

# مشهد التشغيل في تونس ملخص تنفيذي





# مشهد التشغيل في تونس

هذا العمل هو نتاج عمل موظفي البنك الدولي للإنشاء والتعمير/ البنك الدولي. النتائج والتفسيرات والاستنتاجات في هذا التقرير لا تعكس وجهات نظر مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي أو الحكومات التي يمثلونها. لا يضمن البنك الدولي دقة البيانات الواردة في هذا العمل. لا تشير الحدود والألوان والطوائف والمعلومات الأخرى المعروضة على أي خريطة في هذا العمل إلى أي حكم من جانب البنك الدولي فيما يتعلق بالوضع القانوني لأي إقليم أو الموافقة على هذه الحدود أو قبولها.

هذا التقرير محمي بموجب حقوق التأليف والنشر. أي نسخة و / أو إرسال لكل أو جزء من هذا العمل دون إذن مسبق قد ينتهك القانون المعمول به. البنك الدولي للإنشاء والتعمير / البنك الدولي يشجع على نشر أعماله وعادة ما يمنح الإذن سريعا بإعادة أجزاء من عمله.

للحصول على إذن لتصوير أو إعادة طباعة أي جزء من هذا الكتاب، من فضلك أرسل طلب يحتوي على معلومات كاملة إلى  
Copyright Clearance Center Inc. 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA

الهاتف 978-750-8400، فاكس 978-750-4470، <http://www.copyright.com>

يجب توجيه جميع الاستفسارات حول الحقوق والتراخيص إلى قسم النشر والمعرفة، البنك الدولي،  
1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA  
فاكس: 202-522-2422 البريد الإلكتروني: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)

صورة الغلاف: Dennis Sylvester Hurd  
تصميم الغلاف و التقرير: Circle Graphics, Inc

ويمكن الاطلاع على وثائق إضافية تتعلق بهذا التقرير على الموقع الإلكتروني للبنك في  
الموريس (www.worldbank.org/mauritius) يتضمن هذا التقرير ورقة معلومات.

© 2022 البنك الدولي للإنشاء والتعمير / الجمعية الدولية للتنمية أو

مجموعة البنك الدولي  
H Street NW 1818  
واشنطن العاصمة 20433  
الهاتف 202-473-1000  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



## ملخص وافي

فيما يخص فئة النساء، وعلى الرغم من بعض أوجه التحسن التي تقودها شابات حصلن على تعليم جامعي، فإن معدل مشاركتهن ظلّ في المتوسط متديناً للغاية. ويُعد ضعف الطلب على الأيدي العاملة، وتحديد أدوار الجنسين، وضعف توافر الخدمات ميسورة التكلفة لرعاية أطفال العاملات من بين العوامل المعقولة التي تُفسّر استمرار تدني مشاركة النساء في القوى العاملة التونسية. علاوةً على ذلك، تُسهم الفجوة الكبيرة في الأجور بين الجنسين في القطاع الخاص والتي تؤدي في الواقع إلى نحو ثلاثة أشهر من العمل المجاني في السنة للنساء في انخفاض معدلات المشاركة بين صفوفهن. وفي الواقع، قد يُشكّل الفرق الكبير في الأجر لكل ساعة عمل بين الرجال والنساء حافزاً اقتصادياً، في سياق التفاوض على مستوى الأجر بين الزوجين، لكي تتحمل الزوجات معظم أعباء الأعمال المنزلية ورعاية الأسرة بينما يقع عبء العمل على أزواجهن، وهو ما يُمرّز تحديد أدوار الجنسين. وفيما يخص فئة الشباب، كانت البطالة خلال العقد المنصرم مشكلة ثابتة وخطيرة في صفوف خريجي الجامعات. وكان ضعف معدلات إحداث فرص الشغل الراقية أحد الأسباب الرئيسية لارتفاع معدلات البطالة بين صفوف الشباب الحاصلين على تعليم جامعي ولا تتوافق مهاراتهم مع احتياجات سوق العمل، حيث لا تلي المناهج الدراسية التي يختارها كثيرٌ من الشباب متطلبات التشغيل في القطاع الخاص، بل هي بالأحرى أكثر ملاءمة لمواصفات الموظفين العموميين بالخدمة المدنية. والأهم من ذلك، أن الفجوة الكبيرة في الأجور بين خريجي الجامعات الذين يعملون في القطاع العام، وبين من يعمل منهم في القطاع الخاص تُعزّي بشكل كامل تقريباً إلى خصائص الشباب. فالشباب التونسي الحاصل على شهادة جامعية ويعمل في القطاع العام لا يحصل في المتوسط على راتب أعلى بالمقارنة مع شاب يمتلك نفس الخصائص ويعمل في القطاع الخاص. ولكن وظائف القطاع العام تصاحبها مزايا إضافية مثل الأمن الوظيفي، وزيادات مضمونة للرواتب، والعلاوات، وطاقفة واسعة من خيارات العطلات السنوية، وعطلة وضع طويلة، وساعات عمل مرنة، وهو ما يجعلها أكثر جاذبية، لاسيما للنساء. علاوةً على ذلك، يستطيع كثيرٌ من خريجي الجامعات تحمل أعباء انتظار العمل المناسب والعيش مع أسرهم. بالإضافة إلى ذلك، فإن سياسات سوق العمل القائمة تشمل على أنظمة دعم للأجور تتيح فرصاً للتشغيل المؤقت للمستفيدين منها وذلك على حساب تكلفة كبيرة لعدم الكفاءة وآثار الإحلال، لكنها لا تؤدي إلى إحداث المزيد من فرص الشغل في الأمد الطويل.

