح أحد أعضاء الكونغرس الأمريكي إدخال تعديل على اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وإسرائيل يسمح بدخول منتجات مصنعة من غزة والضفة الغربية أو المناطق الصناعية المؤهلة بين إسرائيل والأردن وبين إسرائيل ومصر. وقد وقعت الأردن اتفاقية المناطق الصناعية المؤهلة مع إسرائيل برعاية الولايات المتحدة الأمريكية العام ١٩٩٧، بينما وقعت مصر الاتفاقية الخاصة بها العام ٢٠٠٤. ووفقاً لهذه الاتفاقية وقواعدها، فإن المنتجات التي تمت الموافقة عليها من جانب الولايات المتحدة الأمريكية يجب أن يتم إنتاجها في مواقع جغرافية تم تحديدها مسبقاً داخل مصر والأردن بعد موافقة الولايات المتحدة. بالإضافة إلى ذلك، فإن المصانع المستفيدة من هذه الاتفاقية يجب أن تسجل في وحدة معينة بوزارات التجارة المعنية في مصر والأردن لضمان تطبيقها للشروط المحددة، وأهم تلك الشروط هو استخدام نسبة مكون إسرائيلي محددة حتى تتبع من الناحية القانونية اتفاقية التجارة الحرة بين إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية، وذلك حتى يسمح لها بالدخول بدون جمارك إلى أراضي الولايات المتحدة الأمريكية...

وقد كان الهدف الرئيسي من وراء هذه الاتفاقية، من وجهة نظر الولايات المتحدة هو تشجيع عملية السلام في الشرق الأوسط. أما عن الهدف الاقتصادي والتجاري لمصر والأردن فكان في الحفاظ على الحصة السوقية لصادراتها في سوق الولايات المتحدة وخصوصاً من المنتجات النسيجية والملابس الجاهزة، إضافة إلى تحقيق اندماج إقليمي بين

قديمة نسبياً وتتعلم بأثر «إصلاح التجارة الخارجية» على عوامل الإنتاج، أي رأس المال والعمل^٣ حيث يستنتج الباحثان أن هذا الأثر محدود نسبياً بالنسبة للتوظيف، ذلك أن غالبية الشركات قامت بتقليص أرباحها المرتفعة وتحسين الإنتاجية لمواجهة شراسة المنافسة الخارجية الناجمة عن خفض حقوق الجمرك والحوافز غير الجمركية عوض القيام بتسريح العمال، هذا باستثناء صناعات النسيج والألبسة والمشروبات التي لجأت إلى تسريح العمالة. لكن لوحظ كذلك ارتفاع محسوس في نسبة العاملين المؤقتين، ما يفيد بزيادة هشاشة العمل وتنامي العمل المهيكل الذي لا يوفر للعامل عقدة عمل أو حماية اجتماعية. أما الدراسة الثانية، فهي حديثة العهد وتتعلم بالقطاع الصناعي في مصر^٤، إذ استنتج الباحثان عبر اعتماد مقارنة للاقتصاد السياسي أن العمل غير المهيكل يزداد انتشاراً بفعل تحرير التجارة الخارجية. ويتبين من خلال دراسة ثالثة^٥ أن فجوة النوع الاجتماعي على مستوى الأجور تتفاقم جراء التحرير التجاري بالنظر إلى ضعف القدرة التفاوضية للنساء العاملات مقارنة مع الرجال، وذلك لكونهن غير مؤهلات ويفتقدن إلى الخبرة. من جهة ثانية، أثر الانفتاح التجاري سلباً على العمالة النسائية في القطاع الصناعي المصري. خلاصة القول إن الشركات عوضت تراجع أرباحها نتيجة اشتداد منافسة المنتجات المستوردة بالضغط على «الحلقة الأضعف»، أي العاملات. أمام هذا التدهور في سوق العمل، يمكن الجزم بأن جزءاً على الأقل من العاملات المسرحات لجأن إلى الاقتصاد غير النظامي لتوفير لقمة العيش لهن ولأسرهن.

الجزء الثالث:

تأثير السياسات الكلية وسياسة الخصخصة وإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة على العمل غير المهيكل.

لقد تزامن انتشار العمل غير المهيكل في بلدان الجنوب خلال العقود الأخيرة مع تطبيق سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي في بلدان الجنوب ابتداءً من ثمانينيات القرن الماضي^٦.

