

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

ورقة عمل غير رسمية على خلفية اجتماع الاتحاد
من أجل المتوسط ومجموعة العمل اليورومتوسطية
رفيعة المستوى حول التوظيف والعمالة

بروكسل، 26-27 تشرين الثاني/نوفمبر 2009

تعد محتويات هذه الورقة مسؤولية مؤسسة التدريب الأوروبية وحدها ولا تمثل بالضرورة وجهة نظر المفوضية الأوروبية.
لمزيد من المعلومات حول المؤسسة راجع الموقع الإلكتروني www.etf.europa.eu

المحتويات

3	مقدمة
5	1. الخلفية الاجتماعية والاقتصادية
5	1.1 تزايد عدد السكان واستمرار التنمية البشرية على المستويين الأدنى والمتوسط رغم وجود تفاوتات ملحوظة بين الدول
10	2.1 تزايد الآثار السلبية للأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة بالرغم من النمو الاقتصادي الجيد خلال السنوات السابقة
13	2. الخصائص الأساسية لأسواق العمل
13	1.2 معدلات توظيف ونشاط منخفضة وأخذة في التناقص مقابل معدل بطالة مرتفع وأخذ في التصاعد
15	2.2 شباب محبط مع تزايد البطالة في جميع المستويات التعليمية – مع وجود انعدام في النشاط الاقتصادي بين الشباب إلى حد كبير
16	3.2 الاقتصادات الهشة التي تسيطر عليها المؤسسات الصغيرة والمتناهية في الصغر والمنخرطة بشكل أساسي في خدمات التجارة التقليدية والمتسمة بعدم الاستقرار (والمرونة) المتأثية عن ارتفاع نسبة التوظيف في القطاع غير المنظم
19	3. رأس المال البشري: حجمه وتدفعه
19	1.3 تخصيص موارد عامة كبيرة لقطاع التعليم مما أدى إلى رفع مستوى معرفة القراءة والكتابة والمستوى التعليمي للسكان
22	2.3 إعداد الأجيال الفتية للمستقبل بصورة أفضل من خلال زيادة معدلات الالتحاق في جميع مستويات التعليم
25	3.3 استمرار التحديات المتعلقة بتباين فرص الحصول على التعليم مما يشكل خطراً على التماسك الاجتماعي
27	4.3 التباين بين اتساع نطاق تغطية أنظمة التعليم والتدريب وتدني جودتها مما يهدد قابلية الخريجين للتوظيف
33	4. الاستخدام الفعال لرأس المال البشري في العمل المنتج
33	1.4 ضعف العائد على الاستثمار في التعليم رغم العلاقة الإيجابية بين مستوى التعليم ومعدل التوظيف
36	2.4 ضعف استغلال طاقات الموارد البشرية: إما بسبب انعدام النشاط الاقتصادي أو البطالة بين الإناث والشباب مما يشير إلى صعوبة الانتقال من النظام التعليمي إلى العمل
40	3.4 ضعف مساهمة الإرشاد المهني، والتوجيه المهني ونشاطات التدريب المستمرة من منظور التعلم مدى الحياة
41	4.4 هجرة الشباب بوصفها علاجاً لتحديات التوظيف: هجرة أدمغة أم لعبة رابحة للجميع؟

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

45 5. قدرة خدمات التوظيف العامة والمبادرات الرئيسية في مجال سياسات معالجة تحديات قابلية التوظيف

45 1.5 تنوع الهيكليات المؤسسية وقدرات خدمات التوظيف العامة والتحسينات التي تمت مؤخراً في دول المنطقة

49 2.5 العديد من المبادرات في مجال السياسات والإصلاحات لتعزيز قابلية التوظيف في أنظمة التعليم وسوق العمل ولكن بنتائج محدودة حتى الآن

55 ملخص الاستنتاجات

59 المراجع

الجغرافي ثمة عوامل أخرى تجعل هذه الدول متشابهة، مع وجود عوامل كثيرة تختلف فيها عن بعضها. وتعد اللغة العربية والتاريخ المشترك للامبراطورية الإسلامية والدين الإسلامي عوامل مشتركة لدى الدول العربية الثمان، بينما تشترك دول البلقان الغربية الثلاث (البوسنة، وكرواتيا، والجبل الأسود) بنفس التاريخ الحديث من الحروب والصراعات العرقية وإقامة دولهم الجديدة. كما تشترك ثلاث دول (إسرائيل وفلسطين ولبنان) بكونها محور محادثات دولية وحروب وتحديات. أما الارتباطات العائدة إلى عهد الاستعمار أو ما بعده أو للتجارب الشيوعية والاشتراكية التي خلفت تقاليد ونماذج مختلفة لإدارة الدولة والتعليم وأنظمة سوق العمل في العديد من الدول فتعد من بين العوامل التي تميزها عن بعضها. وبالإضافة إلى ذلك فإن خمس دول (ألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا، ومونتنيغرو وتركيا) لديها تطلع طويل الأمد للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي وهذا يضيف بعداً أوروبياً على أجندة سياساتها كما أنها تستفيد من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام إليه.

وعلى الرغم من وجود تفاوتات كبيرة بين الدول الأربع عشرة، يحاول هذا التقرير أن يحدد التوجهات الإقليمية الرئيسية أو المشتركة بين الدول في العلاقة بين التعليم والتدريب والتوظيف. والكلمة المفتاحية هي القابلية للتوظيف والتي تشير إلى قدرة الشخص على الحصول على عمله الأول والاحتفاظ بوظيفته والحصول على عمل جديد عند الضرورة. وتمثل قابلية رأس المال البشري³ للتوظيف تحدياً كبيراً لجميع الدول وتتأثر بشكل كبير بعدد من العوامل الاجتماعية - الاقتصادية

أطلقت المفوضية الأوروبية أول حوار منظم حول التوظيف بين الشركاء اليورومتوسطين في عام 2007 من خلال تنظيم ورشة عمل حول التوظيف في بروكسل بحضور خبراء رفيعي المستوى من 35 دولة¹. وقد مهد تزايد أهمية تحديات التوظيف الطريق أمام انعقاد مؤتمر وزارات العمل والتوظيف اليورومتوسطية الأول في مراكش (المغرب) بين 9-10 تشرين الثاني/نوفمبر 2008 حيث أبدت الدول مشاركة التزامها بالعمل معاً في إطار عمل في ثلاث مجالات لتطوير السياسات: (1) خلق فرص العمل؛ (2) قابلية رأس المال البشري للتوظيف؛ (3) العمل اللائق. وكانت الأهداف الرئيسية للسياسات في مجال قابلية رأس المال البشري للتوظيف تتمثل بإصلاح النظام التعليمي بهدف تحسين تجاوبه مع احتياجات سوق العمل، وتقوية التدريب المهني المستند على الطلب في المجالات الرئيسية وتحسين أداء خدمات التوظيف العامة، إضافة إلى أنظمة معلومات سوق العمل المتسمة بالشفافية وخدمات التوجيه المهني. وقد زودت مؤسسة التدريب الأوروبية المفوضية الأوروبية بمدخلات في هذا المجال من خلال تقديم دراسة إقليمية لقابلية التوظيف تحتوي على تحليل للدول المتوسطية الشريكة.

عقب التطورات الأخيرة في الاتحاد من أجل المتوسط فإن هذا التقرير يركز على القابلية للتوظيف بالنسبة لرأس المال البشري في 14 دولة تشترك بارتباطها بالبحر الأبيض المتوسط. وتلك الدول هي: ألبانيا، والجزائر، والبوسنة والهرسك،² وكرواتيا، ومصر، وإسرائيل، والأردن، ولبنان، ومونتنيغرو، والمغرب، وسورية، وتونس، وفلسطين وتركيا. وبالإضافة إلى هذا التقارب

¹ ورشة العمل اليورومتوسطية حول التوظيف 12-13 كانون الأول 2007. وشارك فيها 25 دولة من الاتحاد الأوروبي و10 دول متوسطية. ولم تضم ألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا ومونتنيغرو في ذلك الحين حيث لم يكن الاتحاد من أجل المتوسط قد تأسس بعد.

² سنستخدم اسم «البوسنة» في هذا النص على سبيل الاختصار.

³ يشير رأس المال البشري إلى المعرفة، والكفاءات، والمهارات التي يمتلكها الأشخاص ويستطيعون استخدامها لتحسين حياتهم (عن طريق التوظيف المأجور بشكل أساسي) وتسهم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية لبلدانهم.

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

على الأساس التالي: الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام (ألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا، ومونتنيغرو، وتركيا)، ودول المغرب (الجزائر، والمغرب، وتونس) ودول المشرق (مصر، والأردن، وسورية) وتضم المجموعة الأخيرة كلا من إسرائيل، ولبنان وفلسطين. وعليه فإن البيانات المعروضة في الجداول والرسوم البيانية مقدمة على أساس تلك المجموعات.

والديموغرافية والتعليمية والثقافية والعوامل المتعلقة بسوق العمل. وبالرغم من أن كل بلد يستحق أن نعطيه اهتماما خاصا لإلقاء الضوء على خصوصيته الوطنية، آثرنا في «دراسة القضية» هذه أن نعطي لمحة عامة عن القضايا الأساسية التي يمكن تغطيتها من خلال تقييم عام لكل تلك الدول. غير أن مؤسسة التدريب الأوروبية أجرت هذه الدراسة بناء على أربع دراسات فرعية على مستوى الأقاليم حيث صنفت الدول الأربع عشرة

1. الخلفية الاجتماعية والاقتصادية

وبالمقابل فلدى كل من فلسطين (3.4%)، والأردن (3.2%)، وسورية (2.5%)، ومصر (1.8%) أعلى معدلات نمو سكاني، حيث يصل عدد الأطفال لكل امرأة فيها إلى (4.6) و(3.6) و(3.3) و(2.9) على التوالي. فيما ينخفض معدل النمو السكاني في المغرب، وتونس، وتركيا عما يمكن لمعدل الخصوبة (2.4 و 2.0 و 2.1 طفل لكل امرأة على الترتيب) أن يؤدي إليه. ويعود ذلك جزئياً لظاهرة الهجرة (Detape & al 2008). غير أن معدلات الخصوبة انخفضت عما كانت عليه عام 1980 في جميع الدول مما يدل على التحول الديموغرافي التدريجي. وعلى الرغم من أنه من المتوقع أن تنخفض معدلات نمو السكان خلال العقود المقبلة فإن معدلات الخصوبة الحالية ستحافظ على معدلات نمو سكاني إيجابية في المنطقة. ولذلك فبحلول عام 2020 سيزداد تعداد السكان في معظم الدول بشكل كبير فيما سينخفض بشكل طفيف في البوسنة وكرواتيا، ومن المتوقع أن يحافظ على نفس مستواه في ألبانيا والجبل الأسود.

1.1 تزايد عدد السكان واستمرار التنمية البشرية على المستويين الأدنى والمتوسط رغم وجود تفاوتات ملحوظة بين الدول

كما يظهر في الجدول رقم 1 أدناه فإن التوجهات السكانية والديموغرافية تتفاوت بشكل هائل بين الدول. فلدى دول مثل مصر (81.5 مليون)، وتركيا (73.9)، والجزائر (34.4)، والمغرب (31.2) أكبر عدد سكان بالمقارنة مع مونتنيغرو (0.6)، وألبانيا (3.1)، والبوسنة (3.8)، وفلسطين (3.8)، وكرواتيا (4.4). وتواجه مونتنيغرو (وهي أصغر دولة استقلت حديثاً منذ عام 2006) والبوسنة، وكرواتيا تحديات متعلقة بالتماسك الاجتماعي حيث توجد فيها مجموعات عرقية متنوعة. كما أن النمو السكاني سالب في البوسنة وكرواتيا ويقارب الصفر في ألبانيا والجبل الأسود؛ ويعزى ذلك بشكل أساسي إلى فقدان المباشرة للخصوبة المحتملة من خلال ضحايا الحرب، إضافة إلى الهجرة التي تشيع بين الشباب على وجه الخصوص.

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

الجدول 1 - المؤشرات الديموغرافية الرئيسية

البلد	السكان (1) (بالمليون) 2008	السكان (3) (بالمليون) 2020	النمو السكاني (1) % 2008	معدل الخصوبة (1) % 2007	وفيات الأطفال (1) 2007	العمر المتوقع (1) % 2007	سكان المدن (1) % 2008
ألبانيا	3.1	3.3	0.3	1.9	13.4	76.5	46.7
البوسنة	3.8	3.7	-0.1	1.2	12.6	75.0	47.4
كرواتيا	4.4	4.3	-0.0	1.4	4.9	75.7	57.3
مونتينيغرو	0.6	0.6	0.2	1.6	8.9	74.0	60.2
تركيا	73.9	83.9	1.2	2.1	21.4	71.8	68.7
مصر	81.5	98.6	1.8	2.9	29.9	70.0	42.7
الأردن	5.9	7.5	3.2	3.6	20.8	72.6	78.4
سورية	21.2	26.5	2.5	3.3	14.8	74.1	54.2
إسرائيل	7.3	8.3	1.8	2.9	3.8	80.6	91.7
لبنان	4.1	4.6	1.0	2.2	25.9	72.0	87.0
فلسطين	3.8	5.8	3.4	4.6	23.9	73.4	71.9
الجزائر	34.4	40.6	1.5	2.4	32.8	72.3	65.2
المغرب	31.2	36.2	1.2	2.4	32.4	71.1	56.0
تونس	10.3	11.4	1.0	2.0	18	74.3	66.5
المتوسط في دول الاتحاد الأوروبي الـ27 ⁽²⁾	498.7	513.8	0.4	1.5 (2006)	4.7 (2006)	77.7 (2002)	غير متوفر

المصدر: (1) قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية (2) مركز الإحصاء الأوروبي (3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي- 2020 التوقعات المتغيرة متوسطة المدى للسكان

السنوات الماضية. كما ينبغي على تونس أن توفر 80-90 ألف فرصة عمل جديدة كل عام. وكذلك ينبغي على الجزائر أن تزيد معدل توفير فرص العمل السنوي بمقدار 2.6% حتى عام 2020 لمجرد الحفاظ على معدل التوظيف الحالي (Barbier 2006)، أما المغرب فتحتاج لتوفير 4 ملايين فرصة عمل على الأقل بحلول عام 2020.

ويقدر عدد الداخلين الجدد إلى سوق العمل سنوياً في الأردن بـ 60,000، كما تشكل الهجرة باتجاه الداخل ضغطاً إضافياً (حيث استقبلت البلاد ما يقدر بـ 500,000 لاجئ عراقي منذ 2003). أما لبنان

ويظل ازدياد عدد القوة العاملة في الدول ذات معدلات النمو الإيجابية عاملاً مقيداً حيث ستتمثل المشكلة الأساسية في استيعاب حشود الشباب في سوق العمل إضافة إلى تلبية احتياجاتهم من السكن والتعليم والبنية التحتية. طبقاً للبنك الدولي، ينبغي على مصر، على سبيل المثال، توفير قرابة 500,000 إلى 700,000 فرصة عمل جديدة كل عام، بينما يزداد عدد السكان ممن هم في سن العمل في تركيا بأكثر من 800,000 كل عام. وتواجه سورية سنوياً دخول 250,000 إلى 300,000 شخصاً من الشباب إلى سوق العمل سنوياً إضافة إلى اللاجئين العراقيين الذين استقبلتهم خلال

1. الخلفية الاجتماعية والاقتصادية

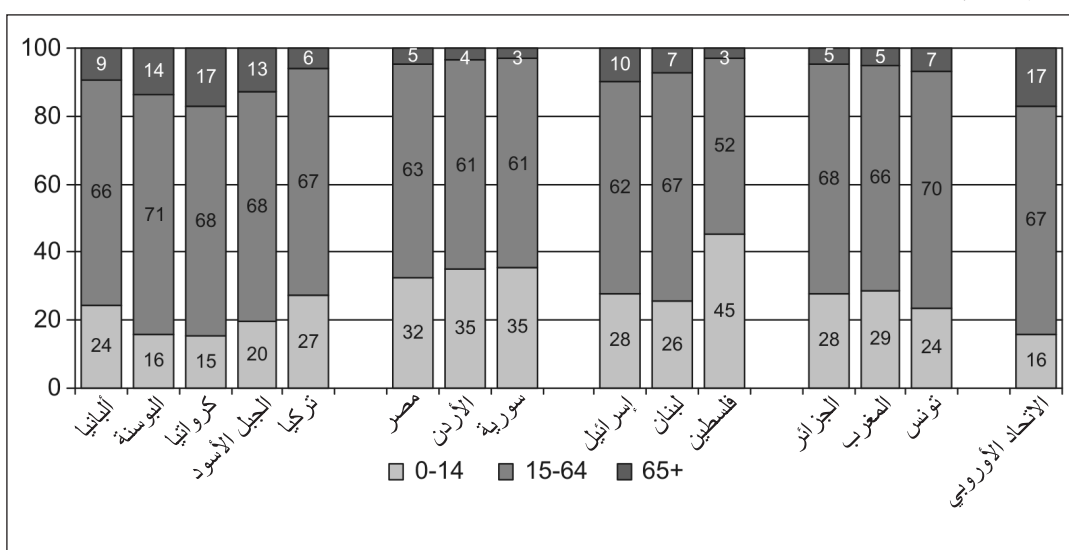
بارتفاع نسبة الأطفال دون سن 15 مما سيؤدي إلى دخول عدد كبير من الأطفال إلى النظام التعليمي والعديد من الشباب إلى سوق العمل مع ارتفاع معدل نمو السكان العاملين. كما أن لدى تلك البلدان نفسها أقل نسبة من الفئة العمرية +65 (3-5%) وهذه ميزة واضحة لصالح أنظمة المعاشات.

والتركيبة العمرية متماثلة نسبياً في دول المغرب (الجزائر والمغرب وتونس)، وإسرائيل ولبنان وتركيا وألبانيا مع نسبة مرتفعة من السكان الشباب (24-29%). وفي الوقت ذاته فإن لدى هذه الدول نسبة أعلى من السكان في سن العمل (62-70%) ونسبة أقل من كبار السن (5-10%) مما يوفر منفذاً ديموغرافياً للفرص. بيد أن اقتناص هذه الفرصة فعلاً يستلزم توفير فرص عالية الجودة للتعليم والتدريب للأطفال وكذلك خلق عدد كافٍ من فرص العمل بما يتناسب مع العدد المتزايد من القادمين الجدد والذين يتوقع أن يزداد عددهم بنسبة 2-3% سنوياً. وفي الوقت عينه أدى تحسين مستوى الخدمات الصحية إلى ارتفاع كبير في العمر المتوقع وانخفاض في وفيات الأطفال. وتتمتع إسرائيل (80.6)، وألبانيا (76.5)، وكرواتيا (75.7)، والبوسنة (75) بمعدل أعلى نسبياً للعمر المتوقع تليها مونتينيغرو وسورية وتونس. ولكن من الضروري أن نتذكر أن معدل وفيات الأطفال يبقى مرتفعاً بصورة خاصة في الجزائر (32.8 لكل 1000)، والمغرب (32.4)، ومصر (29.9)، ولبنان (25.9)، وفلسطين (23.9)، بالمقارنة مع

فهو بلد مزقته الصراعات لسنوات عديدة ويتميز بتعدد الطوائف (عددها الرسمي 18) وبوجود الكثير من اللاجئين (حوالي 300,000 من الفلسطينيين و50,200 من اللاجئين العراقيين). ويعيش 63% من السكان في فلسطين في الضفة الغربية فيما يعيش 37% منهم في قطاع غزة. وحيث أن لديهم أعلى معدل نمو سكاني في المنطقة بأسرها، يدخل قرابة 40,000 شخص من الشباب إلى القوة العاملة سنوياً وينبغي على الحكومة أن توفر خدمات التعليم، والسكن، والرعاية الصحية، وفرص العمل الملائمة للسكان الشباب والمتنامين بسرعة في ظل ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية غير مستقرة ويصعب التنبؤ بها.

وتفاوتت نسب الفئات العمرية المختلفة من السكان بشكل كبير حسب مرحلة التحول الديموغرافي. وكما يظهر في الرسم البياني أدناه فإن نسبة السكان دون سن 15 في كرواتيا (15%)، والبوسنة (16%)، والجبل الأسود (20%) تشابه متوسط النسبة في دول الاتحاد الأوروبي (16%). كما أن نسبة الفئة العمرية الأكبر من 65 عاماً في هذه الدول مشابهة لمثيلاتها في الاتحاد الأوروبي أيضاً مما يشير إلى وجود توجهات مشابهة للمجتمعات المسنة: 17% في كرواتيا، و14% في البوسنة و13% في الجبل الأسود بالمقارنة مع متوسط النسبة في دول الاتحاد الأوروبي وهي 17%. ومن جهة أخرى فإن كلاً من فلسطين (45%)، والأردن (35%)، وسورية (35%)، ومصر (32%) تتميز

الرسم البياني 1 - توزيع السكان حسب الفئة العمرية (%) - 2008



المصدر: البنك الدولي - قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، المركز الأوروبي للإحصاء بالنسبة للاتحاد الأوروبي

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

مرتفع من التنمية البشرية يعود تصنيفها ذلك إلى ارتفاع العمر المتوقع ومستوى التعليم ومستوى المعيشة - وهي إسرائيل (المرتبة 27)، وكرواتيا (45)، ومونتنيغرو (65)، وألبانيا (70)، والبوسنة (76) (انظر الرسم البياني 2 أدناه). أما المرتبة المتدنية التي تحتلها المغرب (130) ومصر (123) فتعود لمعدل الأمية المرتفع نسبياً وتدني العمر المتوقع ونسب الالتحاق بالتعليم. أما بالنسبة لألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا، والجبل الأسود فإن معدلات معرفة القراءة والكتابة بين الكبار وإجمالي الالتحاق بالتعليم الأساسي مرتفع جداً مع وجود بعض المشكلات في الحصول على التعليم الثانوي وما بعد الثانوي، في حين أن قيم المعيشة الأخرى مرتفعة نسبياً وهو ما يعزى بشكل كبير إلى النمو الاقتصادي والتطور في مخرجات التعليم والصحة.

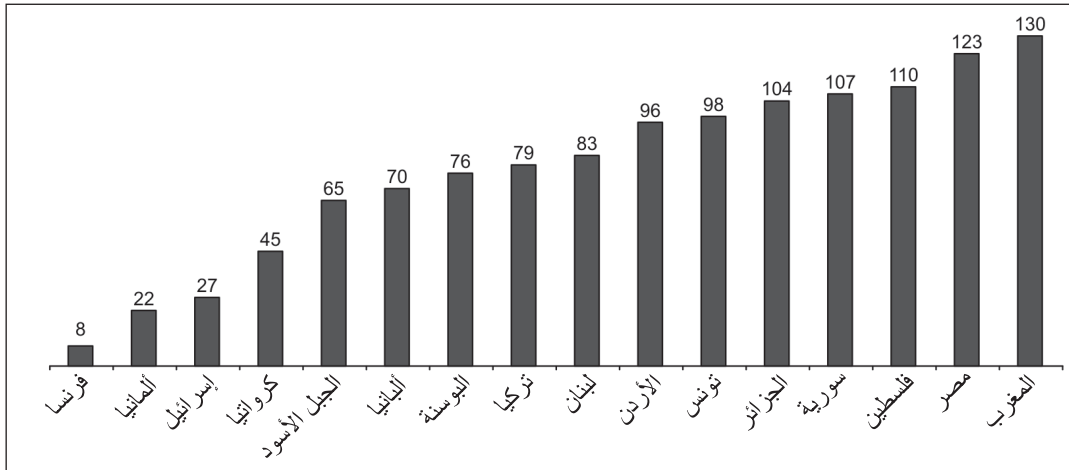
كما أن مجموعة من التصنيفات في سياق مقارنات دولية أخرى مثل الفقر على المستوى الوطني، والعدالة في المجتمع، والمساواة بين الجنسين واقتصاد المعرفة والتنافسية تؤكد نفس هذه التوجهات في المنطقة. وتقدر نسبة السكان الذين يعيشون دون خط الفقر الوطني بـ 27% في تركيا، و 25.4% في ألبانيا، وما بين 15-19% في البوسنة، والمغرب، ومصر، والأردن وصولاً إلى 47% من العائلات في فلسطين (الجدول 2).

3.8 لكل 1,000 في إسرائيل، و 4.9 في كرواتيا، و 8.9 في مونتنيغرو، وما بين 12-13 في البوسنة وألبانيا.

كما أن درجة امتداد المدن تتفاعل مع خدمات التعليم والصحة وكذلك التركيبة القطاعية للتوظيف. وتعيش أكبر تجمعات السكان الحضر في إسرائيل (91.7%)، ولبنان (87%)، والأردن (78.4%)، وفلسطين (71.9%)، وتركيا (68.7%)، وتونس (66.5%)، والجزائر (65.2%). بينما يقل امتداد المدن عن النصف في مصر (42.7%)، وألبانيا (46.7%)، والبوسنة (47.4%) حيث يتجاوز عدد السكان في الريف عددهم في المدن. كما أن نسبة سكان الأرياف كبيرة (تقارب النصف) في كل من كرواتيا، والمغرب، وسوريا حيث يتواصل التأثير الكبير للهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية على أسواق العمل الوطنية لديها (مما يزيد الضغط القادم من الريف لتوفير فرص العمل). بالإضافة إلى ذلك فإن هذا له تأثيرات على اختلال التوازن الجغرافي في توزيع خدمات التعليم والصحة في دول تعتمد بشكل كبير على الزراعة مثل ألبانيا والبوسنة ومصر والمغرب.

وفقاً لمؤشر التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي⁴ فإن الدول الخمس المصنفة بمستوى

البياني 2 - ترتيب الدول حسب مؤشر التنمية البشرية 2007



المصدر: تقرير التنمية البشرية 2009 الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

⁴ يقيس هذا المؤشر التنمية بجمع مؤشرات العمر المتوقع عند الولادة، ومعدل معرفة القراءة والكتابة بين الكبار، وإجمالي نسبة الالتحاق بالتعليم، وحصص الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (مكافئ القوة الشرائية بالدولار) في مؤشر مركب للتنمية البشرية HDI. لمزيد من المعلومات انظر <http://hdr.undp.org/en/humandev/hdi/>

الجدول 2 - ترتيب الدول في مقارنات دولية مختلفة

المرتبة في مؤشر مفاهيم الفساد 2008 (T.I.)	المرتبة في مؤشر التنافسية العالمية 2008 (T.I.)	المرتبة في مؤشر اقتصاد المعرفة 2008 (البنك الدولي)	المرتبة في مؤشر الفجوة بين الجنسين (المنتدى الاقتصادي العالمي) 2008	مؤشر Gini (البنك الدولي) l.y.a	نسبة السكان الفقراء تبعاً لخط الفقر الوطني % (البنك الدولي) l.y.a	البلد
85	108	93	87	33.0	25.4	ألبانيا
92	107	79		35.8	19.5	البوسنة
62	61	40	48	29.0		كرواتيا
85	65					مونتنيغرو
58	63	61	123	43.2	27.0	تركيا
115	81	90	124	32.1	16.7	مصر
47	48	62	104	37.7	14.2	الأردن
147	78	108	107			سورية
33	23	26	56	39.2		إسرائيل
102		76				لبنان
						فلسطين
92	99	105	111			الجزائر
80	73	99	125	40.9	19.0	المغرب
62	36	82	103	40.8		تونس
23	16	22	15			فرنسا
14	7	12	11			ألمانيا

المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، المنتدى الاقتصادي العالمي، منظمة الشفافية الدولية

جداً في المغرب (125)، ومصر (124)، وتركيا (123)، والجزائر (111)، تليها سورية والأردن وتونس (107، 104، 103 على التوالي). ومن الجدير بالذكر أن جميع الدول سجلت تراجعاً في الأداء بما يخص الفجوة بين الجنسين منذ عام 2006. في الحقيقة، يؤكد تقرير صدر مؤخراً عن دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن لدى تركيا أدنى نسبة من الموظفات في الحكومة (12%) بين دول المنظمة وأن معظمهن تقريباً في المراتب الوظيفية الدنيا. ويعكس وجود التحيز المنهجي للتقليل من شأن المرأة مزيجا من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مما يعيق التنمية

وبالرغم من ازدياد معدلات النمو مؤخراً ازدادت نسبة الفقر. ويعيش نصف السكان الأفقر في مصر في المنطقة الريفية العليا. كما يظهر مؤشر جيني (Gini) تفاوتاً أكبر في مجتمعات مثل تركيا (43.2) والمغرب وتونس (40.9). ويمثل الفقر عائقاً خطيراً في سبيل الحصول على التعليم حيث يضطر أطفال العائلات الفقيرة في كثير من الأحيان للعمل.

ويعد مؤشر الفجوة بين الجنسين⁵ مؤشراً آخر للوضع الاجتماعي - الاقتصادي حيث يظهر توازناً إيجابياً نسبياً للوع الاجتماعي في كرواتيا (48)، وإسرائيل (56)، والجبل الأسود، وتفاوتاً كبيراً

⁵ يقيس هذا المؤشر الذي طوره المنتدى الاقتصادي العالمي التفاوت بين الجنسين من خلال مجموعة من المؤشرات التي تضم المشاركة الاقتصادية، والحصول على الفرص، والمستوى التعليمي، والصحة، والبقاء، والتمكين السياسي. لمزيد من المعلومات انظر <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Gender%20Gap/index.htm>

⁶ تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2009: نظرة سريعة على الحكومات.

الاقتصادية - الاجتماعية للبلدان بشكل كبير ويضيع المساهمة الممكنة للموارد البشرية من الإناث في السعي نحو حياة أفضل. وجميع هذه التصنيفات لمؤشرات التنمية البشرية تعكس قصوراً في تنمية الموارد البشرية في معظم البلدان مما يقود إلى نمو غير متوازن وأسواق عمل تفتقر إلى المهارات كما ونوعاً.

غير أن الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة ضربت الأداء الاقتصادي الجيد الذي شهدته معظم الدول. وكما يظهر في الجدول 3 فإن جميع الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام سجلت معدل نمو كبير في الناتج المحلي الإجمالي عام 2007: مونتينيغرو (10.7%)، واليوسنة (6.8%)، وألبانيا (6.2%)، وكرواتيا (5.4%)، وتركيا (4.6%)، ولكن نموها تباطأ عام 2008 ثم انحدر إلى أرقام سالبة عام 2009. فتبعاً لتقديرات صندوق النقد الدولي فقد شهدت تركيا أكبر انكماش اقتصادي (6.5%)، تليها كرواتيا (5.2%)، والجبل الأسود (4%)، واليوسنة (3%)، وألبانيا (0.7%). وتظهر إسرائيل نمطاً مماثلاً بالانخفاض من 5.2% عام 2007 إلى -0.09% عام 2009. وقد شهدت الدول المتوسطة العربية تطورات اقتصادية مشابهة ولو بدرجة أقل. فقد أخذ الأداء الاقتصادي المثير للإعجاب للأردن (8.9%)، ومصر (7%)، ولبنان (7.5%)، وتونس (6.3%)، وسورية (4.2%) عام 2007 بالتراجع تدريجياً خلال العامين السابقين. حيث أن تقديرات صندوق النقد الدولي لعام 2009 هي 3% في الأردن وسورية، و4.7% في مصر، و2.9% في تونس، و2.1% في الجزائر. أما لبنان والمغرب واللتين وصل معدل نموها إلى 7% و5% عام 2009 تيدوان أكثر قدرة على مواجهة التوجهات الاقتصادية الأخيرة، وهكذا يواصل اقتصاداهما النمو بمعدلات إيجابية رغم التراجع النسبي.

