

يُمنع نشره منعا باتا حتى الساعة ٨
مساءً بتوقيت غرينتش من يوم الخميس
٨ تشرين الأول ٢٠١٥

الاتجاهات العالمية لاستخدام الشباب ٢٠١٥

زيادة الاستثمار في وظائف لائقة للشباب

قسم سياسات الاستخدام

مكتب العمل الدولي، جنيف

شكر وتقدير

أعدت التقرير سارة إيلدير من برنامج استخدام الشباب التابع لقسم سياسات الاستخدام في منظمة العمل الدولية باستثناء الفصل الخامس الذي صاغه جيانى روزاس. وقد أسهم في التقرير أشخاصٌ عديدون، ومنهم فالنتينا باركوتشي، وفاليا بورمبولا، ولورا بريوير، ومارسيلو كوتليه سيغوفيا، وإيكهارد إيرنست، وسمير خاتيوادا، ومايكي كلوغر، وماركو مينوكري، وسوزانا بوپرتو-غونزالز، ودوروثيا شميدت، وليلى شامتشييفا. كما قدم كلٌّ من يونكا غوربوزر وماركو برينسيبي مساعدةً لا تقدر بثمن في معالجة البيانات. ويود أعضاء الفريق أن يتقدموا بالشكر لزملائهم في منظمة العمل الدولية على تعليقاتهم واقتراحاتهم المفيدة بشأن المسودة وهم ماثيو كوغنك وستيفن كابسوس وسانغيون لي ونيال أوهيغز ودوروثيا شميدت وستيفن توبين، بالإضافة إلى مدققين خارجيين مجهولين. وقد استفادت هذه الوثيقة استفادةً عظيمة من المدخلات الإضافية وعملية الإشراف التي أجراها كلٌّ من إياناتول إسلام رئيس فرع سياسات الاستخدام وأسواق العمل وآزيتا بيرار عوض مديرة قسم سياسات الاستخدام.

وتعتمد جودة التحليل الوارد في سلسلة تقارير "اتجاهات الاستخدام العالمية للشباب" على جودة البيانات المتاحة. وسنغتنم هذه الفرصة كي نشكر كافة المؤسسات المعنية بجمع معلوماتٍ عن أسواق العمل ونشرها، ومنها الوكالات الإحصائية الوطنية، وقسم الإحصاءات في منظمة العمل الدولية، وشراكة "عمل للشباب" بين منظمة العمل الدولية ومؤسسة ماستركارد. ونحن نشجع على جمع بياناتٍ إضافية على الصعيد الوطني ونشرها بهدف تحسين تحليل اتجاهات الاستخدام الواردة في التحديثات المستقبلية لهذا التقرير.

ويطيب لنا أن نعرب عن امتناننا لزملائنا في قسم التواصل والإعلام في منظمة العمل الدولية على تعاونهم ودعمهم المستمرين في جعل تقرير "اتجاهات الاستخدام العالمية" محط أنظار وسائل الإعلام في شتى أرجاء المعمورة.

أزمة استخدام الشباب تخف على الأقل على صعيد الاتجاهات العالمية...

في أعقاب فترةٍ من الازدياد السريع بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٠، استقر معدل بطالة الشباب عالمياً عند ١٣ في المائة بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٤. وفي الوقت نفسه، تراجع عدد الشباب العاطل عن العمل بمقدار ٣,٣ مليون عنه في ذروة الأزمة (من ٧٦,٦ مليون عام ٢٠٠٩ إلى نحو ٧٣,٣ مليون عام ٢٠١٤). كما أن نسبة الشباب من إجمالي العاطلين عن العمل تتراجع ببطء، حيث بلغت تلك النسبة ٣٦,٧ في المائة عام ٢٠١٤ مقارنة مع ٤١,٥ في المائة قبل ١٠ سنوات أي في عام ٢٠٠٤. وعلى الرغم من أن هذا المؤشر يمثل تحسناً بمرور الزمن، لم يشكل الشباب سوى سدس سكان العالم عام ٢٠١٤ (الأمم المتحدة، ٢٠١٤). ما يعني أن نسبة الشباب العاطل عن العمل من إجمالي العاطلين عن العمل تفوق كثيراً نسبة الشباب من إجمالي سكان العالم.

... ولكن الانتعاش لم يتحقق في جميع الدول، ولا يزال وضع كثيرٍ من الشبان والشابات يتأرجح بفعل الأنماط المتغيرة في عالم العمل.

نصّ تقرير اتجاهات الاستخدام العالمية للشباب ٢٠١٣ (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٣) على فرضية مفادها أنه "ليس من السهولة بمكان أن يكون المرء شاباً في سوق العمل اليوم" في سياق أزمة فرص العمل المستعصية، والطواير الطويلة للباحثين عن فرصة عمل، وازدياد ندرة فرص العمل المستقرة. وعلى الرغم من وجود مؤشراتٍ على أنباء طيبة أعلاه، يستمر عدم استقرار الوضع، ولا يزال المعدل العالمي لبطالة الشباب اليوم أعلى بكثير منه قبل الأزمة (١١,٧ في المائة في عام ٢٠٠٧). وعموماً، لا يزال ٤٢,٦ في المائة من الشباب الناشط اقتصادياً عاطلاً عن العمل أو يعمل ولكن يعيش في فقر. وفي مواجهة تلك الإحصاءات، تغدو الفرضية الواردة أعلاه منطقية.