ثانياً، نسبة كبيرة من الموظفين يعملون في القطاع غير الرسمي من الاقتصاد، أي أنهم لا يحصلون على تأمينات اجتماعية أو يعملون في شركات فردية غير مساهمة ليست مسجلة لدى السلطات الضريبية أو أنظمة المحاسبة العامة الرسمية. أما فيما يخص العاملين بأجر، فينتشر العمل في القطاع غير الرسمي بين صفوفهم على نطاق أوسع بين الرجال والشباب والعمال من ذوي التعليم المحدود في المناطق الريفية والداخلية. ولكن على الرغم من أن مثل هؤلاء العمال يواجهون صعوبات في الحصول على وظائف في القطاع العام أو وظائف رسمية في القطاع الخاص، ولا يتمتعون بالحماية ضد المخاطر التي تغطيها التأمينات الاجتماعية (مثل الطوارئ) الصحية والشيخوخة والبطالة والعجز)، إلا أنهم لا يتعرضون لتخفيضات الأجور. وتنبع معظم الفروق في الأجور بين العاملين بأجر في القطاعين الرسمي وغير الرسمي للقطاع الخاص من الاختلافات في خصائص العمال والوظائف.

ثالثاً، للتعليم مزايا معتبرة في تونس بالمقارنة مع البلدان متوسطة ومرتفعة الدخل. ففي عام ٢٠١٩، كان العامل الحاصل على تعليم ابتدائي يتمتع بزيادة قد تصل إلى ١٢٠٪ في الأجر لكل ساعة عمل بالمقارنة مع نظيره غير المتعلم. وكان الحاصلون على تعليم ثانوي يحصلون على علاوة إضافية قد تصل إلى ٩٠٪ بالمقارنة مع الحاصلين على التعليم الابتدائي، أما الحاصلون على تعليم جامعي فكانوا يتلقون علاوة قدرها ٢٦٠٪ بالمقارنة مع أصحاب التعليم الثانوي. بالإضافة إلى ذلك، فإن مزايا التعليم الجامعي أكبر بدرجة ملموسة في القطاع العام، وتزداد بمرور الوقت، لكنها تتناقص في القطاع الخاص. وهذا الأمر يثير التساؤل بشأن مدى استدامة نمو الأجور في القطاع العام.