وحسب البنك الدولي فإن الأزمة العالمية قد ضربت منطقة ECA (أوروبا وآسيا الوسطى إضافة إلى الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي للتمويل قبل الانضمام) أكثر من غيرها. فقد بدأت اقتصاداتها المعتمدة على التصدير تتداعى في الربع الأخير من عام 2008 بسبب انخفاض الأسعار العالمية للسلع مما جعل عشرات الآلاف

ومن حيث اقتصاد المعرفة الذي قيّمه المنتدى الاقتصادي العالمي،⁷ تحتل إسرائيل (26) وكرواتيا (40) المرتب الأعلى تليها تركيا (61) والأردن (62). كما يعكس مؤشر التنافسية التقدم الذي حققته بعض البلدان مؤخراً: إسرائيل (23)، وتونس (36)، والأردن (48)، وكرواتيا (61)، وتركيا (63). وقد نجحت تونس في تنويع اقتصادها مما جعلها تقترب من استونيا من حيث التنافسية. ويعوق القطاع الزراعي الكبير لكل من مونتينيغرو والمغرب وألبانيا تطورها في هذا المجال إذ أنه يعد أقل تنافسية من غيره من النشاطات الاقتصادية. وتبقى اقتصادات سورية والجزائر غير منافسة، مع عدم تنوع صادراتها والتقدم الضئيل في الإصلاحات المالية وبيئة الأعمال غير المواتية.

2.1 نزايد الآثار السلبية للأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة بالرغم من النمو الاقتصادي الجيد خلال السنوات السابقة

حتى حصول الأزمة المالية والاقتصادية عام 2008، كانت الإصلاحات الاقتصادية خلال العقد الأخيرين لتحرير التجارة الخارجية والخصخصة والاستثمار الأجنبي قد أدت إلى نمو إيجابي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لجميع البلدان خلال السنوات الماضية. وبالرغم من هذا النمو العام في جميع البلدان يظهر تباين كبير في المنطقة من حيث حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الجدول 3 أدناه). وتبعاً لتقديرات صندوق النقد الدولي لعام 2009 لحصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بناء على مكافئ القوة الشرائية) فإنه يصل أعلى مستوياته في إسرائيل (28,270 دولار أمريكي) تليها كرواتيا (17,880)، ولبنان (13,950)، وتركيا (12,340)، ومونتينيغرو

⁷ يقاس اقتصاد المعرفة على أساس المحفزات الاقتصادية، والأنظمة المؤسسية، والتعليم، والموارد البشرية، إضافة إلى منظومة الابتكار. ومن جهة أخرى يأخذ مؤشر التنافسية بالحسبان المؤسسات، والبنية التحتية، والاقتصاد الكلي، والصحة، والتعليم الابتدائي، والتعليم العالي، والتدريب، وكفاءة سوق السلع، وكفاءة سوق العمل، ودرجة تعقيد الأسواق المالية، والجاهزية التقنية، وحجم السوق، ودرجة تقدم الأعمال والابتكار. لمزيد من المعلومات انظر <http://www.weforum.org/en/knowledge/index.htm>

الجدول 3 - نمو الناتج المحلي الإجمالي وحصّة الفرد منه

البلد	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة (النسبة المئوية للتغير السنوي)			الناتج المحلي الإجمالي بناء على حصة الفرد منه (بالسعر الحالي للدولار)		
	2009	2008	2007	2009	2008	2007
ألبانيا	* 0.70	* 6.77	* 6.26	* 7.02	* 6.90	* 6.36
البوسنة	* -2.99	* 5.50	* 6.84	* 7.49	* 7.62	* 7.10
كرواتيا	* -5.24	* 2.36	5.47	* 17.88	* 18.58	17.77
مونتنيغرو	* -4.00	* 7.50	* 10.70	* 10.83	* 11.11	* 10.12
تركيا	* -6.50	* 0.90	4.67	* 12.34	* 13.14	12.89
مصر	* 4.70	* 7.17	7.09	* 6.15	* 5.90	* 5.50
الأردن	* 3.00	* 7.90	8.91	* 5.66	* 5.54	* 5.14
سورية	* 3.02	* 5.15	* 4.24	* 4.86	* 4.76	* 4.54
إسرائيل	* -0.09	* 4.00	5.20	* 28.27	* 28.47	27.40
لبنان	* 7.00	* 8.50	* 7.50	* 13.95	* 13.01	* 11.89
فلسطين			6.28			
الجزائر	* 2.11	* 3.00	3.00	* 6.85	* 6.71	6.45
المغرب	* 5.00	* 5.58	2.71	* 4.59	* 4.36	4.10
تونس	* 2.95	* 4.65	* 6.35	* 8.28	* 8.00	* 7.56
دول الاتحاد الأوروبي	* -4.0	0.8	2.9	29.83	30.76	29.95

المصدر: صندوق النقد الدولي باستثناء فلسطين، بالنسبة لدول الاتحاد الأوروبي استخدمت المركز الأوروبي للإحصاء وحسابات مؤسسة التدريب الأوروبية؛ وبالنسبة لفلسطين: مؤشرات البنك الدولي مؤشرات التنمية العالمية 2005،

* تقديرات صندوق النقد الدولي

انضمام 50,000 ممن خسروا وظائفهم مؤخراً. وقد كان الاقتصاد التركي أول اقتصاد تباطأ عام 2008 بسبب اندماجه الأكبر في الاقتصاد العالمي والتبادل التجاري الخارجي المكثف مع دول الاتحاد الأوروبي (وخاصة في مجال السيارات والإنشاءات والشحن والأقمشة.. الخ). وقد تناقص إنتاجه وصادراته في الاقتصاد الحقيقي بشكل كبير وتبع ذلك موجة تسريح واسعة في أكثر القطاعات الرسمية تنافسية - فوصل معدل البطالة إلى 16% في منتصف عام 2009 بالمقارنة مع 10% منتصف عام 2008.¹⁰

من العمال يفقدون عملهم.⁸ والعوامل الرئيسية المؤدية للتراجع هي تقلص الصادرات، وانخفاض الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتدفق رأس المال، وتقلص الحوالات المالية التي تأثر بالذات على ألبانيا والبوسنة، وتباطؤ تدفق القروض الداخلية، وارتفاع تكلفة التمويل الخارجي. وباعتبارها اقتصادات صغيرة مفتوحة فإنها منكشفة على التطورات في الاتحاد الأوروبي على وجه الخصوص بوصفه الشريك التجاري الرئيسي. كما ارتفع عدد العاطلين عن العمل بنسبة 60% في تركيا⁹ و40% في البوسنة، ويتوقع أن تشهد كرواتيا ارتفاع عدد العاطلين عن العمل بنسبة 20% أو

⁸ مجلس العلاقات الاقتصادية الخارجية؛ «الأزمة المالية العالمية وأثرها على البلقان»، مجلس العلاقات الاقتصادية الخارجية، سكوبيي، 11 آذار/مارس 2009، انظر www.coferweb.org

⁹ تصريح إخباري للبنك الدولي في 2009/10/3، انظر www.worldbank.org/eca/

¹⁰ www.turkstat.gov.tr

القطاعات الأكثر تنافسية والمستندة إلى التصدير. وفي حين تبقى التوقعات لعام 2010 غير مؤكدة فمن المستبعد حصول أي تحول سريع باعتبار أن تقلص الطلب على الصادرات كان مصحوباً بانخفاض تدفق الاستثمارات والحوالات المالية (راجع الجزء المعني بالهجرة). ولذلك فإن الأزمة الاقتصادية الحالية تزيد من حدة مجموعة من التحديات الديموغرافية أو الناشئة عن التعليم أو سوق العمل والتي لم تتمكن البلدان من معالجتها خلال العقود الأخيرة. كما أنها قد تؤدي إلى تدهور النزعة للاستثمار في رأس المال البشري وتؤدي إلى تفاوتات أكبر وأزمة فرص عمل جديدة في القطاع المنظم مسببة ضرراً كبيراً لإمكانات التنمية في المنطقة.

وقد تدخلت معظم الحكومات في وقت مبكر لدعم أنظمتها المصرفية وأسواق الأسهم بطرق مختلفة. فالجزائر التي حصدت ثروة طائلة من صادرات النفط، تستغل احتياطي نفطي كاف لتغطية عامين على الأقل من الاستيراد. وأعلنت مصر عن حزمة مالية موجهة لاستثمارات البنية التحتية المولدة لفرص العمل. وقد قررت الحكومة المغربية زيادة الاستثمار العام في 2009 من أجل الحد من تأثيرات الأزمة. وعلى التوازي مع ذلك فإن موازنة عام 2009 ستغطي المساهمات الاجتماعية التي يدفعها أصحاب العمل في القطاعات الأساسية التي يوجه إنتاجها نحو التصدير (الأقمشة وقطع غيار السيارات). وقد تبنت السلطات التونسية إجراءات مماثلة حيث رفعت مخصصات الاستثمار العام في موازنة 2009 بمقدار 20% وأعلنت أيضاً عن إجراءات أخرى لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وفي الوقت ذاته ستستفيد الشركات المصدرة التي تأثرت نشاطاتها بالأزمة من دعم بمقدار 50% للمساهمات الاجتماعية التي يدفعها أصحاب العمل (Commander & Zaman, 2009).

بحسب منظمة العمل الدولية¹¹ فإنه وبالرغم من تراجع الأسواق المالية في المنطقة نتيجة للأزمة العالمية فإن التأثير على الاقتصاد الحقيقي للدول العربية المتوسطة كان محدوداً نسبياً حتى الآن، ولكن ذلك لا يعود بالضرورة لأسباب إيجابية (مثلاً العزلة النسبية في حالة سورية وتدني مستوى القيمة السوقية للمشاريع في الأردن ولبنان). ويتوقع أن ينخفض متوسط النمو الاقتصادي في المنطقة بأكثر من نقطتين مؤبقتين (من 6% عام 2008 إلى 4% عام 2009 بما في ذلك دول مجلس التعاون الخليجي). ومن المرجح أن يتأثر قطاعا السياحة والإنشاءات بوصفهما المحرك الأساسي لهذه الاقتصادات بشكل حاد بسبب تضاؤل الطلب. وتكشف تقارير عن مصر تراجعاً للأهمية النسبية للتجارة الأجنبية في الناتج المحلي الإجمالي وتراجع حاد في إيرادات قناة السويس والسياحة، في حين تناقصت الإنشاءات والاستثمارات الأجنبية بسبب محدودية السيولة عالمياً¹². وبسبب ارتباط تجارتها الوثيق بأوروبا فقد وصل تأثير الأزمة إلى الاقتصاد الحقيقي لكل من مصر والمغرب وتونس في الربع الأخير من عام 2008، حين انتشر الانكماش في أنحاء أوروبا وغيرها من أسواق الصادرات. وقد دخلت لبنان والأردن الأزمة في وضع أضعف أيضاً بسبب علاقتهما الاقتصادية الوثيقة مع دول مجلس التعاون الخليجي من خلال الحوالات المالية والسياحة واعتمادهما الكبير على المساعدات الخارجية.

بالرغم من الاندماج المحدود في الاقتصاد العالمي تبقى الزراعة والصناعة المزود الأول لفرص العمل وقد أصبحنا أقل تنافسية بسبب الضغط المتزايد في المنطقة العربية لتصدير البضائع إلى الأسواق العالمية بأسعار منخفضة. وتتحدث مقالات صحفية عديدة عن انخفاض الانتاج والتصدير في قطاعات مثل النسيج في تونس والمغرب، وقطاع المصارف والمعادن في مصر، وارتفاع نسبة التسريح والذي يحدث في معظمه في

¹¹ المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لمنظمة العمل الدولية،

“Policy note on the impact of the financial and economic crisis on Arab states”

.prepared by Christina Behrendt, Tariq Haq & Noura Kamel, April 2009

¹² تقرير التنافسية المصري السادس، القاهرة – حزيران/يونيو 2009.

2. الخصائص الأساسية لأسواق العمل

1.2 معدلات توظيف ونشاط منخفضة وآخذة في التناقص مقابل معدل بطالة مرتفع وآخذ في التصاعد

كما يظهر في الجدول 4 لعام 2008، فبالمقارنة مع دول الاتحاد الأوروبي والتي يصل متوسط معدل النشاط فيها إلى 70.9%، يظهر أعلى مستوى نشاط في ألبانيا والبوسنة (59%) وإسرائيل (53.8%) والجزائر (57%) والمغرب (51%). وباستثناء إسرائيل فإن هذه الاقتصادات معتمدة على الزراعة بشكل كبير مع وجود نسبة كبيرة من العمل غير المأجور الذي يرفع المستوى بصورة زائفة. وعلى الجانب الآخر فإن معدل النشاط يقارب 41% في فلسطين و43.4% في الأردن و46.7% في تركيا و47% في مصر وتونس، وهذا يعني أنه فيما عدا بضع استثناءات فإن أكثر من نصف القوة العاملة غير نشطة، وأنها ببساطة لا تسهم في اقتصادات المنطقة، وأن عدداً أقل من ذلك لديه عمل. ويتراوح معدل التوظيف بين 49-50% في إسرائيل وألبانيا والجزائر و45% في كرواتيا ولبنان والمغرب وسورية إلى 40-42% في البوسنة ومصر وتونس

وتركيا. في حين سجلت فلسطين (30.2%) والأردن (37.9%) أدنى معدلات التوظيف.

وأهم تفسير لتدني النشاط ومعدلات التوظيف هو التدني الشديد في نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل (انظر الجدول 4). فإسرائيل (48.7%) والبوسنة (53%) وألبانيا (49.6%) وكرواتيا (42.5%) وحدها لديها معدل نشاط لدى الإناث مقارب لمتوسط معدله في الاتحاد الأوروبي (63.9%). ويؤدي ارتفاع حصة القطاع الزراعي من التوظيف في ألبانيا والبوسنة إلى إخفاء مشكلة عمالة المرأة جزئياً. ومعدل توظيف المرأة في فلسطين والأردن بين 11-13% (الأدنى عالمياً)، و16.9% في سورية، و19.3% في مصر، و21-22% في المغرب وتونس وتركيا. وكانت الأسباب الرئيسية لانعدام النشاط الاقتصادي كما عثرت عنها مجموعة من الشابات في مصر (Amer 2007) بأنها عبء الأعمال المنزلية، ورفض العائلة، والزواج، ورعاية الأطفال. ويأتي على رأس أسباب انعدام النشاط الاقتصادي لدى الأشخاص في الأردن، أن 55% منهم ربات منازل،

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

في فلسطين. ويقدر معدل البطالة بين اللاجئين الفلسطينيين في لبنان بحوالي 60% (حيث لا يسمح لهم بالعمل إلا في بضع مهنة). وفي المستوى المتوسط تتراوح معدلات البطالة في الجزائر، والأردن، وسورية، وتونس بين 12-14%. ويتأثر هذا الاختلاف بشكل كبير بمعدل البطالة بين الإناث والذي يعد مرتفعاً بشكل خاص بالمقارنة مع مستواه بين الذكور في دول معينة (24.3% في الأردن، و20.9% في سورية، و19.3% في مصر و18.4% في الجزائر و17.3% في تونس). في حين أن مستويات البطالة بين الإناث والذكور في البلدان الأخرى أكثر تقارباً. والنساء أكثر عرضة للبطالة من الرجال في جميع مستويات التعليم ومختلف الأعمار مما يشير إلى مستوى أعلى في تغيير الوظائف أو طول فترة الانتظار بالنسبة لهن.

و30% منهم طلاب، ولكن 50% من الرجال طلاب، في حين أن ثلاثة أرباع النساء ربات منازل.¹³ أما الدول التي تتمتع بمعدل أعلى لعمالة المرأة فهي إسرائيل (45.5%)، وكرواتيا (38.1%)، واليوسنة (35.7%)، وألبانيا (34.4%). وتعكس هذه الاختلافات بين الدول التفاوت العميق الموجود بين الذكور والإناث والهدر الكبير في رأس المال البشري.

وقد أسهمت الضغوطات الديموغرافية ونقص فرص العمل بارتفاع البطالة. فجميع الدول باستثناء إسرائيل (6.2%) تسجل معدل بطالة أعلى من المتوسط في الاتحاد الأوروبي (7%)، حيث يتراوح بين 8-10% في كرواتيا، وتركيا، ومصر، والمغرب لتقفز إلى 30% في الجبل الأسود، و29% في اليوسنة، و22.7% في ألبانيا، و26%

الجدول 4 - مؤشرات سوق العمل الأساسية، تقديرات 2008

البلد	معدل النشاط %	نشاط الإناث %	معدل التوظيف %	عمالة المرأة %	معدل البطالة %	البطالة بين الإناث %
ألبانيا	*58.9	*48.4	*49.6	*34.4	22.7	28.4
اليوسنة	*59	*53	*41.5	*35.7	29	33
كرواتيا	*50.1	*42.5	*45.9	*38.1	8.4	10
مونتينيغرو					**30.3	**35.3
تركيا	*46.7	*24	*42.3	*21.7	9.4	9.4
مصر	*47.3	*24.3	*43.2	*19.3	**8.7	**19.3
الأردن	*43.4	*15.5	*37.9	*13.3	12.7	24.3
سورية	49.7	*21.2	*44.8	*16.9	10.3	20.9
إسرائيل	*53.8	*48.7	*50.4	*45.5	6.2	7
لبنان	*49.9	*24.8	*45.9	*22.6	8.1	
فلسطين	*40.7	*14.3	*30.2	*11.5	26	23.8
الجزائر	*57.1	*37.5	*49.4	*32.1	13.8	18.4
المغرب	*51.1	*24.4	*46.1	*22	9.6	9.8
تونس	*47.6	*25.6	*41	*21.2	14.2	17.3
دول الاتحاد الأوروبي (2008)	**70.9	**63.9	**65.9	**59.1	**7.0	**7.5

المصدر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل من منظمة العمل الدولية، وبالنسبة للاتحاد الأوروبي بيانات المركز الأوروبي للإحصاء. *تقديرات 2008، **64-15 سنة

¹³ دائرة الإحصاءات العامة في الأردن.

2. الخصائص الأساسية لأسواق العمل

البطالة يمثل ضغطاً لتخفيض الأجور. فالمنافسة من العاطلين عن العمل تشجع على استخدام العمالة الرخيصة وتقلل حافز الشركات للاستثمار في التكنولوجيا وتحديث المهارات.

2.2 شباب محبط مع تزايد البطالة في جميع المستويات التعليمية – مع وجود انعدام في النشاط الاقتصادي بين الشباب إلى حد كبير

وفقاً لمارتن (Martin 2009)، فمن بين سكان الدول العربية الثمان البالغ عددهم 180 مليون فإن حوالي 70 مليون (40%) تتراوح أعمارهم بين 15-34. ومن بين هؤلاء (15% من الذكور و47% من الإناث) أي ما يقارب 20 مليون شخص (ثلاثة أرباعهم من الشباب) ليسوا ضمن النظام

ومستوى البطالة طويلة الأمد في ألبانيا مرتفع جداً ويصل إلى أكثر من 90% وفي البوسنة أكثر من 80% وفي كرواتيا حوالي 59% من العاطلين عن العمل مرّ عليهم أكثر من عام واحد. ويمثل عدد العاطلين عن العمل الذين لم يعملوا لأكثر من عامين مشكلة مزمنة وحرّجة في الجبل الأسود (73%). ويخلق ذلك تحدياً وأولوية يجب أن تعالجها خدمات التوظيف العامة من أجل تجنب إقصائهم الدائم. وإذا ما أضفنا عدد الأشخاص «المحبطين» الذين توقفوا عن محاولتهم البحث عن عمل فإن الأرقام قد تصل إلى مستويات لا يصدق. وقد يكون جزء كبير من هؤلاء المحبطين في الدول العربية من الإناث اللاتي يواجهن عوائق اجتماعية وثقافية. وعليه فإن للتفاوت بين الجنسين ثمن من حيث البطالة والتوظيف الناقص والتركز في عدد محدود من المهن والمجالات مع محدودية الوصول إلى مناصب عليا. إضافة إلى ذلك فإن ارتفاع نسبة

الجدول 5 – بطالة الشباب

البلد	السنة	نسبة البطالة بين الشباب في 15-24 سنة (%)		
		إناث	ذكور	مجموع
ألبانيا	2001	27.1	41.6	35.5
البوسنة	2007	62.3	55.4	58.6
كرواتيا	2008	27.2	18.5	21.9
مونتينيغرو	2008			30.5
تركيا	2008	18	18.1	18.1
مصر	2005	62.2	23.3	34.1
الأردن	2007	47.8	23.7	28.3
سورية	2003	33.1	15.6	19.5
إسرائيل	2007	17	15.1	16.1
لبنان	2004			20.9
فلسطين	2007	42.6	34	35.3
الجزائر	2004	46.3	42.8	43.4
المغرب	2007	16.1	18.2	17.6
تونس	2005	29.3	31.4	30.7

المصدر: مؤشرات سوق العمل الأساسية لمنظمة العمل الدولية، الجيل الأسود: النشرة الإحصائية رقم 2 لمركز خدمات التوظيف العامة في دول جنوب شرق أوروبا، الأردن: دائرة الإحصاءات العامة

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

المستوى بصورة استثنائية في البوسنة (58.6%)، والجزائر (43.4%). ويكاد مستوى البطالة يكون ضعف عدد السكان في سن العمل مع وجود فجوة بين الجنسين في الكثير من البلدان. وتنتم مصر والأردن وفلسطين وسورية بشكل خاص بوجود صعوبات أمام الشباب في سوق العمل. والصعوبة الأساسية التي تواجه هؤلاء الشباب العاطلون عن العمل هي الحصول على فرصة العمل الأولى حيث أن ثلث الرجال وثلثي النساء ليست لديهم أية خبرة مهنية. ويمكن أن تعزى بطالة الشباب جزئياً إلى انتظار العمل اللائق في القطاع العام.

3.2 الاقتصادات الهشة التي تسيطر عليها المؤسسات الصغيرة والمتناهية في الصغر والمنخرطة بشكل أساسي في خدمات التجارة التقليدية والمتسمة بعدم الاستقرار (والمرونة) المتأثرة عن ارتفاع نسبة التوظيف في القطاع غير المنظم

تؤثر بنية الاقتصاد المعتمد بشكل رئيسي على المؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر على التوظيف أيضاً. فتمثل المؤسسات المتناهية في الصغر (أي أقل من 20 موظفاً) قرابة ثلثي (65%)

التعليمي ولا هم في سوق العمل. في حين أن 5 ملايين آخرين عاطلون عن العمل، غالبيتهم العظمى يسعون للحصول على عملهم الأول. وثلثا الشباب العرب المتبقين البالغ عددهم 45 مليوناً يعتاشون على العمل في القطاع غير المنظم بأجور تؤمن لهم عيشة الكفاف (حيث يميل الحد الأدنى للأجور ليمثل سقفاً للرواتب في القطاع غير المنظم التي تتراوح بين 102 يورو في الشهر في مصر و256 يورو في الشهر في لبنان) بدون أي نوع من التغطية الاجتماعية أو إمكانية التحسين. وعلى مدى السنوات العشر القادمة – حتى عام 2020 فسيدخل 30 مليوناً على الأقل إلى القوة العاملة نتيجة لنمو عدد السكان في سن العمل. ولذلك فمن الصعب التفكير في أي عامل أكثر أهمية لمستقبل هذه البلدان (وعلاقتها الاقتصادية والاجتماعية مع أوروبا) من إمكانيات العمل لهؤلاء الشباب.

وكما يظهر في الجدول 5 أدناه فإن البطالة تؤثر بشكل خاص على الشباب في المنطقة بأسرها. يتراوح مستواها بين 16% في إسرائيل، و17.6% في المغرب، و18.1% في تركيا، و19.5% في سورية، إلى 21-22% في كرواتيا ولبنان و30.7% في تونس. ويصل إلى 28.3% في الأردن، و35% في ألبانيا ومصر وفلسطين، ولكن يرتفع

الجدول 6 – توزيع العمالة حسب القطاعات - 2007

غير محدد	الخدمات (%)	الصناعة (%)	الزراعة (%)	
	28	14	58	ألبانيا
	47	32	21	البوسنة
0	56	31	13	كرواتيا
3	64	22	9	مونتينيغرو
0	48	26	26	تركيا
0	46	23	32	مصر
	77	20	3	الأردن
0	47	26	27	سورية
1	76	22	2	إسرائيل
	73	20	7	لبنان
25	36	24	15	فلسطين
	57	30	14	الجزائر
0	26	16	58	المغرب
1	49	33	17	تونس

المصدر: برنامج التعليم والتدريب من أجل التوظيف في منطقة حوض المتوسط، مؤشرات سوق العمل الأساسية، ألبانيا وتركيا؛ 2006؛ الجبل الأسود وسورية. 2003

2. الخصائص الأساسية لأسواق العمل

اقتصادياً هاماً ومولداً لفرص العمل في جميع الدول، ولكن بدرجة أقل في الجزائر لأسباب أمنية وفي البوسنة بسبب قصر الشريط الساحلي. كما أن لها تأثيراً اقتصادياً غير مباشر على القطاعات الأخرى التي توفر السلع والخدمات المرتبطة بالسياحة مثل الزراعة وصيد الأسماك والتصنيع والبناء. وتعمل الأردن التي تفتقر للموارد الطبيعية على تطوير تكنولوجيا اتصالات ومعلومات وخدمات مالية. ويعد الاقتصاد المصري متنوعاً مع هيمنة قطاع الزراعة المزدهر والخدمات المرتبطة بإيرادات السياحة والاتصالات. ويمثل الاستقرار في لبنان مؤشراً جيداً للاستثمار الأجنبي المباشر في المستقبل والمرتبطة بإعادة الإعمار والتنمية الاقتصادية المستندة بشكل كبير إلى التجارة والخدمات المالية.

و مع ذلك فإن كل الاقتصادات تبقى معتمدة بشكل كبير ومعرضة للعوامل الخارجية (أسعار المواد الأولية، والطلب على صادراتها، والحوالات المالية، والاستثمارات الأجنبية المباشرة، والأزمة العالمية...) مما يترك شرائح كبيرة من السكان عرضة للمخاطر الاقتصادية والاجتماعية، وبخاصة نتيجة للضعف القائم أصلاً في مؤشرات التنمية البشرية. ولم تتمكن الاقتصادات من الاستجابة بتوفير فرص عمل كافية في ظل الضغوط الديموغرافية الناجمة عن النسبة المرتفعة من الشباب، وتزداد هذه الضغوط حدة في ظل الظروف الاقتصادية غير المواتية. وتتحقق المرونة في معظم أسواق العمل بسبب التطبيق المتساهل لأنظمة العمل، ووجود قدر هائل من العمالة في القطاع غير المنظم، ونظام الحوكمة المتصلب. ويتم التحايل على الكثير من قوانين العمل خاصة من قبل المنشآت في القطاع غير المنظم، بل إن ثمة انقساماً بين «المنتمين» في الاقتصاد المسجل (مؤسسات القطاع العام والشركات الكبيرة) و«غير المنتمين» العاملين في القطاع غير المنظم. ونتيجة لذلك فلا يحصل على الضمان الاجتماعي وحماية الصحة والسلامة والتمثيل عبر النقابات إلا أولئك الذين يعملون بعقود توظيف رسمية، فيما يعرف عاملون كثر الجوانب السلبية للمرونة والتي تتمثل بارتفاع دوران العمالة وانخفاض الأجور وضعف الأفق المستقبلية. وخلف هذه المرونة يعد عدم الاستقرار وعدم الأمان حقائق يعايشها الكثير من الناس وخاصة الأقل تأهيلاً والشباب.

نسبة التوظيف في القطاع الخاص غير الزراعي في مصر والأردن، و40% في لبنان. كما أن 91% من المؤسسات في فلسطين توظف ما بين 0-5 موظف، وفي كرواتيا تقدر نسبة التوظيف في الشركات (أقل من 50 موظفاً) بحوالي 46% من نسبة التوظيف الكلية¹⁴ بالإضافة إلى ذلك تظهر اختلافات كبيرة بين الدول في توزيع العمالة على القطاعات كما يظهر في الجدول 6 أدناه. فنسبة التوظيف في القطاع الزراعي هي 58% في ألبانيا والمغرب، و32% في مصر، و27% في سورية، و26% في تركيا. وهكذا فإن الاقتصاد الألباني والمغربي مكشوفان على التذبذبات الكبيرة في المحصول الناتجة عن ظروف الطقس. وفي المقابل فإن لدى إسرائيل (2%)، والأردن (3%)، ولبنان (7%)، والجبل الأسود (9%) أقل حصة في الزراعة.

وعلى النقيض من ذلك، فإن التوظيف في القطاع الصناعي يتراوح بين 26-30% (البوسنة، وكرواتيا، والجزائر، وتونس، وتركيا، وسورية) و14-16% في ألبانيا والمغرب. ويدعم التنوع الاقتصادي الأداء في حالة مصر، وتونس، والمغرب، كما تدعمه الأسعار المواتية في الجزائر (قطاع هيدروكربون كبير) وسورية (النفط). وتتمتع ألبانيا والبوسنة وكرواتيا والجبل الأسود وتركيا باقتصادات أكثر انفتاحاً وعلاقات تجارية قوية مع أوروبا، مع وجود العديد من الشركات التي تمت خصصتها وتحسن الظروف لتنمية الأعمال. كما تتزايد أهمية قطاع الخدمات بالنسبة للاقتصاد وخلق فرص العمل في كل البلدان. فقد شكل قطاع الخدمات 77% من التوظيف في الأردن عام 2007 و76% في إسرائيل، و73% في لبنان، تليها الجبل الأسود 64%، وكرواتيا 56%، كما يمثل قرابة نصف نسبة التوظيف في البوسنة، وتركيا، وتونس، ومصر وسورية. كما يسهم بأكثر من 60% من الناتج المحلي الإجمالي ما عدا في الجزائر، وسورية، ومصر.

تظهر التوجهات الأخيرة تحولاً واضحاً باتجاه قطاع الخدمات وابتعاداً عن الصناعة في جميع البلدان. وقد تزايد ثقل التجارة بين النشاطات الاقتصادية فيما تراجعت الزراعة وانحسر دور القطاع العام. ولكن الخدمات أقل أهمية منها في أوروبا حيث تشمل نصف القوة العاملة في معظم البلدان باستثناء إسرائيل، والأردن، ولبنان، والجبل الأسود. ومن بين تلك الخدمات تعد السياحة محركاً

¹⁴ Croatian National Employment Action Plan, Zagreb, unpublished draft, 2004 (ETF, 2006)

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

الاستجابة السريعة للطلب والحماية من الفقر الحاد على المدى القصير، فقد ثبت أنه مكلف على المدى الطويل (المنافسة غير العادلة مع المؤسسات التي تعمل بشكل غير قانوني، ونقص العائدات الضريبية للحكومة والتي يمكن استخدامها في الإنفاق الاجتماعي... الخ). ويجبر نقص فرص العمل ونطاق التغطية المتواضع لبرامج الحماية الاجتماعية¹⁶ الكثيرين على دخول القطاع غير المنظم بوصفه استراتيجية للبقاء. وتشير المسوحات التي أجريت في دول البلقان الغربية إلى أن أسواق العمل تمتاز بقدر كبير من عدم الاستقرار وأن نسبة صغيرة فقط من القوة العاملة تتمتع بأعمال دائمة ومستقرة (20-30%): على سبيل المثال فإن 33% من الألبان، و43% في البوسنة، حوّلوا وضعهم بين عامي 2003-2004 (Fetsi & al 2007).

