

الفصل 3

التعليم والانتقال إلى العمل

يَقَلُّ أداء المجتمعات العربية عن المتوسط العالمي في التحصيل والإنجاز العلمي والمساواة في فرص النفاذ إليه. وعندما يحاول الشباب العرب الحصول على عمل، يجدون أنَّ السبيل التقليدي الرئيسي لتأمين فرص العمل، في الحكومة، قد بات مغلقًا. فالعثورُ على عملٍ مستقرٍّ ومُرضٍ هو أحدُ أبرز التحديات التي تواجه الشباب العرب، والاقتصاداتُ العربية لا تُوفِّر ما يكفي من وظائفٍ خاصَّة، غالبًا بسبب السياسات غير المستقرة التي تعوق الاستثمار الخاص؛ إلى جانب الإجراءات الإدارية، والإخفاق في بناء قاعدةٍ إنتاجية، وقلة فرص الحصول على الائتمان (الذي تحتكره دائرة مفضَّلة)، وقوانين العمل المشدَّدة في القطاع الرسمي. وتعاني النساءُ على نحو أكبر في مجالاتٍ متعدِّدة.

ومن الصعب فهمُ السبب لعدم إظهار الحكومات اهتمامًا يُذكر في حلِّ المشكلة على مدى العقود القليلة الماضية بالرغم من أن السياسات في هذا المجال معروفة إلى حد بعيد؛ بما في ذلك الاستثمار أكثر في البنية التحتية وتحسين بيئة الأعمال. أمَّا برامجُ سوق العمل والتمويلات البالغة الصَّغر فهي تُهجِّج أقلَّ عمليَّة.

1.3

التفاوت في النتائج التعليمية بين الشباب في المنطقة العربية

التعليم والحراك الاجتماعي

التعليم هو المسار الرئيسي للحراك الاجتماعي والاقتصادي، لكن عدم المساواة الكبير للفرص في التعليم يُقوض العقد الاجتماعي العربي الذي تُوفّر فيه الدولة، في الحد الأدنى، فرصاً متكافئة في التعليم. وينبغي لتحليل عدم المساواة هذا الاعتماد على قياسات التحصيل العلمي (الكمية) والإنجاز العلمي (الجودة). ويُبنى هذه القياسات عادةً على سنوات الدراسة والدرجات في الاختبارات الدولية المعيارية.

ثمة بُعد رئيسي لإمكان الحصول على التعليم هو التنمية الاقتصادية التي يمكن أن تُسهم بحسبها المنطقة العربية إلى ثلاث مجموعات هي: بلدان مجلس التعاون الخليجي الغنية بالنفط؛ وبلدان الدخل المتوسط، بما في ذلك السودان واليمن؛ وبلدان الدخل المتدني مثل جزر القمر والصومال؛ علماً بأن المجموعتين الأخيرتين تُكوّنان ما يزيد على 86 في المئة من سكان المنطقة. ولا تزال أضعف البلدان هذه تُكابد عدم المساواة في الحصول على تعليم أساسي، مثل تمكين الأطفال الفقراء، خصوصاً البنات، من دخول المدارس. ولا تُصيح قضايا الجودة - المحورية لعدم المساواة في الفرص لدى جماعة الدخل المتوسط - أكثر أهمية إلا بمقدار تغلب بلدان الدخل المتوسط على هذه الجوانب من عدم المساواة. فاللأساواة في الإنجاز لدى البلدان الغنية بالنفط ليست أقلّ حدة، لكن الحراك الاقتصادي في تلك البلدان أقلّ اعتماداً على المساواة في التعليم منه على التوزيع المنصف لربوع النفط.

التحصيل العلمي

على العموم، يُظهر التقدم في إكسابات الحصول على التعليم في المنطقة العربية أنه مثيرٌ بالخير؛ حيث تتزايد معدّلات الالتحاق الصافية. فقد ارتفع معدّل الالتحاق الأساسي في المنطقة العربية من 76.6 في المئة عام 1999 إلى 84.5 في المئة عام 2013؛ وهذا المعدّل الأخير قريب من المتوسط العالمي (89.0 في المئة). وتقترب بلدان عديدة من إنجاز الالتحاق الشامل بالمدارس الابتدائية؛ كما يمكن رؤية مكاسب في مستويات التعليم الأعلى، حيث ارتفع الالتحاق المدرسي في

” هناك أجيال عربية لم تتعلم العزف على آلة موسيقية، ولم تتعد الاطلاع على الأعمال الأدبية، في حين أن هذه الموضوعات تعد من المواد الأساسية في المناهج في البلدان المتقدمة. إن تنمية القدرات الفنية تسهم بشكل مباشر في تنشيط الطاقة الإبداعية في الإنسان وإطلاقها. ”

تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2003
(برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2003، ص 83).

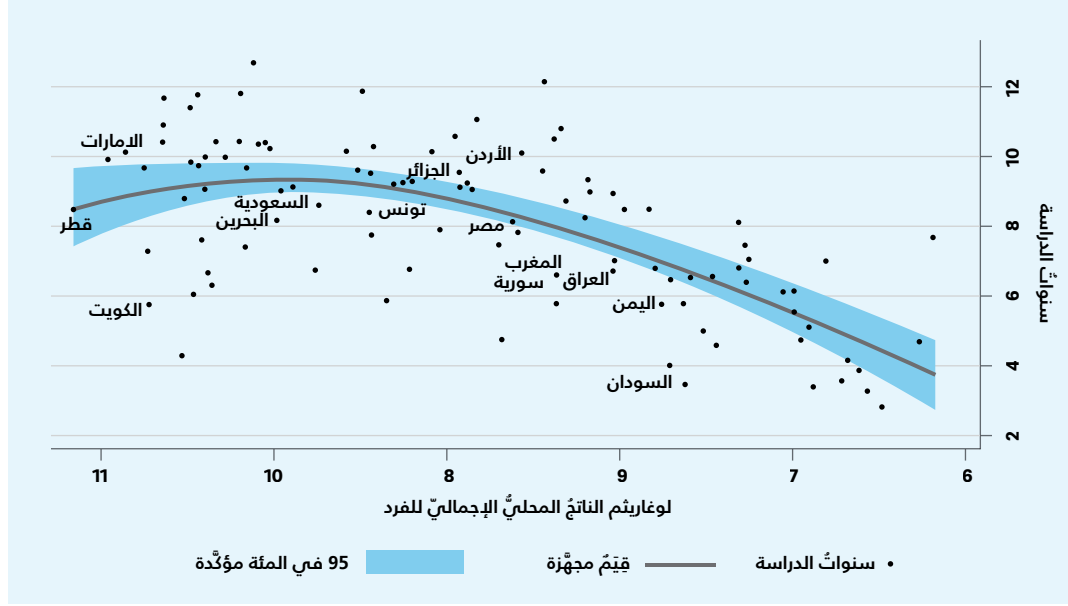
أعوام 1970-2003 ثلاثة أضعاف في التعليم الثانوي وفي التعليم العالي¹. مع ذلك، تعاني البلدان العربية تدرّج الالتحاق في التخصصات العلمية بين طلاب الثانوي والعالي، واعتماداً متواصلًا على تقنيات تربوية عفا عليها الزمن، مثل التلقين والاستظهار²؛ وهو ما أدى إلى نُظم تعليمية أداؤها ضئيل الجودة في متوسط التحصيل، والتوزيع المنصف، والإنجاز³، على الصعيد العلمي.

في متوسط سنوات الدراسة، تتراجع البلدان العربية عن المستوى الدولي المتوقع للفرد؛ حتى مع تحسّنها في العقدين الأخيرين على هذا المقياس أسرع من مناطق أخرى من العالم، باستثناء شرق آسيا. فمتوسط التحصيل التعليمي يرتبط إلى حدّ كبير بالتنمية الاقتصادية التي تُحدّد مقدار الموارد المتوفرة التي تُخصّص لبناء مدارس وللتفقات الإدارية. وتتمتع البلدان الأغنى بمستويات تحصيل تعليمي أكبر؛ لكن العلاقة بين الناتج المحلي الإجمالي والتحصيل العلمي تتسم بالركود في ناتج محلي إجمالي ما فوق 10 آلاف دولار للفرد (معادل القوة الشرائية). فبين البلدان العربية، يظهر أعلى معدّل تحصيل علمي في الأردن والإمارات العربية المتحدة؛ وأدنى معدّل في السودان والعراق واليمن. وباستثناء الأردن والإمارات والجزائر، تكون جميع البلدان العربية عند المتوسط المتوقع لسنوات الدراسة أو أدنى منه (الشكل 1.3).

