



المؤسسة الأوروبية للتدريب المهني

هي عبارة عن مركز خبرة في الاتحاد الأوروبي تساعد في إصلاح التعليم والتدريب المهني في بلدان ثالثة في سياق برامج العلاقات الخارجية

كيفية الاتصال بنا

ثمة المزيد من المعلومات المتوفرة عن نشاطاتنا ومناقصاتنا وفرص العمل لدينا على موقعنا على الإنترنت و هو: www.etf.europa.eu

لمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال ب:

External Communication Unit European Training Foundation Villa Gualino Viale Settimio Severo 65 I – 10133 Torino +39 011 630 2222 هاتف: +39 011 630 2200 بريد الكثروني: info@etf.europa.eu الاستثمار في التعليم، و التوظيف والأداء الاقتصادي في سورية

Europe Direct is a service to help you find answer to your questions about the European Union

Freephone number (*) 00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certain mobile telephone operators do not allow access to 00 800 numbers or these calls may be billed.

ثمة المزيد من المعلومات المتوفرة عن الاتحاد الأوروبي على الإنترنت، ويمكن الوصول إليها عن طريق مخدم (http://www.europa.eu) © المجموعات الأوروبية، 2006 يسمح بإعادة إنتاج المعلومات الموجودة في هذه المطبوعة شريطة ذكر المصدر.

جدول المحتويات

يات	جدول المحتو
5	ملخص تنفيذي
11	1. مقدمة
نبري والنمو في سورية	2. رأس المال الية
بعض الأدلة المخيبة للآمال	
عائدات التعليم عائدات التعليم	
ف في سورية	3. تحديات التوظي
ضغوط العرض من العمالة	
البنية المتغيرة للطلب على العمالة	2.3
طيم والتوظيف: قضايا معلقة	 العلاقة بين التــــــــــــــــــــــــــــــــــــ
تاركو المدارس، والبطالة والانتقال من التعليم إلى العمل	1.4
شهادات التعليم والتدريب المهني والتوظيف	2.4
ممارسات التوظيف في القطاعين العام والخاص	3.4
نموذج التوظيف في القطاع العام	4. 4
<u></u>	 جودة وملاءمة
التعليم الإعدادي	1.5
التعليم الثانوي	2.5
المعاهد المتوسطة	3 .5
التعليم الجامعي	4.5
التدريب خلال الانتقال من المدرسة إلى العمل	5. 5
التعليم والتدريب المستمر	6.5
جل سياسات لتحسين فعالية قطاع الموارد البشرية	6. مقترحات من أ
47	لمراجع

في إطار إعدادها للخطة التنموية الخامسة الجديدة (2006–10)، طلبت هيئة تخطيط الدولة السورية من مؤسسة التدريب الأوروبية أن تقدم لها المساعدة الفنية لإجراء دراسة حول العلاقة بين الاستثمار في التعليم والنمو على مستوى التشغيل والتطور الاقتصادي. وتهدف الدراسة إلى تحليل لمشاكل ونقاط الضعف التي تحد من التوظيف ومن قدرة الموارد البشرية على النمو. والهدف النهائي لهذه الدراسة هو تحديد المجالات التي تتطلب إجراءات على مستوى السياسات، وتقديم توصيات يمكن أن تؤدي إلى استفادة أفضل من القوى العاملة وإلى نمو اقتصادي أفضل.

استند النمو الاقتصادي في سورية خلال الثلاثين عاما الماضية بشكل أساسي إلى تراكم العوامل، وخصوصا الاستثمار الإجمالي لرأس المال ونمو قوى العمل. وقد تم تسجيل معدلات نمو منخفضة، وأحيانا سلبية، في إنتاجية رأس المال وقوى العمل. في الواقع فإن الإنتاجية الكلية للعوامل، التي تقيس النمو الاقتصادي الذي لا يمكن أن يعزى إلى زيادة حجم رأس المال والقوى العاملة، انخفضت فعليا خلال ثمانينات وتسعينات القرن العشرين (صندوق للنقد الدولي، 2003).

في سورية، كما في غيرها من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، نتج عن التوسع السريع في أعداد طلاب المدارس والجامعات توسع كبير في حجم وجودة رأس المال البشري، غير أن النمو الاقتصادي كان مخيبا للأمال وإنتاجية العمل بقيت ضعيفة، وسلبية في العديد من الحالات، وكانت السياسات منحازة لتطوير قطاع عام كبير، في حين وضعت قيود صارمة على القطاع الخاص المنظم أدت إلى إعاقة تطوره. وعندما لا تتوفر فرص العمل الملائمة والكافية في القطاع الخاص المنظم المعرب القوى العاملة المتعلمة، فإن الخريجين الجدد وتاركي المدرسة يفضلون العمل في وظائف ذات إنتاجية منخفضة في القطاع العام أو فرص

عمل في الخارج. وإلا فإنهم يجدون عملا أو يؤسسون أعمالهم الخاصة في القطاع الخاص غير المنظم.

يتميز الاقتصاد السوري أيضا بعدم الاستفادة من العمالة المتعلمة. في عام 2003، كان 75% من السكان النشطين اقتصاديا والذين يحملون شهادات تعليم عال (من الجامعات أو المعاهد المتوسطة) يعملون في القطاع العام الذي يتميز بتوظيف أعداد من حاملي شهادات التعليم العالي كانوا موظفين في القطاع الخاص المنظم. ونتيجة للتوزيع غير الفعال للعمالة المتعلمة في سوق العمل، فإن التقدم المحرز في تحسين أنظمة التعليم والتدريب لم يؤد إلى مكاسب حاسمة في إنتاجية قوى العمل.

إن نموذجا للنمو يعتمد على استثمار رؤوس أموال وتطور القوة العاملة لم يعد مجديا على المدى البعيد. يجب أن يسعى النموذج الجديد لتحقيق زيادات هامة في إنتاجية العمالة من خلال الاستعمال الأكثر كفاءة لهذه العمالة. وإذا أخذنا في الاعتبار العوائق التي ستمنع تطور العمالة في القطاع العام، فإن إستراتيجية فعالة ومبادرة تستهدف دعم إيجاد عمالة ماهرة في القطاع الخاص، حيث تتناسب الأجور مع إنتاجية قوى العمل، تشكل أداة بالغة الأهمية لاستعمال أكثر كفاءة لقوى العمل.

من أجل تحقيق فهم أفضل للنتائج التعليمية في سوريا، فإننا نقوم بتقدير العائدات الخاصة على التعليم فيها. إن معدلات العائدات على سنة إضافية من الدراسة منخفضة بشكل عام، لكنها تزداد بارتفاع مستوى التحصيل الفردي العملي. وعائدات التعليم هي أعلى بقليل في القطاع الخاص للرجال والنساء على حد سواء. إن العائدات بالنسبة لخريجي المعاهد المتوسطة من الذكور هي عمليا صفر في القطاع الخاص، مما يشير إلى مستويات متدنية من الإنتاجية. كان خريجو المعاهد المتوسطة، حتى وقت قريب، يضمنون إيجاد وظائف في القطاع العام حيث تحدد الأجور

بموجب الأنظمة الحكومية. ونتيجة لذلك يعمل أكثر من 80% من خريجي المعاهد المتوسطة في القطاع العام. إلا أنه، ومنذ عام 2001، لم تعد الوظائف الحكومية مضمونة وأصبح الآن يتوجب على الخريجين من الذكور البحث عن وظائف قد لا تنسجم مع التدريب الذي تلقوه.

تعاني سورية حاليا من ضغوطات العرض من العمالة المتأتية من عدة مصادر. أو لا، أدت الضغوطات الديموغرافية إلى تدفقات الشباب الكبيرة إلى قوة العمل. كم ساهمت معدلات النمو السكاني المرتفعة خلال سبعينات وثمانينات القرن العشرين إلى ارتفاع معدلات نمو القوى العاملة بمعدل 5 إلى 6% خلال تسعينات القرن العشرين. في حين أن العدد المطلق للوظائف التي ينبغي أحداثها سيستمر في الارتفاع، فإن معدل نمو قوى العمل بدأ بالانخفاض بانتقال الموجة الديموغرافية إلى منتصف حياتها المهنية، ويتوقع أن ينخفض هذا المعدل حتى يصل إلى 8% في عام 2005.

ثانيا، ثمة زيادة في مشاركة القوى العاملة من الإناث عما كانت عليه في البداية. وإذا استمرت الاتجاهات الحالية، فإن معدلات مشاركة الإناث ستسهم سنويا بحوالي 0.6 إلى 0.8% في المعدلات المتوقعة للقوى العاملة خلال العشرين عاما القادمة. ثالثا، أدت التطورات السياسية في لبنان المجاور إلى عودة العديد من العمال المغتربين. وإذا لم تعد الأمور إلى طبيعتها، فإن عودة العمال السوريين المغتربين سيضع ضغوطا إضافية ومباشرة على سوق العمل المحلية.

البنية المتغيرة للطلب على العمالة

لقد لعبت الحكومة السورية، ولعدة عقود مضت، دورا مهيمنا في الاقتصاد، سواء فيما يتعلق بالتوظيف والإنفاق أو فيما يتعلق في وضع ضوابط على القطاع الخاص. في عام 2002، كان حوالي 24% من القوى العاملة المدنية تعمل في القطاع العام، سواء في الهيئات الحكومية أو في مشاريع القطاع العام. غير أن الحكومة السورية تبتعد ببطء عن نموذج يعتمد بشكل كبير على القطاع العام في توظيف العمال السوريين. إذا استمرت الحكومة في هذا التحول في النهج، فإن الأمر سيترك للقطاع الخاص لخلق الوظائف المطلوبة عبر الاقتصاد.

لم يتمكن القطاع الخاص المنظم من استيعاب الأعداد المتزايدة من تاركي المدارس، وأجبر العديد منهم على إيجاد وظائف في القطاع الخاص غير المنظم عير المنظم. يوظف القطاع الخاص غير المنظم حوالي ثلث العدد الإجمالي العاملين، ويتكون بشكل أساسي من شركات صغيرة تتراوح في حجمها بين ورشات إصلاح بسيطة ومشاريع تقنية معقدة لكنها صغيرة بما يكفي بحيث لا تلفت نظر الحكومة. إن شركات القطاع الخاص غير المنظم هي المحرك المأمول لنمو التوظيف في سورية وتتوجب إزالة العوائق لتشجيع هذه الشركات على دخول القطاع الخاص المنظم.

ثمة عدة قوانين عمل تغطي العاملين في سورية. وتنزع هذه القوانين إلى التعامل بشكل منفصل ومختلف مع العاملين في القطاع العام والقطاع الخاص. غير أنه يتم الالتفاف على هذه القوانين أو تجاهلها، وخصوصا في القطاع الخاص غير المنظم. لكن، في الواقع، فإن حالات الصرف من العمل نادرة، ومعظم العمال لا يصرفون بعد أن يتم توظيفهم في شركة ما. وإدراكا من الحكومة السورية بأن قانون العمل الحالي يسهم في خلق بيئة تضر بالاستثمار، فإنها تقوم بإصلاح هذا القانون بشكل كبير بحيث تحد من القيود والإجراءات المتعلقة بالصرف من الخدمة.

العلاقة بين التعليم والتوظيف: قضايا معلقة

إن مشكلة البطالة في سورية هي إلى حد كبير مشكلة الداخلين الجدد إلى سوق العمل، وتتعلق أساسا بالشباب. يمثل العاملون الشباب من الفئة العمرية 15-24 حوالي 80% من السكان العاطلين عن العمل. ومعدلات البطالة أعلى بين النساء منها بين الرجال وعلى كل المستويات التعليمية، مما يشير إلى نسبة أعلى في تغيير الوظائف أو أوقات انتظار أطول بالنسبة للباحثات عن العمل.

في غياب شبكة أمان اجتماعي عامة، فإن معظم العاملين من ذوي التحصيل العامي المتدني ليس لديهم أي خيار سوى قبول وظائف ذات أجور منخفضة في القطاع الخاص غير المنظم. وفي الجهة الأخرى من الطيف، يفضل بعض الشباب المتعلمين الانتظار للحصول على وظائف في القطاعين المنظم والعام اللذان يقدمان أجورا أفضل ومزايا أكثر كرما. و وقت الانتظار بالنسبة لوظائف القطاع العام يقصر مع ازداد التحصيل العلمي. ونتيجة لذلك هناك سعي للحصول على مستويات أعلى من التحصيل العلمي، ليس

بالضرورة للحصول على أجور أفضل، بل لأن ارتفاع فرص الحصول على وظيفة تصبح أفضل، وخصوصا في القطاع العام.

إن الفائض المتزايد من العاطلين عن العمل، ومعظمهم من الشباب وتاركي المدارس، يؤدي إلى تصلب مصطنع وغير صحي في إجراءات التوظيف في القطاعين العام والخاص على حد سواء. في القطاع العام، ينتظر الخريجون وتاركو المدارس وظائف في الوزارات والشركات العامة، وتتخذ قرارات التوظيف على أساس الشهادات والدرجات وليس على أساس تلاؤم متطلبات الوظيفة مع مؤهلات طالبها. وفي القطاع الخاص، تعمل الشركات على المبالغة في متطلباتها من المؤهلات ووضع عوائق مصطنعة لا تتعلق كثيرا بجودة التعليم المكتسب ولا بإنتاجية العمل المتوقعة.

على مستوى الاقتصاد الكلى، فإن نموذج التوظيف السائد في القطاع العام في سورية هو أحد الأسباب الرئيسية لانخفاض إنتاجية قوى العمل. ولا تؤخذ الأثار السلبية لهذا النموذج دائما بعين الاعتبار في سياسات التوظيف وسوق العمل. أولا، الأجور المنخفضة والقيود المفروضة على الأجور في القطاع العام تمنع التعويض الملائم للموظفين المؤهلين ولها أثر سلبي على الأداء والمعنويات. ثانيا، إن قصر فترة العمل الفعلية تمكن موظفى القطاع العام من البحث عن عمل ثان في القطاع الخاص. والتأثيرات السلبية للقيام بأكثر من عمل على أداء سوق العمل هي آثار هائلة رغم أنها غير موثقة بشكل جيد. ثالثا، لا يشجع هذا الوضع الوزارات والشركات العامة على تبني ممارسات إدارة موارد بشرية كفية. رابعا، رغم انخفاض الأجور، فإن العدد الكبير لموظفي القطاع العام يسهم في ارتفاع كلفة العمالة، وهذا وضع لا يمكن الاستمرار فيه على المدى المتوسط والطويل وفي أعقاب انخفاض عائدات النفط

جودة وملائمة التعليم والتدريب

لم يجر في سورية حتى الآن نقاش سليم وعقلاني حول جودة التعليم والتدريب، ويصعب فعلا تقييم جودة التعليم عندما يكون سوق العمل واقعا تحت عبء فائض كبير في العمالة وقيود من كل الأنواع. غير أن وزارتي التربية والتعليم العالي تعترفان بمشكلة خطيرة في الجودة وبدأتا بتنفيذ بعض البرامج والمبادرات الهادفة إلى تحسين جودة وملائمة التعليم في سورية.

