



آثار الأزمات الإقتصادية على تنمية المهارات والقدرة التشغيلية لدى الشباب
في المنطقة العربية

الدكتورة ماري قعوار

منظمة العمل الدولية
المكتب الإقليمي للدول العربية
كانون الثاني/يناير ٢٠١٠

مقدمة

تتجلى المشكلة المشتركة في مختلف أنحاء المنطقة العربية في عدم توصل الإستثمارات في مجالي التعليم والتدريب إلى تحقيق النتائج المرجوة لجهة مستويات العمالة المنتجة. ويواجه الشباب حالة تحديات في الإنتقال من مرحلة التعليم الى مرحلة العمل، فيما غالباً ما تعاني الشركات من مشكلة العثور على أفراد ذوي المهارات اللازمة لتوسيع أعمال الشركة أو اعتماد التكنولوجيات الجديدة. ونشهد بالتالي حالات من ارتفاع نسبة البطالة بين العمال، أو من تركّز العمالة في مجالات منخفضة الإنتاجية مع تزامن في نقص اليد العاملة في الشركات. غير أنه لا يمكن حصر السبب في الفجوات على صعيد المهارات فحسب. فأوضاع سوق العمل، لا سيما الأجور السائدة، والهيكل الصناعي للإقتصاد والنمو السكاني وغيرها من العوامل الأخرى.

وفي الواقع، فإنه لمن المهم الإعتراف بأنّ تطوير المهارات يشكّل عنصراً حاسماً في تحقيق الأهداف الإقتصادية التي تحددها الدول. ويدرك العديد من الدول العربية هذه الحقيقة ولكنهم لم ينجحوا بشكل كامل في الإستفادة من الفرص الناشئة عن طريق مطابقة الطلب على اليد العاملة بمهارات جديدة وتهيئة القوى العاملة التي من شأنها أن تتكيف مع الظروف المتغيرة في سوق العمل.

وقد عكست الأزمة المالية والإقتصادية الحالية هذا الواقع. ففيما لا يزال نجهل الشكل الذي ستتخذه عملية الإنتعاش، ندرك تماماً أنّ انتعاش العمالة سيكون أبطأ¹. فمع انخفاض الطلب على الوظائف، كيلا نتحدّث عن فقدان فرص العمل، لا بدّ من تركيز اهتمام السياسات على الحاجة إلى إعادة التفكير في مقاربات تنمية المهارات والتوظيف في المنطقة. وتعدّ مسألة اعتماد الميثاق العالمي للوظائف المنبثق عن مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيو ٢٠٠٩ من إحدى أطر منظمة العمل الدولية. هذا ويستجيب الميثاق العالمي للوظائف لهدفين متلازمين يتلخّصان في: "(١) التخفيف من آثار الأزمة على العمال والشركات، وتسريع وتيرة انتعاش سوق العمل؛ و(٢) معالجة المشاكل الهيكلية أو "أزمة ما قبل الأزمة" على صعيد فرص العمل وتوفير العمل اللائق.

¹ تختلف عملية انتعاش العمالة بفارق زمني يصل لحوالي ٥ سنوات. هذا ما استخلص من الأزمات السابقة. وقد ارتكزت عليها بصيرة كينز الأساسية المتعلقة بإدارة الطلب خلال فترة الكساد العظيم. كما وتمّ استخلاص عبر أخرى من الأزمة الآسيوية بين العامين ١٩٩٧ و١٩٩٨.

ومع ذلك، من المهم أن نلاحظ هنا أنّ المنطقة العربية التي تضم ٢٢ بلداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تختلف تماماً من حيث الظروف السياسية والاجتماعية والإقتصادية وجهات النظر حول التنمية والعمالة والاندماج الاجتماعي. ويتراوح هذا التنوع بين العامل الديموغرافي (الدول ذات العدد الكبير من السكان ووفرة قوة العمل مقابل الدول ذات العدد السكاني المحدود والقوة العاملة المحلية المنخفضة) ومعايير الدخل (إذ تضمّ المنطقة بعضاً من أغنى الدول وأفقرها)، وكذلك القيود المحددة للبلدان المتضررة من الأزمات والصراعات (مثل العراق والأراضي الفلسطينية المحتلة والسودان). ويعكس هذا الأمر أيضاً تأثيراً مختلفاً للأزمة المالية والإقتصادية على مختلف الدول. لذا، ستحاول هذه الدراسة قدر الإمكان التعبير عن واقع هذه المنطقة المتنوعة.

تتألف هذه الدراسة من جزأين، بحيث يقدّم الجزء الأول استعراضاً تحليلياً للتحديات الرئيسية في قضايا المهارات والتشغيل ما قبل الأزمة. أما الجزء الثاني فيتعلق على وجه التحديد بأثر الأزمة على مسألة المهارات وقابلية الإستخدام، وسيحاول تحديد حلول مثل تجنب فقدان الوظائف ودعم المنشآت والعمال في التكيف.

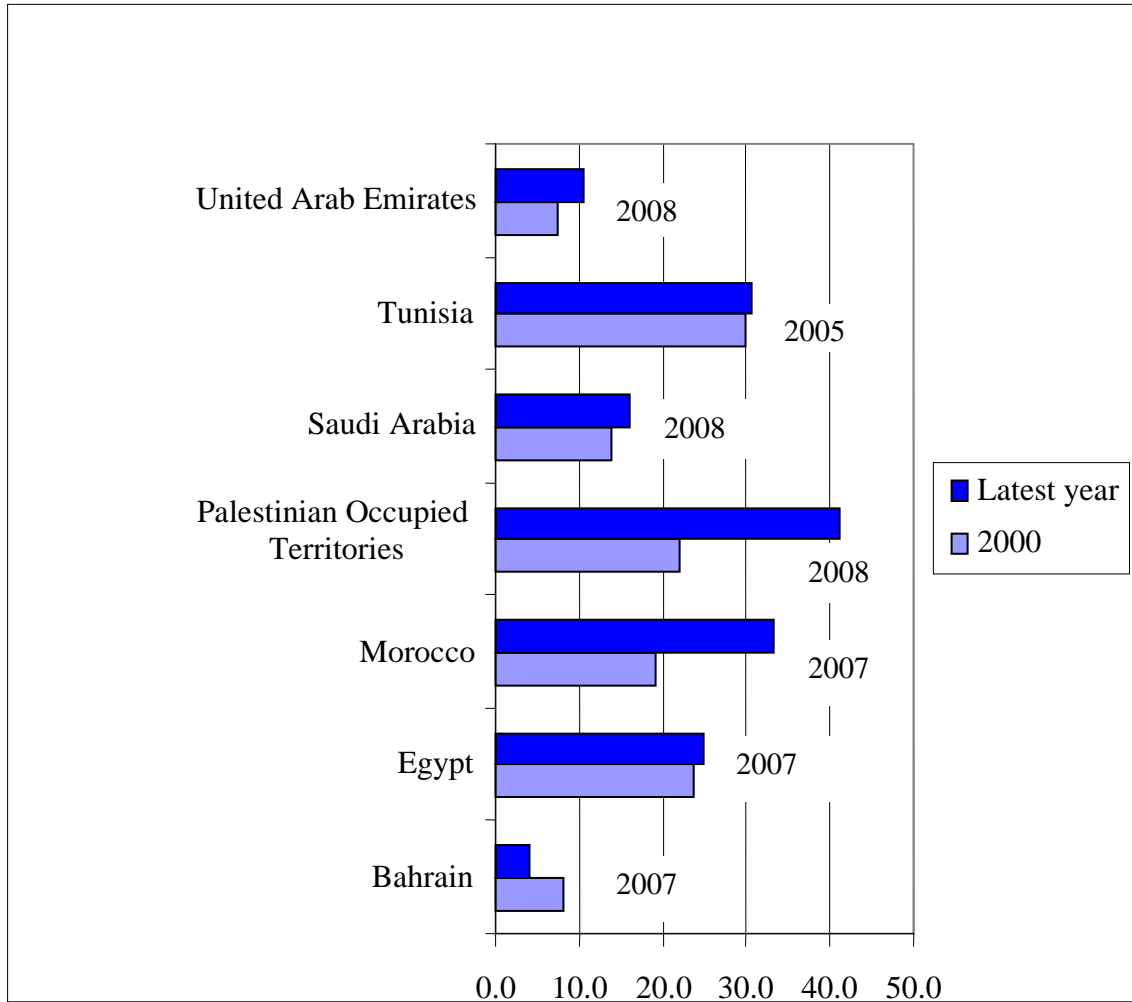
١. التحديات الإقليمية القائمة على صعيد المهارات والقدرة التشغيلية