عدم المساواة في التحصيل التعليمي - وهو عامل مهم للأساواة الشاملة في أي بلد - أعلى بين البلدان العربية كمجموعة من أي مجموعة بلدان رئيسية أخرى (جدول الملحق 2 أ.4)؛⁴ لكن عدم المساواة هذا في التحصيل التعليمي في بعض البلدان، مثل الأردن وفلسطين، أدنى بكثير من المتوسط الإقليمي؛ وأقرب إلى متوسط شرق آسيا منه إلى متوسط البلدان العربية.

شجّعت هذه الفجوة بين التقدم التربوي ونتائج التطوير بعض واضعي السياسات على النظر في مسارات بديلة للإنجاز التعليمي. ولاحظ بعض المراقبين أنّ النمور الاقتصادي، والمساواة، والحدّ من الفقر لم تحدث بالموازاة مع التقدم التعليمي في البلدان العربية.⁵ ومع أنّ الفجوة عادةً ما تُعزى إلى افتقار للمرونة في النظام التعليمي، تبدأ بعض البلدان بإدخال إصلاحات تربوية؛ بما في ذلك إعادة تنظيم المناهج الجامعية، وضمان جودة التعليم العالي، وتوسيع برامج التدريب المهني. ويهدف هذا الأخير إلى تضمين برامج لتعزيز روح المبادرة، وكذلك إلى تكامل أكبر مع القطاع الخاص.⁶

الشكل 1.3 متوسط سنوات الدراسة: معظم البلدان العربية أدنى من المتوسط المتوقع لحصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي



2.3 عدم المساواة في فرص التعليم

بحسب بيانات مسحية خلال العامين 2012 و2013 جُمعت لـ مسوحات الانتقال من المدرسة إلى العمل التي أجرتها منظمة العمل الدولية في أربعة بلدان عربية، الأردن وتونس وفلسطين ومصر، كان السببان الرئيسيان اللذان أعطاهما الشباب للتوقف عن الدراسة الفشل في الامتحانات المدرسية وعدم الاهتمام بالتعلم (جدول الملحق 2 أ.5). ومن الأسباب الأخرى المعطاة، الرغبة في بدء العمل، أو دواع اقتصادية، أو أسباب شخصية كالرغبة في الزواج (وبخاصة للمستطلعة آراؤهم الشابات). وتُتيح المسوحات استكشاف مسارات انتقال الشباب من التعليم إلى سوق العمل.

التحصيل العلمي / مستوى التعليم

في التعليم، تتخلف البلدان العربية في الإنجاز بالنسبة إلى أدائها في التحصيل. ورغم أن قياس جودة التعليم أصعب بسبب الأبعاد المتعددة التي يمكن لأفراد ذوي عدد معين من سنوات الدراسة أن يتباينوا في مهاراتهم الإنتاجية أو رأس مالهم البشري، فإن أحد جوانب الجودة الذي يسهل قياسه نسبيًا هو مستوى التعلم في موضوع معين. وتهدف إلى قياس التعلم في موضوعات مختلفة اختبارات دولية عدّة، مثل التوجهات الدولية في دراسة الرياضيات والعلوم (تيمس TIMSS)، والبرنامج الدولي لتقييم الطلاب (بيسا)، و«الدراسة الدولية لقياس مدى تقدم القراءة في العالم» (بيريس). والبلدان العربية التي شاركت في جولات من اختبارات تيمس منذ عام 2003 تُظهر على الدوام نتائج أقل من المتوسط العالمي البالغ 500، فيما كانت مرتبة العديد منها تحت عتبة المرحلة المتوسطة، 475 (الجدول 1.3).⁷ ويُعزى هذا الأداء الضعيف إلى جوانب كثيرة من النظم التعليمية العربية، بما في ذلك تدريبات عامة قليلة جدًا، واختبارات حاسوبية قليلة جدًا، وضعف إشارات متطلبات سوق العمل.⁸

إن فرصة فتاة تنتمي إلى الفئات الأكثر ضعفًا (يُعرف «الأكثر ضعفًا» بأن لديهم والدين أميين، يعيشون في منطقة ريفية، وهم في خمس الثروة الأدنى) للالتحاق بمدرسة هي 6 في المئة فقط في اليمن، مقابل 95 في المئة في تونس؛ وهو تباين ضخم في عدم المساواة لفرص تعليمهم. ويُشير هذا القياس إلى المدى الذي تُحدّد فيه ظروف خارجة عن إرادة الأطفال على صعيد كلاً التحصيل والإنجاز علميًا. وأكثر الظروف أهمية هي الخلفية العائلية (الدخل والتحصيل العلمي للوالدين) وخصائص المجتمع المحلي (حضري أو ريفي، والموقع، ونوعية المدارس). هكذا، مثلاً، يستطيع الآباء المتعلمون جيدًا أن يستخدموا مواردهم الخاصة من الوقت والمال للاستثمار أكثر في رأس المال البشري لأطفالهم. في غضون ذلك، تُشير مقارنات دولية إلى أن اللامساواة في بعض البلدان العربية من حيث الفرص مرتفعة في الإنجاز العلمي على الأقل كما هي في التحصيل.⁹

الجدول 1.3 متوسط درجات اختبار «تَمَس» لطلاب الصف الثامن في الرياضيات والعلوم، بالسنة والنوع الاجتماعي

	علوم								رياضيات							
	بنات				صبيان				بنات				صبيان			
	2011	2007	2003	1999	2011	2007	2003	1999	2011	2007	2003	1999	2011	2007	2003	1999
الجزائر	-	408.4	-	-	-	407.8	-	-	-	384.1	-	-	-	389.4	-	-
البحرين	483.8	499.5	452.2	-	430.1	437.4	423.9	-	434.7	415.4	417.4	-	396.9	383.3	385.8	-
دبي	487.1	448.5	-	-	453.5	436.5	-	-	475.3	410.6	-	-	453.7	395.5	-	-
مصر	-	423.3	432.4	-	-	411.1	432.5	-	-	403.8	415.5	-	-	405.5	415.8	-
الأردن	472.7	499.1	487.8	451.2	430.1	463.6	460.8	431.3	421.2	436.4	438.0	421.1	394.2	413.2	409.0	413.7
الكويت	-	441.1	-	-	-	395.5	-	-	-	364.0	-	-	-	345.4	-	-
لبنان	413.3	413.6	400.3	-	417.9	425.0	399.7	-	451.6	446.3	435.0	-	464.7	461.9	442.0	-
المغرب	382.9	404.9	397.2	315.5	379.9	404.4	407.0	334.2	376.7	378.5	383.8	327.9	377.2	389.7	398.7	345.8
عمان	457.4	455.3	-	-	384.7	396.4	-	-	399.3	402.1	-	-	342.4	350.0	-	-
فلسطين	435.7	426.6	445.3	-	414.1	394.9	434.7	-	415.2	388.3	398.3	-	399.5	355.7	392.1	-
قطر	441.7	332.0	-	-	413.8	274.1	-	-	423.3	317.3	-	-	410.5	279.9	-	-
السعودية	449.9	423.8	407.3	-	421.9	383.0	393.0	-	401.8	339.4	324.6	-	384.6	317.2	337.8	-
سورية	421.3	451.7	405.4	-	429.9	464.1	418.6	-	372.1	391.1	354.4	-	386.3	409.9	360.9	-
تونس	428.1	437.0	393.4	417.3	441.2	458.2	417.4	442.7	413.5	411.8	399.7	436.3	426.6	434.4	424.0	460.5
الإمارات	475.1	-	-	-	446.0	-	-	-	463.2	-	-	-	442.9	-	-	-

المصدر: NCES سنوات مختلفة (نتائج 1995-2011).

ملحوظة: يُعرض الجدول متوسط الدرجات للبلدان العربية المشاركة في جولات مختلفة من اختبارات «تَمَس» منذ عام 1995. وجرت معايرة المتوسط العالمي لدرجات هذا الاختبار إلى 500 في عام 1995 لإتاحة المقارنة مع مرور الوقت وبين البلدان.

يُوفّر راجي أسعد وآخرون تقديراتٍ عن عدم المساواة في فرص التحصيل للبلدان العربية السبعة ذات بيانات المسح المتوافقة المتوفرة،¹⁰ ويُقدِّرون مدى تأثير الظروف في اثنين من قياسات التحصيل هما متغيّر قاطع يُشير إلى ما إذا كان طفلٌ قد التحق بمدرسةٍ في أي وقتٍ إطلاقاً؛ ومتغيّر قاطع يُشير إلى ما إذا وصل الطفلُ الملتحقُ إلى المرحلة الثانوية (الصف التاسع أو أعلى). ويعرض القياسان كلاهما مجموعةً واسعة من عدم المساواة في فرص التحصيل العلمي عبر مجموعة بلدان؛ حيثُ العراق واليمن أدنى البلدان العربية في مساواة الفرص، فيما الأردن وتونس أعلاها (الجدول 2.3). ووفقاً لمحاكاة أسعد وآخرين، تُوفّر جميع البلدان المأخوذة بعين الاعتبار في الدراسة فرصاً شبيهةً مثاليةً لأطفال من أكثر الخلفيات حظاً لدخول المدرسة والوصول إلى المرحلة الثانوية، لكنّ تونس وحدها تقترب من توفير الفرص ذاتها لأطفال من أقلّ الخلفيات حظاً. وعن البلدان الباقية في الدراسة، تعتمد إلى حدٍ كبير احتمالات الالتحاق المدرسي إطلاقاً، والوصول إلى الثانوية، على الخلفية العائلية.