إن ما يهمنا في هذا الجزء هو تبيان الآليات التي تؤثر من خلالها السياسات الكلية (السياسة المالية على الخصوص) وسياسات الخصخصة وإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة في المنطقة العربية على العمل غير المهيكل.

٣،١ لقد كان من نتائج السياسة المالية التقشفية للدول العربية آثار عكسية على النمو والتشغيل والفرق. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تراجع الإنفاق العمومي في البلدان العربية غير النفطية وذات الكثافة العمالية (مصر، الأردن، لبنان، تونس والمغرب) من ٥٠ في المئة مقارنة مع الناتج الداخلي الخام في بداية الثمانينيات إلى ٣٠ في المئة في بداية التسعينيات، كما سجل الاستثمار العمومي تراجعاً كبيراً في جل البلدان العربية من ١٤ - ١٥ في المئة إلى ٦ - ٧ في المئة خلال الفترة نفسها^٧. إن خفض الإنفاق العمومي من خلال تقليص النفقات العامة (تجميد

كتلة الأجور، تجميد أو خفض التوظيف في القطاع العام، حذف أو التقليص من دعم المواد الأساسية) ونفقات الاستثمار، أدت إلى تراجع في التوظيف العام (انخفضت نسبة التوظيف في القطاع العام خلال الفترة ١٩٩٠ - ٢٠٠٥ - ٢٠١٠ من ٥٨٪ إلى ٣٠٪ في الجزائر ومن ٣٣٪ إلى ٢٧٪ في مصر ومن ٢٦٪ إلى ١١٪ في المغرب، ومن ٣٢٪ إلى ٢٢٪ في تونس^٨، لم يتم تعويضه من طرف القطاع الخاص في منطقة شمال إفريقيا والشرق الأوسط حيث سجل معدل الاستثمار الخاص مقارنة مع الناتج الداخلي الخام تحسناً طفيفاً من ١٣،٨٢ في المئة خلال الفترة ١٩٧١ - ١٩٩٠ إلى ١٥،٣٣ في المئة للفترة ٢٠٠١ - ٢٠١٠). وهذا يدل على عجز هذا القطاع عن تلبية طلبات الوافدين الجدد وبكثرة إلى سوق العمل، ما أدى إلى التحاقهم بالاقتصاد غير النظامي. من جهة أخرى نجم عن خفض النفقات العمومية تراجع في الطلب الداخلي الإجمالي ساهم بدوره في تراجع العمل الرسمي أو المهيكل. بالإضافة إلى هذا، كان لتراجع الإنفاق العام تأثير سلبي على قدرات الدولة لفرض احترام القوانين والإجراءات التنظيمية، ما سهل تنامي العمل غير المهيكل. فحجم القطاع غير المهيكل يتطور بشكل عكسي مقارنة مع حجم وقدرات الدولة التنظيمية (على سبيل المثال يؤشر نصيب وزارات التشغيل والشؤون الاجتماعية المتدني من الموازنة العامة في البلدان العربية على ضعف الاعتمادات المخصصة لتدبير ومراقبة ظروف التشغيل ومدى الالتزام بالقوانين المعمول بها^٩).

إن أهمية السياسة المالية تكمن في تأثيرها الإيجابي على النمو والفرق وعدم المساواة. فقد بينت على سبيل المثال دراسة حديثة حول تقييم نمط سياسات الإنفاق العام في الأردن^{١٠} أن التحويلات الحكومية ترفع من الدخل الصافي، ويؤدي التأثير على الدخل المتاح انخفاض الفقر بشكل كبير (بنسبة ٤٦،٨ في المئة في العام ٢٠٠٦، ٤٤،٤ في المئة في العام ٢٠٠٨ و٤٦،٢ في العام ٢٠١٠. وأيضاً عند إضافة التحويلات إلى الدخل الصافي، يكون التأثير على الدخل المتاح انخفاض عدم المساواة (معادل جيني) بنسبة ١٠ في المئة في سنة ٢٠٠٦، ١١،٤ في المئة في العام ٢٠٠٨ م و١٠،٧ في المئة في العام ٢٠١٠. كما أن ذروة المضاعف للإنفاق الرأسمالي تقدر بـ ٥،٨.