وفي مناطق آسيا والشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تفاقمت معدلات بطالة الشباب بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٤. وبالنسبة للاقتصادات المتقدمة، تحسّن معدل بطالة الشباب خلال الفترة ذاتها. ولكنه تجاوز في عام ٢٠١٤ نسبة ٢٠ في المائة في ثلثي البلدان الأوروبية، كما كان ٣٥,٥ في المائة من الشباب العاطل عن العمل يبحث عن عملي منذ أكثر من عام. أما في وسط وجنوب شرق أوروبا (خارج الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وإفريقيا جنوب الصحراء، فقد أبدت

^١ تعتبر التقديرات العالمية والإقليمية الواردة في هذا التقرير أن الشباب هم الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ عاماً. ولا تزال الفروق قائمةً في سبل تعريف وقياس برامج الإحصاء الوطنية للشباب، وثمة توجهٌ متنامٍ لزيادة الحد الأعلى للعمر بما يعكس وبشكلٍ أفضل تحسن التحصيل العلمي وتأخر الالتحاق بسوق العمل إلى ما بعد سن ٢٤ عاماً. ولهذا السبب، تُعرّف مسوح الانتقال من المدرسة إلى العمل التي أجرتها منظمة العمل الدولية كأساسٍ للنقاش حول الشباب في الاقتصادات النامية في الفصلين الثالث والرابع الشباب بأنهم من تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٩ عاماً. وسن الشباب محدّدٌ بالنسبة لكل شكلٍ وجدول في الملاحظات.

معدلات بطالة الشباب اتجاهاً نحو الانخفاض على المديين المتوسط والقريب. وفي جميع المناطق، أصبح استقرار آفاق التطور الوظيفي مشكوكاً فيه بازدياد، ولكن الوضع أكثر سوءاً في البلدان المتقدمة حيث كان العمل في القطاع المنظم بموجب عقدٍ دائمٍ فيها هو المعيار السائد في السابق. وفي الاقتصادات المتقدمة، تراجعت نسبة الشباب العاملين بدوامٍ مؤقتٍ أو جزئيٍّ لأنهم لم يعثروا على عملٍ بدوامٍ كاملٍ عنها في ذروة الأزمة، ولكن على المدى البعيد سيزداد هذا الاتجاه مع ازدياد نسبة الشباب المقبلين على العمل بدوامٍ جزئيٍّ أو مؤقتٍ لأنهم يدرسون في الوقت عينه.

وفيما تبدو الآفاق بالنسبة للشباب الداخل إلى سوق العمل اليوم أكثر إيجابيةً بقليلٍ منها بالنسبة للداخلين إليه على مدى السنوات الخمس السابقة، يجب ألا نستبعد الأذى طويل الأمد الذي لحق بفئاتٍ عانت من فتراتٍ طويلةٍ من البطالة أو اضطرت إلى القبول بفرص عملٍ متدنية المستوى في أوقاتٍ كان الطلب فيها على اليد العاملة منخفضاً. ولا يزال الشباب في كثيرٍ من البلدان يعاني من آثار الأزمة الاقتصادية و/أو تدابير التقشف التي فرضت لمواجهة. ويُعتبر العثور على عملٍ في هذه البلدان، لاسيما عمل بدوامٍ كاملٍ، بالنسبة لشبابٍ لا يتمتع بأي خبرةٍ عملٍ كفاحاً مضمناً يستغرق وقتاً طويلاً (انظر الأقسام ٣-٢، ٤-٢، ٥-٣).

تعني الاستفادة من العائد الديمغرافي في الاقتصادات النامية تمكين العمال الشباب من الهروب من براثن الفقر.

لا يزال العمال الشباب في البلدان النامية يعانون من الفقر الناجم عن عدم انتظام عملهم وعدم وجود فرص عملٍ في القطاع المنظم وحمايةٍ اجتماعية. ففي عام ٢٠١٣، كان ٣٧,٨ في المائة من العمال الشباب في البلدان النامية يعيشون على أقل من دولارين يومياً. إذن، يبلغ عدد العمال الشباب الفقراء في العالم ١٦٩ مليون شاباً وشابة. ويرتفع هذا الرقم إلى ٢٨٦ مليون إذا أخذنا بعين الاعتبار الشباب الذين يعيشون قرب خط الفقر (على أقل من ٤ دولارات يومياً).

وفيما يُبدي توزع العمال الفقراء تحسناً كبيراً على مدى ٢٠ عاماً بين عامي ١٩٩٣ و ٢٠١٣، لا يزال ضعف ملايين العمال يمثل عائقاً أمام جني فوائد العائد الديمغرافي في كثيرٍ من البلدان ذات الدخل المنخفض. وكانت نسبة تواجد العمال الشباب في طبقة الفقراء المعدمين وطبقة الفقراء نسبياً أكبر بـ ١,٥ و ١,٢ مرة على التوالي منها بالنسبة للبالغين. ولكن نسبة تواجد البالغين في الطبقة الوسطى النامية والطبقات الأعلى أكبر.