١.١ العمالة والبطالة عند الشباب

تتركز البطالة في الدول العربية أولاً وقبل كل شيء على مستوى الشباب. وتعدّ البطالة بين الشباب العربي في الحقيقة من أعلى معدلات البطالة في العالم إذ تمثل البطالة عند الشباب في المتوسط ٥٠ في المئة من مجمل معدلات البطالة وتكون أعلى بين الإناث^٢. هذا وسجلت البطالة عند الشباب في العالم العربي في الآونة الأخيرة أعلى المستويات. فقد شهدت الأراضي الفلسطينية المحتلة على سبيل المثال أعلى زيادة في البطالة بين الشباب من ٢٢٪ في العام ٢٠٠٠ إلى ٤١.٢٪ في العام ٢٠٠٨. كما وشهدت معظم الدول زيادة في البطالة بين الشباب باستثناء البحرين التي انخفضت معدلات البطالة فيها من ٨.١٪ في العام ٢٠٠٠ إلى ٤.١٪ في العام ٢٠٠٧. (الرسم الأول).

² منظمة العمل الدولية (٢٠٠٩) النمو والاستخدام والعمل اللائق في المنطقة العربية: قضايا السياسة الرئيسية. دراسة معدة للمنتدى العربي للتشغيل، بيروت، ١٩-٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية، بيروت.

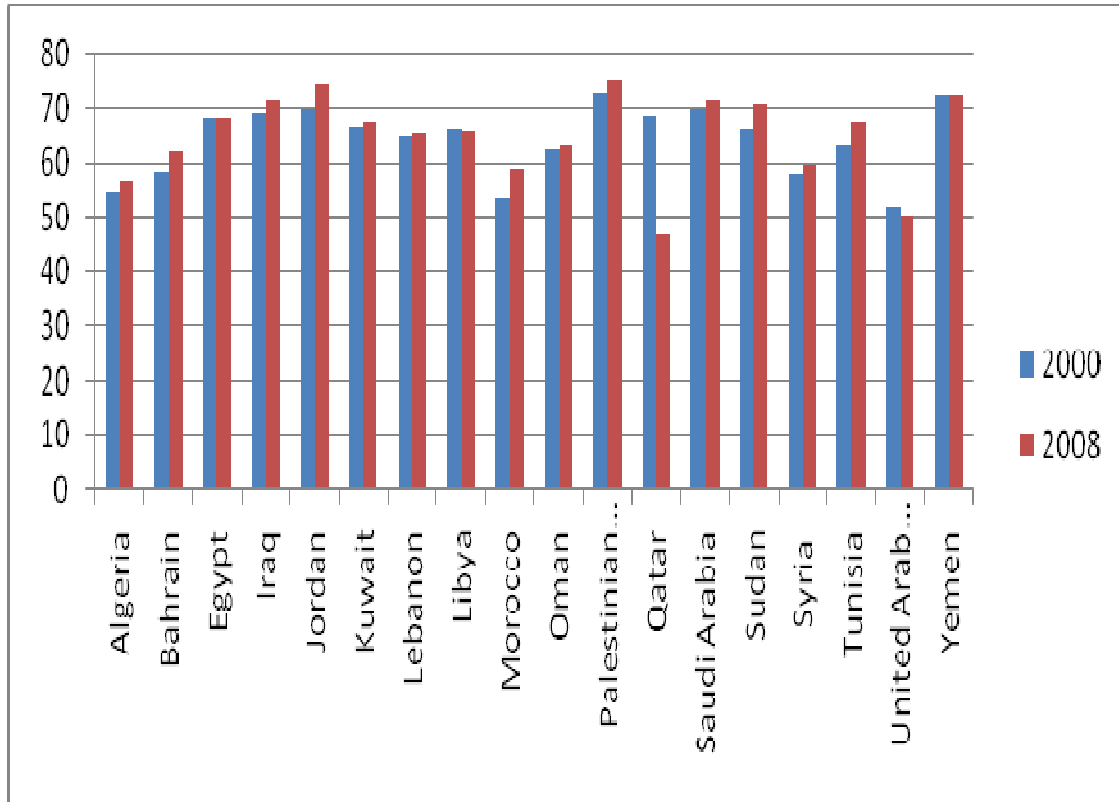
الرسم الأول: معدل البطالة عند الشباب



المصدر: منظمة العمل الدولية، مؤشرات سوق العمل، النسخة السادسة، جنيف ٢٠٠٩
منظمة العمل الدولية، قاعدة معطيات منظمة العمل الدولية حول إحصاءات العمل.

تتركز البطالة عند الشباب بين المتعلمين نتيجةً لعجز الإقتصادات العربية في خلق وظائف كافية تتماشى مع الزيادة السنوية في القوة العاملة. هذا يشير الى الفجوة بين النظام التعليمي واحتياجات ومتطلبات سوق العمل من حيث المهارات، غياب والخدمات والبرامج الداعمة لربط الباحثين عن العمل مع سوق العمل من حيث الارشاد المهني والتدريب في المنشأة الخ، وبرامج العمالة تشكل عوامل لزيادة البطالة بين الشباب.

الرسم الثاني: معدل الخمول عند الشباب (ما بين الـ ١٥ و ٢٤ من العمر) في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للسنوات الممتدة ما بين ٢٠٠٠ و ٢٠٠٨



المصدر: منظمة العمل الدولية، المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، النسخة السادسة، جنيف ٢٠٠٩

يظهر الرسم الثاني ارتفاع معدل الخمول عند الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بين العام ٢٠٠٠ والعام ٢٠٠٨. وقد تمّ تسجيل أعلى زيادة في المغرب، حيث ارتفع معدل الخمول عند الشباب من ٥٣.٣ % في لعام ٢٠٠٠ إلى ٥٨.٩ % في العام ٢٠٠٨. بيد أنه جرى إدخال بعض التحسينات في عدد قليل من الدول ولا سيما في قطر حيث تراجع معدل الخمول عند الشباب من ٦٨.٨ % في العام ٢٠٠٠ إلى ٤٦.٩ % في العام ٢٠٠٨. ويعود سبب هذا الإنخفاض في معدل الخمول إلى انخفاض مشاركة النساء في القوى العاملة مقارنةً مع مناطق أخرى في العالم.