وهكذا يمثل القطاع غير المنظم جزءاً كبيراً ونشطاً من القوة العاملة، وهو مكوّن من وحدات صغيرة الحجم تعمل في جميع الفعاليات من الزراعة إلى السياحة والإنشاءات. ويصعب التوصل إلى تقييم دقيق لحجم القطاع غير المنظم بسبب الافتقار إلى المعرفة بتعريفه وخصائصه. ويمثل التوظيف في القطاع غير المنظم ما بين 35-50% من العمالة غير الزراعية في معظم البلدان (ETF 2007). وتتراوح التقديرات الكمية بين حوالي 10% إلى ما يزيد عن 30% من الناتج المحلي الإجمالي لدول البلقان الغربية، و33% لتركيا.¹⁵ وهذا يغطي الضعف الهيكلي ويمكن أن يخفي منافذ لأعمال من المفيد تطويرها أو لمهارات لا تتحسن من خلال مناهج التدريب المهني الرسمي. وفي حين أن التوظيف في القطاع غير المنظم يبدو إيجابياً بإعطاء السوق مرونة أكبر وقدرة على

¹⁵ Government of Turkey, 2008, *Joint Assessment of Employment Priorities* وتشير تقديرات المعهد الوطني التونسي للإحصاء إلى أن أكثر من 15 ألف أسرة تعيش على العمل غير المنظم. وبحسب منظمة العمل الدولية (2008) فإن 72% من الوحدات الاقتصادية المغربية في المناطق الحضرية هي من القطاع غير المنظم. ووفقاً لمسح أجرته وكالة GfK الكرواتية عام 2004 فإن 11% من المواطنين الكرواتيين فوق سن 15 كانوا يعملون بشكل غير قانوني.

¹⁶ يغطي نظام المعاشات 20% فقط من العمّال المغاربة، مقابل 58% في الجزائر وأكثر من 75% في تونس (Commander & Zaman 2009; Dupuis & al 2009). ويستفيد ما يقارب 16% من السكان في المغرب من التأمين الصحي، بالمقارنة مع 80% في تونس. وفي الأردن يغطي التأمين الاجتماعي 40% من القوة العاملة (Social Security Corporation). ولا يملك نصف العاملين في مصر عقود عمل، ويغطي الضمان الاجتماعي عدداً أقل من ذلك (ETF & WB 2005).

3. رأس المال البشري: حجمه وتدقيقه

منخفض. وتستثمر تركيا الثلث في التعليم العالي، في حين أن موازنة التعليم الابتدائي والثانوي أكثر تواضعاً سواء بالأرقام النسبية أو المطلقة. والإنفاق على التعليم العالي في كرواتيا مرتفع أيضاً ولكن موازنة التعليم الابتدائي والثانوي أقرب إليه. وتخصص المغرب الجزء الأكبر من موازنة التعليم لديها للتعليم الابتدائي (46%) نتيجة الأولوية التي تحدها سياستها لتحقيق التحاق كامل في هذا المستوى، بينما تنفق تونس أكثر على المدارس الثانوية (43%) بسبب ازدياد الضغط الديموغرافي في المستوى الثانوي لديها.

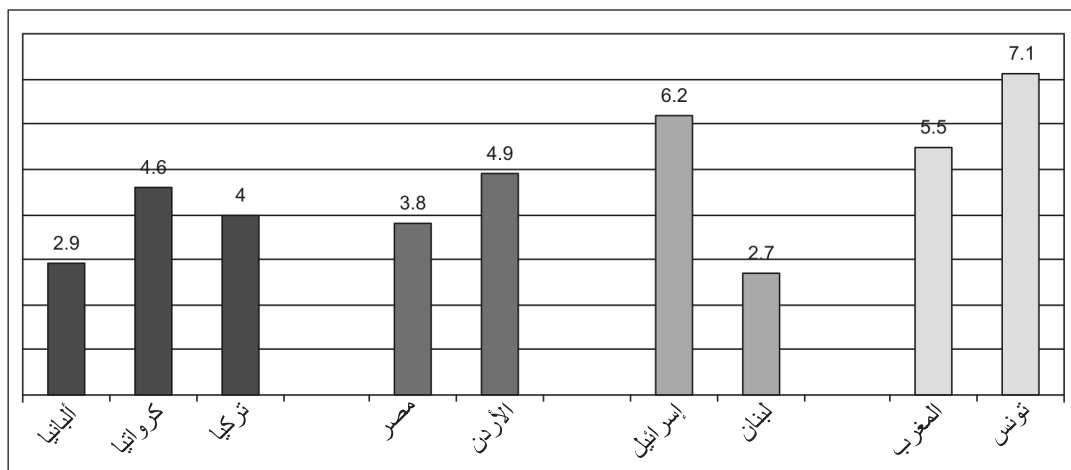
ويذهب أغلب الإنفاق في الموازنات العامة إلى رواتب المدرسين. ففي كرواتيا وتركيا تمثل الرواتب 75% من الموازنة، وتمثل البضائع والخدمات 15% وإنفاق رأس المال 10%. وفي الجبل الأسود والمغرب يذهب 90% تقريباً من الموازنة إلى الرواتب، بينما تصل هذه النسبة في ألبانيا والبوسنة إلى 80%. ورغم أن التعليم العام مجاني فإن انتشار الدروس الخصوصية يشكل تكلفة كبيرة للأسر في تركيا ومصر (حيث تشجع

1.3 تخصيص موارد عامة كبيرة لقطاع التعليم مما أدى إلى رفع مستوى معرفة القراءة والكتابة والمستوى التعليمي للسكان

تلعب الدولة دوراً بارزاً في تمويل وتوفير التعليم في كل البلدان (باستثناء لبنان). وحيث أن مستوى التعليم بدأ أدنى بكثير فقد أصبح أولوية لدى معظم هذه الدول. وكما يظهر في الرسم البياني 3 أدناه فإن إسرائيل (6.2%) وتونس (7.1%) والمغرب (5.5%) يتجاوز إنفاقها على التعليم المستويات القياسية العالمية، فيما تنفق ألبانيا والبوسنة ولبنان ومصر وتركيا أقل من ذلك. ولبنان هي الدولة الوحيدة التي يمثل فيها التعليم الخاص النسبة الأكبر في كافة المستويات (70% من التعليم الابتدائي، و60% من التعليم الثانوي، و50% من التعليم العالي). وبشكل عام يخصص ثلثا الإنفاق للتعليم الابتدائي والثانوي. فمثلاً تستثمر ألبانيا والبوسنة والجبل الأسود أكثر من نصف موازنتها في التعليم الابتدائي في حين أن الإنفاق على التعليم العالي

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

الرسم البياني 3 - الإنفاق العام على التعليم (% من الناتج المحلي الإجمالي)



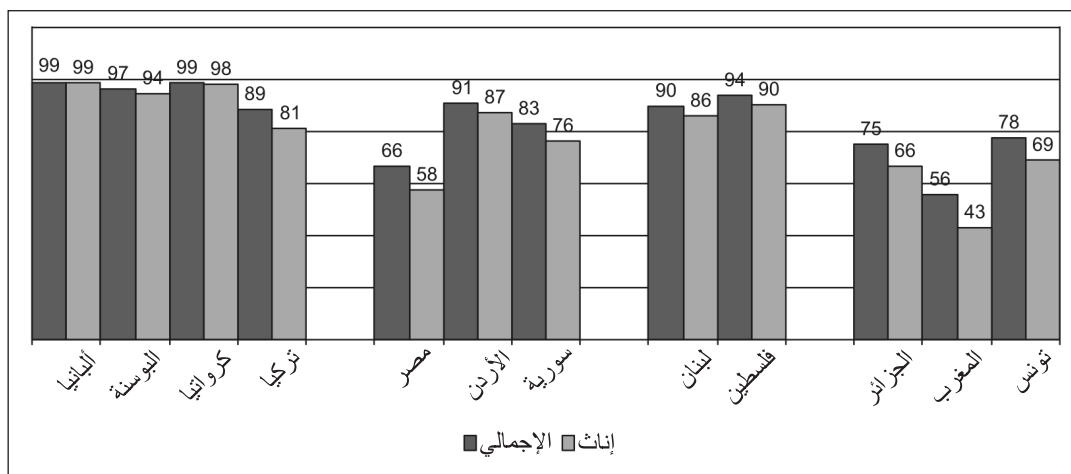
المصدر: البنك الدولي قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية: 2007 بالنسبة لمصر ولبنان، 2006 لإسرائيل والمغرب وتونس، 2004 بالنسبة لكرواتيا وتركيا، 2002 بالنسبة لألبانيا

دراسي على الكتب المدرسية وغيرها من المواد، بل إن التقديرات في البوسنة عام 2001 كانت أعلى من ذلك (Masson 2008). كما يصل متوسط ما تخصصه العائلة التونسية لأغراض التعليم إلى 2.8% من ميزانيتها¹⁷. ومعظم هذه المساهمات مخفية وغير متساوية بين مدرسة وأخرى.

وقد تم محو الأمية بشكل كامل منذ زمن بعيد في إسرائيل وألبانيا والبوسنة وكرواتيا والجبل الأسود كجزء من الإرث الشيوعي القديم. كما تحسن مستوى معرفة القراءة والكتابة بشكل كبير في دول كانت نسب الأمية مرتفعة فيها، كما وصل متوسط

الدروس الخصوصية للإعداد للجامعة). في الحقيقة فإن تركيا لديها أعلى نسبة إنفاق خاص على التعليم بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حيث يصل إلى حوالي 2.5% من الناتج المحلي الإجمالي (World Bank 2005b). ويعزى ذلك إلى توفر طيف واسع من الأدوات، مثل الصناديق الدوارة والمؤسسات الخيرية، ولكن المرجح أن معظم الإنفاق يتم للإعداد لامتحانات القبول الجامعي. وفي الأردن يأتي 50% من عائدات الجامعات العامة من الرسوم التي يدفعها الأفراد (ETF 2006). وقد قدرت الوزارة في الجبل الأسود أن الآباء ينفقون 87 يورو في كل عام

الرسم البياني 4 - معرفة القراءة والكتابة لدى الكبار، 2007



المصدر: اليونسكو قاعدة بيانات معهد اليونسكو للإحصاء: 2006 لمصر و2005 للأردن و2000 للبوسنة

¹⁷ مسح ميزانية الأسرة عام 2005.

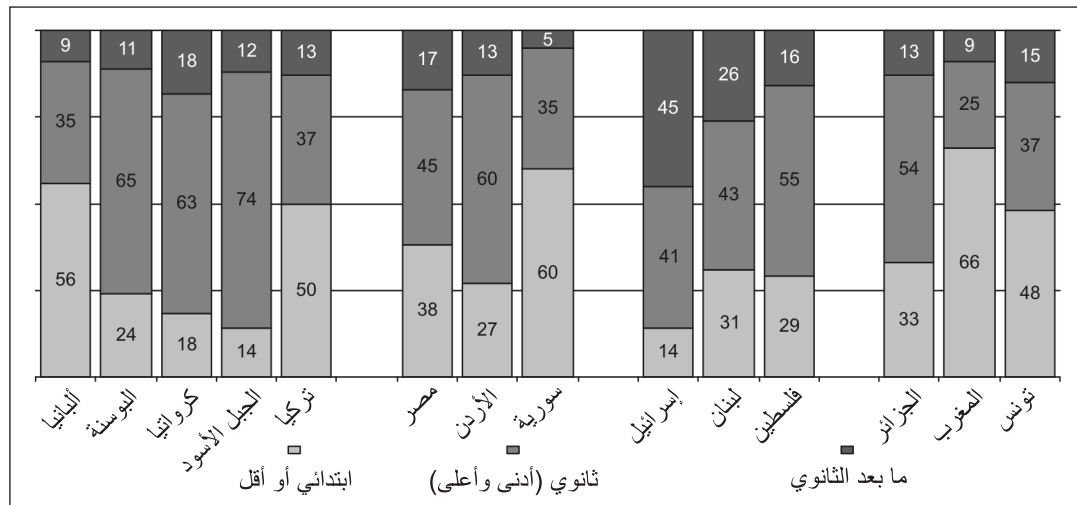
3. رأس المال البشري: حجمه وتدفعه

(45%)، ولبنان (26%)، تليها كرواتيا (18%)، ومصر (17%)، وفلسطين (16%)، وتونس (15%). أما سورية (5%)، والمغرب (9%)، وألبانيا (9%)، فلديها أدنى نسبة من خريجي التعليم ما بعد الثانوي. ومن جهة أخرى فإن الدول التي تتمتع بأعلى نسبة من خريجي التعليم الابتدائي (أو أدنى من ذلك) هي المغرب (66%)، وسورية (60%)، وألبانيا (56%)، وتركيا (50%)، وتونس (48%). وتتمتع إسرائيل والجبل الأسود وكرواتيا بأفضل أداء فيما يتعلق بانخفاض نسبة خريجي التعليم الابتدائي (14-18%). وبعض الدول في المستوى المتوسط يحمل معظم سكانها شهادات التعليم الثانوي (بما في ذلك الثانوي الأدنى) مثل الجبل الأسود (74%)، والبوسنة (65%)، وكرواتيا (63%)، والأردن (60%)، وفلسطين (55%)، والجزائر (54%). ومن الممكن الاستنتاج بشكل عام أن لدى إسرائيل، وكرواتيا، والجبل الأسود وبصورة جزئية لدى البوسنة أعلى مستوى تعليم بين السكان في المنطقة. ولكن بالمقارنة مع الاتحاد الأوروبي فإن مستويات التعليم هذه تبقى متدنية حتى ولو سجلت كل دولة تزايداً في مؤهلات قاطنيها.

عدد سنوات الدراسة إلى 5-6 سنوات في الدول العربية المتوسطة. وكما يظهر الرسم البياني 3 فقد كان أداء الأردن (91%)، وفلسطين (94%)، ولبنان (90%)، وتركيا (89%) أفضل رغم استمرار وجود تحدي الأمية بين الإناث. ومن جهة أخرى فإن معدل معرفة القراءة والكتابة بين الكبار في أدنى مستوياته في المغرب (56%) ومصر (66%). فيما تحتل الجزائر، وسورية، وتونس المستوى المتوسط. ونسبة الأمية بين الإناث أعلى منها لدى الذكور في جميع الدول بدون أي استثناء، وتتراوح بين 57% في المغرب، و42% في مصر، و34% في الجزائر، و31% في تونس، و24% في سورية، و19% في تركيا. غير أن أحد التطورات الإيجابية يتمثل في أن نسبة معرفة القراءة والكتابة تصل 100% تقريباً للجيل الشاب (15-24 سنة) في معظم البلدان، رغم أن المغرب ومصر تواجهان مشكلة كبيرة بأن 30% و15% من الفئة العمرية 15-24 أميون.

كما تحسن المستوى التعليمي للسكان (سن 15 فما فوق) في جميع البلدان رغم وجود فروقات كبيرة (الرسم البياني 7). والدول التي تتمتع بأعلى نسبة من خريجي التعليم ما بعد الثانوي هي إسرائيل

الرسم البياني 5 - المستوى التعليمي للسكان عام 2007 (15 عاماً فما فوق %)



المصدر: قاعدة بيانات برنامج التعليم والتدريب من أجل التوظيف في منطقة حوض المتوسط، ألبانيا والبوسنة: مسح القوة العاملة 2007، كرواتيا والجبل الأسود: منظمة العمل الدولية. ملاحظات: في كرواتيا يشير التعليم الثانوي للمستوى الثالث فقط ويشير التعليم ما بعد الثانوي إلى المستوى 5A و5B فقط، أما في إسرائيل فالثانوي هو في المستوى الأعلى فقط، والبيانات لتركيا تعود لعام 2006 للفئة العمرية 15-64 عام، فلسطين: عام 2006، سورية: الفئة العمرية 10 فما فوق، وتصنيف المستويات مختلف عن التصنيف الدولي المعياري للتعليم، وفي الجبل الأسود: بيانات عام 2005، ألبانيا: الفئة العمرية 10-74 عام، وتصنيف المستويات مختلف عن التصنيف الدولي المعياري للتعليم

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

2.3 إعداد الأجيال الفتية للمستقبل بصورة أفضل من خلال زيادة معدلات الالتحاق في جميع مستويات التعليم

والأولاد في جميع الدول. والبلد الوحيد الذي يعاني من مستوى أقل من الالتحاق هو فلسطين (80%)، كما أن هنالك أعداداً قليلة من الأطفال غير الملتحقين بالمدرسة في تركيا ومصر. وهاتان الدولتان تواجهان أيضاً مشكلة انخفاض مستوى الالتحاق بين البنات بالمقارنة مع الأولاد. وقد سجلت ألبانيا وجود مشكلة التسرب المستمر: حيث أن الأطفال القادمين من المناطق الريفية والمنحدرين من عائلات منخفضة الدخل والملتحقين بالتعليم الابتدائي يحضرون بصورة غير منتظمة أو متقطعة. وتبدأ المدرسة في سن السادسة (الخامسة في إسرائيل) ويستمر التعليم الأساسي الإلزامي لحوالي 8-11 عاماً من المدرسة (جدول 7).

وكما يظهر الجدول 8 فإن نسبة الالتحاق بالتعليم الثانوي ارتفعت على نحو مطرد أيضاً خلال العقد المنصرم، لتصل إلى أكثر من 75% في معظم الدول باستثناء المغرب (55.8%) وسورية (74%)، بينما تسجل كل من كرواتيا (93.6%)، وإسرائيل (91.5%)، وفلسطين (92.4%)، والبوسنة (89.1%)، نسب التحاق إجمالية جيدة تقارب مستواها في الاتحاد الأوروبي. كما أن أداء

شهد الوصول إلى التمدرس تطوراً كبيراً في البلدان خلال العقود الماضية، ويشمل هذا التحسن البنات والأولاد. وكما يظهر في الجدول 7 فإن نسبة الالتحاق بالتعليم ما قبل الابتدائي (قبل الوصول إلى سن التعليم الإلزامي) تزايد بشكل واضح في العديد من الدول، كما يوجد أعلى مستوى للتمدرس في إسرائيل (97%)، ولبنان (72%)، وكرواتيا (51%)، وألبانيا (48.6%)، والمغرب (56%). ولكن الفجوة بين الجنسين من حيث الالتحاق بالتعليم ما قبل الابتدائي في المغرب كبيرة حيث ينخفض مستوى التحاق البنات بمقدار 9 نقاط مئوية عنه لدى الأولاد. ونسبة الالتحاق بالتعليم ما قبل الابتدائي متدنية جداً (10-15%) في دول من مثل البوسنة وتركيا ومصر وسورية مما يؤثر سلباً على الحياة الدراسية المستقبلية للأطفال ومشاركة الإناث في القوة العاملة. وقد وصلت نسبة الالتحاق بالتعليم الابتدائي إلى 100% تقريباً لدى الفئة العمرية المعنية من البنات

الجدول 7 – إجمالي نسب الالتحاق بالتعليم الابتدائي وما قبل الابتدائي ومدة التعليم الإلزامي، 2007-2008 حسب آخر عام تتوفر بياناته

البلد	إجمالي التعليم ما قبل الابتدائي %	التعليم ما قبل الابتدائي لدى البنات %	إجمالي التعليم الابتدائي %	التعليم الابتدائي لدى البنات %	التعليم الإلزامي
ألبانيا*	48.6	48.7	102.1	101.9	8
البوسنة	11.0	10.6	111.0	107.6	غير متوفر
كرواتيا	51.1	50.2	98.6	98.5	8
الجبل الأسود	m	M	m	M	8
تركيا	16.0	15.6	97.6	94.9	8
مصر	16.1	15.6	99.6	97.1	9
الأردن	32.5	31.5	96.3	97.2	10
سورية	9.7	9.3	124.4	121.7	9
إسرائيل	97.5	97.1	110.9	111.7	11
لبنان	72.3	71.6	101.1	99.6	9
فلسطين	29.9	29.5	80.4	80.4	10
الجزائر	23.4	23.4	107.5	104.1	10
المغرب	56.9	48.1	106.9	101.5	9
تونس	22.3	22.2	107.6	106.1	11

المصدر: اليونسكو قاعدة بيانات معهد اليونسكو للإحصاء. *بيانات عام 2004

الجدول 8 - مستوى الالتحاق الإجمالي في التعليم الثانوي وما بعد الثانوي (2007-2008)

البلد	إجمالي الثانوي حسب التصنيف الدولي المعياري للتعليم 3+2	الإثبات في الثانوي حسب التصنيف الدولي المعياري للتعليم 3+2	الالتحاق بالتعليم المهني من المستوى 3 من التصنيف الدولي المعياري للتعليم (% من التعليم المهني في المستوى 3)	الإجمالي في التعليم ما بعد الثانوي حسب التصنيف الدولي المعياري للتعليم 6+5	الإثبات في التعليم ما بعد الثانوي حسب التصنيف الدولي المعياري للتعليم 6+5
ألبانيا*	77.7	76.4	16.9	19.3	23.4
البوسنة	89.1	90.9	25.5	33.5	
كرواتيا	93.6	95.1	72.7	47.0	51.8
الجبل الأسود					
تركيا	82.1	74.1	38.6	37.1	32.1
مصر*	79.3	76.9	63.3	29.9	
الأردن**	86.3	87.9	17.5	37.7	39.8
سورية	74.0	73.1			
إسرائيل	91.5	91.6	33.9	60.4	69.1
لبنان	81.6	86.0	27.1	51.5	57.0
فلسطين	92.4	95.4	4.8	46.2	50.9
الجزائر***	83.2	86.3	21.3	21.3	24.0
المغرب	55.8	51.4	12.3	11.3	10.7
تونس*	87.0	91.1	3.0	31.8	37.3

المصدر: اليونسكو قاعدة بيانات UIS. *بيانات 2004، ** بيانات 2006، ***بيانات 2005

أنه يتعين على مصر والمغرب معالجة نسبة الأمية المرتفعة نسبياً.

وتمثل البكالوريا أو امتحان القبول الجامعي أو التوجيهي (امتحان عربي) في نهاية المرحلة الثانوية أهم آلية اختيار للدخول إلى مرحلة التعليم ما بعد الثانوي. وقد خلق النمو المطرد في أعداد خريجي التعليم الثانوي في جميع البلدان ضغطاً كبيراً على الحكومات لتوسيع التعليم العالي وتوفير خيارات بديلة عن الجامعة في التعليم ما بعد الثانوي. وبتفاوت الانتساب إلى التعليم العالي حسب البلد بدءاً من 11.3% من الشباب في المغرب، وصولاً إلى 60.4% في إسرائيل. وهكذا نجد أعلى نسبة الالتحاق في إسرائيل، ولبنان (51.5%)، وكرواتيا (47%)، وفلسطين (46.2%). والمجموعة التالية من البلدان بمستوى متوسط من الالتحاق هي الأردن (37.7%)، وتركيا (37.1%)، وتونس (31.8%)، ومصر (29.9%). وبناء على البيانات المتوفرة في الجدول 8، فإنه من اللافت أن نسبة الالتحاق بالإثبات بالتعليم ما

الأردن (86.3%) وتونس (87%) جيد نسبياً أيضاً، تليها الجزائر ولبنان وتركيا. ومن اللافت أن نسبة الالتحاق الفتيات في التعليم الثانوي تتجاوز ولو بشكل طفيف مستواها لدى الفتيان في البوسنة وكرواتيا والأردن ولبنان وفلسطين والجزائر وتونس. ولكن العكس صحيح (أي نسبة الالتحاق الفتيان تفوق الفتيات) في باقي الدول، ويرتفع هذا التفاوت بشكل خاص في تركيا حيث تقل نسبة الالتحاق الفتيات بثمان نقاط مئوية بالمقارنة مع النسبة الإجمالية. وهناك انخفاض حاد في المشاركة في التعليم بعد سن التعليم الإلزامي (15 عاماً) مباشرة. وترتفع نسبة التسرب وبخاصة في مرحلة التعليم الثانوي في الجزائر وسورية، فيما يترك الكثير من الأطفال المدرسة في سن مبكرة في المغرب وتركيا وفلسطين. كما يلاحظ وجود معدل تسرب عال في ألبانيا حيث ينخفض معدل المشاركة في التعليم الثانوي الأعلى بنسبة 42% (حسب بيانات 2004) بالمقارنة مع التعليم الثانوي الأدنى. ناهيك عن

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

(72.7%)، ومصر (63.3%)، وتركيا (38.6%)، وإسرائيل (33.9%) وهي نسب مماثلة للنسبة في الاتحاد الأوروبي (36%)، وقد شهد التعليم والتدريب المهني والفني ازدياداً في أعداد الطلاب مؤخراً في مصر وكرواتيا والمغرب وتركيا، بينما سجل انخفاضاً في ألبانيا¹⁹ وإسرائيل والأردن. وهناك عدد لا بأس به من طلاب التعليم والتدريب المهني والفني أيضاً في لبنان (27.1%)، واليوسنة (25.5%)، والجزائر (21.3%)، ولكن دولاً من مثل تونس (3%)، وفلسطين (4.8%)، والمغرب (12.3%)، وألبانيا (16.9%) لديها أدنى مستوى من الالتحاق بالتعليم والتدريب المهني والفني.²⁰ في الحقيقة فقد بلغ عدد الطلاب الذين انتسبوا للتعليم الثانوي العام الأدنى عام 2007 في المغرب 45 ضعف أولئك الذين أثاروا التعليم الفني بالرغم من استحداث البكالوريا الفنية. والكثير منهم انتسبوا إليه رغماً عنهم بعد حصولهم على نتائج سيئة في المدرسة، ولا تسنح الفرصة إلا لعدد محدود جداً منهم بالتغيير أو متابعة دراستهم في التعليم العالي بعد انخراطهم في مسار التعليم المهني والفني.

وتتراوح نسبة الإناث بين 20% إلى نصف عدد الطلاب حسب طبيعة مجال التدريب. وتركز معظم البرامج على المهن التقليدية والحرف اليدوية. ولكن هناك بعض الاستثناءات إذ توفر مصر تدريباً في مجال التجارة والأعمال، وتوفره سورية في مجال الاتصالات والتمريض، والجزائر في قطاع الخدمات والمكاتب. ورغم أن السياحة قطاع استراتيجي وديناميكي للتدريب المهني لا تستطيع النساء دائماً الاستفادة من هذا التدريب بسبب بعض الحواجز الثقافية والاجتماعية. وينظم التعليم والتدريب المهني والفني بطريقتين: فيما أن يكون دورات تدريبية بدوام كامل في مؤسسات متخصصة وبرامج مثبتة وقبل الدخول إلى سوق العمل، أو التلمذة المهنية والتي تتأوب بين التدريب في المراكز المختصة والتعليم العملي في المنشآت. وتمثل التلمذة المهنية في الجزائر ومصر وتركيا وتونس جزءاً كبيراً من النظام التعليمي. وعلي النقيض من ذلك فهي تمثل مكوناً صغيراً نسبياً من التعليم في لبنان، وسورية، وفلسطين وتكاد تكون

بعد الثانوي أعلى منها لدى الذكور في جميع بلدان المنطقة باستثناء تركيا حيث أن نسبة التحاق الإناث أقل بمقدار 5 نقاط مئوية بالمقارنة مع إجمالي النسبة مما يؤكد مجدداً وجود تفاوت كبير بين الجنسين.

بدأت سياسة الاستيعاب في التعليم العالي في السبعينيات، وقد تضاعف عدد الطلاب منذ ذلك الحين بخمسة أضعاف في معظم الدول العربية. وكما يظهر من بيانات اليونسكو فإن نسبة الالتحاق بالتعليم العالي قد ارتفعت بشكل خاص في فلسطين (من 26% عام 2000 إلى 46% عام 2007)، ولبنان (34% إلى 52%)، وكرواتيا (31% إلى 47%)، وتركيا. وشهدت الأردن أكبر تزايد في عدد الطلاب حيث ازداد بمقدار عشرين ضعفاً خلال نفس الفترة. وهناك بعد آخر هام بالنسبة للدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام يتمثل في عملية بولونيا¹⁸ لمنطقة التعليم العالي الأوروبية والتي تعد ألبانيا واليوسنة وكرواتيا والجيل الأسود وتركيا دولاً مشاركة فيها. وهذه الدول بصدد تبني شهادات متماثلة منظمة على أساس هيكلية ثلاثية الحلقات (البكالوريوس، والماجستير، والدكتوراه)، ومعايير ضمان الجودة والاعتراف بالشهادات الأجنبية كما في الاتحاد الأوروبي. ورغم أن إسرائيل وبعض الدول العربية (مصر والمغرب وتونس) خارج هذا النظام فإنها تحضر مناقشات منتدى سياسة بولونيا بصفة مراقب وهي مهتمة باتتبع التطورات الأوروبية بصورة طوعية بتبني هيكليات ثلاثية الحلقات في نظام التعليم العالي لديها.

ويستحق موقع التعليم والتدريب المهني والفني (في المرحلة الثانوية) مناقشة خاصة. فرغم توفره في كل الدول إلى حد ما فإنه يمثل دائماً الحلقة الأضعف في الأنظمة التعليمية. فلا يختار إلا عدد قليل من الطلاب في المنطقة التعليم والتدريب المهني والفني طوعاً كبديل عن التعليم العام وذلك بسبب افتقاره للهيبة. ومع ذلك فإن بعض الدول لديها نسبة عالية من الالتحاق بالتعليم والتدريب المهني والفني (المستوى 3 حسب التصنيف الدولي المعياري للتعليم، جدول 8) مثل كرواتيا

¹⁸ عملية بولونيا هي عملية إحداهت منطقة التعليم العالي الأوروبية وهي مبنية على التعاون بين الوزارات ومؤسسات التعليم العالي والطلاب والعاملين من 46 بلداً بمشاركة منظمات دولية. والأهداف الثلاثة لهذه العملية هي الوصول إلى شهادات متماثلة ويمكن قراءتها منظمة في بنية ثلاثية الحلقات (مثلاً البكالوريوس، والماجستير والدكتوراه)، ومعايير وإرشادات ضمان الجودة والاعتراف المنصف بالشهادات الأجنبية وغيرها من مؤهلات التعليم العالي تبعاً للمجلس الأوروبي واتفاقية اليونسكو للاعتراف.

¹⁹ انخفض التعليم والتدريب المهني بشكل كبير في ألبانيا عام 1990 عندما تم تخفيض عدد المدارس من 308 إلى 40.

²⁰ لا بد من التذكير بأن للتعليم والتدريب المهني والفني تعريفات ومهام مختلفة بين الدول المختلفة. ففي بلاد المغرب العربي على سبيل المثال لا يعتبر التدريب المهني جزءاً من نظام التعليم الرسمي، وعليه فهو غير متضمن في إحصاءات اليونسكو هذه.

3. رأس المال البشري: حجمه وتدفعه

البلدان. وهناك عدد لا يستهان به من الأطفال لم يذهبوا إلى المدرسة أبداً أو تسربوا في مراحل مبكرة، وذلك بنسبة أكبر بين الإناث وأبناء العائلات الفقيرة والريفية. وليس أمام هؤلاء المتسربين خيار غير الالتحاق بالتملذة المهنية التقليدية (بالنسبة للأولاد) أو أن يصبحوا غير نشطين ويلزموا البيت (بالنسبة للإناث) أو الالتحاق بمدارس مهنية سيئة السمعة أو الدخول مباشرة إلى سوق العمل بدون أية مهارات. وكما تظهر المؤشرات السابقة فإن أكبر التحديات تبقى التكافؤ بين الجنسين وخاصة في البلدان التي تكثرت فيها المجتمعات الريفية والتقليدية مثل مصر والمغرب وتركيا. ولدى هذه الدول الثلاث في الحقيقة نسبة التحاق أقل بين الإناث عنها بين الذكور في جميع مراحل التعليم (الابتدائي، والثانوي، وما بعد الثانوي). ففي عام 2005 كانت نسبة البنات في سن التعليم الابتدائي اللاتي لم يكن يذهبن إلى المدرسة في المغرب 55%. وفي بعض الدول الأخرى يميل ميزان النوع الاجتماعي بشكل طفيف في الاتجاه المعاكس حيث أن عدد الشابات يفوق عدد الشبان في التعليم الثانوي والعالى. ويظهر ذلك في الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام مثل كرواتيا والجبل الأسود والبوسنة وألبانيا، وأيضاً في بعض الدول العربية مثل الأردن وتونس.

