



المؤتمر الثالث للإصلاح العربي
"التحديات والمشاكل التي تواجه منظمات المجتمع المدني"
١-٣ مارس ٢٠٠٦

Third Arab Reform Conference
“Challenges and Concerns Facing the Civil Society”
1-3 March 2006

عمالة الشباب

YOUTH EMPLOYMENT

جميع الآراء الواردة في هذا المجلد لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر مكتبة الإسكندرية أو منتدى الإصلاح العربي وإنما تعبر فقط عن وجهة نظر أصحاب هذه الأبحاث.

The views expressed in this paper are the views of the authors and do not necessarily reflect the views or policies of the Bibliotheca Alexandrina or the Arab Reform Forum.

المؤتمر الثالث للإصلاح العربي التحديات والمشاكل التي تواجه المجتمع المدني

يسر منتدى الإصلاح العربي أن يقدم للمشاركين في مؤتمره الثالث، والذي يركز على التحديات والمشاكل التي تواجه المجتمع المدني في مجتمعاتنا العربية وذلك من خلال عدد من المحاور الرئيسية التي تتناول موضوعات تتعلق بتمكين المرأة، والمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر، وعمالة الشباب، والشفافية، وحقوق الإنسان، وقضايا البيئة.

وقد قام عدد من الخبراء المصريين والعرب والأجانب بإعداد بعض الأوراق التي تعبر عن رؤيتهم، في كل المحاور السابقة للمساهمة في فتح الحوار حول القضية الرئيسية التي يستهدفها المؤتمر الثالث للإصلاح العربي عن كيف يمكن للمجتمع المدني أن يواجه التحديات التي تحول دون زيادة مساهمته وفاعليته في عملية الإصلاح بمفهومها الشامل. وسوف يقوم منتدى الإصلاح العربي بتنمية وتنظيم الأفكار التي وردت في كل هذه الأوراق، بالإضافة إلى المناقشات التي ستدور في المؤتمر لإعداد مسودة التقرير النهائي للمؤتمر لعرضها على ورشة عمل تضم بعض الخبراء المشتركين في المؤتمر وغيرهم من المتخصصين في موضوعات المؤتمر للوصول إلى تقرير نهائي يمكن طباعته في صورة كتاب سوف يتاح بعد طباعته لجميع المشاركين في المؤتمر.

منتدى الإصلاح العربي

تشغيل الشباب العربي

د. سمير رضوان

د. نيفين العرابي

إ. غادة نادي

المحتويات

١- مظاهر البطالة في العالم العربي

- ١-١ حجم المشكلة
- ٢-١ مفهوم البطالة وقياسها وأوجه القصور في البيانات
- ٣-١ مؤشرات اضافية لسوق العمل
- ٤-١ سمات الشباب المتعطل: النوع ومستوى التعليم والسن
- ٥-١ الهجرة كعامل مؤثر في بطالة الشباب
- ٦-١ الفجوة بين مخرجات التعلين واحتياجات سوق العمل: مشكلة مشتركة بين الإقتصاديات العربية

٢- انعكاسات بطالة الشباب في الإقتصاديات العربية المختلفة

- ١-٢ الإقتصاديات العربية المهمشة
- ٢-٢ الإقتصاديات المتنوعة
- ٣-٢ الإقتصاديات البترولية الغنية
- ١-٣-٢ سياسات تختص بها الدول المستوردة للعمالة

٣- الخلاصة والتوصيات

- ١-٣ أهم العوامل المؤثرة في تشغيل هو زيادة معدل النمو والطلب الكلي
- ٢-٣ السياسات النشطة / الايجابية لسوق العمل **Active Labor Market Policies**
- ALMPs**
- ١-٢-٣ مشروعات الأشغال العامة
- ٢-٢-٣ الخدمات العامة للتوظيف وخدمات البحث عن العمل
- ٣-٢-٣ سياسات التعليم والتدريب
- ٣-٣ التأمين ضد البطالة
- ٤-٣ مساندة التوظيف الذاتي

٤- آليات التنفيذ

١- مظاهر البطالة في العالم العربي

١-١ حجم المشكلة

يجدر الإشارة بداية الى أن معدل البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MENA^١، سواء بطالة الشباب أو البطالة الكلية، أعلى من أى معدل فى سائر مناطق العالم. وهذا الارتفاع يتضح فى بطالة الشباب بصفة خاصة^٢، كما يبين الجدول رقم ١.

جدول (١): معدلات البطالة اقليميا فى ٢٠٠٣ (بالنسبة المئوية)

الاقليم	بطالة الكبار	بطالة الشباب	البطالة الكلية
الدول الصناعية	٥ر٧	١٣ر٤	٦ر٨
اقتصادات التحول Transition economies	٧ر٧	١٨ر٦	٩ر٢
شرق آسيا	٢ر٤	٧ر٠	٣ر٣
جنوب شرق آسيا	٣ر٤	١٦ر٤	٦ر٣
جنوب آسيا	٢ر٣	١٣ر٩	٤ر٨
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٥ر٤	١٦ر٦	٨ر٠
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MENA	٧ر٨	٢٥ر٦	١٢ر٢
أفريقيا جنوب الصحراء	٦ر٠	٢١ر٠	١٠ر٩

Source: World Development Indicators 2004, CD ROM, in Radwan, Samir, Presentation to "Arab Competitiveness Roundtable", Doha, 2005.

أما عن كل دولة على حدة، فقد قدم تقرير التنمية الانسانية العربية لعام ٢٠٠٢ جميعا للبيانات المتاحة عن عدد من الدول العربية موضحة فى الجدول رقم ٢، لكل من معدل البطالة الكلية ومعدل بطالة الشباب للسنوات المبينة فى الجدول. (وفى حالة الدول التى تتوافر لها بيانات عن عامين مختلفين، يلاحظ بالجدول حدوث تدهور فى معدل بطالة الشباب).

^١ فى عدة مواقع اعتمدت الورقة على بيانات MENA والى تشمل الدول العربية وايران، لتوافر البيانات بدرجة أكبر.
^٢ بعض الأدبيات تقوم بتعريف فئة الشباب بالفئة العمرية ١٥-٢٤ عاما والبعض الآخر يستخدم ١٥-٢٩ عاما

جدول (٢): معدلات البطالة الكلية وبطالة الشباب ١٩٩٦-٢٠٠١ * (بالنسبة المئوية)

الدولة	البطالة الكلية	بطالة الشباب	بطالة الشباب من الذكور	بطالة الشباب من الإناث
البحرين	٥	٢٠٧	١٧٨	٢٧٥
مصر	٩٢	٢٥٨	١٨٤	٤٣٨
الأردن	١٥٧****	٣١****	--	--
الكويت**	٥:٢٠٠٣	--	--	--
لبنان	٨٤	٢١٦	٢٣٩	١٣٦
ليبيا**	١١:١٩٩٥	--	--	--
المغرب**	٢٤:٢٠٠٢	١٩٩٩ (في الحضر): ٣٨٢	--	--
فلسطين	٢٨****	٣٩****	٣٦٢	٣٠٧
قطر	١١****	٢٨****	١١٦	٥٠٩
السعودية	٨****	٢٥٩	٢٤٤	٣١٦
السودان**	١٧:١٩٩٦	--	--	--
سوريا	١١	٢٣٥	١٧٩	٤٠٤
تونس**	١٥:٢٠٠١	--	--	--
الإمارات**	٣:١٩٩٩	--	--	--
اليمن	١١٥	١٧٨	٢٠٥	١٣٥
الجزائر**	٢٨:٢٠٠٠	١٩٩٠: ٣٨٧	--	--
عمان	٢٣	٤٨٩	٤٤٩	٦٠٣

* المصدر: الإسكوا، "مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا ٢٠٠٣-٢٠٠٤"، في: الإسكوا، "تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لخلق العمالة وتقليص الفقر في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٥.

**Source: World Bank, 2004, MENA Development Report, "Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract". (Data compiled by World Bank staff from ILO and country sources). Rates for GCC countries are for nationals only.

*** المصدر: تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٢

****Source: ILO, "Saudi Arabia: Managing Labor Markets in Transition", Report of the ILO Mission on Employment Policies, Geneva, July 2003.

ملحوظة: يعتبر جارندر أن هذا المعدل المرتفع للجزائر قد يكون نتيجة لتقديم عدة برامج للتوظيف pro-employment schemes مما شجع الكثيرين على تسجيل أسمائهم كعاطلين عن العمل. كما يشير الى أن معدل البطالة المذكور قد يكون مبالغاً فيه لصعوبة تقدير العمالة في القطاع غير الرسمي.

ويبين الجدول ٣ بطالة الشباب كنسبة من اجمالي البطالة في عدد من الدول في سنوات تتراوح من ١٩٩٧ الى ٢٠٠١، عدا الجزائر ١٩٩٢. ويبلغ المتوسط ٥٣% للدول المشار إليها.

³ Gardner, Edward, 2003, "Creating Employment in the Middle East and North Africa", IMF, 2003.

⁴ World Bank, 2004, MENA Development Report, "Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract", IBRD/ The World Bank.

جدول (٣) بطالة الشباب كنسبة من اجمالي البطالة

النسبة	الدول
٣٧%	المغرب والصفة الغربية و غزة (٢٠٠٠)
٤٠ - ٥٠%	قطر والامارات العربية المتحدة واليمن (١٩٩٧، ٢٠٠٠، ١٩٩٩ على التوالي)
٥٥ - ٦٥%	البحرين والأردن ومصر والجزائر (٢٠٠٠، ٢٠٠١، ٢٠٠٠، ١٩٩٢ على التوالي)
٧٣%	سوريا (١٩٩٨)
٥٣%	المتوسط

Source: World Bank, 2004, MENA Development Report, "Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract".

وهذا على الرغم من أن بعض الدراسات تشير الى أن خفض معدل بطالة الشباب الى النصف مثلا سيكون له تأثيرا كبيرا على زيادة الناتج المحلي. فالجدول رقم ٤ يبين كل من الحد الأدنى والحد الأعلى للتقديرات في هذا الشأن بالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA). وهذا بالإضافة الى التداعيات الاجتماعية الناتجة عن بطالة الشباب والمتمثلة في أنواع مختلفة من العنف والانحرافات.

جدول (٤): الزيادة المقدرة في اجمالي الناتج المحلي اذا انخفضت بطالة الشباب الى النصف (MENA).

١٩٣٩ بليون	الحد الأدنى للزيادة المقدرة:	اجمالي الناتج المحلي بالدولار (٢٠٠٣)
١٣٨ بليون أى ١٧%	الحد الأعلى للزيادة المقدرة:	الزيادة المقدرة في اجمالي الناتج المحلي اذا انخفضت بطالة الشباب الى النصف
٢٢١ بليون أى ٤١%		

Source: ILO, Global Employment Trends for Youth, (GDP data from IMF: World Economic Outlook, data base, April 2004).

٢-١ مفهوم البطالة وقياسها وأوجه القصور في البيانات

١-٢-١-١ تتبنى منظمة العمل الدولية ومعظم دول العالم تعريفا دوليا يحدد مفهوم البطالة بذلك الجزء من قوة العمل الذى يبحث عن عمل عند مستويات الأجور السائدة ويرغب فيه وقادر عليه ولا يجده، سواء من الداخلين الجدد الى سوق العمل أو من سبق لهم العمل. ويقصر هذا التعريف عن تناول كل من "البطالة المستترة" حيث يرغب الفرد فى العمل ولكن لا يتخذ اجراء معيناً للبحث عنه، و"البطالة المحتملة" حيث يرغب الفرد فى العمل عند توافر ظروف عمل مناسبة وبأجر مناسب.

⁵ معهد التخطيط القومى بجمهورية مصر العربية، "قضية التشغيل والبطالة على المستوى العالمى والقومى والمحلى"، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ١٧٣، يوليو ٢٠٠٣

٢-٢-١-٢ وتعريف الأمم المتحدة للبطالة يغطي من هم فوق سن معينة وكانوا خلال فترة زمنية محددة دون عمل (سواء عمل بأجر أو عمل مستقل) رغم كونهم مستعدون لقبول ذلك وقيامهم بخطوات محددة سعياً وراء إيجاد عمل^٦. ومن الاقتصاديين العرب، يرى د. نادر فرجاني أن المنظور الشامل للبطالة يعنى القصور فى تحقيق الغايات من العمل، ويقدم د. أحمد بن سليمان بن عبيد تصنيفاً لسكان المجتمع الى من هم أقل سناً من الحد الأدنى لسن العمل وبالتالي خارج سوق العمل، ومن هم فى سن العمل ولكن خارج قوة العمل لعدم القدرة أو للتقاعد أو لعدم البحث عن عمل بجدية، ومن هم يمثلون قوة العمل سواء المتعطلون (رغم توافر سن العمل والرغبة فى العمل والبحث عنه بجدية) أو العاملون بالأجر أو فى عمل خاص^٧.

٣-٢-١-٣ ويشير المختصون الى الاختلافات التى تنشأ بين التقارير الرسمية والأعراف الاجتماعية عند تقدير عدد المتعطلين، حيث لا تأخذ التقارير الرسمية فى الاعتبار الا من هم فى سن ١٥-٦٤ سنة ويبحث عن عمل، بينما من لا يبحث نتيجة لليأس من إيجاد عمل لا يؤخذ فى الاعتبار، ولا تعتبر النساء عاطلات الا اذا صرحن بالرغبة فى العمل^٨. كما أن الاحصاءات قاصرة عن أن تعكس مساهمة المرأة الحقيقية فى أسواق العمل حيث تعمل الكثيرات بدون أجر (كالنساء فى الريف على سبيل المثال) بحيث لا ينعكس عملهن فى الاحصاءات التقليدية^٩. وعلى جانب آخر، فإن المعدلات الرسمية للبطالة قد يكون مبالغاً فيها نتيجة لصعوبة قياس التوظيف فى القطاع غير الرسمى^{١٠}.

٤-٢-١-٤ وتوجد أنواع مختلفة من البطالة^{١١}: "البطالة الهيكلية" الناتجة عن تغيرات هيكلية فى الاقتصاد القومى تؤدي الى عدم توافق الفرص المتاحة من التوظيف مع خبرات المتعطلين، و"البطالة الموسمية" التى تظهر بصفة خاصة فى قطاع الزراعة، و"البطالة الاحتكاكية" خلال فترة الانتظار عند الاضطرار للانتقال من عمل الى آخر، والتى تنشأ من نقص المعلومات عن سوق العمل سواء

^٦ د. ميثاء الشامسى، "التشغيل والبطالة بين الشباب فى بلدان الخليج العربية"، ٢٠٠٥.

^٧ د. ميثاء الشامسى، مرجع سابق

^٨ د. ميثاء الشامسى، مرجع سابق

^٩ معهد التخطيط القومى، مرجع سابق

^{١٠} Gardner, 2003, opcit.

^{١١} معهد التخطيط القومى، مرجع سابق

لدى العاملين أو أصحاب العمل. وهذا النوع الأخير من البطالة يزيد بانخفاض تكلفة البحث عن عمل المتمثلة في الدخل المفقود نتيجة للتعطيل، وتكاليف الانتقال والمقابلات والنشر في الصحف. كما أن هناك "البطالة الدورية" cyclical unemployment الناتجة عن الكساد الاقتصادى وانخفاض الطلب بما يؤدي الى انخفاض الطلب على العمالة.

ويلاحظ أن "معدل البطالة" بصفة عامة لا يعطى أى معلومات عن نوعها رغم أهمية ذلك عند وضع السياسات الملائمة، فمثلا البطالة الهيكلية علاجها ليس فى مجرد زيادة طلب السوق كما هو الحال بالنسبة للبطالة الدورية مثلا^{١٢}.

١-٢-٥ وبخلاف البطالة السافرة، هناك البطالة المقنعة "حيث يزيد حجم العمل عن حاجة العمل الفعلية وبالتالي تتدنى الانتاجية"^{١٣}. والقطاع الحكومى فى الدول العربية يتسم بانتشار ظاهرة البطالة المقنعة، كما يعمل عدد متزايد من خريجي التعليم العالى خارج تخصصهم^{١٤}.

كذلك هنالك "البطالة الجزئية أو العمالة ذات التشغيل الناقص" أى العمالة التى تعمل لبعض الوقت رغم أنها تبحث عن عمل بالوقت الكامل^{١٥}. ويعتبر الريف بصفة خاصة من المناطق التى تزيد فيها البطالة الجزئية^{١٦}. أما عن النوع الخفى من "البطالة الجزئية أو العمالة ذات التشغيل الناقص" فيحدث حين يعمل الفرد بانتاجية منخفضة أو بأقل من قدراته، أو يحصل على دخل لا يغطى احتياجاته الأساسية^{١٧}. والعمل بأقل من القدرات المتاحة عادة ما يرتبط بمشكلة عدم التوائم بين التعليم والتشغيل (وهو ما سيتم تناوله لاحقا).

¹² Godfrey, M. 2003. "Youth Employment Policy in Developing & Transition Countries: Prevention as well as Cure", World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0320, Washington, DC, October, in ILO, Global Employment Trends for Youth, 2004.

¹³ معهد التخطيط القومى، مرجع سابق.

¹⁴ د. حازم بيلوى، صندوق النقد العربى، الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى "سوق العمل ومشاكل البطالة فى البلدان العربية"، صندوق النقد العربى، ٢٠٠٢.

¹⁵ معهد التخطيط القومى، مرجع سابق.

¹⁶ Gardner, 2003, opcit.

¹⁷ تقرير التنمية الانسانية العربية لعام ٢٠٠٢

٣-١ مؤشرات اضافية لسوق عمل الشباب^{١٨}

لا تقتصر المشكلة على البطالة فحسب وانما هناك أيضا "ظروف العمل"، والتي كثيرا ما تكون دون المستوى بالنسبة لفئة الشباب، سواء في الدول العربية أو غيرها. فأجور الشباب أقل من أجور الكبار، وبينما يعود بعض هذا الاختلاف الى فارق الخبرة بين الفئتين، فقد يكون هناك أيضا شيء من التحيز ضد فئة الشباب كما تشير بعض الأدبيات، وهو ما يصعب قياسه. كذلك يمثل الشباب عدد كبير نسبيا من فئة ذوى العمل المؤقت، والذي عادة ما يكون مرتبط بأجور أقل من الأعمال المماثلة في الوظائف الدائمة، بالإضافة الى نقص درجة الأمان. (وقد يرجع انتشار الوظائف المؤقتة الى عدم مرونة اللوائح والقوانين في سوق العمل كما سيتم تناول في أجزاء لاحقة من الورقة). كما أن قدرة الشباب على التوحد والتفاوض من أجل الحصول على وظائف دائمة أقل من قدرة من هم أكثر سنا وخبرة.