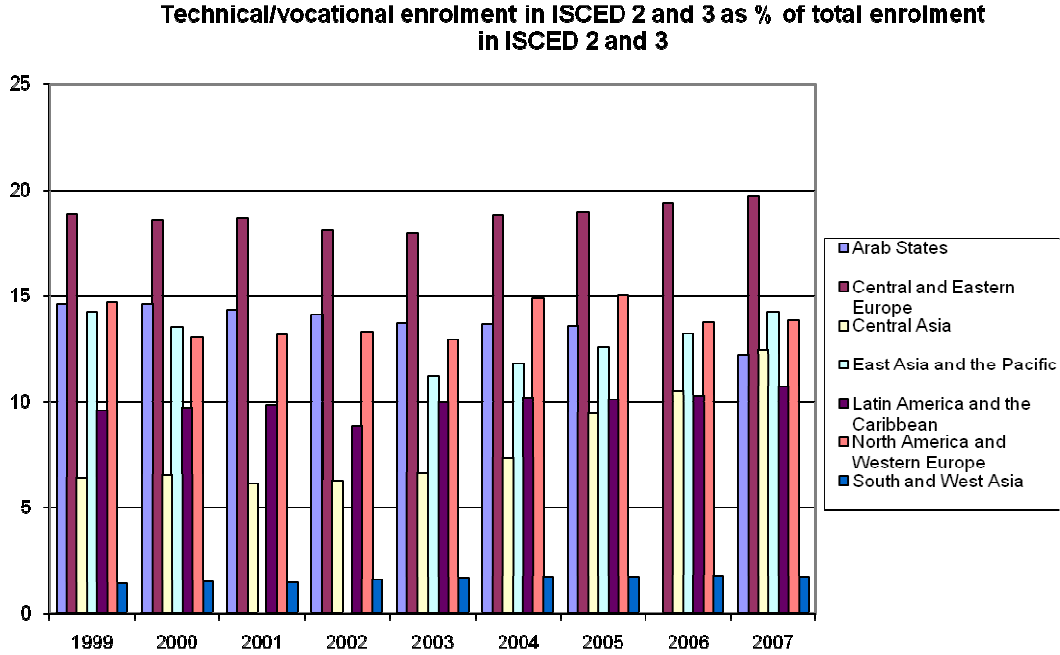
يُعتبر موضوع تعزيز فرص العمل للشباب من الشواغل ذات الأولوية في معظم البلدان. ولكن الشباب في الدول قيد الدراسة لا يشكلون مجموعة متجانسة فيما تختلف مستويات تعليمهم وظائفهم وآفاق فرص العمل لديهم بشكل كبير. ومن الممكن أن تهبط عزيمة العديد من العمال العاطلين عن العمل فيتخلّون عن فكرة البحث عن العمل مما يترك آثار مدمرة محتملة على التماسك الاجتماعي. غير أنه كثير من الشباب والشبان في المنطقة يساهمون إلى حدّ كبير في دولهم كعمال وأصحاب مشاريع إنتاجية. وقد ثبتت طاقتهم وقدرتهم على الابتكار في عدة قطاعات، ولا بدّ من تعزيز دورهم هذا بشكل أقوى.

١.٢ التعليم والتدريب المهني

نجحت المنطقة في تحسين فرص الحصول على التعليم على جميع المستويات، فيما أظهرت البيانات تحسينات كبيرة على مر الزمن من حيث معدلات الالتحاق بالمدارس، ومتوسط سنوات الدراسة ومعدلات معرفة القراءة والكتابة. وتمكّنت غالبية الدول العربية من تحقيق نسبة التحاق عاملة لجهة التعليم الابتدائي. هذا وهناك معدل التحاق نحو ثلثي من الأولاد في المدارس الثانوية في المنطقة العربية. لاسيما أن نسبة الالتحاق ارتفعت بين الفتيات في المدارس من ٥٦.٥% في العام ١٩٩٩ إلى ٦٥% في العام ٢٠٠٦. لكن أنّ نسبة التحاق الفتيات بالمدارس لا تزال منخفضة مقارنة مع سائر المناطق، مقارنةً على سبيل المثال بـ ٧٥% في شرق آسيا و ٩٠% في آسيا الوسطى (المصدر: موقع اليونسكو على الإنترنت).

وتبقى مسألة توافر البيانات حول التعليم والتدريب المهني محدودةً بحيث تصعب مقارنتها بين البلدان. فالبيانات التي جمعتها منظمة اليونسكو (الرسم الثالث) تبين أنّ نسبة الطلبة في التصنيف المعياري الدولي للتعليم ٢ و ٣ المسجّلين في التدريب المهني في الدول العربية قد انخفضت من ١٤.٥% في العام ١٩٩٩ إلى ١٢.١% في العام ٢٠٠٧. أمّا معدل الـ ١٤.٥% التي كان مطابقاً لمعدلات أمريكا الشمالية ومنطقة أوروبا (١٤.٦%) وشرق آسيا والمحيط الهادئ (١٤.٢%) فهو الآن أقل بكثير من معدلات العام ٢٠٠٧ والتي وصلت إلى ١٣.٨% و ١٤.٢% على التوالي.

الرسم الثالث: تسجيل التعليم المهني/التقني في التصنيف المعياري الدولي للتعليم ٢ و ٣ كنسبة مئوية من مجموع التسجيل في التصنيف المعياري الدولي للتعليم ٢ و ٣.



المصدر: منظمة اليونسكو، <http://stats.uis.unesco.org>

ملاحظة: إن مناطق منظمة اليونسكو لا تتطابق والمناطق المستخدمة في قاعدة معطيات منظمة العمل الدولية.

ولا بدّ من التعامل مع هذه البيانات بحذر باعتبارها مؤشر للتدريب داخل المنطقة العربية، وبالمقارنة مع المناطق الأخرى في الوقت عينه. وتقدر مصادر بأن معدلات التدريب المهني في تعليم المرحلة الثانوية يشكل أقل من ١٠% من الطلاب^٣. وهذا وبالإضافة بأن معظم مصادر البيانات لا تشمل أنواع أخرى من التدريب مثل التدريب على مستوى المنشأة وبشكل منهجي بالتدريب المستند إلى مؤسسات التدريب الخاصة والعامة منها وعلى نطاق واسع^٤.

^٣ قباني وكوثري، ٢٠٠٥، توظيف الشباب في منطقة الشرق الأوسط: تقويم ظرفي، مناقشة سياسة البنك الدولي الإجتماعية، دراسة رقم ٠٥٣٤.

^٤ إن حصة التدريب المهني والتقني على سبيل المثال من مجموع التعليم الثانوي قد قدرّت من قبل منظمة اليونسكو بحوالي ٢٧% في مصر و ٢٢% في ليبيا، و ١٢% في الجزائر، و ٨% في تونس، و ٦% في المغرب (معطيات منظمة اليونسكو حول التعليم العالمي، ٢٠٠٧).

كما وأنه من الصعب استخلاص الإستنتاجات من هذه البيانات. فهل يجب اعتبار نسبة الـ ١٠% من حصة التعليم الثانوي في مجال التدريب المهني منخفضة أو مرتفعة جداً؟ إن حصة التعليم الثانوي الأكاديمي المرتفعة نسبياً قد تعكس التفضيل الإجتماعي للمسارات الأكاديمية للتعليم، أو الاعتقاد بأن التدريب المهني مرادف للفشل الدراسي بدلاً من كونه مسار بديل للعمل المنتج واللائق. ومن الممكن أن تكون مؤشراً على تدني نوعية التدريب المهني أو التدريب الذي يتخطى قدرة الطلاب المالية.