في عام 2003، شاركت سورية للمرة الأولى في دراسة دولية لقياس تحصيل الطلاب، وهي دراسة بعنوان "نزعات في دراسة الرياضيات والعلوم الدولية". وتوحي النتائج بأن درجات السوريين في كل من الرياضيات والعلوم منخفضة مقارنة بالمعايير الدولية. وقد قامت وزارة التربية بتصميم مشروع مدته خمس سنوات (2005–10) يهدف إلى تحسين جودة التعليم الأساسي. يركز البرنامج على تدريب المدرسين، وتطوير مناهج جديدة طبقا للمعايير الدولية وإدخال تكنولوجيا المعلومات إلى المدارس.

يوزع الأطفال بين المدارس العامة والفنية حسب الدرجات التي يحصلون عليها في الامتحانات الأخيرة للمدرسة الإعدادية. لقد كانت سياسة وزارة التربية هي خفض عدد الطلاب الذين يدخلون التعليم والتدريب المهنى ممن يكملون المرحلة الإعدادية في محاولة لتحسين جودة وملاءمة هذا القطاع. رغم ذلك، لازال التعليم والتدريب المهنى الثانوي يتميز بانخفاض عدد الطلاب المسجلين وارتفاع نسبة التسرب. وبرنامج "تحديث التعليم والتدريب الفني والمهني" التابع لبرنامج ميدا الذي تقدمه المفوضية الأوروبية هو إحدى المبادرات التى تبنتها السلطات السورية لتحسين جودة وملائمة التعليم والتدريب المهنى في قطاعين هما صناعة الألبسة الجاهزة والصيانة في الصناعات الكهربائية والميكانيكية. وتتمثل مبادرة أخرى في تبنى النظام الثنائي. و إن تعميم النظام الثنائي من شأنه المساعدة في تحسين جودة وملائمة التعليم والتدريب المهنى لاحتياجات سوق العمل.

على عكس المدارس الثانوية الفنية، فإن المعاهد المتوسطة تتمتع بدرجة كبيرة من المصداقية والمكانة بين الطلاب. غير أن معظم خريجي المعاهد المتوسطة يسعون للحصول على وظائف في القطاع العام. وسيكون التحدي الرئيسي للمعاهد المتوسطة في السنوات القادمة هو دفع الخريجين للعمل في القطاع الخاص والمشاريع الصغيرة والمتوسطة وإقامة المشاريع الشخصية. وثمة جهود تبذل حاليا لإشراك القطاع الخاص في تطوير المناهج، وزيادة التدريب العملي ورفع سوية تدريب المدرسين. وقد أعطيت بعض المعاهد المتوسطة مؤخرا الحق في فرض رسوم على المخاصة. الخاصة في ميز انياتها الخاصة.

هناك حوالي 245,000 طالب مسجلين في الجامعات الرسمية الأربع. و هناك حوالي 4,000 طالب يذهبون للدراسة في الخارج كل عام. وتتمثل دواعي القلق الأساسية في الجامعة في تدني الجودة وبير وقراطية الإدارة. لكن قانونا يشجع الاستقلال الإداري والمالي للجامعات سيتم إقراره قريبا ويتم اتخاذ خطوات لتأسيس هيئة للاعتمادية وضمان الجودة.

تظهر كل هذه المحاولات لتحسين نظام التعليم والتدريب أن السلطات التعليمية تحاول التغلب على نقاط الضعف الموجودة في هذا القطاع. غير أن فعالية هذه المبادرات ستكون محدودة في ظل ظروف سوق العمل الحالية. ما لم يتم إجراء إصلاحات في سوق العمل وسياسات دعم التوظيف، وما لم يتم تحقيق تقدم هام في هذه المجالات، فإن الاستثمارات الإضافية في التدريب والتعليم العالى ستواجه عوائق كبيرة.

مقترحات لسياسات تهدف إلى تحسين فعالية قطاع الموارد البشرية

يجب أن تعطى الأولوية لسياسة توظيف فعالة ومبادرة في الخطة التنموية الخامسة القادمة. وفي هذا الإطار الشامل، فإن مقترحات السياسات التالية تهدف إلى معالجة بعض أهم القضايا لتحقيق الحد الأعلى من الفعالية الاجتماعية للاستثمار في التعليم والتدريب.

- 1. إصلاح سياسات الموارد البشرية في القطاع العام: يجب أن يتم تشجيع الوزارات والشركات العامة على تبني سياسات للتخلص من العمالة الزائدة عن الحاجة وتحسين الاستفادة من القوى العاملة من خلال ساعات عمل أطول وأكثر فعالية. ويجب أن تصاحب هذه السياسات زيادات واضحة في الرواتب للمحافظة على الموظفين الأكفاء. ويجب أن يكون المبدأ الموجه "عاملون في القطاع العام أقل عددا، يستفاد منهم بشكل أفضل، يأخذون رواتب أعلى ولديهم حوافز أكثر للعمل".
- 2. تشجيع التوظيف في القطاع الخاص: يتوقع أن يلعب القطاع الخاص دورا أساسيا في استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل خلال السنوات القليلة القادمة. وبالتالي ينبغي تبني سياسات تدعم تطور ونمو القطاع الخاص. وعلى الحكومة أن تنظر في إزالة العوائق المتبقية على دخول القطاع الخاص إلى هذا السوق وأن تلغي تدريجيا الدعم المباشر وغير المباشر المباشر القطاع الخاص متطلبات تسجيل واضحة القطاع الخاص متطلبات تسجيل واضحة ومعقولة. كما يتوجب تبسيط نظام الضرائب

على الشركات وتخفيض المعدلات الضريبية. يمكن لهذه الخطوات أن تزيد فعليا من عائدات الضرائب وذلك بتشجيع مستويات أعلى من الالتزام. وعلى الحكومة أن تتابع المقترحات المقدمة لإصلاح قوانين العمل، بما في ذلك قوانين صرف العاملين من الخدمة. وفي نفس الوقت، لابد من تطوير شبكات أمان ملائمة للموظفين.

- 3. تيسير إيجاد فرص عمل في الشركات الصغيرة: يجب التركيز في سياسة التوظيف الفعالة والمبادرة على الشركات الصغيرة التي تتطلب رؤوس أموال استثمارية محددة لكن لديها القدرة على توفير فرص العمل وتوسيع التوظيف. يجب أن تستفيد هذه الشركات من إجراءات التسجيل المبسطة، والحد من "الزيارات" أو "التفتيشات" من أي نوع والتي تقوم بها السلطات الحكومية، باستثناء السلطات الضريبية وسلطات الضمان الاجتماعي، وتحسين إمكانية الحصول على قروض لتأسيس المشاريع. إن الشركات الصغيرة في القطاع الخاص غير المنظم هي مصدر واعد لنمو التوظيف. والسبب أن هذه الشركات تتعمد أن تبقى أصغر مما تؤهلها له إمكاناتها كي لا تلفت نظر الحكومة.
- 4. تطوير الأدوات الملائمة لتقييم الجودة في التعليم: في سورية، يتم تقييم أداء الطلاب حصرا عن طريق امتحانات على مستوى البلاد. إن هذه الامتحانات التي تجري في نهاية الدورة الدراسية غير كافية لمراقبة الأداء التعليمي للطلاب، وتحديد نقاط الضعف في عملية التدريس/التعلم واقتراح التغييرات الملائمة في العملية التدريسية. على سورية أن تطور أدوات ملائمة لمراقبة وتحسين جودة وفعالية نظامها التعليمي على المستويين الفردي والمؤسسي. يمكن لهذا أن يجري من خلال تأسيس خدمة اختبارات وطنية توفر تقييما دوريا للأداء التعليمي للطلاب خلال مرحلة التعليم الإعدادي والتقييم المؤسساتي لعينة من المدارس الثانوية.
- 5. تحسين ملائمة التعليم والتدريب المهني لاحتياجات القطاع الخاص: يمكن تعزيز ملائمة التعليم والتدريب المهني عن طريق إشراك أصحاب الأعمال في القطاع الخاص في صنع السياسات على المستوى الوطني، وذلك بتأسيس مجالس للصناعات الخاصة المحلية التي يمكن أن تساعد في تقديم المشورة وفي

إدارة برامج التعليم والتدريب المهني، وإشراك أصحاب الأعمال بشكل مباشر في حكم ومراقبة المؤسسات التعليمية. إن مدخلات القطاع الخاص في تطوير المناهج من شأنها أن تساعد في تحسين مكانة خريجي مدارس التعليم والتدريب المهني في نظر القطاع الخاص. يتعلق بسوق العمل يمكن أن تساعد الحكومة السورية، والإدارات المحلية، وإدارات مدارس التعليم والتدريب المهني ومجالس الصناعات الخاصة على تحديد المهن التي لديها القدرة على استيعاب خريجي التعليم والتدريب

6. دعم تطوير التعليم والتدريب المهنى المستمر: يتميز التعليم المستمر وتدريب الكبار وكذلك منشآت التدريب في سورية بالندرة والتشرذم. وهذه نتيجة مباشرة لسوق عمل للعمالة الموجودة تؤثر فيه البطالة بشكل أساسى على الشباب وحيث تسود المحافظة على وظيفة دائمة على اعتبارات الإدارة الفعالة للموارد البشرية. إن ازدياد أهمية القطاع الخاص في التوظيف، إضافة إلى تخفيض عدد العاملين في القطاع العام ستؤدى إلى إمكانية أكبر لانتقال القوة العاملة بين القطاعين العام والخاص. يقترح أن يتم تأسيس نظام لتمويل وتشجيع وتطوير فرص التعليم والتدريب المستمر للشباب والكبار الذين (1) يبحثون عن العمل في القطاع الخاص، (2) يؤسسون مشاريعهم المستقلة الخاصة، (3) والراغبين بالتدرب من جديد على أعمال جديدة بعد صرفهم من

. مقدمة

يتوقع أن تلعب سياسات تنمية الموارد البشرية دورا بارزا في الخطة التنموية القادمة في سورية (2006–10). ومن أجل دعم إعداد الخطة، طلبت هيئة تخطيط الدولة السورية إلى مؤسسة التدريب الأوروبية تقديم الدعم الفني لإجراء دراسة حول العلاقة بين الاستثمار في التعليم والنمو في مجال التوظيف والتطور الاقتصادي.

يتميز وضع سوق العمل في سورية بنمو سريع لقوى العمل يتزامن مع طلب منخفض على العمالة وتصلبات متجذرة تمنع توزيع القوى العاملة والاستفادة منها على النحو الأمثل. ونتيجة لذلك فإن الموارد البشرية لا تستعمل بشكل كامل وكفي، والنمو الاقتصادي أقل مما يمكن أن يكون عليه تهدف هذه الدراسة إلى النظر في وظيفة سوق العمل في سورية ومضامينه بالنسبة للتعليم والتدريب، وتحليل المشاكل ونقاط الضعف التي تقيد التوظيف وتحد من فعالية استعمال كل الطاقات الكامنة للموارد البشرية الموجودة. والهدف النهائي مستوى السياسات وتقديم التوصيات التي من شأنها أن تؤدي إلى تحقيق استفادة أفضل من قوى العمل ونمو اقتصادي أفضل.

وقد تم إعداد هذا التقرير ومراجعته من قبل فريق المشروع المكون من هينريك هويتقيلدت من مؤسسة التدريب الأوروبية، والمستشاران جان بيير جلاد ونادر قباني. كما ساعدت وحدة الرصد في هيئة تخطيط الدولة في جمع الإحصاءات والمعلومات الأخرى. وتلقى الفريق دعما قيما وملاحظات من مختلف مديريات هيئة تخطيط الدولة، والمكتب المركزي السوري للإحصاء، ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، ووزارة التعليم العالي، ووزارة الصناعة، وغرفة التجارة.

وقد نظم التقرير على النحو التالى:

 الجزء الثاني يدرس العلاقات بين رأس المال البشري والنمو الاقتصادي في السياق السوري.

ا الجزء الثالث يقيم أهمية التحدي الذي تمثله مسألة التوظيف في سورية ويظهر أن هذه المشكلة لا يمكن حلها ما لم يصبح تطوير العمالة نقطة محورية في الإستراتيجية التنموية للبلاد.

الاستثمار في التعليم، و التوظيف والأداء الاقتصادي في سورية

- ويصف الجزء الرابع التبعات السلبية للظروف الحالية لسوق العمل على الاستعمال غير الفعال للقوى العاملة المتعلمة.
 - ويناقش الجزء الخامس قابلية الخريجين
 للتوظيف وجودة التعليم.
- وأخيرا، يقدم الجزء السادس مقترحات لوضع سياسة توظيف وتعليم شاملة لدعم عملية الانتقال إلى نموذج تنموي يركز بشكل أكبر على الاستفادة الفعالة والمنتجة من قوى العمل.

2

2. رأس المال البشري والنمو في سورية

1.2 بعض الأدلة المخيبة للآمال

لقد استند النمو الاقتصادي في سورية خلال الثلاثين عاما الماضية بشكل أساسي على تراكم العوامل، وخصوصا على استثمار رأس المال الإجمالي ونمو قوى العمل. وقد تم تسجيل معدلات نمو منخفضة، وأحيانا سلبية، في إنتاجية رأس المال والعمالة. في الواقع فإن الإنتاجية الكلية للعوامل، التي تقيس النمو الاقتصادي الذي لا يمكن أن يعزى إلى زيادة حجم رأس المال والعمالة، انخفضت فعليا خلال ثمانينات وتسعينات القرن العشرين (صندوق النقد الدولي، 2003).

يمكن النظر إلى الإنتاجية الكلية للعوامل، بشكل ما، على أنها توازي كفاءة العمالة أو رأس المال البشري. وبسبب الافتقار إلى البيانات، يمكن للمرء أن يعبر عن تحفظات بشأن التقديرات الكمية للتغيرات في الإنتاجية الكلية للعوامل. غير أن الأدلة تظهر دون ريب عجزا خطيرا في عملية النمو في سورية.

ثمة عاملان رئيسيان يؤثران في تأثير دور رأس المال البشري على النمو وهما: (1) جودة أنظمة التعليم والتدريب وجودة رأس المال البشري الناتج،

(2) توزيع رأس المال البشري في سوق العمل. تتمثل إحدى الوظائف الرئيسية لسوق العمل في توزيع الموارد البشرية بشكل يضمن الاستخدام الأمثل لها. ويعتمد مستوى كفاءة استعمال وتوزيع الموارد البشرية على طبيعة وأداء سوق العمل، ولهذا آثار هامة على التوظيف والنمو الاقتصادي. كما أن أداء سوق العمل يؤثر أيضا على التوظيف وذلك من خلال الفرص والحوافز النسبية التي تمنح للعاملين المهرة وغير المهرة. ونتيجة لذلك، فإن القضايا المرتبطة بأداء سوق العمل ذات أهمية قصوى في تحديد مستوى التوظيف والنمو الاقتصادي على حد سواء.