كبرى المدن وأغنى الأسر؛ لأن الحكومات تفتقر إلى الموارد اللازمة لبناء المدارس وتشغيلها على نطاقٍ أوسع. مع ذلك، يُثير الدهشة تشابه العراق مع اليمن، بالنظر إلى أن العراق دولةٌ غنية بالنفط مع ناتجٍ محليٍّ إجماليٍّ للفرد الواحد يبلغ أربع مرّاتٍ أكثر ما هو عليه في اليمن، ومع طبقةٍ متوسطةٍ كبيرةٍ وسكانٍ غالبيتهم في مناطق حضرية. وجزئياً، يشهد عدم المساواة في الفرص الملحوظة للتحصيل العلمي في العراق على تأثيرات سنواتٍ من العقوبات والحرب التي قوّضت قدرة الحكومة على توفير التعليم.

تشغل البلدان العربية في توفير المهارات اللازمة لسوق العمل، جزئياً لوجود عددٍ قليلٍ جداً من المرافق المدرسية والمعلمين المؤهلين. ففي معظم البلدان غير العربية، عادةً ما يضمن التعليمُ العالي والحصولُ على شهادةٍ جامعيةٍ للحاصلين عليهما نتائجٍ إيجابيةٍ في سوق العمل؛ لكنّ في أجزاءٍ عديدةٍ من المنطقة العربية تنزع معدّلاتُ البطالة المرتفعة أصلاً إلى الازدياد مع مستوى المهارات، ويبدو التعرّضُ للبطالة في أعلى نسبةٍ بين ذوي التحصيل العلمي الثانوي.¹¹ وهذا ما يُعزّز شعوراً عميقاً بخيبة الأمل والإحباط بين الشباب، ويدفع الكثيرين منهم إلى الاختباء في النظام التعليمي بدلاً من مواجهة بحثٍ يائسٍ عن عمل.

الجدول 2.3 محاكاة احتمالات الالتحاق أبحاث في أعمار 12-17 بالمدرسة في أي وقت والوصول إلى المرحلة الثانوية، بحسب الخلفية العائلية

	الوصول إلى المدرسة الثانوية (%)				الذهاب إلى المدرسة في أي وقت (%)			
	الأكثر حظاً		الأكثر ضعفاً		الأكثر حظاً		الأكثر ضعفاً	
	صبي	بنت	صبي	بنت	صبي	بنت	صبي	بنت
مصر	99	100	43	54	100	100	75	83
العراق	96	94	3	8	100	100	24	38
الأردن	100	91	46	52	100	100	89	99
فلسطين	93	92	31	25	99	100	66	81
سورية	96	93	10	17	100	100	79	91
تونس	99	100	30	41	100	100	95	100
اليمن	99	99	4	27	99	100	6	40

المصدر: أسعد وآخرون 2014.

ملحوظة: الاحتمالات المتكهن بها لدخول مدرسةٍ في أي وقت مضى والوصول إلى المدرسة الثانوية بحسب خلفياتٍ تركيبيّةٍ لوالدين أميين ريفيين، في خمس الثروة الأدنى (الأكثر ضعفاً)؛ ووالدين حضرّيين ذوي تعليم ثانوي في خمس الثروة الأعلى (الأكثر حظاً). وتشمل العيّنة أحداثاً في عمر 17-12 سنة يعيشون مع والديهم.

3.3

الانتقال العسير من المدرسة إلى العمل

الاتحاق بسوق العمل

يوجد في المنطقة العربية أعلى معدّل من الإقصاء بين القوى العاملة للشابات بين مناطق العالم. فأكثر من ثلثي الشابات العربيات في أعمار 15-29 عاماً لسنّ في قوة العمل، مقارنةً مع 20 في المئة للشبان العرب و50 في المئة للشابات في مختلف أنحاء العالم (شكل الملحق 2 أ.7).¹²

عزا بعضُهم المشاركة النسائية المنخفضة إلى الأعراف الاجتماعية المحافظة.¹³ وتمثّل المشاركة الأدنى للإناث هدراً للموارد في غاية الضخامة، خصوصاً لذوات التعليم الجيد اللواتي يُمكنن طاقةً كامنةً غير مستغلة في العالم العربي. ولإدماج المرأة في قوّة عاملة نتاج إيجابية عدّة بينها تعزيز الإنتاجية؛ وإضفاء مزيد من الوضوح إلى قضايا مهمة تدور حول المرأة والأسرة؛ وعلى نحو متكرّر، وقّع النساء الأكبر على المجتمع بصورة أعمّ. يُشير أحدُ التقديرات إلى أنّ من الممكن توسّع الدخّل القومي لاقتصادات البلدان العربية بنسبة تصل إلى 37 في المئة إذا أزيلت الفجوات بين الجنسين.¹⁴ فالمشاركة الاقتصادية ركّن في تمكين المرأة، ويجب أن تكون أحد الأهداف الرئيسية للتنمية الإنسانية في العالم العربي.¹⁵

التوظيف

يُعدّ خلق فرص عمل، وبخاصة خلق وظائف لائقة ومستدامة، هو القضية الأكثر تحدّيًا التي تواجه المنطقة. فإذا وصلت القوى العاملة نموّها بالمعدّلات الحالية أو ما شابه ذلك، فليسوف يتطلب الأمر خلق 60 مليون وظيفة جديدة في العقد المقبل لاستيعاب المجموعة الكبيرة من الداخلين إلى قوة العمل.¹⁶ يُمثّل عدّم التقيد بالرسميات أو النظم أحد خصائص العمالة في المنطقة، ويعمل الشباب بأعداد كبيرة في هذا القطاع غير الرسمي؛ حيثُ الوظائف غير مستقرة، وتعرض أجورًا منخفضة وظروف عمل سيئة.¹⁷ على سبيل المثال، خلال أعوام 2000-2005، وظّف 75 في المئة من الداخلين الجدد إلى سوق العمل المصرية في القطاع غير الرسمي، وهي قفزة مذهلة من 20 في المئة فقط في أوائل السبعينيات الماضية. بالمثل، وخلال أعوام 2001-2007، كانت 69 في المئة من فرص العمل الجديدة السورية في القطاع غير الرسمي.¹⁸ وفي عام 2011، كوّنَت العمالة المعرّضة للخطر في المنطقة العربية ما يقارب 30 في المئة من جميع الوظائف؛¹⁹ كما أنّ المشكلة أسوأ حتى من ذلك بين الشباب ذوي الدخل المنخفض، المرجّح أن يقبلوا بعمل غير رسمي أو مع الأسرة من دون أجر.²⁰ تقليديًا، وجد الشباب العرب وظائفهم الأولى في القطاع العام. ففي مصر، مثلاً، استوعب القطاع العام 70 في المئة من القوى العاملة

في عام 1980، مقارنةً مع 16 في المئة في القطاع غير الرسمي وأقلّ من 8 في المئة في القطاع الخاص الرسمي. وفي عام 2000، كان القطاع العام يُشغّل 23 في المئة فقط، مقابل 42 في المئة في القطاع غير الرسمي و10 في المئة في القطاع الخاص الرسمي.²¹ وعلى الرغم من أنّ تفضيل التوظّف في القطاع العام لا يزال مرتفعًا، فإنّ قلّة من هذه الفرص موجودة الآن؛ ما عدا في الأردن وبلدان مجلس التعاون الخليجي التي قد تبدو قادرةً على استدامة فرص العمل في القطاع العام لمواطنيها (الإطار 1.3؛ جدول الملحق 2 أ.6).