إذا حافظ التعليم العام والمهني على النوعية الجيدة والمناسبة لاحتياجات سوق العمل، فإننا نتوقع أن نرى انخفاض معدلات البطالة في مستويات التعليم العالي. لكنّ البيانات المتاحة بالنسبة لبعض دول المنطقة العربية تظهر اتجاهاً مختلفاً: فالعاملين من ذوي التعليم الثانوي هم الأكثر عرضة للبطالة. أما العاملون من ذوي التعليم المحدود أو المعدومة فلا يستطيعون البقاء عاطلين عن العمل ولا خيار لديهم سوى قبول وظائف منخفضة الأجر في الإقتصاد غير النظامي. في الطرف الآخر من الطيف، فإنّ معدلات البطالة المرتفعة قد تعكس تفضيلاً من قبل الشباب المتعلمين لجهة انتظار فرص العمل في القطاعين الرسمي والعام. ولكن، كما هو مبين في الجدول الأول، فإنّ بيانات عدد قليل من البلدان في المنطقة تشير إلى أنّ أعلى معدلات البطالة تتركز بين الحاصلين على التعليم الثانوي. وفي الواقع، فإنّ معظم العاطلين عن العمل هم من ذوي المهارات المحدودة أو التعليم المتوسط أو الثانوي، ممّا يثير تساؤلات كثيرة حول نوعية أو أهمية التدريب الذي تلقوه.

الجدول الأول: معدلات البطالة بحسب المستوى التعليمي للسكان في سنّ العمل (٦٤-١٥ سنة) في دول مختارة ضمن المنطقة العربية

الدولة	السنة	التعليم الإبتدائي	التعليم الثانوي	التعليم العالي
الجزائر	2004	19.00	22.40	22.80
المغرب	2003	8.80	24.00	30.30
الأراضي الفلسطينية المحتلة	2006	24.70	20.80	21.00
الإمارات العربية المتحدة	2005	2.40	3.90	4.00

المصدر: منظمة العمل الدولية، المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، النسخة السادسة، جنيف ٢٠٠٩

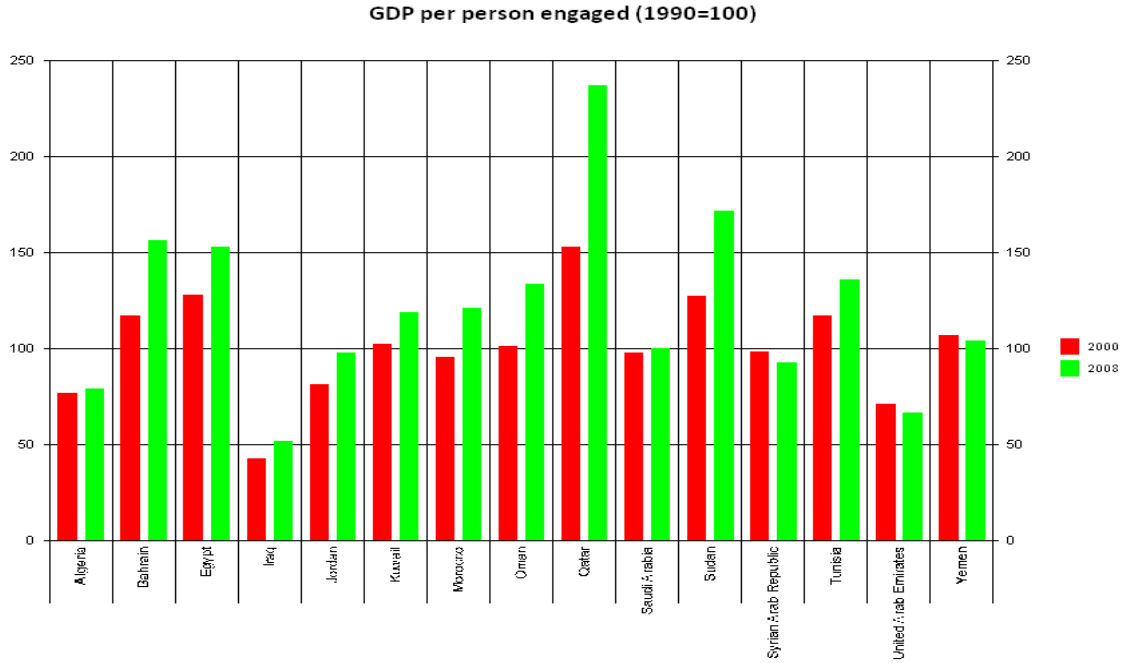
أما على صعيد متوسط جميع الفئات العمرية والمستويات التعليمية، فإنّ المنطقة العربية تحتلّ المرتبة الأولى من حيث معدلات البطالة عموماً، والتي تراوحت من ١١.٨% في العام ١٩٩٧ إلى ٩.٩% في العام ٢٠٠٧. وسجّلت معدلات البطالة عند النساء في المنطقة مستويات عالية فوصلت في العام ١٩٩٨ إلى ١٦.١ و ١٨.٣% في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على التوالي، بينما انخفضت في العام ٢٠٠٨ إلى ١٣.٤ و ١٦.١% على التوالي (منظمة العمل الدولية، اتجاهات النماذج الإقتصادية، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩)

ويبدو التعليم عاجزاً عن تفسير انخفاض مشاركة النساء في القوة العاملة خصوصاً وأنّ بيانات التعليم الثانوي والتدريب المهني والتعليم العالي لا تظهر تفاوتات كبيرة بين معدلات التحاق الذكور والإناث. ومع ذلك، يبقى الفارق في العمالة لنسب السكان بين النساء والرجال في الشرق الأوسط الأعلى في العالم: ٥٢.٦ و ٢٤.٧% للنساء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنةً مع ٨١.٧% بالنسبة للرجال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على حد سواء (منظمة العمل الدولية، اتجاهات النماذج الإقتصادية، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩). ويبدو أنّ الدول التي ترغب في زيادة فرص عمل المرأة تحتاج إلى التركيز على قضايا أخرى غير التعليم الأساسي والمهني لتحفيز هذا التغيير.

١.٣ الإنتاجية في العمل

يشير الرسم الرابع إلى أنّ معظم الدول في المنطقة العربية شهدت زيادةً في الإنتاجية خلال الفترة الممتدة ما بين العام ٢٠٠٠ و العام ٢٠٠٨ ولا سيما دولة قطر التي سجّلت أعلى نسبة تغيير بين سائر دول منطقة الشرق الأوسط وصلت إلى ٢٣٦.٨ (١٩٩٠=١٠٠) أو ٣٠٣٢٨ في ١٩٩٠ دولار أميركي. ومع ذلك، عرفت كلّ من سوريا والإمارات واليمن انخفاضات طفيفة.

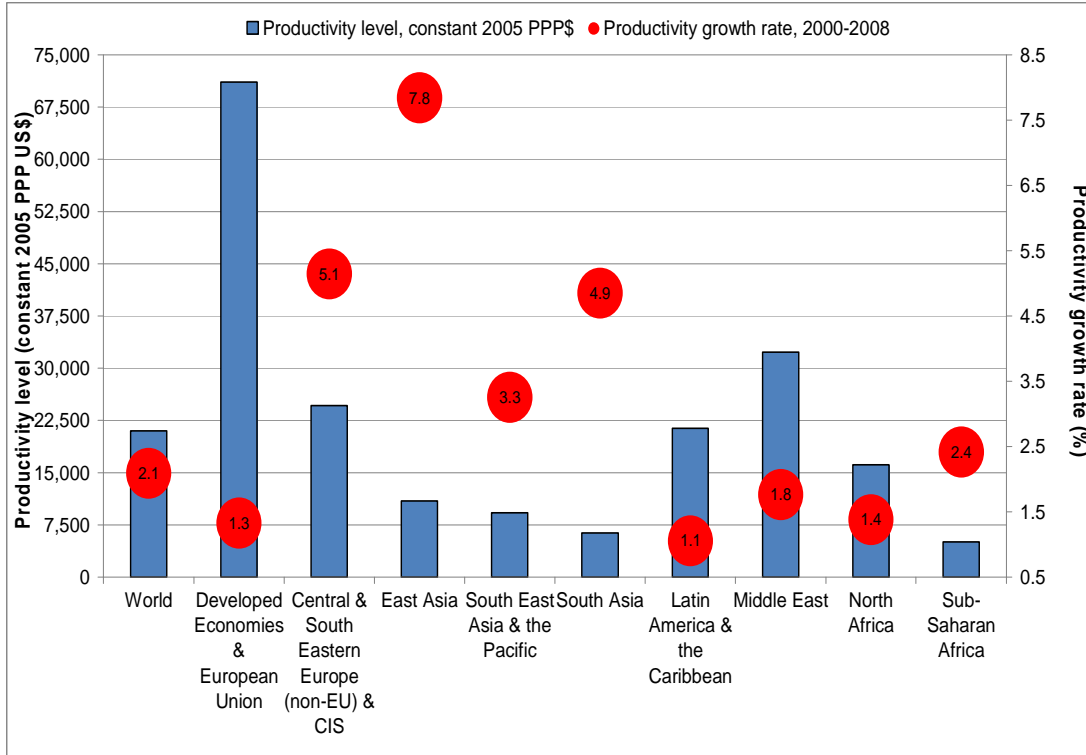
الرسم الرابع: قياس الإنتاجية وفقاً لناتج كل فرد عامل (1990=100)