تظهر الأدلة التي ظهرت مؤخرا في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (ميدا) بأن العلاقة بين الاستثمار في التعليم والنمو الاقتصادي في المنطقة كانت ضعيفة (بريتشيت، 1999، مقدسي و آخرون، 2003). لقد نجم عن الازدياد الكبير والسريع في أعداد الطلاب المنتسبين إلى المدارس والجامعات في بلدان "ميدا" توسع كبير في كمية ونوعية رأس المال البشري، بقي النمو الاقتصادي مخيبا للآمال، كما أن نمو إنتاجية العمالة بقي ضعيفا أو سلبيا في العديد من الحالات. بعبارة أخرى، فقد كان مردود الاستثمارات في التعليم على الاقتصاد بمجمله

الاستثمار في التعليم، و التوظيف والأداء الاقتصادي في سورية

محدودا، ومرد ذلك إلى حد بعيد عدم قدرة "الميدا" على الاستعمال الفعال للأعداد الكبيرة الداخلة إلى سوق العمل. إن الأداء الجيد لسوق العمل وآليات توفير فرص العمل هي شروط أساسية لنجاح أية سياسة تهدف إلى تعزيز النمو الاقتصادي من خلال زيادة الاستثمار في التعليم.

إن نموذج رأس المال البشري والنمو الاقتصادي الموصوف أعلاه في بلدان الميدا ينطبق تماما على سورية. في الماضي كانت السياسات العامة منحازة لصالح التنمية في القطاع العام الكبير، في حين كان القطاع الخاص المنظم خاضعا لقيود صارمة أعاقت تطوره. وعندما لا يتوفر ما يكفي من فرص العمل ذات الأجور المجزية في القطاع الخاص المتبعاب القوى العاملة المتعلمة، يفضل الخريجون المدارس الوظائف ذات الإنتاجية المنخفضة في القطاع العام وفرص العمل في الخارج أو فإنهم سيبحثون عن عمل أو يؤسسون أعمالهم الخاصة في القطاع غير المنظم. في عام الخاص منخرطين في نشاطات غير منظمة الخاص منخرطين في نشاطات غير منظمة (الشكل 1).

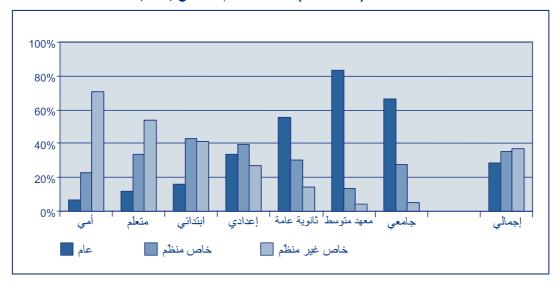
و هكذا فالاقتصاد السوري يتميز بعدم القدرة على استعمال العمالة المتعلمة. في عام 2003، كان 75 بالمئة من مجموع السكان النشطين اقتصاديا ممن حصلوا على تعليم عال (من الجامعات والمعاهد المتوسطة) يعملون في القطاع العام الذي يتميز بتوظيف عدد من العاملين أكثر من حاجته وبالإنتاجية المنخفضة للعاملين فيه. 20% فقط من

الحائزين على شهادات التعليم العالي كانوا يعملون في القطاع الخاص المنظم. وبالمقارنة نجد أن 20% فقط من السكان النشطين اقتصاديا ممن يحملون شهادات الدراسة الثانوية أو أقل كانوا يعملون في القطاع العام.

ونتيجة التوزيع غير الكفي العاملين المتعلمين في سوق العمل، لم ينتج عن التحسينات التي أحدثت على جودة الموارد البشرية، من خلال تطوير جودة أنظمة التعليم والتدريب مكاسب كبيرة في إنتاجية العاملين. أحد القياسات التقريبية لإنتاجية العاملين هو إنتاج العامل خلال فترة زمنية معينة. لقد انخفض إنتاج العامل بحوالي 15 بالمئة بين عامي 1981 و 1980 ثم ارتفع مرة أخرى إلى مستواه في عام 1981 بين عامي 1990 و 2000 مستواه في عام 1981 بين عامي 1990 و الشكل 2). وعاد إنتاج العامل اينخفض في السنوات الأخيرة. عام 2002 كان إنتاج العامل أقل مما كان عليه قبل 20 عاما.

إذا، فالاستعمال غير الكفي للعاملين المتعلمين هو قضية أساسية بالنسبة لنموذج النمو السوري الحالي. وفي الظروف الحالية، فإن الاقتصاد غير قادر على الاستفادة من المزايا الاجتماعية لمزيد من الاستثمارات في التعليم. في السنوات القادمة، يتوقع لاحتمالات التوظيف بالنسبة لخريجي المدارس أن تزداد سوءا ولأسباب مختلفة. أولا، ستفرض الاحتياطات المتناقصة من النفط ضغوطا على المعدل الإجمالي المرتفع للاستثمار. ثانيا، لن يتمكن هذا القطاع من تقديم فرص العمل التي كان يتمكن هذا القطاع من تقديم فرص العمل التي كان يقدمها في الماضي لخريجي المدارس.

الشكل 1: السكان النشطين اقتصاديا (15-64 عاما)، حسب التعليم والقطاع (2003)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، 2004a.

120 110 100 90 80 1981 1984 1987 1990 1993 1996 1999 2002

الشكل 2: الناتج المحلى الإجمالي للشخص الموظف، مؤشرا (1980 = 100)

المصدر: منظمة العمل الدولية (2002).

وهكذا، لم يعد نموذج النمو الذي يستند إلى رأس مال الاستثمار و تطور القوة العاملة قابلا للبقاء على المدى البعيد. يجب أن يسعى النموذج الجديد إلى تحقيق مكاسب هامة على صعيد إنتاجية العاملين من خلال الاستعمال الأكثر كفاية للعمالة. وإذا أخذنا في الاعتبار القيود التي ستمنع تطور التوظيف في القطاع العام، فإن استراتيجية فعالة ومبادرة تهدف إلى دعم خلق وظائف تتطلب مهارات عالية في القطاع الخاص، حيث تتناسب الأجور مع إنتاجية العاملين، هي المفتاح لاستعمال أكثر كفاية للعمالة.

2**.2**

تشير معدلات النمو الضعيفة، والسلبية أحيانا، في انتاجية العمالة خلال العقدين الماضيين إلى أن الاقتصاد بمجمله لم يستفد من المستويات المرتفعة للاستثمار في التعليم والتدريب حتى أواسط ثمانينات القرن الماضي. قضية مختلفة، لكن ليست أقل أهمية تتمثل في عائدات التعليم على الأفراد. هل انعكست المستويات الأعلى من التحصيل العلمي على العاملين السوريين؟ إذا كان الجواب بلا فإن ذلك يطرح مخاوف جدية حول جودة التعليم المقدم، وليس فقط أداء سوق العمل.

دوليا، يرتبط التحصيل العلمي الأعلى بنتائج ايجابية في سوق العمل تنعكس على الأفراد، بما في ذلك أجورا أعلى وفرص عمل أفضل. وقد قدرت العائدات الفردية (الخاصة) لكل عام من التعليم الإضافي، فيما يتعلق بالأجور الأعلى، بـ 8-15 بالمئة (كارد، 1999؛ بساشار وبولوس

وباترينوس، 2002؛ بريتيشيت، 1999). في عدد من بلدان ميدا، قدرت عائدات التعليم

بـ 5-15 بالمئة، حسب البلد والمستوى التعليمي (البنك الدولي، 2004). في حين أن الإناث يتقاضين أجورا أقل من الذكور، غير أن الفارق يتلاشى مع التحصيل العلمي. ونتيجة لذلك، فإن العائدات الخاصة للتعليم تكون أعلى بالنسبة للإناث منها بالنسبة للرجال.

في معظم المناطق النامية، تكون العائدات الخاصة للتعليم أيضا أعلى بالنسبة للتعليم الابتدائي منها بالنسبة للتعليم الابتدائي منها ولينداهل، 2001). على النقيض من ذلك، ففي بلدان ميدا يبدو أن عائدات التعليم تزداد مع ارتفاع مستوى التحصيل (بساشار وبولوس وباترينوس، 2002؛ البنك الدولي، 2004). أحد التفسيرات هو أن التوظيف في القطاع العام يلعب دورا أكثر أهمية في بلدان ميدا منه في أي منطقة نامية أخرى (البنك الدولي، 2004). إن المردود الأعلى للتعليم الثانوي والجامعي يمكن أن يعكس سلم الرواتب الحكومية وليس الإنتاجية الأفضل (بريتشيت، 1999؛ غليوي، 2002).

إن المردود الاجتماعي المنخفض للتعليم، كما ناقشنا أعلاه، متلائم تماما مع المردود الخاص المرتفع الذي يمكن أن يغذي الطلب على الخدمات التعليمية. وثمة تفسيرات عدة ممكنة لهذه الظاهرة. يقترح بريتشيت (1999) أن حكومات ميدا تقدم أجورا مرتفعة ومزايا للخريجين دون أن يسهم هؤلاء الخريجون بالضرورة في تحقيق إنتاجية

أعلى. ويقترح ميرفي وصالحي – أصفهاني (2003) بأن أسواق العمل غير الشفافة في المنطقة تعطي قيمة أكبر للمؤهلات سهلة القياس المكتسبة من خلال الحفظ والتعليم الرسمي من تلك التي تعطيها لمهارات أكثر تعقيدا وأصعب قياسا مثل الابتكار والعمل في فريق.

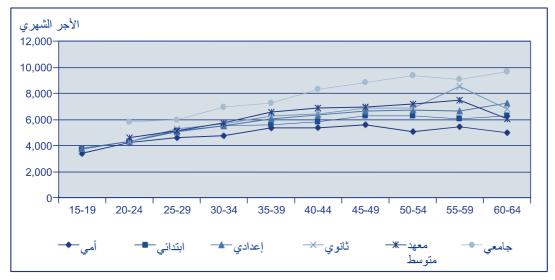
في سورية، يبدو منحنى الأجور مقارنة بالعمر مسطحا تقريبا، إذ تزداد الأجور وسطيا بمعدل 2 بالمئة سنويا لكل مستويات التحصيل العلمي، وكذلك تزداد الأجور بزيادة التحصيل العلمي، لكن ليس كثيرا. إن الأجور الشهرية لخريجي المدارس الثانوية أعلى فقط بـ 15 بالمئة من أجور العاملين الأميين في المجموعة العمرية 25-29، وترتفع إلى 88 بالمئة في الفئة العمرية 60-61. الأجور الشهرية لخريجي الجامعات هي أعلى بـ 40 بالمئة فقط من تلك التي يحصل عليها العاملون الأميون في الفئة العمرية 25-29، وترتفع إلى 80 بالمئة في الفئة العمرية 25-92، وترتفع إلى 80 بالمئة بالنسبة للفئة العمرية 65-64 (أنظر الشكل 3).

للوصول إلى فهم أفضل لعائدات التعليم، تقدر الدراسة المردود الفردي للتعليم في سورية مستعملين بيانات تفصيلية مدمجة مأخوذة من مسوح قوى العمل لعامي 2001 و 2002. تتوفر من هذه الإحصاءات التي شملت سائر أنحاء البلاد

حالات مختلفة لـ 14,411 أسرة و 18,257 أسرة على التوالي، وتتضمن بشكل أساسي بيانات حول الخصائص الديمو غرافية وخصائص العمالة لأفراد الأسرة².

تنزع عائدات سنة إضافية من التعليم للاز دياد مع مستوى التحصيل العلمي في القطاعين العام والخاص (أنظر الشكل 4). وتقارن المعدلات الوسطية لعائدات التعليم الأجور على مختلف مستويات التحصيل العلمي مع أجور العاملين الأميين، ومن المفروض أن عدد السنوات التي قضوها في التعليم يساوي الصفر. تتراوح المعدلات الوسطية للأجور من أقل من 1 بالمئة سنويا بالنسبة للذكور الحاصلين على التعليم الابتدائي ويعملون في القطاع العام إلى حوالي 6 بالمئة سنويا بالنسبة للخريجات الإناث من معهد متوسط أو جامعة في القطاع العام. إن معدلات العائدات بالنسبة للإناث أعلى منها بالنسبة للذكور، مما يتوافق مع معايير الأدلة المتوفرة دوليا. إن الاختلافات الكبيرة في مردود التعليم بين الإناث في القطاعين العام والخاص هي نتيجة لاختلافات أكبر بين معدلات الأجور للإناث الأميات والمتعلمات في القطاع العام مما هو موجود في القطاع الخاص.

الشكل 3: وضع الأجور حسب الفئة العمرية ومستوى التعليم (2002)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (2003a).

تقدر عاندات التعليم باستعمال وظيفة مينسر لرأس المال البشري حيث الأجور الساعية هي المتغير المعتمد، والذي يفحص التجربة المحتملة ومربع التجربة المحتملة. كما تفحص وظيفة الأجور ميل الاختيار باستعمال إجراء هيكمان الذي يتكون من خطه تنن

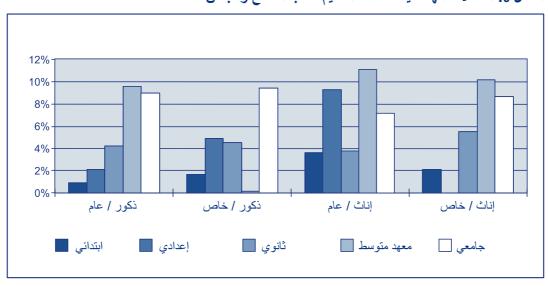
الشكل 4: المعدلات الوسطية لعائدات التعليم حسب القطاع والجنس

المصدر: حسابات المؤلفين باستعمال بيانات من مسوح قوى العمل لعامى 2001 و 2002.

كما يمكن تقديم معدل العائدات على التعليم من حيث المعدلات الهامشية، التي تقدر معدلات مردود الانتقال من مستوى تعليمي إلى مستوى تعليمي آخر (على سبيل المثال، المردودات الإضافية لإكمال خريج مدرسة ثانوية لدراسته في معهد). ونجد أن المعدلات الهامشية لمردود التعليم الابتدائي بين 0-4 بالمئة والمعدلات الهامشية لمردود التعليم الثانوي حوالي 4 بالمئة و كلاهما منخفض مقارنة بالمعايير الدولية مما يعني أن انتاجية العمالة قد تكون منخفضة مقارنة ببلدان أخرى. إن أعلى معدلات العائدات هي على سنوات التعليم الإضافية بعد التعليم الثانوي (أنظر الشكل 5).

يوجد اختلافات صغيرة في العائدات الهامشية بين القطاعين العام والخاص. يظهر أن عائدات التعليم أعلى بقليل في القطاع الخاص بالنسبة للاناث. إلا أن هذا وأعلى في القطاع العام بالنسبة للإناث. إلا أن هذا التحليل يستند إلى الأجور "المصرح بها" وليس الأجور "الحقيقية". وهذا ينطبق خصوصا على الرجال العاملين في القطاع العام، حيث تقلل المزايا الشخصية المصرح بها للتعليم الإضافي من قيمة المزايا الفعلية المكتسبة بحكم المزايا غير الأجرية في القطاع العام والقيام بأعمال إضافية في القطاع الخاص.