وفي معظم البلدان منخفضة الدخل، يعمل ما لا يقل عن ثلاثة أرباع العمال الشباب في أعمالٍ غير منتظمة إما لحسابهم الخاص، أو ضمن عمل الأسرة، أو في أعمالٍ مأجورة متقطعة، أو أعمالٍ مؤقتة (غير متقطعة). ولا يزال تسعة من أصل كل عشر عمال شباب يعملون في الاقتصاد غير المنظم. وقد تحسنت هذه النسبة في البلدان ذات الدخل المتوسط تحسناً طفيفاً لتبلغ ثلثي العمال الشباب^٢.

^٢ الدول ذات الدخل المتوسط الأدنى وذات الدخل المتوسط الأعلى مجتمعة.

يطمح الشباب في جميع البلدان إلى الحصول على فرص عملٍ إنتاجية في القطاع المنظم تؤمن لهم أجراً لائقاً وأمناً نسبياً وظروف عملٍ جيدة. ولكن لسوء الحظ، لا يتمكن إلا عددٌ قليل جداً منهم من تحقيق طموحه، ما يعني أن فرص الاستفادة من العائد الديمغرافي في بلدانٍ تتمتع بأفضل الاحتمالات – في إفريقيا بشكلٍ رئيسي – تذهب أدراج الرياح بسرعة (انظر القسمين ٣-٥-٢ و ٣-٥-٣).

إن التحصيل العلمي في صفوف الشبان والشابات آخذٌ بالتحسن، وهو عاملٌ رئيسي يقف خلف تراجع مشاركة الشباب في القوى العاملة على المدى البعيد...

في غضون أكثر من عشرين عاماً أثناء الفترة ١٩٩١-٢٠١٤، تراجع عدد الشباب الناشط اقتصادياً – قوة العمل الشابة^٣ – بمقدار ٢٩,٩ مليوناً، بينما ازداد إجمالي عدد الشباب بمقدار ١٨٥ مليوناً. وقد أسفر ذلك عن تراجع معدل مشاركة الشباب في قوة العمل بمقدارٍ كبير بلغ ١١,٦ نقطة مئوية (من ٥٩ إلى ٤٧,٣ في المائة) خلال تلك الفترة. ومن العوامل الرئيسية الكامنة وراء هذا التراجع الحاد في معدلات مشاركة الشباب ميل الشبان والشابات إلى الالتحاق بالتعليم الثانوي والجامعي. وهذا التطور موضع ترحيب.

... ولكن لا يزال كثيرٌ من الشباب مستبعدٌ من النظام التعليمي، ما يضر بأفاق سوق العمل.

على الرغم من تحسن معدلات الالتحاق بالتعليم، من الأهمية أن نضع في اعتبارنا أن فوائد التعليم لا تشمل جميع الشباب وأن ملايين الشباب في البلدان منخفضة الدخل يتروكون المدرسة في سنٍ مبكرة من أجل العمل. واستناداً إلى بيانات مسحٍ حديث أجرته منظمة العمل الدولية عن الانتقال من المدرسة إلى العمل، ليس لدى ٣١ في المائة من الشباب في البلدان ذات الدخل المنخفض أي مؤهلاتٍ تعليمية على الإطلاق مقارنةً بستة في المائة في البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى وبأقل من ٢ في المائة في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى. وفي الوقت عينه، فإن التعليم الجامعي هو وحده الذي يعمل بمثابة ضمانٍ لحصول الشباب على عملٍ مأجور (ويُفترض أنه يجلب عوائد أكبر ولكن النقاش في القسم ٣-٥-٢ يشكك في ذلك). فقد تمكن ثلاثة أرباع خريجي الجامعات والمعاهد من العثور على عملٍ مأجور مقارنةً بأربعين في المائة فقط من خريجي المدارس الثانوية. وهكذا، يُعتبر الحصول على التعليم عنصراً إضافياً يسهم في تجزئة سوق العمل وعدم المساواة فيها.

واحتمال عدم حصول العمال الشباب في البلدان ذات الدخل المنخفض على تعليمٍ أكبر بثلاث مراتٍ منه في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى. وعواقب ذلك وخيمةٌ في إفريقيا جنوب الصحراء حيث لا يتمتع نحو ثلثي العمال الشباب بالمستوى التعليمي المطلوب للعمل بصورةٍ منتجة. ويؤثر عدم الحصول على التعليم بشكلٍ حاد على إنتاجية العمل وأجور العمال الشباب. ولذلك، ينبغي أن تركز أجندة التنمية ٢٠٣٠ على تحطيم حلقة انخفاض فرص الحصول على تعليمٍ وتدريب جيدين، وتدني معدلات استكمال التعليم

^٣ قوة العمل هي مجموع الأشخاص العاملين والعاطلين عن عمل.

وما ينتج عن ذلك من انخفاض الأجور المحتملة، فضلاً عن تجديد الالتزام والاستثمار في التعليم الجيد من مرحلة الروضة وحتى التعليم الجامعي^٤ (انظر القسمين ٣-٤ و ٣-٥).

لا يستغرق الانتقال من المدرسة إلى أول عملٍ فترةً طويلةً بالنسبة لمعظم الشباب، ولكن الانتقال إلى وظيفةٍ مستقرةٍ أو مُرضيةٍ يستغرق في المتوسط ١٩ شهراً.