المصدر: منظمة العمل الدولية. المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، النسخة السادسة، جنيف، ٢٠٠٩

والأهم من الإنتاجية الأسمية يبقى معدّل نمو الإنتاجية المتواضع والذي لم يتخطّ في مختلف أنحاء المنطقة العربية وفي أفضل الأحوال الـ ١.٨% في الشرق الأوسط والـ ١.٤% في شمال إفريقيا. ويُعتبر هاذان المعدلين ما دون المتوسط السنوي لمعدل النمو في العالم والذي يصل إلى ٢.١%. هذا وتتجاوز منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وتيرة النمو في أمريكا اللاتينية ومنطقة بحر الكاريبي بفارق ١.١% (الرسم الخامس).

الرسم الخامس: مستوى الإنتاجية ومعدل النمو، ٢٠٠٠-٢٠٠٨



المصدر: منظمة العمل الدولية، اتجاهات النماذج الاقتصادية، أيار/مايو ٢٠٠٩

إنّ الإنجازات في مجال التعليم في جميع أنحاء المنطقة العربية لم تؤد إلى نمو مرضٍ على صعيد نمو فرص العمل والإنتاجية في العمل. أما انخفاض معدل الإنتاجية فينبذ بالسوء كون نمو الإنتاجية هو مسؤول عن توفير إمكانية تحسين الأجور ومستويات المعيشة.

يرتبط انخفاض النمو في الإنتاجية بانخفاض الطلب على المهارات مما يخلق حلقةً مفرغةً. فمن جهة العرض في سوق العمل، يمكن لمعدلات البطالة المرتفعة بين الخريجين التقليل من حوافز الباحثين عن العمل للإستثمار في مجال التعليم. بدوره، يتسبب الإستثمار في التعليم في خسائر على صعيد الإنتاجية، مما يحدّ من النمو الإقتصادي. أما على صعيد الطلب، فإنّ اقتصادات المنطقة لا تزال منحازة لجهة

الإستثمارات ذات الإنتاجية المنخفضة (بما في ذلك العقارات) مما يؤدي في النهاية إلى خلق غالبية الوظائف الجديدة ذات المهارات والأجور المتدنية^٥.

وعلى الرغم من تشكيل التعليم وتنمية المهارات إحدى العوامل اللازمة لتحسين الإنتاجية وفرص العمل، إلا أنها تبقى غير كافية. وتشمل العوامل الأخرى المؤيدة للعمالة سياسات الإقتصاد الكلي وتهيئة بيئة مؤاتية للمؤسسات المستدامة، واحترام حقوق العمال، والمساواة بين الجنسين، ومعايير الصحة والسلامة، والحوار الإجتماعي، والإستثمارات العامة خصوصاً في البنية التحتية^٦.

١.٤ حواجز تلبية الطلب على اليد العاملة

غالباً ما تُفترض المسائل المتعلقة بالمهارات عند معالجتها مسألةً تتصل بتوفير اليد العاملة وحسب الجهود لإعداد الشباب لسوق العمل. وبالتالي، يترك موضوع الربط بينهم وبين فرص العمل آثاراً مأساوية. إلا أن هناك مشكلة، تشكل صعوبة خلق لفرص العمل الذي يواجه المنطقة. ففي غياب الطلب على الوظائف، لا يمكن لاستراتيجية تنمية الموارد البشرية أن تتجح.

شهدت المنطقة العربية منذ العام ٢٠٠٠، وقبل نشوء الأزمة المالية العالمية، نمواً قوياً نسبياً ومستداماً بلغ ما بين ٥ و ٦%، جاء في غالبيته نتيجةً للطفرة النفطية وارتفاع أسعار الطاقة. ويمثل هذا النمط مستوى أعلى من النمو يفوق ما عرفته المنطقة في التسعينات يُقدّر بنحو ٣.٥ إلى ٤%. وقد كان هذا النمو أقوى في دول المنطقة الغنية بالموارد. بدورها، تشكل الطبيعة المتقلبة لعائدات النفط سمة أخرى من سمات النمو في المنطقة مع ظهور الانخفاض الحاد الأخير في الأسعار الدولية للنفط في خضم الأزمة المالية الراهنة من جديد. أما القطاع النفطي، فلا يمكن اعتباره مولداً كثيفاً للعمالة في حد ذاته، في وقت تحتاج صادرات النفط التي تقود النمو الإقتصادي لخلق فرص العمل إلى سياسات متعمدة تستخدم العوائد العالية

⁵ تزاناتوس، ز (٢٠٠٩). الأزمة المالية والإقتصادية والإجتماعية العالمية في الدول العربية: لمحة عن الوقائع والسياسات لخلق فرص العمل والحماية الإجتماعية. دراسة مقدمة إلى المنتدى العربي للتشغيل، بيروت، تشرين الأول/أكتوبر ١٩-٢١، ٢٠٠٩. المكتب الإقليمي التابع لمنظمة العمل الدولية، بيروت.

⁶ تزاناتوس، ز (٢٠٠٩) (المرجع سابقاً).

للإستثمار في البنية التحتية لتنمية المعارف والمهارات، و للسياسات الإقتصادية التي تعزز فرص العمل وزيادة الإنتاجية^٧.

لم يأت تأثير النمو على العمالة عبر البلدان وعبر شرائح مختلفة من السكان بشكل موحد. كما أنّ معدلات البطالة قد انخفضت في المنطقة العربية في المتوسط منذ العام ٢٠٠٣ على الرغم من النمو السكاني السريع. من جهتها، ارتفعت نسبة البطالة في بعض دول مجلس التعاون الخليجي، وإلى حد أكبر في البلدان المتضررة من الصراعات وتحديداً العراق والأراضي الفلسطينية المحتلة. وقبل نشوء الأزمة المالية، عرفت سائر دول مجلس التعاون الخليجي نمواً للعمالة (الإمارات العربية المتحدة والبحرين وقطر)، مع نمو مرتفع نسبياً في بعض الدول التي تكثر فيها اليد العاملة مثل الجزائر تليها المغرب وتونس^٨.

