

گزارش بانک جهانی در نگاهی مختصر

ترجمه: پرویز کریمی ناصری

سقوط دستمزدهای واقعی، بیکاری شدید و انتظارات بر باد رفته پرداخته اند. شدت سقوط را می توان ناشی از تغییرات در شرایط داخلی و خارجی دانست که سبب گردید، ساختارهای به ارث رسیده از دوران پیشرفت ناکارآز آب در آیند. تقاضای کار با تکیه بر سیاستهایی که از بخش امروزی حمایت و تشویق می شد به ویژه برای کارگران تحصیلکرده، بالا بود. ولی آمیزه ای از کاهش درآمدهای بخش دولتی، عرضه شتابزده کارگر، شهرنشینی سریع و پیشرفتهای وسیع در آموزش قرارداد اجتماعی قدیمی را دست نیافتنی کرد.

اقتصاد بیشتر کشورهای عرب از پیشرفت سریع (با حمایت قیمتهای بالای نفت و کمک خارجی) به ورشکستگی کشیده شده است. فرصتهای کار در اقتصادهای ثروتمند نفتی را کد شده اند. و در بیشتر کشورها، رشد بخش خصوصی نوین همچنان در حاشیه قرار دارد. به نظر می رسد که منطقه در دام بازدهی اندک گرفتار آمده است. کارگران بهای گزافی را از لحاظ

در صورتی که سرمایه‌گذاری خصوصی افزایش نیابد و کارآیی آن بهینه نشود، منطقه نخواهد توانست میزان رشد را به حدی برساند که بتواند درآمدهای بالا را حفظ کند و از بیکاری بکاهد. این امر مستلزم وابستگی بیشتر به بازارها و جلوگیری از کجرویهاست تا بهتر بتوان از توان موجود انسانی استفاده کرد.

شرایط روبه‌تغییر بین‌المللی چنین تغییری را الزام‌آور ولی خطرناکتر می‌کند. سرمایه خصوصی متحرک‌تر شده است و در زمانی که منابع سنتی ارزش خارجی روبه‌کاهش هستند بازارهای کالاها بیش از پیش جهانی شده‌اند. جهانی شدن افزایشنده به معنای دسترسی باز به بازارهای بزرگتر است و لی افزایش رقابت ناشی از آن، یافتن جایگاه مناسب را در تقسیم بین‌المللی کار دشوارتر می‌سازد. جهانی شدن سرمایه نیز پاداشها و خطرهای وابسته به تغییر را افزایش می‌دهد. موفقیت سبب جذب سرمایه و ایجاد دور سالم سرمایه‌گذاری و رشد خواهد شد؛ ولی هزینه‌های ناشی از شکست نیز افزایش خواهد یافت زیرا دستمزدها سقوط می‌کنند و سرمایه فرار

خواهد کرد مگر آنکه کارگران با رقابت جهانی همگام شوند. پیوند منطقه به اقتصاد جهان، بیش از هر زمان به راهکار معتبر و واقع‌بینانه نیاز دارد. البته احتمال کاهش تنشهای منطقه‌ای و پیوندهای نیرومندتر با اتحادیه اروپا روزه‌ای به روی فرصتهای جدید به شمار می‌روند.

پشتیبانی از گذار از رشد هدایتی دولتی به هدایتی بازار به قرارداد اجتماعی جدید نیاز دارد. در گذشته، سیاست با حسن نیت دولت که سبب تشدید تمایز بین بخشهای نوین و غیررسمی (شامل روستایی) شد، به سود دسته کوچکی از نخبان کار و به زیان دیگر کارگران تمام شد. این امر انگیزه‌ها را از بین برد و وام گرفتن را تشویق کرد. در آینده، حکومت باید به سود منافع اکثریت نسبت به حکومت بازار متعهد شود ولی این تعهد باید با اقدام عمومی برای چنین تضمینی کامل شود که بازارها نتایج پذیرفتنی برای جامعه را عرضه خواهند کرد. مقررات کار باید برخی از معیارهای عدالت را در روابط کار تضمین کند و در همان حال نرمش‌پذیری بازارهای کار را نیز حفظ نماید. ساز و کارها برای کاهش