الشكل 5: المعدلات الهامشية لعائدات التعليم حسب القطاع والجنس



المصدر: حسابات المؤلفين باستعمال بيانات من مسوح قوى العمل لعامى 2001 و 2002.

الاستثمار في التعليم، و التوظيف والأداء الاقتصادي في سورية

تتمثل إحدى المشاكل في أن معدلات عائدات التعليم هي فعليا صفر بالنسبة للخريجين الذكور من المعاهد المتوسطة الذين يعملون في القطاع الخاص، مما يشير إلى مستويات منخفضة من الإنتاجية في هذه المجموعة. وقد تكون معدلات العائدات أعلى بالنسبة للإناث لأنه وحتى زمن قريب، كانت الإناث هن وحدهن اللاتي يتلقين التدريب في الصناعات النسيجية، وهي مهارة مطلوبة في القطاع الخاص. وحتى وقت قريب كان خريجو المعاهد المتوسطة يضمنون وظائف في

القطاع العام حيث تحدد الأجور بموجب سلم الرواتب الذي تحدده الحكومة. ونتيجة لذلك، فإن أكثر من 80 بالمئة من خريجي المعاهد المتوسطة يعملون في القطاع العام. ومنذ عام 2001، لم تعد الوظائف الحكومية مضمونة وأصبح على الخريجين الذكور البحث عن وظائف لا تتطابق بالضرورة مع التدريب الذي تلقوه.

3. تحديات التوظيف في سورية

1.3

تتعرض سورية حاليا لضغوط كبيرة من العرض من العمالة ومن مصادر متعددة. أو لا، لقد أدت الضغوط الديموغرافية إلى تدفق كبير الشباب إلى قوى العمل. ثانيا، إن مشاركة القوى العاملة النسائية هي في ارتفاع مستمر عن مستوياتها الأولية المنخفضة. ثالثا، نتج عن التطورات السياسية في لبنان المجاور عودة العديد من العمال المغتربين من ذلك البلد. إضافة إلى ذلك، فإن تنامي دور القطاع الخاص، والاتفاقات التجارية، والاتجاهات التقنية قلصت الطلب على العمالة ذات المهارات التقليدية وزادت الطلب على العمالين في مهن تقنية معينة. لقد أدت هذه الضغوط إلى فائض في العرض من العمال الذي يتقنون مهارات ليس عليها طلب كبير في سوق العمل.

الضغوط الديموغرافية

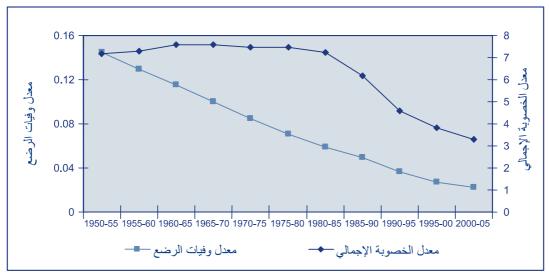
تتعرض سورية، حالها حال معظم بلدان ميدا، إلى تغيرات ديموغرافية كبيرة. منذ مطلع القرن العشرين، تحسنت خدمات الصحة والنظافة في سورية بشكل مستمر، مما نتج عنه زيادات كبيرة في متوسط الأعمار وانخفاض في عدد وفيات

الأطفال. لقد ارتفع متوسط العمر المتوقع عند الولادة من 46 عاما في الفترة 1950–55 إلى 72 في الفترة 2000–55 إلى 72 في الفترة 2000–55 إلى المئة في الفترة 2050–55 إلى حوالي 2.2 بالمئة في الفترة 2000–50. وفي نفس الوقت بقيت معدلات الخصوبة على حالها، أي أكثر من 7 أطفال للمرأة الواحدة، حتى بداية ثمانينات القرن العشرين. انخفضت معدلات الخصوبة في الفترة 1985–2000 بأكثر من 50 بالمئة، لتصل إلى 3.3 طفل للمرأة الواحدة بحلول عام 2000 (أنظر الشكل 6).

إن الاختلاف في توقيت التغيرات في معدلات الوفيات وأنماط الخصوبة إلى معدلات نمو سكاني بلغت 3.5 خلال سبعينات وثمانينات القرن العشرين. وانخفضت معدلات النمو السكاني في النهاية إلى ما دون 3 بالمئة خلال تسعينات القرن العشرين، ويتوقع أن تنخفض إلى أقل من 2.5 بالمئة بعد 2005 (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2004).

لهذه الأنماط الديمو غرافية مضامين هامة فيما يتعلق بضغوط العرض من العمالة في سورية. لقد بدأت موجة من الشباب بالتحرك بين السكان، فقد

الشكل 6: الأصول الديموغرافية للضغوط الحالية من عرض العمالة



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2004.

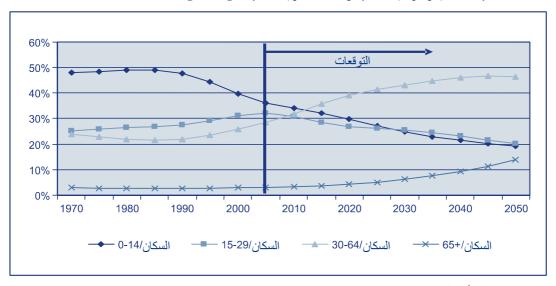
ازداد عدد السكان ممن هم دون الرابعة عشرة من عمر هم وبشكل مستمر حتى منتصف ثمانينات (أنظر الشكل 7). وتحركت هذه الموجة في سن 15–29 خلال التسعينات ومطلع القرن الحادي والعشرين، و بدأت حاليا بالوصول إلى منتصف الحياة المهنية.

أدى ارتفاع معدلات النمو السكاني خلال سبعينات وثمانينات القرن العشرين إلى معدلات مرتفعة في نمو القوى العاملة تتراوح بين 5 و 6 بالمئة خلال التسعينات. وستستمر قوى العمل بالتوسع بمقدار 300,000-250,000 شخص كل عام خلال السنوات العشرين القادمة (أنظر الشكل 8). إلا أنه، وفي حين

أن العدد المطلق لفرص العمل التي يجب توفير ها سيستمر في الازدياد، فإن معدل نمو قوى العمل سينخفض؛ وقد بدأ فعلا بالانخفاض بسبب انتقال الموجة السكانية باتجاه منتصف الحياة المهنية. في الواقع فإن معدلات نمو قوى العمل يتوقع أن ينخفض إلى ما دون 3 بالمئة بحلول عام 2025.

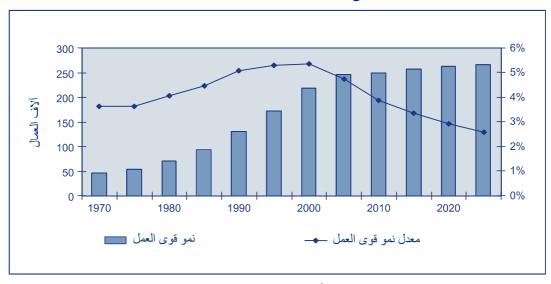
إذا ما تم توفير فرص العمل للأعداد الداخلة إلى سوق العمل، فإن معدل الإعالة سينخفض من أكثر من 0.0 معال لكل بالغ بعمر العمل في عام 1990 إلى أقل من 0.5 معال لكل بالغ بعمر العمل بحلول عام 2025 بسبب انتقال الموجة الديمو غرافية إلى منتصف الحياة المهنية (برنامج الأمم المتحدة

الشكل 7: اتجاهات ديموغرافية: المجموعات العمرية كنسبة من السكان



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2004)، قباني وتزاناتوس (2005).

الشكل 8: توقعات نمو قوى العمل حتى 2025



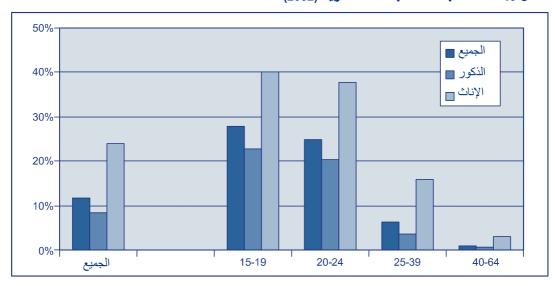
المصدر: قباني وتزاناتوس (2005) مستعملين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2004) ومنظمة العمل الدولية (2002).

الإنمائي، 2004). وهذا يعني أن كل شخص بالغ في عمر العمل سيكون مسؤولا عن عدد أقل من المعالين (أصغر من عمر 15 أو أكبر من عمر 64) الذين يتوجب عليه أعالتهم، مما يسمح بمعدلات ادخار أكبر ونمو اقتصادي أسرع. إلا أنه ولكي يستفيد الاقتصاد السوري من هذه الفرصة السامحة، عليه أن يستوعب الداخلين الجدد إلى سوق العمل خلال العقد القادم.

قد لا يكون من السهل استيعاب حشود الشباب الداخلين إلى سوق العمل. لقد أسهمت الضغوط

الديموغرافية الحالية في ارتفاع معدلات البطالة بين العاملين الشباب في سورية. فقد وصل معدل البطالة إلى 28 بالمئة في الشريحة العمرية 20–21 عاما و 25 بالمئة في الشريحة العمرية 20–24 عاما في عام 2002 (انظر الشكل 9). إن معدلات البطالة هذه أكبر بأربع مرات من المعدل البالغ 1 بالمئة في الشريحة العمرية 40–64. وتشير هذه الأرقام إلى أن عددا قليلا من العاملين يبقى دون وظيفة بسبب التحولات الوظيفية في منتصف الحياة المهنية وأن معظم العاطلين يتركزون بين الداخلين الجدد من الشباب إلى سوق العمل.

الشكل 9: معدلات البطالة حسب الفئة العمرية (2002)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (2003a).

اتجاهات مشاركة قوى العمل النسائية

كما في غيرها من بلدان منطقة ميدا، فإن معدلات مشاركة قوى العمل النسائية هي الأقل في العالم، مشاركة قوى العمل النسائية هي الأقل في العالم، حيث قدرت بـ 23 بالمئة عام 2002. و هي معدلات في ازدياد مستمر وفي كل الفئات العمرية (أنظر الشكل 10)، حيث توجد أكبر هذه الزيادات بين الشابات. وبالمقارنة نجد أن معدلات مشاركة الرجال في قوى العمل زادت بشكل كبير فقط في الفئة العمرية 15–24. وهذا يمكن أن يعكس انخفاض معدلات التسجيل في المدارس الثانوية، وخصوصا بالنسبة للذكور، بين ثمانينات القرن العشرين ومطلع القرن الحادي والعشرين (كما ستتم مناقشته أدناه).

يمكن أن يعزى حوالي 15 بالمئة من نمو قوى العمل في التسعينات إلى ارتفاع معدلات مشاركة قوى العمل النسائية (قباني وتزاناتوس، 2005). وإذا استمرت الاتجاهات الحالية، فإن ارتفاع معدلات المشاركة النسائية ستسهم بحوالي 0.6–0.8 بالمئة في المعدلات المتوقعة لنمو قوى العمل خلال العشرين عاما القادمة. وهكذا، وفي حين أسهمت المشاركة المرتفعة للقوى العاملة النسائية في الضغوط الحالية من العرض من العمالة، فإنها الضغوط الديموغرافية.

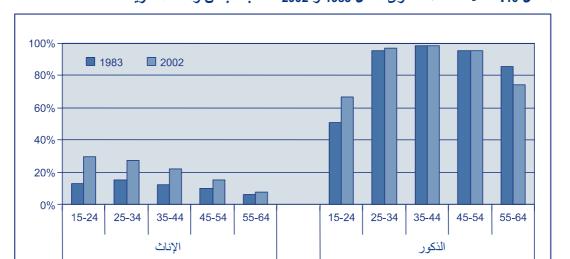
رغم أن ارتفاع مساهمة القوى العاملة النسائية تفرض ضغوطا ثانوية نسبيا على سوق العمل ككل، فإن العاملات من النساء ينزعن للعمل في صناعات ومهن محددة. و لمعدلات المشاركة النسائية الأكبر أثر أكبر على هذه الشرائح من

سوق العمل. كانت معدلات البطالة بين الإناث أكبر بثلاث مرات منها بين الذكور عام 2002، مع تباينات كبيرة (أنظر الشكل 9). وثمة عدد من العوامل المسهمة المحتملة في هذه التباينات، بما في ذلك الزيادات في معدلات المساهمة في قوى العمل.

ضغوط المغتربين العائدين

تلعب الهجرة الدولية دورا هاما في تخفيف ضغوط العرض من العمالة في الاقتصاد السوري. إن البيانات المتوفرة حول الهجرة الدولية محدودة جدا، لكن يمكن استنتاج بعض الأنماط العامة. يشكل لبنان مقصدا رئيسيا للعمال السوريين، وخصوصا بالنسبة للفئة الأقل تعلما – حوالي 80 بالمئة من العمال السوريين في لبنان هم من الحاصلين على ستة سنوات أو أقل من التعليم (التقرير السوري، 2005). ومعظم العمال السوريين في لبنان موسميون ويعملون لبضعة أشهر من السنة. يعمل حوالي 45 بالمئة من العمال السوريين في لبنان في قطاع البناء (التقرير السوري، 2005). وتشمل القطاعات الأخرى الفنادق والمطاعم والزراعة. القطاع ليس لديهم تصاريح عمل.

في مطلع عام 2005 تراوحت تقديرات عدد السوريين العاملين في لبنان خلال أية سنة بين 350,000 و 1 مليون عامل، في حين تجمع التقديرات على 500,000 عامل. رغم ذلك، فإن ذلك يشكل انخفاضا كبيرا عن سنوات الذروة خلال سنوات إعادة الإعمار في منتصف تسعينات القرن العشرين. انخفض عدد العمال السوريين في لبنان



الشكل 10: معدلات مساهمة قوى العمل 1983 و 2002، حسب الجنس والفئة العمرية

المصدر: منظمة العمل الدولية (2004).

أكثر أيضا بعد التطورات السياسية التي أحاطت باغتيال رئيس الوزراء اللبناني الأسبق رفيق الحريري في شباط 2005. وما لم تعد الأمور إلى طبيعتها، فإن العمال المغتربين العائدين سيفرضون ضغوطا إضافية ومباشرة على سوق العمل المحلي. وبدلا من محاولة تخفيف أثر هذه الزيادة في العرض من العمال غير المهرة، فقد جعلت الحكومة السورية العمل في لبنان أكثر كلفة. في اليول/سبتمبر 2005، رفعت الحكومة رسم عبور المحدود من 200 ليرة سورية إلى 800 ليرة (14 دولار) – وهو مبلغ كبير بالنسبة للعمال ذوي الأجور المنخفضة.