في أعقاب الثورة، شجعت تونس في مسار مُعقّد للتحوّل السياسي شابتها انتكاسات ولم تكتمل بعدُ حلقاته، لكنه كان أيضاً سبباً في الإشادة بهذا البلد بوصفه حالة النجاح الوحيدة للتجربة الديمقراطية بين ثورات الربيع العربي في ٢٠١١. وأفضت هذه الأحداث إلى تغييرٍ في السياسات الاقتصادية أيضاً. ومن أجل تلبية المطالب الاجتماعية التي أسهمت، مع الرغبة في الحرية السياسية، في إشعال شرارة الانتفاضة أصبحت السياسات الاقتصادية أكثر شمولاً لفئات المجتمع وتستند إلى توافق الآراء. وارتفعت معدلات التشغيل في القطاع العام، وزيدت أجور الموظفين العموميين، وتم توسيع نطاق التحويلات العامة بما في ذلك البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة والحصول على خدمات التأمين الصحي بأسعار مُخفضة. لكن قاطرة النمو الاقتصادي بدأت تفقد زخمها، وتباطأت منذ ذلك الحين بالمقارنة بالأوضاع في البلدان النظيرة في مستوى الدخل، لأسباب ليس أقلها اشتداد حالة عدم اليقين، التي تُعزّي جزئياً إلى الحوادث الأمنية التي تسببت في هبوط أعداد السائحين الوافدين. وواجه النموذج الموجه نحو التصدير والقائم على الصناعات التحويلية ذات التكنولوجيا البسيطة والأنشطة المتصلة بالسياحة التي كانت المحرك الرئيسي للاقتصاد قبل الثورة تحدياتٍ كبيرة. وأسهم عدم تحقيق تقدم على طريق الإصلاحات الهيكلية في تدهور بيئة أنشطة الأعمال التي أصبحت أقل ملاءمة للاستثمارات. واستمرت التفاوتات الجغرافية بين المناطق الريفية والحضرية من جانب، وبين المناطق الداخلية والساحلية من جانب آخر. وأفرزت سوق العمل نواتج ضعيفة في بعض الأحيان. ولذلك تددت معدلات المشاركة في القوى العاملة بشدة، لاسيما في صفوف النساء. وتضاءلت جهود إحداث فرص الشغل، واستمر الارتفاع في معدلات البطالة بين خريجي الجامعات، كما أن نسبة كبيرة من العمال التونسيين تعمل في القطاع غير الرسمي للاقتصاد. وبالتالي مع ذلك، أدت التناقضات العامة المتزايدة التي تُعزّي في المقام الأول إلى فاتورة الأجور المرتفعة إلى زيادة عجز المالية العامة، الذي يُبين مع عجز ميزان الحساب الجاري المتزايد، عدم جدوى الاستمرار في النموذج الحالي للتنمية الاقتصادية في البلاد. ثم أتت جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) لتضيف المزيد من التدهور في آفاق الاقتصاد التونسي وتفاقم ما يعانيه من اختلالات قائمة.

اليوم، تشهد تونس ضعف معدلات النمو الاقتصادي، وعجز المالية العامة والحساب الجاري، وضعف نواتج سوق العمل بشكل لا يرضي أغلبية أبنائها ويذكي مشاعر الإحباط في نفوسهم. ومن المهم لذلك تحديد أسباب تدني أداء سوق العمل حتى يتسنى الوقوف على أدوات السياسة الرئيسية التي يتعين توظيفها.

ويرى هذا التقرير أن ضعف النمو الاقتصادي الذي كان سمةً ثابتةً طوال العقد الذي أعقب ثورة ٢٠١١ يمثل العامل الرئيسي وراء هذا الأداء المتدني لسوق العمل. ويشير ارتفاع مرونة معدل التشغيل بالنسبة للنمو الاقتصادي الذي لوحظ في الفترة اللاحقة للثورة، وكان أعلى كثيراً من المتوسط في البلدان ذات الدخل المتوسط، إلى أن الارتفاع الطفيف في معدل النمو الاقتصادي كان من الممكن أن يرفع معدل إحداث فرص الشغل بنفس القدر. بالرغم من ذلك، تجدر الإشارة إلى أن نحو ٢٠٪ من الزيادة الصافية في معدل التشغيل خلال الفترة الواقعة بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٧ كانت بفضل التوسع في إحداث فرص الشغل في القطاع العام وكذلك في خدمات قطاعي الرعاية الصحية والتعليم، ولذلك لا يمكن أن يكون هذا المسار مستداماً في الأمد المتوسط.