تُعرقل أوجه القصور في نوعية فرص العمل المتاحة في معظم الدول النامية نجاح انتقال الشباب وتُشكل عائقاً كبيراً أمام التنمية الاقتصادية. وفي حين أن التنمية يجب أن تحقق مكاسب على صعيد نسب الشباب في فرص العمل المأجورة غير المتقطعة أو المؤقتة، فإن لعدم تحقق ذلك عواقب على أبعاد انتقال الشباب. وتُبين نتائج مسح الانتقال من المدرسة إلى العمل أن مسارات انتقال الشباب الأكثر حرماناً هي الأقصر، أي أنهم ينتقلون مباشرةً من المدرسة - هذا إن كانوا أصلاً يذهبون إلى المدرسة - إلى عملٍ غير منتظم وغير منظم من المرجح أن يبقوا فيه مدى الحياة. وحتى في البلدان المتقدمة، يجب عدم اعتبار فترة الانتقال القصيرة إلى أول عملٍ أمراً إيجابياً إن لم يقدّم هذا العمل أرضيةً جيدةً للانتقالٍ أوسع إلى وظيفةٍ مستقرةٍ ومُرضيةٍ عندما يغدو الشاب بالغاً.

وقد وُجد تحليل المسح المذكور والذي نظر إلى أبعد من أول وظيفةٍ نحو الحصول على عملٍ لائقٍ أو مستقرٍ ومحدّد من حيث الاستقرار والرغبة في البقاء فيه بأن الشباب يستغرق ١٩,٣ شهراً لاستكمال انتقاله في سوق العمل. وقد تمكن الشبان من استكمال انتقالهم بشكلٍ أسرع من الشابات (١٨,٩ و ١٩,٩ شهراً على التوالي). وثمة تناقضٌ أكثر لفتاً للأنظار وهو المستوى التعليمي للشباب. فخريج الجامعات والمعاهد يستكمل انتقاله في ثلث المدة التي يستغرقها الشباب الذي لم يحصل إلا على تعليمٍ ابتدائي (٩,٧ و ٢٩,١ شهراً على التوالي).

والشباب في إفريقيا جنوب الصحراء هم الأكثر احتمالاً للمراوحة في المكان ضمن مرحلة الانتقال عندما يصبحون بالغين. وبالنسبة لأولئك غير المحظوظين للحصول على وظيفةٍ لائقةٍ من أول محاولة، قد يستغرق الأمر ثلاث سنوات قبل أن يتمكنوا من استكمال انتقالهم. ويعيق ذلك هؤلاء الشباب من الاضطلاع بدورهم كاملاً كأعضاء منتجين في المجتمع، ما يهدد بدوره قدرة البلاد على النمو. ولذلك، ليس من المستغرب أن ٣٧ في المائة من الشباب المشارك في المسح في المنطقة أبدوا رغبتهم في الانتقال بصفةٍ دائمةٍ إلى بلدٍ آخر (انظر القسمين ٣-٤ و ٤-٥).

^٤ جددت جمهورية كوريا من خلال الاعتماد الأخير "إعلان إنشون" في المنتدى العالمي للتربية ٢٠١٥ الذي عُقد في مدينة إنشون التزامها بأجندة "التعليم بحلول عام ٢٠٣٠: نحو التعليم الجيد المنصف والشامل والتعلم مدى الحياة للجميع". وينسجم هذا الإعلان الذي يقوم على الإعلان العالمي حول التربية للجميع ١٩٩٠ وعلى إطار عمل دكاو ٢٠٠٠ مع الهدف الرابع المقترح في أهداف التنمية المستدامة: "ضمانُ التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع" وغاياته الموافقة له. لمزيد من المعلومات، انظر: <https://en.unesco.org/world-education-forum-2015/incheon-declaration>.

استخدام الشباب من أولويات السياسات

أصبح شباب اليوم الذين ترعرعوا في خضم التغييرات التكنولوجية السريعة والعمولة بارعون بالفعل في شق طريقهم في أزمنة لا يمكن التنبؤ بها. وأغلبهم لا يابه لما يُطلق عليهم من تسميات بأنهم "جيل ضائع"، أو "جيل يمر بأزمة"، أو بأي تسمية أخرى تدل على شعور بالنقص. فالنقص يعني النظر إلى الوراء، والشباب هم عكس ذلك كلياً، بل إن معظمهم اليوم مستعدٌ لصنع مستقبله بيديه ولكنهم مازالوا يتطلعون إلى أسرهم ومجتمعاتهم ومؤسساتهم وحكوماتهم لتمكينهم وضمان تزويدهم بأفضل ما يمكن لشق طريقهم نحو مرحلة البلوغ في بيئة تدعم تطلعاتهم وإمكاناتهم الإنتاجية.

وفي مؤتمر العمل الدولي الذي عُقد في حزيران/يونيو ٢٠١٢، اعتمد ممثلون عن الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والنقابات العمالية في الدول الـ ١٨٥ الأعضاء في منظمة العمل الدولية "دعوة للعمل" بشأن استخدام الشباب (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢).^٥ وعلى الرغم من ظهور بعض علامات الانتعاش المبدئية في أسواق عمل الشباب في الاقتصادات المتقدمة، لم تتراجع درجة إلحاح "دعوة العمل" لأنها جاءت استجابةً إلى الأزمة العالمية غير المسبوقة لاستخدام الشباب، بل على العكس من ذلك، نمت الدعوة في قوتها ونطاقها.