كما يبقى التباين الجغرافي عاملاً حاضراً في مؤشرات التعليم والنفاد إلى المدارس. فيوضح تحليل بيانات الأرياف والمدن في تركيا والمأخوذة من مسوحات قياس مستوى المعيشة أن معظم الأشخاص الأميين والأقل مهارة يعيشون في الأرياف والمناطق الشرقية. ويقل صافي نسبة الالتحاق بالتعليم الابتدائي في المغرب بمقدار 10 نقاط مئوية في الأرياف بالمقارنة مع المدن، بينما تصل الفجوة بين الريف والمدينة فيما يخص نسبة الأمية إلى 20 نقطة مئوية (WB 2008). ويعد الوصول إلى التعليم أصعب في المناطق غير الساحلية في الجزائر وتونس (Merrouche 2006). وفي مصر يوجد عدد أكبر من خريجي التعليم المهني في الريف بينما يوجد ثلثا خريجي التعليم العالى في المدن. وفي ألبانيا يصل صافي نسبة الالتحاق بالتعليم الثانوي إلى 70% في تيرانا و60% في مدن أخرى، ولا تتجاوز 25% في المناطق الريفية، كما يحقق طلاب المناطق الريفية نتائج أقل بـ 30% من طلاب المدن، ويحقق أبناء العائلات الفقيرة نتائج أقل من أبناء العائلات غير الفقيرة. ورغم أن التعليم

غائبة في ألبانيا، والبوسنة، والجبل الأسود. وفي تلك الأخيرة كانت هناك محاولات لإدخال التلمذة المهنية ولكنها لا تزال مبادرات تجريبية. ويوجد نظام تلمذة مهنية تقليدي في كرواتيا تديره غرفة التجارة والمهنة والحرف.

كما تعدّ التلمذة المهنية غير المنظمة تقليداً قديماً في معظم الدول العربية أيضاً حيث تعد الطريقة الأساسية للتدريب بالنسبة لبعض الفعاليات مثل المهن، والحرف، وتجارة التجزئة، والملابس، وإصلاح السيارات (ETF & WB 2005). بيد أن هذه التلمذة المهنية عموماً تتم في مكان العمل بشكل كامل ولا توفر أي تدريب نظري. أما البرامج الأخرى الأحدث نسبياً فهي تجريبية في معظمها أو تأخذ أشكالاً محددة (مثل وحدات التدريب المتنقلة في مناطق ريفية منعزلة، أو البرامج الخاصة بالمعاقين، الخ) والتي يعتمد وجودها واستمرارها على الجهات المانحة، ولكن بعضها مثل برنامج التلمذة المهنية في سورية ومبادرة مبارك - كول في مصر تم دمجها بنجاح في النظام بعد انتهاء المشاريع التجريبية. وفي الدول التي تستلزم فيها الضغوط الديموغرافية إعداد أعداد كبيرة لدخول سوق العمل فيمكن للتعليم والتدريب المهني والفني أن يلعب دوراً اجتماعياً للتغلب على الإقصاء الناجم عن ارتفاع نسبة إعادة الصوف والتسرب بين الطلاب. والتعليم المهني جزء من سياسات سوق العمل الفعالة المصممة لتخفيض البطالة بين الشباب في جميع الدول وأيضاً وبدرجة أقل للمساعدة في إعادة تدريب العاملين الذين يتأثرون بإعادة هيكلة الاقتصاد. بل إنه في الحقيقة يوفر مصدر التدريب البديل الوحيد في وجه بطالة الشباب (أو انعدام نشاطهم الاقتصادي) بعد التعليم الإلزامي. وباعتبار أن أنظمة التعليم مستندة بشكل كبير على الأداء والأعمال الأكاديمية، فإنها لا تلبي الحاجة القائمة للقوة العاملة ذات المهارات المتوسطة والمهارات المهنية والعملية.

3.3 استمرار التحديات المتعلقة بتباين فرص الحصول على التعليم مما يشكل خطراً على التماسك الاجتماعي

على الرغم من التوسع الكبير لأنظمة التعليم وإنجازاتها من حيث نطاق التغطية، فإن تفاوت الوصول إلى التعليم في المراحل المختلفة بين الإناث والذكور، والفقراء والأغنياء، وسكان الريف وسكان المدن مشكلة لم تحل في جميع تلك

البوسنة (17 مجموعة عرقية)، وكرواتيا (15)، والجبل الأسود (14)، ويعود ذلك إلى حد كبير إلى إرث تاريخي من الحروب والصراعات. وتعترف ألبانيا بثلاث أقليات قومية (اليونان، المقدونيين، وصرب الجبل الأسود)، إضافة إلى أقليتين لغويتين عرقيتين (الأرومانيين، والروما). ورغم وجود جو من الاحترام والتسامح تجاه الأقليات عموماً، فإن خطر الضعف والتهميش أكبر بالنسبة للأقليات العرقية المختلفة. فبعيش 80% من أقلية الروما تحت خط الفقر في ألبانيا. و80% من الروما والأشكلون والمصريين في الجبل الأسود أميون. وأكثر من 70% من الروما في البوسنة لم يلتحقوا أو ينهوا التعليم الابتدائي أبداً. كما أن المجموعات العرقية متواجدة «بقوة» بين المتسربين في مرحلة مبكرة والتعليم الأدنى أيضاً. والأسباب وراء هذا الغبن التعليمي عادة ما تكون القيم الثقافية ونظرة العائلة للتعليم (وخاصة بالنسبة للفتيات)، والوضع الاجتماعي الاقتصادي النسبي والحصول على التعليم باللغة الأم وجودة ذلك التعليم.

وعليه، فثمة خطر حقيقي بتعميق الطبقة الاجتماعية والاقتصادية من خلال أنظمة التعليم. فالتعليم الذي يطغى عليه القطاع الخاص في لبنان يمكن أن يخلق حواجز اجتماعية: رسوم مرتفعة بالنسبة للفقراء، وصعوبة اختلاط الجماعات المختلفة في المدارس التي تديرها في الغالب الطوائف الدينية. كما تظهر الأردن نسبة كبيرة من الالتحاق بالتعليم الخاص (92% في مرحلة ما قبل المدرسة، و33% في المرحلة الابتدائية، و17% في المرحلة الثانوية، و25% في التعليم ما بعد الثانوي) بسبب تفضيل العائلات الغنية للتعليم الخاص. كما أن الطلاب المنحدرين من بيئات اجتماعية واقتصادية متدنية متواجدون بنسبة كبيرة في التعليم المهني،²⁶ حيث يوجه الطلاب الأقل تحصيلاً إلى مسارات التعليم المهني وفقاً للعلامات التي يحصلون عليها. وباستثناء التعليم والتدريب المهني والفني بوصفه بديلاً عن التعليم العام لا

الأساسي مجاني (على الأقل الجزء الإلزامي منه) فإن الفقر يمثل عقبة حقيقية للنفوذ إلى المدرسة. فكثيراً ما يضطر أطفال العائلات الفقيرة للعمل وخاصة في المزارع الريفية، وكذلك في مدن الصفيح المحيطة بالمدن الكبيرة. ففي عام 2005 علي سبيل المثال كان 600 ألف طفل في سن 7-14 عاماً يعملون في المغرب،²¹ ويمثل هذا العدد 11% من هذه الشريحة العمرية. وفي عام 2009 كان 300 ألف طفل جزائري يعملون في الزراعة.²²

ويظل الإقصاء الاجتماعي في التعليم مشكلة في بعض الدول وبخاصة بالنسبة للأقليات. فهناك أناس يعيشون في تجمعات مغلقة ويواجهون صعوبات جمة في النفاذ إلى التعليم والرعاية الصحية والتوظيف. فلا يتمتع اللاجئون الفلسطينيون على سبيل المثال بنفس حقوق الأطفال اللبنانيين أو السوريين أو الأردنيين. وتتمثل الفئة الهشة الأخرى في اللاجئين العراقيين حيث تقدر المفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة²³ عددهم في الأردن وسورية ولبنان بأكثر من مليونين. وفي حين يمنح الأطفال المصنفون كلاجئين الحق بدخول المدارس السورية مجاناً، يقدر أن أكثر من 300,000 طفل لا يذهبون إلى المدرسة. كما يشيع عدم الالتحاق بالتعليم أيضاً بين الشريحة الأفقر من اللاجئين العراقيين في الأردن حيث لا يتجاوز عدد الملتحقين بالمدرسة حالياً 60% من الأطفال العراقيين بين 6-17 سنة، وهذه نسبة أقل بكثير من نسبة التحاق الأردنيين حيث تصل إلى 93% في نفس الفئة العمرية.²⁴ كما يوجد فرق بين الأطفال العرب واليهود في إسرائيل من حيث النتائج الدراسية، فقد اجتاز ثلاثة أرباع اليهود امتحان باغروت²⁵ مقابل 36% من العرب عام 2007.

كما يسبب المزيج العرقي بعض التحديات في الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام. فعدد المجموعات العرقية كبير في

²¹ http://www.unicef.org/media/media_39879.html

²² http://www.unicef.org/infobycountry/algeria_478.html

²³ المفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة، ورقة الحقائق: اللاجئون العراقيون في سورية من موقع humanrightsfirst.org. حتى أنه في حي واحد في دمشق كانت نصف العائلات العراقية التي تواصلت معها المفوضية لا ترسل أبناءها إلى المدارس بسبب الفقر وضرورة كسب المال، وازدحام الصفوف المدرسية، والصعوبة التي يواجهها الطلاب في التعامل مع منهاج مختلف، انظر UNHCR Syria Update, May 2008.

²⁴ Norwegian Research Institute Fafo & the United Nations Population Fund UNFPA, 2007, *Iraqis in Jordan, their number and characteristics*

²⁵ بارغوت هو امتحان القبول الجامعي في إسرائيل والذي يخضع له الطالب في نهاية المرحلة الثانوية.

²⁶ التفاوت الاجتماعي في الدروس الخصوصية في مصر (WB 2008): حيث وصل إنفاق الأسرة الواحدة من الفئات الأكثر ثراء إلى أكثر من سبعة أضعاف إنفاق الأسر الأكثر فقراً، ووصل ذروته في التعليم الثانوي.

3. رأس المال البشري: حجمه وتدفعه

مصادر التفاوت الأخرى هو اختيار الإناث والذكور مجالات الدراسة في التعليم العالي. فكما يظهر في الجدول 9 فإن الإناث يمثلن ربع خريجي الهندسة فقط في جميع البلدان، ويكاد لا يكون لهن أي وجود في الفروع العلمية. وعلى العكس من ذلك فإن تواجد الإناث في فروع العلوم الإنسانية أكبر مما يجب (ثلاثة أرباع الخريجين) وهذا يشكل خطراً بالغاً بل حتى الإقصاء في مجتمع معرفي مرتبط بالتطورات في مجال الاتصالات والمعلومات. وبالإجمال فإن ثلثي الطلاب يتخرجون من العلوم الإنسانية والاجتماعية (التربية، الإنسانيات، الفنون، العلوم الاجتماعية) في معظم البلدان تاركين العلوم والرياضيات جانباً. ويمكن لهذه الفجوة أن تتفاقم بفعل الابتكارات المتسارعة المطردة في مجال التكنولوجيا (ETF 2007).

4.3 التباين بين اتساع نطاق تغطية أنظمة التعليم والتدريب وتدني جودتها مما يهدد قابلية الخريجين للتوظيف

أدى التحسن المطرد في نطاق تغطية التعليم إلى معضلة بين الكم والنوع مما نجم عنه تسوية جزئية يثبتها الأداء المتواضع في الاختبارات الوطنية والدولية. وبالنسبة للدول الأكثر نجاحاً فإن التحدي يتجاوز إنشاء نظام تعليم جماهيري للجميع إلى نظام تعليمي حديث قادر على مواكبة العولمة والابتكارات التقنية المتزايدة حول العالم. وتتمثل أولى الإشارات بارتفاع نسبة التسرب وإعادة الصفوف وذلك غالباً في المناطق الريفية، ومستوى الرسوب الكبير في الامتحانات النهائية للتعليم

يملك الطلاب إلا فرصاً محدودة جداً للحصول على التعليم بعد المرحلة الثانوية. ويقدر عدد الطلاب في المدارس المهنية في المرحلة الثانوية في مصر بمليون طالب مقارنة مع مليون طالب في التعليم الثانوي العام، ولا يستطيع إلا أفضل 5% من طلاب التعليم الثانوي المهني الالتحاق بالجامعة مقارنة مع معدل تقدم يصل إلى 90% لخريجي التعليم الثانوي العام. وفي الأردن يتجه 17.5% من خريجي التعليم الأساسي إلى التعليم الثانوي المهني و6% إلى برامج التدريب المهني في ظل هيئة التدريب المهني VTC. وفي حين أن طلاب هيئة التدريب المهني لا يتوفر لديهم خيار متابعة الدراسة العليا، فإن 25% من خريجي المدارس الثانوية المهنية يتابعون دراستهم في الكليات المحلية و4% يتابعون بالدخول إلى الجامعة (ETF & WB 2005)، وذلك بعكس معدل التقدم الذي يصل إلى 52% بالنسبة للطلاب المنتقلين المسارات الأكاديمية إلى الجامعة. كما أن مسألة العدالة تظهر أيضاً في النفاذ إلى التعليم (الخاص) ما بعد الثانوي. فالضغط العائلي والاجتماعي للنجاح والوصول إلى التعليم العالي يتضمن اللجوء إلى الدروس الخصوصية الباهظة (حوالي ثلثي الطلاب في مصر وتركيا).

وبالإضافة إلى المسارات المتتابعة المألوفة وتفاوت المسارات المدرسية والمهنية، فإن هذا التوجه الانتقائي موجود أيضاً في توزع الجنسين في مجالات التدريب المختلفة بحيث تشجع الفتيات على التدريب في مجال السكرتارية والصحة والتعليم والنسيج في حين يشجع الفتيان على التدريب في مجال الميكانيك والكهرباء والتقنيات، مما يرسخ التباين والفصل بين الجنسين في عالم العمل. وأحد

الجدول 9 - نسبة خريجي التعليم العالي من الهندسة والعلوم الإنسانية والعلوم تبعاً للنوع الاجتماعي 2007-2008

البلد	الهندسة			العلوم الإنسانية			العلوم		
	إناث	ذكور	المجموع	إناث	ذكور	المجموع	إناث	ذكور	المجموع
ألبانيا*			4.2	8.8	2.6	11.3	1.5	0.5	1.9
كرواتيا	3.2	8.5	11.7	5.8	2.2	8.1	3.3	3.7	7.0
تركيا	3.1	10.5	13.6	3.2	3.1	6.3	3.6	4.4	8.0
الأردن	2.7	8.1	10.8	10.3	5.0	15.4	7.4	6.9	14.3
إسرائيل**	6.5	16.9	23.4	7.9	3.4	11.3	2.7	3.7	6.4
لبنان	3.0	9.1	12.1	9.0	4.2	13.2	5.2	4.7	10.0
فلسطين	2.4	4.9	7.3	8.4	3.0	11.5	4.6	4.9	9.5
الجزائر	4.2	8.5	12.6	13.6	4.6	18.2	7.3	4.7	12.1
المغرب	1.6	9.1	10.6	7.0	7.1	14.1	4.1	18.9	23.0

المصدر: اليونسكو، قاعدة بيانات معهد اليونسكو للإحصاء. * بيانات عام 2003، ** بيانات عام 2000

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

القيام بأية مبادرة أو التجاوب المرن مع احتياجات التدريب المحلية. كما أن أنظمة الامتحانات تركز على اختيار الطلاب الذين سينتقلون إلى المراحل المتقدمة من الدراسة بدلا من اعتماد جودة تعليمهم. وباعتبار أن التعليم متركز على الانتقاء والامتحان فإنه لا يحفز المدرسين على تجربة طرائق جديدة في التدريس (WB 2008). ولذلك يبقى الحصول على تعليم ذو الجودة عالية لجميع الطلاب تحديا كبيرا.²⁸

ويطبق الطلاب معارفهم في مواقف مختلفة وبنجاح أقل في الاختبارات الدولية (Martin & al 2008). وقد اشترك طلاب الصف الثامن من عشر دول من المنطقة (اليافعون في سن 14-15 عاماً) في اختبار توجهات الرياضيات والعلوم العالمي (TIMMS) عام 2007، فيما حضرته ثمانية دول عام 2003. ووصلت 12 دولة آسيوية (من أصل 50) إلى القمة، حيث كان المتوسط 500. وكما يظهر في الجدول 10، فإن الأداء في الرياضيات يبقى أدنى بكثير من متوسط الأداء في العالم في جميع بلدان المنطقة. ولم ينجح أي طالب في الحصول على علامة متقدمة في الرياضيات. وكانت إسرائيل الأفضل أداءً بمتوسط 463 والمرتبة 24، تليها البوسنة (456)، ولبنان (449)، وتركيا (432)،

الإعدادي كما يظهر في مصر (Amer 2007). وتتفاوت نسب إعادة الصفوف بشكل كبير من دولة إلى أخرى حيث تتراوح بين أكثر من 1% في الأردن إلى ما يزيد عن 10% في سورية للمرحلة الابتدائية والثانوية وفي الجزائر والمغرب وتونس في المرحلة الثانوية. وبحسب تقرير مجلس التعليم فإن 37% فقط من الأطفال الذين يلتحقون بالتعليم الابتدائي في المغرب يكملون هذه المرحلة بدون التسرب أو إعادة سنة دراسية واحدة على الأقل.²⁷

وتستمر معظم المدارس باستخدام نمط تقليدي للتعليم (مثل النسخ عن السبورة، وضعف التفاعل بين المدرس والتلميذ، ومحدودية استخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات). وتستند طرائق التدريس إلى التلقين ولا تشجع التعلم الذاتي والاعتماد على الذات. وفي حين أن هنالك حاجة عامة واضحة لمواد التدريس الحديثة فإن وضع التجهيزات متفاوت. فهناك مدارس لا تملك إلا التجهيزات والمواد الأساسية. وبعضها مجهز بصورة ممتازة بأحدث التقنيات، ولكن هذه التجهيزات لم تستخدم إما لأنها لا تتناسب مع المنهاج أو لعدم توفر المدرسين القادرين على التعامل معها. ويجعل الدور المركزي للدولة في حوكمة أنظمة التعليم المدارس ومراكز التدريب غير قادرة عملياً على

الجدول 10 - متوسط نتائج الأداء في الرياضيات (TIMMS)

البلد	1999	2003	2007	
			المجموع	الفتيان
البوسنة	-	-	456	455
تركيا	-	429	432	432
إسرائيل	496	466	463	462
الجزائر	-	-	387	389
مصر	-	406	391	384
الأردن	428	424	427	417
لبنان	-	433	449	456
المغرب	337	387	381	385
فلسطين	-	390	367	349
سورية	-	-	395	403
تونس	448	410	420	431
المتوسط العالمي	487	467	500	448
الدولة الأفضل	604	605	598	599

المصدر: <http://timss.bc.edu/>

²⁷ <http://www.africtice.com/index.php?view=article&catid=5%3Aactualites-generales&id=429>
%3Amaroc--crise-a-lecole-publique--390000-fuites-par-an&option=com_content

²⁸ Amer 2007; ILO 2006; ETF & World Bank 2005; Jordan Human Development Report 2000; ETF 2007

3. رأس المال البشري: حجمه وتدفعه

وقد وضع البنك الدولي (2008) مؤشراً تجميعياً للتعليم يشمل مؤشرات حول العدالة، والوصول للتعليم، والكفاءة، والجودة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث وجد أن الأردن وتونس ولبنان كانت أكثر نجاحاً نسبياً في توفير التعليم بجودة معقولة لمعظم السكان. وعلى الجانب الآخر فإن التحدي الرئيسي أمام المغرب هو توسيع نطاق تغطية التعليم النوعي في كافة المراحل ومحور الأمية. أما في الوسط فتأتي الجزائر ومصر وفلسطين وسورية حيث أن لديها نسب تسرب عالية تحد من قدرتها على تطوير التعليم ما بعد الإلزامي. وهكذا يواجه الطلاب عدة مشكلات مثل عدم توفر مصادر معلومات كافية، والصفوف غير المجهزة جيداً، والافتقار إلى خدمات الإرشاد والتوجيه المهني، وعدم وجود مسارات واضحة بين الأنواع المختلفة للتعليم، وعدم وجود سياسات حساسة للنوع الاجتماعي للتغلب على الوضع الدوني للإناث. وتتفاوت جودة فرص التعلم في الجامعات أيضاً، حيث يشكل «التقييم» نقطة ضعف خاصة بسبب التركيز المفرط على حفظ المعلومات الوصفية وإعطاء فرصة أقل لتطوير المهارات الإدراكية الأرقى في التفكير النقدي والتحليلي. وهناك أمثلة عديدة على التعليم والتدريس الجيد على مستوى مقرر بعينه ولكن يندر وجود استراتيجيات تدريسية متماسكة في الأقسام أو البرامج التعليمية. وبالمثل هناك جهود ضئيلة جيدة لمتابعة الطالب أثناء الدراسة أو بعد التخرج (UNDP 2007).

والأردن وتونس (420). وتحقق الفتيات نتائج أفضل من الفتيان في الرياضيات في مصر وإسرائيل والأردن وفلسطين وسورية. ويمكن ملاحظة تحسن طفيف في الأداء عام 2007 لدى الأردن ولبنان وتونس وتركيا بالمقارنة مع نتائج عام 2003، فيما أظهرت مصر وفلسطين تراجعاً. وتحل المغرب أحد أدنى المستويات قبل فلسطين مباشرة.

ويوفر برنامج تقييم الطلاب العالمي (PISA) مثالاً آخر حيث يتم إجراؤه للطلاب البالغين 15 عاماً في المدارس لاختبار أدائهم في الرياضيات والعلوم والقراءة والذي اشتركت فيه سبع دول عام 2007 (جدول 11). ويظهر التقييم نتائج متشابهة: فقد كان أداء الطلاب أقل من المتوسط العالمي، باستثناء واحد في كرواتيا في القراءة والعلوم (بمتوسط 493) وتليها إسرائيل وتركيا. وكان أداء الفتيات أفضل بشكل عام في القراءة والعلوم في جميع الدول (باستثناء إسرائيل). وقد أكد مسح عالمي آخر أن أداء الإناث في القراءة أفضل في جميع أنحاء العالم، وهو دراسة التطور في معرفة القراءة في العالم (PIRLS) لتقييم مهارات القراءة بين طلاب الصف الرابع في المدارس الابتدائية (10 سنوات) عام 2001 و2006. وشاركت 45 دولة في تلك الدراسة وكان المتوسط العالمي 500 عام 2006، فحققت إسرائيل علامة أعلى بقليل من المتوسط (512)، بينما تركيا (449 عام 2001) والمغرب (323) كانت أقل من المتوسط.²⁹

الجدول 11 - نتائج PISA وPIRLS

PIRLS 2001	PIRLS 2006	PISA 2007			البلد
		القراءة	العلوم	الرياضيات	
-	-	493	493	467	كرواتيا
509	512	439	439	442	إسرائيل
449	-	447	447	424	تركيا
-	-	392	392	399	الجيل الأسود
-	-	401	401	384	الأردن
-	323				المغرب
-	-	380	380	365	تونس
492	500	492	492	498	المتوسط العالمي
561	565	556	556	549	الدولة الأفضل

المصدر: <http://www.pisa.oecd.org/> و <http://timss.bc.edu/>

²⁹ <http://timss.bc.edu/>. PIRLS 2006, International Report, December 2007

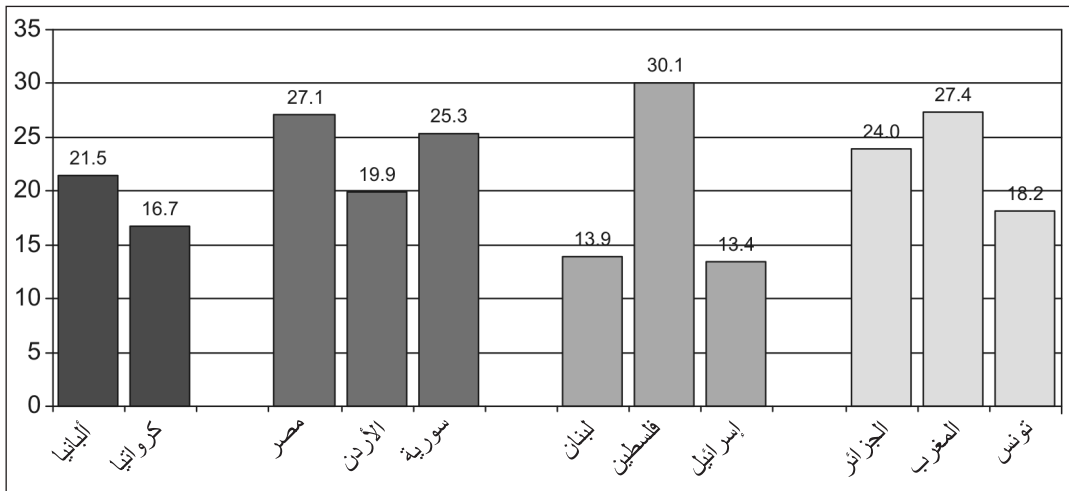
نسبة الطلاب والمدرسين

يمكن أن يكون للصفوف الدراسية الأصغر تأثير إيجابي على جودة عملية التعلم رغم أنها أكثر تكلفة. فنسبة الطلاب إلى المدرسين في المرحلة الابتدائية في هذه البلدان أعلى من المتوسط في أوروبا (15). ونسبة تقارب 25 تلميذا لكل مدرس فإن الصفوف الدراسية في الجزائر ومصر والمغرب وفلسطين وسورية ممثلة نسبياً وهو ما تفسره التوجهات الديموغرافية. ولكن تلك النسبة أفضل بكثير في إسرائيل ولبنان وكرواتيا وتونس والأردن وألبانيا.

ويشكل ضعف الربط بين التدريب والتعليم المهني والفني وسوق العمل مشكلة حقيقية في المنطقة حيث لا يكاد أصحاب العمل يشتركون في عملية التعليم والتدريب بوصفهم شركاء محترمين ومؤثرين على الإطلاق. ويمثل التعليم والتدريب المهني والفني نهاية المطاف في معظم الحالات. مع قلة الفرص المتوفرة للانتقال إلى التعليم العام. وفي البوسنة ومعظم الدول العربية فإن تعدد المؤسسات (ما لا يقل عن 15 وزارة في سورية وأكثر من 20 في مصر) يلقي بظلاله على التعليم والتدريب المهني والفني من خلال التحديات التالية: الافتقار إلى الرؤية الشاملة، وأنه ينظر إليه على أنه ملاذ من المرتبة الثانية للحصول على التعليم، والإدارة المتصلبة والبيروقراطية. ونتيجة لذلك فإن التنسيق بين مزودي التعليم والتدريب المهني والفني غير كاف في معالجة موضوع إمكانية الوصول والانتقال والاعتمادية مع ضعف مشاركة أصحاب العمل في الحوكمة. وبما أن

العامل المشترك الأكثر أهمية يتمثل في المدرسين. حيث تتأثر الجودة بشكل أكبر بطرائق التدريس والتعليم التقليدية، والمدرسين الذين يفتقرون إلى الدافع، وعدم فعالية تدريب المدرسين، وعدم توفر وتدني جودة مواد التدريس، وضعف البنية التحتية. وهناك إجماع متنامٍ على أن المدرسين يجب أن يلعبوا دوراً قيادياً في النظام. فإذا كان قادة المدارس غير قادرين على خلق زخم من أجل التغيير، فمن المرجح ألا تتجح عملية الإصلاح. وغالباً ما يكون التدريب قبل وعلى رأس العمل في الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام عتيق الطراز ومستندا بشكل كبير إلى توفر العرض وتهيمن عليه الجامعات (Nielsen & Nikolovska 2007). وقد فقد المدرسون مكانتهم بالمقارنة مع وضعهم الاجتماعي التقليدي مع ضعف المحفزات للتقدم المهني أو تحسين الأداء، ولكن رواتبهم بشكل عام أعلى من المتوسط الوطني للأجور. ففي ألبانيا يبدأ أجر مدرس التدريب المهني والفني من 180 يورو في الشهر، أي أعلى بمقدار 10% من متوسط الأجور، ويصل هذا الفارق إلى 46% بوجود 15 عاماً من الخبرة. وفي البوسنة فإن متوسط رواتب المدرسين يعادل ضعف متوسط الدخل (WB 2006). وفي تركيا يكسب مدرس التعليم الثانوي مع 15 عاماً من الخبرة 2.57 أكثر من متوسط دخل الفرد، ولكن الرواتب الابتدائية المرتفعة نسبياً تحتل المرتبة الدنيا في الحد الأعلى للرواتب بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ومع هذه العوامل وبالإضافة إلى المقاومة المحتملة للتغيير والافتقار إلى المكافآت مقابل التغيير يظهر القبول بالحل الوسط في إحداث تطورات نوعية في التعليم.

الرسم البياني 6 - نسبة الطلاب إلى المدرسين - المرحلة الابتدائية - 2007



3. رأس المال البشري: حجمه وتدفعه

أجر. وليست هنالك عقود تحدد عدد ساعات العمل ولا خطة تدريب ولا فترة متفق عليها مسبقاً للتدريب (فقد يستغرق التحول من تلميذ مهني إلى عامل شبه ماهر فترة طويلة) وليس هنالك شهادة أو أي إثبات موثق للمهارات التي اكتسبها التلميذ المهني في نهاية التلمذة.

وقد أطلقت مجموعة من المبادرات خاصة لتحسين جودة التعليم والتدريب المهني والفني لتقديم المهارات والكفاءات الأكثر ملائمة للطلب في سوق العمل والتوجه إلى المخرجات المبنية على الكفاءة. وهكذا تم تطوير آليات تعاون في عدد من الدول مع إعطاء دور متواضع لأصحاب العمل (والشركاء الاجتماعيين عموماً) بإبداء رأيهم في نظام التعليم (مبادرة مبارك-كول في مصر). كما أسست العديد من الدول مجالس تعليم وتدريب أو هيئات مختصة. ففي كرواتيا يشارك الشركاء الاجتماعيون بقوة في اللجان القطاعية الـ 14 التي أسست في ظل هيئة التعليم والتدريب المهني. كما يساهم الشركاء الاجتماعيون في تركيا في تمويل وإدارة هيئة التأهيل المهني ويمكن أن يتحملوا مسؤولية تطوير معايير ومؤهلات وتقييم مهني. وتمثل السياحة في الأردن مثلاً راعياً إذ ينخرط القطاع بشكل كامل في تصميم المنهاج وعملية منح الشهادات (مشروع سياحة بدعم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية). كما أسهم أصحاب العمل أحياناً في تجديد الشهادات المهنية في الأردن ولبنان وتونس وتركيا. وقد بدأت تونس وحدها عملية حقيقية للتوجه إلى اللامركزية من خلال منح مؤسسات التدريب استقلالية أكبر وإعطاء دور قوي لأصحاب العمل (حيث يتراأس المجلس الحاكم شخص مهني).

كل مؤسسة تحدد محتويات وشروط برامجها فإن نوعية التدريب تختلف بشكل كبير بين المزودين المختلفين. كما أن نقص الكوادر المؤهلة للتدريب يمثل عقبة أخرى في وجه تحسين جودة التعليم والتدريب المهني والفني (Seyfried 2008). وتعزى هذه الندرة إلى معوقات هيكلية مثل الرواتب المتدنية وامتلاك المدربين خبرة أكاديمية بدلاً من الخبرة العملية، والافتقار إلى المسارات المهنية للمدرسين والمدربين (Amer 2007). كما يعاني النظام من نقص الموارد البشرية والمالية وما ينتج عن ذلك من مشكلة في الجودة مع كون توصيفات العمل والمناهج وطرائق التدريس والكتب الدراسية والتجهيزات قديمة الطراز. كما أن دمج التعليم والتدريب المهني والفني في منظومة التعليم ضعيف، وهو غير قادر على توقع المهارات التي سيتطلبها الاقتصاد في المستقبل (Bouoiyour 2008).