وإن دلت هذه الحال على شيء فعلى وجود عدد من القيود في المنطقة العربية، تؤثر على احتمالات الطلب على اليد العاملة. هذا يتعلّق بطبيعة أسواق العمل والإقتصادات التي هي إما غير مولدة لوظائف جديدة للداخلين الجدد أو منتجة لوظائف ذات المهارة المنخفضة والتي لا تقدم قيمة مضافة في مجال تنمية المهارات. وفي الواقع، يسعى العديد من الدول المعتمدة على الإستثمار في تنمية الموارد البشرية إلى اختيار مسارات النمو الإقتصادي التي تتطلب مهارات منخفضة (مثل صناعة البناء والتصدير). ومع تزايد قوة العمل المتعلمة، بات من المرجح زيادة عدم التوافق بين العرض والطلب وصولاً إلى نهاية استيراد العمال غير الماهرين أو ذوي المهارات المحدودة. هذا مثال عن التخطيط الإقتصادي الذي يركّز على النمو، ولا سيما النمو الذي تقوده الصادرات، المنفصل في الواقع عن الإستثمارات في مجال تنمية الموارد البشرية التي تهدف إلى خلق قوة عمل مثقفة وماهرة.

⁷ منظمة العمل الدولية (٢٠٠٩). النمو والعمالة والعمل اللائق في المنطقة العربية: قضايا سياسية أساسية. دراسة مقدمة إلى المنتدى العربي للعمالة، بيروت، تشرين الأول/أكتوبر ١٩-٢١، ٢٠٠٩. المكتب الإقليمي التابع لمنظمة العمل الدولية، بيروت.

⁸ منظمة العمل الدولية (٢٠٠٩). النمو والعمالة والعمل اللائق في المنطقة العربية: قضايا سياسية أساسية. دراسة مقدمة إلى المنتدى العربي للعمالة، بيروت، تشرين الأول/أكتوبر ١٩-٢١، ٢٠٠٩. المكتب الإقليمي التابع لمنظمة العمل الدولية، بيروت

٢. آثار الأزمة الاقتصادية على تنمية المهارات والقدرة التشغيلية لدى الشباب في المنطقة العربية

٢.١ لمحة موجزة عن تأثير الأزمة على العمالة في المنطقة العربية

لقد ألفت الأزمة الاقتصادية العالمية بظلالها على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لكن تأثيرها جاء محدوداً نسبياً مقارنةً مع سائر مناطق العالم، في وقت يجمع الباحثون على قدرة المنطقة في التعافي بشكل سريع ما لم تتعمق هذه الأزمة وتتفاقم بشكل أكبر. هذا ويختلف مدى تأثر الدول نظراً لكون هذه الأخيرة من الدول المنتجة أو غير المنتجة للطاقة. أما الخسائر في العائدات من صادرات النفط في بعض الدول فقد أسفرت عن انكماش إجمالي الناتج المحلي بمقدار الربع. ومع ذلك، من شأن الإحتياطات المالية الكبيرة التي تراكمت خلال سنوات الإزدهار من قبل معظم دول الخليج أن تسمح بالخروج من هذه الأزمة. غير أن هذه النظرة التفاؤلية لا تطل إمارة دبي والعراق واليمن وسلطنة عمان، حيث تقلّ احتياطات الطاقة و/أو يكثر عدد السكان. من ناحية أخرى، باتت الدول المستوردة للطاقة^٩ والتي عانت من ارتفاع أسعار السلع الأساسية على مدى السنوات الأخيرة قادرةً اليوم على انقاذ ما بين ٥ إلى ١٠% من إجمالي ناتجها المحلي نتيجةً لانخفاض أسعار الطاقة. ويأتي التوازن نتيجة الانخفاض في الصادرات الصناعية والسياحة والتحويلات المالية^{١٠}. أما الدول المستوردة للطاقة في المنطقة العربية فلم تتج من التأثير الشديد الذي خلفه الركود العالمي نظراً لمحدودية اندماجها في التجارة الدولية والأسواق المالية العالمية.

لكنّ التركيز على الآثار المالية للأزمة فقط يقلل من أهمية الأثر الاقتصادي الحقيقي للأزمة في المنطقة. ففي العام ٢٠٠٩، انخفض النمو في مصر إلى ٣.٦%^{١١}، أي بنسبة ٥٠% مقارنةً مع العام ٢٠٠٨. وإلى جانب تونس والمغرب، ترتبط مصر بشكل وثيق بأوروبا في مجالات التجارة والسياحة، مما يفسر جزئياً شدة تأثير الأزمة على الاقتصادات الحقيقية.

^٩ الأردن والأراضي الفلسطينية المحتلة والمغرب وتونس ولبنان.

^{١٠} ج. براخ وم. لوي (٢٠٠٩) مدى تأثير الأزمة المالية العالمية على الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. متوفر على الموقع الإلكتروني التالي: http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_international_0901.pdf.

^{١١} صندوق النقد الدولي: لمحة عن الاقتصاد العالمي (نيسان/أبريل ٢٠٠٩).

والأهم لهذه الاقتصادات الانخفاض المتوقع في هذه الدول على صعيد التحويلات المالية الآتية من العمال المهاجرين في أوروبا. فإنّ هذه التحويلات تمثّل مصدراً هاماً من مصادر الدخل، وتلعب دوراً كبيراً في الاقتصادات الوطنية للدول المانحة لليد العاملة. وقد شهدت أكثر الدول المستقبلية لليد العاملة وتحديداً إمارة دبي، موجةً كبيرةً من تسريح للعمال المهاجرين ونزوح جماعي من العمل وذلك بسبب إلغاء أو تعليق بعض مشاريع البناء الكبرى.

وفي ظلّ غياب البيانات المتعلقة بسوق العمل، وغياب التحديثات المنتظمة وفي ظلّ طبيعة الأزمة المتطورة، بات من الصعب تقويم تأثير الأزمة على الاقتصاد الحقيقي. لذا، لا بدّ من بذل المزيد من الجهود لرصد الوضع ومعالجته. ومع ذلك، مقارنةً مع الخصائص الهيكلية لأسواق العمل في المنطقة التي استعرضت في القسم السابق، يجب اتباع نهج أكثر استباقاً لحماية الفئات الأكثر ضعفاً، ودعم القدرات الاقتصادية والإنتاجية للعمال والشركات. ويتوجّب على عملية الإستجابة للأزمة أن تأخذ في الاعتبار احتياجات العاملين لتكون قادرة على التكيف مع الطبيعة المتغيرة لسوق العمل من ناحية، ومع حاجة الشركات إلى الاحتفاظ بالعاملين فيها من ناحية أخرى.

٢.٢ الإستجابات العالمية: ميثاق الوظائف التابع لمنظمة العمل الدولية والمهارات وعمالة الشباب

يمكن للميثاق العالمي للوظائف التابع لمنظمة العمل الدولية العالمية توفير إطاراً مفيداً لتطوير المبادرات الوطنية والإقليمية التي من شأنها أن يعالج، ليس فقط أثر الأزمة، ولكن أيضاً أن يساعد على المدى الطويل جدول أعمال التنمية للدول العربية. ويهدف الميثاق الى توجيه السياسات الرامية إلى تحفيز الانتعاش الإقتصادي، وتوليد فرص العمل وتوفير أرضية الحماية الاجتماعية للعاملين وأسرهم. كما ويسعى إلى دعم الانتعاش الاقتصادي والحد من خطر انتشار الأزمة في مختلف الدول، ويمهّد بالتالي الطريق أما عولمة مستدامة وأكثر إنصافاً. فإنّ مثل هذا الميثاق لا يؤدي إلى تطوير استراتيجيات قصيرة الأمد للإستجابة للأزمة فحسب، بل يتصدّى أيضاً لآليات انتقال الأزمة، ويرسي أسس اقتصادات أكثر استدامة. وهو لا يقوم حول كمية الأموال التي يتوجّب على الحكومات إنفاقها بل حول كيفية الإنفاق. كما ويدعو الحكومات ومنظمات العمال وأرباب العمل على العمل معاً بشكل جماعي لمواجهة الأزمة العالمية للوظائف من خلال السياسات التي تتوافق وبرنامج منظمة العمل الدولية حول العمل اللائق. كذلك، يحثّ الحكومات على النظر في عدد من الخيارات مثل الإستثمار في البنية الأساسية، وبرامج العمل الخاصة وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية والحد الأدنى للأجور. ويمكن لهذه التدابير ولا سيما في الدول النامية،

الحد من الفقر والمساهمة في تحقيق الإستقرار الإقتصادي. أما التحدي فيقوم على ترجمة التدابير المنصوص عليها في الميثاق وتطبيقها على الصعيد الوطني، الأمر الذي يتطلب حواراً اجتماعياً فعالاً، ومؤسسات سوق عمل قوية لا تتواجد إلا في درجات متفاوتة في المنطقة العربية.