وتعتبر "مدة البطالة" من المؤشرات الهامة عند وضع السياسات، لأن طول المدة يزيد من صعوبة إعادة الالتحاق بسوق العمل مرة أخرى. الا أن البيانات عن هذا المؤشر لا تتوافر عادة الا في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD . وعلى جانب آخر فانه من المفيد اجراء استطلاعات عن درجة الرضاء بالعمل من خلال مسوحات ميدانية لدراسة آراء كل من الشباب وأصحاب العمل بشأن عملية الانتقال من مرحلة الدراسة الى العمل school-to-work-transition حيث توضح مدى قلة التوائم بين تطلعات الشباب من ناحية واحتياجات أصحاب الأعمال من ناحية أخرى، مما ينعكس على درجة الرضاء من جانب الشباب.

٤-١ سمات الشباب المتعطل: النوع ومستوى التعليم والسن

بصفة عامة، فان الأداء المتدنى لأسواق العمل نتج عن نقص الطلب من القطاع العام وبطء النمو في القطاع الخاص. وتتركز ظاهرة بطالة الشباب في فئة الداخلين الجدد ممن يبحثون عن العمل لأول مرة.

¹⁸ ILO, Global Employment Trends for Youth, 2004.

كما تزيد البطالة في عدد من الدول العربية بين خريجي التعليم الثانوي وما فوقه، وهي الفئة التي كان يمكن أن تحصل على فرصة عمل حكومي أثناء الفترة الماضية حين كانت الوظائف الحكومية مضمونة. وتقل معدلات البطالة في معظم الدول لدى من لم يحصلوا على تعليم، كما يتضح في جزء لاحق عن التعليم، (اذ تشير الدراسات الى أن الفئات الأقل تعليماً في الدول النامية ليست لديها القدرة على أن تظل عاطلة عن العمل، فيجب أن تقبل بأى عمل).

أما بالنظر الى النوع، فان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تعاني أيضا من فجوة كبيرة في بطالة الشباب: ٢٢٫٧% للذكور مقابل ٣١٫٧% للإناث^{١٩}. ومن أسباب هذه الفجوة الزيادة في السكان من الإناث في سن العمل، وزيادة المشاركة في قوة العمل نتيجة لبلوغ مراحل أعلى من التعليم^{٢٠}. وتعزى بعض الدراسات زيادة مشاركة المرأة الى تدنى الدخل (أى اضطرار المرأة للعمل من أجل تحسين دخل الأسرة)، أو تغيير نظرة المجتمع الى عمل المرأة. ويلاحظ أن المشاركة الكلية في قوة العمل (سن ١٥-٦٤) زادت في MENA في ١٩٩٠-٢٠٠٠ من ٥٤٫٦% الى ٥٧% رغم انخفاض مشاركة الذكور من ٨١٫٣% الى ٨٠٫٧% لأن مشاركة المرأة زادت من ٢٦% الى ٣٢%^{٢١}. ومع ذلك يوضح الجدول (٥) أن الفجوة بين الذكور والإناث (من الشباب والكبار معا) في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا زالت أعلى منها في أي منطقة في العالم.

جدول (٥ - أ): الفجوة بين الذكور والإناث في معدل المشاركة في القوة العاملة

عدد الإناث المشاركات لكل ١٠٠ من الذكور	الإناث	الذكور	
٦٨	٥٣٫٩%	٧٩٫٤%	العالم
٧٦	٥٠٫٥%	٧٠٫٣%	الدول الصناعية
٩١	٥٣٫١%	٦٥٫٧%	اقتصادات التحول Transition economies
٨٣	٧٣٫١%	٨٥٫١%	شرق آسيا
٧٥	٦٠٫٥%	٨٢٫٩%	جنوب شرق آسيا
٤٤	٣٧٫٤%	٨١٫١%	جنوب آسيا
٦٤	٤٩٫٢%	٨٠٫٥%	أمريكا اللاتينية والكاريبي
٣٦	٢٨٫٢%	٧٦٫٨%	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MENA
٧٧	٦٣٫٢%	٨٥٫٣%	أفريقيا جنوب الصحراء

Source: ILO, *Global Employment Trends for Women, 2004*, in Presentation by Dr. Samir Radwan to the "Arab Competitiveness Roundtable", Doha, 2005.

¹⁹ ILO, *Global Employment Trends, 2004*, in a paper by the Economic Research Forum (ERF) to the Reform Conference in the Library of Alexandria, 2004.

²⁰ World Bank, 2004, opcit

²¹ World Bank, 2004, opcit.

وبالنظر الى السن، يتضح من الجدول ٥ - ب أن الفئات العمرية ١٥-٢٩ سنة تعاني من أعلى معدلات للبطالة في عدة دول عربية. (وقد خلصت بعض الدراسات الى أن معدل بطالة الشباب يبلغ عادة ضعف معدل بطالة الكبار سواء في الدول النامية أو المتقدمة^{٢٢}).

جدول (٥ - ب): المتعطلون حسب الفئات العمرية

المتعطلون حسب الفئات العمرية										
65+	من 64-60	من 59-55	من 54-50	من 49-45	من 40-30	من 29-25	من 24-20	من 19-15	من 14-10	
					15.30%	19.90%	47.20%	17.50%		البحرين (1997)
5.90%	3.10%	3.30%	4.90%	4.90%	22.80%	12.20%	28.70%	12.80%		سوريا (1998)
		2.50%		8.90%	16.40%	32.90%		39.20%		فلسطين (1999)
		3.60%	2.80%	2.70%	18.30%	19.80%	33.70%	18.90%		قطر (1997)
2.80%	2.30%	2.60%	3.50%	3.50%	13.60%	9.10%	17.80%	28.60%		لبنان (1997)
			0.04%	0.20%	8.80%	29.30%	39.40%	22%		مصر (1998)
	0.02%			3.90%	10.80%	45.50%		39.50%		المغرب (1999)

المصدر: "سوق العمل ومشاكل البطالة في البلدان العربية" تحرير حازم الببلاوي، صندوق النقد العربي، ٢٠٠٢

١ - ٥ الهجرة كعامل مؤثر في بطالة الشباب

فيما يختص **بالهجرة**، فتمثل أساسا في هجرة مختلف مستويات التعليم والمهارات الى الدول العربية النفطية كهجرة مؤقتة من أجل العمل. يلي ذلك **هجرة الكفاءات الى الدول الغربية المتقدمة**، حيث زادت نسبة الاستيطان: اذ تتزايد هجرة الشباب العرب من ذوى الكفاءات من أجل تفادي البطالة ومشكلات أخرى مثل الدخل المنخفض، والاضطرار الى قبول أعمال خارج مجال التخصص، وعدم توافر البيئة العلمية والتكنولوجية المناسبة، وقلة الاستقرار السياسى والاجتماعى، والبيروقراطية الادارية والعوائق المؤسسية^{٢٣}. وقد أشار تقرير لجامعة الدول العربية الى استقرار مايزيد عن ٤٥٠ الف من خريجي الجامعات العرب في الدول الاوروبية والولايات المتحدة في ٢٠٠١^{٢٤}. وتتحمل الدول العربية تكلفة اعداد الكفاءات المهاجرة الى الدول المتقدمة، علاوة على تكلفة الفرصة المضاعة المتمثلة في العائد المنتظر لمساهمة أصحاب الكفاءات في تنمية بلادهم^{٢٥}.

²² ILO, "Employing Youth: Promoting Employment-Intensive Growth", ILO, Geneva, 2000.

²³ ILO, World Employment Report, "Global Trends in Employment, Productivity and Poverty", 2004.

²⁴ ILO, World Employment Report, 2004, opcit.

²⁵ تقرير التنمية الانسانية العربية، ٢٠٠٣، مرجع سابق.

أما عن الهجرة الى الدول العربية النفطية كما هو مشار اليه أعلاه، فقد تأثرت بهبوط أسعار البترول الذى تعتمد عليه اقتصادات هذه الدول بدرجة كبيرة بما يجعلها معرضة للتقلبات، مع زيادة عدد المواطنين الداخلين الى سوق العمالة وزيادة معدلات البطالة بينهم. والجدول (٩) يبين التطور فى متوسط معدل النمو السنوى للعمالة فى دول مجلس التعاون الخليجي، حيث زاد المعدل فى حالة العمالة الوطنية ونقص فى حالة العمالة الوافدة.

جدول (٩): متوسط معدل النمو السنوى للعمالة فى دول مجلس التعاون الخليجي

الفترة الوافدة	القوة العاملة الوطنية	اجمالي القوى العاملة	
١٩٧٥ - ١٩٨٥	١٣%	٧٧%	
١٩٨٥ - ١٩٩٥	٤٤%	٤٤%	
١٩٩٥ - ٢٠٠٠	٢٨%	٤٩%	-

Source: Girgis, M., Faris Hadad-Zervos, and Adana Coulibaly, 2003, "A Strategy for Sustainable Employment for GCC Nationals", World Bank, Washington, D.C., in World Bank, MENA Development Report, "Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract", 2004.

وفيما بين ١٩٩٥-٢٠٠٢، حيث زادت القوى العاملة فى دول مجلس التعاون الخليجي من ٩٥ مليون الى ١١ مليون، ظلت نسبة العمالة الوافدة ٧٤% (ولكنها انخفضت فى السعودية وحدها من ٦٣% الى ٥٠%، وهى التى تمثل وحدها حوالى ٥٥% من اجمالى القوى العاملة فى هذه الدول)^{٢٦}. وفى عام ٢٠٠١، انخفض اجمالى الناتج المحلى فى دول مجلس التعاون الخليجي بحوالى ٣% عن العام السابق (حيث حدث انخفاض فى كل دولة منفردة ما عدا زيادة طفيفة ١% فى سلطنة عمان)، مع انخفاض اجمالى ناتج القطاع التعدينى بحوالى ١١%^{٢٧}.

وتتسم سوق العمل فى الخليج بالتغير السريع لمتطلباتها، ففى فترة تأسيس البنية التحتية بعد الاكتشافات النفطية الاولى انتعش قطاع البناء والتشييد، اما الآن ومع زيادة الاهتمام بالمعلومات والمعرفة زادت الحاجة الى العمالة ذات الخبرة الفنية وقلت الحاجة للموظف الذى حصل على تعليما وتدريبيا تقليديا^{٢٨}. وقد اتسمت هذه السوق خلال العقدين الماضيين بالثنائية dualism بمعنى التجزؤ بين العمالة الوطنية (والتي تشغل اساسا الوظائف الحكومية نتيجة لالتزام الحكومة بتعيين المواطنين

²⁶ GCC Statistical Bulletin Volume 12, 2003, in Radwan, S., Labor Markets and Human Resource Development in the Arab Countries, ERF's paper to Asia Middle East Dialogue (AMED) Nov. 27-29, 2005.

²⁷ ميثاء الشامسى، مرجع سابق.

²⁸ ميثاء الشامسى، مرجع سابق.

حيث يحصلون على دخل مرتفع ومزايا لا ترتبط بالانتاجية) والعمالة الوافدة سواء عربية او اسيوية والتي تقبل أجور ادنى من العمالة الوطنية.

وخلال ٢٠٠١-٢٠٠٤ زادت البطالة فى دول مجلس التعاون الخليجى مع تراجع دور الدولة فى ايجاد فرص عمل وانسحابها تدريجيا من ميدان الانتاج وتقديم الخدمات، ومع استمرار عدم مواكبة السياسة التعليمية والتدريبية لمتطلبات سوق العمل المتغيرة، (اذ أن احد الاسباب القوية لبطالة الشباب هى الفجوة الكبيرة بين التعليم وسوق العمل نظرا لانتشار التخصصات الأدبية التقليدية وضعف القدرات التنافسية للشباب الخليجى)، بالإضافة الى عدم قيام مؤسسات سوق العمل بدورها كاملا فى تنشيط توليد فرص العمل^{٢٩}.

وحيث يمثل السكان ذوى سن أقل من ١٥ عام فى هذه الدول حوالى ٥٠%، فمن المتوقع أن يزيد معدل بطالة العمالة الوطنية الذى يقدر بحوالى ١٥% فى ٢٠٠٢ (عدددهم ٥٠٠ ألف ومتوقع دخول مايزيد عن ٢٠٠ ألف الى السوق سنويا)^{٣٠}. ومع اقتصار فرص العمل فى القطاع العام الآن على الاحلال مكان المتقاعدين تصاعدت الضغوط لتوظيف المواطنين فى القطاع الخاص، حيث عليهم ان يتنافسوا مع عمالة وافدة ذات أجور أقل ومهارات أعلى، ومع قلة المزايا فى القطاع الخاص عن العام^{٣١}. بل أن الحد الأدنى للأجور للعمالة الوطنية reservation wages يعتبر مرتفعا ويمثل عائقا أمام تعيينها فى القطاع الخاص^{٣٢}.

ونتيجة للسياسات التى تتبعها حاليا حكومات الخليج (والتي يتم تناولها فى جزء لاحق من هذه الورقة) شاملا مجموعة من الحوافز والضغوط على القطاع الخاص بهدف زيادة العمالة الوطنية، يتوقع الباحثون أن يكون هناك انخفاضاً فى حجم العمالة الأجنبية وليس فقط فى نسبتها من اجمالى العمالة، بما يؤثر سلبا على دخل العمالة العائدة الى الدول العربية غير النفطية، وبما يزيد من تكلفة العمالة التى يتحملها أصحاب الأعمال فى دول الخليج حتى ولو كان هناك افتراضا بعدم تأثر الانتاجية سلبا^{٣٣}.

وضمن العمالة الأجنبية، يتوقع أن تكون العمالة العربية أكثر تأثرا من الآسيوية، اذ تشير الاحصائيات الى ان حجم العمالة العربية فى الخليج انخفض بمقدار الثلث خلال التسعينيات بينما

²⁹ ميثاء الشامسى، مرجع سابق.

³⁰ ميثاء الشامسى، مرجع سابق.

³¹ ميثاء الشامسى، مرجع سابق.

³² Girgis, Maurice, 2002, "Will Nationals and Asians Replace Arab Workers in the GCC?", The Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 74.

³³ Girgis, 2002, opcit.

جدول (٦): متوسط سنوات التعليم

متوسط سنوات التعليم (السكان البالغون ٢٥ سنة فأكثر)، بلدان عربية وثلاثة نمور آسيوية، ١٩٦٠-٢٠٠٠			
2000	1980	1960	
			البلد
			الأردن
8.34	4.13	2.11	ذكور
6.35	1.70	0.65	إناث
7.37	2.93	1.40	جملة
			البحرين
6.27	3.52	1.73	ذكور
5.81	2.36	0.89	إناث
6.09	3.12	1.37	جملة
			الجزائر
5.74	2.34	1.19	ذكور
3.70	0.86	0.76	إناث
4.72	1.55	0.97	جملة
			السودان
2.47	1.02	0.54	ذكور
1.35	0.28	0.04	إناث
1.91	0.64	0.29	جملة
			العراق
5.41	2.70	0.35	ذكور
3.25	0.96	0.08	إناث
4.34	1.83	0.21	جملة
			الكويت
7.19	4.60	2.26	ذكور
6.89	3.76	1.42	إناث
7.05	4.29	2.59	جملة
			تونس
5.14	2.83	0.94	ذكور
3.26	1.01	0.13	إناث
4.20	1.92	0.54	جملة
			سوريا
7.12	4.26	1.62	ذكور
4.38	1.44	0.35	إناث
5.74	2.86	0.99	جملة
			مصر
6.32	3.12	0.00	ذكور
3.76	1.33	0.00	إناث
5.05	2.21	0.00	جملة
			البلدان العربية
4.54	1.88	0.38	جملة
6.6	4.9	4.30	شرق آسيا
7.3	6.5	4.90	أوروبا الشرقية
10.0	9.1	7.20	الدول الصناعية

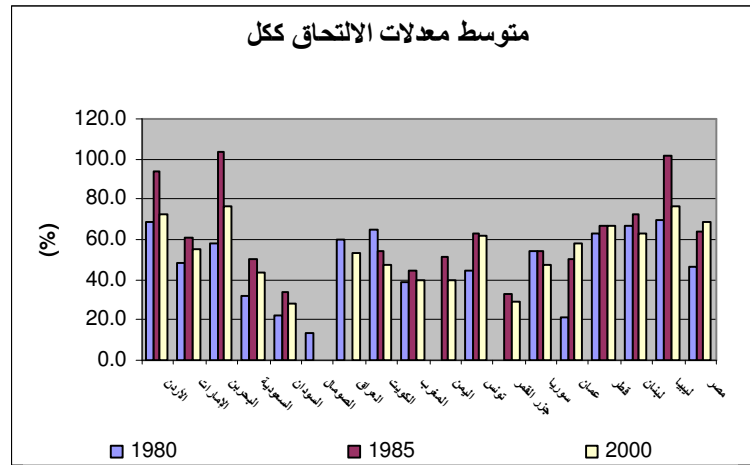
Source:

Arab Human Development Report ٢٠٠٢

ويعتبر تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٣ أن متوسط سنوات التعليم هو أكثر مؤشر شائع الاستخدام لقياس رأس المال البشري من خلال التعليم. وأشار التقرير الى أنه مقارنة بالبلدان الأخرى خاصة دول شرق آسيا فإن الدول العربية تتأخر بخطوات عديدة. وبينما تمكنت الدول العربية من زيادة متوسط عدد سنوات التعليم وشهدت أكبر تحسن خلال الفترة المشار إليها بالجدول (٦) إلا أن نقطة البداية كانت أسوأ بكثير مقارنة بالبلدان الأخرى^{٣٥}. إذ أنه حتى فترة الستينات أو حتى إستقلال معظم البلدان العربية لم يكن التعليم متوفرا إلا لعدد محدود من المواطنين العرب، ثم حدث توسع هائل في قاعدة التعليم وأصبح التعليم في كل مراحلها متاح للجميع^{٣٦}.