وتظهر مشكلة الجودة في العيوب الموجودة في التدريب على رأس العمل والتلمذة المهنية غير الرسمية. فمعظم المنشآت صغيرة وتلثها فقط يملك المرافق والتجهيزات والكوادر المدربة لتقديم التدريب الفعال في التلمذة المهنية، ولكن غالباً ما تحدها الخشية من المنافسة واستخدام تقنيات تقليدية (ETF-WB 2005). وهي تقدم مهارات محددة تكتسب حصراً على رأس العمل مع فرصة ضئيلة للتعلم مدى الحياة، رغم أنها تمتاز بأنها عملية جداً. ومن الشائع استغلال العاملين الشباب بوصفهم يداً عاملة رخيصة. فبعض التلامذة المهنيين يعملون بدون عقود ويدفعون مقابل التدريب بشكل غير مباشر من خلال العمل بأجور منخفضة أو بدون

4. الاستخدام الفعال لرأس المال البشري في العمل المنتج

1.4 ضَعْف العائد على الاستثمار في التعليم رغم العلاقة الإيجابية بين مستوى التعليم ومعدل التوظيف

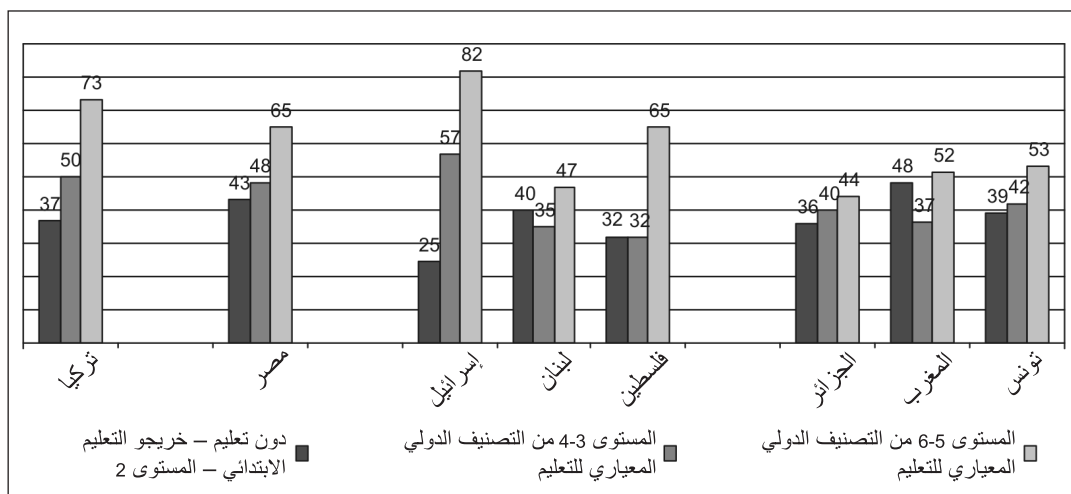
يولد الاستثمار في التعليم ربحاً في جميع الدول حيث ترتبط مستويات التوظيف والنشاط إيجاباً مع مستويات التعليم الأعلى. وكما يظهر في الرسم البياني 7 فإن معدلات التوظيف بين خريجي التعليم ما بعد الثانوي هي الأعلى في جميع الدول بدون أي استثناء، حيث تصل إلى 82% في إسرائيل و73% في تركيا و65% في مصر وفلسطين، وهي أقل نسبياً في تونس (53%)، والمغرب (52%)، ولبنان (47%)، والجزائر (44%)، حيث أن المخاوف لتوظيف الخريجين قد لاقت اهتماماً في المنطقة عن كيفية تعزيز روح المبادرة في نطاق التعليم العالي و باعتبارها تجربة سياسية واحدة لذا فبالإمكان تطويرها استراتيجياً أكثر. بينما تتخفف مستويات التوظيف في المستويات التعليمية الأدنى، فتصل إلى 25% بين الحاصلين على التعليم الابتدائي في إسرائيل، و32% في فلسطين، و36% في الجزائر، و37% في تركيا. ومن اللافت أن الفارق صغير

بين مستويات التوظيف بين خريجي المرحلة الابتدائية والثانوية في معظم الدول. فمستواهما متساو في فلسطين (32%) بل إنه أعلى بين خريجي التعليم الابتدائي (48%) عنه بين خريجي المرحلة الثانوية (37%) في المغرب. وأخيراً فإن الفارق في مستوى التوظيف بين أصحاب المهارات المتدنية والمتوسطة والعالية أقل بكثير في لبنان والجزائر والمغرب وتونس – مما يظهر تدني العائد على التعليم.

وتنطبق نفس التوجهات على دول البلقان الغربية حيث ترتفع نسبة التوظيف بين 70% في البوسنة و76% في الجبل الأسود و80% في ألبانيا وكرواتيا لدى خريجي التعليم العالي (الجدول 12 أدناه). وتتخفف بين الأشخاص ذوي التعليم المتدني إلى 26% في الجبل الأسود و37% في البوسنة و45% في كرواتيا و68% في ألبانيا. بيد أن الفارق في مستوى التوظيف كبير بين الأشخاص ذوي المهارات المتدنية والمتوسطة في البوسنة وكرواتيا والجبل الأسود، بينما تكاد تكون متساوية في ألبانيا (68% مقابل 69%) مما يعكس محدودية القيمة

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

الرسم البياني 7 - مستوى التوظيف حسب مراحل التعليم (%) - الإجمالي عام 2007



المصدر: قاعدة بيانات برنامج التعليم والتدريب من أجل التوظيف في منطقة البحر المتوسط، تركيا: 2006

أربع مجمل السكان النشطين الحاصلين على درجة من التعليم العالي موظفون في القطاع العام و20% فقط من خريجي التعليم العالي موظفون في القطاع الخاص المنظم (Huitfeldt & Kabani 2005). وتمتاز إسرائيل ولبنان وتركيا بحصة أقل من التوظيف في فعاليات القطاع العام (12-14%). ويمكن تفسير هذه الظواهر بالأمان والتعويضات التي توفرها وظائف القطاع العام التي يختارها خريجو التعليم الثانوي والعالي (Assaad 2002)، ولكنها قد تشير أيضاً إلى انقطاع الصلة بين المهارات التي يوفرها التعليم وطبيعة القدرات التي يتطلبها عالم الأعمال. وليست الأجور مرتفعة في القطاع العام إلا أن المنافع الأخرى التي توفرها هذه الوظائف كبيرة. وبعض هذه المنافع واضح

المضافة التي يقدمها التعليم الثانوي. وأخيراً فإن خريجي التعليم العالي في معظم الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام ينخرطون عادة في العمل في القطاع الخاص المنظم.

وتشير بيانات المسوحات الوطنية إلى أنه كلما ارتفع مستوى تعليم العاملين تضاءلت فرصة توظيفهم في القطاع الخاص في جميع الدول العربية (ETF 2008). ورغم تدني أهمية القطاع العام فإنه يبقى مشغلاً أساسياً للأفضل تعليماً (76% من حاملي البكالوريوس وما فوقها في الأردن)³⁰ ويتراوح المعدل بين 20% في مصر و31% في كرواتيا و39% في الأردن. وفي سورية فإن ثلاثة

الجدول 12 - معدل التوظيف للسكان في سن 25-64 (%)

المرحلة الابتدائية	ألبانيا	البوسنة	كرواتيا	الجبل الأسود
68	37	45	26	
69	60	65	51	
80	70	80	76	

المصدر: حسابات مؤسسة التدريب الأوروبية لقوة العمل حسب بيانات المسوحات 2004 في ألبانيا والبوسنة، و 2005 للدول الأخرى مأخوذة من Fetsi & al 2007

³⁰ كان من المؤلف في الكثير من الدول سابقاً أن يحصل خريجو التعليم العالي على عمل في القطاع العام مباشرة. وفي معظم الدول العربية يتطلب الحصول على وظيفة في القطاع العام التسجيل في مكاتب التوظيف والحصول على رقم بشير إلى ترتيب الشخص في قائمة المنتظرين. ولكن الحقيقة أن الحصول على عمل في القطاع العام قد يستغرق سنوات، غير أن ذلك يعتمد على مستوى التحصيل العلمي وشبكة العلاقات الشخصية والاجتماعية لكل شخص. وهناك استثناء وحيد في الأردن حيث توجد جهة توظيف مركزية واحدة (مكتب الخدمة العامة) وتتبع مباشرة لرئيس الوزراء، ومسؤولة عن توظيف الكوادر لجميع الهيئات والمكاتب العامة. وتبقى جاذبية القطاع العام مع تزايد عدد المتقدمين (وصل عام 2007 إلى 178,850 متقدماً لـ 11,200 وظيفة)، وبخاصة من الشباب خريجات التعليم ما بعد الثانوي.

4. الاستخدام الفعال لرأس المال البشري في العمل المنتج

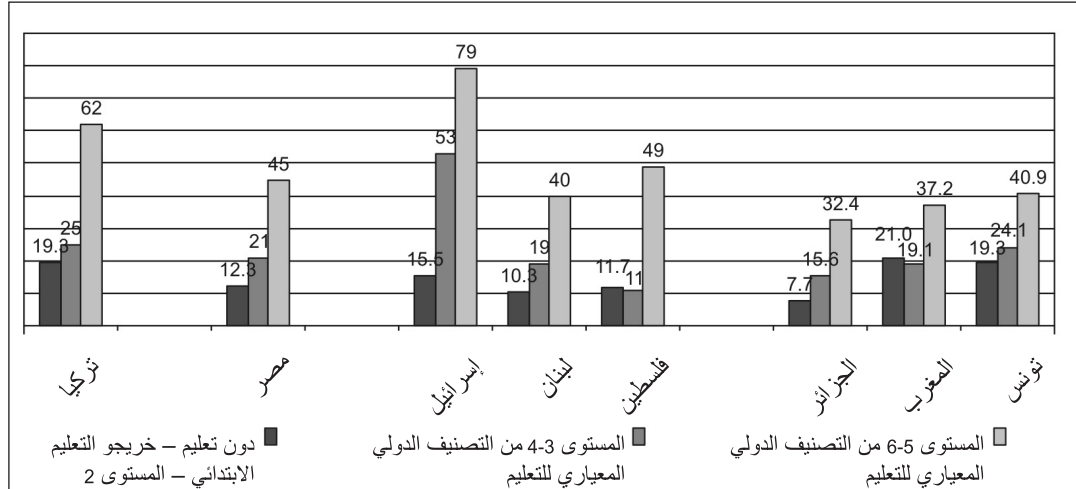
والابتدائي، والثانوي، وما بعد الثانوي) زيادة بمقدار 56% إلى 78% في الأجور الشهرية، كما احتسب معدل العائد على الاستثمار في التعليم بـ 8% إلى 9% للسنة الإضافية في البلد (WB 2006b).

وكما يظهر في الرسم البياني 8، فإن التعليم العالي يقود بالفعل إلى ارتفاع نسبة التوظيف لدى الإناث أيضاً حتى في الدول ذات معدل النشاط الأدنى. وفي إسرائيل التي تتمتع بأعلى معدل توظيف للإناث، فإن 79% من خريجات الجامعة يعملن مقابل 53% من التعليم الثانوي و15.5% فقط من التعليم الابتدائي. وكذلك في تركيا تظهر فروقات كبيرة في توظيف الإناث حسب مستوى التعليم: 62% من خريجات الجامعة موظفات مقابل 19.3% فقط من الإناث الحاصلات على التعليم الابتدائي، و25% من الحاصلات على التعليم الثانوي. ويلاحظ وجود أهمية كبيرة للتعليم الثانوي في إسرائيل (53% من خريجات هذه المرحلة عاملات)، على عكس التعليم الثانوي غير الفعال بالنسبة للإناث في تركيا (حيث 25% منهن فقط عاملات). كما أن 40% من خريجات التعليم ما بعد الثانوي عاملات مقابل 10.3% من خريجات التعليم الابتدائي. وتظهر نفس التوجهات في مصر: حيث 45% من خريجات التعليم ما بعد الثانوي عاملات مقابل 12.3% من خريجات الابتدائي. وفي الأردن عام 2007 كانت 5% فقط

جداً (الأمن الوظيفي، وتعويضات أفضل للصحة والتقاعد)، ناهيك عن المنافع الأخرى مثل قصر عدد ساعات العمل الفعلي وإمكانية العمل بوظيفة ثانية والتي تمثل نتائج عملية هامة. وقد يكون هذا النموذج في التوظيف في القطاع العام سبباً رئيسياً وراء تدني إنتاجية اليد العاملة التي تنعكس على انخفاض الأجور.

وأحد المنافع الأخرى للتعليم العالي هي ارتفاع الأجور (مع وجود فجوة بين الجنسين). يستخلص تقرير البنك الدولي (2008c) عن تركيا أن أجور الشباب ترتفع مع ارتفاع مستوى التحصيل العلمي أكثر منها عند الكبار. وتثبت البيانات الإحصائية من تركيا³¹ أن الأشخاص الحاصلين على تعليم أعلى حصلوا على أعلى الأجور حيث حصلوا على ما يقارب ثلاثة أضعاف أجور الأشخاص بدون مهارات أو بمهارات متدنية (مع وجود أدنى الأجور في قطاع الإنشاء)، ولكن الفجوة في الأجور بين الجنسين تزداد في مستويات التعليم الأعلى. ويحصل 64% من الخريجين في الأردن على أكثر من 300 دينار³² (13% للأميين، و30% لخريجي التعليم الثانوي)، ومنهم 47% إناث و72% من الخريجين الذكور. وفي سورية فإن متوسط الأجور الشهرية لخريجي المرحلة الثانوية أعلى بمقدار 20% من العاملين الأميين وأجور خريجي الجامعات أعلى بـ 40% (ETF 2006). وتحقق كل مرحلة تعليمية في ألبانيا (ما قبل الابتدائي،

الرسم البياني 8 - معدل التوظيف حسب مستوى التعليم (%) - الإناث 2007



المصدر: قاعدة بيانات برنامج التعليم والتدريب من أجل التوظيف في منطقة حوض المتوسط، تركيا: 2006

³¹ Turkish Statistical Institute, Results of the Structure of Earnings Survey 2006. Press Release of July 1, 2008

³² دائرة الإحصاءات العامة 2008

2.4 ضعف استغلال طاقات الموارد البشرية: إما بسبب انعدام النشاط الاقتصادي أو البطالة بين الإناث والشباب مما يشير إلى صعوبة الانتقال من النظام التعليمي إلى العمل

لا بد من التذكير أن لدى المنطقة معدلات توظيف ونشاط منخفضة جداً (الجزء 2، جدول 4). فيما عدا استثناءات قليلة، فإن أكثر من نصف القوة العاملة (الفئة العمرية 15-64) غير نشطة، أي أنهم ببساطة لا يسهمون في الاقتصاد، بل إن عدداً أقل من الناس يعملون. وتتراوح نسب التوظيف بين 30% (وهي الأدنى في العالم كما في فلسطين والأردن) إلى 50% (إسرائيل، ألبانيا، الجزائر). كما أن معدلات نشاط وتوظيف الإناث (20-25% بالمتوسط) هي الأدنى في العالم أيضاً باستثناء إسرائيل والبوسنة وألبانيا وكرواتيا. ورغم معدل النشاط المتدني جداً في المنطقة للفئة العمرية 15-64 عاماً، فإن المنطقة تعاني من أعلى معدل بطالة في العالم (15% إلى 30% من القوة العاملة النشطة). وبالنظر إلى هذه الأرقام معاً فإنها تعني بأن شخصاً واحداً فقط بين أربعة أشخاص يملك عملاً، ولا يعكس هذا الرقم حقيقة أن قرابة نصف هذه الأعمال في القطاع غير المنظم. وترتفع معدلات البطالة بشكل خاص بين الشباب والنساء. فهذه الفئة بالكاد استقادت من زيادة توفير فرص العمل التي شهدتها المنطقة بين عامي 2002 و2007، والتي كانت فترة نمو اقتصادي. كما أنهم يواجهون خطر التأثير بالأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة أكثر من غيرهم من فئات السكان.

وبالنظر إلى نسب البطالة حسب مستوى التعليم (الرسم البياني 9) يمكن التمييز بين الدول التي تكون فيها نسبة البطالة أقل بين القوة العاملة الحاصلة على تعليم أعلى (ألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا، ولبنان، والجبل الأسود) والدول التي يواجه فيها خريجو التعليم ما بعد الثانوي صعوبات أكثر في إيجاد عمل. فنسبة العاطلين عن العمل من خريجي التعليم ما بعد الثانوي تتراوح بين 3.4% في ألبانيا و6.2% في الجبل الأسود و11.8% في كرواتيا (الرسم البياني 8) حيث يتأثر الأشخاص

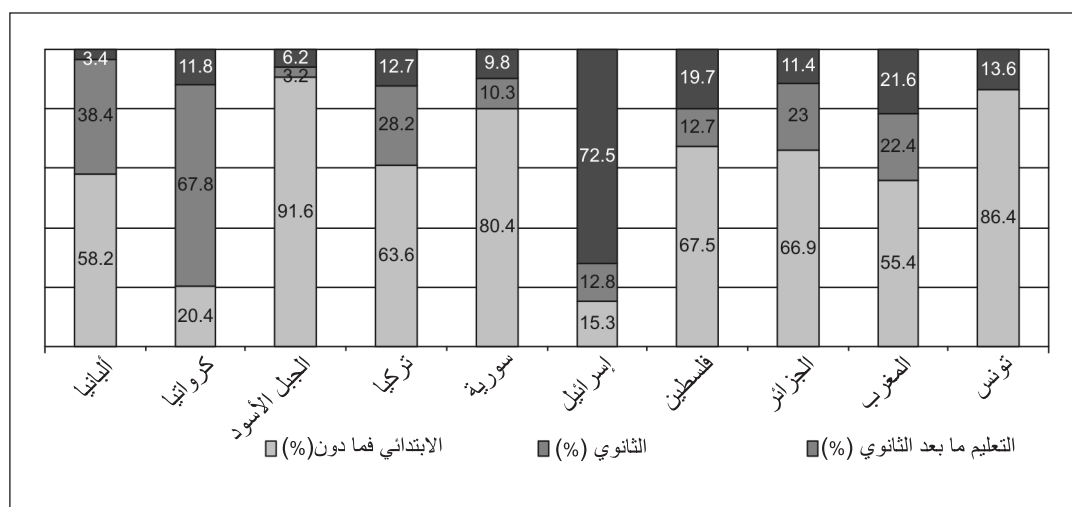
من خريجات التعليم الابتدائي تعملن بالمقارنة مع 45% من الخريجات الحاصلات على دبلوم التعليم ما بعد الثانوي (بينما يتراوح معدل توظيف الذكور بين 57% إلى 78% لنفس العدد).³³ وتظهر دول المغرب العربي الثلاث انخفاضاً نسبياً في العائد على تعليم الإناث: حيث 40.9% فقط من خريجات التعليم ما بعد الثانوي عاملات مقابل 19.3% من خريجات التعليم الابتدائي في تونس، و37.2% مقابل 21% في المغرب، و32.4% مقابل 7.7% في الجزائر.

كما أن موقع النساء في سوق العمل يتأثر بالخيارات التعليمية التي يقوم بها الذكور والإناث، فزيادة نسبة النساء في قطاع الخدمات على حساب الزراعة يشير إلى ارتفاع مستوى التأهيل لديهن، ولكنهن يبقين غير ممثلات بصورة كافية في الوظائف الإدارية والتقنية الحديثة. ولكن لا بد من الإشارة إلى ارتفاع نسبة النساء المهنيات حيث تعمل 48% من النساء في الأردن كمهنيات (مهندسات، ومدرسات، وطبيبات، ومحاميات) مقابل 17% من الرجال، ويمارس ربعهن مهناً متوسطة (كممرضات، ومساعدات، وفنيات) مقابل 9% من الرجال. وفي سورية تعمل حوالي 40% من النساء النشاطات كمهنيات وفنيات (10% من الرجال). أما في لبنان فتحمل نصف العاملات من الإناث شهادة من التعليم ما بعد الثانوي، بينما يحمل نصف الرجال شهادة تعليم ابتدائي فحسب. وباعتبار أن دخول النساء غير المتعلّمت أو الحاصلات على تعليم متدن إلى سوق العمل صعب جداً (باستثناء الزراعة التقليدية)، فإن متوسط مستوى المؤهلات لدى النساء العاملات أعلى منه لدى الرجال في جميع الدول. وكما هو متوقع فإن العمل في قطاع الزراعة أكثر شيوعاً بين الحاصلين على تعليم متدن، فتلاثة أرباع العاملين في الزراعة في تونس (90% من النساء تقريباً) أميون أو حاصلون على تعليم ابتدائي فقط، بينما 83% من قوة العمل في قطاع الخدمات حاصلون على مؤهلات من التعليم ما بعد الثانوي. وفي مصر تعمل حوالي 21% من النساء في وظائف مهنية (مقابل 11% من الرجال)، و46% منهن تعملن في المزارع (مقابل 27% من الرجال).

³³ دائرة الإحصاءات العامة في الأردن.

4. الاستخدام الفعال لرأس المال البشري في العمل المنتج

الرسم البياني 9 - العاطلون عن العمل حسب مستوى التعليم - الإجمالي % (2005-2007)



المصدر: قاعدة بيانات مؤشرات سوق العمل الأساسية لمنظمة العمل الدولية. *يشمل التعليم الثانوي المستوى الأدنى والأعلى. بيانات 2002 بالنسبة لألبانيا وسورية وفلسطين. غيرت إسرائيل المنهجية في عام 2004، وقد كانت نسبة التعليم الثانوي قبل ذلك أكبر بكثير. هنالك تفاوتات جمة بين البيانات التي جمعتها مؤشرات سوق العمل الأساسية وتلك التي جمعتها مؤسسة التدريب الأوروبية لقاعدة بيانات برنامج التعليم والتدريب من أجل التوظيف في منطقة حوض المتوسط. حيث تختلف التوزيعات بشكل كبير بتغير التصنيف

متناسبة هذا إن لم يكن غير نشطات أصلاً حيث تواجه حوالي 27% من خريجات التعليم ما بعد الثانوي البطالة في مصر والأردن وتونس. وهكذا تواجه الإناث مشاكل جمة في سوق العمل حيث تظهر التفاوتات بين الجنسين أيضاً في التوزيع على الفعاليات الاقتصادية. ففي حين يتواجد الرجال في جميع القطاعات ويحتلون الجزء الأكبر من الأعمال في الصناعة، يطغى حضور النساء فقط على بعض الأعمال الخدمية المرتبطة بأدوارهن التقليدية (التعليم، رعاية الأطفال، الصحة...). ورغم ارتفاع مستوى التعليم بين النساء فإن معظم القطاعات الاقتصادية تمتاز بفصل تقليدي وجنسي للمهن. ولا يظهر الاندماج إلا في قطاعي الصحة والتعليم حيث تمثل النساء النصف في الكثير من الدول. كما أن تركيز عمل المرأة في الأعمال متدنية الأجر أو غير المأجورة واضح أيضاً حيث تعمل نصف النساء في تركيا في قطاع الزراعة بوصفهن عاملات من العائلة وبدون أجر، وتعمل نصف النساء السوريات والمصريات في قطاع الزراعة، بينما تعمل ثلاثة أرباع النساء في الأردن والجبل الأسود في قطاع الخدمات.

وفي ظل اقتصاد يرتكز بشكل متزايد على المعرفة ينظر إلى ارتفاع المؤهلات لدى الشباب باعتباره موطن قوة. وكما يظهر في الجزء 3 فإن خصائص أولئك الذين يتركون المدرسة تغيرت تدريجياً ولكن بشكل كبير، وازدادت مدة التمدرس

ذوي المهارات المتدنية بدرجة أكبر بفقدان فرص العمل. وترتفع النسبة إلى 12.7% في تركيا و13.6% في تونس و19.7% في فلسطين و21.6% في المغرب. ويمكن تفسير الصعوبات التي يواجهها خريجو التعليم ما بعد الثانوي بالازدياد المستمر في أعدادهم وتفضيل الباحثين عن العمل عموماً للعمل في القطاع العام. أما نسبة العاطلين عن العمل من خريجي التعليم الثانوي فتصل أعلى مستوياتها في كرواتيا (67.8%)، وهي نسبة أعلى من نسبة العاطلين عن العمل من خريجي التعليم الابتدائي (20.4%). كما أن نسب العاطلين عن العمل الحاصلين على الشهادة الثانوية مرتفعة أيضاً في ألبانيا (38.4%) وتركيا (28.2%). غير أن مشكلة البطالة تكون أكثر حدة بين خريجي التعليم الابتدائي فما دون حيث أن نسبة البطالة بين الحاصلين على هذا المستوى من التعليم تصل إلى 91.6% في الجبل الأسود و80.4% في سورية و67.5% في فلسطين و66.9% في الجزائر.

ويمكن تفسير التناقض بين التواجد والنجاح الكبيرين للإناث في التعليم وضعف موقعهن في سوق العمل بالعوامل الاجتماعية - الاقتصادية التي إما أن تقود إلى انعدام النشاط الاقتصادي للإناث (الانسحاب أو عدم دخول سوق العمل) أو ارتفاع البطالة بين الإناث. وتواجه الإناث الحاصلات على تعليم عال البطالة بطريقة غير

الأولى (56% للذكور، و42% للإناث). وليس أمام العاملين اليافعين غير المتعلمين أو الحاصلين على التعليم الأساسي فحسب خيار سوى القبول بعمل منخفض الأجر في القطاع الخاص، والذي يكون في الغالب غير منظم. ونسبة عمل الشباب في كرواتيا أكبر في المؤسسات المنتهية الصغر (42% بالمقارنة مع 18% بالمتوسط) بعقود عمل مؤقتة ونسبة أعلى بدوام جزئي (21% مقابل 7%) (Crnković-Pozaić 2009). وهكذا يواجه الشباب العديد من العقبات في إيجاد عمل دائم في متاهة الانتقال، وتدني مستوى التعليم والمهارات وندره فرص العمل بوصفها العوامل الأهم. ويقول أصحاب العمل أن الخريجين الشباب يفتقرون إلى الخبرة العملية ولذلك فإن تكلفة عملهم تفوق إسهامهم لأن إطلاق العنان لقدراتهم يتطلب الاستثمار. وتوضح متاهة الانتقال هذه الفترة الطويلة التي يستغرقها الخريجون الشباب ليجدوا عملاً جيداً والقيمة المتدنية لشهاداتهم بالنسبة لأصحاب العمل.

ويواجه أكبر جيل شاب في التاريخ (في الدول العربية) مشكلة حرجية على وجه الخصوص إذ يواجهون خياراً صعباً بين (1) إمكانيات العمل المحصورة بشكل أساسي بالقطاع غير المنظم (بأجور هزيلة وظروف عمل لا تمثل بأي شكل من الأشكال عملاً لائقاً، انظر مبادرة الشرق الأوسط للشباب 2009)، (2) والانتشار المتزايد للرغبة بالهجرة، (3) والتعليم والتدريب غير الكافي لتلبية احتياجات سوق العمل (سواء في وطنهم الأم أو في أوروبا). وفي مواجهة نسبة البطالة المرتفعة فإن العديد من الشباب يسعون لإيجاد فرص عمل في الخارج، الأمر الذي يمثل خاصية تاريخية لمعظم البلدان مما يهدد بحدوث «هجرة أدمغة» (ETF 2009). ففي سورية على سبيل المثال أبدى ثلث المستطلعين الشباب رغبتهم بالهجرة إذا أتاحت لهم الفرصة (Maldaoun 2006). وتظهر مسوحات متابعة البلقان لعامي 2006 و2008 أن الشباب (15-24 سنة) لديهم أكبر دافع للسفر: 51% من هذه الفئة العمرية في ألبانيا، و38% في البوسنة. كما أن الرغبة في الهجرة كبيرة بين خريجي التعليم الثانوي وما بعد الثانوي (25%) ولكنها أقل إلى حد ما بين الحاصلين على التعليم الابتدائي فحسب (20%) وأقل ما تكون بين خريجي الجامعات (19%)، مع عدم وجود اختلافات بين الجنسين أو بين الأصول الريفية والحضرية.

وارتفع مستوى التدريب، ولكن عملية انتقال الشباب باتت أكثر تعقيداً مع الوظائف غير المستقرة أو المؤقتة، وفترات البطالة، والأعمال المتباعدة على سبيل التدريب أو التلمذة المهنية غير المنظمة (بما في ذلك الخدمة العسكرية بالنسبة للذكور). وبالرغم من أن حركة الشباب أسهل (وهذا ما لا ينطبق على الإناث دائماً) والعديد منهم لديه مهارات أفضل في اللغة الأجنبية وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات فإن القطاع العام يبقى مكان العمل الأمثل بالنسبة لمعظم الشباب في الكثير من الدول العربية. وتشير معدلات البطالة المثيرة للذعر بين الشباب والإناث إلى تعطل عملية الانتقال من التعليم إلى العمل، وعدم التوافق بين العرض والطلب. ولم تتم بعد ترجمة التقدم الملحوظ الذي تحقق في تعليم الشباب والإناث إلى تقدم مماثل في المساهمة الاقتصادية. ويمكن تحديد بعض الأسباب مثل قلة الوظائف اللائقة، وانخفاض الأجور، وظروف العمل، والفجوة المهاراتية بين ما يملكه الخريجون وما يحتاجه أصحاب العمل، ونقص أو عدم توفر التوجيه المهني للتلاميذ والعاطلين عن العمل، والعوائق الاجتماعية والثقافية بالنسبة للإناث، والافتقار للخبرة بالنسبة للشباب.

ولا يبحث الشباب والنساء عن فرصة عمل في ظل منافسة بين كل فئات العاملين ذوي الخبرة (ولكن الأقل تعليماً) في دول تعاني إلى حد كبير من التوظيف الناقص فحسب، بل في قطاعات غير منظمة إلى حد بعيد مما يشوش المسارات والحياة المهنية. ولم تتم موازنة مراكمة رأس المال البشري مع الطلب على العمالة، كما أن تطوير التعليم أثبت عدم جدواه في بعض الحالات (WB 2008). وهناك توجهان سلبيان هامان على وجه الخصوص ويتمثلان في (1) العلاقة العكسية الملحوظة بين مستوى التعليم وخلق فرص العمل في القطاع الخاص في بعض الدول، (2) الأهمية المتنامية للتوظيف في القطاع غير المنظم وأثر ذلك على تنمية المهارات. فذهبت 90% من فرص العمل التي نشأت منذ عام 2000 في المغرب إلى الأشخاص الذين لا يحملون شهادة تعليم عال (WB 2008b).