معدّلات البطالة الشبابية المرتفعة إحدى أهمّ السمات المميزة لأسواق العمل العربية؛ فهي ما يقرب من ضعف المعدّلات في المناطق العالمية الأخرى منذ أوائل التسعينيات الماضية (الشكل 2.3). وتقدّر منظمة العمل الدولية أن بطالة الشباب سوف تستمر في الارتفاع لتصل في الشرق الأوسط إلى 29.1 في المئة وإلى 30.7 في المئة في شمال أفريقيا بحلول عام 2019؛ في حين أنّ معدّل الذروة في مناطق العالم الأخرى لا يتجاوز 18 في المئة.²² علاوةً على ذلك، وبالرغم من ارتفاع معدّلات البطالة، مثلاً في الاتحاد الأوروبي خلال السنوات الأخيرة، فإنّ لدى أوروبا نظامًا فعالًا للرعاية الاجتماعية. ويُستبعد في المنطقة العربية شبابٌ كثيرٌ عن العمل كليًا، أو يمارسون نشاطات غير رسمية هاشية مؤقتة.²³ تتجاوز فترة البطالة سنةً كاملة دون عمل لما يزيد على نصف الشبان في بعض الدول العربية، وما يقلّ عن 10 في المئة منهم يجدون وظائف جديدة في غضون شهر. ويمكن أن تكون لمثل هذه الفترات من البطالة بين الساعين إلى الوظائف عواقب وخيمة تتجاوز النخل؛ إذ تُسبب البطالة المطوّلة ذبول المهارات اللازمة، كما أنّ الأضرار في الصحة قد تكون واسعة النطاق بالقدر نفسه. ويربط علماء النفس البطالة بالقلق، وتدني احترام الذات، والافتقار. وكلما طالَّت بطالة الشباب، صارت التأثيرات في الصحة أكثر ضررًا. وتزيد البطالة الطويلة المدى من خطر عدم دخول سوق العمل من جديد؛ كما أنّ أرباب العمل أقلّ ميلاً إلى توظيف مرشّحين متعطّلين لأكثر من ستة أشهر.²⁴

أحد التفسيرات لفترات البطالة الطويلة هو الطلب غير الكافي على العمالة. ويعتقد ما يزيد على 40 في المئة من الشباب في بعض الدول العربية أنّ ليس هناك ما يكفي من الوظائف المتاحة (جدول الملحق 2 أ.7). ففي بعض البلدان مثل الأردن وتونس، يكوّن عدم التوافق بين متطلبات الوظيفة ومؤهلات المتقدّمين حاجزًا كبيرًا للعثور على وظائف لائقة.

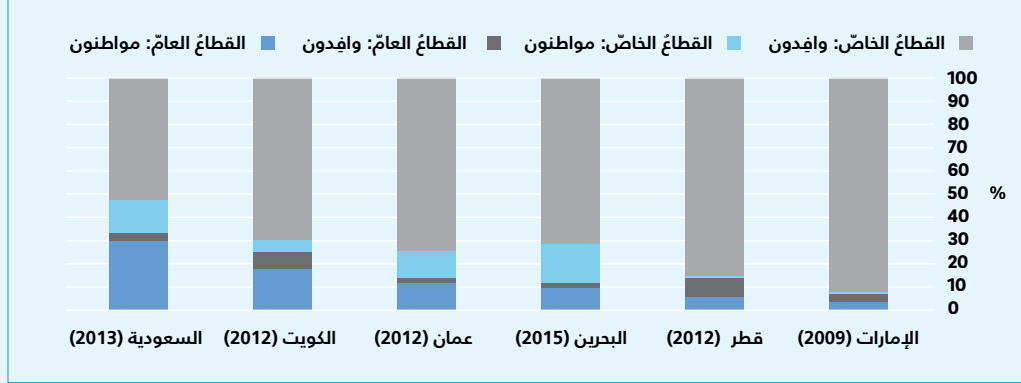
وللعلاقات الشخصية دورٌ محوريّ في قدرة الشباب على إيجاد وظيفة. فالأصدقاء والأقارب هم الموردّ المهيمن (أكثر من 70 في المئة) الذي يلجأ إليه الشباب في فلسطين ومصر؛ مع أنّ جهود الشباب في الأردن وتونس لزيارة أصحاب العمل المحتملين والاختلاط بهم اجتماعيًا تحظى بأهمية متزايدة (جدول الملحق 2 أ.8).

وتعتبر معدّلات البطالة للشابات العربيات هي الأعلى في العالم، وضيّع ما هي للشبان العرب تقريبًا، 48 مقابل 23 في المئة.²⁵ وبالمثل، فإنّ نسبة حصّة الإناث إلى الذكور من العمالة الهشة في المنطقة هي الأعلى في العالم لعام 2013 (177 في المئة مقابل 102 في المئة في أميركا اللاتينية وبلدان الكاريبي و121 في المئة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى).²⁶ وتتلقّى الإناث أيضًا أجورًا أدنى من أجر الذكور في المنطقة العربية؛²⁷ حيث وصلت الفجوة في الأجر بين الذكور والإناث في القطاع العام، المعدّلة للجرم والتعليم والخبرة، إلى 20 في المئة في الأردن، و25 في المئة في فلسطين، و35 في المئة في مصر. وهذه الفجوة في الأجر أوسع بكثير ممّا هي في القطاع الخاص، إذ تصل في مصر إلى 80 في المئة.²⁸

الإطار 1.3 ستيغن هيرتوغ: خصائص سوق العمل في دول مجلس التعاون الخليجي

تتشارك كلُّ أسواق العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي عليها أجانِب، ودور الحكومة الاستثنائي الحجم في توظيف في خصيصتين أساسيتين: أسواق عملٍ خاصّة يُهيمن المواطنين.

الشكل 1.1.3 في الإطار: توزيع العمالة بحسب القطاع والجنسية في دول مجلس التعاون الخليجي



المصدر: هيئة تنظيم سوق العمل (البحرين)، الهيئة العامة للمعلومات المدنية (الكويت)، البنك المركزي (عمان)، جهاز الإحصاء (قطر)، الإدارة المركزية للإحصاء (السعودية)، تقديرات فريق التقرير ممزوجة مع بيانات الإحصاء لعام 2005 (الإمارات).

الأسباب الاقتصادية الرئيسية لتجزئة سوق العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي هي أساساً نفسها عبر الحالات المختلفة: أنظمة هجرة مفتوحة يُحركها أرباب عمل تُوَدِي إلى استجلاب كبير لعمالة ذات أجر منخفض وذات مهاراتٍ متدنية؛ وثوراتٍ في حقوق العمل بين المواطنين والأجانب داخل القطاعات وعبرها؛ وسياساتٍ توظيفٍ سخية جداً في القطاع العام.

في العادة يكون لنحو 20 في المئة من المواطنين وظائف في القطاع العام، في البلدان المتقدمة والنامية، لكن في جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي يزيد عدد المواطنين في القطاع العام على نظرائهم في القطاع الخاص. فمتوسط الأجر للمواطنين في الحكومة أعلى، والمزايا أفضل، وساعات العمل أقل، والوظائف مأمونة أكثر.

دأبت حكومات مجلس التعاون الخليجي تاريخياً على استخدام الوظائف الحكومية كالقناة الرئيسية لتقاسم الثروة مع مواطنيها. ومع نُضج البلدان والاقتصادات ونمو السكان، صار المنطق الاقتصادي لهذا الشكل من الرعاية أقل قبولاً، فيما صارت الاختلالات أكثر بروزاً. هكذا تُقن العمالة الحكومية في بلدان مجلس التعاون ذات الرّبع الأدنى (البحرين والسعودية وعمان)، ما يُوَدِي إلى توزيع غير منصفٍ للغاية. وهذا يحد من التحاق المواهب الوطنية في القطاع الخاص ويضعها في وظائف عامة غالباً ما تكون متعطلة. ويقطع ذلك الصلة بين المواطنين وممارسة الأعمال محلياً؛ ويُضعف الحوافز للحصول على تعليم ذي صلة بالاقتصاد الحديث؛ ويخلق تكاليف عامة، كما يُضعف جودة الإدارة. ومع تنامي سكان سن العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي بمعدل 2 في المئة أو أكثر في السنة،

يُصير التوظيف الحكومي الجماعي أيضاً غير مستدام مالياً. فتجربة الثمانينيات والتسعينيات الماضية تُبين أن الإنفاق العام للأجور يَنزِع إلى مزاحمة الإنفاق الإنمائي في أوقات النقش، لأن الأول يصعب إلغاؤه. وأصلاً، فإن الأجور والمزايا، كحصّة من إجمالي الإنفاق الحكومي في معظم بلدان مجلس التعاون، أعلى بكثير من المتوسط العالمي. في الوقت نفسه، وإلى جانب الأجور المنخفضة السائدة في القطاع الخاص، يُؤدي إغراء التوظيف الحكومي إلى مشاركة منخفضة في سوق العمل بين المواطنين. فالكثيرون من البالغين الشباب يعيشون حالة انتظار، ويتيقن على لائحة الانتظار إلى حين أن تُعينهم الحكومة بدل البحث بنشاطٍ عن وظائف في القطاع الخاص. وتتراوح معدّلات المشاركة بين مواطني بلدان مجلس التعاون الخليجي في سوق العمل بين 36 و51 في المئة، بالمقارنة مع معدّل الثلثين في الاقتصادات المتقدمة. والمعدّلات منخفضة إلى حدٍ كبير بين النساء، اللواتي تُتاح لديهن فرص وظائف حكومية أقل (مع استثناء جزئي للكويت).