وتمثل بلدان الخليج الغنية بالنفط مقصدا رئيسيا بالنسبة للعاملين السوريين المهرة، تليها أوروبا وأميركا الشمالية. كما تمثل بلدان أميركا اللاتينية مقصد رئيسي يجتذب عاملين ذوي مهارات منخفضة. غير أنه من الصعوبة بمكان الحصول على أرقام دقيقة.

يقدر عدد الطلاب الذين يسافرون إلى الخارج لمتابعة تعليمهم بـ 4,000 طالب. ويبقى جزء كبير (حوالي النصف) منهم في الخارج للعمل. يخفف هؤلاء العمال المغتربون بعض الضغط في العرض من القوى العاملة ويقدمون للاقتصاد السوري مبالغ هامة من القطع الأجنبي من خلال تحويلاتهم. غير أن هؤلاء العاملين يمثلون فرصة ضائعة للاستفادة من موارد رأس المال البشري المتوفر في البلاد. ويمكن للعديد منهم أن يعودوا إذا توفرت فرص عمل أفضل وبيئة عمل أكثر دعما.

2.3

التوظيف في القطاع العام

لعبت الحكومة السورية، ولعقود، دورا مهيمنا في الاقتصاد، سواء فيما يتعلق بالتوظيف والإنفاق أو بوضع القواعد الناظمة لعمل القطاع الخاص. كان حوالي 24 بالمئة من القوى العاملة المدنية سنة 2002 يعملون في القطاع العام، سواء في الهيئات الحكومية أو مشاريع وشركات القطاع العام. وكان حوالي 75 بالمئة من العاملين في القطاع العام هم من العاملين في الإدارات الحكومية وتقديم السلع والخدمات العامة سنة 2002. وكان هناك حوالي 10 بالمئة في الناء و 4 بالمئة في النقل (المكتب المركزي للإحصاء، 2003).

وتبتعد الحكومة السورية ببطء عن نموذج يعتمد بشكل كبير على القطاع العام في استيعاب وتوظيف العاملين السوريين. بدأ هذا التحول في

مطلع تسعينات القرن العشرين عندما توقفت الحكومة عن تشغيل خريجي الجامعات لمدة خمس سنوات إجبارية. ومؤخرا قامت الحكومة بسحب ضمانات التوظيف بالنسبة لخريجي بعض المعاهد المتوسطة. وهناك مؤشرات قوية بأن الحكومة تنظر في الحد من توسع التوظيف في القطاع العام وإغلاق بعض الشركات العامة الخاسرة وتحويل بعضها إلى مؤسسات تجارية ربحية. لكن ستبقى هناك فرص عمل في القطاع العام بسبب ترك المعمل أو الصرف من العمل. لكنه لا يتوقع أن يلعب القطاع العام دورا أساسيا في التخفيف من حدة أثر المعدلات المرتفعة لنمو قوى العمل.

للحصول على وظيفة في القطاع العام، على الشخص أن يسجل أو لا في مكتب التوظيف ويحصل على رقم يشير إلى دوره. هذا النظام يساعد الحكومة، ظاهريا، في توزيع الوظائف المحدودة في القطاع العام. إلا أن الاعتبارات والصلات الشخصية هي التي تلعب الدور الحاسم في معظم الأحيان. كل ما هو مطلوب للحصول على وظيفة هو الحصول على كتاب رسمي من مدير مؤسسة أو شركة عامة. وهكذا، ففي حين ينتظر البعض سنتين أو أكثر للحصول على عمل في القطاع العام، يحصل أخرون على الوظيفة مباشرة بعد التسجيل في مكتب التوظيف. ولهذا الوضع تداعيات هامة على كفاية وفعالية المطابقة بين المهارات المطلوبة والكفاءات المتوفرة، إذ أن أولئك الذين لهم علاقات شخصية مع مدراء هيئات معينة لا يتمتعون في الغالب بأفضل المؤهلات لشغل الوظيفة.

بالنسبة للوظائف التي تتطلب مهارات أعلى، يتوجب على المتقدم أن يجتاز امتحان قبول إضافة إلى التسجيل في مكتب التوظيف. ثم يرتب المتقدمون حسب أدائهم. وتعرض نظام الامتحانات للنقد لأنه لا يختبر المهارات، والمعارف، والقدرات المطلوبة للوظائف المعينة المعلن عنها. ولهذا أيضا تبعات على فعالية وكفاية عملية المطابقة.

الإمكانات الكامنة للتوظيف في القطاع الخاص

إذا استمرت الحكومة في مخططها للتحول من نموذج توظيف يقوده القطاع العام فسيترك الأمر للقطاع الخاص لتوفير الوظائف اللازمة للحشود الجديدة الداخلة إلى سوق العمل. وبالفعل فإن الحكومة السورية تتمسك بهذه النقطة علنا وقد أصدرت عددا من القوانين والأنظمة التي تقدم حوافز تهدف إلى تسهيل دخول شركات القطاع الخاص إلى السوق وتوسعها فيه.

ولا شك أن هناك إمكانات لنمو قوي في التوظيف في القطاع الخاص. في عام 2002، كان حوالي 40 بالمئة من العاملين في القطاع الخاص يعملون في الزراعة والصيد والتعدين، وكان حوالي 20 بالمئة يعملون في التجارة والفنادق والمطاعم، وحوالي 15 بالمئة في البناء. 15 بالمئة فقط كانوا يعملون في الصناعة وأقل من 4 بالمئة في الخدمات (أنظر الشكل 11).

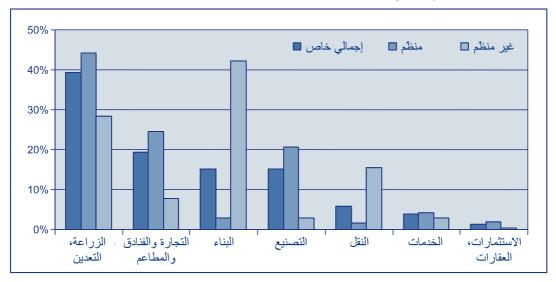
يمكن لنا أن نستنتج أن هناك مجالا كبيرا للتوسع في الصناعة والخدمات. في السنوات الأخيرة، ذهب رأس المال المستثمر في مشاريع القطاع الخاص بشكل رئيسي إلى القطاعات الغذائية والدوائية، التي تشمل المنظفات. أما المشاريع المتعلقة بالصناعات الأكثر توجها للتصدير، مثل الصناعات النسيجية والهندسية (مثل التجهيزات الكهربائية) فقد تلقت رساميل استثمارية أقل (أنظر الشكل 12). إن التركيز على بضع الصناعات، في قطاعات السلع الاستهلاكية بشكل رئيسي، كان جزئيا بسبب القيود المفروضة من قبل الحكومة. فحتى وقت قريب كان هناك حوالي 140 صناعة مغلقة أمام استثمارات القطاع الخاص. وتتضمن الأمثلة على ذلك صناعات كانت الحكومة تحتكرها تقليدا - الكهرباء، النفط، المياه - ولكن أيضا صناعات تديرها تقليديا الشركات الخاصة - إنتاج التلفزيونات، التبغ، المصارف، التعليم الثانوي والجامعي.

في عام 2000، غيرت الحكومة السورية من سياساتها وسمحت للقطاع الخاص بدخول معظم الصناعات. ونتيجة لذلك فقد حصلت المصارف والمدارس والجامعات الخاصة على تراخيص وبدأت العمل. وثمة تراخيص أخرى إما منحت أو هي قيد الدراسة من قبل وزارة الصناعة، بما في ذلك إنتاج السيارات والتلفزيونات. إلا أن العديد من الصناعات تبقى مغلقة أمام القطاع الخاص، بما في ذلك المياه المعبأة، والنفط، والتبغ، والسجاد، وحلج وغزل وكبس الأقطان. إن السماح للقطاع الخاص بدخول هذه الصناعات سيساعد سورية على أن تصبح أكثر تنافسية في الاقتصاد العالمي،

نمو القطاع غير المنظم

استنادا إلى مسح قوى العمل لعام 2003، فإن 35 بالمئة من القوى العاملة المدنية يعملون في القطاع الخاص المنظم و يعمل 37 بالمئة من القوى العاملة في القطاع غير المنظم. غير أن تقديرات حجم القطاعين تختلف بشكل كبير في إحصاءات 2001، 2003 و 2003، مما يشير إلى أن أدوات المسوح تبنت تعريفات لما هو منظم و غير منظم نتج عنها استجابات غير متناسقة في السنوات التي أجريت فيها المسوح ومما يجعل من الصعوبة بمكان تقدير الحجم الحقيقي للقطاع غير المنظم. لكن في نفس الوقت، فإن البيانات المتوفرة من مسح القوى العاملة لعام 2002 يشير إلى بعض الاختلافات في تركيبة النشاطات الاقتصادية التي تجري في القطاعين المنظم و غير المنظم. العاملون في

الشكل 11: التوظيف في القطاع الخاص، حسب النشاط الاقتصادي (2002)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (2003a).

القطاع المنظم غالبا ما يشتغلون بالصناعة والتجارة. أما العاملون في القطاع غير المنظم فغالبا ما يشتغلون في البناء والنقل (أنظر الشكل 11).

في واقع الحال، فإن الخط الفاصل بين القطاعين غالبا ما يكون غير واضح. الشركات المرخص لها من قبل وزارة الصناعة تعتبر جزءا من القطاع المنظم، وهذه تضم الشركات الخاصة الكبيرة. أما باعة الشوارع الذين يعملون لصالح أنفسهم فهم جزء من الاقتصاد غير المنظم. ويصبح التمييز أكثر صعوبة فيما يتعلق بالعديد من الشركات التجارية والصناعية الصغيرة، التي يختار بعضها أن يسجل لدى الوزارة في حين يفضل البعض الأخر عدم التسجيل لتجنب المتاعب البيروقراطية ودفع الضرائب. وهذا ليس غريبا، إذ تحاول حتى الشركات الكبيرة ألا تسجل بعض العاملين لديها لتجنب دفع الضرائب على جداول رواتبها. وفي بعض الميادين الجديدة خاصة التي برزت مع انتشار تكنولوجيا المعلومات لا يمكن للشركات أن تقوم بعملية التسجيل و ذلك لأن القانون لم يتطور بعد في هذا الاتجاه. كمثال لهذه الشركات تلك التي تعمل في ميدان الخدمات.

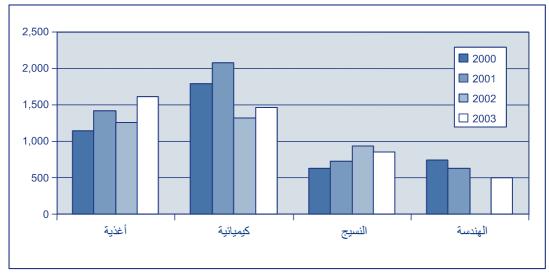
وتتراوح الشركات الصغيرة من المحلات التجارية البسيطة إلى المشاريع الصناعية المعقدة التي تكون صغيرة بما يكفي لعدم لفت نظر الحكومة. في الواقع فإن شركات القطاع غير المنظم تتعمد أن تبقى صغيرة كي لا تلفت انتباه الحكومة. وإذا أتيحت لهذه الشركات الفرصة كي تنمو فإنها توسع أعمالها وتوظف عددا أكبر من العاملين. وهكذا

فالقطاع غير المنظم لديه الإمكانية ليكون محركا هاما لنمو التوظيف. وعلى الحكومة السورية أن تزيل العقبات وتطور الحوافز لتغري هذه الشركات بالانضمام إلى الاقتصاد المنظم.

تتمثل إحدى هذه الطرق بتسهيل الحصول على الترخيص التجاري. ولا يعتبر هذا دائما مهمة سهلة في سورية. يمكن للشركات الصناعية أن تسجل بموجب واحد من قانونين. القانون 47 يغطي الشركات "الحرفية" التي يقل عدد العاملين فيها عن تسعة أشخاص، في حين يغطي القانون 21 الشركات المتوسطة والكبيرة الحجم. تقدم طلبات التسجيل بموجب القانون 21 إلى وزارة الصناعة، ويجب أن تتم مراجعتها والموافقة عليها من قبل لجنة تسجيل تتكون من ممثلين عن عدة وزارات. وللحصول على الترخيص، على الشركات التي تود التسجيل بموجب القانون 21 أن تلتزم بتقديم قيمة مضافة بمقدار 40 بالمئة على الأقل على منتجاتها النهائية. ويمكن أن تضاف شروط أخرى من قبل لجنة التسجيل.

ولتشجيع استثمارات القطاع الخاص، أصدرت الحكومة قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991، الذي يقدم حوافز ضريبية للمشاريع الكبيرة التي تسجل بموجب القانون 21 (حوالي 10 بالمئة من المشاريع التي تسعى للحصول على إعفاءات بموجب القانون رقم 10 ليست مشاريع صناعية وعليها أن تحصل على تراخيص بموجب قوانين أخرى غير القانون على تراخيص بموجب قوانين أخرى غير القانون مرات، وكان آخرها عام 2000. وتقدم التعديلات الجديدة حوافز إضافية للشركات التي تنشىء

الشكل 12: رأس المال المستثمر في مشاريع القطاع الخاص، حسب القطاع الرئيسي



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، المجموعات الإحصائية 2001-04.

مشاريع في المناطق الأقل تصنيعا في البلاد، وتلك العاملة في الصناعات التصديرية، والشركات التي توظف عددا كبيرا من العمال. وعلى الشركات التي تطلب إعفاءات بموجب القانون رقم 10 أن تحقق متطلبات إضافية (مثل إيداع مبالغ كبيرة) وأن تقدم عرضا (كاملا يتضمن دراسة الجدوى) إلى رئاسة الوزراء. ثم يحال العرض إلى وزارة الصناعة لاتخاذ الإجراءات النهائية.

وفي حين أن التسجيل بسيط بموجب القانون رقم 47، فإنه يصبح معقدا بموجب القانون 21 والقانون 10 - غير أن هناك عقبات أخرى بعد التسجيل. 10 - غير أن هناك عقبات أخرى بعد التسجيل. عندما يتم منح الترخيص للشركة، عليها أن تسجل باستمرار، وأن تملأ استمارات سنوية للضرائب، وأن تخضع لمقابلات مع وزارة المالية. ويمكن لهذه الإجراءات أن تستغرق عدة أيام كل سنة، مما يشكل عبئا على شركة صغيرة. يمكن تجنب معظم هذه المشاكل بعدم التسجيل لدى الحكومة. ونتيجة لذلك فإن القطاع غير المنظم في سورية كبير وقد يصبح أكبر.