وبحسب مسح الانتقال من التعليم إلى العمل الذي أجرته منظمة العمل الدولية في سورية (Alissa 2007)، فإن التوظيف في القطاع الخاص المنظم لا زال يمثل نسبة صغيرة من العمل الأول للدائمين الجدد (أقل من 15%) بينما يمثل التوظيف في القطاع غير المنظم قرابة نصف فرص العمل

هل يكون الانتقال من التعليم المهني إلى العمل أسهل؟

في كرواتيا، يكون حال خريجي التعليم ما بعد الثانوي ويليهم خريجو المدارس الثانوية المهنية جيداً إلى حد ما في سوق العمل بينما يكون أداء خريجي المدارس الثانوية العامة (وكذلك خريجو المدارس المهنية التي تستمر 3 سنوات) ضعيفاً (Crnković-Pozaić 2009). وفي الفئة العمرية بين 15-19 سنة فإن 43% من خريجي المدارس المهنية التي تستمر 3 سنوات و26% من خريجي المدارس المهنية التي تستمر 4 سنوات عاطلون عن العمل. أما الأكثر تضرراً في الفئة العمرية 20-24 سنة فهم خريجو المدارس المهنية التي تستمر 3 سنوات (27% عاطلون عن العمل). أما في الفئة العمرية 25-29 سنة فإن 11% من خريجي المدارس المهنية التي تستمر 3 سنوات و14% من خريجي المدارس المهنية التي تستمر 4 سنوات و19% من خريجي الجامعات يبحثون عن عمل. وأخيراً فإن نسبة البطالة في ذروة سن العمل بين 30-50 تتضاءل مع ارتفاع مستوى التعليم. فتكون نسبة عاطلين عن العمل 16% بين خريجي المرحلة الابتدائية و13% لخريجي التعليم المهني لثلاث سنوات و9% بين خريجي التعليم المهني لأربع سنوات و8% بين خريجي الجامعات، ولكنها تصل إلى 18% بين خريجي التعليم الثانوي العام.

أما في دول المغرب، فيتمتع خريجو التعليم والتدريب المهني بأعلى فرصة توظيف في الجزائر حيث حصل 66% منهم على عمل خلال 9 أشهر من التخرج عام 2005 و72% بعد ثلاث سنوات (Bouoiyour 2008). كما أن لدى خريجي التعليم والتدريب المهني عند انتهاء فترة تدريبهم في تونس نسبة أعلى من الدخول الناجح إلى سوق العمل من أولئك الذين ظلوا خارج التعليم والتدريب المهني. فيحصل 43% من خريجي التعليم والتدريب المهني على عمل خلال العام الأول وأكثر من 60% بعد 5 سنوات. هذا على عكس أولئك الذين لم يختاروا التعليم والتدريب المهني أبداً والذين يجد 25% منهم فقط عملاً ثابتاً بعد عام واحد، و50% لا يجدون عملاً بعد 5 سنوات من تركهم التعليم (WB 2008). ونسبة البطالة بين خريجي التعليم والتدريب المهني في المغرب أقل منها لدى خريجي الجامعات، ومع ذلك فإن 30% منهم بالمتوسط لا يكون لديهم عمل بعد 3 سنوات من التخرج (WB 2008b).

في مصر، أظهر مسح أجري عام 2002 أن 86% من الشركات كانت توفر عقود عمل لخريجي مبادرة مبارك - كول. كما أشارت الدراسة المسحية أيضاً إلى أن 30% من خريجي مبادرة مبارك - كول كانوا يعملون في عام 2002، و40% تابعوا تعليمهم العالي، بينما كان 26% منهم عاطلين عن العمل (Amer 2007). وقد كان هذا المشروع الذي موله المانحون والنموذج التعاوني الذي اتبعه في التعليم والتدريب المهني ناجحين جداً إلى درجة أنه عمم ويات مدمجاً في نظام التعليم المهني المصري الآن.

في الأردن، تعد هيئة التدريب المهني المزود الرئيس للتدريب المهني وقد أجرت دراسات تعقبية. أظهرت نتائج المتدربين نجاحاً جزئياً حيث أن أكثر من نصف الحاصلين على الشهادة كانوا بدون عمل عند إجراء المسوحات (VTC 2003). كما أجريت دراسة تعقبية خلال الفترة بين شباط/فبراير - حزيران/يونيو 2003 من خلال إجراء مقابلات مع 220 شخصاً من برامج «المهارات المحدودة» في 2001. ونسبة الخريجين الذين يعملون بشكل منظم أو مؤقت هي 36% و11% على التوالي. وكان الحاصلون على تدريب في تكنولوجيا المعلومات (مهارات الحاسوب) هم الأقل نجاحاً في الحصول على عمل، بينما كان الأكثر نجاحاً هم الحاصلون على تدريب متعلق بتصنيع المعادن والصيانة الميكانيكية. وأكثر من ثلثي (68%) العاملين منهم يعملون في مهن مرتبطة بالمجال الذي تلقوا تدريباً فيه. ويعمل حوالي 40% من الخريجين في نفس المكان الذي قدم لهم التدريب على رأس العمل.

3.4 ضعف مساهمة الإرشاد المهني، والتوجيه المهني ونشاطات التدريب المستمرة من منظور التعلم مدى الحياة

بعض المنشورات وكتيبات الجامعات كما هو الحال في لبنان وفلسطين، إضافة إلى معارض العمل التي تنظمها المنظمات غير الحكومية. وفي دول المغرب تم تبني النظام الفرنسي باتخاذ القرارات التعليمية المتعلقة بالطلاب في مجلس صفي يكون المرشد ممثلاً فيه (Sultana & Watts 2007). وينزع دور كوادر التوجيه في هذه الحالة إلى التركيز بشكل كبير على التوجيه التعليمي وتقييم الطلاب.

ويبقى التوجيه المهني في دول البلقان (باستثناء كرواتيا) ضعيفاً من حيث نطاق التغطية ووجود مقاربة منهجية فيه، ولكن هذه الدول تمتاز بالدور المحوري الذي تضطلع به خدمات التوظيف العامة (Sweet 2006). كما تنتشر إقامة معارض العمل بالتعاون مع الشركاء المعنيين المحليين (خدمات التوظيف العامة، وأصحاب العمل، والسلطات المحلية، ومعاهد التدريب، والمنظمات غير الحكومية).³⁴ وتعد خدمة التوظيف العامة CES في كرواتيا الهيئة الرئيسية التي توفر خدمات التوجيه المهني (مع وجود قسم مختص بالتوجيه المهني). وكذلك الأمر في الجبل الأسود حيث تعد هيئة التوظيف المزود الرئيسي لخدمات التوجيه المهني بعد أن أنشأت مركزاً رائداً للمعلومات والإرشاد المهني (2006). وقد تحسن التوجيه المهني نسبياً في تركيا في السنوات الأخيرة سواء ضمن النظام التعليمي أو في سوق العمل (Sultana & Watts 2007). ولدى معظم المدارس الابتدائية والثانوية مرشدون يستخدمون بشكل كبير اختبارات القياسات النفسية، ولكنهم عملياً يميلون إلى قضاء معظم وقتهم في الإرشاد الشخصي والاجتماعي للتلاميذ الذين يعانون من مشكلات سلوكية وتعليمية.

ويعد التدريب المهني المستمر عنصراً أساسياً في تعليم الكبار، ولكن معدلات مشاركة الكبار في التدريب مقتصر على بعض البرامج الرائدة والنشاطات التي تنظمها الجهات المانحة. وبحسب مسح تعليم الكبار عام 2007 (Eurostat)، فإن متوسط مشاركة الكبار في التدريب في أوروبا 6.3% وفي كرواتيا 4.5%. وفي عام 2003، كان المتوسط في أوروبا 9%، وفي كرواتيا 2.9% وفي تركيا 1.5%.³⁵ ولا تتمثل العقبات أمام تدريب الكبار فقط بالافتقار إلى التمويل المالي (غالباً ما

وبحسب Sultana & Watts (2007) فإنه لا توجد كلمة عربية واحدة تقابل كلمة المسيرة المهنية «career» أو التوجيه المهني «career guidance». وتحد رؤية التوظيف في القطاع العام وصغر حجم القطاع المنظم من أهمية التوجيه المهني والوظيفي لدى الشباب والكبار. وبالإضافة إلى العوامل الاقتصادية يمكن أن يكون للدور المحوري للعائلة والقيم الثقافية واستخدام النفوذ والمحسوبيات تأثير كبير على فرص الحصول على التوجيه والتوظيف. بيد أن بعض التوجيه المهني يتوفر ضمن نظام التعليم والتدريب (في مرحلة المدرسة، ويركز بشكل أساسي على المهارات الفردية)، وكذلك من خلال خدمات التوظيف العامة في جميع الدول ولكن التطبيق يتفاوت بشكل كبير بينها. وينفذ التوجيه المهني من قبل مرشدي مسيرة مهنية تختلف تسمياتهم وأعدادهم حسب البلد: فقد كان عددهم في تركيا عام 2005 قرابة 11,100 مرشداً، وفي إسرائيل 4,000، وفي الجزائر 2,000، والأردن 1,300، وفي المغرب 680. ويتضمن دورهم غالباً إرشاداً اجتماعياً وشخصياً إضافة إلى التوجيه المهني، حيث يتعاملون بشكل أساسي مع المشاكل التعليمية والنفسية. ويركز معظم اهتمامهم على خيارات ضمن المدرسة ومن ثم على التعليم العالي والخدمة العسكرية (في إسرائيل) وليس على الأمور المهنية بعيدة المدى.

وتضع العديد من الدول برامج توجيه مهني في المدارس (مصر والأردن) ولكن بدون منهجية حقيقية للمشروع الشخصي. والمساحة المخصصة للتعليم المتعلق بشؤون الحياة المهنية في المناهج المدرسية محدودة جداً إن وجدت. والتوجيه إلى مدارس التعليم والتدريب المهني عموماً مقتصر على مساعدة غير رسمية يمكن لأي مدرس أن يقدمها. وهناك فعاليات أخرى تصبح أكثر حضوراً مثل منتديات العمل والتوظيف (سورية ومصر)، واستعراض برامج التعليم العالي (سورية)، وبرامج ريادة الأعمال (مصر، والأردن وسورية). ولكن معلومات التوجيه المهني تكون مقتصرة أحياناً على

³⁴ تنضم جميع الدول المتقدمة للعضوية إلى ELGPN وهي شبكة من صناعات السياسات في مجال التوجيه المهني من جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

European Commission, 2008, Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training: Indicators³⁵ and Benchmarks 2008

4. الاستخدام الفعال لرأس المال البشري في العمل المنتج

في تركيا بتوفير أماكن للتلمذة المهنية للطلاب وأن تدفع لهم ثلثي الحد الأدنى للأجور على الأقل، فيما تدفع الحكومة التأمين. ولكن مثل هذه الشراكات بين القطاعين العام والخاص ليست شائعة في البلدان التي يستند التعاون بين المدارس ومؤسسات الأعمال فيها على المعارف وشبكة العلاقات.

وقد طورت بعض البلدان برامج تعليم بديلة وغير تقليدية. فتوفر تونس والجزائر الكثير من برامج التدريب لخريجي المرحلة الثانوية أو الجامعة والتي يمكن أن تعد نشاطات للتعلم مدى الحياة، فيما تركز المغرب على برامج محور الأمية فقط، حيث تم تأسيس أمانة دولة عام 2002³⁷ تهدف إلى تخفيض مستوى الأمية إلى ما دون 20% بحلول عام 2010 ومحور الأمية كلياً بحلول 2015.³⁸ كما افتتحت جامعة التعليم المستمر³⁹ في الجزائر عام 1989 بوصفها شبكة من عشرة معاهد إقليمية تستهدف العاملين الذين أكملوا تعليمهم الثانوي دون الحصول على البكالوريا، ويشترط امتلاك خمس سنوات من الخبرة المهنية للقبول فيها. وتتضمن الدراسة سنة تحضيرية وثلاث سنوات (للحلقه المختصرة) أو أربعة سنوات (للحلقه المطولة) إضافة من الدراسة المسائية. ولدى تونس معهد للتعليم والتعليم المستمر يهدف إلى تدريب وإعادة تدريب مدرسي المرحلة الثانوية. وتتوفر تسع اختصاصات مختلفة (بما فيها الزراعة) للمهنيين الذين قطعوا شوطاً في حياتهم المهنية ويسعون للحصول على درجة أعلى من التدريب في مجالات محددة. وعلى التوازي مع ذلك تم إطلاق جامعة افتراضية عام 2001 لتوفير التعليم العالي عن بعد من خلال التعلم الإلكتروني.

4.4 هجرة الشباب بوصفها علاجاً لتحديات التوظيف: هجرة أدمغة أم لعبة رابحة للجميع؟

تمثل هجرة العمالة تقليداً قديماً بالنسبة لمعظم دول المنطقة (الدول العربية وتركيا)، كما اشتركت دول البلقان الغربية (ألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا، والجبل الأسود) في هذه النزعة بعد انهيار الاتحاد السوفييتي. وفي حين يوجد تدفق كبير للهجرة ضمن المنطقة بين الدول العربية يتوجه في

يستخدم التمويل المقدم من جهات مانحة)، وإنما في تدني مستوى سوق التدريب من حيث الكم والنوع. وتنظم خدمات التوظيف العامة تدريباً لسوق العمل لزيانها العاطلين عن العمل، كما أنها تعمل على إدارة التدريب المهني في بعض الحالات كما في ألبانيا، وكرواتيا، والجبل الأسود وتونس.³⁶ وفي وضع يتضاءل فيه استعداد الشركات الكبيرة للدفع مقابل تدريب موظفيها بسبب الأزمة الاقتصادية فإنها تلجأ إلى التعاقد الخارجي لدفع تكلفة تكييف القوة العاملة مع الاحتياجات المتغيرة. وتستمر الصعوبات فيما يتعلق بنوع الإنتاج والمنشآت الصغيرة والمتوسطة والعقليات غير المستعدة للاستثمار في الموارد البشرية.

وقد بادرت بعض منظمات العمل الخاصة للتغلب على منهجية التدريب المعتمدة على الطلب. فقد أسس اتحاد السياحة المصري قسماً للموارد البشرية والتدريب قام بتطوير تدريب مستمر للعاملين في الصناعة. كما يدير الاتحاد المصري لمقاولي الإنشاء والتعمير برامج التدريب والتوظيف في 26 محافظة؛ حيث يمثل الاتحاد المشغل المباشر للشباب ومن ثم يوفدهم يعقود لمشغلين آخرين. وعلى نفس المنوال تقوم شبكة مراكز التدريب المهني التي تديرها وزارتا الصناعة والاقتصاد بتلبية احتياجات شركات القطاع العام من التدريب بتلبية احتياجات شركات القطاع العام من التدريب (Seyfried 2008). والدورات التي تقدمها هذه المراكز قصيرة (9 أشهر كحد أقصى)، ولا تؤدي إلى الحصول على مؤهل تدريبي رسمي. ولكن أياً من هذه الخدمات لا تفتح المجال للباحثين عن عمل أو العاملين في القطاع الخاص لتطوير مهاراتهم.

وتجمع بلدان مثل مصر والأردن ضريبة تدريب من المؤسسات وتستخدمها في تمويل التدريب الذي يقدمه القطاع العام. وفي دول المغرب تمول المؤسسات معظم التدريب والتعليم المهني من خلال ضريبة خاصة تفرض على الأجور. وتستخدم المبالغ المستوفاة في تونس لتمويل التدريب على رأس العمل، بينما يخصص 85% من العائدات في المغرب للتدريب قبل الالتحاق بالعمل. وتعطي معظم الدول إعفاءات ضريبية للشركات التي تستثمر في التدريب، ولكنها لا تستخدم كثيراً بسبب انخفاض ما تستثمره الشركات في موظفيها. ويلزم القانون الشركات التي يزداد عدد موظفيها عن 20

³⁶ www.wapes.org

³⁷ أمانة الدولة المكلفة بمحو الأمية والتعليم غير الرسمي (SECAENF).

³⁸ انظر http://www.zakoura-education.org/article.php3?id_article=124

³⁹ Université de la Formation Continue

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

يمكن التمييز بين مجموعتين أساسيتين: هجرة الأشخاص المتعلمين بشكل مؤقت بحثاً عن الفرص والدخل الأعلى، حيث يتجهون إلى أوروبا بشكل أساسي في حالة الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام، أو دول الخليج بالنسبة للعرب، إضافة إلى هجرة الأشخاص الريفيين ذوي المهارات المتدنية للعمل بأعمال يدوية منخفضة الأجر.⁴⁰ وتكون أسباب الهجرة

معظمه إلى الخليج، تمثل أوروبا أيضاً وجهة هامة للمهاجرين من دول المغرب الثلاث. ومن جهة أخرى، فإن الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام بما فيها تركيا ترسل المهاجرين إلى أوروبا بشكل رئيسي. و تدفقات الهجرة ليست متجانسة من حيث النوع الاجتماعي أو الأصول (ريفية أو حضرية) والمدة (مؤقتة أو دائمة) أو مستوى المهارات. ولكن

الجدول 13 - حجم الهجرة ودول المقصد الرئيسية (2005)

البلد	أعداد المهاجرين	دول المقصد الرئيسية
ألبانيا	860.485، 27.5% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 20% عام 2000.	اليونان، إيطاليا، مقدونيا التي كانت جزءاً من يوغسلافيا السابقة، الولايات المتحدة، ألمانيا، كندا، تركيا، فرنسا، المملكة المتحدة.
البوسنة	1,471.594، 37.7% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 28.6%.	كرواتيا، ألمانيا، النمسا، الولايات المتحدة، سلوفينيا، السويد، سويسرا، كندا، فرنسا.
كرواتيا	726.031، 16% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 29.4%.	ألمانيا، أستراليا، النمسا، الولايات المتحدة، كندا، فرنسا، إيطاليا، سلوفينيا، سويسرا، البوسنة.
تركيا	4,402.914، 6% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 4.6%.	ألمانيا، فرنسا، هولندا، النمسا، الولايات المتحدة، السعودية، سويسرا، بريطانيا، بلجيكا.
مصر	2,399.251، 3.2% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 4.2%.	السعودية، ليبيا، الولايات المتحدة، فلسطين، إيطاليا، كندا، عمان، أستراليا، اليونان.
الأردن	641.154، 11.2% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 6.4%.	فلسطين، السعودية، الولايات المتحدة، ألمانيا، عمان، كندا، المملكة المتحدة، أستراليا، إسبانيا.
سورية	480.708، 2.5% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 5.2%.	السعودية، الولايات المتحدة، ألمانيا، فلسطين، ليبيا، كندا، السويد، إسرائيل، فرنسا.
لبنان	621.903، 17.4% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 29.7%.	الولايات المتحدة، كندا، أستراليا، ألمانيا، السعودية، فرنسا، السويد، البرازيل، فلسطين.
فلسطين	954.924، 25.8% من إجمالي السكان.	سورية، السعودية، ليبيا، كندا، المملكة المتحدة، أستراليا، السودان، السويد، تشيلي، فرنسا.
إسرائيل	808.078، 12% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 6.5%.	فلسطين، الولايات المتحدة، كندا، ألمانيا، المملكة المتحدة، فرنسا، أستراليا، هولندا، إيطاليا.
الجزائر	1,783.476، 5.4% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 6.5%.	فرنسا، إسبانيا، إسرائيل، إيطاليا، ألمانيا، كندا، تونس، الولايات المتحدة، المملكة المتحدة، بلجيكا.
المغرب	2,718.665، 8.6% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 10.3%.	فرنسا، إسبانيا، إيطاليا، إسرائيل، هولندا، ألمانيا، بلجيكا، الولايات المتحدة، السعودية.
تونس	623.221، 6.2% من إجمالي السكان. هجرة خريجي التعليم ما بعد الثانوي: 9.6%.	فرنسا، ليبيا، ألمانيا، إسرائيل، السعودية، إيطاليا، الولايات المتحدة، كندا، بلجيكا.

المصدر: تم أخذ الأرقام من كتيب الحقائق حول الهجرة والتحويلات المالية للبنك الدولي 2008 (www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances)، فريق الهجرة والحوالات. وهي مبنية على إحصاءات السكان التي أجرتها الأمم المتحدة عام 2005 حيث يعرف كل من يكون بلد إقامته مختلفاً عن بلد مولده بأنه مهاجر

⁴⁰ والقطاعات المحتملة هي الزراعة والإنشاءات والخدمة الشخصية والعمل المنزلي وقطاع الفنادق. وبشكل عام يظهر فارق كبير بين الجنسين: فتعمل المهاجرات بصورة أساسية في قطاع الخدمات والخدمة المنزلية وخدمات التنظيف في الشركات، بينما يعمل الرجال في الإنشاء والصناعة.

4. الاستخدام الفعال لرأس المال البشري في العمل المنتج

من إجمالي عدد الأطباء الذين حصلوا على تدريبهم في أوطانهم (Clemens & Pettersson 2007).⁴¹ ومواصفات المهاجرين المغاربة متغيرة ولكنها تتلخص بأنهم من الذكور (80%)، تتراوح أعمارهم بين 18-30 عاماً، حاصلون على التعليم الثانوي أو شهادة جامعية في الحقوق أو الإدارة أو العلوم الإنسانية (Lahlou 2005). أما في حالة الجزائر يمثل عدم الإحساس بالأمان دافعاً هاماً، ولكن نسبة المهاجرين ذوي المهارات المتدنية أعلى (76% من المجموع) من أصحاب المهارات المتوسطة والعالية المستوى (14%). وفي عام 2008 قُدرت مصادر تونسية عدد المغتربين بأكثر من مليون يعيش 83% منهم في أوروبا بما في ذلك أولئك الذين ولدوا في الخارج. وكان ربعهم من صغار السن (أصغر من 16) وكانت نسبة النساء 26%، ولكن شهدت السنوات الأخيرة ميلاً واضحاً لهجرة الزوجين معاً. وتبقى نسبة المهاجرين ذوي المهارات المتدنية والمتوسطة إلى أوروبا مرتفعة، بينما معظم الذين يهاجرون إلى أميركا الشمالية حاصلون على تعليم جيد (Schramm 2008).

وتواجه بعض الدول تحديات محددة، حيث تواجه لبنان هجرة كبيرة بين الخريجين في سن 25-34⁴² متجهين إلى أوروبا بشكل رئيسي (الخدمات الصحية في فرنسا على سبيل المثال)، والولايات المتحدة (قراءة 22% من خريجي الجامعات يهاجرون إليها كل عام). ويقدر عدد من يغادرون البلاد كل عام بحوالي 20,000. وفي الوقت ذاته فإن التدفق الأخير للاجئين العراقيين الذي شهدته لبنان (يقدر عددهم بـ 100,000) والأردن بل وأكثر في سورية (يقدر بـ 2,000,000، أي 10% من السكان) يعود إلى الحرب الدائرة في العراق. وتقول المفوضية العليا لشؤون اللاجئين أن 4.7 مليون عراقي غادروا بلادهم منذ بداية الحرب، 3.8 مليون منهم غادروا منذ عامين.⁴³ ويصعب عليهم إيجاد أي عمل في القطاع المنظم لأن ذلك يتطلب منهم تقديم أدونات إقامة وإثبات الصفة القانونية. ويمثل اللاجئون الفلسطينيون مجموعة أخرى مماثلة حيث تصل نسبتهم إلى 10% (410,000) من السكان في لبنان، وغيرهم في سورية ومصر ما عدا المقيمين في مخيمات اللاجئين.

بالإضافة إلى هجرة العمالة فإن عدداً كبيراً من الطلاب يسافرون كل عام ليتابعوا تعليمهم. يقدر

اقتصادية بشكل أساسي: من أجل تحسين مستوى المعيشة في وجه البطالة أو تدني الرواتب. على سبيل المثال فإن ارتفاع مستويات البطالة والفقر في صعيد مصر خلق تدفقاً من الهجرة المستمرة للقوة العاملة متدنية أو عديمة المهارات ليس فقط إلى السوق المحلي بل إلى البلدان المجاورة أيضاً. وأحد الدوافع القوية الأخرى يتمثل في الصراعات والحروب في البلد الأم أو البلدان المجاورة.

وكما يظهر في الجدول 13 فإن نسبة المهاجرين من إجمالي عدد السكان تصل إلى 27.5% في ألبانيا، و37.7% في البوسنة (بسبب تغير الحدود)، و16% في كرواتيا. وقد نتجت موجات الهجرة هذه عن الحرب في دول البلقان الغربية (1991-1996) والصعوبات الاقتصادية، مما أدى إلى هجرة خارجية تقدر بـ 3 ملايين مع نسبة كبيرة من هجرة الأدمغة (Fetsi & al 2007). وتظهر أعداد مماثلة من المهاجرين من لبنان (17.4% من إجمالي السكان) والأردن (11.2%). ويعتقد أن 50% من سكان ألبانيا الحاصلين على تعليم عال تركوا البلاد في الفترة بين 1991-2005، وأن 60% ممن هاجروا إلى الخارج لم يعودوا يعملون في مهنتهم الأصلية (UNDP 2006). ويبيد العلماء والباحثون الشباب في دول البلقان الغربية أكبر ميل للهجرة. وبحسب البنك الدولي فإن الهجرة بين الحاصلين على التعليم ما بعد الثانوي تمثل 28.6% في البوسنة، و20% في ألبانيا، و16% في كرواتيا، و29.7% في لبنان. وتشير مسوحات متابعة البلقان لعامي 2006 و2008 إلى تقلص عدد الأشخاص الذين لديهم خطة هجرة فعلية. فقد انخفضت الرغبة بالمغادرة في كرواتيا (7%) وبشكل حاد كذلك في الجبل الأسود (من 39% عام 2006 إلى 20% عام 2008)، فيما يرغب 21% من البوسنيين و31% من الألبان بالهجرة إلى ألمانيا والولايات المتحدة وسويسرا بشكل رئيسي تليها إيطاليا.

وترتفع نسبة الهجرة بغرض العمل إلى أوروبا في دول المغرب بشكل خاص بناء على تاريخ طويل من الهجرة (Bouklia & Taalahite 2009). ويمتلك الجزء الأكبر من المهاجرين مستويات متدنية أو متوسطة من المهارات، في حين يمتلك قسم كبير نسبياً من المهاجرين بغرض العمل تعليماً عالياً، حيث يمثل الأطباء 44% منهم عام 2000 في الجزائر، و31% في المغرب، و33% في تونس

⁴¹ ولكن تظهر أرقام مخالفة لدى (Docqier & Bhargava 2006): 3% في الجزائر، 7% في المغرب، 4% في تونس.

⁴² الإدارة المركزية للإحصاء 2009.

⁴³ <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e486426>

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

والأردن (20.3%)، والبوسنة (17.2%)، وألبانيا (14.9%)، والمغرب (9.5%). وتمثل الحوالات 5% من الناتج المحلي الإجمالي في مصر وتونس.

ويظهر ارتفاع نسبة الحوالات من الناتج المحلي الإجمالي أيضاً انكشاف هذه الدول على التطورات الأخيرة. وتظهر بيانات حديثة للبنك الدولي أنه من المتوقع انخفاض الحوالات بمقدار 7-10% في نهاية عام 2009 نتيجة لتدهور الوضع الاقتصادي والتوظيفي في بلدان المقصد، مع وجود احتمال للتعافي في 2010 و 2011. وهناك تقارير تشير إلى انخفاض الحوالات بالفعل في 2009 دون وجود دليل إحصائي جازم، مما يقلص البيع بالتجزئة ويضعف قطاع الإنشاءات الذي تموله الحوالات بدرجة كبيرة. كما يمكن أن تتباطأ دفعات الهجرة الجديدة نتيجة الأثر السلبي على قدرة الدول المضيفة على استيعاب المهاجرين الجدد، ولكن ليس هناك دليل واضح يشير إلى هجرة ضخمة باتجاه العودة. بل إن بيانات حديثة تشير إلى أن المهاجرين غير راغبين بالعودة إذ أن وضع التوظيف في بلادهم بات أسوأ والدخول مرة أخرى إلى البلد المضيف بات أصعب في ظل إجراءات أكثر صرامة لضبط الحدود. ومن الواضح أن ارتفاع نسبة البطالة في أسواق العمل الكبيرة مثل الاتحاد الأوروبي ودول الخليج يؤثر قلق الذين يفكرون في الهجرة.

عدد الخريجين الذين هاجروا إلى الشمال والشرق من منطقة المغرب وحدها خلال 25 عاماً الماضية بحوالي 250,000، أي بمعدل 10,000 خريج كل عام، إضافة إلى ما يقارب 26,000 أردني، و 10,000 مصري، و 4,000 سوري (Sultana & Watts 2007). ويمكن لهذا الحراك الطلابي أن يكون «هجرة أدمغة» أو «لعبة رابحة للجميع». طبقاً لماير وبراون Meyer & Brown (1999)، فإن الظاهرة الجديدة المتمثلة في المجتمعات العلمية المتشابكة (مثل التجمع العلمي التونسي) يمكن أن تحوّل «هجرة الأدمغة» إلى «كسب للأدمغة» من خلال نقل المعرفة. كما أن الكثير من اللبنانيين الذين يعيشون في الخارج يزورون بلداهم بانتظام ويستثمرون في مشاريع داخل لبنان مما يخلق ما يسمى بـ «اقتصاد الصورة».

ولا بد من الإشارة إلى أهمية الحوالات المالية في تخفيف حدة الفقر في العديد من الدول أيضاً. كما يظهر في الجدول 14 فإن الحوالات المالية استمرت بالازدياد منذ عام 2000 في جميع البلدان (باستثناء تركيا التي شهدت انخفاضاً حاداً)، فيما وصلت أعلى الحوالات بالأرقام المطلقة في مصر، ولبنان، والمغرب (5-6 مليار دولار أمريكي في 2007) تليها الأردن، والجزائر، وتونس. ولكن سجلت الحوالات أعلى حصة من الناتج المحلي الإجمالي في لبنان (22.8%)،

الجدول 14 - حجم الحوالات عام 2000 و 2007، وحصتها من الناتج المحلي الإجمالي عام 2006

البلد	الحوالات عام 2000	الحوالات عام 2007	حصة الحوالات من الناتج المحلي الإجمالي
ألبانيا	598 مليون دولار	1.481 مليار دولار	14.9%
البوسنة	1.595 مليار دولار	1.943 مليار دولار	17.2%
كرواتيا	641 مليون دولار	1.788 مليار دولار	2.9%
تركيا	4.560 مليار دولار	1.200 مليار دولار	0.3%
مصر	2.852 مليار دولار	5.865 مليار دولار	5%
الأردن	1.845 مليار دولار	2.934 مليار دولار	20.3%
سورية	180 مليون دولار	824 مليون دولار	2.3%
لبنان	1.582 مليار دولار	5.500 مليار دولار	22.8%
إسرائيل	401 مليون دولار	1.063 مليار دولار	0.9%
الجزائر	790 مليون دولار	2.906 مليار دولار	2.2%
المغرب	2.161 مليار دولار	5.700 مليار دولار	9.5%
تونس	796 مليون دولار	1.669 مليار دولار	5%

المصدر: تم أخذ الأرقام من كتيب الحقائق حول الهجرة والتحويلات المالية للبنك الدولي 2008. (www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances)، فريق الهجرة والحوالات

5. قدرة خدمات التوظيف العامة والمبادرات الرئيسية في مجال سياسات معالجة تحديات قابلية التوظيف

1.5 تنوع الهيكليات المؤسساتية وقدرات خدمات التوظيف العامة والتحسينات التي تمت مؤخراً في دول المنطقة

تتمثل المهمة الأساسية لخدمات التوظيف العامة في تعيين الباحثين عن العمل في وظائف مربحة لملء الشواغر في جميع البلدان، وهي عادة ما تكون المؤسسة العامة المسؤولة عن تطبيق برامج سوق العمل الفعالة. وفي ظل الأزمة الاقتصادية الراهنة وارتفاع البطالة فإن التطلعات المعقودة على خدمات التوظيف العامة لتوفير دعم فعال في البحث عن عمل والتعيين للعاطلين عن العمل قد ازدادت. ولكن الحاجة المتزايدة للخدمات الفعالة والكفاءة لا تتناقض مع موارد الميزانية المحدودة فحسب، وإنما مع ضعف القدرات المؤسساتية كذلك. وبالرغم من وجود اختلافات كبيرة بين الدول الأربعة عشر، فإنها تواجه جميعاً تحديات متشابهة بارتفاع نسبة البطالة بين الشباب وكبر حجم القطاع غير المنظم، وتأثير الأزمة الاقتصادية العالمية مع ارتفاع نسبة البطالة.