يُتسم القطاع الخاص بإنتاجية عمل منخفضة من جراء اعتماده على مهاجرين ذوي مهاراتٍ متدنية ونظام الكفالة غير المرن الذي يُعوض حركة العمالة ويُضعف بذلك الحوافز لتراكم المهارة والمطابقة الفعالة. وفي جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي، باستثناء عُمان، تتخفف إنتاجية العمل منذ عام 1990 على الرغم من النمو الاقتصادي السريع. وهذا نمط مشترك بين جميع بلدان العالم ذات الرّبع العالي التي تعتمد بشدة على العمالة المهاجرة. وبينما يفترض النموذج التوزيعي القديم تدريجاً، لا يتوفر بعد أي نموذج جديد.

ملحوظة: ستيغن هيرتوغ بروفيسور في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية.

4.3

القيود على خلق الوظائف

ممارسة أعمال تجارية. وبعض هذه الإجراءات، مثل القيود المفروضة على الصادرات، تنفرد به المنطقة؛³⁹ وتكون العمليات الجمركية غير الفعالة معوقاتٍ أيضًا.⁴⁰ ومع أن الكثير من سياسات الأعمال مماثلة لتلك المطبقة في أماكن أخرى، إلا أن الحكومات العربية لا تُنقِذها على نحوٍ يُشيع الثقة. وتقتضي الحاجة فرض تطبيق السياسات القائمة بدلاً من إعادة كتابتها.⁴¹ ويتضح هذا الأمر في مؤشرات البنك الدولي لممارسة أنشطة الأعمال التي تجد بيئة السياسات في المنطقة مماثلة لتلك التي في شرق آسيا والمحيط الهادئ، وأكثر تطوُّراً من تلك التي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وأميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وجنوب آسيا.⁴²

تُعيق البيئة التحتية القاصرة (طرق، شبكات هاتف، وما شابه ذلك) الإنتاجية.⁴³ فالاستثمار فيها، مقياساً كترانك رأس المال للعامل الواحد، انخفض خلال التسعينيات من القرن الماضي والعقد الأول من هذا القرن بعد تعديلات هيكليّة.⁴⁴ وهناك أيضاً إشكاليّة المجموعة المتنوعة من المؤسسات السياسية والاجتماعية في مختلف البلدان العربية. وتُظهر داليا حاكورة - باستخدامها فهرساً للجودة المؤسسية يشمل نوعية البيروقراطية، وسيادة القانون، والاستقرار الحكومي، والفساد - أن جوانب ضعف المؤسسات السياسية العربية كذلك تُعيق الإنتاجية.⁴⁵ ويدلّل بعض المحللين على أن النوعيّة المؤسسية الرديئة أكبر عائق أمام تطوُّر القطاع الخاص.⁴⁶

تُحبط قواعد العمل - التي وُضعت لأول مرة في الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي كجزء من عقد اجتماعي في البلدان العربية - نموّ الوظائف، لأنها تُعيق تجاؤب الشركات الرسمية مع التحولات الاقتصادية؛ متبّطّة بالتالي همّة الشركات الصغيرة للانضمام إلى الاقتصاد الرسمي.⁴⁷ وسياسات سوق العمل النشطة، بما فيها استراتيجيات العمالة الوطنية، هزيلة أيضاً في موقع النفوذ الفعلي (الإطار 2.3)؛ لكن حتى تلك التي طُبقت، لم تُظهر نجاحاً يُذكر.

يكبح الفساد أيضاً خلق الوظائف. فتمتّع شركات كبيرة خاصة (وعامة) عديدة غير فعّالة، مرتبطة سياسياً وتتمتع بحماية من المنافسة وتقيها بيئة سياساتٍ أُعيد تصميمها لصالحها.⁴⁸ هكذا، وبدلاً من الاستثمار في منشآت إنتاج جديدة أو تقنيات إنتاجية، تُهدر الشركات موارد مالية على توطيد العلاقات مع واضعي السياسات.

ويرتبط بذلك أن شركات صغيرة عديدة لا تنضمّ إلى الاقتصاد الرسمي أو المنظم لتجنّب البيروقراطية والتنظيم المرهقين بشكلٍ خاص للشركات الصغيرة. لكن تترتّب على عدم التقيد بالرسميات هذا تكاليف باهظة مثل تضيق إمكانات نموّ التوظيف للبلدان العربية، لأن الشركات غير الرسمية غير منتجة على نحوٍ ملموس - ما هو أسوأ، أن عمال القطاع غير الرسمي في البلدان العربية أقل إنتاجية من نظرائهم في أماكن أخرى من العالم النامي.⁴⁹ والمستخدمون في مؤسسات غير رسمية لا يستفيدون كذلك من حماية قانون العمل، والأمن الاجتماعي، والتأمين الصحي، وجوانب رئيسية أخرى للعمل اللائق.

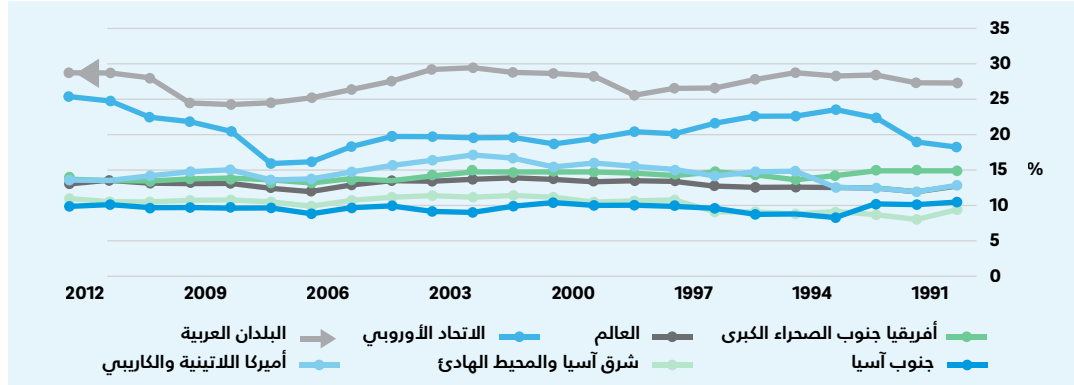
خلال الأعوام الخمسين الماضية، صاحبت النمو الاقتصادي سرعة تقلب كبيرة، ناجمة عن الاعتماد على استخلاص الموارد وسياسات مالية محدودة المدى ومقيدة.²⁹ فالبلدان العربية لم تُحفز استثماراتٍ خاصة خارج قطاعي النفط والغاز اللذين يُوفّران فرص عمل قليلة. ويُحبط عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي والسياساتي الداخليين الجُدد المحتملين إلى السوق واستثمارات الشركات القائمة أو توسّعها.³⁰ والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي غالباً ما لديها الإمكانية الكبرى لنمو العمالة، تكون عادةً الأكثر حساسية لهذا الافتقار إلى الاستقرار.³¹

أدى الافتقار إلى الاستثمار الخاص، إلى جانب القدرة التنظيمية غير الفعالة لمعظم البلدان العربية، إلى كبح ظهور قطاع خاصٍ تنافسي قادر على خلق فرص عمل بين شباب اليوم.³² وزادت الإصلاحات الهيكلية في التسعينيات الماضية من دور الاستثمار الخاص في الاقتصاد، لكن الاستثمار العام غير المنتج ما زال مهيمناً. فنسبة الاستثمار الخاص إلى العام توسّعت بمقدار النصف تقريباً من الثمانينيات إلى التسعينيات، لكنها لا تزال متخلفة كثيراً عن النسب في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفي شرق آسيا.³³ ويميل الاستثمار الخاص نحو مشاريع صغيرة ومتوسطة جديدة، أو إلى شركات كبيرة. وثمة أدلة تجريبية محدودة على أن الشركات الصغيرة والمتوسطة مصدر مهم للعمل أو النمو، وأن نموّ الإنتاجية في الشركات الكبيرة صغير أو سلبي.³⁴ وتوجه أي استثمارات موجودة نحو العقارات والصناعات الاستخراجية.³⁵ وقد عرقلت هذه التشوّهات الاستثمارية أيّ توسّع حقيقي في القاعدة التصنيعية للمنطقة خلال السنوات الـ20 الماضية.

ويمثّل إمكان الحصول على انتماء عقبية رئيسية لتنمية القطاع الخاص. فالحصّة النسبية للشركات العربية المبلّغة عن صعوبات مع الائتمان 39 في المئة، وهي ثاني أعلى حصّة في العالم؛ وحصّة الشركات المستخدمة المصارف لاستثمارات التمويل هي 7 في المئة، الأدنى في العالم.³⁶ وتواجه الشركات الصغيرة هذه التحديات على نحوٍ غير متناسب.³⁷ فالمصارف العامة تنزع إلى الهيمنة على الأنظمة المصرفية؛ محبّدة الشركات الكبيرة الراسخة، وعاكسة صورة سلوك المستثمرين من القطاع الخاص.³⁸

وهناك قيود مؤسسيةٍ آخر وهو الإجراءات الإدارية الرتيبة التي يتعيّن على الشركات الخاصة أن تتعامل معها عند

الشكل 2.3 بطالة الشباب (في المئة من إجمالي القوى العاملة من الفئة العمرية 15-24، تقدير منظمة العمل الدولية المنمذج)، 1991-2013



المصدر: World Bank 2015b.