وتُعتبر قضية استخدام الشباب حالياً إحدى الأولويات السياسية الرئيسية في معظم البلدان في سائر المناطق. وهي تُترجم دولياً إلى وضع استراتيجية عالمية لاستخدام الشباب بغية إدراجها في أجندة التنمية ٢٠٣٠.^٦ ومع ازدياد عدد المشاريع الوطنية التي تُشارك فيها عدة قوى فاعلة ومؤسسات من القطاعين العام والخاص، يتجه التركيز الآن إلى إقامة شراكاتٍ من أجل تحقيق الاتساق بين السياسات والتنسيق الفعال بشأن استخدام الشباب (انظر القسم ٥-٤).

تُعتبر زيادة الاستثمار في فرص العمل اللائقة للشباب أنجع وسيلة لضمان تحقيقهم لطموحاتهم ومشاركتهم الفاعلة في المجتمع. وهو أيضاً استثمارٌ في رخاء المجتمعات وتحقيق تنمية شاملة ومستدامة.

ازداد اعتراف صناعات السياسات ومجتمع التنمية والأكاديميين على حدٍ سواء بأهمية الاستفادة من الإمكانيات التي يمثلها الشباب بالنسبة لأفاق النمو والتنمية المستدامة والتماسك الاجتماعي (انظر الإطار ١). وينبغي أن تهدف السياسات إلى رعاية الشباب اليوم. وهو استثمارٌ في مستقبل مجتمعاتنا. ويمكن عمل ذلك بالاستثمار في توفير تعليمٍ لهم بأعلى جودةٍ ممكنة، ودعم فرص تعلمهم وتدريبهم مدى الحياة بما يسهل تكيفهم مع التغييرات التكنولوجية وتغيرات سوق العمل، وتوفير الحماية الاجتماعية وخدمات فرص العمل

^٥ يمكن الاطلاع على النص الكامل لقرار عام ٢٠١٢ "أزمة استخدام الشباب: دعوة للعمل" على موقع منظمة العمل الدولية: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/texts-adopted/WCMS_185950/lang--en/index.htm.

^٦ اقترح استخدام "وضع وتنفيذ استراتيجية عالمية لاستخدام الشباب وتنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل التابع لمنظمة العمل الدولية" كألية تنفيذية لتحقيق الهدف الثامن من أهداف التنمية المستدامة وهو: "تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع". انظر:

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

لهم بصرف النظر عن نوع العقد المبرم معهم. ويجب التركيز على أكثر الشباب حرماناً، وضمان منافسةٍ عادلة كي يتسنى لجميع الشباب الطموح الحصول على فرص عملٍ إنتاجية بغض النظر عن خلفياتهم وطبيعة حرمانهم. ولكن الاستراتيجيات الفعالة هي التي تقربنا من تلك المشاريع الهادفة يجب أن تسير جنباً إلى جنب مع استراتيجية متكاملة لتحقيق النمو وخلق فرص العمل. ويناقش الفصل الخامس كوكبةً واسعة من سياساتٍ وبرامجٍ يمكن أن تعمل بمثابة استراتيجيةٍ حازمة ومنسقة وبعيدة الأمد للاستثمار في وظائف لائقة للشباب.

الإطار ١: لِمَ نركز على استخدام الشباب؟

تناقش منظمة العمل الدولية مسألة استخدام الشباب منذ أمدٍ بعيد في إطار أجندتها لتعزيز فرص العمل الإنتاجية الكاملة والعمل اللائق للجميع، وهي في ذلك ليست وحدها. وقد انصب التركيز على المكاسب التي يمكن تحقيقها اقتصادياً وتنموياً واجتماعياً بتعظيم إمكانات الشباب لبناء مستقبلهم (والمجتمع ككل) على أرضيةٍ صلبة من فرص العمل المنتجة. وعقب الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية، اشتدت "الدعوة للعمل" وانصب التركيز على أهمية مساعدة جيلٍ معرّض للخطر وعلى تكاليف التقاعس عن العمل.

وقد استفاد المجتمع الدولي من الاستثمارات الكبيرة في البحوث عن مواضيع تتصل بالشباب (الاستخدام، والتنمية، وتنمية المهارات، والتمكين، والصحة، والإدماج، والقيادة). وثمة أدلةٌ متزايدة تبرز على أن الاستثمار في الشباب، وبالتحديد عمالهم المنتجة وفرص عملهم، مهمٌ بالنسبة للنمو الاقتصادي، والصحة، والاضطرابات المدنية^١، والتركيب السكانية، والاستدامة البيئية، وبالتأكيد في تحقيق مستوياتٍ شخصية من السعادة والرضا عن الحياة (انظر على سبيل المثال فري وستوتزر ٢٠٠٢، وكامفيلد ٢٠٠٦). وبعبارةٍ أخرى، يمس استخدام الشباب سائر جوانب النمو والتنمية. والشباب السعيد هو من يملك خياراتٍ مثيرة للمستقبل. وكلما دفعنا الشباب نحو فرص عملٍ إنتاجية، تحسنت آمالنا في تعزيز روحهم الإيجابية وإحراز تقدمٍ نحو إطارٍ أوسع من التنمية الشاملة.

^١ مثال: بحثٌ سيفريست وآخرون (٢٠١١) وروبون وآخرون (٢٠٠٨) في آثار البطالة والشروط التعاقدية على الصحة والرخاء.