يمكن أن نرى بوضوح أن لدى الشركات الصغيرة قدرات كامنة على الإسهام في نمو العمالة في سورية. في عام 2004، ومن بين شركات القطاع الخاص المسجلة لدى وزارة الصناعة، كان الجزء الأكبر مسجلا بموجب القانون 47، يليه القانون 21 (الشكل 13). وفيما يتعلق بالعمالة، فإن عدد العاملين في الشركات المسجلة بموجب القانون 47 يمثل 60 بالمئة من إجمالي العمالة المسجلة في القطاع الخاص المنظم. وحيث أن شركات القطاع غير المنظم تشبه كثيرا الشركات الصغيرة المسجلة بموجب القانون 47، يتضح أن على الحكومة أن توفر بيئة عمل صحية تسمح للشركات الصغيرة بالنمو والازدهار وأن تشجع الشركات عير المسجلة على الانضمام إلى القطاع المنظم.

الأجور

الأجور في سورية منخفضة، تتراوح بين 4,500 ليرة سورية (75 أورو) شهريا لعامل ذو تحصيل علمي متدني أو دون أي تحصيل و 8,000 ليرة سورية (130 أورو) شهريا للعاملين الحاصلين على شهادة جامعية. وبالتالي، فعلى العديد من العاملين أن يعتمدوا على مصادر إضافية للدخل لتابية احتياجاتهم الأساسية، مثل الحصول على عمل ثان.

الأجور في القطاع الخاص لا تخضع لسلم الرواتب، كما هي الحال في القطاع العام، وبالتالي فهناك تفاوتات أكثر. بالنسبة للمستويات التعليمية الدنيا، فإن الأجور في القطاع العام تكون أعلى من

أو متساوية مع الأجور في القطاع الخاص. إلا أنه بعد المدرسة الإعدادية، تصبح الأجور في القطاع الخاص أعلى، وتصل إلى اختلاف بنسبة 30 بالمئة بالنسبة لخريجي الجامعات. في عام 2001، كان 5 بالمئة من العاملين في القطاع العام من خريجي الجامعات يتقاضون 10,000 ليرة سورية شهريا في عملهم الرئيسي، مقارنة بذلك، كان 22 بالمئة من العاملين في القطاع الخاص من خريجي الجامعات يتقاضون 10,000 ليرة سورية (160 أورو) أو أكثر شهريا في نفس السنة. إلا أن التباينات أصبحت أصغر في السنوات التالية بعد أن رفعت الحكومة رواتب العاملين في القطاع العام.

في سورية هناك عدد من مستويات الحد الأدنى من الأجور، إذ تضع الحكومة نظاما فريدا من مستويات الحد الأدنى للأجور لكل نوع من المهن والمواقع الجغرافية. ويعكس هذا النظام الاتجاهات القوية للتخطيط المركزي لدى الحكومة. تم رفع الحد الأدنى للأجور بالنسبة للعمال غير المهرة إلى 3,500 ليرة سورية (60 أورو) شهريا في القطاع الخاص و 3,810 ليرة سورية في القطاع العام عام للأجور تقريبا بين عامي 1999 و 2004 بالنسبة للأجور تقريبا بين عامي 1999 و 2004 بالنسبة لموظفي القطاع الخاص في المناطق الحضرية، وارتفع بمعدل 80 بالمئة بالنسبة لموظفي القطاع الخاص في المناطق الريفية (أنظر الجدول 1).

الجدول 1: الحدود الدنيا للأجور (1989-2005) (بالليرة السورية)

القطاع	لخاص		
العام	المناطق الريفية	المناطق الحضرية	العام
1,300	1,190	1,100	90-1989
1,625	1,490	1,375	94-1991
2,115	1,940	1,790	99-1995
2,645	2,425	2,237	01-2000
3,175	2,6	03-2002	
3,810	3,	05-2004	

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، اتصال شخصي.

قبل عام 2000، كان الحد الأدنى للأجور منخفضا لدرجة أنه كان عمليا غير ملزم. أما الزيادة الأخيرة التي وصلت إلى 3,500 ليرة سورية فقد كان لها أثر على ما بين 12 و23 بالمئة من القوى العاملة في القطاع الخاص (أنظر الجدول 2). وهناك أدلة على أن أصحاب العمل في القطاع الخاص

الشكل 13: النسبة من العدد الإجمالي للشركات، رأس المال الاستثماري وعدد العمال بموجب القوانين (2004)



المصدر: وزارة الصناعة، مذكرة داخلية.

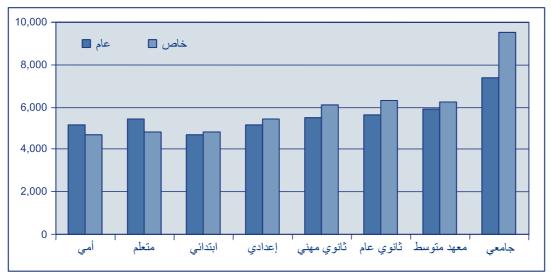
يلتزمون بسلم الحد الأدنى للأجور الذي تضعه الحكومة. في عام 2001، كان أكثر من 11 بالمئة من موظفي القطاع الخاص يتقاضون أقل من 2,700 ليرة سورية شهريا. وعندما ارتفع الحد الأدنى للأجور إلى 2,684 ليرة سورية شهريا عام 2002، كان 5.8 بالمئة فقط من العاملين بدوام كامل في القطاع الخاص يتقاضون أقل من هذا المبلغ. وقد زاد الالتزام في عام 2003، غير أن البيانات حول الأجور لم تجمع في مسح ذلك العام.

الجدول 1 يقدم معلومات فقط حول المستويات الدنيا للأجور للعمال غير المهرة. إلا أن الحكومة السورية تضع أيضا مستويات مختلفة من الأجور للمهن المختلفة والمناطق الجغرافية المختلفة. وهكذا فإن كل عملية توزيع للأجور قد تتأثر بزيادة الحد الأدنى للأجور.

الجدول 2: توزيع الأجور الشهرية بالنسبة للموظفين بدوام كامل في القطاع الخاص

2002 %	2001 %	
1.6	2.6	أقل من 1,700 ل.س
2.2	4.8	2,200-1,800 ل.س
1.8	3.8	2,600-2,300 ل.س
6.4	12.2	3,400-2,700 ل.س
4.4	5.6	3,900-3,500 ل.س
11.5	17.7	4,400-4,000 ل.س
72.1	53.3	4,500 ل.س فما فوق

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (2003a و 2002a).



الشكل 14: الأجور الشهرية (بالليرة السورية) حسب التحصيل العلمي والقطاع (02/2001)

المصدر: حسابات المؤلفين استنادا إلى بيانات مدمجة من مسحى قوى العمل لعامي 2001 و 2002.

إن الحد الأدنى للأجور البالغ 3,500 ليرة سورية للعاملين بدوام كامل في القطاع الخاص يترجم إلى حوالي 2 دولار يوميا. وهذا أقل من عتبة الفقر الدولية البالغة 2 أورو للشخص في اليوم بالنسبة للعائلات التي فيها على الأقل شخص واحد غير عامل. ولذلك فالفقر مشكلة حقيقية في سورية. وبالفعل، يشير تقرير أصدره مؤخرا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أن معدلات الفقر في سورية، واستنادا إلى معيار دولارين أمريكيين يوميا، كانت حوالي 10.4 بالمئة في الفترة 2003/00. يستعمل التقرير مجموعة من خطوط الفقر التي تستند إلى أمريكي، ويقدر استنادا إلى ذلك بأن معدل الفقر هو أمريكي، ويقدر استنادا إلى ذلك بأن معدل الفقر هو المتحدة الإنمائي، 2005).

القواعد الناظمة لسوق العمل

يخضع العاملون في سورية إلى عدد من قوانين العمل، التي تتعامل بشكل منفصل مع موظفي القطاع العام والقطاع الخاص. لكن العديد من قوانين العمل يتم الالتفاف عليها أو تجاهلها في القطاع الخاص غير المنظم. على سبيل المثال، فإن أحد أسباب عدم تسجيل شركة لدى الحكومة هو تجنب دفع رسوم الضمان الاجتماعي. وتجري العديد من العمليات خارج النظام الذي تسيطر عليه الحكومة.

إن صرف العاملين من الخدمة يمكن أن يكون عملية حافلة بالمشاكل. من الناحية الرسمية، يجب أن يتم تشكيل لجنة لشؤون صرف العاملين تقرر

بشأن عمليات الصرف، وفيها ممثلين عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والمحافظة والنقابة في المدينة التي يعمل فيها الموظف (المكتب المركزي للإحصاء، 2003ه). ومن أجل تجنب العمليات البيروقر اطية، يلجأ العديد من أصحاب العمل في القطاع الخاص إلى تقديم مبلغ مالي للعاملين المفصولين من الخدمة أو جعل المتقدمين للعمل لديهم يوقعون كتب استقالة قبل توقيعهم لعقود التوظيف. رغم ذلك، يمكن أن يتقدم الموظفون إلى لجنة الصرف من الخدمة، وبالتالي فإن عمليات الصرف نادرة. وبالفعل، فإن النسبة القليلة من العاملين ممن لديهم خبرة سابقة تشير إلى أن معظم العاملين لا يتم صرفهم من الخدمة بعد أن يتم توظيفهم من قبل شركة ما.

وقد يكون لهذا النظام تبعات غير متوقعة؛ ففي حين تطلب شركات القطاع الخاص من موظفيها توقيع كتب استقالة غير مؤرخة في بداية توظيفهم، ظاهريا لتسهيل عملية الصرف من الخدمة، فإن العديد من الشركات تستعمل كتب الاستقالة هذه عند إصابة العامل خلال العمل لإثبات أن العامل لم يكن موظفا في الشركة عند إصابته. وهكذا، وفي حين أن من حق العاملين في سورية تلقي تعويض إصابة، فإن العديد منهم في الواقع لا يتلقون هذا التعويض. وإذ أدركت الحكومة السورية بأن قانون العمل الحالي لا يعمل كما يفترض أن يعمل وأنه العمل ماليا بإصلاح هذا القانون وتقليص القيود والإجراءات المتبعة عند الصرف من الخدمة.

سياسات مكافحة البطالة

لقد جعلت الحكومة السورية من قضايا التوظيف أولوية لها و شرعت في مجهود مكثف لجمع البيانات المتعلقة بسوق العمل، بما في ذلك إجراء مسوح سنوية لقوى العمل. إضافة إلى ذلك، تقوم الحكومة السورية بإجراء إصلاحات على القوانين والأنظمة لتسهل على القطاع الخاص الاستثمار وتوسيع نشاطاته في البلاد. وإذا نجحت هذه القوانين، فإنها ستساعد على زيادة الطلب على العمالة والحد من البطالة.

قامت الحكومة السورية بتأسيس هيئة مكافحة البطالة بهدف إنفاق 1 مليار دولار أمريكي على

نشاطات خلق فرص العمل بين عامي 2002 و 2007. ويتمثل النشاط الرئيسي للهيئة في تقديم قروض صغيرة (بين 2,000 دولار أمريكي و 60,000 دولار أمريكي) للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، التي يتم اختيار ها على أساس در اسات جدوى اقتصادية، وقروض أسرية (أقل من 2,000 دولار أمريكي) للأسر ذات الدخول المنخفضة. ولدى الهيئة أيضا برنامج أشغال عامة وإسكان لتوفير عمالة مؤقتة ودائمة في نفس الوقت الذي تحسن فيه البنية التحتية والأحوال المعيشية. وأخيرا، تقدم الهيئة التمويل لتدريب العمال غير الموظفين؛ وبعد التدريب، يتم الترتيب لعمل العمال في القطاع الخاص أو أنهم يتقدمون لقروض من خلال هيئة مكافحة البطالة.

4

يمكن النظر إلى التعليم والتدريب إما كسلعة استهلاكية تمولها الأموال العامة، أو كاستثمار يقدم عائدات اقتصادية واجتماعية على المستويين الفردي والاجتماعي. في السنوات الأخيرة، تم تخصيص بعض الاستثمارات من أجل تحسين قدرات نظام التعليم والتدريب، غير أن هناك قدرا متزايدا من الأدلة على أن عائدات هذه الاستثمارات مخيبة للأمال بسبب الظروف غير المواتية في سوق العمل.

1.4 تاركو المدارس، والبطالة والانتقال من التعليم إلى العمل

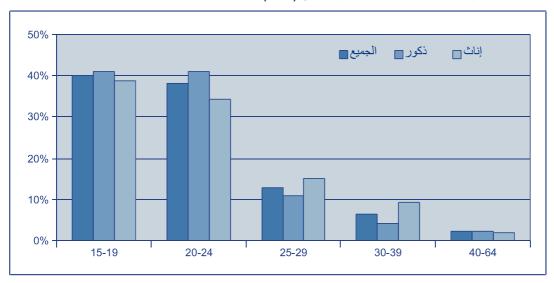
إن البطالة في سورية هي مشكلة تتعلق بالداخلين البي سوق العمل، وتؤثر بشكل أساسي على الشباب من الشباب في عام 2002، كان العاملون الشباب من الفئة العمرية 15-24 يمثلون 80 بالمئة من عدد العاطلين بين السكان (أنظر الشكل 15). ويتساوى في هذا الوضع الذكور والإناث. إلا أن عددا أكبر من العاملات الإناث من الفئة العمرية 25-32 كن عاطلات بالمقارنة مع الذكور، ربما لأن هناك عاطلات بالمقارنة مع الذكور، ربما لأن هناك

احتمالا أكبر بالنسبة للنساء للخروج والعودة إلى قوى العمل لأسباب أسرية.

في سورية، لا تنخفض معدلات البطالة بين العاملين ذوي المستويات الأعلى من التحصيل العامي، باستثناء المستويات الأعلى من التحصيل ومستوى الجامعي بالنسبة للذكور ومستوى الجامعات والمعاهد المتوسطة بالنسبة للإناث (أنظر الشكل 16). وفي غياب شبكة أمان اجتماعي عامة، فإن معظم العاملين دون أي تحصيل علمي أو ذوي التحصيل العلمي الأساسي ليس لديهم أي خيار سوى قبول وظائف ذات أجور متدنية في القطاع الخاص. وفي الجهة الأخرى من الطيف، يفضل بعض الشباب المتعلم انتظار وظائف في القطاع المنظم أو العام تقدم أجورا أفضل ومزايا غير أجرية أكثر كرما.

إن المعدلات المنخفضة للبطالة بين خريجي الجامعات، بالنسبة للرجال والنساء، مشجعة لكن يجب أن يتم تقييمها بحذر، لأن هناك الكثير من الأدلة على أن العديد منهم يعملون في وظائف لا تتطلب مهارات جامعية، وثانيا لأن العديد من الخريجين السوريين يهاجرون للعمل في الخارج في وظائف غير متوفرة في سورية. إن المعدلات

الشكل 15: نسبة العاطلين عن العمل حسب العمر (2002)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (2003a).

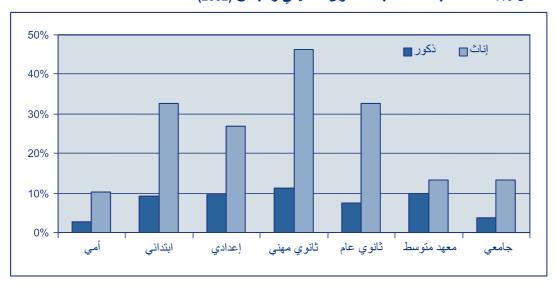
المرتفعة للبطالة بين خريجي مدارس التعليم المهني، وخصوصا بين الإناث، يجب أن تكون مدعاة قلق كبير مما يوضح مشكلة الاستعمال غير الكفي والفعال للعمالة المتعلمة على مستوى سوق الشغل.