بين أفراد يشاركون بعد التخرج في برامج في مركز للتدريب المهني تبلغ تقريباً نصف المعدلات بين المتخرجين الآخرين (شكل الملحق 2 أ.8). فالشباب الذين يخضعون لتدريبٍ أوسع نطاقاً أقل عرضةً للبطالة بعد ذلك.⁵⁵

تتطلب معرفة الفوائد التي يمكن أن يُحدثها التدريب المهني بين العمال الشباب إزالة عقبتين هما الاهتمام المحدود الواضح من المجتمع الدولي في دعم هذه الجهود، والوصمة المرتبطة بالتدريب المهني في أوساط الجمهور العربي الذي يرى أن التدريب المهني مرغوب فيه أقل من خياراتٍ تعليميةٍ أخرى.⁵⁶

ثمة مقارنة للتغلب على هاتين العقبتين هي تشجيع الباحثين في جميع أنحاء المنطقة على استكشاف التأثيرات وأفضل الممارسات للتدريب المهني. وغالباً ما تُثبت برامج زيادة الأعمال، مثل برنامج منظمة العمل الدولية «تعرف على عالم الأعمال»، أنها مصادر محتملة لخلق الوظائف.⁵⁷ وكثيراً ما تتطوّر هذه البرامج على تنسيق مع القطاع الخاص وتُركّز على توفير مهارات تساعد الشباب على البدء بأعمال تجارية؛ غير أنّ الأدلة على نجاحها ضئيلة وتكاد ألاّ تبعث على الاطمئنان. ولم يجد تقييم حديث العهد لمبادرات في زيادة الأعمال أُديرت عبر برنامج تدريب مهني في المغرب أي دليل على تأثير إيجابي؛ حيث لم تحصل هذه المبادرات إلا على 2-10 في المئة فقط من الإقبال المتوقع.⁵⁸ وتُظهر بيانات «مشح الانتقال من المدرسة إلى العمل» نتائج مماثلة - فقط 4 في المئة من الرياديين الشباب في الأردن و 15 في المئة في فلسطين ذكروا أنهم استفادوا من أي نوع من التدريب خلال الأشهر الـ 12 الماضية.

البنية التحتية - أموالٌ تُنفق بشكلٍ جيد

للاستثمار في البنية التحتية قدرةٌ على خلق فرص مهمة للتوظيف قصيرة المدى بين الشباب العرب. ويمكن لاستثمار مليار دولار إضافي في البنية التحتية خلق أكثر من 100 ألف وظيفة قصيرة الأجل في شركات العمالة الكثيفة.⁵⁹ وإذا نُفذت هذه البرامج بشكلٍ صحيح، فإن من شأن فوائدها على المدى الطويل أن تُعزّز أيضاً نوعية البنية التحتية العامة؛ وهو تحدٍ رئيسي يواجهه البلدان العربية. على وجه الخصوص، يمكن للتحسينات في شبكات النقل، التي غالباً ما تكون تركيزاً رئيسياً لهذه الأنواع من التخلّلات، أن تكون مفيدة بشكلٍ خاص للرجال والنساء في المناطق الريفية، لأنّ من شأنها توسيع فرصهم الاقتصادية بزيادة إمكانية وصولهم إلى الأسواق.⁶⁰

5.3

سياساتٌ يمكن أن تساعد أسواق العمل في المنطقة العربية

برامج سوق العمل - مسكّنات، لكن ليس أكثر من ذلك بكثير

يمكن لسياسات سوق العمل النشطة القيام بدورٍ مهم في تمهيد طريق انتقال الشباب إلى سوق العمل. ويُمكن للبرامج ذات الصلة، مثل الإرشاد المهني والخدمات المطابقة، أن تساعد على التخفيف من التحدّيات التي يواجهها الشباب بعد تركهم النظام التعليمي؛ بما في ذلك التعويض عن ضعف شبكات الأمان الاجتماعي للمتعلّمين، والمساعدة في دعم زيادة الأعمال بين الشباب.⁵⁰

غالباً ما يُنظر إلى برامج التدريب المهني على أنها وسيلة فعالة محتملة من حيث التكلفة لمعالجة تشغيل الشباب. وغالباً ما تُعطى كدليل على قيمة هذه النظم تلك التفاوتات في معدلات بطالة الشباب في أوروبا بين بلدان لديها نظمٌ متطورة للتدريب المهني وأخرى لا توجد فيها هذه النظم.⁵¹ مع ذلك، وفي حين أنّ لبرامج التدريب المهني تأثيراتٍ إيجابية في نتائج العمل عبر أنواع عديدة من البلدان، لكنّ جستن فان دير شلويس وفان براغ وفيغابيرغ (2005) يستنتجون بعد استعراض التأثيرات أنّ ليس هناك سوى أدلة غير كافية على تأثيرها الإيجابي في زيادة الأعمال.⁵² ويبدو أنّ التدريب إبان العمل وبرامج القطاع الخاص لا العام أكثر فعالية.⁵³ لكنّ تحيّر الاختيار السلبي لهذه البرامج يُعقّد هذه الاستنتاجات. في غضون ذلك، لا تزال الأدلة في العالم العربي محدودة.⁵⁴ فقد وجدت دراساتٌ حديثة العهد في المغرب أنّ معدلات البطالة

الخليجي الغنية بالموارد مصدر رئيسي لعائدات التصدير (التحويلات) والوظائف لبلدان عربية أخرى. مع ذلك، وخلال أعوام 1990-2010 وصل عدد العمال المهاجرين في بلدان مجلس التعاون الخليجي المتقوية للعمال إلى أكثر من الضعف، في حين انخفضت حصة العمال المهاجرين من بلدان عربية مرسلية للعمال من النصف تقريباً إلى الثلث فقط.⁶³ هكذا، وفي حين أن من طبيعة العمال العرب في بلدان مجلس التعاون الخليجي أن يكونوا أكثر مهارة، وهو ما يعكس على الأرجح هجرة رأس المال البشري من البلدان الأفقر في المنطقة، لم يزد عدد الوظائف للعرب بالسرعة نفسها لعدد الوظائف لغير العرب.⁶⁴

لتحديد نهج جديدة بشأن توسيع فرص العمل للمهاجرين العرب داخل المنطقة إمكانية كبيرة للمساعدة على تحسين تحديات العمالة في أكثر بلدان المنطقة فقراً. والأرجح أن تقييد برامج جانبي الطلب والعرض عمالاً أكثر نضجاً وذوي خبرة أكبر، أكثر مما تقييد الشباب. مثلاً على ذلك، يستكشف محمد علي مرواني (2014) وقع السياسات الليبرالية على العمالة المبنية على عقود في البلدان المتقوية للعمال؛ ويُدلّل على أن مثل هذه الإصلاحات قد تكون أكثر جدوى من إصلاحات أخرى في سوق العمل؛ لأن الأولى مرتبطة بتكاليف سياسية واجتماعية وثقافية أقل في البلدان المضيفة، ويمكن أن تحدّ من هجرة الأدمغة فيما تُوفّر فرصاً جديدة

على الرغم من التركيز الدولي على الشركات الصغيرة والمتوسطة كمصدر لنمو العمالة، لا يزال إمكان حصولها على الائتمان ضيقاً، مع فجوة تمويلية مقدّرة بنحو ملياري دولار أميركي؛⁶¹ حيث أن منتجات قليلة تعرضها مؤسسات مالية تُلبّي احتياجاتها. وتُظهر أدلة من لبنان والمغرب أن الشركات الصغيرة والمتوسطة تقتصر عن طيب خاطر، إذا كانت هذه المنتجات تُلبّي الاحتياجات.⁶² تشهد السنوات الخمسة عشر الماضية توسعاً متسارعاً في إمكان الحصول على التمويل البالغ الصغر في العالم العربي. فخلال أعوام 2000-2009، ازداد عدد مقترضي التمويل المتناهي الصغر في تونس بأكثر من 35 ضعفاً (الشكل 3.3). لكن على الرغم من التفاؤل الأولي الكبير، تتعرّ معظم هذه البرامج بسرعة. فاعتباراً من عام 2009، كانت تونس واليمن البلدين الوحيديين اللذين لديهما أي مستقبلي مرجح لبرامج التمويل المتناهي الصغر.