^٢ مثال: المؤسسة الأوروبية لتحسين الحياة وظروف العمل (٢٠١٢) ومنظمة العمل الدولية (٢٠١٥). جرى مؤخراً التشكيك في الصلة بين بطالة الشباب والاضطرابات المدنية في دراسةٍ مهمة أجرتها منظمة فيلق الرحمة (٢٠١٥). وتخلص التقرير إلى أن البطالة هي ليست وحدها ما يدفع الشباب إلى العنف السياسي، بل إحساسهم باليأس والإحباط والغضب الناجم عن الظلم نتيجةً لسوء الحكم.

٢-١) تنظيم التقرير

تُقَدِّم هذه النسخة من تقرير "اتجاهات الاستخدام العالمية للشباب" تحديثاً لأسواق عمل الشباب في جميع أنحاء العالم مع التركيز على استمرار عدم استقرار سوق العمل وعلى القضايا الهيكلية في أسواق عمل الشباب^٣. ويمهد الفصل الثاني الطريق بتقديم لمحةٍ عامة عن أسواق عمل الشباب على المستويين العالمي والإقليمي مع التركيز على تراجع مشاركة الشباب في سوق العمل ونسبة فرص عملهم وعلى تنوع نتائج البطالة. ويتناول الفصل الثالث استخدام الشباب كإحدى قضايا التنمية الاقتصادية مع التركيز على

^٣ النسخ السابقة من تقرير اتجاهات الاستخدام العالمية للشباب (٢٠٠٤، ٢٠٠٦، ٢٠٠٨، ٢٠١٠، ٢٠١١، و٢٠١٢، و٢٠١٣) متاحة على موقع منظمة العمل الدولية: www.ilo.org/trends.

التغييرات الكمية والنوعية التي يمكن أن تحدث عند تقوية مؤسسات سوق العمل لتعزيز انتظام فرص العمل بشكل أكبر. كما يبحث هذا الفصل في تراجع أعداد العمال الفقراء في صفوف الشباب وإن كانت ماتزال مرتفعة، واستمرار قصور استخدام الشباب العاملين في وظائف غير منتظمة، وعدم تطابق المهارات مع فرص العمل. وهو ينظر أيضاً إلى مفهوم العمالة غير القياسية في الاقتصادات المتقدمة أو النامية. أما الفصل الرابع فيتطرق إلى ازدياد تعقيد انتقال الشباب إلى سوق العمل. وأخيراً، يلفت الفصل الخامس النظر إلى خيارات السياسات للاستثمار في استخدام الشباب. وهو يؤكد على تحقيق التوازن بين مشاريع الاقتصاد الكلي والجزئي، ومعالجة العرض والطلب على اليد العاملة، وإبقاء الجوانب النوعية للاستخدام على الأجندة بقوة، وإقامة شراكات لتحقيق الاتساق بين السياسات والتنسيق الفعال بشأن استخدام الشباب.

٣-١) النتائج الرئيسية

هذا التقرير مكثف وممتلئ بالبيانات والمعلومات. ويهدف الملخص التالي إلى مساعدة القارئ في فهم النتائج والتحديات الرئيسية في اتجاهات أسواق عمل الشباب فضلاً عن القضايا الرئيسية من أجل استمرار تركيز السياسات على الاستثمارات لتعزيز استخدام الشباب.

اتجاهات أسواق عمل الشباب العالمية

- تستمر قوة العمل الشابة ومعدل مشاركة الشباب في سوق العمل في الانخفاض مع ازدياد معدلات الالتحاق بالتعليم. فبين عامي ١٩٩١ و٢٠١٤، تراجعت نسبة الشباب الناشط اقتصادياً (العاملين والعاطلين عن العمل) من إجمالي تعداد الشباب بمقدار ١١,٦ نقطة مئوية (من ٥٩ إلى ٤٧,٣ في المائة) مقارنةً بتراجع قدره نقطة مئوية واحدة في معدل مشاركة البالغين في سوق العمل.
- انخفضت نسبة العمال الشباب إلى إجمالي تعداد الشباب - نسبة العاملين ممن هم في سن العمل - بمقدار ٢,٧ نقطة مئوية بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١٤ (من ٤٣,٩ إلى ٤١,٢ في المائة). ويرتبط هذا التراجع ارتباطاً وثيقاً بازدياد معدلات الالتحاق بالتعليم.
- عقب فترة من الازدياد السريع بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١٠، استقر معدل بطالة الشباب عالمياً عند ١٣ في المائة بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٤، ومن المتوقع أن يزداد ازدياداً طفيفاً إلى ١٣,١ في المائة في عام ٢٠١٥. ولم يستعد هذا المعدل بعد مستوياته ما قبل الأزمة (١١,٧ في المائة عام ٢٠٠٧).
- تراجع عدد الشباب العاطل عن العمل من ٧٦,٦ مليون في ذروة الأزمة عام ٢٠٠٩ إلى زهاء ٧٣,٣ مليون عام ٢٠١٤.
- على الصعيد العالمي، بالكاد تغيرت نسبة بطالة الشباب إلى بطالة البالغين بمرور الزمن لتقف عند ٢,٩ مرة عام ٢٠١٤ (تراوحت بين ٢,٧ و٢,٩ مرة منذ عام ١٩٩٥).