ترصد الدراسة بعض الحقائق النمطية المهمة التي نوجزها أدناه ثم نبينها في بقية العرض العام. ويُمكن الاطلاع على تحليل كامل في التقرير الرئيسي. أولاً، أقل من فرد في سن العمل من كل اثنين يشارك بنشاط في سوق العمل، وهذا يعني أنه إما مُوظَّف أو يبحث عن وظيفة. وهكذا، فإن رأس المال البشري في تونس غير مستغل إلى حد كبير، والاستثمارات العامة في التعليم، التي أدت إلى رفع مستواه كثيراً في العقود القليلة الماضية، لا تترجم إلى فرص شغل إضافية. وفي هذا الصدد تبرز فئتا الشباب والنساء، وذلك نظراً لتدني معدلات المشاركة والتشغيل الخاصة بهما.

جمع البيانات والدعم المميز والتعاون من جانب المعهد الوطني للإحصاء. ويُعتبر تحليل الأُجور مثلاً يحتذى للتعاون، ومدى أهمية إعداد البيانات وتحليلها ونشرها لفهم اتجاهات وأنماط نواتج سوق العمل، وفي نهاية المطاف التغييرات في مستويات المعيشة. وتعد هذه الدراسة شهادة على العمل الدؤوب الذي يضطلع به المعهد الوطني للإحصاء في جمع بيانات مسوح استقصائية عالية التواتر بغية الاستمرار في المسار الصحيح لتقوية جهود إنتاج البيانات والإحصاءات ونشرها. ويُعد توفير المزيد من البيانات عالية الجودة وإتاحة الوصول إليها على نطاق واسع أمراً ضرورياً لإثراء المناقشات العامة ووضع السياسات استناداً إلى الأدلة والشواهد.

يُحدّد التقرير بعض المجالات التي تستحق مزيداً من الدراسة والبحث. فإجراء تحليل متعمق للصلات بين درجة تافسية أسواق المنتجات والافتقار إلى الحيوية على مستوى الشركات الذي يبدو أنه كان عاملاً رئيسياً في ضعف النمو الاقتصادي في البلاد يُمكن أن يلقي الضوء على أدوات السياسات اللازمة لتعزيز نمو الشركات وإحداث فرص الشغل. وقد يُعزّز هذا أيضاً معدلات المشاركة والتشغيل الخاصة بفتي النساء والشباب. وسيطلب ذلك الحصول على بيانات جزئية من السجل الوطني للمؤسسات والمسوح الاستقصائية على مستوى الشركات. وتقييم أهمية عوامل مُعيّنة تجعل الانتقال من المدرسة إلى ميدان العمل صعباً - منها عدم توافق المهارات مع احتياجات السوق، وجودة التعليم والتدريب، واللوائح التنظيمية للعمل، وسياسات تشييط سوق العمل - يمكن أن يساعد واضعي السياسات في إعطاء أولوية لتدابير مُصمّمة بما يتلاءم مع الأوضاع المحلية من أجل تقليص أعداد الأفراد خارج دائرة التعليم والعمل والتدريب وتسهيل التحاق خريجي الجامعات بسوق العمل والبقاء فيها. وسيلزم لإجراء هذه التحليلات المتعمقة توافر بيانات المسوح الاستقصائية للأيدي العاملة، وبيانات إدارية من مؤسسات التعليم والتدريب التقني والمهني والمؤسسات الأكاديمية والوزارات التنفيذية المسؤولة عن سياسات تشييط سوق العمل. ويتطلّب تحقيق تحسينات طفيفة في معدلات مشاركة النساء في سوق العمل، والفجوات الكبيرة بين الجنسين في التحصيل التعليمي الاهتمام بالعوامل التي قد تساعد على تعزيز انخراط النساء في سوق العمل مثل خدمات رعاية الأطفال، والأدوار المُحدّدة للجنسين، والمعوقات الثقافية، والتفضيلات لأنواع مُعيّنة من العمل. ومن شأن توفير بيانات المسوح الاستقصائية للأيدي العاملة، والبيانات الإدارية عن منشآت رعاية الأطفال، وجمع بيانات جزئية عن أدوار الجنسين، والمعوقات الثقافية أن يساهم في إثراء أجندة هذا البحث.