خطر بازار باید در برابر نابودی انگیزه‌ها در انجام کار متوازن شوند. سیاستهای آموزشی باید فرصتهای برابر پدید آورند و افراد با مهارتهای قدیمی را دوباره آموزش دهند. نقش اتحادیه‌های مستقل کارگری باید شناخته شود، و شرایط داد و ستد جمعی کاراً باید مشخص شوند. انسجام ملی به سیاستهای کاستن از نابرابریها نیازمند است ولی توزیع مجدد باید با هدفهای به دقت تعیین شده، صورت گیرد. دولت باید فعالیتهایی را رها سازد که بخش خصوصی در آنها کارآتر است، و باید اصرار ورزد که کارکنانش سختکوش تر شوند و برآن اساس به آنان دستمزد بدهد.

برنامه‌های اصلاحی در منطقه با کندی بسیار به اجرا گذاشته می‌شوند بینشی تازه برای ساختار اقتصادی کارآتر در حال شکل‌گیری است. اما نکته مهم مفقود در آن چگونگی رسیدن به آنجا و چگونگی گذار به مسیر جدید رشد است. تعدیل بخشهای دولتی و رژیمهای بازرگانی باز در وهله نخست به زبندگان قدیمی کار آسیب می‌رسانند. ولی نبودن تغییر به افزایش فقر و قطبی شدن اجتماعی

می‌انجامد. چنین به نظر می‌رسد که منطقه بر لبه تیغ بین دو نتیجه به یک اندازه نامطلوب قرار دارد- وضعیت موجود و اصلاحات سرهم بندی شده- که هر دو به بی‌ثباتی اجتماعی وحاشیه‌نشینی بین‌المللی منجر خواهند شد. ناپایداری سرمایه و پر دست انداز بودن روند صلح بر این خطرها می‌افزاید. منطقه با یافتن راه سوم برای جذب سرمایه و بهره‌گیری از مهارتهای موجود نیاز دارد. اعتبار اصلاحات به مطلوبیت اجتماعی آنها بستگی دارد. ساز و کارهایی برای آسانتر کردن انتقال کارگران بیکار شده به شغل‌های جدید، پرداخت غرامت به زیان دیدگان و یک چارچوب سیاسی در جهت کاهش فقر، اجزای مهم چنین گذار موفق خواهد بود.

گزارش بانک جهانی با تحت پوشش قرار دادن کشورهای عرب بیشتر به آنهایی می‌پردازد که اطلاعات بیشتری از آنها در دست است. اقتصادهای-مصر، اردن، لبنان، سوریه و کرانه باختری و نوار غزه- و مغرب-الجزایر، مراکش و تونس- در مقایسه با دیگر کشورها مورد بررسی عمیق تری قرار گرفته‌اند. ولی تقریباً

دستمزدها سقوط کرده و فقر فزاینده شده است:

● بیکاری به شدت افزایش یافته و به نظر می‌رسد اکنون گسترده‌تر از بقیه جهان باشد. در الجزایر، اردن، کرانه باختری و نوار غزه، یمن و شاید لبنان، بیکاری حدود ۲۰ درصد و در مصر، مراکش و تونس حدود ۱۵ درصد است.

● در بیشتر منطقه دستمزدهای واقعی از اواسط تا پایان دهه ۱۹۸۰ کاهش یافته و از آن پس راکد مانده است. در صنایع تولیدی، در دهه ۱۹۷۰ رشد دستمزد با شرق آسیا، آمریکای لاتین و شرق اروپا قابل مقایسه بود اما برغم افزایش دستمزدها در شرق آسیا در دهه ۱۹۸۰، در دیگر مناطق، به ویژه کشورهای عرب دستمزدها به ۳۰ درصد رسید.