كذلك يبين الشكل (٢) متوسط معدلات الالتحاق خلال العقدين الماضيين، ويتضح منه أن المعدلات كانت أفضل في ١٩٨٥ عنها في ٢٠٠٠ لدى بعض الدول، كما أن الإقتصادات المهمشة (جزر القمر، الصومال، اليمن، السودان) ما زالت متأخرة بالنسبة للمنطقة، فهي تعاني من بطء في النمو الإقتصادي، ومشاكل الحروب والصراعات الداخلية مما يؤدي الى أزمة إنسانية وإهمال للتعليم والمؤشرات الإجتماعية^{٣٧}.

الشكل (٢):



Source: Arab Human Development Report 2003

وأخيراً، يوضح الجدول (٧) ارتفاع معدل البطالة في عدد من الدول العربية بين خريجي التعليم الثانوي وما فوقه، وانخفاضه في معظم الدول لدى من لم يحصلوا على تعليم.

³⁵ تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٣

³⁶ كنعان، طاهر (محرر) "تنمية الموارد البشرية والنمو الاقتصادي في البلدان العربية"، صندوق النقد العربي، ١٩٩٨

³⁷ ERF, "Support for Human Resource Development in Arab Countries", preliminary draft, unpublished, 2005.

جدول (٧): معدلات البطالة طبقا لمستوى التعليم في بعض الدول العربية

الدولة	بدون تعليم	تعليم ابتدائي	تعليم ثانوي	تعليم فوق الثانوي
عمان (١٩٩٦)	٥٦%	١٣ر٤%	٢٤ر٨%	٢ر٨%
مصر (١٩٩٨)	٤١%	٥٧%	٢٢ر٤%	٩٧%
المغرب (١٩٩٩)	٩٤%	٢٦ر٣%	٣٢ر٤%	٣٧ر٦%
تونس (١٩٩٧)	١٠ر٢%	٢٠ر٨%	١٥ر٤%	٦ر٤%
الجزائر (١٩٩٥)	٩٦%	٣٠ر٩%	٣٠ر٩%	٦٨ر٤%

Source: World Bank, MENA Development Report, "Unlocking the Employment Potential in MENA: Toward a New Social Contract", 2004.

ويشير انتشار البطالة بين الشباب الداخلين الجدد الى القوة العاملة من ذوى التعليم المتوسط والعالى الى عدم الموائمة بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل. ورغم الانجازات الهائلة فى عدة دول عربية من حيث زيادة القيد بالمدارس، ومتوسط عدد سنوات التعليم، وتعليم المرأة، الا أن العائد على التعليم (فى صورة زيادة المهارات والانتاجية وزيادة فرص التوظيف) ظل متواضعا^{٣٨}. فتوافر الوظائف فى الحكومة والقطاع العام خلال العقود الماضية كان حافزا للحصول على شهادات تعليمية، وكان وسيلة أساسية للحراك الاجتماعى خاصة فى الاقتصادات العربية المتنوعة، الا أنه لم يشجع على السعى وراء اكتساب المهارات التى يتطلبها القطاع الخاص فى سوق العمل. وبالنسبة لدول مجلس التعاون الخليجى بصفة خاصة وسياسات احلال العمالة الوطنية محل الوافدة (التى سوف يتم تناولها لاحقا) فان ضعف التوافق بين مخرجات التعليم واحتياجات مشروعات التنمية والبنية الأساسية كان أحد العوائق الرئيسية أمام سياسة الاحلال^{٣٩}.

رغم التطورات الملحوظة فى مؤشرات التعليم فإن معظم الدول العربية لا تلتحق بالمستوى العلمى والتكنولوجى المطلوب للمنافسة العالمية، أى أن التحسن فى مؤشرات التعليم لم يكن مصحوبا ببناء أساس تكنولوجى وعلمى ولم ينعكس فى زيادة فى إنتاجية الفرد. وهذا يرجع الى جودة التعليم^{٤٠}، ويرجع أيضا الى ضعف الاقبال على الكليات العلمية التى تساعد على التأهيل لما يتطلبه سوق العمل.

³⁸ Gardner, opcit.

³⁹ الوحشى، خالد "التحول الديموجرافى والاحتياجات السكانية والتنمية فى دول مجلس التعاون الخليجى"، ورقة مقدمة الى ندوة السياسات السكانية لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، الدوحة، ابريل، ٢٠٠٤، فى ميثاء الشامسى، ٢٠٠٥، مرجع سابق

⁴⁰ Abdel Gadir, Ali, "Building Human Capital for Economic Development in the arab Countries", ECES Working paper 76, 2002.

وتتشابه عدة دول عربية في مشكلات التعليم كالاتي:

-- في الأردن ازداد عدد الجامعات الخاصة والحكومية خلال الخمسة عشر عام الأخيرة وازداد عدد الطلاب الملتحقين بها من ٣١٠٤٩ طالب في عام ١٩٩٠/١٩٩١ الى ١١٤٣٧٢ طالب في عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ ولكن جاء هذا الاتساع على حساب الجودة خاصة في بعض الجامعات الخاصة التي تعتبر بديل للطلاب الذين لم يقبلوا في الجامعات الحكومية حيث درجات القبول في الجامعات الخاصة أقل بكثير من الجامعات الحكومية. إضافة الى ذلك أن الجامعات الخاصة لا يسمح فيها بإنشاء دراسات عليا بعد التخرج وهذا يحد من احتمال القيام بأبحاث والتطوير من المناهج وطرق التدريس مما يؤثر على جودة خريجين الجامعات الخاصة^{٤١}. بينما معدلات البطالة عامة متركزة أكثر بين المختصين في العلوم الإجتماعية والإنسانية، في عام ٢٠٠٢ اختص ٦١% من الطلاب في الأردن في العلوم الإنسانية والإجتماعية مقارنة ب ٢٢% في العلوم والرياضيات والهندسة^{٤٢}.

-- في لبنان فيلاحظ عدم قدرة الخريجين على العثور على فرص عمل مناسبة لهم محليا مما يسبب معدل هجرة مرتفع. المدارس الخاصة (التي تمثل ٣٥%) تتمتع بوجود إمكانيات لإدخال الحاسوب في المناهج لتعليمية، بينما وجوده أقل بكثير في المدارس الحكومية. في عام ١٩٩٦/١٩٩٧ حدثت محاولة لتطوير المناهج من خلال برنامج محو أمية الحاسوب ولكن التجربة لم تكن ناجحة لأن المدارس لم تكن مجهزة للتدريب على الحاسوب، وعدم توفر معلمين مؤهلين لتدريس الحاسوب، وعدم تخصيص وقت كاف لتدريسه، ونقص في الأجهزة وعدم توافر الدعم الحكومي. ويوجد هذا الوضع في الجامعات مما له تداعيات خطيرة على الخريجين حيث أنهم لا يستطيعون متابعة التغيرات في مجالاتهم وتطوير أنفسهم.

-- في مصر نجحت سياسات التعليم في زيادة أعداد الملتحقين بالتعليم ولكن فشلت في تحسين نوعية التعليم وتحسين الطلاب بمهارات تسهل لهم التوظيف، ومتوقع أن تزداد حدة هذه المشكلة كلما انتقل طلب العمالة من القطاعات التقليدية الى قطاعات معتمدة أكثر على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مثل قطاعات الصناعة والسياحة. في مصر تعاني مؤسسات التعليم من افتقار في الإمكانيات التدريسية ومدرسين غير مؤهلين بسبب المرتبات الضئيلة التي لا تستطيع أن تجذب مدرسين ذوي جودة عالية^{٤٣}.

-- في سوريا يوجد نقص في خريجين مجالات مثل الهندسة والحاسوب والاتصالات والعلوم التطبيقية، فمثلا أول دفعة من المختصين في تكنولوجيا المعلومات تخرجت من جامعة دمشق في ٢٠٠٢. ويوجد نقص أيضا في الخريجين الذين يتقنون اللغات الأجنبية. (في حين عدد مؤسسات التدريب محدود ودورات التدريب على المهارات الحاسوبية تقدمها مراكز ثقافية باهظة الثمن بالنسبة لمعظم الخريجين)^{٤٤}.

⁴¹الاسكوا، مرجع سابق، ٢٠٠٣ (a)

⁴²الاسكوا، مرجع سابق، ٢٠٠٣ (a)

⁴³ميناء، فايز مراد، "التعليم في مصر: الواقع والمستقبل حتى عام ٢٠٢٠" منتدى العالم الثالث، ٢٠٠١

⁴⁴ميناء، مرجع سابق، ٢٠٠١

واحدى المشكلات الرئيسية على جانب العرض فى سوق العمل، لا سيما فى هذا العصر الجديد للتكنولوجيا، هو قلة المهارات لدى الشباب، مع نقص الطلب على الوظائف قليلة المهارات. وقد كثرت برامج التدريب فى المنطقة من اجل مواجهة النقص فى المهارات، واستهدفت الشباب من المتسربين من الدراسة، ومن تم تسريحهم من العمل بأعداد كبيرة، والعاطلين لفترات طويلة^{٤٥}. ولدى الجزائر أكبر نظام تدريبي يتكون من ٢٦٠ ألف مركز عام و١٥ ألف مركز فى منشآت عامة. ولدى مصر مثلاً حوالى ١٢٠ ألف مركز عام، ولدى اليمن ٥٠٠٠^{٤٦}.

والنمط السائد للتدريب فى البلدان العربية هو "التدريب بممارسة العمل" وليس من خلال دورات تدريبية منظمة، والاقترار على التدريب قبل الالتحاق بالعمل للمرة الاولى (بدلاً من مفهوم التعليم المتواصل)، ويركز على تحسين أداء الموظف فى وظيفته الحالية بدلاً من اعداده وبناء قدراته للمستقبل^{٤٧}. وتعانى مؤسسات التدريب من قلة الموارد وضعف الهياكل الادارية ونقص المدربين المؤهلين وغياب الاستراتيجيات الواضحة وضعف القدرة على التكيف مع التكنولوجيا ونقص المعلومات عن أسواق العمل^{٤٨}. ويعتبر القطاع العام هو الممول الرئيسى لمؤسسات التدريب والمشراف عليها اذ لاتزال مشاركة القطاع الخاص محدودة.

وفى دراسة حديثة عن التدريب المهنى فى مصر^{٤٩}، تم الاشارة الى انه ضمن حوالى ٧٧٠٠ مدرب وفقاً لإحصائيات ١٩٩٨، لم ينتظم فى برامج اعداد المدربين سوى ١٢%، ولم يحصل على تدريب تربوى يؤهله لكتابة المناهج سوى ٣٥%، ولم يحمل مؤهل مهنى سوى ٦٢%، كما أن مستوى الخريجين من هذه المراكز غير مقبول لدى القطاع الخاص.

أما عن دول مجلس التعاون الخليجى، كانت أسواق العمل مفتوحة خلال السنوات الماضية قبل سياسات التوطين التى بدأت مؤخراً، مع عدم تقديم حوافز لأصحاب العمل للاستثمار فى مجال تنمية المهارات الوطنية^{٥٠}.

⁴⁵ World Bank 2004, opcit.

⁴⁶ World Bank 2004, opcit.

⁴⁷ ورقة الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى، فى بيلوى ٢٠٠٢، مرجع سابق.

⁴⁸ ورقة الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى، فى بيلوى ٢٠٠٢، مرجع سابق.

⁴⁹ د. عمر الفاروق، ورقة خلفية للخطة التنفيذية لمكافحة الفقر، اعداد منتدى البحوث الاقتصادية لوزارة التخطيط بمصر بدعم من البرنامج

الانمائى للأمم المتحدة بالقاهرة، ٢٠٠٥.

⁵⁰ الاسكوا، الاستجابة للعولمة: سياسات تكوين المهارات وتقليص البطالة، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٣.

٢- انعكسات بطالة الشباب في الإقتصاديات العربية

١-٢ الإقتصاديات العربية المهمشة

وتشمل إقتصاديات فقيرة ومهمشة كالسودان والصومال واليمن وجيبوتي على سبيل المثال، ودول أخرى مثل ليبيا والعراق، (ويلاحظ أن منها دول تعرضت للحروب والصراعات الأهلية). ويسود في الدول الفقيرة القطاع غير الرسمي والتوظيف الذاتي في إقتصاديات الكفاف subsistence economy ، فتعاني من ظروف إقتصادية واجتماعية قاسية، ومعدل نمو متدهور، وفقير شديد، ومؤسسات ضعيفة. وتقدر البطالة في جيبوتي مثلاً بحوالي ٤٠-٤٥% في ٢٠٠٢، وفي الصومال يمثل الفقر الشديد (دخل أقل من دولار واحد يومياً) ٤٣% على المستوى القومي و٥٣% لدى سكان الريف والبدو، وترتيب الصومال على مؤشر التنمية البشرية للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ١٦١ من ١٦٣ دولة في عام ٢٠٠١، والسودان تعاني من تحديات كبيرة نتيجة لأزمة درافور، واليمن تعاني من تدنى متوسط دخل الفرد (٧٣٠ دولار بالقوة الشرائية المعادلة مقابل ٥١٩٨ دولار و٢١١٠ دولار متوسط لدول MENA ودول الدخل المنخفض على التوالي)، وارتفاع معدل النمو السكاني إلى ٢٩% سنوياً مقابل ٢% متوسط MENA، وارتفاع نسبة السكان دون ١٥ عام إلى ٤٦% من السكان مقابل ٣٦% متوسط MENA^{٥١} ، مما يمثل ضغطاً متزايداً على سوق العمل. لذا يجب أن تتجه السياسات في هذه الدول إلى مكافحة الفقر، والتعمير، وبناء المؤسسات، وزيادة النمو.

⁵¹ World Bank, Yemen Economic Update, Winter 2003, in Radwan, 2005, opcit.

٢-٢ الاقتصاديات المتنوعة

وتشمل مصر والأردن وسوريا ولبنان وتونس والجزائر والمغرب، وتتسم بوجود فائض فى العمالة حيث لا تحقق معدل النمو الاقتصادى المطلوب لخلق الوظائف بالمعدلات المرجوة ولاستيعاب أعداد الداخلين الجدد الى سوق العمل.

وعليه فإن المشكلة تعتبر على جانب الطلب فى سوق العمل، حيث تحتاج هذه الاقتصاديات الى نمو اقتصادى كثيف العمالة وبمعدلات أعلى مما هو عليه. وتتمثل المشكلات الهيكلية فى عدم التوائم بين الطلب والعرض فى سوق العمل، وما يتعلق بالتنمية البشرية والمهارات. اذ يلاحظ أن القطاع الحكومى والقطاع غير الرسمى يمثلان نسبة كبيرة فى أسواق العمل فى هذه الدول، وهى قطاعات منخفضة الانتاجية.

٣-٢ الاقتصاديات البترولية الغنية

تتشترك هذه المجموعة مع سائر الدول في أهمية زيادة معدل النمو الاقتصادي، وأهمية الموائمة بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل كما سيتم الإشارة في جزء لاحق. إلا أنها تختص أيضا بتحديات أخرى مثل أهمية العمل على تنويع الاقتصاد diversification للحماية من التقلبات في الدخل القومي الناتجة من الاعتماد على البترول (حيث يمثل مايتراوح بين ٤٥-٩٠% من صادرات دول المجلس الخليجي الست، وما يتراوح بين ٦٣-٧٨% من إيرادات الحكومة)، بالإضافة الى أهمية زيادة قدرات العمالة الوطنية لمواجهة الاعداد المتزايدة منها في سوق العمل وانتشار البطالة. يلاحظ ازدياد البطالة بين المواطنين في دول المجلس الخليجي من نصف في المائة عام ١٩٩٠ الى ٩% عام ٢٠٠٠^{٥٢}، وفي نفس الوقت يلاحظ أن قطاع البترول في حد ذاته ليس قطاعا كثيفا للعمالة. وتمثل العمالة الوافدة ٧٤% من القوى العاملة في دول مجلس التعاون الخليجي في ٢٠٠١^{٥٣}، تتراوح بين ٥٠% في السعودية (مقارنة بحوالي ٦٤% في ١٩٩٥) و ٥٩% في البحرين و ٧٩% في عمان (مقارنة بحوالي ٦٤% في ١٩٩٥) و ٨٠% في الكويت (مقارنة بحوالي ٨٣% في ١٩٩٥) و ٨٦% في قطر و ٦٠% في الامارات. وقد تم تطبيق سياسات تهدف الى توظيف القوى العاملة (يأتي تقييمها في جزء لاحق).

⁵² IMF, 2002, "MED Outlook", Washington, DC, in Beblawi, 2002, opcit.

⁵³ GCC, Statistical Bulletin, Vol. 12, 2003, in Radwan, 2005, opcit.

٢-٣-١ سياسات تختص بها الدول العربية المستوردة للعمالة

تطبق دول مجلس التعاون الخليجي اجراءات وسياسات لتوطين القوى العاملة بهدف محاربة البطالة في العمالة الوطنية كما سبق الاشارة، شاملا الآتي^{٥٤}:

- دعم تشغيل العمالة الوطنية
- قصر بعض المهن على العمالة الوطنية دون الوافدة
- فرض ضرائب أو رسوم على تعيين العمالة الوافدة
- فرض حصص أو أهداف كمية لنسب العمالة الوطنية المعينة لدى منشآت القطاع الخاص، في مهن أو قطاعات معينة.
- العمل على تحسين شروط العمل لدى القطاع الخاص (والذي تتحاشاه عادة العمالة الوطنية وتسوده العمالة الوافده) من خلال زيادة المزايا التأمينيه والبدلات بحيث تزيد جاذبية القطاع الخاص في نظر العمالة الوطنية.
- العمل على تضيق الفوارق بين الأجور والانتاجية ما بين القطاعين العام والخاص (حيث تسود العمالة الوافدة في القطاع الخاص بأجور أقل وانتاجية أعلى من العمالة الوطنية السائدة في القطاع الخاص).

كما زادت القيود على اصدار تراخيص عمل للعمالة الوافدة، وتنوعت الاجراءات المتخذة ونتائجها من دولة لأخرى كما يتضح من الاطار رقم (١٤)^{٥٥}.