وقد واجهت خدمات التوظيف العامة تحديات خاصة في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في دول البلقان الغربية بالمقارنة مع دول أخرى في المنطقة. ففي أعقاب فترة التغيرات السياسية في التسعينيات، فإن الخصخصة وإعادة الهيكلة الصناعية التي صاحبها موجات كبيرة من تسريح العمالة تسببت في ارتفاع حاد في البطالة وكشفت عن وجود نسبة كبيرة من البطالة المقنعة إضافة إلى انخفاض إنتاجية اليد العاملة، ناهيك عن التبعات السلبية للحروب من زعزعة الاقتصاد ومشكلات اللاجئين والنازحين. غير أن التأثير الكبير لعملية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أدى إلى رفع القدرات المؤسساتية ونطاق تغطية وجودة الخدمات بالتدرج في معظم الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام. فقد مرت بعمليات تطوير وإصلاح مؤسساتي بدعم من المنظمات الدولية أو برامج التوأمة مع الاتحاد الأوروبي، وشاركت في تبادل الخبرات مع خدمات التوظيف العامة من دول الاتحاد الأوروبي.

جدول 15 - بيانات هامة حول خدمات التوظيف العامة

المسؤولية عن برامج سوق العمل	إدارة تعويضات البطالة	ميزانية التعمير وبرامج سوق العمل الفعال السنوية (ألف يورو)	ميزانية الإدارة السنوية (ألف يورو)	حجم العمل (عدد الزبائن لموظفي المكتب الأمامي)	عدد المكاتب الإقليمية والمحلية	عدد العاملين (والعاملون مباشرة مع الزبائن)	خدمات التوظيف العامة	البلد
نعم	نعم	كان مخططاً تخصيص 294 مليون ليك لعام 2007	غير متوفر	851	مكتب مركزي، 12 مكتباً إقليمياً، 24 مكتباً محلياً	(175) 372	خدمة التوظيف الوطنية في ألبانيا (NEA) www.shkp.gov.al	جنوب شرق أوروبا ألبانيا**
نعم	نعم	غير متوفر	غير متوفر	758	مكتب تنسيق على المستوى الوطني، معهد توظيف اتحاد البوسنة والهرسك، خدمة توظيف مقاطعة صربسكا برينسكو، 152 مكتباً	578	هيئة التوظيف والعمالة في البوسنة www.agenrzgh.gov.ba	البوسنة
نعم	نعم	19,690 (2008)	27,705 (2008)	416	مكتب مركزي، 22 مكتباً إقليمياً، 94 مكتباً محلياً	(723) 1,258	خدمة التوظيف الكرواتية (CES) www.hzz.hr	كرواتيا
نعم	نعم	15,338 (2006)	8,393 (2006)	150	مكتب مركزي، 7 مكاتب توظيف، 14 مكتباً محلياً	(285) 342	هيئة التوظيف في الجبل الأسود (EAM) www.zzzcg.org	الجبل الأسود***
نعم	نعم	125,000 (2008)	131,239 (2008)	392	مكتب مركزي، 27 مديرية فرعية، 81 مكتباً محلياً (2006)، خفضت ليصل مجموعها إلى 93 مكتباً (2008)	(1,951) 2,518	المنظمة التركية للتوظيف (ISKUR) www.iskur.gov.tr	تركيا (عام 2008)
دول المغرب								
		غير متوفر	غير متوفر		165	350	الوكالة الوطنية للتوظيف واليد العاملة (ANEM)	الجزائر
نعم	لا	6,000	8,000		24 (عام 2009)		الوكالة الوطنية لدعم العاملين والكفاءات (ANAPEC) www.anapec.org	المغرب
نعم	لا	غير متوفر	غير متوفر		80 (عام 2003)	1,164	الهيئة الوطنية المستقلة للعمل والتوظيف (ANETI) www.emploi.nat.tn	تونس

المصادر: الجمعية الدولية لخدمات التوظيف العامة، www.wapes.org، تم ولوج الموقع في 2009/4/14، والبيانات تعود إلى مسح الدول الأعضاء عام 2008 ما لم تتم الإشارة إلى غير ذلك.
**استراتيجية التوظيف الوطنية في ألبانيا 2007-2013، <http://www.shkp.gov.al/eng/organizimi2.php>، تم ولوج الموقع في 2009/5/18؛ ألبانيا ليست عضواً في الجمعية الدولية لخدمات التوظيف العامة IWAPES، مركز خدمات التوظيف العامة في لوج جنوب شرق أوروبا (النشرة الإحصائية رقم 2، 2008)

غير أنه لا بد من القيام بالكثير بعد للارتقاء بالقدرة إلى مستوى الخدمة المطلوب للتعامل مع التحديات الراهنة من ارتفاع مستوى البطالة وعدم مواكبة المهارات. وبالمقارنة مع الاتحاد الأوروبي فيعد تجهيز معظم خدمات التوظيف العامة بالموارد البشرية والمالية ضعيفاً. وكما يظهر في الجدول 15 أدناه⁴⁴ فإن حجم العمل (أي عدد الزبائن لدى موظفي المكتب الأممي) في هذه البلدان يتراوح بين 400 (كرواتيا وتركيا) إلى 800 (البوسنة وألبانيا) باستثناء الجبل الأسود (150 فقط)، في حين أن النسبة في دول الاتحاد الأوروبي تكون في الغالب أقل من 100. ولا بد لهذه الدول أن تطور وتحديث أنظمة معلومات سوق العمل لديها باستخدام الشبكة الداخلية (الانترنت) وقواعد البيانات، والربط بين جميع مكاتب التوظيف المحلية، وتوفير معلومات حديثة لإدارة خدمات التوظيف العامة وكذلك لأصحاب العمل والباحثين عن عمل. كما يجب على خدمات التوظيف العامة في تركيا أن تواجه التحدي الإضافي المتمثل بالنمو المطرد للسكان في سن العمل مما يزيد من عدد الداخلين الجدد إلى سوق العمل. ولا تتوفر بيانات مشابهة عن موارد الميزانية والموارد البشرية بالنسبة لجميع الدول.⁴⁵

وتتضمن الخدمات الأساسية التي تعمل عليها الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام تبادل عمالة (مؤتمت) مثلاً خدمات التعيين والإحالات الوظيفية وإدارة برامج تعويضات البطالة. وتقدم الخدمات لأصحاب العمل في البوسنة وكرواتيا، والجبل الأسود، كما يتم نشر شواغر العمل على الإنترنت في كرواتيا، والجبل الأسود، وتركيا. ولا يتم تطبيق إجراءات تستهدف الفئات الهشة إلا على نطاق ضيق (في ألبانيا والبوسنة مثلاً)، ولكن دولاً أخرى توفر برامج خاصة بالشباب والأشخاص ذوي الإعاقة والعاطلون عن العمل لفترة طويلة، وفي كرواتيا وتركيا تتوفر برامج خاصة بالنساء أيضاً. كما تلعب خدمات التوظيف العامة في ألبانيا وكرواتيا، والجبل الأسود، دور مزود التدريب أيضاً. وتتوفر الخدمات المستندة إلى تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات بشكل متزايد للزبائن ولكن فعاليتها تعتمد على جودة البيانات التي يتم جمعها. كما يتزايد استخدام الخدمات المعتمدة على الإنترنت (مثلاً في كرواتيا، والجبل الأسود، وتركيا)، والخط المهني الساخن، أو الرسائل القصيرة للإخطار بالوظائف (مثل الجبل الأسود)، وتستهدف في بعض الأحيان فئات محددة من الزبائن.

وتختلف الدور الذي تضطلع به خدمات التوظيف العامة التي تقدم تعويضات البطالة في ألبانيا، وكرواتيا، والجبل الأسود، وتركيا عن غيرها بشكل كبير. كما أن الاختلاف في أنظمة الحماية والرفاه الاجتماعي (وهي ضعيفة بشكل عام) بين الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام (إسرائيل) وغيرها يؤثر على عمل خدمات التوظيف العامة. فعلى سبيل المثال هناك سبعة بلدان ليس لديها برامج تأمين ضد البطالة للأشخاص العاطلين عن العمل – وهي مصر،⁴⁶ والأردن، ولبنان، والمغرب، وفلسطين، وسورية، وتونس. وفي حالات أخرى لا تصل الحماية الاجتماعية من خلال تعويضات البطالة إلا لعدد

وتعد خدمات التوظيف العامة في الدول العربية أضعف نسبياً باستثناء إسرائيل والتحسينات الأخيرة في دول المغرب. وليس هناك إلا القليل مما يشجع العاطل عن العمل على التسجيل في خدمات التوظيف العامة، كما أن ثقة أصحاب العمل في خدمات التعيين ضعيفة. وهكذا يمثل ذلك معوقاً كبيراً لتفعيل العاطلين عن العمل ومواءمة الوظائف. لا بد من تحسين الخدمات بناء على دراسة العملاء وأنظمة الإحالات الوظيفية و.. الخ، من أجل إدارة جانب العرض في سوق العمل بصورة أفضل. ويعود تدني القدرات إلى الترتيبات الهيكلية المختلفة، ولكن منظمة العمل الدولية وغيرها من الجهات المانحة الدولية تقدم بعض الدعم في بناء القدرات. كما أن ثمة بعض المشاريع لتحديث خدمات التوظيف العامة التي يتم تنفيذها في لبنان (بدعم من منظمة العمل الدولية وكندا)، وكذلك في مصر حيث يهدف «إصلاح

⁴⁴ تتوفر بيانات مهمة حول خدمات التوظيف العامة في ألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا، والجبل الأسود، وتركيا، والجزائر، والمغرب وتونس على الموقع www.wapes.org

⁴⁵ ألبانيا، وإسرائيل، ولبنان، وفلسطين، ومصر، والأردن، وسورية ليست أعضاء في الجمعية الدولية لخدمات التوظيف العامة (WAPES).

⁴⁶ تم مؤخراً تأسيس نظام من هذا القبيل في مصر ولكن منافعه لا تكاد تكون ملموسة ومتوفرة لعدد محدود من المستفيدين (ETF 2009).

التركيبة المؤسساتية لخدمات التوظيف العامة في الجزائر

تشارك عدة مؤسسات في خدمات المساعدة في البحث عن عمل والخدمات ذات الصلة: فهناك الوكالة الوطنية للتوظيف واليد العاملة (ANEM) والتي تضطلع بمهام التعيين، والصندوق الوطني للتأمين ضد البطالة (CNAC) والذي يوفر خدمات تعيين ويضطلع أيضاً بمسؤولية دفع تعويضات البطالة، ووكالة التنمية الاجتماعية (ADS) والتي تدير برامج سوق العمل الفعالة بالاشتراك مع الصندوق الوطني للتأمين ضد البطالة والوكالة الوطنية لدعم توظيف الشباب (ANSEJ) والوكالة الوطنية لإدارة التمويل الصغير (ANGEM). ووسط تعدد الهيئات هذا تلعب الوكالة الوطنية للتوظيف واليد العاملة الدور الرئيسي في مجال خدمات التعيين، ولكنها لا تملك الموارد الكافية للاضطلاع بهذا الدور ويقوم الصندوق الوطني للتأمين ضد البطالة ووكالة التنمية الاجتماعية بإدارة معظم البرامج. وتتابع تلك الأخيرة برامج الأشغال العامة والتي تمثل الإجراء الرئيسي لسوق العمل إضافة إلى برامج التدريب. ولدى الصندوق الوطني للتأمين ضد البطالة برنامج خاص يستهدف العاطلين عن العمل من الفئة العمرية بين 35-50 عاماً. وهذه الهيئات المختلفة تتبع لوزارات مختلفة مما يجعل التنسيق بين البرامج صعباً وتعوزه الكفاءة. وتفاوتت هذه الهيئات في حجم مواردها والتي لا تتناسب مع الدور المناط بها. الوكالة الوطنية للتوظيف واليد العاملة على سبيل المثال تفتقر إلى الموارد المالية والبشرية ولكنها تعمل بشبكة إقليمية كبيرة (165 مركزاً محلياً و11 فرعاً إقليمياً). وفي الوقت ذاته فإن الصندوق الوطني للتأمين ضد البطالة لديه عدد أكبر من العاملين (حوالي 1,100 موظفاً في عام 2007) ولكنه يتعامل مع عدد محدود من المستفيدين (180,000 عام 2007). ولا تتوفر إلا معلومات محدودة حول عدد المستفيدين وفعالية البرامج. في عام 2004، سجلت الوكالة الوطنية للتوظيف واليد العاملة حوالي 400,000 باحث عن عمل و60,000 شاغر، ونتج عن ذلك 45,000 تعيين (Barbier 2006). وقد دخلت وكالات التوظيف الخاصة أيضاً في عام 2007. ويلتزم أصحاب العمل من القطاعين العام والخاص إضافة إلى وكالات التوظيف الخاصة بإبلاغ الوكالة الوطنية للتوظيف واليد العاملة عن جميع الشواغر وحالات التوظيف بشكل ربع سنوي.

بكثير عدد العاطلين عن العمل بحسب مسح القوة العاملة (ففي البوسنة هناك 516,686 مسجلين كعاطلين عن العمل بالمقارنة مع 272,000 بحسب مسح القوة العاملة، وفي كرواتيا يصل عدد المسجلين إلى 240,000 مقابل 155,000 بحسب مسح القوة العاملة). وفي الجبل الأسود فإن ما يقارب نصف العاطلين عن العمل مسجلون في خدمات التوظيف العامة، في حين أن نسبتهم في تركيا تقل عن ثلث العاطلين عن العمل. وأخيراً لا يتلقى جميع العاطلين عن العمل المسجلون تعويضات بطالة نقدية، وهذا يظهر تدني مستوى تغطية البطالة: 1,6% في البوسنة، و23.8% في كرواتيا، و34.5% في الجبل الأسود، و33.6% في تركيا.⁴⁷

توجد الكثير من الوظائف في معظم الدول العربية في القطاع غير المنظم وبطبيعة الحال لا يتم تسجيل الشواغر أو الإبلاغ عنها لدى خدمات التوظيف العامة، مما يقلل من أهمية هذه الخدمات في محاربة البطالة. بالإضافة إلى ذلك فإن مكاتب التوظيف غير معدة لإعطاء الباحثين عن عمل

قليل نسبياً من الناس. كما أن مستويات المساعدة الاجتماعية ليست متنسقة ولا متصلة مع خدمات التوظيف. وفي دول المغرب العربي لا تضطلع خدمات التوظيف العامة بمسؤولية إدارة تعويضات البطالة، وقد يعود ذلك للتأثير الفرنسي حيث تكون هذه الأدوار موزعة على جهات منفصلة. ويعرض الصندوق أدناه مثلاً عن التركيبة المؤسساتية في الجزائر وهي الدولة العربية الوحيدة التي لديها نظام تأمين ضد البطالة.

وكما يظهر في الجدول 16 فإن إنفاق برامج سوق العمل الفعالة وصل إلى 0.04% فقط من الناتج المحلي الإجمالي في كرواتيا، و0.08% في البوسنة، و0.0027% في تركيا. وأحد المشكلات الأخرى التي تواجه خدمات التوظيف العامة في البوسنة وكرواتيا هي أن الكثير من الناس يسجلون بوصفهم عاطلين عن العمل ولكن لأسباب غير البحث عن العمل (مثل التأمين الصحي، والدعم الاجتماعي أو تعويضات البطالة)، في حين يعمل الكثير منهم في اقتصاد الظل. وبنتيجة ذلك فإن عدد المسجلين على أنهم عاطلون عن العمل يفوق

⁴⁷ بيانات 2008 أخذت من النشرة الإحصائية الثانية من مركز خدمات التوظيف العامة في دول جنوب شرق أوروبا.

الجدول 16 - خدمات التوظيف العامة والمسجلون من العاطلين عن العمل

تركيا	الجزيرة السوداء	كرواتيا	البوسنة	
0.0027		0.04	0.08	إنفاق برامج سوق العمل الفعالة من الناتج المحلي الإجمالي (%)
13.6	16.9	9	24	معدل البطالة - بيانات مسح القوة العاملة (%) من السكان في سن العمل (15-64)
3,274,000	44,800	155,000	272,000	عدد العاطلين عن العمل بحسب مسح القوة العاملة
987,840	28,378	240,455	516,686	عدد العاطلين عن العمل المسجلون في خدمات التوظيف العامة
331,953	9,798	57,258	8,418	عدد الحاصلين على تعويضات البطالة النقدية
%33.6	%34.5	%23.8	%1.6	% من العاطلين المسجلين الذين يتلقون التعويضات النقدية

المصدر: النشرة الإحصائية الثانية من مركز خدمات التوظيف العامة في دول جنوب شرق أوروبا، الأرقام تعود لعام 2008

مركزاً وطنياً للإرشاد المهني يقدم الإرشاد الفردي والجماعي (اختبارات القياسات النفسية، وورشات عمل حول تغيير الوظيفة، وورشات حول البحث عن عمل). كما تم تطوير وتطبيق خدمات التوجيه والإرشاد المهني كجزء من خدمات التوظيف العامة في كرواتيا وتركيا. وفي هذه الأخيرة تتم بعض الخطوات لتحديث التوجيه المهني الذي تقدمه خدمات التوظيف العامة بالإعداد لمسودة تشريع لمنح صفة قانونية للمرشدين المهنيين لديها وتمييزهم عن استشاريي التوظيف. وتلبي وكالات التوظيف الخاصة مطالب معينة للتوظيف لدى أصحاب العمل ولكن دورها من حيث الكم محدود جداً في جميع الدول بدون استثناء.

2.5 العديد من المبادرات في مجال السياسات والإصلاحات لتعزيز قابلية التوظيف في أنظمة التعليم وسوق العمل ولكن بنتائج محدودة حتى الآن

واستجابةً للتحديات المذكورة أعلاه في مجال التعليم والتدريب والتوظيف، عكفت معظم دول المنطقة على عمليات إصلاح لهيكليات التعليم وسوق العمل. وقد أطلقت العديد من المبادرات للارتقاء بأداء وجودة أنظمة التعليم والتدريب، وإشراك الشركاء المعنيين والحوار الاجتماعي بصورة أفضل، وتطوير خدمات توظيف فعالة للباحثين عن عمل وتنفيذ مبادرات خاصة لدعم الدمج المهني للشباب والنساء في سوق العمل. ونستعرض فيما يلي بعضاً من تلك المبادرات كأثلة على الممارسات الجيدة.

معلومات موثوقة وحديثة عن فرص العمل في القطاع الخاص. ولم يسبق لحوالي 90% من الباحثين عن العمل الأردنيين استخدام خدمات تبادل العمالة أو الإرشاد قط ويعتمدون على التزكية غير الرسمية والمعلومات التي يحصلون عليها عن طريق الأقارب والأصدقاء (ETF 2007). من جهة أخرى وعلى الرغم من محدودية الموارد فقد قامت الهيئة الوطنية المستقلة للعمل والتوظيف ANETI في تونس بملء 38,240 (89%) من الشواغر المسجلة بالباحثين عن عمل من أصل 42,760 شاغر عام 2008. كما تشجع ANETI بشكل فعال التوظيف الذاتي ومهارات ريادة الأعمال من خلال خدمات التوجيه المهني، بما في ذلك المساعدة بوضع خطة عمل شخصية. وعلى نحو مماثل توفر الهيئة الوطنية لدعم العاملين والكفاءات ANAPEC في المغرب الدعم للزبائن في تأسيس عملهم الخاص كما أطلقت سلسلة من المبادرات في ظل برنامج «مبادرات التوظيف» عام 2005، في سبيل دعم الوصول إلى الأشكال المختلفة للتوظيف.

تقدم خدمات التوجيه المهني خاصةً للباحثين عن العمل من الشباب في مصر حيث يقوم قسم التوجيه المهني بتدريب المرشدين على استخدام الاختبارات لتوجيه العاطلين عن العمل. في الأردن يوفر المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية (مشروع المنار) معلومات عن سوق العمل وتوجيهها مهنيًا. كما تتضمن هذه المبادرات برامج دعم ريادة الأعمال، وبعضها يستهدف الشباب (إنجاز في الأردن، وشباب في سورية) وبعضها الآخر يستهدف المرأة (في الأردن، وسورية وفلسطين). وفي إسرائيل تتضمن خدمات التوظيف الوطنية

الارتقاء بأداء وأهمية وجودة أنظمة التعليم والتدريب

إطلاق «عقد التعليم» سجل النظام المغربي تقدماً ملحوظاً من حيث الحضور والتكافؤ بين الجنسين وتقليص التفاوت بين الأقاليم من حيث الوصول إلى التعليم. ونظراً لاستمرار المشكلات في النظام فقد تم تبني خطة إصلاحات طارئة في نيسان 2008⁴⁹ والتي تقضي ببناء 8,000 مدرسة جديدة وتوظيف 42,000 مدرّس. أحد الأمثلة هو برنامج تحويل نقدي مشروط يدعى «تيسير» أطلق مؤخراً وتلقى بموجبه أسر حوالي 80,000 طفل حوالة نقدية شهرية عن كل طفل يذهب إلى المدرسة بانتظام. وقد كانت المرحلة التجريبية ناجحة جداً.

وقد أطلقت مراجعة جديدة لمناهج المرحلتين الابتدائية والثانوية عام 2008 في الجزائر من أجل تحديث البرامج الموجودة حالياً. وهذه هي الخطوة الأولى في عملية إصلاح موسّع تشمل التعليم ما بعد الثانوي وتوظيف 20,000 مدرّس إضافي حسب ما خطط له مع نهاية 2009.⁵⁰ أما تونس فتركز أكثر على جودة التدريب المهني: حيث وضعت وزارة التعليم والتدريب المهني قائمة بالمهن ذات الأولوية تمنح الدولة فيها كوبونات للمشاركين المهتمين للالتحاق بقطاع التدريب والتعليم المهني الخاص. وعلى التوازي من ذلك تم إصلاح القاعدة الوطنية للتوظيف بالكامل عام 2009 من خلال تقليص عدد البرامج من 18 إلى 6 فقط تركّز أكثر على الاحتياجات الفعلية للاقتصاد مستهدفة الحاصلين على تعليم متقدم وعاطلين عن العمل لفترة طويلة.⁵¹ ووفقاً لوزارة التوظيف فإن هذا الإصلاح بدأ يعطي نتائج واعدة بالفعل: فخلال الشهور السبع الأولى من عام 2009 ازداد دمج خريجي الجامعات في سوق العمل بنسبة 8.3% بالمقارنة مع نفس الفترة من عام 2008 على الرغم من الأزمة المالية العالمية الراهنة.⁵²

لقد كان الاتحاد الأوروبي مانحاً نشطاً جداً في ألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا، والجبل الأسود، وتركيا لدعم الإصلاح التعليمي والعديد من مشاريع CARDS التي يمولها الاتحاد الأوروبي والتي تم تنفيذها خلال العقد المنصرم.⁴⁸ وتبقى الموامة مع الاتحاد الأوروبي المحرك الأساسي للإصلاح في هذه البلدان مع تركيز كبير على أطر التأهيل. فقد أسست ألبانيا هيئة وطنية (NAVET) تعمل على نموذج قياسي لمناهج التعليم والتدريب المهني (المكوّن من إطار إلزامي، وجزء متغير يسمح للمدارس بأن تعدل المنهاج بما يتناسب مع الاحتياجات المحلية) وإطار تأهيل ألباني. ويقسم هذا المنهج الإطاري إلى مقررات؛ وقد بدأت مراكز التدريب المهني العامة باستخدامه بالفعل. في تركيا تم تطبيق مشروع تعزيز التعليم والتدريب المهني الذي يموله الاتحاد الأوروبي (SVET) في ما يصل إلى 145 مؤسسة رائدة. وقد أسهم في تطوير إستراتيجية للتعليم والتدريب المهني وسياسة للتعليم مدى الحياة وتعزيز مشاركة الشركاء الاجتماعيين وتأسيس هيئة التأهيل المهني، ومراكز معلومات التعليم والتدريب المهني. وكان أحد أهم عوامل النجاح الإحساس القوي بالمسؤولية من جانب وزارة التعليم الوطني ونشره من مدارس رائدة إلى غيرها في أنحاء البلاد.

ولكن الإصلاحات التي بدأت عام 2000 تقريباً في بلاد المغرب لم تثمر إلا نتائج متواضعة نسبياً. وقد أدى ذلك إلى جهود متجددة لتعزيز جودة أنظمة التعليم الابتدائي والثانوي بما في ذلك التعليم والتدريب المهني وزيادة التركيز على احتياجات محددة لسوق العمل. وبعد مضي ثمانية أعوام على

⁴⁸ وقد أعطت الجهات المانحة مساهمات هامة في إصلاح التعليم في العديد من الدول. فعلى سبيل المثال وصل دعم الاتحاد الأوروبي للتعليم في ألبانيا بين عامي 1991-2005 إلى 22.5 مليون يورو. وكذلك في دول البلقان الغربية الأخرى ركّزت مساعدات الاتحاد الأوروبي على التعليم والتدريب المهني والتعليم العالي. وكان الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي مسؤولين عن برامج إصلاح كبيرة في تركيا، حيث استثمر الاتحاد الأوروبي 100 مليون يورو في التعليم الأساسي وأكثر من 60 مليون يورو في التعليم والتدريب المهني. ويعد الاتحاد الأوروبي المانح الأكبر لإصلاح قطاع التعليم بإعطائه منحة تبلغ 43 مليون يورو من خلال الدعم المباشر للموازنة لدعم مشروع ERfKE1 في الأردن، ومع البنك الدولي لمشروع ERfKE2، بالإضافة إلى مشروع تلمذة مهنية رائد في سورية، أو مبادرة مبارك - كول المصرية مع مساهمين آخرين بما فيهم GTZ، Kulturkontakt, Swiss contact, USAID, CIDA.

⁴⁹ <http://www.bladi.net/reforme-urgente-education-maroc.html>

⁵⁰ <http://www.algerie-dz.com/forums/algerie-actualites/44979-benbouzid-ambitionne-75-de-reussite-au-bac-en-algerie.html>

⁵¹ وهذه البرامج هي: Stages d'initiation à la vie professionnelle ; Contrat d'insertion des diplômés de l'enseignant supérieur ; Contrat d'adaptation et d'insertion professionnelle; Contrat de réinsertion dans la vie active; Programme d'accompagnement des promoteurs des petites entreprises; Contrat emploi solidarité

⁵² انظر [http://www.emploi.gov.tn/index.php?id=301&tx_jkpoll_pi1\[uid\]=9](http://www.emploi.gov.tn/index.php?id=301&tx_jkpoll_pi1[uid]=9)

والتدريب تتجاوب بشكل أفضل مع احتياجات سوق العمل. وتبذل جهود عديدة في كرواتيا لزيادة مشاركتهم حيث أسست هيئة التعليم المهني 14 مجلس تعليم وتدريب مهني قطاعي. وتشمل هذه الجهات ممثلين عن الشركاء المعنيين ذوي الصلة نصفهم ممثلون عن الفعاليات الاقتصادية. وستعمل المجالس القطاعية على تحديد احتياجات سوق العمل وتوفير التحليلات والبيانات وتقييم المعايير المهنية والمصادقة عليها إضافة إلى اقتراح برامج تعلم جديدة وفقاً لما ينشأ من الاحتياجات. وتطور مجموعة من الخبراء المهنيين يأتي أعضاؤها من القطاع الاقتصادي بشكل مباشر المعايير المهنية.⁵⁴ وتتنظر بعض الدول مثل البوسنة إلى تحليل الاحتياجات من المهارات بوصفها أولوية. وقد أطلقت مؤسسة LINK وهي جمعية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في البوسنة منهجية مبتكرة للتعلم مدى الحياة من خلال تنظيم دورات تدريبية تعد على أساس الاحتياجات المحلية. ويهدف مشروع تعلم الكبار في كرواتيا إلى تطوير مفهوم حديث ومرن لتعلم الكبار بما يتناسب مع متطلبات سوق العمل والممارسات الفضلى من الاتحاد الأوروبي.

تعتبر مصر والأردن مثالين واعددين لإشراك الشركاء الاجتماعيين في التعليم والتدريب المهني والفني. فيتضمن برنامج إصلاح التعليم والتدريب الفني والفني الذي يموله الاتحاد الأوروبي في مصر إنشاء شراكة بين مؤسسات التعليم والتدريب المهني والفني العامة والقطاع الخاص لتعزيز مساهمة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تصميم وتقديم التعليم والتدريب المهني والفني وزيادة ارتباطهما بسوق العمل من حيث المحتوى وطرق التعلم. كما يلعب المرصد المصري للتدريب والتوظيف الذي تدعمه مؤسسة التدريب الأوروبية دوراً هاماً أيضاً حيث يتضمن مجموعة عمل مكونة من الشركاء المعنيين (ممثلون عن الهيئات والوزارات وأقسام الإحصاء، والقطاع الخاص). وفي الأردن يعد مجلس التعليم والتدريب المهني والفني الذي أطلق مؤخراً والذي يتكون من مسؤولين حكوميين وأصحاب العمل والنقابات مسؤولاً عن إدارة القطاع بأسره وتنظيم التنسيق بين المزودين الثلاثة الرئيسيين. وقد عدل برنامج التعاون في التعليم المهني وجامعة البلقاء برامجهم التدريبية بعد تلقيهم النصح من اللجان القطاعية التي تضم ممثلين عن بعض الشركات.

وتقوم دول المشرق أيضاً بالعديد من المبادرات لتحسين نظام التعليم المهني وتتنظر بعضها إلى أطر التأهيل على أنها أدوات داعمة لهذه الإصلاحات. فقد بدأت مبادرة مبارك - كول في مصر كمشروع يموله المانحون عام 1991، وهو منهجية مهنية مزدوجة تستهدف طلاب المرحلة الثانوية الخاضعين للتلمذة المهنية التابعة للتعليم والتدريب المهني. وقد أصبح نموذج مبادرة مبارك - كول التعاوني للتعليم المهني لاحقاً جزءاً محترماً ومدمجاً في نظام التعليم المهني المصري ككل. وتعنى المبادرة بإصلاح المنهاج وتدريب المدرسين وخلق شراكات بين القطاعين العام والخاص، بيد أن برامجها الجديدة تركز بشكل أكبر على التوجيه المهني للشباب العاطلين عن العمل. ويبنى برنامج المتابعة المعني بالتعليم والتدريب المهني والتابع للمبادرة على نجاح البرنامج السابق والثقة المرتبطة باسم المبادرة ويهدف إلى العمل مع شركاء قداماء وجدد من الدولة، والاقتصاد الخاص، والمجتمع الأهلي لتعزيز توظيف الشباب.⁵³

ويعتبر مشروع إصلاح نظام التعليم من أجل الاقتصاد المعرفي في الأردن مشروعاً طموحاً يهدف إلى تغيير نظام التعليم من مرحلة الطفولة المبكرة والتعليم الابتدائي والثانوي لتزويد المنقطعين عن الدراسة بالمهارات اللازمة للمشاركة في الاقتصاد المعرفي. وقد تم مؤخراً تأسيس هيئة وطنية تدعى هيئة منح الشهادات والاعتماد وضمان الجودة (في حزيران/يونيو 2009) تحت مظلة مجلس التوظيف والتعليم والتدريب المهني والفني لتطوير وتنفيذ معايير للتدريب المهني من أجل ضبط الجودة والترخيص لمؤسسات التدريب المهني ومتابعة وتقييم أدائها ودعم تطوير إطار للمؤهلات. وتركز وزارة التربية في سورية على الارتقاء بجودة التعليم الأساسي من خلال تحسين نوعية المدرسين وتطوير مناهج جديدة وفقاً للمعايير الدولية. ويتم على التوازي تنفيذ برنامج تحديث نظام التعليم المهني والفني الذي تموله المفوضية الأوروبية في قطاعين وهما الألبسة الجاهزة والصيانة الكهربائية والهندسة الميكانيكية.