● سطوح فقر به دلیل یارانه‌های دولتی در سطح پایینی قرار دارد، ولی در چند کشور به سرعت روبه افزایش است. در سراسر منطقه، فقیران بیشتر در مناطق روستایی زندگی می‌کنند و اغلب خانواده‌های بسزرگی دارند و معمولاً بی‌سوادند.

در همه موارد، نبودن داده‌های کامل موانعی بر سر راه تحلیل پدید آورده است. شناخت بهتر نیروهای پیچیده نقش آفرین در بازارهای کار مستلزم توجه بیشتر به مجموعه و تحلیل داده‌ها است.

میراث‌های گذشته‌ای پرتلاطم

در سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، اقتصادهای عرب از جمله سریع‌ترین اقتصادهای در حال رشد جهان به شمار می‌رفت. آنها سرمایه‌گذارهای کلانی در طرح‌های بزرگ زیربنایی و صنایع کردند و با تشویق آموزش و توسل به ملی کردن و اصلاحات ارضی کوشیدند رشد و تحرک اجتماعی را افزایش دهند. میانگین رشد برای هر کارگر، در نتیجه شکوفایی منطقه‌ای نفت، در ۸۵-۱۹۷۰ به حدود ۴ درصد در سال رسید. ولی از نیمه دوم سالهای ۱۹۸۰، عملکرد رشد سیر منفی داشته است. بازدهی کار در کشورهای غیرنفتی به حالت رکود درآمده و در کشورهای تولیدکننده نفت بیش از ۴ درصد کاهش داشته است. شرایط بازار کار روبه‌وخامت گراییده و بیکاری افزایش یافته،

● در بیشتر کشورها، بیکاران را بیشتر کسانی تشکیل می دهند که برای نخستین بار جویای کار شده اند. که این نشانه شلوغی عرضه کار و ورود نسل جدید به بازار کار است. نسبت کارگران جوان در میان بیکاران به ویژه در مصر و سوریه زیاد است و جویندگان کار با تحصیلات متوسطه برای شغل های بسیار کمیاب بخش دولتی صف کشیده اند. در اردن، مراکش و تونس اصلاحات صنایع بیشتر حمایت شده را تکان داده و بیش از نیمی از بیکاران مشاغل سابق خود را از دست داده اند.

کاهش دستمزدها در کشورهای عرب به دلایل مختلف صورت گرفته است. در کشورهایی مانند مصر، اردن و سوریه به دلیل تعدیلهای بزرگ دستمزدها به شدت کاهش یافته است. ولی در مراکش و تونس نیز به دلایل ساختاری دستمزدها سقوط کرده است.

گزینه های سیاسی گوناگون سبب بروز تفاوت هایی در ابعاد فقر شده است، و با مقایسه تجربیات مصر و اردن با مراکش و تونس می توان به آنها پی برد. نسبت جمعیت زیر خط فقر در مصر (۳۰ دلار در ماه) در

فاصله سالهای ۱۹۸۵ و ۱۹۹۰ حدود ۳۰ درصد افزایش یافت و از آن پس نیز به دلیل کاهش یارانه های مصرفی و ضعف، تقاضای کار افزایش یافته است. در اردن نیز به دلیل وخامت وضعیت خارجی فقر سه برابر شده است ولی در مراکش و تونس فقر در فاصله سالهای ۱۹۸۵ و ۱۹۹۰ به نصف کاهش یافته است که عملکردی استثنایی به شمار می رود. این دو کشور اصلاحات اقتصادی را زودتر شروع کردند و با گرایش جدید به سوی تجارت، مشاغل بسیاری به ویژه برای فقرا تولید کردند.

مشکلات بازار کار در کشورهای خلیج فارس متفاوت است. نیروی کار مهاجر ۳۵ درصد و در برخی کشورها ۸۰ درصد نیروی کار را تشکیل می دهند. مسائل اصلی، افزایش مشارکت شهروندان در اقتصاد، روشهای مدیریت مهاجرت و کارآیی نظام ظریف یارانه های بازار پایه کار به عنوان شیوه ای برای توزیع درآمد نفت بین شهروندان است.