⁵⁴ Radwan, 2005, opcit.

⁵⁵ World Bank, 2004, opcit

الإطار رقم (١٤): برامج توظيف العمالة وأهدافها في عدد من الدول العربية النفطية

- في البحرين بدأ البرنامج في ١٩٩٨ بهدف توفير ٦٠٠٠ فرصة عمل سنويا للعمالة الوطنية، لذا طلب من الشركات زيادة نسبة العمالة الوطنية بمقدار ٥% سنويا حتى تبلغ ٥٠% من اجمالي العمالة بالشركة. كذلك في الشركات الجديدة يجب ألا تقل العمالة الوطنية عن ٢٠%. وفي برنامج لدعم تنمية الموارد البشرية منذ ١٩٩٤ تم تقديم حوافز للمنشآت الصناعية الصغيرة والمتوسطة التي لا تقل العمالة الوطنية بها عن ٣٠%.
- وفي الكويت تهدف الخطة الاقتصادية الاخيرة الى خلق ١٠٠٠٠ فرصة عمل سنويا للمواطنين خلال الخمس سنوات القادمة وتحقيق نسبة عمالة وطنية ٢٥% من اجمالي القوى العاملة. وبالإضافة الى سياسات زيادة رسوم تراخيص العمالة الوافدة ومنع تعيينها في بعض الأنشطة، تم اتباع سياسات تختص بتحسين مهارات العمالة الوطنية. وأدرجت هذه السياسات في قانون العمل الجديد لعام ٢٠٠٠، والذي فرض أيضا ٢٥% ضريبة على الشركات من أجل تمويل ما نصت عليه مواد القانون.
- وفي عمان، وضعت الخطة الخمسية الحالية سياسات لخلق ١٧٤٠٠ فرصة عمل جديدة سنويا وزيادة نسبة العمالة الوطنية من ٣٦% الى ٤٢% من اجمالي القوة العاملة. والبرنامج القومي للتدريب المهني الذي بدأته الحكومة في ١٩٩٥ يتم تمويله من خلال ضرائب تفرض على العمالة الوافدة، ويهدف الى تحسين مهارات العمالة الوطنية. وبدأت عمان في خطوات لخفض العمالة في القطاع العام.
- وفي قطر صدر قرار حكومي للشركات الخاصة بأن تمثل العمالة الوطنية ٢٠% على الأقل من عمالتها. ومؤخرا اتخذت الحكومة اجراءات لزيادة توظيف العمالة في قطاعي النفط والغاز الى ٥٠% بحلول ١٩٩٥. ولم تكن جهود التوظيف مكثفة كما في دول الخليج الأخرى نظرا لبطء معدل النمو في القوة العاملة الوطنية والاحتياج المستمر للعمالة المستوردة.
- وفي الإمارات لا يوجد برنامج رسمي شامل لتوظيف العمالة ولكن تم التركيز على القطاع المالي حيث وضع هدف ٣٠% للتوظيف، وزادت المشاركة الوطنية بمقدار ١٨٧% منذ ١٩٩٧، وهذا من خلال دعم برامج التدريب للعمالة الوطنية. وتهدف الخطة الاستراتيجية للتنمية في دبي بزيادة العمالة الوطنية من ٧% الى ١٠% من خلال تيسير توظيف المواكبين في القطاع الخاص.
- وفي السعودية تهدف الخطة السادسة للتنمية الى خلق حوالي ٣٢٠ الف فرصة عمل للمواطنين وخفض العمالة غير السعودية بمقدار ١٥% سنويا. واشتملت السياسات على تقديم الدعم المالي للشركات لتدريب المواطنين، ووضع حد أدنى لتوظيف العمالة الوطنية، ووضع القيود على تعيين العمالة الماهرة ونصف الماهرة. وفي ١٩٩٥، كان على الشركات الخاصة التي يعمل بها أكثر من ٢٠ عامل أن ترفع نسبة العمالة الوطنية بها بمقدار ٥% سنويا على الأقل وأن تمنع على العمالة الوافدة فئات معينة من الوظائف. وفي قطاعات معينة يجب الا تقل العمالة الوطنية عن ٧٥% من اجمالي العمالة وعن ٥١% من اجمالي الأجور. Source: IMF, 1997, "Financial Systems and Labor Markets in GCC Countries", Middle Eastern Dept., Washington, D.C., Employment Potential in the Middle East in World Bank, MENA Development Report, "Unlocking the and North Africa: Toward a New Social Contract, 2004.

ويشير تقرير البنك الدولي^{٥٦} الى أن سياسات التوطين المشار اليها أعلاه كان لها نتائج ملموسة حيث زادت نسبة العمالة الوطنية خلال العقد الماضى من ٦٥% الى ٨٠% فى القطاع العام، ومن ٢٥% الى ٣٢% فى القطاع الخاص، فى البحرين والكويت وعمان والسعودية. وفى عمان وحدها، زادت فى القطاع الخاص من ١٥% الى ٢٢% خلال ١٩٩٦-١٩٩٩، أو من ٨٦ الف الى ١٣٧ الف موظف.

- كما يشير التقرير الى عدد من التحديات والمحاذير بشأن هذه السياسات، تتلخص فى الآتى^{٥٧}:
- نظرا للنتائج المحققة والمشار اليها أعلاه (ونظرا لارتفاع بعض المهارات لدى العمالة الوافدة بالمقارنة بالعمالة الوطنية) قد يؤدي المزيد من الاحلال الى أثرا سلبيا على الانتاجية.
 - حصص العمالة الوطنية quotas وفرض القيود على العمالة الوافدة، قد تؤدي الى زيادة العمالة الوطنية فى المدى القصير، ولكنها ترفع من التكاليف التى تتحملها شركات القطاع الخاص سواء تكلفة الأجور أو التكلفة الادارية لتطبيق هذه الاجراءات، وتقلل من المرونة فى التوظيف بما يؤثر على القدرة التنافسية والتكلفة للشركة. بل أن هناك عبء ادارى اضافى وتكلفة اضافية على الحكومة ايضا.
 - تؤدي القيود أحيانا الى هجرات غير قانونية، وظهور سوق سوداء فى مجال اصدار تراخيص العمل، وتزوير للمستندات، وتحويل للوظيفة job diversion بمعنى أن يقر المواطن أنه متوظف ذاتيا بينما هو فى الواقع يستعين بوافد لإدارة المنشأة.
 - دعم التشغيل employment subsidies للعمالة الوطنية يكلف الحكومات كثيرا نظرا لاتساع الفجوة بين أجور العمالة الوافدة والحد الأدنى لأجور العمالة الوطنية. وتتحمل الحكومة عبء كبير عند دفع هذا الدعم بخلاف الحال فى دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD حيث يصاحب الدعم خفضا فى اعانات البطالة. كما أن تقبل أصحاب العمل لهذا الدعم قد لا يكون كبيرا الا اذا توافر لديهم حرية تسريح العامل بعد انتهاء فترة الدعم. وقد لا يقبلون الا فى حالة الصناعات ذات الأجور المنخفضة. وأخيرا يلاحظ انه اذا كانت المشكلة الأساسية هى عدم توافر المهارات المطلوبة لدى العمالة الوطنية، فخفض أجورها من خلال الدعم لن يحل المشكلة لدى أصحاب العمل.
 - اذا تحملت الحكومة عبء دعم التشغيل مقابل زيادة فى العجز فى الموازنة العامة للدولة وزيادة فى الاقتراض الحكومى، قد يؤثر ذلك سلبيا على الاستثمار الخاص بما يؤثر بدوره على الطلب على العمالة. أما اذا تحملت الحكومة عبء دعم الوظائف مقابل خفض بند آخر من بنود الاتفاق الحكومى، فقد يؤثر ذلك على الاستثمار الخاص اذا كان يستفيد من هذا البند كما فى حالة الاتفاق الحكومى على البنية التحتية مثلا.

⁵⁶ World Bank, 2004, opcit

⁵⁷ World Bank, 2004, opcit

وقد قامت بعثة منظمة العمل الدولية بإعداد تقريراً عن سياسات العمالة في المملكة العربية السعودية في عام ٢٠٠٣. ولأهمية هذا التقرير وما تم إجراؤه من تحليلات والتوصل إليه من نتائج وتوصيات، يتم القاء الضوء على أهم ما جاء به في الاطار رقم ١٥، مع ملاحظة أن ما ورد به قد ينطبق أيضاً على سائر الدول العربية المستوردة للعمالة.

الاطار (١٥): تقرير بعثة منظمة العمل الدولية عن سياسات العمالة في السعودية

فئة الشباب سن ١٥-٤٢ عام، وهم الداخلون الجدد الى سوق العمل، تمثل العمالة الوافدة بها ٣٥% من اجمالي العاملين. (ثم تزيد نسبة العمالة الوافدة في الفئة العمرية ٣٥-٤٤، مما يدعو للقلق بشأن اتجاه العمالة). وطبقاً لمسح القوى العاملة في ١٩٩٩ كان معدل البطالة ٨% (٦٨% للذكور و٨١% للإناث). كما قدرت بطالة الشباب السعودي سن ٢٠-٢٩ عام بحوالي ١٥-٢٠% (للذكور فقط، ويزيد هذا المعدل كثيراً اذا تم اضافة الاناث). ويتسم سوق العمل السعودي بنوعين من الثنائية: فمن ناحية الجنسية ترتفع أجور العمالة الوطنية (ولها حد أدنى reservation wage) مقارنة بأجور العمالة الوافدة، بالإضافة الى فوارق المزايا كالتأمينات وظروف العمل وغيرها، وتسود العمالة الوطنية في القطاع العام. ومن ناحية النوع، لا تتجاوز الاناث عادة المستويات الدنيا من الوظائف الادارية، بما يعنى قلة العائد على التعليم المتوسط والعالي للإناث مقارنة بالذكور. وبينما يمثل قطاع النفط والتعدين ٣٦% من الدخل المحلي الاجمالي، فهو كثيف رأس المال ولا يستوعب سوى ٢% من اجمالي القوى العاملة (في ١٩٩٩). وعلى العكس فان قطاع التشييد مثلاً يمثل ٦% من الدخل المحلي الاجمالي ويستوعب ١٤% من القوى العاملة، ولكنه من القطاعات التي تسودها العمالة الوافدة.

* وبالإضافة للإجراءات المتخذة ضمن سياسات السعودية (كتقييد الاستعانة بالعمالة الوافدة وفرض الرسوم العالية على ذلك، مع دعم الوظائف للعمالة الوطنية وفرض زيادة سنوية في نسبة العمالة الوطنية بالمنشأة، الخ، يمكن اتباع إجراءات لخفض تكلفة العمالة الوطنية وزيادة تكلفة العمالة الوافدة من وجهة نظر أصحاب العمل كالاتي:
-زيادة ادماج الاناث في سوق العمل (خاصة مع التوسع الذي حدث في تعليم الاناث) بما يؤدي الى خفض الحد الأدنى لأجور العمالة الوطنية. (كما أن زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل يقلل من معدلات الخصوبة).
ب-بالتمشي مع استراتيجيات منظمة العمل الدولية الهادفة الى تحقيق ظروف ملائمة للعمل decent work يمكن العمل على تحسين أوضاع العمالة الوافدة بالنظر في وضع حد أدنى لأجورها، وتحسين قدرتها على الحراك والتنقل من عمل لآخر بدلاً من الوضع السائد الذي يعتمد على "الكفيل" بما يقيد من حركة العامل، وتحسين مؤسسات سوق العمل من حيث حق الاتحاد التفاوض الجماعي للعمل على رفع الأجور والتفاوض على ظروف عمل أفضل في القطاع الخاص.

* وكذلك يمكن تحسين فرص عمل العمالة الوطنية من خلال:

-زيادة الانفاق على الكليات العملية، حيث يلاحظ أن الاستثمارات المطلوبة في المعامل والتجهيزات ترفع من

متوسط تكلفة الطالب في الكليات العملية مقارنة بالكليات النظرية والانسانية. ومن المفيد منذ مرحلة التعليم تغيير نظرة الشباب السعودي الى العمل في القطاع الخاص.

ب-تحسين ظروف العمل بالقطاع الخاص من خلال المزايا التأمينية وغيرها من المزايا السائدة في القطاع العام، مع ملاحظة أن قلة الانتاجية حالياً في القطاع العام قد تكون ناتجة عن العمالة الزائدة. (وفي هذا الصدد يلاحظ أن سياسة السعودية في القطاع الخاص يمكن أن تدفع بأصحاب العمل الى تحسين الادارة والكفاءة والتنظيم نتيجة لزيادة تكلفة العمالة مقارنة بالعمالة الوافدة وقلة امكانية استبدال العامل بسهولة).

ج- زيادة اجراءات الأمن الصناعي في الوظائف التي لا تعمل بها حالياً العمالة الوطنية كالتشييد والصناعة، وبناء قدرات المفتشين في هذا المجال وتوفير المعدات اللازمة والتشريعات الضرورية.

* وعند تقييم سياسة السعودية أفادت الغرفة التجارية السعودية بعدد من التحفظات مثل عدم وجود سياسة متكاملة للتنفيذ، والتحايل على القرار الخاص بالزيادة السنوية في نسبة العمالة الوطنية، والذي يسمى القرار رقم ٥٠ (اذ كان من الأخرى مناقشته مع كل صناعة وكل قطاع على حدة قبل تطبيقه) وتعدد الجهات المسؤولة عن تنفيذ هذه السياسة بما يؤدي الى التضارب وعدم اشراك القطاع الخاص عند تصميم هذه السياسة بما أدى الى هذه المشكلات. وهناك اجراءات قصر وظائف معينة على العمالة الوطنية reservation scheme ، ولكن ليس من الواضح أنه متمشياً مع الوظائف التي يزيد عليها الطلب أو تلك المتوقع نموها في السنوات القادمة.

*** وأخيراً، كان أهم ما أوصى به التقرير هو:**

ا- أن تستهدف سياسات السعودية مستوى المهارات المتوسطة حيث أنها الأكثر ملائمة لمستوى التعليم العالي للمواطنين، وتمثل النسبة الكبرى من القوى العاملة، ولها أعلى درجة من "مرونة المشاركة للأجور" wage elasticity of labor force participation . أما عن الوظائف التي تحتاج الى عمالة غير ماهرة فهي لا تروق للمواطنين ولها فجوة أجور أعلى ما تكون بين العمالة الوطنية والوافدة. وأما عن المهارات العليا في سوق العمل فهي في الأصل تحتوى على نسبة كبيرة من مشاركة المواطنين بما لا يتطلب أى تحفيز.

ب- النظر في تعديل القرار الخاص بالزيادة السنوية في نسبة العمالة الوطنية بحيث يستهدف المنشآت على ضوء معايير معينة كالحجم أو مؤشر أداء الصناعة الخ، أو تعديله في صورة حافز بدلاً من أداة لتطبيق العقوبات.

ج- تحسين نظم معلومات تسجيل العمالة وبيانات الباحثين عن عمل واجراء مسح عن سلوك الشباب، وبناء قدرات العاملين بمركز المعلومات بوزارة العمل في مجال تحليل البيانات بهدف وضع السياسات.

Source: ILO, "Managing Labor Markets in Transition, Saudi Arabia", Report of the ILO Mission on Employment Policies, Geneva, 2003.

٣- الخلاصة والتوصيات

٣- ١ أهم العوامل المؤثرة في تشغيل هو زيادة معدل النمو والطلب الكلي

بعض الدراسات تشير الى أن خفض معدل بطالة الشباب الى النصف مثلا سيكون له تأثيرا كبيرا على زيادة الناتج المحلي. فالجدول رقم ٤ يبين كل من الحد الأدنى والحد الأعلى للتقديرات في هذا الشأن بالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA). وهذا بالإضافة الى التداعيات الاجتماعية الناتجة عن بطالة الشباب والمتمثلة في أنواع مختلفة من العنف والانحرافات.

جدول (٤): الزيادة المقدرة في اجمالي الناتج المحلي اذا انخفضت بطالة الشباب الى النصف (MENA).

اجمالي الناتج المحلي بالدولار (٢٠٠٣)	الحد الأدنى للزيادة المقدرة:	١٩٣٩ بليون
الزيادة المقدرة في اجمالي الناتج المحلي اذا انخفضت بطالة الشباب الى النصف	الحد الأعلى للزيادة المقدرة:	١٣٨ بليون أى ١٧%
		٢٢١ بليون أى ٤١%

Source: ILO, *Global Employment Trends for Youth*, (GDP data from IMF: *World Economic Outlook*, data base, April 2004).

أثبتت التجارب أن السياسات النشطة لسوق العمل محدودة التأثير وأن التأثير وأن سياسات التوسع في الاقتصاد لها أثر ايجابي واضح على التوظيف وهذا لأن أعداد وأنواع فرص العمل المتاحة للشباب متعلقة بالأداء الاقتصادي ككل وأن بطالة الشباب هي مؤشر يعكس الأداء السيء للاقتصاد الكلي. إذن فتقصر الحلول الجزئية لحل مشكلة بطالة الشباب، إذ أنها مشكلة ترتبط بالطلب الكلي في الاقتصاد، شأنها شأن مشكلة بطالة الكبار. لذا نؤكد على أهمية التركيز على خلق مناخ موات للاستثمار الخاص، والانفتاح على التجارة العالمية من خلال تحسين القدرة التنافسية (والتي ترتبط بدورها بزيادة المهارات).

ولكن لحين حدوث هذه الحلول الكلية، يجب تبني الحلول الجزئية والمتمثلة في مختلف البرامج المرتبطة بالسياسات الايجابية لسوق العمل Active Labor Market Policies (ALMPs) كبرامج تدريب الشباب وسياسات التعليم ومساندة التوظيف الذاتي والمشروعات متناهية الصغر وغيرها، فيمكن أن تحقق أثرا ملحوظا إذا تم استهداف فئات محددة بعينها well-targeted programs.