ويتناول ميثاق الوظائف مسألة تطوير المهارات وقدرة المؤسسات على الاحتفاظ بفرص العمل. كما وأنه يوفر إطاراً لتجنب تسريح العمال وبما يتطلب ذلك دور للمجتمعات المحلية، القطاع الخاص واتحادات العمال. هذا ويدعو الى الحد من خطر البطالة الطويلة الأجل من خلال "تنفيذ سياسات سوق عمل ناشطه وموجهة توجيهاً سليماً، وتعزيز الكفاءة وزيادة الموارد المتاحة لخدمات التشغيل في القطاع العام بحيث يلقى الباحثون عن العمل الدعم الكافي". وهو يدعو أيضاً إلى "تنفيذ البرامج المهنية وبرامج تنمية المهارات الريادية، والإستثمار في تنمية مهارات العمال ورفع مستوى المهارات وصقل المهارات لتحسين القدرة التشغيلية، خصوصاً للذين فقدوا وظائفهم أو للمعرضين لخطر من فقدان وظائفهم وللقات الضعيفة". ولا بد من الإضافة إلى أن هذا الميثاق يعالج أيضاً مسألة تجنب فقدان فرص العمل ودعم المؤسسات في الحفاظ على القوى العاملة من خلال برامج مصممة جيداً.

هذا وطوّرت منظمة العمل الدولية أداة لتتناول على وجه التصدي الى ارتفاع عمليات تسريح العمال¹². ويحدّد هذا الدليل ستّ مراحل مختلفة من دورة فقدان الوظيفة حتى العثور على وظيفة جديدة تشمل: مرحلة ما قبل التسريح، مرحلة الإبعاد؛ مرحلة اكتساب مهارات جديدة؛ مرحلة البحث المكثّف عن عمل؛ مرحلة استنفاد الفوائد و/أو المدخرات؛ ومرحلة التكيف مع الوظيفة الجديدة. كما ويسلّط هذا الدليل الضوء على مواصلة البرامج تقديم الدعم والمشورة بعد بدء العامل وظيفة جديدة.

ويرتكز جزء من هذه الدورة على إعادة التدريب التي تتشكّل مرحلة انتقالية في دائرة البطالة. فإنّ عملية إعادة التدريب تنسم بإمكانية تحسين آفاق فرص التشغيل، ولكن يمكنها أيضاً أن تضع ضغطاً كبيراً على العمال المسرحين وأسرهم. إضافة الى ذلك فتشكل إعادة التدريب الرجوع الى صفوف الدراسة بعد فترة انقطاع طويلة دامت أكثر من عقد. فبعد مرور كل هذا الوقت، ليس من المستغرب أن يشعر معظم العمال بالقلق من العودة الى صفوف الدراسة، في حين سيواجه أولئك الذين كانت لهم تجارب سيئة في المدرسة أزمة حقيقية على صعيد الثقة بالنفس.

¹² هانسن، ج. (٢٠٠٩) دليل لتسريح العامل. منظمة العمل الدولية، جنيف، متوفر على الموقع التالي:
http://www.ilo.org/skills/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_103594/index.htm

يحتاج العمال عادة إلى الكثير من الدعم لدخول برامج إعادة التدريب. فمثلاً قد يتمتع بعض العمال المسرحين بمستوى كافٍ من مهارات القراءة والكتابة والرياضيات لمتابعة حياتهم اليومية في وظائفهم القديمة، ولكن ليس في الصفوف الدراسية خصوصاً إن لم يحصلوا على مساعدة إضافية. كما ويفتقر بعض العمال إلى القدرة على القراءة والكتابة. وبالتالي، يُصبح موضوع إعادة التدريب خياراً يصعب عليهم انتقائه. وإذا شعر العمال بالقلق حيال قدرتهم على القراءة أو الكتابة أو استخدام الأرقام، فقد لا يرغبون بالإنخراط في برنامج إعادة التدريب. من جهتها، يمكن للمراكز الانتقالية أن تبدأ رسمياً أو بشكل غير رسمي بصفوف رفع مستوى المهارات لمساعدة العمال على التغلب على هذا الحاجز. كما يمكنها التأكيد على أنّ البرامج التدريبية المتوفرة تعالج احتياجات العمال من حيث المهارات الأساسية.

٢.٣ الاستجابات الإقليمية ذات الصلة بالمهارات وقابلية الاستخدام

أخذت حكومات كثيرة في المنطقة في محاولة منها للاستجابة للأزمة بتدابير مختلفة نهدف إلى التخفيف من آثارها. وتمّ التركيز تحديداً على القطاع المالي من أجل الحد من التأثير المنهجي الناشئ عن نقص الائتمان. وقد أدخلت دول عديدة التدابير المالية والنقدية للحفاظ على النشاط الاقتصادي على المستوى الكلي. وفيما جرى التخلّي عن العديد من المشاريع، عمدت الدول إلى زيادة الإنفاق العام^{١٣}.

ولاقَت برامج سوق العمل وخصوصاً تلك المتعلقة بتنمية المهارات اهتماماً ملحوظاً لجهة الإستجابة للأزمات. ونعرض فيما يلي استجابات لبعض الدول.

البحرين

بدأت نقابات العمال حملة "الحق في العمل" لإعادة العمال الذين فقدوا وظائفهم. وتشير وزارة العمل إلى العلاقات الوثيقة مع غرفة التجارة واتحاد نقابات عمال البحرين للتصدي لآثار الأزمة: فتتمت مناقشة القضايا المتصلة بحماية العمال وتحسين ظروف العمل في الحوار الاجتماعي الثلاثي من خلال قنوات مختلفة مثل اللجان المشتركة والمجالس الثلاثية والاجتماعات المخصصة. وتعمل وزارة العمل حالياً على إعداد برنامج جديد لتعزيز فرص توظيف خريجي الجامعات العاطلين عن العمل، والذي يتضمن إعادة التدريب، ودعم الدخل والتدريب على الوظيفة. وتشمل التدابير التكميلية لتسهيل الإستجابة للأزمات (أ) رفع مستوى الوظائف المصرفية في وزارة العمل، (ب) إدماج عملية التوجيه المهني ضمن برامج

¹³ لمزيد من التفاصيل، أنظر مرجع تزاناتوس المذكور آنفاً.

التدريب؛ (ج) إدراج طالبي العمل للمرة الأولى في خطة التأمين ضد البطالة، و(د) توسيع فرص التدريب للباحثين عن عمل.

العراق

سوف يتمّ بمساهمة تسعة مصارف، توفير القروض القصيرة والمتوسطة للعاطلين عن العمل لمساعدتهم على إطلاق مشاريع استثمارية. ويتراوح مبلغ القرض ما بين ٥٠٠٠ و ٢٥ ألف دينار مع معدّل فائدة أقصى يصل الى ١٠%.