علت وخامت شرایط کار

تقاضای جهانی کار

تا اواسط دهه ۱۹۸۰ که قیمت‌های نفت سقوط کرد، رشد اشتغال ناشی از گسترش سریع مهاجرت منطقه ای، ایجاد شغل در بخش‌های دولتی و افزایش تقاضا برای خدمات بود که اینک از بین رفته‌اند. کُند شدن تقاضا برای کارگر در اروپا و سپس در خلیج فارس، بازارهای کار را در کشورهای فرستنده دچار پیریشانی کرد. در اواسط دهه ۱۹۸۰، بیش از ۵ میلیون کارگر عرب در کشورهای خلیج فارس، و حدود نیمی از مهاجران مغرب در اروپا کار می‌کردند. این مهاجرت شامل ۱۰ درصد از نیروی کار کشورهای فرستنده (اردن، لبنان، کرانه باختری و نوار غزه و یمن) بود که سبب افزایش دستمزدها در کشور مبدأ گردید و مقدار پولی که آنان به کشور خود می‌فرستادند به شدت افزایش یافت (۱۰ درصد تولید ناخالص ملی در مراکش، ۱۲ درصد در مصر، ۱۸ درصد در اردن، ۲۲ درصد در یمن، و ۳۰ درصد در کرانه باختری و نوار غزه).

منطقه‌ای و اروپا در اواخر دهه ۱۹۸۰ حدود یک میلیون مصری مشاغل خود را در عراق از دست دادند و با شروع جنگ خلیج فارس در مارس ۱۹۹۱، کار در اقتصادهای نفتی سقوط کرد و بیشترین ضربه به اردنی‌ها، فلسطینیان و کارگران یمنی وارد شد. در همین دوران، بخش دولتی که کارفرمای اصلی کارگران ماهر در بسیاری از کشورها به شمار می‌رفت، زیر فشار قرار گرفت و استخدام را متوقف کرد. با کاهش قیمت‌های نفت، تقاضای کار بخش خصوصی متوقف شد و بخش‌های دولتی ابتدا استخدام خود را افزایش دادند و از طریق فشار مالی و وام خارجی، هزینه کسریهای افزایش‌دهنده خود را جبران کردند. در الجزایر، استخدام سالانه از ۱۹۸۵، ۱۰ درصد افزایش یافت و نیمی از مشاغل جدید در تونس بین سالهای ۱۹۸۲ و ۱۹۸۹ در بخش دولتی بود. مصر و اردن نیز تغییرات مشابهی را تجربه کردند. با آغاز بحرانهای مالی و برنامه‌های ثبات بخشی اواخر دهه ۱۹۸۰، استخدام دولتی پایان یافت.

گرچه رشد جمعیت به تازگی سیر نزولی خود را آغاز کرده است ولی میانگین

با توقف رشد بازارهای کار

آن بیش از ۳ درصد است که سریعترین رشد جمعیت در جهان به شمار می‌رود. بالا رفتن سطح زندگی سبب کاهش مرگ و میر از دهه ۱۹۷۰ شد و لی میزان زاد و ولد با سرعت کمتری کاهش می‌یابد. مصر، مراکش و تونس تنها کشورهایی هستند که رشد جمعیت کمتر از ۳ درصد دارند. در کشورهای خلیج فارس، اردن، سوریه، کرانه باختری و نوار غزه، و یمن رشد جمعیت بین ۳ تا ۵ درصد در سال است که از جمله بالاترین رشد‌ها در جهان به شمار می‌رود.