٢-٣ السياسات النشطة / الايجابية لسوق العمل ALMPs Active Labor Market Policies

سياسات سوق العمل الايجابية ALMPS هي تلك التي تضع اجراءات للاندماج فى سوق العمل، سواء للعاطلين كليا أو جزئيا أو من يبحثون عن عمل أفضل، بينما ما يطلق عليها السياسات غير النشطة passive هي التي تختص بايجاد دخل بديل أثناء فترة البطالة كالتحويلات النقدية الاجتماعية غير المشروطة بالالتحاق ببرامج عمل أو برامج تدريب، حتى ولو نصت على ضرورة البحث عن عمل^{٥٨}. وتشمل السياسات غير النشطة برامج اعانات البطالة وتأمين البطالة والمعاش المبكر. وحيث تم انتقاد هذه السياسات للقول بأنها لاتحفز على العمل، لذا زاد الاهتمام بالنوع الآخر من السياسات وهي السياسات الايجابية، والتي عادة ما تستهدف فئات معينة كالشباب أو النساء أو غير القادرين^{٥٩}. وتعتبر سياسات سوق العمل وسيطا بين الطلب والعرض فى سوق العمل، حيث تتولى الآتى^{٦٠}:

أ) الموائمة بين الطلب والعرض من خلال خدمات التوظيف العامة والخاصة، والمساعدة فى البحث عن عمل، وتوقع وتسجيل فرص العمل المتاحة، وتقديم المعلومات عن سوق العمل.

ب) تحسين العرض بأن تكون سياسات مكملة لنظان التعليم والتدريب وتحاول معالجة قصور أنظمة التعليم والتدريب فى ادماج الخريجين الجدد فى سوق العمل.

ت) خلق الطلب من خلال مشروعات الأشغال العامة ومشروعات التوظيف الذاتى فى القطاع الصغير ومتناهى الصغر.

ويشير الاطار رقم ٩ الى الخلفية التاريخية لهذه السياسات فى عدد من الدول الأجنبية.

اطار (٩): الخلفية التاريخية للسياسات الايجابية لسوق العمل ALMPS فى بعض الدول الأجنبية

تم تنفيذ عدد من هذه السياسات على نطاق واسع أثناء الكساد الكبير فى ١٩٣٠، فى صورة مشروعات ضخمة للاشغال العامة فى الولايات المتحدة، وفى ألمانيا ما بين الحربين العالميتين. أما عن تطبيق هذه السياسات فى صورتها الحديثة، فقد تم ذلك فى أواخر الخمسينات وخاصة فى السويد بالتركيز على جانب العرض من خلال وضع اجراءات تحسن من الحراك الوظيفى والجغرافى للقوى العاملة، بالانتقال من القطاعات منخفضة الانتاجية الى القطاعات مرتفعة الانتاجية. الا أن استخدام مشروعات الأشغال العامة تم أيضا على نطاق واسع لمساعدة السويد على تحقيق التوظيف الكامل خلال معظم سنوات ما بعد الحرب وحتى التسعينات. واتبعت فرنسا نفس المنهج بعد الأزمة البترولية الأولى.

⁵⁸ Auer et al., opcit, 2005

⁵⁹ Auer et al., opcit, 2005

⁶⁰ Auer et al., opcit, 2005

وفي السبعينات، وضعت الولايات المتحدة برامج للعمل والتدريب تستهدف الفئات المنكشفة من خلال تقديم منح للولايات لمثل هذه البرامج، (وسيتم في وقت لاحق تعديل النظام الى الأسلوب اللامركزي نتيجة للشكوى من الحكومة "الحكومة كبيرة الحجم").

ومع اعادة هيكلية قطاعي الصلب والفحم في أوروبا تم وضع برامج للتدريب (الى جانب برامج المعاش المبكر) بلغت تكلفتها حتى السبعينات حوالي ١٥٠ مليون دولار أنفقت على ١٥٠ ألف من العمالة المسرحة في هذين القطاعين. وكذلك اتخذت هذه السياسات مع زيادة معدلات البطالة في أوروبا نتيجة للزامات البترولية. وبصفة عامة، استخدمت هذه السياسات عند تحول الدول الى اقتصاد السوق، كما في دول الكتلة الشرقية مثلا، أو الدول النامية.

Source: Auer, Peter, U. Efendioglu and J. Leschke, 2005, "Active Labor Market Policies Around the World: Coping with the Consequences of Globalization", ILO, 2005.

وتشير خبرات الدول الصناعية المتقدمة الى أن الانفاق على ALMPS (كنسبة من الدخل المحلي الاجمالي) يزيد مع الزيادة في درجة انفتاح الاقتصاد والتي تقاس بالنسبة المئوية للتجارة الخارجية في الدخل المحلي الاجمالي، اذ تزيد الحاجة لهذه السياسات للحماية من المخاطر المرتبطة بالعمالة^{٦١}. كما أشارت المسوح الى أن شعور العاملين بالأمان يزيد مع زيادة الانفاق على ALMPS فيحمي الاستهلاك من الانخفاض، وهذا بدوره له فوائده من حيث تخفيف الآثار السلبية على الاقتصاد الكلي بالآثار المضاعف multiplier التي تنتج من انخفاض الاستهلاك أثناء الظروف الاقتصادية الصعبة^{٦٢}. أي أن ALMPS لها مزايا اجتماعية واقتصادية في نفس الوقت.

ولتقييم الـ ALMPS وأداء الدول في هذا المجال يمكن النظر الى الجوانب التالية^{٦٣}:

--معدل الاشتراك في البرامج (أي عدد المشتركين خلال العام منسوبا الى القوة العاملة)* مقارنة بالانفاق: فمثلا في ٢٠٠٢ كان أداء كوريا أفضل من الدانمارك بحوالي ثلاثة أضعاف حيث حققت معدل مشاركة حوالي ١٣% من خلال انفاق يعادل ٢٧ر٠% فقط من الدخل المحلي الاجمالي، بينما حققت الدانمارك معدل مشاركة ٢١% من خلال انفاق يعادل ٦ر١%. أي أن كفاءة الانفاق كانت أعلى في كوريا.

--مدة البرنامج، وجودته من حيث مستوى الأجور المدفوعة للمشاركين، والمعدات، وأي مساعدات اضافية قدمت للمشاركين.

⁶¹ Auer et al., opcit, 2005

⁶² Auer et al., opcit, 2005

⁶³ Auer et al., opcit, 2005

* والبعض ينظر الى عدد المشتركين منسوبا الى المتوسط الشهري لعدد المسجلين كعاطلين عن العمل

--مدى نجاح البرنامج في ان يؤدي الى الاندماج في سوق العمل، وما اذا كان التوظيف مستداما sustainable، وما اذا كانت ظروف العمل ملائمة decent work.

--الزيادة في الثروة نتيجة للسلع والخدمات المنتجة من خلال البرنامج (كالبنية الاساسية مثلا في مشروعات الأشغال العامة وما يكون لها من أثر ايجابي على النقل والتسويق).

وقد أشارت بعض الدراسات الدولية الى أن قياس الأثر impact assessment لهذه البرامج أسفر عن نتائج تشير الى قلة الأثر على المستفيدين، كما في برامج تدريب الشباب على سبيل المثال، الا عند تطبيق الاستهداف targeting لفئات محددة على نطاق ضيق. كذلك يلاحظ ارتفاع تكلفة هذه البرامج التي يتم تنفيذها على نطاق ضيق.

٣-٢-١ مشروعات الأشغال العامة

تشير التجارب الدولية^{٦٤} الى انتشار مشروعات الأشغال العامة في اقتصادات التحول كالمجر وروسيا الاتحادية وأوكرانيا. ورغم أن أثرها المباشر على خلق الوظائف محدود، حيث أن ١٠% فقط من المشتركين يتمكنون من ايجاد عمل بعد انتهاء البرنامج. الا أنها تستخدم لمعالجة الفقر، خاصة لمن طالت مدة تعطلهم عن العمل. كما انتشرت هذه المشروعات في شرق آسيا، خاصة بعد أزمة ١٩٩٧، ففي كوريا مثلا خدمت حوالي ٧٠% من اجمالي ١٧ مليون متعطل في عام ١٩٩٩. ولايسمح في كوريا لمن لديه تأمين بطالة بأن يشترك في مشروعات الاشغال العامة. كما أثبتت هذه المشروعات أنها أقل تكلفة من برامج دعم التوظيف. وبصفة عامة يتم في مشروعات الأشغال العامة التي تهدف الى خلق الوظائف دفع أجور أقل من المستوى السائد في السوق، بما يضمن ألا يتقدم لهذه الوظائف الا الفئات ذات الحاجة. ويضمن ذلك أيضا قصر مدة هذه الوظائف.

وبالنسبة لمنطقة MENA يشير تقرير البنك الدولي^{٦٥} الى أن مشروعات الأشغال العامة تقدم مزايا حالية دون أن تحسن من احتمالات التوظيف مستقبلا، وخاصة التوظيف دون دعم. وبالنسبة لمصر، يوضح الاطار ١١ برامج وسياسات مقترحة في مجال الأشغال العامة.

الاطار (١١): برامج وسياسات مقترحة في مكون "الأشغال العامة" (الخطة التنفيذية لمكافحة الفقر في مصر)

⁶⁴ Auer et al., opcit, 2005

⁶⁵ World Bank, 2004, opcit

اشتملت الخطة على عدة برامج مقترحة مع التركيز على المناطق محدودة الدخل ومع وضع تقدير للتكلفة ولعدد فرص العمل التي يخلقها كل برنامج. واشتمل ذلك على برامج في مجال الري مثل تغطية الترع بمواسير خرسانية لخفض مصادر تلوث المياه وخفض التبخر، وكذلك توكيات لجانبى النيل. وفى مجال مياه الشرب: احلال وتجديد مواسير الشبكات لخفض الفاقد من المياه، وتركيب عدادات المياه لتحسين تحصيل التعريفة، وتدريب العاملين بالصيانة. وكذلك مشروعات الصرف الصحى لمعالجة المشكلات القائمة حاليا نتيجة لتوافر مياه الشرب فى ٩٠% من المنازل فى حين ٥٠% فقط من المنازل فى الحضر لديها صرف صحى ملائم و٧% فى الريف. وقد قدرت الخطة أن البرامج المقترحة يمكن أن تساعد على خلق ما يقرب من ٤٠٠ الف شهر عمل خلال عامين.

أما عن التوصيات للسياسات، أشارت الخطة الى مشكلة ضعف مخصصات الموازنة العامة لصيانة مشروعات الأشغال العامة رغم الاهتمام بالمخصصات للمشروعات الجديدة. كما أشارت الى أهمية تكرار مبادرات محافظتى قنا والاسكندرية من حيث اللامركزية فى تحصيل الموارد المحلية من أجل تحسين الخدمة.

المصدر: م. هانى عطا الله ورقة خلفية "الخطة التنفيذية لمكافحة الفقر فى مصر"، أعدها منتدى البحوث الاقتصادية، لوزارة التخطيط بدعم من البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة بالقاهرة.

٢-٢-٣ الخدمات العامة للتوظيف وخدمات البحث عن عمل

تشمل هذه الخدمات المساعدة فى البحث عن عمل، وتقديم الارشاد، وادارة اعانات البطالة، وتوجيه الباحثين عن عمل referrals الى برامج اعادة الاندماج فى سوق العمل^{٦٦} re-integration programs.

وقد أشار تقرير البنك الدولى الى أنه رغم أن هذه كانت من أنجح السياسات فى مختلف مناطق العالم الا أنها فى MENA لم تحقق التغطية الكافية، نظرا لقلّة المشاركة وضعف التمويل، أو عدم السماح بهذا النوع من الخدمات فى بعض الدول^{٦٧}. وهناك نقص فى المعلومات عن سوق العمل فى الدول العربية بخلاف الوضع فى سائر الدول حيث يحصل الشباب العاطل على مساعدة مكاتب متخصصة لتحديد الفرص المتاحة من الوظائف الملائمة والفرص التدريبية المتاحة^{٦٨}. ويؤكد تقرير الاسكوا على أهمية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات فى تيسير البحث عن الوظائف، بل أنه يمكن للمجتمعات المحلية الفقيرة الاستفادة من قواعد البيانات خاصة اذا اشتملت على معلومات عن فرص العمل التى تتطلب مهارات قليلة ومستويات منخفضة من التعليم^{٦٩}.

ويعرض الاطار (١٢) بعض التجارب الدولية فى هذا الصدد.

⁶⁶ Auer et al., opcit, 2005

⁶⁷ World Bank, 2004, opcit

⁶⁸ ESCWA, "Youth Employment in the ESCWA Region", paper prepared by ESCWA for the Youth Employment Summit in Alexandria, Egypt, September 7-11, 2002.

⁶⁹ الاسكوا، ٢٠٠٥، مرجع سابق

الإطار (١٢): بعض التجارب الدولية في مجال خدمات التوظيف

في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أصبحت بنوك المعلومات بشأن الوظائف الشاغرة سمة أساسية لخدمات التوظيف، وبنوك المعلومات بشأن السير الذاتية للباحثين عن عمل. وتهدف استراتيجية التشغيل في الاتحاد الأوروبي إلى تمكين جميع أعضاء الاتحادات من الاطلاع على بنوك المعلومات. وهناك توجه حديث لإنشاء مراكز الشبكات الواحد لتجميع هذه الخدمات في ضوء استراتيجية شاملة تعتمد على التعاون بين خدمات إيجاد الوظائف، وإدارة البطالة، والمزايا الاجتماعية. وتنص إرشادات لوكسمبورج إلى أهمية اشتراك العاطلين عن العمل في برامج سوق العمل الإيجابية خلال فترة لاتزيد عن ١٢ شهر من التعطل، تقل إلى ٦ أشهر فقط في حالة المتعطلين من الشباب. كذلك تم التوجه مؤخرا إلى اللامركزية في تقديم هذه الخدمات.

كذلك شهدت فترة التسعينات تحرير القيود المفروضة على إنشاء مكاتب خاصة في مجال إيجاد فرص العمل Private Placement Offices.

وفي إقتصادات التحول ظهرت الحاجة لهذه الخدمات عند التحول إلى اقتصاد السوق. وتتمثل في مكاتب عمل مركزية على المستوى القومي وشبكة من المكاتب على المستوى الإقليمي والمحلي. وهي أكثر تقدما في دول أوروبا الوسطى حيث الظروف الاقتصادية أفضل (كما في سلوفانيا وكرواتيا) بما يسمح بزيادة الاستثمار في العاملين بالمكاتب والمعدات ونظم المعلومات. أما في جنوب شرق أوروبا فتعاني المكاتب من ضعف التمويل ومعدل دوران سريع للعاملين نتيجة لضعف الحوافز، ومحدودية الخدمات حيث تقتصر على تسجيل العاطلين ودفع مزايا البطالة مع درجة محدودة جدا من التوفيق بين الطلب والعرض للوظائف job-matching.

ولدى الفلبين مراكز الشبكات الواحد one-stop centers للمساعدة في البحث عن عمل وللارشاد بشأن التدريب، وفي كوريا يضاف إلى ذلك تقديم اعانات البطالة. وتقدم ماليزيا خدمات تسجيل العاطلين، والمساعدة في البحث عن عمل. وفي شنغهاي، ارتبطت مراكز خدمات التوظيف بمراكز التدريب حتى لا يقتصر دور مراكز الخدمات على دفع اعانات البطالة وتسجيل المتعطلين.

أما في الدول الأفريقية الناطقة بالانجليزية، تتواجد معظم هذه المكاتب في وزارات غير رئيسية لذا تعاني من الميزانية المحدودة، ويقتصر دورها على تسجيل المتعطلين ولا تنجز الكثير في مجال إيجاد الوظائف. كما أن الخدمات غير مرتبطة بالقطاع غير الرسمي، رغم أنه القطاع الأسرع توفيراً لفرص العمل.

Source: Auer: Peter, U. Efendioglu and J. Leschke, 2005, "Active Labor Market Policies Around the World: Coping with the Consequences of Globalization", ILO, 2005

٣-٢-٣ سياسات التعليم والتدريب

أ- التعليم

أحدى المشكلات الأساسية التي يجب مواجهتها في مجال التعليم في الدول العربية، على الأخص في الاقتصادات المتنوعة والمهمشة، هي قلة الميزانية المخصصة للتعليم. فهذا ضروري لمعالجة مشكلات تكدر الفصول وانخفاض أجور المعلمين بما لا يجذب الفئات الممتازة منهم، وانتشار الدروس الخصوصية، وقلة امكانيات المدارس من حيث المباني والمعامل والمكتبات والتجهيزات وغيرها. ويؤكد تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٣ أن الدروس المستفاد من التجربة

الأسبوية في النمو الإقتصادي هو الإستثمار المكثف في رأس المال البشري كأساس للتنمية الإقتصادية.

وقد أثبتت تجارب دول نامبة أخرى (مثل كوستاريكا) أن إدخال الحاسب الآلي في المدارس الإبتدائية له نتائج إيجابية في الأجل الطويل لأن الأطفال الملمين بتكنولوجيا المعلومات لديهم قدرة على التكيف مع العولمة وفرص أكبر في التوظيف⁷⁰، ولكن المشكلة في الإقتصادات المتنوعة والمهمشة كما ذكر من قبل هي عدم توافر الإمكانيات لتوفير مثل هذه الوسائل للتعليم الحديث. ففي معظم هذه البلدان لم يستطع الإنفاق على التعليم الملاحقة بالزيادات في أعداد الطلاب وكانت النتيجة انخفاض كبير في الإنفاق الحقيقي على كل طالب⁷¹.

لذا ينادي المهتمون بالتعليم بسياسة اللامركزية في التعليم كوسيلة لمواجهة مشاكل النظام التعليمي في أغلبية البلدان العربية، خاصة من حيث إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في التمويل وتصميم المناهج؛ وهذا ما أوصى به تقرير التنمية البشرية لمصر لعام ٢٠٠٤ والذي كانت اللامركزية محوره الأساسي. وبالأخص نظرا لأن الحكومات العربية اتخذت مسؤولية توفير النسبة الأكبر من الخدمات التعليمية، وفي ظل ضغوط الزيادة السكانية، أصبح من الأرجح الإعتماد بصورة أكبر على التمويل الخاص، خاصة في التعليم العالي⁷². أوصى تقرير التنمية الانسانية ٢٠٠٣ بإقامة مؤسسات أهلية للتعليم العالي غير هادفة للربح تحت إشراف مجالس إدارة تمثل الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والأكاديميين. كذلك فإن زيادة التمويل ضرورية لوضع نظام تحفيزي يجعل من التدريس مهنة مرموقة في المجتمع.