لقد كان لتطبيق هذه السياسات التقشفية أثر بالغ على معدل النمو وتراكم رأس المال وقدرة للاقتصادات العربية على توفير مناصب شغل منتجة وقارة تحفظ كرامة الإنسان. هكذا سجل معدل نمو الدخل المتوسط للفرد تراجعاً كبيراً في العديد من البلدان العربية، حيث انخفض في ثمانية بلدان من أصل ١٨ من بينها عمان ومصر وتونس وسوريا والمغرب والأردن والجزائر أو بقي مستقرًا في مستويات متدنية في العراق وقطر واليمن^{١١}. وقد استمر هذا الأداء الاقتصادي الضعيف طيلة العقود الماضية وإلى غاية ٢٠١٣، حيث انخفض المتوسط السنوي لنمو نصيب الفرد إلى ١،١ في المائة^{١٢}.

بفعل انخفاض معدلات النمو أو ارتفاعها بنسب منخفضة في بداية الألفية الثالثة، فإن معدلات البطالة استمرت في منحها التصاعدي في جميع البلدان العربية تقريباً، إذ تعاني معظم البلدان العربية من معدلات

عمل». وبالنظر إلى غياب الدراسات والمعطيات الكافية حول الآثار الاجتماعية للخصخصة في المنطقة العربية، سنكتفي بسرد بعض الأمثلة على الانعكاسات السلبية لهذه السياسة على العمالة في البلدان العربية. ففي مصر، حاولت الحكومة الحد من تداعيات الخصخصة وإعادة هيكلة الشركات العامة باستخدام جزء من عائدات الخصخصة لإقامة صندوق التقاعد المبكر الذي استحدث لتمكين العاملين المسرحين من المنشآت التي تخضع للخصخصة أو إعادة الهيكلة من الحصول على رواتب تقاعدية في سن مبكرة من العمر ضمن شروط ومتطلبات محددة. وقد قدر عدد من جرى تسريحه من شركات القطاع العام إثر هذه العملية منذ العام ١٩٩٦ وحتى العام ٢٠٠٢، سواء بسبب بلوغ السن القانونية للتقاعد أو بسبب نظام المعاش المبكر بحوالي ٦١٠ آلاف عامل وموظف. ونظراً لمتاعب الحياة وانخفاض مستوى الدخل لمن أخرجوا للمعاش المبكر، فإن الذين خرجوا إلى المعاش المبكر استخدموا ما حصلوا عليه في تمويل إنفاقي جارٍ، ما حال دون تحول هذا المعاش المبكر إلى مشروعات صغيرة، والنتيجة هي تحول الجانب الأكبر منهم إلى عاطلين ومرشحين للانخراط في العمل غير المهيكل أملاً في الحفاظ على حد أدنى من العيش الكريم (٤٨). ووفقاً لتقديرات أخرى^{٤٩} تم تسريح ٦٨٥,٦٠٠ عامل من شركات قطاع الأعمال العام منذ بداية برنامج الخصخصة وحتى منتصف العام ٢٠٠٦ سواء لأسباب طبيعية أو بنظام المعاش المبكر الذي يعتبر الملاذ الوحيد للكثير من العاملين في القطاع العام خصوصاً مع «تعهد الكثير من الملاك الجدد للشركات المبيعة لتحقيق خسائر لتفادي دفع حوافز وأرباح للعاملين».

وعلى المنوال نفسه، كان أثر الخصخصة على العمالة بالسودان سلبياً، إذ أدت إلى انخفاضها بمتوسط بلغ ٤٤٪ على إثر دراسة للعمالة في ١٣ مؤسسة تمت خصصتها، في حين سجلت زيادة في مؤسستين فقط بمتوسط بلغ ١٧٪. هذا وقد قدر عدد المتضررين من خصخصة وإعادة تأهيل المؤسسات المملوكة للدولة بالسودان بـ ٦١٨٢٠ عاملاً إلى غاية ٢٠٠٤^{٥٠}. أما في حالة الأردن، فقد تباينت آثار الخصخصة على العاملين في القطاع العام من شركة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر. وبقدر ما استفاد العاملون الذين تم تثبيتهم في وظائفهم بشكل كبير من حيث الرواتب والمزايا والتدريب، تم تسريح ٢٠,٤ في المئة من العمالة في القطاعات التي خضعت لإعادة الهيكلة. وبلغ عدد العمال الذين حصلوا على رواتب تقاعد مقابل تسريحهم ٩ في المئة من إجمالي عدد الموظفين عند بدء برنامج الخصخصة. إلا أن ١٠,٤ من العمالة المسرحة ضمت عمالاً لم يستوفوا شروط التقاعد، بل سرحوا مقابل حوافز مالية، ولم يتمكنوا من إيجاد عمل بديل، علماً بأن التعويض المالي لا يعوض عن الراتب التقاعدي ولا عن المعانة المعنوية للعاملين الراغبين في الاستمرار في العمل^{٥١}.