الأردن

سوف تبدأ وزارة العمل بالإشتراك مع أرباب العمل بتقويم المهارات المهنية والتقنية والتكنولوجية اللازمة في الصناعات الجديدة الناشئة/والمشاريع العملاقة بغية تكييف التدريب. وقد تمّ إنشاء شركة لتوظيف وتدريب العاملين في القطاع الزراعي لتوظيف نحو ألف من سكان وادي الأردن الذين سيحصلون أيضاً على الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي ورواتب شهرية وفقاً لنظام الحد الأدنى للأجور. كما وسيتمّ اتخاذ تدابير أخرى لتقديم الحوافز لأصحاب العمل الذين يوظفون الأردنيين بدلاً من العمالة الوافدة، ودعم الإتحاد العام لنقابات العمال، واعتماد المشاورات مع الأطراف المعنية بشأن تشريعات العمل. ويهدف مشروع التوظيف والتدريب الوطني إلى الحدّ من البطالة في الأردن، وخصوصاً بين الشبان والشابات. هذا وصدر قانون "لمكافحة الإتجار بالبشر" في العام ٢٠٠٩ مصحوباً بقسم مختص في وزارة العمل وتمّ التخطيط لإنشاء ملجأ لحماية ضحايا الإتجار بالبشر. كذلك، تشكلت لجنة الأردن لتشجيع العمالة في قطاع الزراعة، وإدراج العمال ذوي مستوى التعليم ما دون الثانوي.

موريتانيا

تعمل الحكومة على تدريب وتوظيف ٤ آلاف شاب عاطل عن العمل، ودعم صندوق تعزيز فرص عمل الشباب. وقد تمّ وضع استراتيجية لمكافحة آثار العبودية لمتابعة ممارسات الرق التي باتت محظورة منذ العام ٢٠٠٨.

المغرب

تركز خطة الطوارئ الثانية على "وظائف المغرب العالمية" (أي المجالات التي للمغرب مزايا تنافسية فيها، مثل التصدير وصناعة السيارات والطيران والإلكترونيات). أما الحكومة فهي بصدد إنشاء ٢٢

منصة صناعية متكاملة والعديد من "المواقع المضيفة" للمستثمرين بهدف خلق ٢٢٠ ألف وظيفة جديدة بحلول العام ٢٠١٥. وتشمل الجهات الفاعلة الرئيسية المعنية في خطة الطوارئ كبار المسؤولين في السلطات الرسمية (الحكومة والبنك المركزي)، والأحزاب السياسية والنقابات العمالية والمجتمع المدني.

سلطنة عمان

تهدف الخطة المقبلة وبرنامج الإصلاح الإقتصادي الى تنويع الإقتصاد بعيداً عن الاعتماد على النفط والغاز، وخلق فرص عمل للشباب وللنمو السكاني السريع. وتعترم الحكومة تكثيف الجهود من أجل تحقيق القطاع الخاص أهداف فرص العمل للمواطنين العمانيين.

ز في اطار تشجيع عمالة الشباب اعتمد منهج تعرف الى عالم الأعمال كمنهج وطني رسمي في التدريب المهني وهو يدرس في معاهد تدريب وزارة القوى العاملة وذلك بهدف تنمية ثقافة الريادة عند الشباب.

المملكة العربية السعودية

سوف تفتح وزارة العمل مكاتب التوظيف في الجامعات والمدارس الثانوية. وستقوم أيضاً بإعداد برنامج عملي لتنفيذ استراتيجية توظيف وُضعت مؤخراً، من شأنها أن تشجع، من بين أمور أخرى، السعوديين على شغل الوظائف التي توفرها المدن الإقتصادية الضخمة في رابع وحائل والمدينة المنورة وجيزان. وتتضمن الإستراتيجية الجديدة دعم برامج الأسر المنتجة، وإنشاء وحدات نسائية في صندوق تنمية الموارد البشرية.

هناك خطة عند المؤسسة العامة للتدريب المهني والتقني لإدخال منهج تعرف الى عالم الاعمال على مناهج التدريب المهني وذلك من أجل تنمية ثقافة الريادة لدى الشباب السعودي وتشجيعهم على فتح مشاريعهم الخاصة عند التخرج.

تونس

طرح البرلمان قانوناً جديداً في حزيران/يونيو ٢٠٠٩ من شأنه أن يسمح لموظفي القطاع العام بالتقاعد

المبكر (قبل سن ٦٠) حتى يتسنى فتح أبواب العمل أمام الشباب. بالإضافة إلى ذلك، سوف تقدم الحكومة القروض لمساعدة الأفراد على بدء أعمال تجارية صغيرة وللحدّ من نسبة البطالة بين المتخرجين.

٣. إستنتاجات ومقترحات

ان اقتصاد منخفض المهارات ومنتدني الانتاجية ومنخفض الأجور، اقتصاد لا يمكن ان يكون مستداما على المدى الطويل، كما أنه لا يتمشى مع هدف تخفيف حدة الفقر. ان هذه الحلقة المفرغة من عدم كفاية التعليم وسوء التدريب وانخفاض الانتاجية وسوء نوعية الوظائف وتدني الأجور، هي التي يقع في برائتها الفقراء العاملون وهي التي تستبعد العمال الذين لا يتمتعون بمهارات مناسبة من المشاركة في النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية في سياق العولمة. ويؤثر هذا الأمر أيضا تأثيرا سلبيا على القدرة التنافسية للمنشآت وقدرتها على الإسهام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويمكن لاستراتيجية اقليمية قائمة على تحسين نوعية التعليم والتدريب w توافرها، أن تولد في مقابل ذلك، حلقة حميدة يغذي تطوير المهارات فيها القدرة على الابتكار وزيادة الانتاجية ونمو المنشآت والتغير التكنولوجي والاستثمار والتنوع الاقتصادي والقدرة التنافسية، وكلها أمور لازمة لاستدامة وتعجيل خلق وظائف أكثر وأفضل في سياق سيقا الطريق نحو العمل اللائق.

ونبغي أن يشكل التركيز على الشباب وتطوير المهارات جزءا من الاستجابة للأزمة الاقتصادية الحالية. ان التخفيف من الآثار السلبية للأزمة، يتسم بجانبين هما: ضمان أن ينتقل العمال انتقالا ايجابيا الى عمل جديد والتخفيف من التكاليف الاجتماعية والاقتصادية التي يفرضها التغيير على العمال والمنشآت والبلدان. وبالنسبة للعمال، يقتضي الانتقال السلس الى عمل جديد أن تكون مجموعة آليات التالية موجودة وبعض منها ما يلي:

- نظم الاعتراف بالمهارات لاقرار وتصديق التعلم والتجارب السابقة المكتسبة في العمل بحيث تتمكن العمال الذين يتمتعون بمهارات قابلة للتداول من الانتقال بسهولة الى وظائف جديدة داخل المنشأة والى وظائف وصناعات أخرى على حد سواء،
- توافر إعادة التدريب والارتقاء بالمهارات من جانب الحكومات أو أصحاب العمل من خلال التزام العمال بالتعلم المتواصل عن طريق استخدام هذه الفرص،

- خدمات التشغيل، بما في ذلك الحصول على معلومات سوق العمل في الوقت المناسب والارشاد بشأن المسار المهني وخدمات التوظيف.
- الاستثمار في برامج اعادة تدريب العمال لضمان ان يكون العمال قادرون على الارتقاء بالكفاءات الموجودة واكتساب معارات جديدة.
- تمكين مؤسسات التدريب المهني والتعليم العالي من الاعتراف بالتعليم والتجربة العملية السابقة كعامل مساعد على الدخول الى التعليم المهني والعالي.