التكامل الإقليمي لسوق العمل

يُعدّ تكامل سوق العمل أمراً مهماً للعالم العربي منذ فترة طويلة. وعلى وجه الخصوص، فإن العمالة في بلدان مجلس التعاون

البنار 2.3 سياسات سوق العمل النشطة: واعدة لكن لا تُنتج وظائف طويلة الأجل

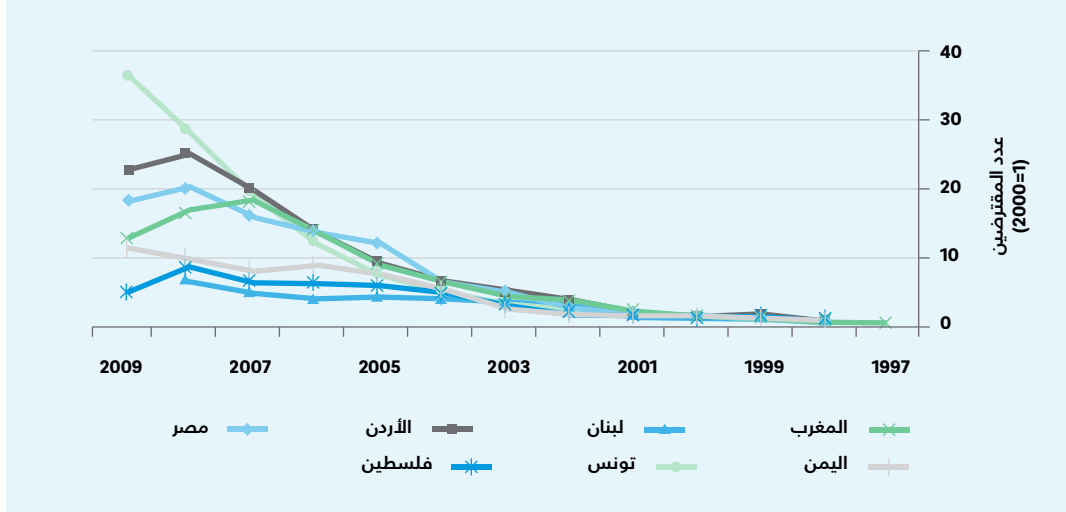
جرّبت حكومات في جميع أنحاء العالم سياسات سوق العمل النشطة لمساعدة شبابها الباحثين عن عمل على الانضمام إلى سوق العمل. والكثير من هذه السياسات متكاملة، بما فيها التدريب، وبرامج الأشغال العامة، ودعم الأجر، وخدمات التوظيف. تُنفذ بعضها الحكومة المركزية وحدها، ويُتيح بعضها الآخر دوراً للقطاع الخاص. وكانت هذه السياسات في أوقات الأزمات الاقتصادية فعالة لكنها أثبتت عدم ملائمتها في تشجيع نمو الوظائف بعيدة المدى في القطاع الخاص. فخلال العقد الأول من هذا القرن، مُول بعضها محلياً ودولياً؛ لكن طوّقتها في المقام الأول جهات حكومية كان أكثرها من أحد نوعين.

إعتمد الأول على وكالات للتوظيف غالباً بالتضافر مع برامج تدريبية، مثل الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات التي مُولت دولياً وعملت كالمزود المحتكر لخدمات سياسات سوق العمل النشطة في المغرب. وكانت الوكالة نموذجاً حياً لهذه البرامج. فقد واجهت اختناقات عديدة بما في ذلك رجال أعمال جدد وجدوا صعوبة في الحصول على ائتمان، وبرامج توظيف مدعومة مالياً لم تستمر إلى ما بعد فترة الدعم، وبرامج تدريب مهني لم تعلم مهارات مفيدة، وخدمات توظيف وضعت مرشّحين متعلمين في وظائف لعمال غير مهرة. واشتمل النوع الثاني على برامج النقد مقابل العمل التي كان هدفها المباشر خلق وظائف، لكن مع هدف ثانوي لنقل المهارات إلى المشاركين في البرنامج بغية تعزيز قابليتهم الطويلة الأمد للتوظيف. تتطلب استراتيجيات العمالة الوطنية مع سياسات سوق العمل النشطة إصلاحاً. فتللك الموجودة في الجزائر ومصر والأردن وفلسطين وتونس تميل إلى الاعتماد بشكل كبير على

نهج من نوع السياسات النشطة التي قد تساعد على مواجهة التحديات في المدى القصير، لكن ليس على سياسات متعمدة لخلق فرص العمل وإصلاح التعليم. وأظهرت تجربة عشوائية خاضعة للمراقبة بشأن سياسات سوق العمل النشطة في اليمن - مشروع الأشغال العامة الكثيفة العمالة - أن البرنامج فعّال في توليد فرص عمل قصير المدى للمشاركين فيه، لكن ليس في توليد تحسينات لقابلية التوظيف على المدى الطويل. إن استراتيجيات التوظيف الوطنية، المدعومة بسياسات نشطة لسوق العمل، تتطلب إصلاحاً. فهذه الاستراتيجيات في الأردن والجزائر وتونس وفلسطين ومصر تميل إلى الاعتماد بشدة على نهج نوع السياسات النشطة لسوق العمل التي قد تساعد على تجاوز تحديات قصيرة الأجل، لكنها ليست سياسات مدروسة تهدف إلى خلق الوظائف والإصلاح التعليمي. وأظهرت تجربة ضبط عشوائية للسياسات النشطة لسوق العمل في اليمن - وهي مشروع أشغال مكثف العمالة - أن البرنامج فعّال في خلق فرص عمل قصيرة الأجل للمشاركين فيه، لكن ليس في خلق تحسينات طويلة الأجل لقابلية التوظيف.

وفي حين أن لدى بلدان عربية عدّة - الخمسة أعلاه، بالإضافة إلى سورية ولبنان والمغرب واليمن - سياسات نشطة لسوق العمل تُديرها منظمات غير حكومية وجهات مانحة، غير أن معظم هذه البرامج تفتقر إلى ميزات التصميم المرتبطة بالنجاح بين برامج مماثلة في سياقات أخرى. هكذا تفتقر إلى التنسيق بين منفذي البرامج والحكومة؛ ولا تعكس نهجها بشأن التدريب في سوق العمل أفضل الممارسات الدولية؛ وليست مصممة جيداً للنساء والرجال الأقل تعليماً؛ وتفتقر أكثريتها إلى أي آلية رسمية للإبلاغ عما تعلمه الفرد كجزء من البرنامج؛ وعدد قليل منها لديه أي رصد أو تقييم.

الشكل 3.3 النمو في الحصول على تمويل متناهي الصغر



المصدر: حسابات فريق التقرير باستخدام بيانات «مكس ماركت» وبيانات الصندوق الاجتماعي للتنمية 2011.

الإطار 3.3 جميل واين: رواد الأعمال في مجال التكنولوجيا في البلدان العربية

في دراسة عام 2013 عن التحديات التي تواجهها الشركات الناشئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، استقصى مختبر ومضة للأبحاث أكثر من 700 شركة، نصفها تقريباً في مجال التكنولوجيا. وصنفت الدراسة شركات بأنها تلك العاملة في تطوير البرمجيات وخدماتها، أو خدمات التجارة الإلكترونية وعبر الإنترنت، أو الألعاب، أو خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية و «الهواتف الجوالة».

الحجم: كانت هذه الشركات صغيرة نسبياً، لديها ما معدله 15-20 موظفاً.

التحديات: أشار 30 في المئة من رواد الأعمال في مجال التكنولوجيا إلى أن الحصول على استثمارات كان تحدياً لهم. حصلت نسب كبير من شركات التكنولوجيا

على إمكانية للوصول إلى موارد مهمة مثل الاستثمار الملاكي¹ (28 في المئة)، والحضانة (24 في المئة)، ورأس المال الاستثماري (17 في المئة) أفضل من إمكانية الشركات التي لا تعمل في مجال التكنولوجيا المستقصة. لكن 8 في المئة فقط حصلت على بعض التمويل من مصارف تجارية.

تحسينات مقترحة لإفادة الشركات التكنولوجية الناشئة

زيادة فرص الحصول على رأس المال: أشار الرياديون إلى تحديات في الحصول على استثمار. ومن الممكن لمجموعة كبرى من رأس المال، تضم أنواع ومصادر تمويلية مختلفة، أن تساعد على تحسين فرص الحصول على التمويل.

تسهيل الوصول إلى الأسواق: أشارت شركات عديدة إلى مواجهة تحديات في إيجاد شركاء للمساعدة على التوسع في الخارج، فضلاً عن تكاليف عامة وعقبات قانونية.

تعزيز الاندماج: كان تمثيل المرأة منخفضاً في شركات التكنولوجيا؛ ويشير هذا النقص في الإندماج إلى أن تمكين التنوع في التعليم وبين الجنسين يمكن أن يساعد على توسيع مجموعة الابتكار.