بطالة تفوق ١٠ في المئة^{٥٢}. كما أن المنطقة العربية تسجل أعلى مستويات البطالة على الصعيد العالمي كما يتضح من خلال الشكلين ٣ و ٤، خصوصاً في أوساط الشباب والنساء^{٥٣}.

وينبغي التنويه إلى أن زيادة معدل النمو لا تؤثر دائماً إلى توفير فرص عمل كثيرة ومنتجة وشروط العمل اللائق، فهذه الأخيرة مرتبطة بمستوى معدل النمو ونوعيته وطابعه الإدماجي. من وجهة النظر هذه، يلاحظ أن المنطقة العربية لم توفر مناصب عمل لائق (أي مناصب عمل ترقى إلى طموحات الباحثين عن عمل من أصحاب الشهادات وانتظارات الفئات المتوسطة) على الرغم من معدلات النمو المعقولة (٥ بالمئة سنوياً) خلال العشرية الأولى من القرن الحادي والعشرين. ذلك أن معظم هذه المناصب تم استحداثها من طرف قطاعات خدمية ذات قيمة مضافة ضعيفة وتستعمل عمالة غير مهيكلة كالبناء والتجارة والنقل (خدمات أخرى)، في حين تعتبر نسبة الصناعة متدنية وبقية مستقرة أو تراجعت كما هو الحال بالنسبة إلى تونس والمغرب والأردن ومصر^{٥٤}.

من جهة أخرى وكنتيجة للسياسات النيولبرالية المطبقة في عدد من البلدان العربية، يعرف العمل غير المهيكل منحىً تصاعدياً في كل من الجزائر، مصر والمغرب. ويتجلى هذا الانتشار على الخصوص في الحالة المصرية حيث انتقلت نسبة مناصب العمل المحدث في القطاع غير المهيكل من ١ من أصل ٥ في العام ١٩٧٠ إلى ٦ من أصل عشرة في العام ١٩٩٨^{٥٥}. ويلاحظ أن هناك علاقة وثيقة بين تنامي القطاع غير المهيكل في مصر وتراجع التوظيف. ذلك أن نسبة العمالة التي تنشط في القطاع غير المهيكل انتقلت من ٦٠,٨ في المئة العام ١٩٩٨ إلى ٦٧,٣ في المئة العام ٢٠٠٦ في حين تراجعت هذه النسبة بالنسبة للقطاع العام من ٤٦,٨ في المئة إلى ٣٩,١ في المئة خلال الفترة نفسها (٤٧).

وبصفة عامة، سجل مؤشر شنيدر لعدم الهيكلة زيادة سنوية بنسبة ٠,٦٩ خلال الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٧ بمنطقة «ميناء».

وهي ثالث أعلى نسبة في العالم بعد منطقتي أمريكا اللاتينية وأوروبا ووسط آسيا. كما أن معدل الزيادة السنوي للعمل للحساب الخاص خلال الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠١١ بلغ ٢,١٪ بمنطقة «ميناء»، وهي رابع أعلى نسبة في العالم (انظر الشكل رقم ٥).

٣,٢ تأثير سياسات الخصخصة وإعادة هيكلة المؤسسات المملوكة

الدولة على العمل غير المهيكل

تقدم الخصخصة وإعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة باعتبارها أداة للإصلاح الاقتصادي عبر التخلص مما يوصف بانعدام الفعالية وتفشي البيروقراطية والتبذير والفساد في القطاعات المملوكة للدولة، غير أن التكلفة الاجتماعية لهذه السياسة قد تكون ثقيلة، إذ من الممكن جداً أن تفضي إلى زيادة العاطلين عن العمل ومن ثمة تعزيز أفواج الملتحقين بالاقتصاد غير النظامي في مختلف تجلياته. ذلك أن الفرضية النيولبرالية بقدرة الخصخصة على خلق فرص عمل جديدة لا تأخذ بالاعتبار السلوك الريعي للقطاع الخاص في بلدان الجنوب وحساسيته المفرطة تجاه المخاطرة، ما يدفعه لتفضيل الاستثمار المالي والعقاري غير المنتج، كما أن هذه الفرضية تغفل إمكانية حدوث «نمو بلا فرص