إشراك الشركاء المعنيين والحوار الاجتماعي

يعد إشراك الشركاء المعنيين والحوار الاجتماعي أحد أهم عوامل النجاح التي تجعل أنظمة التعليم

⁵³ لمزيد من المعلومات انظر <http://www.mki-vetep.com>

⁵⁴ من المعلومات التي قدمها Pedrag Bejakovic للمرصد الأوروبي للتوظيف، تشرين الثاني 2008. انظر أيضاً: www.aso.hr

وفقاً لإرشادات استراتيجيات التوظيف في الاتحاد الأوروبي.

وعمل برنامج Orot Letasuka في إسرائيل عام 2007 على إصلاح جهود سابقة لمساعدة الأشخاص غير النشطين للعودة إلى العمل. يقدّم التدريب للتكيف مع مواصفات الوظائف وتقوية قدرات الأشخاص الذين لم يعملوا لسنوات. وتتلقى الشركات الدعم إذا عمل هؤلاء العاملون لأكثر من 6 أشهر في إطار البرنامج كما قد يستثنى الباحثون عن العمل من تعويضات البطالة في حال رفضوا المشاركة. بيد أن بعض الشركات عمدت إلى توظيف الأشخاص ومن ثم طردهم بعد ستة أشهر كي تتلقى دعماً جديداً من خلال توظيف غيرهم، كما أن البرنامج تعرض للانتقاد بسبب افتقاره إلى خلق فرص العمل في أوقات الأزمات المالية. وعمل مشروع التعليم والتدريب من أجل التوظيف في منطقة البحر المتوسط الذي نفذته مؤسسة التدريب الأوروبية على إدارة مرصد إقليمي بين 2006-2009 للارتقاء بأنظمة المعلومات المتعلقة بالتعليم وسوق العمل في عشر دول متوسطة⁵⁵. وإلى جانب المرصد التي دعمتها مؤسسة التدريب الأوروبية في بلاد المشرق، فإن هنالك أمثلة عن مرصد تم إنشاؤها على المستوى الوطني في دول المغرب، كما هو الحال في تونس حيث يملك المرصد الوطني للتوظيف والمؤهلات نظام معلومات عن سوق العمل، ولكن المرصد يشارك أيضاً في تقييم برامج التوظيف. وقد أنشئت هذه المؤسسة عام 1997 وعملت على تطوير نظام معلومات لسوق العمل، مع قيامها بتحليل دوري للوظائف والمؤهلات. وقد خلص تقييم منظمة العمل الدولية عام 2005 إلى أن نظام المعلومات الموجود لدى الهيئة الوطنية المستقلة للعمل والتوظيف على درجة عالية من الكفاءة في الوساطة في سوق العمل (Barbier 2006)، حيث يتم إجراء مسوحات على المستوى الوطني والإقليمي والقطاعي بشكل منتظم فيما يتعلق بالتوظيف في المؤسسات ويتم نشر البيانات في حينه.

وكان تركيز خدمات التوظيف الوطنية في البلدان العربية على الوصل بين الباحثين عن عمل والشواغر. وقد سجلت بعض التحسينات مؤخراً: ففي مصر على سبيل المثال تقوم وكالة التنمية الدولية الكندية منذ عام 2000 بتطبيق مشروع لتطوير خدمات توظيف عامة حديثة على درجة من

وقد تم تأسيس مجموعات عمل وطنية تضم الشركاء المعنيين الأساسيين في الأردن، ومصر، والمغرب، وتونس وذلك في إطار مشروع مؤسسة التدريب الأوروبية للأطر الوطنية للتأهيل. ويهدف المشروع إلى ضمان الوضوح في العلاقة بين مختلف أنواع التأهيل من خلال المزيد من الشفافية في تعريف المؤهلات والمزيد من التوافق بين مهارات الخريجين وحاجات سوق العمل وإعطاء المزيد من الفرص للأشخاص الذين يمرون الآن بضائقة أو انحسار في الآفاق. ويقدم المعهد الجزائري INDEFOC التدريب وإعادة التدريب للعاملين في جميع القطاعات والفعاليات الاقتصادية. ويصمم المعهد تدريباً معداً خصيصاً وفقاً لاحتياجات الزبائن، وتعد في مؤسسات مختصة أو مباشرة في المنشأة. وفي مصر تم اقتراح إنشاء ثلاثة أقسام متصلة ضمن الهيئة الوطنية لضمان الجودة والاعتماد فيما يتعلق بالتعليم العالي والتعليم والتدريب المهني والفني. وقد ركزت الهيئة جهودها حتى الآن على مؤسسات التعليم العالي فقط، ولم توضع أي إجراءات أو نشاطات لاعتماد التعليم والتدريب المهني والفني بعد.

تطوير خدمات توظيف فعالة للباحثين عن عمل

تركز خدمات التوظيف العامة في الدول المستفيدة من تسهيلات الاتحاد الأوروبي بالتمويل قبل الانضمام بشكل متزايد على مساعدة الأفراد في البحث عن فرص عمل جديدة. وقد تم تأسيس مراكز حركية في كرواتيا للمساعدة في إعادة توزيع العاملين في حالات إعادة الهيكلة أو حالات صرف عدد كبير من العاملين بسبب عدم الحاجة إليهم. كما أنشأت خدمات التوظيف الكرواتية فرقاً متنقلة من خبراء التوظيف والأخصائيين النفسيين والمحامين في كل مكتب إقليمي للاستفادة منهم في الشركات التي يتوقع أن يكون فيها فائض في العمالة. وتنفذ هيئة التوظيف في الجبل الأسود «خطط عمل فردية» تشمل الإرشاد والإحالات الوظيفية والتدريب. وتستخدم قاعدة بيانات تستند إلى تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات لتسجيل معلومات حول الباحثين عن العمل والشواغر المتوفرة. وأحد الطرق المبتكرة المستخدمة مؤخراً هي استخدام الرسائل الهاتفية النصية لإبلاغ العاطلين عن العمل المسجلين بالشواغر التي تتوافق مع مواصفاتهم. وتنظم هيئة التوظيف في الجبل الأسود بانتظام برامج لتدريب الكوادر

⁵⁵ لمزيد من المعلومات انظر www.meda-ete.net

يموله الاتحاد الأوروبي. ونظراً لأن مصر تعطي خلق فرص العمل للشباب الأولوية القصوى فقد أطلقت عام 2001 «خطة وطنية لتدريب الخريجين والشباب» لتدريب 400,000 شاب متعلم كل عام، بيد أن تقييمات حديثة تذكر أن الوصول إلى هذه الأهداف ما يزال بعيد المنال (لم يحصل إلا 27% من المتدربين على عمل).

أما النمط الثاني فيركز على خلق فرص العمل من خلال برامج ريادة الأعمال، والتي تكتسب شعبية متزايدة في المنطقة بأسرها. ويعد برنامج «إنجاز» في الأردن أحد الأمثلة الأكثر نجاحاً. فقد نما هذا البرنامج باضطراد منذ إنطلاقه قبل تسع سنوات حين كان عدد الطلاب المشمولين فيه 250 فقط في حين يصل البرنامج الآن إلى 70,000 طالب. ونجد مثلاً خلافاً آخر في تونس حيث تقام مسابقة أطروحات يدعى الخريجون إلى تقديم أطروحة حول مشروع مؤسسة منذ العام الدراسي 09/2008. والهدف هو إنشاء 750 منشأة حيث يتلقى الفائزون دعماً مالياً وتدريبياً في مرحلة احتضان المشروع. ونجد النمط الثالث في بلاد المغرب على وجه الخصوص حيث يتكون من دعم الوظائف. فلدَى كل من تونس والمغرب برامج تهدف إلى خلق المزيد من فرص العمل إما من خلال دعم المشاريع (نعني هنا برنامج مقاولاتي في المغرب) أو الإسهام المالي في التدريب الداخلي (تونس) حيث يتم إعفاء أصحاب العمل من دفع المساهمات الاجتماعية لمدة عام واحد كحد أقصى عند توظيفهم الخريجين الشباب.

وهناك أنواع أخرى من المبادرات التي تدعم الفئات التي تعاني من الإقصاء. على سبيل المثال يتزايد دعم النساء العربيات في إسرائيل من خلال الوسائل القانونية لتحقيق تكافؤ الفرص. كما أطلقت هيئة دعم المرأة مؤخراً مشروعاً يهدف إلى تطوير خطوات تجريبية للنساء العربيات في 40 بلدة وقريّة صغيرة، إضافة إلى خطة وطنية تهدف إلى زيادة عدد العرب في الخدمة العامة (من 6% في الوقت الراهن إلى 10% بحلول 2012)، وبرنامج يشجع شركات الأعمال العربية المنشأة في بلدات صغيرة ومتوسطة أطلقه مكتب رئيس الوزراء عام 2008.

الكفاءة يمكنها أن توفر الإرشاد والدعم في مجال البحث عن عمل (Amer 2007). وتتضمن هذه المنهجية تأسيس مراكز توظيف وتحسين مهارات الكوادر المهنية وتعزيز نظام المعلومات المهني. وتتمثل إحدى فعاليات برنامج التحديث ميديا MEDA الذي يموله الاتحاد الأوروبي في سورية بتطوير استراتيجية سوق عمل وبناء القدرات في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بما في ذلك الارتقاء بخدمات التوظيف العامة. وقد أسست الحكومة السورية هيئة لمكافحة البطالة توفر التمويل لتدريب العاطلين عن العمل.

وفي لبنان تساعد منظمة العمل الدولية في تحسين أداء سوق العمل من خلال عدد من النشاطات المتكاملة التي تستهدف العاطلين عن العمل وإنشاء مراكز طارئة لخدمات التوظيف في مخيم نهر البارد. وتقوم مراكز التوظيف الطارئة بدور المؤسسة الشاملة التي لا تربط فقط بين الباحثين عن العمل وفرص العمل وإنما بينهم وبين مبادرات تنمية المهارات وخدمات التوظيف الذاتي. كما أنها توفر معلومات عن سوق العمل وتساعد المنظمات الداعمة لتفهم بشكل أفضل الأثر الفعلي لعملها على التوظيف. وتقدم المشاريع التكميلية لمنظمة العمل الدولية حزمة دعم متعددة الأبعاد من أجل التعافي السريع للتوظيف والمؤسسات على المستوى المحلي ولبناء القدرات الفنية للمؤسسات المحلية. والمنهجية المتبعة منهجية تشاركية تسمح للمزارعين ورواد الأعمال بالاستفادة على المدى الطويل من خلال فهم التحديات بصورة أفضل.

مبادرات للإدماج المهني للشباب والنساء في سوق العمل

تأخذ المبادرات التي تهدف إلى دعم الإدماج في سوق العمل ثلاثة أنماط بشكل عام: أولها يركز على تعزيز كفاءات الشباب كما في فلسطين من خلال مشروع صغير تموله الوكالة الأميركية للتنمية الدولية ويسمى «مبادرة جيل التوظيف» والذي يتضمن أيضاً مكوناً للتمويل الصغير للعاطلين عن العمل. ومثال آخر هو استهداف الفئات الهشة مثل الروما والأشكيلييا والمصريين في الجبل الأسود حيث يحضرون دورات محو أمية وتدريب مهني

ملخص الاستنتاجات

سنوات بين السكان الكبار في الدول العربية. غير أن مستوى معرفة القراءة والكتابة لا يزال منخفضاً في المغرب ومصر إضافة إلى استمرار وجود تحدي الأمية بين الإناث في معظم الدول.

بيد أن الأجيال الشابة معدة للمستقبل بشكل أفضل حيث ترتفع معدلات الالتحاق بالتعليم في جميع المستويات في كل الدول. وقد وصل معدل الالتحاق بالمرحلة الابتدائية إلى كامل الفئة العمرية المعنية تقريباً (ما عدا في فلسطين وعدد قليل من الأطفال غير الملتحقين في مصر والمغرب وتركيا). كما ارتفع معدل الالتحاق بالتعليم الثانوي إلى 75% في معظم الدول باستثناء المغرب وسورية. وقد ارتفع معدل الالتحاق بالتعليم العالي وخاصة في فلسطين، ولبنان، وكرواتيا، والأردن، وتركيا (بين 30-45%)؛ وأحد الأبعاد الهامة في هذا السياق هي عملية بولونيا التي تعد ألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا، والجزيرة الأسود، وتركيا دولاً مشاركة فيها، في حين تحضر إسرائيل وبعض الدول العربية (مصر والمغرب وتونس) محادثات عملية بولونيا بصفة مراقبين رغم أنهم ليسوا جزءاً منها. ورغم وجود التعليم والتدريب المهني والفني (المستوى 3 من التصنيف الدولي المعياري للتعليم) في جميع الدول، فإنه يمثل الحلقة الأضعف في أنظمة التعليم: حيث ترتفع معدلات الالتحاق بالتعليم والتدريب المهني والفني في بعض الدول مثل كرواتيا، ومصر، وتركيا، وإسرائيل، في حين تكون متدنية في دول أخرى مثل تونس وفلسطين والمغرب وألبانيا. ومن الشائع وجود ضعف في الصلة بين التعليم والتدريب المهني والفني وسوق العمل. وقد بدأ التركيز مؤخراً على جودة المدرسين وطرائق التدريس، وأطلقت عدة مبادرات للارتقاء بالجودة لتقديم المهارات والكفاءات المناسبة لاحتياجات سوق العمل والتوجه نحو الحصائل المبنية على الكفاءة.

وعلى الرغم من حدوث تطورات كبيرة يستمر وجود بعض التحديات المتعلقة بتفاوت الوصول

بالرغم من التنوع الكبير بين البلدان وباستثناء دول البلقان الغربية (البوسنة، وكرواتيا، وألبانيا، والجزيرة الأسود) فإن معظم دول المنطقة تشهد نمواً إيجابياً للسكان مما يؤدي إلى ازدياد حجم القوة العاملة. ومقابل ميزة وجود تركيبة سكانية فنية نسبياً هناك التحدي المتمثل في الحاجة الملحة لتوفير خدمات بجودة عالية في مجالات الصحة والتعليم والتدريب والإسكان وخلق فرص العمل اللائق للجميع لاستيعاب الأعداد الكبيرة من الشباب، وإعطائهم فرصة الحصول على حياة أفضل. ويظهر مؤشر التنمية البشرية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وجود مستوى متدن إلى متوسط من التنمية البشرية في المنطقة مع وجود بعض جوانب القصور التي تقود إلى نمط غير متنسق من النمو وخاصة في بعض الدول. وقد أسهمت الأزمة العالمية الراهنة في مفاومة هذه العيوب في التنمية البشرية في ظل تحديات ديموغرافية وتعليمية حقيقية إضافة إلى تحديات سوق العمل التي لم تحل خلال العقود الماضية. ورغم أن الأزمة ضربت الدول ذات الاقتصادات المفتوحة مثل إسرائيل، ودول البلقان الغربية، وتركيا في العمق، فإن الدول العربية لم تكن منيعة أمامها حيث بدأ تأثير الأزمة يظهر بشكل متزايد.

ويعد التعليم والتوظيف عاملين حاسمين للتماسك الاجتماعي في جميع الدول، كما تعتبر «القابلية للتوظيف» الكلمة المفتاحية لوجود تفاعل صحي بين أنظمة التعليم وأسواق العمل. وقد أنفقت المنطقة جزءاً لا بأس به من الموارد العامة على التعليم على مدى عقود مما أدى إلى ارتفاع مستوى معرفة القراءة والكتابة والمستويات التعليمية للسكان. وقد تم محو الأمية بشكل كامل قبل وقت طويل في إسرائيل، وألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا، والجزيرة الأسود كجزء من الإرث الشيوعي القديم. كما تحسنت مستويات معرفة القراءة والكتابة بشكل كبير في دول كان مستوى الأمية فيها مرتفعاً، ووصل متوسط عدد سنوات التمدريس إلى 5-6

رأس المال البشري والقابلية للتوظيف في الدول الـ 14 الشريكة في الاتحاد من أجل المتوسط

هذه الوظائف هي في القطاع غير المنظم. وترتفع معدلات البطالة بين الشباب بشكل خاص، مما يشير إلى صعوبة الانتقال من التعليم إلى العمل في جميع مستويات التعليم. كما تواجه الشباب وضعاً أسوأ مع توفر فرص أقل لهم ووجود قيود اجتماعية أكثر بالمقارنة مع الشباب من الذكور مما يؤدي إلى انعدام النشاط الاقتصادي وهدر كبير لطاقت الموارد البشرية.

وعلى الرغم من ضعف العائد الاقتصادي على التعليم بشكل عام، ترتبط معدلات التوظيف والنشاط إيجاباً بمستويات التعليم الأعلى، حيث أن معدل التوظيف يصل أعلى مستوياته بين خريجي التعليم ما بعد الثانوي في جميع البلدان. ويرتفع هذا المعدل على وجه الخصوص في ألبانيا، وكرواتيا، وإسرائيل، والبوسنة، والجبل الأسود، وتركيا، ومصر، وفلسطين، ولكنه أقل في تونس، والمغرب، ولبنان، والجزائر. وتتنخفض معدلات التوظيف بانخفاض المستوى التعليمي لتصل إلى 15-30% من خريجي التعليم الابتدائي والثانوي في معظم البلدان. وعند النظر إلى معدلات البطالة بالنسبة لمستويات التعليم المختلفة فيمكن التمييز بين البلدان التي تنخفض فيها البطالة بين الحاصلين على تعليم عال (ألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا، ولبنان، والجبل الأسود) والبلدان التي يواجه فيها خريجو التعليم ما بعد الثانوي صعوبات أكثر في إيجاد عمل (تركيا، وتونس، وفلسطين، والمغرب). ويمكن تفسير الصعوبات التي يواجهها خريجو التعليم ما بعد الثانوي بالتزايد المستمر في أعدادهم والقيمة المتدنية لتعليمهم من وجهة نظر أصحاب العمل وتفضيل الباحثين عن عمل عموماً للقطاع العام. ونسبة الحاصلين على تعليم ثانوي بين العاطلين عن العمل تصل أعلى مستوياتها في كرواتيا تليها ألبانيا وتركيا.

ولم يؤدي ارتفاع مستويات التعليم بين السكان في المنطقة إلى ارتفاع مستوى التوظيف والإنتاجية بشكل ملموس بعد، ويعود ذلك لثلاثة أسباب: (1) انخفاض وتناقص قابلية خريجي أنظمة التعليم والتدريب الرسمية للتوظيف؛ (2) والتوزيع غير المتسم بالكفاءة لليد العاملة المتعلمة في القطاع الإنتاجي المحدود؛ (3) استياء الأعداد الكبيرة من السكان المنخرطة بنشاطات ذات قيمة مضافة منخفضة في الاقتصاد المنظم وغير المنظم. وقد كان إسهام التوجيه والإرشاد المهني ونشاطات التعليم المستمر من منظور التعلم مدى الحياة ضعيفاً حتى الآن، حيث كان في الغالب محصوراً في البرامج التجريبية ونشاطات الجهات المانحة. ولا تنحصر

إلى التعليم مما يهدد التماسك الاجتماعي. وعلى وجه الخصوص يمثل التفاوت بين الجنسين والتباين الجغرافي (بين الريف والمدينة) والإقصاء الاجتماعي لبعض الفئات الاجتماعية مشكلات حقيقية بالنسبة للكثيرين مما يحول دون الحصول على فرص متكافئة في التعليم. بل إن النظام التعليمي في بعض الحالات يعمق الطبقية الاجتماعية والاقتصادية القائمة في المجتمعات، بحيث يزداد تواجد الطلاب المنحدرين من بيئات اجتماعية واقتصادية متدنية في المدارس ذات الجودة المتدنية (غالباً في مسارات التعليم المهني أو المدارس العامة). كما يتأثر اختيار مجال التعليم أو العمل بالصورة النمطية للنوع الاجتماعي إلى حد بعيد مما يؤدي إلى وجود فصل كبير بين الجنسين في بعض المهن وإعطاء المرأة موقعاً دونياً في الأغلب. وهناك تباين متزايد بين الكم والنوع في خدمات التعليم وخاصة في الدول التي يرتفع النمو السكاني فيها مما يهدد قابلية الخريجين للتوظيف في المستقبل. فعلى الرغم من اتساع نطاق التغطية في نظام التعليم في جميع المستويات يبدو أن ذلك يقوض نوعية التعليم، وهذا ما تشهته النتائج المتواضعة التي حققتها الدول المشاركة في الاختبارات الوطنية والدولية (مثل TIMMS, PIRLS, PISA). وهناك دلائل تشير إلى ارتفاع نسبة التسرب وإعادة الصفوف وخاصة في البلدان التي يكثر فيها سكان الأرياف (مصر والمغرب وسورية). ولذلك فمن الضروري استمرار الاستثمار في التعليم ليس فقط من حيث الكم وإنما من حيث النوع أيضاً.

ولا بد من التأكيد على تدني مستويات النشاط والتوظيف في المنطقة. فيما عدا بضع استثناءات فإن أكثر من نصف القوة العاملة (15-64 سنة) منعدمة النشاط الاقتصادي، أي أنهم ببساطة لا يسهمون في الاقتصاد، بل إن عدداً أقل من ذلك لديه عمل. وتتراوح معدلات التوظيف من 30% (الأدنى في العالم كما في فلسطين والأردن) إلى 50% (إسرائيل، وألبانيا والجزائر). كما أن معدلات التوظيف والنشاط بين الإناث (20-25% في المتوسط) هي أيضاً الأدنى في العالم باستثناء إسرائيل، والبوسنة، وألبانيا، وكرواتيا. ورغم أن معدل النشاط في الفئة العمرية 15-64 متدن جداً فإن المنطقة تعاني من أعلى مستوى بطالة في العالم (15%-30% من القوة العاملة النشطة). وبالنظر إلى هذه الأرقام معاً فإن ذلك يعني أن شخصاً واحداً فقط يعمل بين كل أربعة أشخاص؛ كما لا تعكس هذه الأرقام حقيقة أن قرابة نصف

للأشخاص العاطلين عن العمل وليس هنالك إلا القليل مما يشجع العاطلين عن العمل للتسجيل في خدمات التوظيف العامة، كما لا يثق أصحاب العمل بشكل كاف بخدمات التعيين. وعليه فلا بد من تحسين خدمات التوظيف العامة لإدارة جانب العرض من سوق العمل بصورة أفضل، وتفعيل العاطلين عن العمل والموامة الفعالة بين مؤهلات طالبي العمل ومتطلبات الوظائف المتاحة.

استجابة للتحديات المذكورة أعلاه أطلقت معظم دول المنطقة العديد من المبادرات في مجال السياسات والإصلاح لتعزيز القابلية للتوظيف في أنظمة التعليم وأسواق العمل وذلك بدعم من المانحين الدوليين بشكل أساسي. كما تم تصميم وتنفيذ العديد من المشاريع للارتقاء بأداء وجودة أنظمة التعليم والتدريب، وإشراك الشركاء المعنيين، والحوار الاجتماعي، وتطوير خدمات توظيف فعالة للباحثين عن عمل، وتطبيق مبادرات خاصة لدعم الإدماج المهني للشباب والإناث في سوق العمل. بيد أنه ومع استمرار التحديات قد يكون من الضروري العمل على إصلاحات أكثر شمولاً وتتم في النظام بحد ذاته للحصول على نتائج أفضل. ويمكن القول على أية حال أن معالجة موضوع توظيف الشباب وتشجيع مشاركة الإناث بصورة أكبر على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي وتعزيز تكافؤ الفرص بين مختلف الفئات على اختلاف انتماءاتها الاجتماعية والاقتصادية والعرقية، والتحول من التوظيف في القطاع غير المنظم إلى العمل اللائق، تعد جميعها أهم الأولويات الاستراتيجية للعديد من الدول في المنطقة.

العقبات أمام تدريب الكبار في الافتقار إلى الموارد المالية (حيث يستفاد من التمويل من المانحين في الغالب) وإنما في تدني مستوى سوق التدريب من حيث الكم والنوع. وفي بعض الدول تنظم خدمات التوظيف العامة التدريب المتناسب مع سوق العمل لزيائتها من العاطلين عن العمل، كما أنها مسؤولة في بعض الحالات عن إدارة التدريب المهني أيضاً كما في ألبانيا، وكرواتيا، والجبل الأسود، وتونس. وفي مواجهة مستويات البطالة المرتفعة يسعى الكثير من الخريجين الشباب إلى إيجاد عمل في الخارج، الأمر الذي يمثل سمة تاريخية لمعظم الدول مما يهدد بحدوث هجرة أدمغة.

وفي ظل الأزمة الاقتصادية الراهنة وتزايد معدلات البطالة فإن تزداد التطلعات المعقودة على خدمات التوظيف العامة لتوفير مساعدة فعالة في البحث عن عمل وخدمات التعيين للعاطلين عن العمل. ورغم وجود اختلافات كبيرة بين البلدان فإن خدمات التوظيف العامة، مع محدودية الموارد المالية وضعف قدراتها المؤسسية، تواجه تحديات متشابهة تتمثل في ارتفاع مستوى البطالة بين الشباب وكبير حجم القطاع غير المنظم والأزمة الاقتصادية العالمية. كما يؤثر الاختلاف في أنظمة الحماية الاجتماعية (وهي ضعيفة بشكل عام) على خدمات التوظيف العامة أيضاً. وفي الدول التي توجد فيها تعويضات للبطالة فإن الخدمات الأساسية تتضمن تبادل العمالة (المؤتمت) (مثل خدمات التعيين والإحالات الوظيفية)، وإجراءات برامج سوق العمل الفعالة، وإدارة برامج تعويضات البطالة كما في ألبانيا، والبوسنة، وكرواتيا، والجبل الأسود، وتركيا. تفتقر سبع دول عربية لبرامج تأمين ضد البطالة

- Alissa S. (2007), *The school-to-work transition of young people in Syria*, Employment Policy Department, ILO, Geneva.
- Amer M. (2007), *Transition from education to work*, Egypt country report, Working document. ETF, Turin.
- Assaad R. (2002), *The Transformation of the Egyptian Labor Market: 1988-1998, The Egyptian Labor Market in an Era of Reform*, American University in Cairo Press, Cairo.
- Barbier JP. (2006), *L'intermédiation sur le marché du travail dans les pays du Maghreb*, Etude comparative entre l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. BIT Genève.
- Boukli-Hassan R., Taalahite F. (2009), *Labour Markets Performance and Migration Flows in Algeria*, National Background Paper, Robert Schumann Centre for Advanced Studies, European University Institute, April.
- Bouoiyour J. (2008), *Evaluation of the Professional Training System and its Impacts on Development: Comparison Between Morocco and Tunisia*. Femise Research paper no. FEM31-23, May.
- Clemens M, Pettersson G. (2007), *New data on African health professionals abroad*. Center for Global Development Working Paper 95, February 2007.
- COFER (2009), *Global financial crisis and its impact on Balkans*, Council on Foreign Economic Relations, Skopje, 11 March 2009, see www.coferweb.org.
- Commander S., Zaman C. (2009), *Social protection in ENP South: Challenges and options*. European Commission, July.
- CPESSEC Statistical Bulletin No.2, 2008.
- Crnković-Pozaić S. (2009), *Transition from school to work: Internships and first entry to the labour market in Croatia*. Draft report.
- Detape Y., Kagan M., Achikbache B. (2008), *Training and Employment in the Northern and Southern Mediterranean region*. Medstat.
- European Commission, DG EAC (2008), *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training: Indicators and Benchmarks*.
- European Training Foundation and World Bank (2005), *Reforming Technical Vocational Education and training in the Middle East and North Africa. Experiences and challenges*. Office for Official Publications for European Communities, Luxembourg.
- European Training Foundation (2007), *Employment Policy Reforms in the Middle East and North Africa*, Bardak U., Huitfield H., Wahba J. 2006, ETF, Turin.
- European Training Foundation (2007), *Employability in the Mediterranean region: improving education, training and job-matching for the labour market*, Working paper 12-13 December.
- Fetsi A. ed ETF (2007), *Labour markets in the Western Balkans: Challenges for the future* ETF, Office for Official Publications for European Communities, Luxembourg.

- Huitfeldt H. & Kabbani, N. (2005), *Returns to education and the transition from school to work in Syria*, Paper presented at the 12th Annual Conference of the ERF, Cairo 19-21 December 2005.
- ILO (2008), *Global Employment Trends for Youth report*, Geneva.
- ILO (2009a), *Global Employment Trends Report*, Geneva.
- ILO Regional Office for Arab States (2009b), *Policy note on the impact of the financial and economic crisis on Arab states* prepared by Christina Behrendt, Tariq Haq and Noura Kamel, April 2009.
- Maldaoun I. (2006), *Career guidance in the MEDA Region: country report on Syria*, ETF, Turin.
- Martin, Ivan (2009), *Youth Employment in Arab Mediterranean Countries: The Key to the Future*, the Mediterranean Yearbook 2009, <http://www.iemed.org/anuari/2009/aarticles/a229.pdf>
- Martin M., Mullis I., Foy P. (2008), TIMSS 2007 International Mathematics Report. *Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades*. TIMSS and PIRLS.
- Masson Jean-Raymond (2008), *Financing VET in the Western Balkans and Turkey*, ETF working paper, Turin.
- Merrouche O. (2006), *The Long Term Impact of French Settlement on Education in Algeria*. Working Paper Series 2007:2, Uppsala University, December.
- Nielsen S., Nikolovska M. (2007), *Quality in Vocational Education and Training: Modern Vocational Training Policies and Learning Processes*, ETF, Turin.
- OECD (2007), *Education at a Glance 2007*, Paris.
- Schramm C. (2008), *Migration from Egypt, Morocco, and Tunisia*, World Bank.
- Seyfried E. (2008), *Quality and quality assurance in technical and vocational education*, ETF, Turin.
- Sultana R. & Watts A. ETF (2007), *Career guidance in the Mediterranean region – Comparative analyses*, Office for Official Publications for European Communities, Luxembourg.
- Sweet R. (2009), *Work-based learning programmes for young people in the Mediterranean region – Comparative analyses*, ETF, Office for Official Publications for European Communities, Luxembourg.
- The 6th Egyptian Competitiveness Report, Cairo- June 2009.
- UNDP (2006), *From Brain Drain to Brain Gain. Mobilizing Albania's Skilled Diaspora*, United Nations Development Programme Albania, Tirana.
- UNDP (2007), *Quality Assessment of Education Programmes in Arab Universities*, UNDP/RBAS Higher Education Project, Regional Overview Report.
- World Bank (2005), *How Much Does Turkey Spend on Education*, World Bank, Washington DC.
- World Bank (2006), *Turkey Labour Market Study*. Report No. 33254-TR, World Bank, Washington DC.
- World Bank (2006a), *Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects. A Public Expenditure and Institutional Review*, World Bank, Washington DC.
- World Bank (2006b), *Albania Labour Market Assessment*. Report No 34597-AL, World Bank, Washington DC.

المراجع

World Bank (2008), *The Road Not Travelled, Education Reform in the Middle East and North Africa*, World Bank, Washington DC.

World Bank (2008a), *Tunisia. Labour Demand, Skills Supply and Employment: Towards an Integrated Strategy for Job Creation*. A Policy Note, World Bank, Washington DC.

World Bank (2008b), *Morocco. Skills development and social protection within an integrated strategy for employment creation*. A Policy Note, World Bank, Washington DC.

World Bank (2008c), *Investing in Turkey's Next Generation: the School-to-Work Transition and Turkey's Development*. Report No. 44048 – TU, World Bank, Washington DC.

Zelloth H. (2009), *In demand: Career Guidance in EU Neighbouring Countries*, ETF, Turin.