ولی مشارکت نیروی کار در منطقه در زمره پایین‌ترین در جهان است چون در بسیاری از کشورها بیش از نیمی از جمعیت کمتر از ۱۵ سال دارند و لی با شکوفایی جمعیت در دهه ۱۹۷۰ انتظار می‌رود این درصد کاهش یابد و رشد نیروی کار سریعتر از جمعیت شود. کاهش فرصت‌های شغلی در خارج نیز سبب افزایش میزان مشارکت مردان در اقتصاد داخلی مصر، اردن و یمن شده است. در میان زنان، افزایش ثبت نام در مدارس (تونس)، و مهاجرت به شهر (مصر، مراکش و تونس) به طور موقت میزان مشارکت را کاهش داده و لی میزان مشارکت

زنان تحصیل کرده را افزایش داده است. بالاترین میزان مشارکت زنان در لبنان، مراکش و تونس (حدود یک چهارم نیروی کار) و پایین‌ترین در اردن، یمن و خلیج فارس است که ارتباط تنگاتنگ با جمعیت دارد؛ میزان زاد و ولد در دسته نخست حدود ۴ درصد و در دسته دوم حدود ۷ درصد است. شهرنشینی نیز بر فشارها افزوده است، و سرعت رشد نیروی کار شهری در بیشتر کشورها سالانه ۴ تا ۶ درصد است. دهه‌های گذشته شاهد کاهش شدید اشتغال در بخش کشاورزی از ۵۰ درصد نیروی کار در ۱۹۶۰ به حدود ۳۰ درصد در ۱۹۹۰ بود. میزان شهرنشینی در عراق، اردن، لبنان و کشورهای خلیج فارس (به استثنای عمان) بیش از ۷۰ درصد است. مصر، مراکش، یمن، و تاحدودی کمتر، تونس نیز شهرنشینی سریع را تجربه کرده اند و لی هنوز بخش‌های کشاورزی مهمی دارند.

چه باید کرد؟

مشکلات بازار کار منطقه ناشی از کاهش شدید تقاضای کار و افزایش تعداد بیکاران است. به نظر می‌رسد که کارگران

مدارس (تونس)، و مهاجرت به شهر (مصر، مراکش و تونس) به طور موقت میزان مشارکت را کاهش داده و لی میزان مشارکت

اکنون در دام بازدهی اندک، کمبود سرمایه‌گذاری و رکود رشد اقتصادی افتاده‌اند. افزایش سرمایه‌گذاری

میان تحصیلکردگان بالاست و بسیاری از کارگران ماهر باید به فعالیتهای جدید منتقل شوند.

مستلزم پیشرفت در کاهش خطرها به ویژه در زمینه اجتماعی و بی‌ثباتی اقتصاد کلان است. افزایش کارایی نیز به برچیدن موانع بر سر راه کالاها، سرمایه و کار بستگی دارد که استفاده کامل را از کار و سرمایه انسانی دشوار ساخته است. بهینه‌سازی بازدهی کار نیز مستلزم پیشرفت دایم در آموزش، خدمات دولتی و زیرساختار است.

دوران گذار

کشورهای عرب با گذار دشوار از مالکیت، دخالت و حمایت دولتی به شکل کارآتری از ساختار اجتماعی دست و پنجه نرم می‌کنند. آنان در این ماجرا تنها نیستند. روند مشابهی نیز در امریکای لاتین، اروپای شرقی، شوروی سابق، چین، هند و ویتنام جریان دارد که بر بیش از نیمی از ۲٫۵ میلیون کارگر جهان اثر خواهد گذاشت. گذار معمولاً زمان تغییر سریع و جابجایی‌های اجتماعی است، و این امر در منطقه بارزتر خواهد بود چون بیکاری در

خرد روبرو هستند. این سه کشور سرگرم بررسی اقدامهایی در راستای از بین بردن عدم توازن اقتصاد کلان، کاهش مشکلات سیاسی و بهبود مدیریت منابع عمومی هستند. کارگران به ابتکارها برای انتقال به مشاغل جدیدی نیاز دارند که می‌توانند بازدهی بیشتری داشته باشند. ولی تغییرات درست در همان زمینه‌هایی آهسته است که بیشترین اثر را بر کارگران می‌گذارد. آزادسازی بازرگانی و اصلاحات بخش دولتی. به نظر می‌رسد که اصل

اساسی این است که دولت با منجمد کردن استخدام جدید و کاهش دستمزدها، مناطق مشکل ساز را مهار کند. اشتغال زایی به بخش خصوصی سپرده شود و اقتصاد به کندی به روی رقابت بین المللی باز گردد.