الخلاصة

تمحورت هذه الورقة حول العلاقة بين العولمة النيولبرالية وتجلياتها من خلال تبني البلدان العربية سياسات اقتصادية تنهل من الفكر الاقتصادي الليبرالية الجديدة من جهة وتطور العمل غير المهيكل من جهة ثانية. وقد لعبت المؤسسات المالية الدولية دوراً مؤثراً في اعتماد هذه السياسات في المنطقة، خصوصاً جراء ضغطها على البلدان المدينة قصد اعتماد سياسة مرونة سوق الشغل، ما ساهم في تدهور شروط العمل وتنامي هشاشة العمل والعمل غير المهيكل. وقد ركزنا في هذه الورقة على مساهمة سياسة تحرير التجارة والاستثمار وسياسات الاقتصاد الكلي، إضافة إلى خصخصة القطاع العام وإعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة في تفتيشي مظاهر العمل غير المهيكل، سواء في القطاع غير المهيكل أو في الاقتصاد النظامي. وذلك بالاعتماد على تحليل حالات بعينها لاقتصادات عربية تتوفر دراسات وبحوث بشأنها، أو بتقديم المعطيات والاحصائيات ذات الصلة بالموضوع.

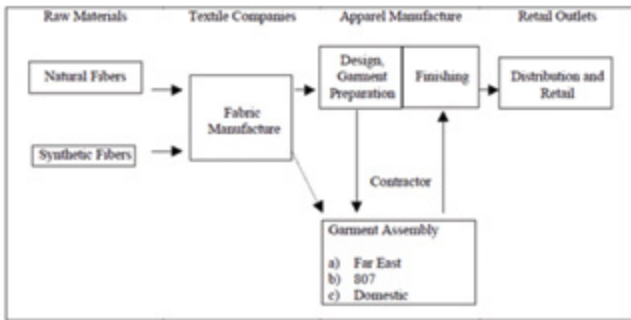
يتبلور تأثير تحرير التجارة والاستثمار عبر قناتين على الأقل: القناة الأولى تمر عبر سلاسل القيمة وشبكات الإنتاج العالمية الخاضعة للشركات المتعددة الجنسيات، حيث تتخصص البلدان العربية المصدرة في الحلقات الأضعف، أي تلك الأنشطة ذات القيمة المضافة المتدنية والكثيفة العمالة غير المؤهلة. وقد بينا من خلال دراسة قطاعات النسيج والألبسة ومنتجات الفواكه الحمراء، وكذلك المناطق الصناعية المؤهلة، كيف أن ضغط رأس المال العالمي من أجل خفض التكاليف والتكيف مع تقلبات السوق والتزويد السريع وفي الوقت المحدد للسوق، بالإضافة إلى التمييز على أساس النوع الاجتماعي، إلى تنامي مضار الاستغلال والهشاشة والعمل غير المهيكل، خصوصاً بالنسبة للعمال النسائية. من جهة أخرى، إذا كان تأثير المنافسة الخارجية على المنشآت المحلية معقداً وغير محسوم على المستويين النظري والإمبيريقي، فإن هذا التأثير كان سلبياً في حالة مصر، حيث ساهم تحرير التجارة والاستثمار في تنامي العمل غير المهيكل مع انعكاسات أسوأ على العمالة النسائية.

أما على مستوى السياسات الكلية، فقد كانت تداعيات السياسة المالية التقشفية المطبقة في إطار برامج التثبيت والتكيف الهيكلي سلبية بالنسبة للعمالة، خصوصاً العمل غير المهيكل. فتراجع الإنفاق العام أدى إلى سد باب الوظيفة العمومية في وجه طالبي العمل، خصوصاً الشباب والمتعلمين، في وقت عجز القطاع الخاص في تعويض الدولة للدفع بالاقتصاد إلى أمام. كما أثر تراجع الاستثمار العمومي سلباً على النمو والتشغيل. في هذه الظروف، ارتفع معدل البطالة واضطر العاطلون عن العمل إلى إيجاد موطئ قدم لهم في القطاع غير المهيكل. كما أدى تراجع الدولة عن دورها الاقتصادي إلى تباطؤ وتيرة النمو وانتشار البطالة، خصوصاً في أوساط الشباب، ما اضطر العديد من العاطلين إلى اللجوء إلى العمل غير المهيكل أملاً في لقمة عيش تحفظ كرامتهم.