في دراسة عام 2013 عن التحديات التي تواجهها الشركات الناشئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، استقصى مختبر ومضة للأبحاث أكثر من 700 شركة، نصفها تقريباً في مجال التكنولوجيا. وصنفت الدراسة شركات بأنها تلك العاملة في تطوير البرمجيات وخدماتها، أو خدمات التجارة الإلكترونية وعبر الإنترنت، أو الألعاب، أو خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية و «الهواتف الجوالة».

لمحة عن رواد الأعمال

يكون رواد الأعمال في مجال التكنولوجيا غالباً أصغر سناً بقليل، وذوي إمكانات أكبر للحصول على تعليم عالٍ، وأصحاب خبرة عملية أو أكاديمية أقل بقليل خارج أوطانهم، وعاملين في أحيان أكثر مع مؤسسين مشاركين، ومرجحاً أن نسبة الرجال بينهم أكثر مما هي بين نظرائهم غير التقنيين. العمر: كان لأكثر من نصف شركات التكنولوجيا المستقصة مؤسسون متوسّط عمرهم نحو 30 عاماً عندما تأسست الشركة.

الجنسان: كان لغالبية شركات التكنولوجيا مؤسسون ذكور؛ فيما كانت نسبة الإناث من رواد الأعمال 16 في المئة فقط.

التعليم: كان جميع رواد الأعمال في مجال التكنولوجيا تقريباً الذين شملهم الاستقصاء يحملون درجة بكالوريوس على الأقل عندما بدأوا شركاتهم.

آفاق التوسع: في السنة المقبلة أو السنتين المقبلتين، كان 70 في المئة من رواد الأعمال في مجال التكنولوجيا المشمولين في الاستقصاء يُخطّطون لفتح مكاتب جديدة، إما في بلدان أخرى وإما في بلدان يعملون فيها أصلاً. وكان كثيرون يأملون

المصدر: جميل واين، رئيس مختبر الأبحاث في مؤسسة ومضة (<http://ar.wamda.com>).

1. مصطلح يُطلق على التمويل أو الاستثمار في الشركات الناشئة.

للمتخرجين العرب.⁶⁵ ويسعى هوكمان وأوزدين (2002) إلى برهنة أن هذا النوع من الحراك العمالي المؤقت أمر مرغوب فيه على نحو متبادل للبلدان المرسل والمستفيدة.

ضرورة النهوض ببيئة الأعمال

(يُوفّر الإطار 3.3 معلوماتٍ عن بعض التحدّيات التي تُواجه رواد الأعمال في شركات التكنولوجيا الناشئة).

سيتطلّب إصلاح بيئة الأعمال تغييرًا جوهريًا في كيفية عمل اقتصادات البلدان العربية؛ مع مواصلة هذه البلدان إدخال تحسيناتٍ في بيئة الأعمال المحلية. على سبيل المثال، طُبّق نحو 20 إصلاحًا مناصرًا للأعمال بين حزيران/يونيو 2010 وأيار/مايو 2011؛ وأجرت 13 دولةً عربية تغييرًا سياسيًا واحدًا على الأقل. لكن لأن الإصلاح الفعّال سيتطلّب تغيير التصوّرات المحلية والدولية للعلاقات بين الحكومات والمؤسسات الاقتصادية، يُرجّح أن تستلزم هذه الإصلاحات تحولاتٍ رئيسيةً في الاقتصاد السياسي. وفي حين أن بعض البلدان العربية، كتلك الموجودة في مجلس التعاون الخليجي، عالجت هذا التحدّي بمهارة، فإنّ من غير الواضح أن الدروس المستفادة قابلةً لنقلها إلى بلدانٍ أخرى تحتاج إلى الإصلاح.⁶⁷

يمكن أن يكون لتحسين بيئة الأعمال أثرٌ إيجابي في أسواق العمل. فرجال الأعمال العرب ما زالوا يواجهون تكاليف تنظيمية عاليةً نسبيًا في بدء وإدارة أعمالهم، وحماية الملكية الفكرية لديهم أقلّ ممّا لدى المنافسين في جميع أنحاء العالم، ويواجهون عدم إنصافٍ كبيرًا في كيفية تنفيذ السياسات.⁶⁶ ويبيّن لوكو وضيوف (2009)، مستخدمين بياناتٍ من بلدان المغرب العربي، أن الإصلاحات في بيئة الأعمال، فضلًا عن إصلاحاتٍ لجذب استثمارٍ أجنبيٍّ مباشرٍ وخفض الإنفاق العام، مهمّةٌ لنموٍ إنتاجيةٍ كليةٍ العوامل.

الهوامش

- 1 .World Bank 2015b
- 2 مثلاً، أنظر، World Bank 2008; Valverde and others 1995; World Bank 2008. see El-Haichour 2005;
- 3 .UNDP 2003
- 4 .Földvári and van Leeuwen 2010; Benaabdelaali, Hanchane, and Kamal 2012
- 5 .For example, World Bank 2008
- 6 .World Bank 2008
- 7 تُجرى هذه الاختبارات منذ عام 1995 ؛ وشارك في جولة عام 2011 13 بلدًا من المنطقة العربية. ويجري اختيار عشوائي لطلاب في الصف الثامن ويمتحنون بأسئلة في الرياضيات والعلوم؛ منتقاة من مجمع مشترك لكنها تتناسب مع المناهج المدرسة في مدارس ذلك البلد. وبيانات الاتجاهات في الدراسة العالمية للرياضيات والعلوم (TIMSS) مصدر أساسي للمعلومات المقارنة عن تفاوت الإنجاز في المنطقة العربية. يُوصف التحصيل العلمي للطلاب وفقًا لمقاييس التقييم التالية: مستوى الأداء الدولي المتقدم (نقاط الحد الأدنى 625)، ومستوى الأداء الدولي العالي (550)، ومستوى الأداء الدولي المتوسط (475)، ومستوى الأداء الدولي المتدني (400).
- 8 .Salehi-Isfahani 2012; World Bank 2008
- 9 .Salehi-Isfahani 2014
- 10 .Assaad, Salehi-Isfahani, and Hendy 2014
- 11 .World Bank 2012
- 12 .Chaaban 2013
- 13 .Clark, Ramsbey, and Adler 1991
- 14 .Cuberes and Teignier 2012
- 15 .UNDP 2005
- 16 .WEF 2012
- 17 .Dhillon and others 2009
- 18 .European Commission 2010
- 19 .ILO 2012b
- 20 .Dhillon and others 2009
- 21 .UN ESCWA 2014b
- 22 .ILO 2015
- 23 .Angel-Urdinola and Tanabe 2012
- 24 .Ghayad 2013
- 25 .World Bank 2015b
- 26 .ILO 2012b
- 27 .ILO 2012b
- 28 .World Bank 2013c
- 29 .Chaaban 2013
- 30 .James 2009
- 31 .World Bank 2008
- 32 .World Bank 2009
- 33 .Sala-i-Martin and Artadi 2003
- 34 .Chaaban 2013; Jelili 2013
- 35 .Chaaban 2013
- 36 .IMF 2014a
- 37 .World Bank 2009
- 38 .Ersel and Kandil 2006
- 39 .Bhattacharya and Wolde 2010
- 40 .Bhattacharya and Wolde 2010
- 41 .World Bank 2009
- 42 .World Bank 2012
- 43 في Nabli 2007؛ مثلاً Nabli and Végonzonès-Varoudakis 2007.
- 44 .Nabli and Keller 2002
- 45 .Hakura 2004
- 46 .Agénor and others 2007
- 47 .Angel-Urdinola and Kuddo 2010
- 48 .IMF 2014b

- .World Bank 2013a 49
- .Angel-Urdinola and Kuddo 2010; ILO 2013 50
- .Ryan 2001 51
- .See also Frick 2006; Rosholm, Nielsen, and Dabalén 2007 52
- .Friedlander, Greenberg, and Robins 1997; Kluve 2006 53
- تميل التحليلات الحالية للتدريب المهني في المنطقة إلى استخدام نماذج المدة لاستكشاف الارتباطات المتبادلة لآداء ما بعد التخرُّج، مثلًا 54
- .Montmarquette, Mourji, and Garni 1996 55
- .Bouarbat and Egel 2014 55
- .Masri and Wilkens 2011 56
- .WEF 2011 57
- .Bouarbat and Egel 2014 58
- .Estache and others 2013 59
- .World Bank 2013a 60
- .Stein, Goland, and Schiff 2010 61
- .Nasr and Pearce 2012 62
- .Marouani 2014 63
- .Awad 2007 64
- تُوفّر هذه الأنواع من العمالة المستجلبّة عادةً خدماتٍ مثل المحاسبة، والبناء، والهندسة، وتقنية المعلومات، والخدمات القانونية (Cattaneo and Walkenhorst 2010) 65
- .World Bank 2012 66
- .World Bank 2009 67