فيما عدا انخفاض معدلات المشاركة، والفجوات بين الجنسين، ترصد الشواهد والأدلة التي يسوقها التقرير تشوهات محدودة في سوق العمل وارتفاع مرونة التشغيل بالنسبة للنمو الاقتصادي. ولذلك، فإن المسألة الرئيسية التي ينبغي معالجتها في السعي لتعزيز إحداث فرص الشغل هي ماهية أسباب انخفاض معدلات النمو الاقتصادي خلال العقد المنصرم. والإجابة ليست بالأمر الهين، وقد تكون هناك العديد من العوامل التي تسهم في هذا الوضع. فمعظم النمو الاقتصادي الذي تحقّق في الآونة الأخيرة يُعزى إلى زيادة معدلات التشغيل، وترتبط نسبة صغيرة من هذا النمو بالنمو في إنتاجية الأيدي العاملة. وتُعرى الزيادات الطفيفة في إنتاجية الأيدي العاملة إلى حد كبير إلى انتقال العمال من القطاعات ذات الإنتاجية الأقل من المتوسط إلى القطاعات ذات الإنتاجية الأعلى من المتوسط، وذلك بالمقارنة بنمو إنتاجية الأيدي العاملة داخل القطاعات. وتطرح الدراسة فرضيتين تكملان بعضهما بعضاً وترتبطان بسياسات المالية العامة والسياسات التنظيمية. الفرضية الأولى هي أنّ العجز المرتفع والمتزايد للمالية العامة والحساب الجاري والناجم عن السياسة المالية العامة التوسعية في أعقاب ثورة الياسمين، وعن انخفاض الصادرات، والزيادة المستمرة في الواردات على التوالي أدّى إلى ارتفاع تكلفة رأس المال، وأسهم في تراجع الاستثمار مع تدهور بيئة ممارسة أنشطة الأعمال. أما الثانية فهي أنه على الرغم من ارتفاع معدلات النفاذ إلى الأسواق والخروج منها، لاسيما بين الشركات الصغيرة، فإن الشركات لا ينمو حجمها بعد النفاذ إلى الأسواق. ويُعرى الافتقار إلى حيوية القطاع الخاص إلى عدة عوامل. وأحد العوامل الرئيسية في هذا الصدد هو التنافسية المحدودة للأسواق. فالشركات الخاصة التي تتمتع بعلاقات سياسية نافذة والمؤسسات والمنشآت العمومية المملوكة للدولة لا تستجيب لأي منطلق للكفاءة لأنها محمية من المنافسة بفضل ما تلقاه من دعم مباشر وتمويل تضمنه الدولة، وفرض تعريفات جمركية، وقيود على الاستثمار الأجنبي المباشر، فضلاً عن ضوابط الأسعار. ولا تقتصر هذه الآثار على الأسواق التي تعمل فيها الشركات ذات الامتيازات، إنما تمتد إلى أسواق المنتجات الأولية والنهائية، وتُساهم في مزيد من التراجع لمعدلات نمو الإنتاجية وإحداث فرص الشغل.

يعتمد التحليل الوارد في التقرير على عدة مصادر للبيانات التي يعدها المعهد الوطني للإحصاء في تونس وتشمل ملفات بيانات متاحة لاستخدام الجمهور وملفات أخرى يقتصر الوصول إليها على الاستخدام المخصص به، وتقارير ينشرها المعهد على أساس مسوح استقصائية لمنشآت الأعمال الصغرى، والسجل الوطني للمؤسسات. ولم يكن هذا التحليل ليرى النور لولا جهود







مجموعة البنك الدولي