أخيراً وليس آخراً، أدت عمليات الخصخصة إلى تسريح أعداد كبيرة من العمال في مصر والسودان والأردن، مع انعكاسات أسوأ بالنسبة للنساء اللواتي كن يعملن في ظروف أحسن في القطاع العام في مصر، مع احتمال التحاق جزء منهم على الأقل بالعمل غير المهيكل كمنفذ يعرضهم ولو جزئياً عن مغادرتهم للإيرادية للقطاع العام.

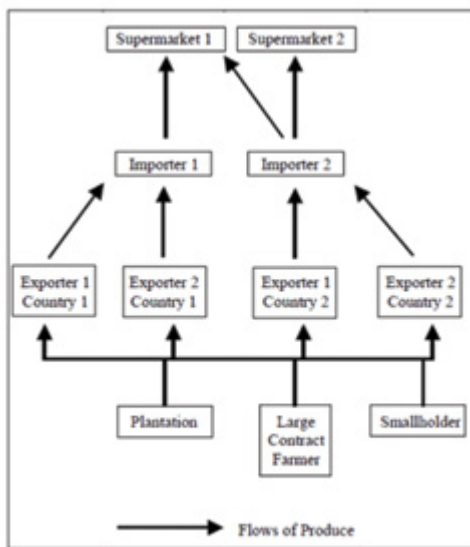
31. أوكسفام أنترمون، تقييم ظروف عمل العاملات الزراعيات ووسائل عيشهن بإقليم العرائش، 2009، جمعية شمل الأسرة وأوكسفام، العاملات في قطاع الفواكه الحمراء - نساء من أجل الكرامة، الرباط، 2011
32. Shepherd B, 2013. Global Value Chains and Developing Country Employment: A Literature Review, OECD, Paris, no 156. Fugazza M and Fies N, 2010. Trade Liberalization and Informality: New Stylized Facts, UNCTAD.
33. Currie J and Harrison A, 1997. Sharing the Costs: The Impact of Trade Reforms on Capital and Labor in Morocco, Journal of Labor Economics, 15, 3.
34. Selwaness I and Zaki S, 2015. Assessing the Impact of Trade Reforms on Informality in Egypt, Journal of North-African Studies, January.
35. AlAzzami S, 2016. Did Trade Liberalization Benefit Female Workers? In Chamliou N and Karshenas M, Women, Work and Welfare in the Middle East and North Africa, London, Imperial College Press.
36. Charmes J, 1991. Ajustement structurel et activités informelles en Afrique : approches macro-economique, quantitative et statistique. IRD, Paris.
37. Cammett M, Diwan I, Richard A, Waterbury J, 2015. A Political Economy of the Middle East, Westview Press, Boulder.
38. Ibid, p 275.
39. عكس ما يدعيه المنظرون النيولبراليون، نجم عن رفع القيود الإدارية والتنظيمية فتح الباب على مصراعيه للانتشار وازدهار قطاع خاص غير رسمي يعتمد على العمل غير المهيكل في أنشطته. انظر المثال Kus B, 2014. The Informal road to markets: Neoliberal reforms, private Entrepreneurship and Informal Economy in Turkey, International Journal of Socio-Economics, 41, 4.
40. Sarangi N, Bhanumurthy N.R., Abu-Ismaïl K (2015). Effectiveness. Of fiscal policy in Jordan: Impact on growth, poverty and inequality, escwa.
41. Pedrosa-Garcia J.A., Ali Z, 2015. Economic convergence in the Arab region : Where do we stand and how do we further it ? ESCWA.
42. الإسكوا، 2016. بطاقة الشباب في المنطقة العربية: أسباب وحلول.
43. برنامج الأمم المتحدة للتنمية، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2014، ص 8.
44. Sarangi N, 2015. Economic growth, Employment and Poverty in Developing Economies: A focus on Arab region, escwa, p. 16.
45. Cammett and alii, p 270.
46. ILO-WB, 2010. The Challenge of Informality in MENA, Turin, October.
47. Gatti R, Angel-Urdinola D.F., Silva J, and Bodor A, 2014. Striving for Better Jobs. The Challenge of Informality in Middle East and North Africa, World Bank, Washington.
48. (عبد المجيد راشد)، النتائج الاقتصادية لسياسة الخصخصة في مصر، 2007، عن: عارف العساف، سياسة الخصخصة وأثرها على البطالة والأمن الوظيفي للعاملين، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد السابع.
49. (أ السيد النجار)، الاستثمارات الأجنبية في مصر، الوعد والحصاد، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2009، ص 101 - 102.
50. (يوسف الفكي)، أثر الخصخصة على العمالة في جمهورية السودان، جامعة سنار 2006، ص 16 و 17.
51. كل هذه المعطيات مستقاة من "طاهر حمدي كنعان وحازم تيسير رحاطة، الدولة واقتصاد السوق، قراءة في سياسات الخصخصة وتجاربها العالمية والعربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر 2016، ص 34.