وجودة التعليم لا تعتمد فقط على وجود إمكانيات مادية كافية، فمثلا دول الخليج تتمتع بتوفر الإمكانيات (حيث تراوح متوسط الإستثمار للطلاب الواحد بين ٩٠٠٠ و ١٢٠٠٠ دولار سنويا مقارنة بمتوسط ٦٠٠ دولار سنويا للدول العربية) ولكن هذه الإقتصادات تعاني من أنظمة تعليم لا تنتج خريجين قابلين لمواجهة تحديات سوق العمل، وهذا يفسر انخفاض مشاركة العمالة المحلية في القطاع الخاص في دول الخليج⁷³. وقد أشارت تقارير التنمية الانسانية العربية لعامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ الى تركيز غالبية خريجي الجامعات في دول مجلس التعاون الخليجي مثلا في مجالات الدراسات

70 الاسكوا "التعليم، اكتساب مهارات أسواق العمل في أقطار مجلس التعاون الخليجي: تجربة الامارات العربية المتحدة"، ٢٠٠٣ (a)

71 كنعان، مرجع سابق، ١٩٩٨

72 كنعان، مرجع سابق، ١٩٩٨

73 الاسكوا، ٢٠٠٣، مرجع سابق

الاجتماعية والاسلامية ٣٨%، والتربية ٣٤%، بينما لم يتجاوز خريجوا مجالات التقنية technical fields ١٨%، وادارة الاعمال ١١%. وهذه المشكلة يجب مواجهتها عند التخطيط للانفاق على الكليات المختلفة، اذ تعاني الدول العربية بصفة عامة من تركيز الطلاب في مجالات العلوم الانسانية والاجتماعية بدلا مما يحتاجه سوق العمل من تخصصات أخرى، كما يوضح الجدول (١٠).

جدول (١٠): التوزيع النسبي لطلبة التعليم العالي حسب الكلية، ١٩٩٥

الطب والعلوم الصحية	العلوم والهندسة والزراعة	الشريعة والقانون والعلوم الاجتماعية	علوم إنسانية	التربية	
10	52	23	13	0	الجزائر
13	39	22	*	26	البحرين
8	15	40	18	17	مصر
12	28	32	17	10	الأردن
4	23	34	8	31	الكويت
3	17	52	26	0	لبنان
3	29	37	30	0	المغرب
5	19	15	29	28	غزة
6	28	27	30	9	الضفة الغربية
4	14	7	27	47	السعودية
11	29	35	21	2	سوريا
9	24	39	25	3	تونس
3	12	19	11	18	الإمارات**

المصدر: تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
*التربية تشمل العلوم الإنسانية "

**إحصاءات ٢٠٠٠ "التعليم، اكتساب المهارات وأسواق العمل في أقطار مجلس التعاون الخليجي: تجربة الإمارات العربية المتحدة"

يشير د. نادر فرجاني الى أن ما يدعو للقلق هو أن خريجي التعليم العالي لديهم قدرة محدودة على استخراج المعلومات وقدراتهم التحليلية والابتكارية محدودة^{٧٤}، مما يجعلهم معرضون للبطالة. فالعالم العربي يحتاج الى مراجعة أساليب التعليم لتكون أكثر ملائمة للحياة العصرية مع تغيير رؤية التعليم لتشمل تنمية المهارات الاجتماعية والشخصية والثقافية والإقتصادية والإنسانية التي تحسن من شأن المتعلم^{٧٥}. وهذا ينطبق أيضا على أهمية تحسين جودة التعليم منذ مرحلة الحضانه (ما قبل المدرسة) وهي فترة في غاية الأهمية في تشكيل وتنمية عقل الطفل، لتزرع في الطالب القدرة على التعليم الذاتي وملكات التحليل و النقد وهذه قدرات أساسية للإبداع والإبتكار^{٧٦}.

⁷⁴ Fergany, Nader, "Higher Education in Arab Countries, Human Development and Labor Market Requirements", Al Mishkat Center for Research, Egypt, 2001.

⁷⁵ ESCWA, 2002

وأحد أسباب الفجوة بين مخرجات النظام التعليمي واحتياجات القطاع الخاص هو عدم مشاركة الشركات الخاصة مشاركة فعالة في تصميم مناهج التعليم العالي، ففي البلدان المتقدمة تشارك مؤسسات القطاع الخاص مشاركة فعلية في تصميمها⁷⁷ (وكذلك في تصميم المناهج المهنية وبرامج التدريب على العمل).

ب- التدريب

تزداد أهمية التدريب مع زيادة التطورات في أسواق العمل، ومن المتوقع أن يزيد الطلب عليه في ضوء متطلبات العمل في المؤسسات الحديثة والتنافس في الأسواق العالمية. أي أن أعباء تطوير هذا القطاع تتزايد، وحيث لا يزال القطاع العام هو الممول الرئيسي لمؤسسات التدريب كما سبق الإشارة، فهناك حاجة لتشجيع القطاع الخاص للاستثمار في هذا المجال من خلال الإعفاءات الضريبية وحوافز أخرى⁷⁸. وهذا لا يقتصر على تنمية القدرات والمهارات المتطورة المرتبطة بالتكنولوجيا الحديثة ولكن يشمل أيضا تنمية قدرات الداخلين الى القطاع غير الرسمي أو غير المنظم informal sector والذي أثبت قدرته العالية على خلق فرص العمل⁷⁹ (وسيتناول هذا القطاع لاحقا في جزء خاص بالمشروعات متناهية الصغر)، إذ تشير بعض الدراسات الى تحيز برامج التدريب الى الوظائف في القطاع الرسمي رغم عدم توافر الوظائف أصلا في هذا القطاع⁸⁰.

ويعتبر توافر المهارات البشرية عاملا أساسيا لتفادي تهميش وعزلة الدول فكريا واقتصاديا، ولتحسين قدرتها على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. بل أن منظمة العمل الدولية تنشئ قاعدة بيانات عن أفضل الممارسات في استحداث هيكل للمؤهلات الوطنية يقيس مهارات القوى العاملة ويصادق عليها، كوسيلة منصفة وشفافة لتقييم المهارات والكفاءات، وبصرف النظر عن كيفية ومكان اكتسابها⁸¹، (كما تم في فرنسا وأستراليا وبريطانيا).

⁷⁷ الاسكوا، مرجع سابق، ٢٠٠٣ (a)

⁷⁸ ورقة الصندوق العربي للانماء الاقتصادى والاجتماعى، في بيلوى ٢٠٠٢، مرجع سابق.

⁷⁹ ورقة الصندوق العربي للانماء الاقتصادى والاجتماعى، في بيلوى ٢٠٠٢، مرجع سابق.

⁸⁰ ILO, 2004, opcit

⁸¹ الاسكوا، الاستجابة للعولمة: سياسات تكوين المهارات وتقليص البطالة، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٣

تشير دراسة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (اسكوا)* الى أنه رغم أن التعليم المهني في منطقة الاسكوا أخذ في الاتساع الا أن الخريجين لا تتوافر لديهم مهارات واسعة النطاق تمكنهم من الدخول في مجالات متنوعة⁸². وهذا يتطلب اجراء تحليلا لاحتياجات السوق المتعلقة بالمهارات، ووجود استراتيجية وطنية متفاعلة مع القطاع الخاص، واجراء تقييم لنوعية التعليم المهني وقدرته على ضمان حصول الخريجين على عمل وقدرتهم على المنافسة.

ويشير تقرير البنك الدولي⁸³ الى ضرورة استهداف فئات معينة عند تنفيذ برامج اعادة التدريب من أجل اعادة التوظيف، وعلى نطاق ضيق، لتزيد احتمالات النجاح. كما يشير الى أن تقييم برامج تدريب الشباب يدل على أن النتائج تكون أفضل في حالة التدريب بالمنشآت enterprise-based training عن التدريب بالفصل classroom training.

وترى منظمة الاسكوا أن المبادرات التي تعتبر ضمن الممارسات المثلى في مجال التدريب المهني وربط مخرجات التعليم بسوق العمل في دول الاسكوا تشمل مبادرات "مبارك - كول" في مصر، و"انجاز" في الاردن، و"داكوم" في الكويت، و"الحريري" في لبنان، وبرامج تشغيل الشباب في عمان⁸⁴. ويوضح الاطار رقم ١ أهداف وانجازات برنامج "مبارك-كول".

اطار (١): برنامج مبارك-كول للتدريب بمصر: المنهج وتقييم الأداء

مبادرة مبارك-كول تتعلق باصلاح المناهج الدراسية حيث جرى تنفيذ نظام مزدوج للتعليم المهني بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص، ومن خلال تعاون مصري-المانى. ووفقا لهذا البرنامج، ومدته ثلاث سنوات، يمضى طلاب المدارس الصناعية الفنية الثانوية يومين فقط أسبوعيا في المدرسة وأربعة أيام في محيط عمل حقيقي لدى مصانع القطاع الخاص. وكان قد خصص لهذه المبادرة مبلغ ٢٧ مليون يورو على أن تنفذ على مدى ١٠ سنوات من خلال وزارة التربية والتعليم، ثم تم تمديد الفترة الى عام ٢٠٠٨ وتم توسيع النطاق الجغرافى من ثلاث محافظات فقط في المرحلة التجريبية الى عدة مدن في ٢٢ محافظة في الوقت الحالى. ويتلخص تقييم هذه المبادرة في النقاط الآتية:

➤ كان من أسباب النجاح التركيز على المهارات الصناعية والخدمية كالكهرباء والميكانيكا والتشييد وصناعة

* البلدان العربية الأعضاء في الاسكوا تشمل الأردن والامارات والبحرين وسوريا والعراق وعمان وفلسطين وقطر والكويت ولبنان ومصر والسعودية واليمن.

⁸² الاسكوا، ٢٠٠٣، مرجع سابق

⁸³ World Bank 2004, opcit.

⁸⁴ ESCWA, "Youth Employment in the ESCWA Region", paper prepared by ESCWA for the Youth Employment Summit Alexandria, Egypt, September 7-11, 2002.

الملابس الجاهزة، الخ، مع المشاركة الفعالة من القطاع الخاص من خلال تقديم الفرص التدريبية والمحيط العملي للتدريب والبدلات (دون تقديم أى وعود بالتوظيف مستقبلا). يضاف الى ذلك، الجمع بين الدراسة النظرية والعملية مع التركيز على عدد محدود من المستفيدين (ويتم اختيارهم من خلال اجراء اللقاءات مع الطلبة) بما يسمح بالتدريب المكثف المتخصص وخلق فنيين معتمدين يرحب بهم القطاع الخاص. ويتم الاستعانة بمدربين من ألمانيا، ومن مصر أيضا لضمان استمرارية البرنامج. وهذا مع توافر اللامركزية من حيث قيام القطاع الخاص بتحديد متطلبات التدريب، ومن حيث السماح للمحافظات على المستوى الاقليمي بادخال التعديلات وفقا للصناعات المتاحة بالمحافظة، فى اطار البرنامج النمطى.

➤ أما عن المشكلات فيما يختص بمبادرة مبارك-كول فهى نظرة الاباء وأحيانا الطلبة أيضا الى التدريب المهنى، حيث لايعتبرونه بديلا للتعليم الجامعى، بل ويتسرب بعض الطلبة أحيانا من البرنامج للالتحاق بالجامعة. كما أنه ليس دائما من السهل اجتذاب القطاع الخاص للمشاركة فى مساندة البرنامج، والمطلوب هو أن يكون لدى الشركات شعورا بالمسئولية الاجتماعية. وأخيرا هناك مشكلة التكلفة المرتفعة بما يدعو للقلق ازاء امكانية استمرار البرنامج بعد انقضاء تمويل الجهة المانحة فى عام ٢٠٠٨.

المصدر: التقييم أعلاه مصدره لقاء أجرته أ. غادة نادى مع د. طلعت عبد الملك، المدير التنفيذى لمركز تقييم المشروعات والتحليل الاقتصادى الكلى PEMA، وزارة التعاون الدولى، نوفمبر ٢٠٠٥.

والاطار رقم ٢ يوضح أهداف وأداء برنامج "انجاز" بالأردن كما يشمل نبذة عن برامج تدريبية أخرى بالأردن وتقييما لأدائها.

اطار (٢): مبادرة "انجاز" للتدريب بالأردن، وبرامج تدريب أخرى: المنهج وتقييم الأداء

(١) تعمل مبادرة "انجاز" على الغاء الفجوة بين نظام التعليم واحتياجات القطاع الخاص من الموارد البشرية من خلال اعداد الشباب لمعرفة متطلبات السوق المحلى ومواجهة تحديات العولمة: فقد بدأ برنامج اغاثة الطفولة الممول من الوكالة الدولية للمعونة الامريكية بهذه المبادرة منذ عام ١٩٩٩. اذ يقوم مسئولوا المبادرة بدعوة متطوعين من القطاع الخاص بتعليم الطلبة كيفية تحمل المسئولية واختيار ما يرغبون فى تعلمه، بهدف خلق جيل له قدرة على الابتكار. اذ يقوم بعض المتطوعين بوضع المادة التعليمية والبعض الآخر يقوم بتدريسها فى يوم معين من كل أسبوع، بأسلوب غير تقليدى يحث على العصف الذهنى وحل المشكلات وتعلم مهارات الاتصال. وتشمل المادة التدريبية اقتصاديات الأعمال، والعمل الحر، والقيادة، الخ، وينضم الى المتطوعين مجموعة من المصرفيين. ويتم التعاون مع وزارة التعليم ووزارة الشباب، كما يتم ادراج البرنامج فى المناهج الدراسية بالمدارس الحكومية. ويلاحظ أن التعامل مع متطوعين من مختلف القطاعات يساعد الطلبة على اختيار مجال عملهم المستقبلى، بل أن المدرسين أفادوا بتغير نظرة الطلبة الى مجالات العمل بحيث تغيرت اتجاهاتهم فأصبحت مساندة لمتطلبات سوق العمل (بعد أن كان جميع الطلبة لايرغبون الا فى أن يصبحوا مستقبلا أطباء أو

مهندسين). ومن خلال تأهيل الشباب، يجد القطاع الخاص عمالة ذات مهارات ومعرفة.

(ب) أنشأت مؤسسة التدريب المهني بالأردن ٣٥ مركزا للاعداد المهني وتدريب المدربين ومشرفي الأمن الصناعي، وكان لها دور في وضع اجراءات تصنيف العمال ومعايير تصنيف أماكن العمل. وبلغ عدد المتدربين المقيدين في ٢٠٠٣ حوالي ١١ ألف متدرب. وتتعاون مع الجهات الدولية في مجالات المعونة الفنية والخبرة والمعدات والأبحاث. وهناك برنامج التدريب القومي بالتعاون بين وزارة العمل والقوات المسلحة، ويستهدف العاطلين وخاصة الفقراء منهم. ويهدف الى تدريب ١٢ ألف فرد وربطهم بسوق العمل، وقد درب بالفعل ٢٣٣٠ فرد في المناطق الصناعية المؤهلة. وهناك برامج أخرى. الا أن هناك عدة تحفظات بشأن قدرة هذه البرامج على تحقيق أهدافها، منها:

--يتم التدريب دون تحليل احتياجات السوق ودون وضع استراتيجية متكاملة أو اشراك القطاع الخاص. بالإضافة الى قلة التنسيق بين البرامج المتعددة.

--يتركز التدريب على المهارات المتدنية، بما لا يغطي احتياجات التدريب في مجالات المهارات العالية.

--يظل خريجو البرامج عاطلين عن العمل لفترات طويلة لعدم استيفاء البرامج لمتطلبات سوق العمل الحديثة.

Source:

a) for Injaz Program: ESCWA, "Youth Employment in the ESCWA Region", paper prepared by ESCWA for the Youth Employment Summit Alexandria, Egypt, September 7-11, 2002.

b) for the other programs: FEMISE Network, ERF and Institut de la Mediterranee, "Jordan Country Profile: The Road Ahead for Jordan", 2005.

والاطار رقم ٣ يوضح الملامح الأساسية لمكون التدريب المهني كأحد مكونات "الخطة التنفيذية

لمكافحة الفقر" لمصر، مع ملاحظة أن الخطة تضمنت تقديرات مبدئية لتكلفة البرامج المقترحة.

إطار (٣): "الخطة التنفيذية لمكافحة الفقر" مصر، مكون التدريب المهني

أولاً: على المدى القصير (٢٠٠٥-٢٠٠٧)

- يتم استهداف ١٠ مناطق ذات أقل مؤشرات للتنمية البشرية، وحصر مراكز التدريب المتاحة حالياً في هذه المناطق ان وجدت، من حيث عددها وتخصصاتها.
- يتم وضع برامج تدريب مدربين، وحصر أعداد المدربين وتحديد احتياجاتهم التدريبية، من خلال مكاتب القوى العاملة بالمحافظات. ويكون التدريب أساساً في المهن الملائمة للمناطق المستهدفة.
- يتم بمساعدة الجمعيات الأهلية في المحافظات اجراء مسوحات لتحديد منتجات القطاع الخاص التي يمكن للمتدربين انتاجها لصالحهم، والمواصفات والاسعار.
- اعداد متدربين مستوى أول في المهن المطلوبة بعد اجراء حصر للأعداد الضرورية من المتدربين.
- منح قروض صغيرة للمتدربين في مهن معينة (لشراء ماكينات خياطة في مهنة الحياكة مثلاً) من خلال الصندوق الاجتماعي للتنمية.
- يقوم مدربوا المراكز بالاشراف على التنفيذ ومتابعة الجودة والدعم الفني.

ثانياً: على المدى المتوسط (٢٠٠٥-٢٠١٢)

- استكمال مشروع "مستويات المهارة القومية" لعدد حوالي ١٢٣٠ مؤهل مهني، ينفذ ذلك المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية.

➤ اصلاح نظام التدريب المهني وانشاء ٥٠ مركز معتمد من خلال توفير المعدات لتصبح المراكز معتمدة تستطيع تقديم التدريب واجراء الاختبارات لمنح التراخيص (ينفذ ذلك المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية والوزارات التي تتبعها المراكز)، ومن خلال كوادر ومدربين قادرين على التدريب بالأساليب الحديثة ومن خلال كتابة الحزم التدريبية للمؤهلات المهنية لعدد ٥٠٠ مهنة.