تعاني النساء من معدلات بطالة أعلى من الرجال في كل المستويات التعليمية (أنظر الشكل 16)، هذا يشير إلى أن نسبة أكبر من النساء يتركن عملهن أو أن عليهن الانتظار لوقت أطول كي يجدن عملا، باستثناء خريجات المعاهد المتوسطة. معظم الدارسات في المعاهد المتوسطة يتخرجن من

معاهد المهن التعليمية والصحية حيث يكون الانتقال من التعليم إلى الوظيفة في القطاع العام أكثر يسرا.

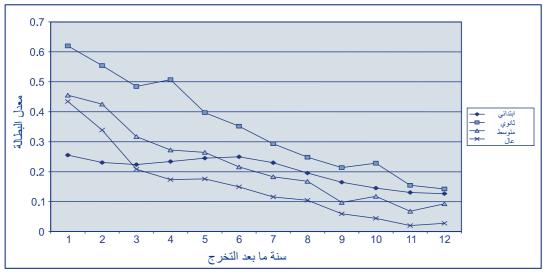
إن تحليل معدلات البطالة حسب السنة التي بعد السنة المتوقعة للتخرج يظهر أنها تنخفض بسرعة مع ازدياد العمر، وخصوصا بالنسبة لخريجي الجامعات. ينخفض معدل البطالة إلى 20 بالمئة خلال ثلاث سنوات بعد التخرج بالنسبة لخريجي المعاهد المتوسطة، وعشر سنوات بالنسبة للمدارس الثانوية (أنظر الشكل 17).

الشكل 16: معدلات البطالة، حسب المستوى التعليمي والجنس (2002)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (2003a).

الشكل 17: معدل البطالة حسب السنة التي تأتي بعد التخرج



المصدر". حسابات المؤلفين باستعمال بيانات من مسوح قوى العمل لعامي 2001 و 2002. ملاحظة: هذا الشكل بيرز مستوى البطالة للأفراد في مختلف الأعمار بعد الحصول على شهادة علمية حيث وقع استعمال الفئة العمرية 15 سنة بالنسبة لخريجي المدارس الابتدائية 18 سنة لخريجي المعاهد الثانوية 20 عام لخريجي المعاهد المتوسطة و 23 عام لخريجي الجامعات.

العديد من العاطلين عن العمل ينتظرون وظائف في القطاع العام، حيث تنخفض فترة الانتظار باز دياد مستوى التحصيل العلمي. وفي نموذج القطاع العام هذا، تستند قرارات التوظيف على ترتيب طالب الوظيفة في دور سوق العمل، وحيث يتحدد مكان الشخص في الدور بمستوى تحصيله العلمي. ونتيجة لذلك هناك سعي دائم لتحسين التحصيل العلمي، ليس بالضرورة بحثا عن أجور أفضل، بل لأن هناك فرصا أكبر في الحصول على الوظيفة ولأن مدة الانتظار تصبح أقصر،

2.4

تتمثل مبررات تطوير مسار فني مهني قوي داخل التعليم الثانوي في أن الحاصلين على شهادات التعليم والتدريب المهني أكثر قابلية للتوظيف من حاملي شهادات التعليم الثانوي. وهذا صحيح بالنسبة لسورية، غير أنه يمثل جزءا من المسألة. إن نسبة الموظفين من حملة الشهادة الثانوية المهنية بلي عدد السكان الذين في سن العمل أعلى منه بالنسبة إلى ذوي التحصيل العملي الأقل، وخصوصا بالنسبة للإناث، وهي بالفعل أعلى من نسبة حاملي الشهادة الثانوية العامة. إلا أن حاملي شهادة الثانوية العامة لديهم احتمال أكبر في إكمال تعليمهم والحصول على مؤهلات تعليمية أعلى، ومستويات التوظيف بين حاملي شهادات التعليم ومستويات التوظيف بين حاملي شهادات التعليم ومستويات التوظيف بين حاملي شهادات التعليم

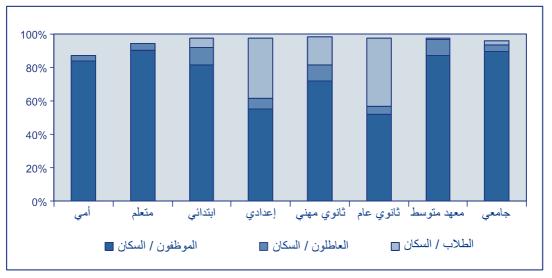
الثانوي المهني من جهتها تبقى أقل بكثير من حملة شهادات المعاهد المتوسطة والجامعات، وخصوصا بالنسبة للإناث (أنظر الشكل 18 والشكل 19).

ويتمثل أحد المصادر الأخرى للقلق في الوجود المحدود لحاملي شهادات التعليم الثانوي المهني في سوق العمل السورية. طبقا لمسح قوة العمل لعام 2002، كان هناك 81,000 من هؤلاء (1.7 بالمئة من إجمالي القوة العاملة). ولا تنسجم هذه الأرقام مع النسبة المرتفعة لحاملي الشهادة الإعدادية المسجلين في المدارس الثانوية. وهذا يعكس الكفاية الداخلية المنخفضة لمدارس التعليم والتدريب المهنى الثانوية، والمتمثلة في ارتفاع عدد المسجلين، وارتفاع نسبة التسرب وانخفاض معدلات التخرج. وقد يكون هناك سبب آخر هو أن نسبة كبيرة من حاملي شهادات التعليم والتدريب الثانوي المهنى يتابعون دراستهم في المعاهد المتوسطة، إما لأن شهاداتهم غير معترف بها من قبل أصحاب العمل ذوى العلاقة، أو لأن ذلك يزيد من فرص حصولهم على وظائف أفضل.

على أي حال فإن هذه الأرقام تلقي بعض الشكوك على الوجود والمصداقية الفعلية لشهادات التعليم والتدريب الثانوي المهني والتي لا يبدو أنها تعتبر نقاط دخول هامة إلى سوق العمل السورية.

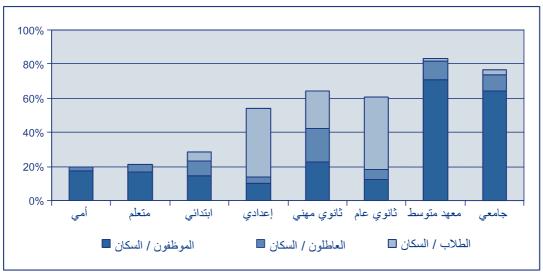
وفي السنوات الأخيرة قامت وزارة التربية بجهود هامة لتحسين جودة وملائمة التعليم الفني الثانوي، مثل:

الشكل 18: وضع التوظيف حسب التحصيل العلمي، الذكور 15-46 (2002)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (2003a).

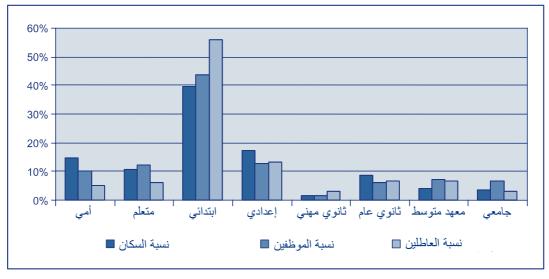
الشكل 19: وضع التوظيف حسب التحصيل العلمي، الإناث 15-64 (2002)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (2003a).

- تخفيف نسبة الطلاب الداخلين إلى التعليم والتدريب المهني من 70 بالمئة من خريجي المدارس الإعدادية إلى 40 بالمئة خلال السنوات الخمس الماضية، وذلك للحد من اكتظاظ المدارس الثانوية المهنية وتحسين الجودة. في سورية، كما في غيرها من البلدان، يعتبر مسار التعليم والتدريب المهني خيارا من الدرجة الثانية لخريجي المدارس الإعدادية الذين لم يحصلوا على درجات مرتفعة بما يكفي لدخولهم التعليم الثانوي العام. وقد تم تحقيق التغيير المذكور أعلاه في نسبة التعليم الثانوي العام. التعليم الثانوي العام. التعليم الثانوي العام التعليم والتدريب
- المهني بتخفيض الدرجات المطلوبة لدخول التعليم الثانوي العام؛
- زيادة حجم التدريب الذي يتم في الشركات من
 خلال تشجيع مدارس التعليم والتدريب المهني
 التي تعتمد ترتيبات النظام المزدوج؛
 - إحداث دورات تدريبية جديدة على مهارات رفيعة في الكمبيوتر والالكترونيات حظيت باهتمام كبير من قبل خريجي المدارس الإعدادية.

يمكن لهذه الجهود أن تسهم كثيرا في زيادة قابلية حاملي شهادات التعليم والتدريب المهنى الثانوية



الشكل 20: النسبة الإجمالية للموظفين والعاطلين من السكان حسب التحصيل العلمي (2002)

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (2003a).

للتوظيف في سياق نمو التوظيف والطلب القوي على العمالة الماهرة، غير أنها ستثمر نتائج متفاوتة في سياق الحد من البطالة والبطالة المقنعة. وهناك مخاطر في أن شهادات التعليم والتدريب المهني لن يتم تقييمها من قبل أصحاب العمل على أساس القيمة الكامنة فيها، أو ألا تعطى أفضلية في التوظيف من قبل السلطات العامة مقارنة بشهادات التعليم الثانوي العام.

3.4

إن الفائض الدائم والمتزايد لعدد العاطلين، وأغلبهم من الشباب، من خريجي المدارس يسهم في تأسيس ممارسات مصطنعة ومتصلبة في ممارسات التوظيف في القطاعين العام والخاص. في القطاع العام، ينتظر خريجو المدارس دور هم للحصول على وظائف في الوزارات والشركات العامة، وتستند قرارات التعيين إلى الشهادات والدرجات المكتسبة وليس إلى التوافق بين متطلبات الوظيفة ومؤهلات طالبها.

في القطاع الخاص، تشجع الشركات على المبالغة في متطلباتها من المؤهلات وتضع عوائق مرتفعة بشكل مصطنع، مثل عدم قبول أي شخص لم يكمل امتحان الشهادة الثانوية، مما لا يشير إلى جودة التعليم المكتسب ولا إلى المكونات الفعلية للوظيفة أو الإنتاجية المتوقعة للعمالة. في سياق وجود فائض من العمالة المتعلمة، يلاحظ أن خريجي

الجامعات يحلون محل حاملي الشهادة الثانوية حتى في الأعمال الموسمية، وبالتالي تشجيع الطلاب على المحسول على شهادات تعليمية أعلى لزيادة فرصهم في الحصول على وظيفة. إن الطلاب وعائلاتهم يدركون تماما وضع الانتظار للحصول على وظيفة مما يطلق سباقا لا نهاية له للحصول على شهادات أعلى، ومما يؤدي إلى استيطان ما يسمى "مرض الشهادات".

وباختصار، فإن عدم وجود وظائف في القطاع المنظم لاستيعاب كل تاركي المدارس يترتب عليه عدة تبعات سيئة بالنسبة لنظام التعليم والتدريب:

- تجاهل مكونات وجودة وملاءمة الشهادات من قبل أصحاب العمل الذين يستعملون الشهادات (مع الدرجات) كطريقة لترتيب المتقدمين؛
- أن تصبح الشهادات التعليمية الأولى هي الشكل الوحيد لاكتساب المهارات، ويتم تجاهل كل الأشكال الأخرى للتدريب واكتساب الكفاءة من قبل أصحاب العمل والمجتمع بشكل عام؛
 - انتظار خريجي المدارس لعدد قليل من
 الوظائف يشجع اللجوء إلى الصلات العائلية
 والاجتماعية من أجل التقدم في دور الانتظار
 والحصول على الوظيفة.

كل هذه العوامل تمنع الاعتراف بالمؤهلات والكفاءات "الحقيقية" في توزيع المتعلمين في سوق العمل، مما يسهم في ضعف وانخفاض فعالية الاستثمار في التعليم.

4.**4**

هناك تفضيل قوي للوظيفة في القطاع العام في سائر شرائح المجتمع السوري. وقد تعزز ذلك من خلال الممارسة التي كانت سائدة في الماضي والمتمثلة في التزام الدولة بتعيين خريجي كليات جامعية معينة في القطاع العام (وزارات معينة)، بصرف النظر عما إذا كان هناك شواغر لوظائف تتوافق مع مؤهلات المتقدمين.

يصنف العاملون في القطاع العام السوري إلى خمس فئات محددة مركزيا من خلال الأنظمة الحكومية وسياسات التوظيف، والتي تربط بشكل صارم بين هذه التصنيفات والمستويات المطلوبة من التحصيل العلمي للمتقدمين. وبنية الأجور لا ترتبط بمكونات الوظيفة، بل بالمؤهلات التعليمية. لا يمكن لهذه الممارسة أن تضمن الأداء الوظيفي.

تقدر نسبة الموظفين الزائدين عن الحاجة بـ 30 بالمئة إلى 50 بالمئة من القوى العاملة (وحدة التحديث القطاعي والمؤسسي، 2005). وهناك كل أنواع القيود والتعقيدات التي تمنع الاستعمال الكفي والفعال للموظفين. إن ساعات العمل الفعلي القصيرة في وظائف القطاع العام تمثل ممارسة شائعة، مما يمكن العديد من العاملين في القطاع العام من العمل في وظيفة ثانية في القطاع الخاص المنظم أو غير المنظم، وهذه ظاهرة لا تسجل جديا في الإحصاءات الرسمية. يتخذ موظفو القطاع العام لأنفسهم وظائف ثانية لتحسين رواتبهم المنخفضة في القطاع العام. وهناك قبول اجتماعي كبير لهذه الظاهرة

الأجور في القطاع العام ليست مرتفعة، إلا أن المزايا غير الأجرية لا بأس بها. بعض هذه المزايا رسمي (ضمان العمل الدائم، ومزايا صحية وتقاعدية أفضل)، وبعضها غير رسمي، لكنها هامة رغم ذلك، مثل قصر ساعات العمل الفعلي وإمكانية اتخاذ وظيفة أخرى. البنية العامة للأجور مضغوطة بشكل كبير والتباينات في الأجور بين الأشخاص الذين يمتلكون مستويات تحصيل علمي مختلفة ضبقة.

إن الآثار السلبية لنموذج التوظيف في القطاع العام هذا لا يؤخذ دائما بعين الاعتبار في سياسات التوظيف وسوق العمل. أولا، إن الأجور المنخفضة والقيود على الأجور في القطاع العام تمنع إعطاء تعويضات ملائمة للموظفين الأكفاء الرئيسيين وتنعكس سلبا على الأداء والمعنويات.