الاتجاهات الإقليمية لبطالة الشباب، والمشاركة في سوق العمل، والعمول

- في عام ٢٠١٤، شهد الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أعلى معدل لبطالة الشباب (٢٨,٢ و ٣٠,٥ في المائة على التوالي)، بينما شهدت منطقة جنوب آسيا وشرق آسيا أدنى معدل (٩,٩ و ١٠,٦ في المائة على التوالي).
- بدأ معدل بطالة الشباب في الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي، وهي المنطقة الأشد تأثراً أثناء فترة الأزمة، بالتراجع اعتباراً من عام ٢٠١٢، إذ انخفض بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٤ من ١٨ إلى ١٦,٦ في المائة، ومن المتوقع أن يستمر اتجاهه الهابط ليصل إلى ١٥,١ في المائة عام ٢٠٢٠.
- ولكن كثيراً من الدول الأوروبية لم تشهد انتعاشاً بعد. فقد تجاوز معدل بطالة الشباب ٢٠ في المائة في ثلثي البلدان الأوروبية عام ٢٠١٤.
- انخفض معدل بطالة الشباب بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٤ في وسط وجنوب شرق أوروبا (خارج الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة (من ١٧,٤ إلى ١٧,٢ في المائة)، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (من ١٣,٥ إلى ١٣,٤ في المائة)، وأفريقيا جنوب الصحراء (من ١٢,١ إلى ١١,٦ في المائة). ولكنه ارتفع أثناء تلك الفترة في شرق آسيا (من ١٠,١ إلى ١٠,٦ في المائة)، والشرق الأوسط (من ٢٧,٦ إلى ٢٨,٢ في المائة)، وشمال أفريقيا (من ٢٩,٧ إلى ٣٠,٥ في المائة)، وجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ (من ١٢,٧ إلى ١٣,٦ في المائة). ولم يحدث أي تغيير على هذا المعدل في منطقة جنوب آسيا.
- إن الفوارق بين الجنسين في معدل بطالة الشباب ضئيلة على المستوى العالمي وفي معظم المناطق. ولكن معدل بطالة الشابات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يفوق معدل بطالة الشبان بمقدار ٢٢ و ٢٠ نقطة مئوية على التوالي.
- كان إجمالي معدل بطالة الشباب في البلدان ذات الدخل المرتفع في عام ٢٠١٤ أعلى بمقدار ٦,٥ نقطة مئوية منه في البلدان ذات الدخل المنخفض (١٦,١ و ٩,٦ في المائة على التوالي). ولكن معدل بطالة الشباب يبلغ الضعف تقريباً في الدول منخفضة الدخل عند تطبيق التعريف الموسع للبطالة^٨.
- يتناسب معدل بطالة الشباب طردياً مع مستوى التحصيل العلمي في مناطق آسيا والمحيط الهادئ، والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأفريقيا جنوب الصحراء. فاحتمال عدم عمل خريجي الجامعات والمعاهد في هذه المناطق الثلاث أكبر بمرتين إلى ثلاث منه بالنسبة للشباب الحاصل على تعليم ابتدائي فأدنى. أما في المناطق ذات الدخل الأعلى، فالشباب ذوي التعليم الأدنى هم الذين يواجهون أكبر التحديات في العثور على عمل.
- بلغت نسبة الشباب غير العامل وغير الملتحق بالتعليم أو التدريب ذروتها عام ٢٠١٠ في أعقاب الكساد العظيم في معظم الاقتصادات المتقدمة (٢٠١٢ بالنسبة للاتحاد الأوروبي). وقد بدأت هذه النسبة في

^٨ يُعرّف العاطلون عن العمل بأنهم الأشخاص الذين ليس لديهم عمل وقادرون على العمل وليس الأشخاص الذين ليس لديهم عمل وقادرون على العمل وبيحثون عن عملٍ بجدٍ ونشاط (انظر القسم ٣-٣).

الدول الأعضاء الـ ٢٨ في الاتحاد الأوروبي بالتراجع عن الذروة التي وصلت إليها وهي ١٣,١ في المائة عام ٢٠١٢ إلى ١٢,٤ في المائة عام ٢٠١٤.

- في عام ٢٠١٤، كان ٣٥,٥ في المائة من الشباب العاطل عن العمل في دول الاتحاد الأوروبي الـ ٢٨ يبحث عن عملٍ منذ أكثر من سنة، مقارنةً مع ٣٢,٦ في المائة عام ٢٠١٢.
- تُشكل البطالة بعيدة الأمد مصدر قلقٍ أيضاً في البلدان ذات الدخل الأدنى، ولكن فقط في أوساط الشباب القلائل الذين يستطيعون العيش وهم عاطلون عن العمل. فقد بلغت نسبة البطالة بعيدة الأمد في صفوف الشباب في أفريقيا جنوب الصحراء ٤٨,١ في المائة محتلةً بذلك المركز الثاني خلف منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (٦٠,٦ في المائة). وبحسب مستوى الدخل، فإن نسبة البطالة بعيدة الأمد في البلدان منخفضة الدخل أعلى بقليل مقارنة بالدول ذات الدخل المتوسط الأعلى (٤٣,٤ و ٤٠,٩ في المائة على التوالي).