Figure 1. Fashion-Oriented Chain



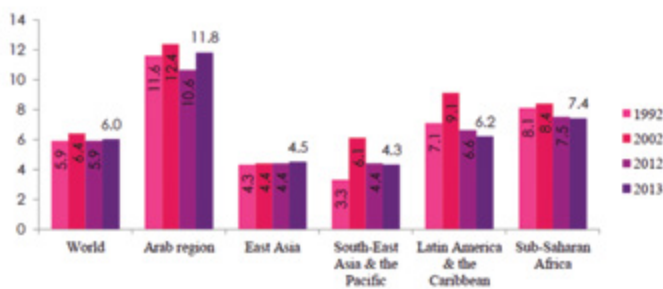
Source: Taplin 1994.

Figure 2. Flows of Produce in African FV Chain



Source: Dolan et al 1999

Figure 3. Unemployment rate (%) across regions, 1992-2013



Source: ILO (2014).

Figure 4. Youth female and male unemployment rate (%) across regions, 1992-2013

Source: Sarangi N, 2015. Economic growth, Employment and Poverty in Developing Economies: A focus on Arab region.

Figure 4. Youth female and male unemployment rate (%) across regions, 1992-2013

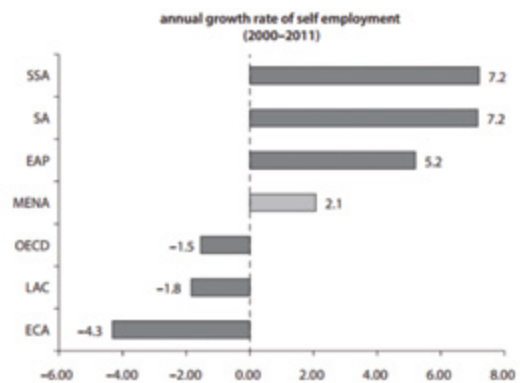
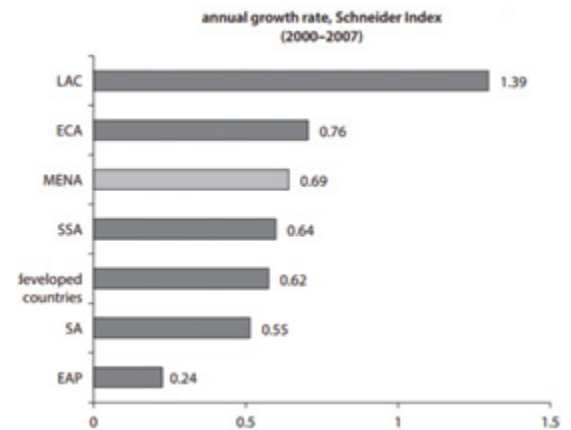


Source: ILO (2014).

Source: Sarangi N, 2015. Economic growth, Employment and Poverty in Developing Economies: A focus on Arab region

Figure 5. Annual Growth rates of Informality

Source: World Bank, 2014. Striving for jobs.



Source: Processed from Loayza and Wada 2010. Note: EAP = East Asia and Pacific; ECA = Europe and Central Asia; LAC = Latin America and the Caribbean; SA = South America; SSA = Sub-Saharan Africa.