➤ انشاء صندوق لتمويل راغبي الحصول على مستوى مهارة (حيث يقوم الصندوق الاجتماعي للتنمية بتعبئة المبلغ المطلوب كمرحلة أولى).

ويلاحظ أن المقترح اعلاه يهدف الى معالجة مشكلات قائمة منها عدم وجود مستويات مهارة قومية معترف بها مما أدى الى قيام كل مركز بتقييم طلابه كما يشاء. كذلك أوصت الخطة بالآتي:

--مشاركة أصحاب الأعمال في صياغة مواصفات الطلب على العمالة.

--وضع مواصفات قياسية للمؤسسات التعليمية الفنية ومراكز التدريب المهني مع اعتماد اسلوب التعليم المزدوج.

--وضع نظام للتدريب في سوق العمل يعمل بنظام الفترتين الصباحية والمسائية.

--اتباع اسلوب لامركزية الادارة في مراكز التدريب بحيث يسمح لها باستخدام العوائد المالية من التدريب في تمويل المستلزمات والصيانة والاصلاح (بدلا من الوضع الحالي حيث تعتمد المراكز الحكومية على ميزانية الدولة بما لا يعطيها القدرة على توفير المستلزمات والصيانة).

--النظر في انشاء صندوق يمول من المنح المحلية والدولية وأموال الزكاة وغيرها لاقراض طالب المهارة بقروض حسنة تمكنه من تغطية نفقات التدريب ثم يتم السداد حين يحصل على عمل.

--وضع نظام معلومات عن سوق العمل يوجه مراكز التدريب الى المهارات المطلوبة في سوق العمل.

المصدر: د. عمر الفاروق، ورقة خلفية للخطة التنفيذية لمكافحة الفقر، مكون التدريب المهني، اعداد منتدى البحوث الاقتصادية لوزارة التخطيط بدعم من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بالقاهرة، مصر، ٢٠٠٥

وعلى نمط ما اقترحته الخطة لمصر في الاطار ٣ أعلاه بشأن صندوق لاقراض طالبي المهارات، كانت دراسات سابقة قد أشارت الى أهمية انشاء صندوق قومي للتدريب، له درجة من الاستقلالية semi-autonomous ويكون للقطاع الخاص دور كبير في ادارته، بحيث يصبح التدريب مستجيبا للطلب demand-driven حيث أن القطاع الخاص هو المصدر الرئيسي للطلب^{٨٥}.

وبالنسبة للدول العربية النفطية، فهناك كما سبق الإشارة مشكلة البطالة الهيكلية لدى العمالة الوطنية. وعلى سبيل المثال، فقد أعدت منظمة العمل الدولية تقريرا عن اسواق العمل في المملكة العربية السعودية تناول مجال التدريب المهني كما يوضح الاطار رقم ٤.

اطار (٤): التدريب المهني لمواجهة البطالة الهيكلية بين العمالة الوطنية في السعودية
توسعت المملكة في انشاء المؤسسات التدريبية لمواجهة الأعداد المتزايدة من خريجي المدارس. وبدأت الخطط

⁸⁵ Radwan, Samir, "Employment and Unemployment in Egypt", ECES Working Paper No. 70, 2002.

تتناول مشكلات جودة التدريب ومدى توائمه مع احتياجات القطاع الخاص في سوق العمل. ووضع مجلس القوى العاملة استراتيجية تنادى بتكوين لجان استشارية دائمة أو مجالس في مؤسسات التعليم والتدريب، يشارك فيها القطاع الخاص. وتم التركيز على أهمية اشتراك القطاع الخاص في تصميم التدريب وتقديمه.

وقد قامت ادارة التدريب المهني بالمملكة بمواجهة ذلك من خلال مبادرتين الأولى هي انشاء النظام القومي للتدريب المشترك (NSJT) بالمشاركة مع الغرفة التجارية وشركات قطاع خاص، حيث يحصل المتدربون على المعلومات النظرية التي تقدمها الادارة ثم يمضوا ٧٥% من مدة التدريب لدى شركة قطاع خاص في صورة تدريب اثناء العمل. والمبادرة الثانية هي وضع المستويات القومية لمهارات المهن (وعددها حوالي ٨٠) بحيث تكون احتياجات المهارات معتمدة. وللممارسين من القطاع الخاص دور كبير لتحديد المهارات المطلوبة لكل مهنة والمادة التدريبية. وينتج عن ذلك موائمة التدريب المهني مع الطلب الفعلي، بالاضافة الى زيادة فرص العمل امام العمالة الوطنية وزيادة امكانية التنقل من عمل لأخر من خلال اعتماد المهارات.

الا أن هناك بعض الملاحظات:

- NSJT لم يتدرب به الا ١٠٠٠ متدرب ويحتاج لمزيد من الترويج.
- يعتبر تدريب المدربين عنق الزجاجة وقد يحتاج لمزيد من تخصيص الموارد.
- يجب النظر في جودة التدريب أثناء العمل المكتسب في شركات القطاع الخاص حيث أنها شركات قد اعتادت على شراء المهارات من الأسواق الخارجية بدلا من تقديم التدريب داخليا.
- برنامج اعتماد المستويات القومية للمهارات يجب أن يتسع ليغطي المهارات المكتسبة من مختلف السبل وليس فقط الدورات التدريبية الرسمية.
- يجب ان يتركز NSJT على المهارات المطلوبة لتنويع الاقتصاد مستقبلا diversification (بدلا من الاعتماد الزائد على النفط) على ضوء تنبؤات الحكومة

Source: ILO, "Saudi Arabia: Managing Labor Markets in Transition", Report of the ILO Mission on Employment Policies, Geneva, July 2003.

وأخيرا، يوضح الاطار رقم ٥ ما خلصت اليه بعض الدراسات عن نتائج تجارب عدة دول الأجنبية في هذا الصدد.

الاطار (٥): نتائج تجارب الدول الأجنبية في مجال التدريب

يتم في معظم اقتصادات التحول transition economies متابعة برامج التدريب لتقييم أثرها من حيث مدى النجاح في الحصول على وظيفة أو إعادة التوظيف بعد التدريب. ففي روسيا الاتحادية بلغ المتوسط السنوي لمعدل التوظيف placement rate ٩٨% في ١٩٩٨، وفي جمهورية التشيك ٧١% خلال ١٩٩١-١٩٩٧، وفي كل من بولندا واستونيا ٥٠% في ١٩٩٧، وفي بلغاريا ٣٥% في ١٩٩٩. وقد لوحظ بالنسبة للمجر أن المعدل كان أعلى في حالة التدريب الفردي عن التدريب الجماعي، ٥١% مقابل ٤٦%.

أما عن التعيينات دون دعم التشغيل، فتقدر الزيادة فيها نتيجة للحصول على التدريب الفردى ١١-١٢% فى المجر وبولندا. إلا أنه لم تتوافر البيانات عن مدى استدامة الوظائف الناتجة عن التدريب. ويحصل العاطلون على بدلات مقابل الاشتراك فى التدريب، تكون قيمتها أعلى قليلا من اعانات البطالة، بما يشجع العاطل عن الاشتراك فى التدريب. أما عن اعادة التدريب للعاملين المعرضين للتسريح، فهناك دعم لاعادة التدريب re-training subsidies لتمكين العامل من الاحتفاظ بعمله أو الانتقال الى عمل آخر. وفى شرق آسيا كان للمنظمات غير الحكومية دور هام فى التعليم والتدريب فى مجال الزراعة، خاصة للسيدات، وبدأ فى السنوات الأخيرة الاهتمام بالبرامج المختصة بمصادر الدخل غير الزراعى. وقد أدت الأزمة الآسيوية فى نهاية التسعينيات الى التركيز على التدريب الذى يهدف الى اعادة الادماج فى سوق العمل بصفة خاصة بدلا من التدريب لمجرد رفع المهارات بصفة عامة. إلا أنه يؤخذ على البرامج قلة التنسيق فيما بينها. وفى أوائل التسعينيات تم تعديل وتطوير نظم التدريب فى دول أمريكا اللاتينية بحيث زاد استخدام تكنولوجيا المعلومات وزاد اشتراك القطاع الخاص. وقد ظهرت الحاجة لهذا التطوير استجابة لزيادة الطلب على المهارات نتيجة لزيادة التجارة الدولية والتطور التكنولوجى ومرونة العمل، ومطالب الاتحادات العمالية ومنظمات أصحاب الأعمال بشأن ادارة الجهات التدريبية الوطنية. وتجربة شيلي جديرة بالقاء الضوء عليها بصفة خاصة (اذ تمكنت من خفض معدل البطالة من ٢٠% الى ٥% خلال ١٩٨٢-١٩٩٧) وقد طبقت برنامج Chile Joven لتدريب الشباب بدء من عام ١٩٩١، والذى ركز على استهداف الفئات المهمشة من الشباب، وعلى التدريب العملى لدى القطاع الخاص من أجل التأكيد على الاستجابة لاحتياجات السوق، بالإضافة الى وضع آليات لتقييم أداء البرامج وأثرها. وفى أفريقيا ليس هناك ما يشير الى نتائج مرضية للتدريب، حيث يعتبر التدريب متحيزا للاعداد لسوق العمل الرسمى بينما لا تتوافر فى هذه السوق فرص عمل بأعداد كبيرة، كما أن قدم المناهج التدريبية لا يؤهل المتدربين للحصول على عمل. وليس هناك تقييما لبرامج التدريب. وهناك اتجاه فى عدة دول لخصخصة خدمات التدريب إلا أنه من المتفق عليه أن تدخل الحكومة ضرورى من أجل الفئات المهمشة.

Source: Auer, P., Efendioglu, U. and Janine Leschke, 2005, "Active Labor Market Policies: Coping with the Consequences of Globalization", ILO, 2005.

Source for Chile: ILO, "Employing Youth: Promoting Employment-Intensive Growth", ILO, 2000.

وبخلاف التدريب المهنى، فإن انشاء مراكز تكنولوجيا المعلومات والاتصالات فى المجتمعات المحلية يساهم فى تعزيز قدرات المجتمعات المحلية الفقيرة فى الريف والمدن، اذ تقدم دورات لتعلم أصول الحاسب الآلى، ودورات للتصديق على هذه المهارات، وتدريب مهنى للدعم فى مجال أجهزة

الحاسب الآلى والبرمجيات، بالإضافة الى برامج لمحو الأمية وبرامج لغوية^{٨٦}. وتكون هذه المراكز أقرب للنجاح عندما تتأسس بالشراكة بين منظمات محلية غير حكومية، والسلطات المركزية والمحلية، والشركات الوطنية والدولية المهتمة بنشر التكنولوجيا الجديدة، والمنظمات الدولية. وأشار تقرير الاسكوا الى أنه تم القيام بحوالى ٤٨ مبادرة استهدفت معظمها الشباب والنساء وخاصة فى المناطق الريفية المعوزة، تفصيلها كالتالى^{٨٧}:

- كانت معظم هذه المبادرات فى لبنان والاردن وسوريا ومصر، وعدد محدود فى اليمن وفلسطين والسعودية وعمان.
- تم توفير خدمات التدريب على اصول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وخدمات النفاذ اليها "الانترنت"، واعداد الأفراد للبحث عن وظيفة، والهباب فى شكل أجهزة حاسب آلى أو منح دراسية، الخ.
- ٢٩% من المبادرات فرضت رسوم رمزية مقابل الدورات والخدمات الفورية.
- تراوحت ميزانيات المبادرات ما بين بضعة آلاف من الدولارات وبضعة ملايين.
- كانت المنظمات الدولية هى المصدر الرئيسى للتمويل (أساسا برنامج الامم المتحدة الانمائى والوكالة الأمريكية الدولية للتنمية وصندوق الأمم المتحدة الانمائى للمرأة) ثم القطاع العام والخاص (حيث كانت ميكروسوفت وسيكو أهم شركاء القطاع الخاص) ثم المنظمات غير الحكومية المحلية ثم المنظمات الاقليمية والمنظمات الخيرية.
- وللتنويه الى قصص النجاحات فهناك "مبادرة المنفذ الى الانترنت" لجمعية المعلوماتية المهنية فى لبنان التى تأسست بهدف التصدى للفجوة الرقمية وأنشأت ٣٠ مركزا خلال ٢٠٠٢-٢٠٠٥. كما أطلقت مبادرة "حاسوب شخصى للجميع" التى تنص على انشاء شركة تجميع الحواسيب الشخصية وادراج عدد من الشركات الخاصة كشريكة قادرة ايضا على تولى عمليات المبيعات والتوزيع. وقد أعربت ٤٣ شركة عن رغبتها فى المشاركة. وتجرى المفاوضات مع ميكروسوفت وانتل لتأمين أكبر عدد من الحواسيب بأسعار مقبولة، ٤٠٠-٥٠٠ دولار شاملا نظام تشغيل ميكروسوفت. (ويجرى العمل بخطة مماثلة فى مصر). كذلك فإن مشروع المراكز المجتمعية لتكنولوجيا المعلومات فى الأردن أنشأ ٧٥ مركز أو "محطة معرفة" خلال ٢٠٠٠-٢٠٠٣ معظمها فى المناطق النائية وغير المتقدمة. تبلغ ميزانية المبادرة ٢٩ مليون دولار، وقدمت خدمات فورية لحوالى ٣٠ الف شخص وتم تدريب حوالى ٥٨ ألف شخص. ومن أسباب النجاح اشراك المجتمعات المحلية، وتصميم التدريب وفقا للاحتياجات المحلية، ووضع نظام للرصد المالى وقاعدة بيانات عن المستفيدين، والادارة من خلال خطط سنوية تفصيلية تهدف الى استدامة كل مركز فى اطار زمنى مناسب.

⁸⁶ الاسكوا، "تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لخلق العمالة وتقليص الفقر فى بلدان مختارة أعضاء فى الاسكوا"، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٥.

⁸⁷ الاسكوا، ٢٠٠٥، مرجع سابق

أما عن التحديات في مجال مبادرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات⁸⁸: فهناك مشكلة الاستدامة خاصة وأن معظم المبادرات لاتزال حديثة ومنها ما يقدم الخدمات مجاناً أو برسوم رمزية، والعوائق القانونية والتنظيمية ونقص آليات التنفيذ بما يعوق وصول تكنولوجيا المعلومات الى المناطق المهمشة حيث البنية التحتية غير الكافية، ونقص خدمات الاتصال ذات التكلفة المقبولة (عدا في سوريا ومصر حيث اتخذت خطوات ايجابية لتكون تكلفة الاشتراك في الانترنت مقبولة)، وارتفاع تكلفة أجهزة الحاسب الآلى وتراخيص البرمجيات عدا في الدول التي أطلقت مبادرات في هذا الشأن)، وغياب المحتوى الملائم لتمكين المجتمعات المعوزة وخدمة العاطلين عن العمل، وغياب الصناعات الوطنية أو الاقليمية اللازمة لتطوير المحتوى الرقوى العربى، وارتفاع معدلات الأمية.

٣-٣ التامين ضد البطالة

ويمثل كل من نظام التامينات الاجتماعية ونظام الاتحادات العمالية مكونين هامين من مؤسسات سوق العمل. ويبرز الاطار رقم ١٦ عدد من الملاحظات على هذه النظم في كل من الأردن ومصر.

الاطار (١٦): نظم التامينات الاجتماعية والاتحادات العمالية في الأردن ومصر

في الأردن، هناك ما يدعو للقلق بشأن المساواة بين المؤمن عليهم من خلال برامج مختلفة، اذ يعتمد أحد البرامج على سن المعاش (٦٠ و ٥٥ عام للرجال والنساء على التوالي) بينما يعتمد برنامج آخران على عدد سنوات الخدمة بما يسمح بالخروج في سن مبكرة والعمل بالقطاع الخاص ثم القيد بالبرنامج الأول فتحدث ازدواجية في الاستفادة من البرامج. ويمكن معالجة ذلك من خلال دمج البرامج الا أن فك الازدواجية سيتخذ عدة سنوات. كما أن بعض البرامج يمكن أن توصف بالكرم الشديد مقارنة بأخرى من حيث نسبة المساهمات. والبرامج ليس لديها القدرة على الاستدامة المالية، فعلى سبيل المثال ٨٠% من المتقاعدين يحصلون على الحد الأدنى للمعاش حيث تتجاوز المزايا قيمة المساهمات المتراكمة، أى أن الفرق يتم تمويله من الموازنة العامة. وقد كان للاتحاد العام للنقابات العمالية في الأردن دور كبير في الماضى فى الضغط على الحكومة والاشترك فى وضع السياسات، الا أن تأثيره قل خلال العقود الثلاثة الأخيرة. ومع تبنى الأردن لسياسات الاصلاح الاقتصادى والانفتاح فان غياب نظام فعال لاتحاد العمال يؤدي الى فقدان أداة هامة للتغيير الاقتصادى الايجابى.

وفى مصر تعتبر مساهمات التامينات الاجتماعية مرتفعة بما يؤدي الى معدلات تهرب عالية فى القطاع الخاص، خاصة وأن على أصحاب العمل تحمل حصة كبيرة تبلغ الثلثين. وقد أصدر القانون ١٥٦ / ٢٠٠٢ صندوقاً للطوارئ للعاملين فى المنشآت المتوقفة عن العمل، بمساهمات ١% من الأجر الأساسى لجميع العاملين بالقطاعين العام والخاص. (وأخذت بعض الدراسات⁸⁹ على هذا القانون أنه لا ينطبق الا على المنشآت التى بها ٣٠ عامل فأكثر، وأن الاجراءات مطولة حيث تحتاج المنشأة الى تقرير من النقابة يفيد بأنها أغلقت). ورغم أن

⁸⁸ الاسكوا، ٢٠٠٥، مرجع سابق

⁸⁹ د. هناء خير الدين، د. ماجد عثمان، د. ليلي جاد، د. هبة الليثى، ورقة خلفية عن مكون شبكات الضمان الاجتماعى، للخطة التنفيذية لمكافحة الفقر بمصر، وملحقاتها، مرجع سابق، ٢٠٠٥

العضوية في النقابات تزيد في مصر عن عدة دول عربية الا أنها منخفضة، ٢٥% من القوى العاملة، وتمتد سلطة الحكومة الى قيادات الاتحادات اذ يسمح القانون ١٢ / ١٩٩٥ لقيادات الاتحادات العامة بالبقاء في مناصبهم حتى بعد التقاعد أو الترقية الى مناصب ادارية. وتحصل هذه القيادات على المزايا التي تزيد من ولائها للحكومة وتقلل من الاستقلالية، كالعضوية في مجلس الشعب أو الشورى أو مجالس المدن كممثلين للحزب الحاكم. وأعطى قانون العمل الجديد لعام ٢٠٠٣ مرونة بشأن التفاوض الجماعي، وأعطى للعمال حرية الاضراب السلمي وان كان باجراءات مطولة.