الاتجاهات الإقليمية في استخدام الشباب

- في عام ٢٠١٤، تراوحت نسب العمال الشباب من إجمالي تعداد الشباب بين ٢٢,٥ في المائة في الشرق الأوسط و ٤٩,٢ في المائة في شرق آسيا. وتراجعت هذه النسبة في جميع المناطق بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٤ باستثناء أفريقيا جنوب الصحراء.
- عمِلَ ٢٠,٧ في المائة من العمال الشباب في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أدنى من ٣٠ ساعة أسبوعياً (دوام جزئي) عام ٢٠٠٠ مقارنة مع ٣٠,١ في المائة عام ٢٠١٣. وازدادت نسبة الشباب العاملين بدوام جزئي لأنهم لم يعثروا على عملٍ بدوامٍ كامل من ١٢,٢ في المائة عام ٢٠٠٧ إلى ١٧,١ في المائة عام ٢٠١٠ قبل أن تهبط إلى ١٤,٨ في المائة عام ٢٠١٣.
- تشهد غالبية البلدان الأوروبية اتجاهاً متزايداً في نسبة الشباب العامل في وظائف مؤقتة، إذ ارتفعت هذه النسبة في بلدان الاتحاد الأوروبي ارتفاعاً طفيفاً من ٤٠ في المائة في ٢٠٠٥ إلى ٤٣,٣ في المائة في ٢٠١٤.
- يمكن أن يُعزى العمل بدوام جزئي في الدول ذات الدخل المنخفض في المقام الأول إلى عدم انتظام ساعات أضعف العمال الشباب (العاملين لحسابهم الخاص وفي أعمال الأسرة)، فضلاً عن العمال المأجورين المنقطعين. وفيما كان ٢٣,٦ في المائة من العمال الشباب المأجورين في البلدان ذات الدخل المنخفض يعملون بدوام جزئي (مقارنةً مع ٢٠,٧ في المائة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)، بلغت نسبة العاملين بدوام جزئي في صفوف العاملين لحسابهم الخاص ٣٥,٩ في المائة.
- في عام ٢٠١٣، كان ٣٧,٨ في المائة من العاملين الشباب في البلدان النامية فقراء (١٧,٧ في المائة في فقرٍ مدقع و ٢٠,١ في المائة في فقرٍ نسبي).
- في عام ٢٠١٣، بلغ عدد العمال الشباب الذين كانوا يعيشون على أقل من دولارين يومياً ١٦٩ مليون شاباً وشابة. ويرتفع هذا الرقم إلى ٢٨٦ مليوناً إذا أخذنا بعين الاعتبار الشباب الذين يعيشون قرب خط الفقر (على أقل من ٤ دولارات يومياً).
- في معظم البلدان ذات الدخل المنخفض، كان ٦٦,٣ في المائة من العمال الشباب يعملون في وظائف هشة أما لحسابهم الخاص أو في أعمالٍ غير مأجورة لصالح الأسرة. كما عمل ٤,٣ في المائة من العمال

الشباب في أعمالٍ مأجورة متقطعة و ٢,١ منهم في أعمالٍ مؤقتة (غير متقطعة). وهذا يعني أن ٧٢,٥ في المائة من العمال الشباب كانوا يعملون في وظائف غير منتظمة مقارنة مع ٣٤,٥ في المائة وسطياً في سبع دول ذات دخلٍ متوسط أعلى و ٤١,٢ في المائة وسطياً في ثمان دول ذات دخلٍ متوسط أدنى.

آثار السياسات الرئيسية واستراتيجيات توسيع نطاق الاستثمارات في استخدام الشباب

- يجب أن تذكر استراتيجيات تعزيز استخدام الشباب بالتفصيل المزيج والتفاعل بين سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات العمل والتوظيف وغيرها من المشاريع التي تستهدف بالتحديد الشباب، لاسيما الأكثر حرماناً.
- تساعد السياسات التي تقدم حوافز ضريبية وتدعم تنمية البنى التحتية وتضع أنظمة مواتية للشركات العاملة في قطاعات ذات إمكانات توظيفٍ عالية في تحسين نتائج استخدام الشباب.
- يمكن زيادة الأثر الإيجابي للاستثمارات العامة على استخدام الشباب بضمان تمتع العمال الشباب بالمهارات المناسبة وتقديم الدعم لهم في مطابقتها مع فرص العمل. وفي هذا السياق، يعزّز ربط الاستثمار في البنية التحتية بسياسات سوق العمل فرص عمل الشباب كما ونوعاً.
- تساعد الحزم الشاملة لسياسات سوق العمل النشطة التي تستهدف الشباب المحروم في انتقالهم من المدرسة إلى العمل.
- تؤثر زيادة الاستثمارات العامة والمزايا الاجتماعية وسياسات سوق العمل النشطة على استخدام الشباب، خصوصاً على صعيد المشاركة في سوق العمل. وتبرهن الأدلة على أن الإنفاق العام على سياسات سوق العمل يحسن كثيراً نسبة الشباب العامل إلى إجمالي تعداد الشباب.
- يفضي تنفيذ سياساتٍ محدّدة ومشاريع هادفة لدعم انتقال العمال الشباب إلى الاقتصاد المنظم إلى نتائج أفضل إذا صُمّمت في إطار سياسات الاقتصاد الكلي وتضمنت مشاريع تهدف إلى تحسين الشروط القانونية والإدارية لأنشطة المنشآت التجارية، وإصلاحاتٍ للارتقاء بنوعية فرص عمل الشباب من خلال إعمال حقوقهم في العمل، وظروف عملٍ وحمايةٍ اجتماعية أفضل.
- لا بد من وجود خطط عمل وشراكاتٍ متناسقة لتوسيع نطاق السياسات والاستراتيجيات التي لها أثرٌ على فرص عمل الشباب كما ونوعاً.