یکی از نقشهای مهم در سیاستهای گذار، اجرای اقداماتی برای تشویق انعطاف پذیری کار و کاهش آثار جابجایی آن است. به جای حمایت از تقاضای کار با استخدام کارگران بیشتر - که اعتبار اصلاحات را به خطر می اندازد - انتقال هزینه های عمومی به سوی برنامه هایی مفیدتر که آثار ضد تورمی دارند، اعتبار اصلاحات را افزایش می دهند و به کارگران کمک می کنند به بخشهایی با بازدهی بالاتر بروند.

نگاهی به آینده

علت اصلی ریشه دار نشدن اصلاحات در منطقه این است که بیشتر دولتها هنوز نتوانسته اند بینش واقع گرایانه و متقاعد کننده ای را پیدا کنند. ولی در بسیاری از کشورها به تدریج این بینش پیدا می شود که از موفقیتهای گذشته در

آموزش و زیربنا بهره می گیرد. چالش کلیدی، چگونگی نجات بخشهایی از پایگاه صنعتی قدیمی، و چگونگی آموزش دوباره کارگرانی است که مهارتهای آنان کهنه شده است. روند صلح، در صورت موفقیت، بی اطمینانی راهکاری را که بر منطقه مستولی بوده است کاهش می دهد. وعده روابط ویژه با اتحادیه اروپا لنگر مهم دیگری است که دسترسی به بازارها را امکان پذیر و اصلاحات را چاره ناپذیر می کند. اصلاحات پویاتر و سیاستهای حمایتی برای تضمین گذار موفقیت آمیز اهمیت دارند. سیاستهای جبرانی برای آسیب دیدگان از تغییر، مقررات صحیح بازار کار و ساز و کارهایی برای تضمین امنیت درآمد از اجزاء آن به شمار می روند. خطرها

نیز فراوانند. با سرمایه گذاری اندک و سطحی، کارگران ماهر مجبورند مشاغل با بازده کم را بپذیرند که این امر به جابجاییهای خشن اجتماعی می انجامد. بدین ترتیب اصلاحات به ویژه در کشورهایی که بخشهای دولتی بزرگی دارند و بیکاری میان تحصیل کرده ها طولانی مدت است، چالش سیاسی بزرگی می باشد. به هر حال، چیستان

اجرای درست آنها می‌توانند چاره‌ساز باشند. ولی زمان به سرعت می‌گذرد. نیروی کامل قراردادهای دور آروگونه تا ده سال دیگر احساس خواهد شد. شاید این فرصتی برای دولت‌های منطقه باشد تا خود را به سطح رقابتی برسانند.

دشوار اینجاست که نبودن اصلاحات سبب می‌شود بازدهی ناچیز ابدی شود و فقر افزایش یابد.

در جهان نامطمئن با سرمایه متحرک، انتظارات خوش بینانه و بدبینانه ممکن است به نظر واقع بینانه برسند. در سناریوی خوش بینانه، رشد سریع است و نابرابریهای داخلی کاهش می‌یابد. تا سال ۲۰۱۰ بازدهی کار و دستمزدهای کارگران غیرماهر ۶۰ درصد بیشتر از سطوح کنونی خواهند بود و دستمزد کارگران ماهر نیز ۴۰ درصد افزایش می‌یابد.

ولی در سناریوی بدبینانه، درآمد کارگران غیرماهر، در بهترین شرایط، راکد می‌ماند ولی دستمزد کارگران ماهر به تدریج در بطن نابرابری‌ها به شدت افزایش می‌یابند. تفاوت اصلی بین دو نتیجه در پویایی گذار نهفته است. نتایج بد خود را با بی‌ثباتی اجتماعی و فرار سرمایه جاودانی خواهند کرد. سیاست‌های درست نیروی مخالف را رها می‌سازد، سرمایه را می‌آورد و موفقیت را آسانتر می‌کند. خط نازکی بین برخاستن با دور سالم و سقوط با دور باطل وجود دارد. سیاست‌های اقتصادی، راهکارها و