وقد ظهر في مصر مؤخرا أول اتحاد للعاطلين باسم " عايز حقي " كتحرك ايجابي منظم للشباب سعيا للحصول على حقه في ايجاد فرصة عمل. وقام الاتحاد بمراسلة جميع الأحزاب لاطلاعها على برنامجه، ويسعى للتنسيق معها لاستضافة مؤتمراته بمختلف المحافظات، وسيستخدم الاتحاد كل الطرق السلمية من ندوات ومؤتمرات وتظاهر واعتصام.

Sources:

a) FEMISE Network, ERF and Institut de la Mediterranee, "Jordan Country Profile: The Road Ahead for Jordan", 2005.

b) FEMISE Network, ERF and Institut de la Mediterranee, "Egypt Country Profile: The Road Ahead for Egypt", 2004

c) www. Aljazeera.net/NR/exeres

أما بشأن تأمين البطالة، يشير تقرير البنك الدولي⁹⁰ الى أن الجزائر هي الدولة العربية الوحيدة ذات نظام فعال بل ويغطي تكاليفه، تفاصيله كالآتي:

يتم تمويله بمساهمات من ضرائب العاملين يقتسمها أصحاب العمل (٢٥%) والعاملين (٥١%) بالإضافة الى رسوم البدء initiation fees تدفعها المنشأة. وهذا النظام يغطي العاملين والمنشآت في القطاع الرسمي فقط، وتستحقه العمالة المسرحة لأسباب اقتصادية على أن تكون اشتركت في نظام التأمينات الاجتماعية لفترة لا تقل عن ٣ سنوات وليس لها مصدر آخر للدخل. وتمتد فترة التمتع بالمزايا من ١-٣ سنوات، وتبلغ المدفوعات نسبة من اجر مرجعي محتسب كمتوسط الأجر الشهري والحد الأدنى للأجور. ويقبل المبلغ تدريجيا خلال فترة الاستحقاق حتى يصل الى النصف. مع ملاحظة أن الحد الأدنى هو ثلاثة أرباع الحد الأدنى للأجور، والحد الأقصى هو ثلاثة أضعاف الحد الأدنى للأجور. ثم تم رفع مساهمة العامل الى ٢%. ويؤخذ على النظام أن طول فترة الاستحقاق قد تحبط جهود البحث عن عمل، وصعوبة الاجراءات الادارية، وضعف المتابعة.

وفي مصر قدمت الخطة التنفيذية لمكافحة الفقر⁹¹ مقترحا لاعادة التأمين الاجتماعي لاعانة البطالة للداخلين الجدد الى سوق العمل، يمول بمساهمات تبدأ منذ مرحلة الدراسة حيث يدفع الطلبة اشتراكات دورية بسيطة وتستثمر حصيلة الصندوق عن طريق اعادة التأمين. تستهدف المدارس في الأحياء الفقيرة، ويستفاد من التجارب الدولية في هذا المجال.

⁹⁰ World Bank, 2004, opcit

⁹¹ د. هناء خير الدين، د. ماجد عثمان، د. ليلي جاد، د. هبة الليثي، ورقة خلفية عن مكون شبكات الضمان الاجتماعي، للخطة التنفيذية لمكافحة الفقر بمصر، وملحقاتها، مرجع سابق، ٢٠٠٥

٣-٤ مساندة التوظيف الذاتي

تتزايد أهمية القطاع غير الرسمي في الدول العربية غير النفطية، بل وفي الدول النامية بصفة عامة يمثل ٣٠-٧٠% من العمالة الحضرية. تكافة خلق فرصة العمل الواحدة في القطاع غير الرسمي حوالي ٦٠٠٠ دولار في الأردن مقابل ٣٨٠٠٠ دولار في المصانع الكبيرة، وفي مصر ٤٠٠٠-٨٠٠٠ جنيه في القطاع غير الرسمي مقابل ٦٠-١٢٠ ألف جنيه في القطاع الرسمي. نجحت برامج التمويل متناهي الصغر في المنظمات غير الحكومية في عدة دول عربية من تحقيق الانتشار الكبير ومعدلات سداد ممتازة للقروض مع التمكن من تغطية تكافة البرنامج وتحقيق الاستدامة المالية (financial sustainability). يوصى بتطبيق السياسات التي تسهل النماذج المختلفة من التوظيف الذاتي مثل ابراز أفضل الممارسات والتجارب الناجحة في البرامج البنكية وغير البنكية وتقوية موارد شركات ضمان مخاطر الائتمان لتتوسع في تقديم الضمانات للبنوك بما يشجع البنوك على إقراض الجمعيات الأهلية التي تمنح قروض صغيرة وتمكين الجمعيات الناجحة من الحصول على تمويل من مؤسسات مالية دولية ومحلية من خلال الحصول على تقييم (rating) من جهة دولية محايدة.

٤- آليات التنفيذ

يتضح مما سبق أن هناك العديد من الخبرات والتجارب التي يمكن الاستفادة منها في مواجهة مشكلات تشغيل الشباب، في مختلف المحاور التي عرضت كمحاور مؤثرة في معدلات التشغيل وخلق فرص العمل. وهذه تشمل تجارب وممارسات دولية وأخرى متاحة في بعض الدول العربية نفسها ويمكن للدول الأخرى أن تستفيد منها مع تعديلها حسب ظروف كل دولة. بل أن بداخل الدولة الواحدة يمكن ابراز أفضل الممارسات التي تطبقها بعض الجهات لتستفيد منها جهات أخرى. وعلى جانب آخر فقد تم اجراء العديد من دراسات تقييم الأثر impact

assessment لمختلف السياسات الايجابية لسوق العمل ALMPs وغيرها من السياسات بما يمثل مادة غنية تفيد في توضيح معايير التقييم في كل محور وتفيد في وضع السياسات واختيار أنسبها.

لذا يتم التأكيد على أهمية رصد هذه التجارب والدراسات ونتائج كل منها، مع التركيز على نتائج التقييم، بدلا من أن تهدر دون استفادة. والمقترح هو تكوين مرصد تتبناه جامعة الدول العربية تسند اليه هذه المهمة، بالاضافة الى مسؤولية تتبع معدلات تشغيل الشباب في كل من الدول العربية، ومعدلات البطالة وسمات العاطلين من حيث النوع والسن والمكان ومستوى التعليم والمؤهل وغيرها.

وأخيرا، يتم التأكيد على ما اقترحته دراسات سابقة من أهمية انشاء صندوق اقليمي لتمويل مبادرات تشغيل الشباب. ويكون التمويل مرتبطا بالأثر المتوقع لكل مبادرة على ضوء التجارب والدراسات المدونة بالمرصد. ويتم في نفس الوقت اجراء المتابعة والدراسات الدورية لتقييم أثر التمويل في كل حالة، من حيث معدلات خلق الوظائف في كل مبادرة ونوعيتها واستدامتها.

المراجع باللغة العربية

١. الاسكوا، "مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية فى منطقة الاسكوا ٢٠٠٣-٢٠٠٤"، فى: الاسكوا، "تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لخلق العمالة وتقليص الفقر فى بلدان مختارة أعضاء فى الاسكوا، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٥.
٢. الاسكوا، الاستجابة للعولمة: سياسات تكوين المهارات وتقليص البطالة، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٣.
٣. الاسكوا، "التعليم، اكتساب مهارات أسواق العمل فى أقطار مجلس التعاون الخليجي: تجربة الامارات العربية المتحدة"، ٢٠٠٣ (a)
٤. الوحيشى، خالد "التحول الديموجرافى والاحتياجات السكانية والتنمية فى دول مجلس التعاون الخليجي"، ورقة مقدمة الى ندوة السياسات السكانية لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، الدوحة، ابريل، ٢٠٠٤، فى ميثاء الشامسى، ٢٠٠٥.
٥. تقرير التنمية الانسانية العربية لعام ٢٠٠٣، برنامج الأمم المتحدة الانمائى والصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى
٦. تقرير التنمية الانسانية العربية لعام ٢٠٠٢، برنامج الأمم المتحدة الانمائى والصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى
٧. تقرير بعثة الجهات المانحة متعددة الأطراف، ٢٠٠٤، فى "استراتيجيات الحد من الفقر فى شمال أفريقيا"، ورقة أعدها منتدى البحوث الاقتصادية للجنة الاقتصادية بالأمم المتحدة، ورقة خلفية عن مصر اعداد نيفين العرابى وباسمين فهيم وغادة نادى، ٢٠٠٥.
٨. حازم بيلوى، صندوق النقد العربى، الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى "سوق العمل ومشاكل البطالة فى البلدان العربية"، صندوق النقد العربى، ٢٠٠٢.
٩. على بلبل، ورقة صندوق النقد العربى، على بلبل، ورقة خلفية فى بيلوى، ٢٠٠٢.
١٠. عمر الفاروق، ورقة خلفية للخطة التنفيذية لمكافحة الفقر، اعداد منتدى البحوث الاقتصادية لوزارة التخطيط بمصر بدعم من البرنامج الانمائى للأمم المتحدة بالقاهرة، ٢٠٠٥.
١١. كنعان، طاهر(محرر) "تنمية الموارد البشرية والنمو الاقتصادى فى البلدان العربية"، صندوق النقد العربى، ١٩٩٨
١٢. معهد التخطيط القومى بجمهورية مصر العربية، "قضية التشغيل والبطالة على المستوى العالمى والقومى والمحلى"، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ١٧٣، يوليو ٢٠٠٣
١٣. منتدى البحوث الاقتصادية، "استراتيجيات الحد من الفقر فى شمال أفريقيا"، ورقة بحثية أعدها المنتدى للجنة الاقتصادية بالأمم المتحدة، ورقة خلفية عن مصر اعداد نيفين العرابى وباسمين فهيم وغادة نادى، ٢٠٠٥.
١٤. منتدى البحوث الاقتصادية، "الخطة التنفيذية لمكافحة الفقر فى مصر، ورقة أعدها المنتدى لوزارة التخطيط بدعم من البرنامج الانمائى للأمم المتحدة بالقاهرة، ٢٠٠٥.
١٥. ميثاء الشامسى، "التشغيل والبطالة بين الشباب فى بلدان الخليج العربية"، ٢٠٠٥.
١٦. مينا، فايز مراد، "التعليم فى مصر: الواقع والمستقبل حتى عام ٢٠٢٠" منتدى العالم الثالث، ٢٠٠١
١٧. نبيل الشامى ونيفين العرابى، ورقة خلفية عن المشروعات الصغيرة، للخطة التنفيذية لمكافحة الفقر، ٢٠٠٥.
١٨. نيفين العرابى، ورقة خلفية عن تطبيق اللامركزية فى مجال القروض متناهية الصغر، تقرير التنمية البشرية لمصر، معهد التخطيط القومى والبرنامج الانمائى للأمم المتحدة بالقاهرة، ٢٠٠٤.
١٩. هانى عطا الله، ورقة خلفية عن مشروعات الأشغال العامة، للخطة التنفيذية لمكافحة الفقر بمصر، ٢٠٠٥
٢٠. هناء خير الدين، د. ماجد عثمان، د. ليلى جاد، د. هبة الليثى، ورقة خلفية عن شبكات الضمان الاجتماعى، للخطة التنفيذية لمكافحة الفقر بمصر، ٢٠٠٥
٢١. ورقة البنك الدولى، ديباك دسجويتا، مصطفى نابلى، كريستوفر بساريدز، أرسطومينى فاروداكس، فى البيلوى، ٢٠٠٢.
٢٢. ورقة الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى، فى بيلوى ٢٠٠٢

23. Abdel Gadir, Ali, "Building Human Capital for Economic Development in the Arab Countries", Egyptian Center for Economic Studies (ECES) Working paper 76, 2002.
24. Agenor, Pierre Richard, Mustapha Jensen, 2003, "Labor Market Reforms: Growth and Unemployment in Labor Exporting MENA Countries", World Bank, Washington, D.C., processed in World Bank, 2004.
25. Auer, P., Efendioglu, U. and Janine Leschke, 2005, "Active Labor Market Policies: Coping with the Consequences of Globalization", ILO, 2005.
26. Blanchflower, D.G. "Youth Labor Markets in twenty-three countries: A Comparison using micro data", in *International Perspectives on the school-to-work transitions*, David Stern and Daniel A. Wagner, eds. (Cresskill, NJ, Hampton Press Series on Literacy: Research, Policy and Practice), 1999.
27. Blanchflower and Freeman, eds., "The Declining Economic Status of Young Workers in OECD Countries", in *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries* (Chicago, Illinois, University of Chicago Press and NBER), 1999.
28. Blanchflower, D. G. and Freeman, R.B., "Growing into Work" in *Employment Outlook*, (Paris, OECD), 1996.
29. Blanchflower and Oswald, A.J., "Study of Youth Labor Markets and Unemployment in Eastern Europe", (New Haven, Hanover, Dartmouth College), 1999.
30. Brandsma, J. and Laurence Hart, 2002, "Making Microfinance Work Better in MENA", Washington, D.C., World Bank, in the World Bank, MENA Development Report, 2004.
31. Cordesman, A., 1998, Demographics and the Coming Youth Explosion in the Gulf, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, in ILO, World Employment Report 2004-2005.
32. Dasgupta, Keller and Srinivasan, 2001, in Radwan, 2005.
33. De Luca, Roberta, Regional Director, ILO-Cairo, Presentation to ERF's 12th Annual Conference, Cairo, Dec. 19-21, 2005.
34. ERF, "Support for Human Resource Development in Arab Countries", preliminary draft, unpublished, 2005.
35. El Ehwany, Naglaa and Manal Metwally, "Labor Market Competitiveness and Flexibility in Egypt", Center for Economic and Financial Research and Studies (CEFRS), Research Projects, Volume 11, 2001.
36. ESCWA, "Using Information and Communication Technologies to Create Employment and Alleviate Poverty", (E/ESCWA/ICTD/2004/1)
37. ESCWA, "Youth Employment in the ESCWA Region", paper prepared by the Economic Social Commission for Western Asia for the Youth Employment Summit, Egypt, Alexandria, September 7-11, 2002.
38. FEMISE Network, ERF and Institut de la Mediterranee, "Egypt Country Profile: The Road Ahead for Egypt", 2004
39. FEMISE Network, ERF and Institut de la Mediterranee, "Jordan Country Profile: The Road Ahead for Jordan", 2005.
40. Fergany, Nader, "Higher Education in Arab Countries, Human Development and Labor Market Requirments", Al Mishkat Center for Research, Egypt, 2001.
41. Gardner, Edward, 2003, "Creating Employment in the Middle East and North Africa", IMF, 2003.
42. GCC, Statistical Bulletin, Vol. 12, 2003, in Radwan, 2005.
43. Girgis, Maurice, 2002, "Will Nationals and Asians Replace Arab Workers in the GCC?", The Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Working Paper No. 74.
44. Global Employment Trends for Youth, 2004.
45. Godfrey, M. 2003. "Youth Employment Policy in Developing and Transition Countries: Prevention as well as Cure", World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0320, Washington, D.C., October, in Global Employment Trends for Youth, 2004.

46. Handoussa, Heba and Nivine El Oraby, "Civil Service Wages and Reform: The Case of Egypt", ECES Working Paper Series, No. 98, 2004.
47. ILO, Global Employment Trends, 2004, in a paper by the Economic Research Forum (ERF) to the Reform Conference in the Library of Alexandria, 2004.
48. ILO, Global Employment Trends for Youth, ILO, 2004.
49. ILO, World Employment Report, "Global Trends in Employment, Productivity and Poverty", 2004.
50. ILO, "Saudi Arabia: Managing Labor Markets in Transition", Report of the ILO Mission on Employment Policies, Geneva, July 2003.
51. ILO, Employing Youth: Promoting Employment-Intensive Growth", ILO, Geneva, 2000.
52. IMF, 1997, "Financial Systems and Labor Markets in GCC Countries", Middle Eastern Dept., Washington, D.C., in World Bank, MENA Development Report, 2004.
53. IMF, "MED Outlook", Washington, DC, 2002, in Beblawi, 2002.
54. Lustig, N. C., Mcleod, D. "Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence", 1997, in ILO, 2000.
55. Mokhtar, May and Jaqueline Wahba, "Informalization of Labor in Egypt", in Assaad, Ragui, ed., "The Egyptian Labor Market in an Era of Reform", An Economic Research Forum edition, 2002.
56. Radwan, S., Labor Markets and Human Resource Development in the Arab Countries, ERF's paper to Asia Middle East Dialogue (AMED) Nov. 27-29, 2005.
57. Radwan, Samir, presentation to the "Arab Competitiveness Roundtable", Doha, 2005.
58. Radwan, Samir, "Employment and Unemployment in Egypt", ECES Working Paper No. 70, 2002.
59. Rasheed M. Rasheed, Minister of Industry and Trade, Presentation to ERF's 12th Annual Conference, Cairo, Dec. 19-21, 2005.
60. Ruppert Bulmer, Elizabeth, 2000, "Labor Market Trends in Jordan and the Links to Growth", World Bank, Washington, D.C., processed, in World Bank 2004.
61. UNIDO, UNIDO Database, United Nations, New York, 2002, in World Bank, MENA Development Report , 2004.
62. World Development Indicators 2004, CD ROM, in Radwan, Samir, Presentation to the "Arab Competitiveness Roundtable", Doha, 2005.
63. World Bank, MENA Development Report, "Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract", IBRD/ The World Bank, 2004.
64. World Bank, Yemen Economic Update, Winter 2003, in Radwan, 2005.
65. World Bank, "Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in MENA", 2002, in the World Bank, MENA Development Report, 2004.