ثانيا، يشجع العاملون في القطاع العام على البحث عن مكافآت مالية مجزية من خلال اتخاذ وظيفة أخرى في القطاع الخاص. والتبعات السلبية للاحتفاظ بأكثر من عمل على أداء سوق العمل على المستوى الكلي هي تبعات هائلة (وغير موثقة بشكل جيد). تلقي هذه الممارسات شكوكا جدية على إحصاءات العمالة الفعلية بالمقارنة بتلك على إحصاءات العمالة الفعلية بالمقارنة بتلك من الأشخاص لا يبلغون عن عملهم الثاني وهذا يقدم حافزا لخلق الوظائف في القطاع غير المنظم من الاقتصاد.

ثالثا، هذا الوضع لا يشجع الوزارات والشركات العامة على تبني ممارسات إدارة موارد بشرية كفية وفعالة. رابعا، رغم أن الرواتب منخفضة، فإن العدد الكبير لموظفي القطاع العام يسهم في ارتفاع كلفة العمالة، وهو وضع لا يمكن استمراره على المدى المتوسط والطويل، وخصوصا بعد انخفاض عائدات النفط. أخيرا، وعلى مستوى الاقتصاد الكلي، فإن هذا النموذج للتوظيف في القطاع العام هو أحد الأسباب الرئيسية لانخفاض إنتاجية العمالة، التي تنعكس في انخفاض الأجور.

إن نموذج الموارد البشرية السائد حاليا في القطاع العام والذي يتكون من ضمان العمل الدائم، والبطالة المقنعة التي تعني الاستعمال غير الفعال للموظفين، وساعات العمل الفعلي القصيرة، والأجور المنخفضة والمرتبطة بشهادات التحصيل العلمي بشكل متصلب لم يعد قابلا للعمل لاستيعاب الأعداد المتزايدة لتاركي المدارس، ناهيك عن معالجة البطالة الرسمية والمقنعة. وفي سياق يتميز بالصرف من الخدمة والترشيد في القطاع العام لتحسين إنتاجية العمالة، فإن النمط التقليدي للحياة المهنية بالنسبة لخريجي المدارس والقائل بمحاولة إيجاد وظيفة في القطاع العام أولا لم يعد مجديا.

يمكن سماع الانتقادات لجودة التعليم والتدريب في سورية في كل مكان في القطاع الخاص. أصبح من الشائع الاستهزاء بجودة الخريجين الجامعيين، حتى أولئك الحاصلين على شهادات في فروع ذات تراث في الجودة العالية، مثل الهندسة. وتطلق هذه الانتقادات أحيانا بقدر كبير من التعميم بحيث يتساءل المرء كيف يهاجر العديد من الخريجين السوريين بسهولة وينجحون في الخارج. ويخضع التعليم والتدريب المهني لنفس التقييمات القاسية، باستثناء النظام المزدوج. تشكو الشركات بأن عليها

في القطاع العام، يصنف المتقدمون حسب مؤهلاتهم التعليمية. إن غياب بيئة العمل الايجابية، والحوافز على الأداء، إضافة إلى الرواتب المنخفضة تمنع التقييم العقلاني لأداء الخريجين وتاركي المدارس. ويخلط النقاد بين الجودة الكامنة في التعليم مع بيئة العمل غير الملائمة التي يعمل فيها الموظفون.

أن تقوم بكل التدريب بنفسها.

إن الانتقادات الواردة أعلاه نمطية إلى حد لا يمكن استعمالها لغايات وضع السياسات التعليمية. وهي

تظهر ببساطة أنه لم يجر حتى الأن في سورية نقاش عام حول جودة التعليم والتدريب. ويصعب بالفعل تقييم جودة التعليم عندما يهيمن على سوق العمل فائض كبير من العمالة، والقيود من كل نوع، وحيث "المهم هو من تعرف لا ما تعرف".

رغم الظروف غير الملائمة السائدة في سوق العمل والموصوفة أعلاه، فإن وزارتي التربية والتعليم العالي تعترفان بوجود مشكلة جودة حقيقية، وأنهما مستعدتان لإطلاق وتنفيذ برامج ومبادرات تهدف إلى تحسين جودة وملاءمة التعليم في سورية. ونعرض لبعض هذه البرامج والمبادرات أدناه.

1.5

في عام 2003، شاركت سورية للمرة الأولى في دراسة دولية لقياس تحصيل الطلاب. أخذت عينة مكونة من حوالي 5,000 طالب في الصف الثامن، يبلغون الرابعة عشر من العمر تقريبا، ومسجلين في 130 مدرسة سورية، واختبرت في سياق دراسة

"اتجاهات في دراسة الرياضيات والعلوم"، أجريت تحت رعاية الجمعية الدولية لتقييم التحصيل التعليمي وأظهرت النتائج، والتي أبلغ عنها بشكل منفصل عن البلدان الأخرى، أن الدرجات التي حصل عليها الطلاب السوريون في الرياضيات والعلوم كانت منخفضة مقارنة بالمعايير الدولية، مما يؤكد على الجودة المنخفضة للتعليم الإعدادي في هذا المادة (اتجاهات في دراسة الرياضيات والعلوم 2003a

وقامت وزارة التربية بتصميم مشروع مدته خمس سنوات (2005–10) يهدف إلى تحسين جودة التعليم الأساسي. ويضم المشروع ثلاثة مكونات:
(1) تحسين جودة المدرسين وذلك برفع سوية التدريب وتوسيعه من سنتين ما بعد البكالوريا إلى أربع سنوات في كليات التربية؛ (2) تطوير مناهج جديدة "طبقا للمعايير الدولية"؛ (3) وإحداث مقررات لتكنولوجيا المعلومات في المدارس.

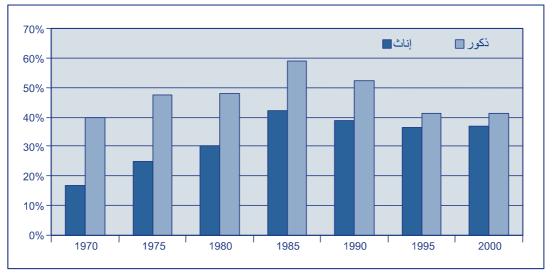
ويبدو أن الاتجاه الرئيسي للمشروع صحيح، إلا أن وزارة التربية تواجه صعوبات في صياغته على النحو الملائم. كما أن التكلفة لها أثر على ذلك، بالنظر إلى العدد الكبير من مدرسي المرحلة الإعدادية (أكثر من 205,000 عام 2003) والذين سيتلقون تدريبا جامعيا أطول. وسينتقل هؤلاء المدرسين من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى، مما سيترتب عليه زيادات في الرواتب، وبالتالي فإن الإنفاق على التعليم الإعدادي سيزداد طبقا لذلك.

2.5

يوزع الطلاب على التعليم الثانوي العام والفنى حسب درجاتهم في الامتحانات النهائية للمرحلة الإعدادية. وكما ذكرنا أعلاه، فإن سياسة وزارة التربية في السنوات الأخيرة كانت خفض نسبة الطلاب الذين ينهون المرحلة الإعدادية ويسجلون في التعليم والتدريب المهنى في محاولة لتحسين الجودة والملاءمة. أسهمت الاستراتيجية السابقة للحكومة السورية بزيادة تسجيل الطلاب في مدارس التعليم والتدريب المهنى في رفع معدلات التسرب من المدارس الثانوية وخفض معدلات التسجيل الصافية من 59 بالمئة للذكور و 42 للإناث في عام 1985 إلى حوالي 40 بالمئة للمجموعتين في عام 2000 (أنظر الشكل 21). إن الكفاية الداخلية المنخفضة للتعليم الثانوي موثقة جيدا في التقرير الوطني للتنمية البشرية 2005 (التقرير الوطني للتنمية البشرية 2005).

إن برنامج ميدا التابع للمفوضية الأوروبية "تحديث نظام التعليم والتدريب الفني والمهني" ويعتبر المبادرة الرئيسية التي اتخذتها السلطات حتى الآن لتحسين جودة وملاءمة التعليم والتدريب المهني في قطاعين، صناعة الملابس الجاهزة وصيانة المعدات الكهربائية والميكانيكية. تبلغ الكلفة الكلية للمشروع 25 مليون يورو يسهم الاتحاد الأوروبي بد12 مليونا منها. ويتوقع أن يبدأ التنفيذ في أيلول/سبتمبر 2005. وسيتكون البرنامج من ثلاثة نشاطات رئيسية.

الشكل 21: التسجيل الصافى في المدارس الثانوية حسب الجنس (1970-2000)



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية (2003).

³ برنامج المفوضية الأوروبية لتحديث نظام التعليم والتدريب الفني والمهني في الجمهورية العربية السورية، تقرير الجدوى، كانون الثاني 2004.

النشاط الأول (14.8 مليون يورو):

- تطوير 16 مؤسسة مختارة من مؤسسات التعليم والتدريب المهني في هذين القطاعين من خلال تطوير المناهج، وتقديم المعدات، وتدريب المدرسين، وزيادة مؤهلات مكون التدريب العملي، وتحسين إدارة مؤسسات التعليم والتدريب المهني، وتقديم خدمات المعلومات والإرشاد المهني؛
- مساعدة الشركات في التعبير عن حاجتها من المهارات وتلبية هذه الاحتياجات؛
 - دعم غرف التجارة والصناعة في إدارة وتدريب الموارد البشرية.

النشاط الثاني (1.9 مليون يورو):

■ دعم الحكومة السورية في تبني مقاربة شاملة لتطوير التعليم والتدريب المهني تكون ذروتها تأسيس معهد وطني لتطوير التعليم والتدريب المهني.

النشاط الثالث (1.15 مليون يورو):

- تطوير استراتيجية لسوق العمل وبناء القدرات في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل؛
 - تحسين قدرات خدمات التوظيف العامة.

ويمثل تعميم النظام المزدوج في التعليم والتدريب المهني خيارا آخر لزيادة الجودة لتحقيق توافق بين التدريب واحتياجات سوق العمل. غير أن توسيع النظام المزدوج في التعليم والتدريب المهني يعيقه عدد من العوامل المقيدة، وهي (1) توفر أماكن التدريب في الشركات في القطاع المعني، (2) من السعي إلى مزيد من التدريب من خلال المعاهد من السعي إلى مزيد من التدريب من خلال المعاهد المتوسطة. ولا يتوفر أي من هذه الظروف على نطاق واسع⁵. وتعتمد احتمالات تعميم النظام المزدوج بشكل كبير على احتمالات نعميم النظام في الصناعات المعنية وتوفر الوظائف ذات الأجور الملائمة بحيث لا يشجع الطلاب على السعي المحدول على مزيد من التدريب.

على النقيض من المدارس الثانوية الفنية، تتمتع المعاهد المتوسطة بدرجة كبيرة من المصداقية والمكانة بين الطلاب. وبما أنها تشكل قمة مسيرة التعليم والتدريب المهني، فهي ذات مصداقية لأنها انتقائية: في عام 2004، تمكن حوالي 97,000 حامل بكالوريا من الحصول على قبول من بين 134,000 متقدم. وتقوم وزارة التعليم العالي بتنظيم عملية الانتقاء. كما أن احتمال دخول بعض الخريجين إلى الجامعة، بعد السنة الثانية عادة، يمثل أحد العوامل الإيجابية الأخرى التي تزيل خاصية "الطريق المسدود" التي تطبع هذه المعاهد، رغم أن أقلية صغيرة جدا من الطلاب (3 بالمئة) يسمح لها بتجاوز هذا الحاجز.

3.5

تبدو المعاهد المتوسطة للوهلة الأولى أنها متواجدة بوضوح في سوق العمل السورية. رغم معدلات التسرب المرتفعة، كان حاملو شهادات المعاهد المتوسطة في القوى العاملة (330,000) أكثر من حاملي الشهادات الجامعية، (300,000). وقد يكون مرد ذلك إلى حقيقة أن خريجي الجامعات، وخصوصا في المجالات الرئيسية المتمثلة في الطب والهندسة، أكثر ميلا إلى العمل في الخارج من خريجي المعاهد المتوسطة. وتظهر الإحصاءات أن 81 بالمئة من خريجي المعاهد المتوسطة يوظفون في القطاع العام. ومن الطبيعي تماما أن يعمل الخريجون في المهن الصحية وتدريب المدرسين في القطاع العام.

وتوضح هذه الأرقام الاتجاه الكبير لدى خريجي المعاهد المتوسطة إلى السعي للحصول على وظائف برواتب في القطاع العام والنزعة القوية للامتناع عن السعي للحصول على وظائف في القطاع الخاص أو كعاملين مستقلين. ورغم أن كل معهد يحتفظ بملفات لكل طلابه، فليس هناك دراسات حاليا تتتبع أنماط المسيرات المهنية للخريجين. إلا أن هذا النمط "التقليدي" في التوظيف يظهر أن المعاهد غير مهيأة للتلاؤم مع الظروف الجديدة لسوق العمل والتي تم عرضها أعلاه. وأشار تحليلنا في القسم 2 أعلاه إلى أن أجور الخريجين الذكور من المعاهد المتوسطة

معهدین متوسطین تابعین لوزارة التعلیم العالی، ثلاثة معاهد متوسطة تابعة لوزارة التربیة، ثمان مدارس ثانویة مهنیة (وزارة التربیة)، وثلاثة مراکز تدریب مهنی (وزارة الصناعة).

التربية)، وثلاثة مراكز تدريب مهني (وزارة الصناعة). ⁵ في إحدى المدارس التي زارتها البعثة، كان أحد العوائق على التسجيل هو الافتقار إلى أماكن تدريب في قطاع الأنسجة ورفض السلطات التعليمية السماح للطلاب بالتسجيل في المعاهد المتوسطة بعد التخرج. ونتيجة لذلك لم تكن مرافق المدرسة تستعمل بالشكل الكافي.

الذين يعملون في القطاع الخاص لم تختلف كثيرا عن أجور أولئك الذين أكملوا الدراسة الثانوية، مما يشير إلى أن عائدات إكمال التدريب في المعهد المتوسط هي فعليا صفر. وكانت أجور خريجات المعاهد المتوسطة من الإناث أعلى بكثير من أجور الفتيات اللاتي يكملن الدراسة الثانوية فقط. وهذا يشير إلى أن التدريب الذي يتلقاه الذكور لا يحظى بالقيمة في القطاع الخاص، في حين أن التدريب الذي تتلقاه الإناث (اللاتي يتخصصن في مجالات تقنية مختلفة، مثل الصناعات النسيجية) يحظى بقيمة أكبر. إن توجيه الخريجين، الذكور على وجه الخصوص، إلى الوظائف الخاصة، والمشاريع الصغيرة والمتوسطة سيشكل التحدي الأكبر الذي سيواجه المعاهد المتوسطة في سوق العمل في السنوات القادمة.

يتم تطوير المناهج من خلال لجان متخصصة تضم ممثلين عن المعاهد ذات الصلة وممثلين عن القطاع الخاص. وتلتقي هذه اللجان بشكل منظم وترسل مقترحات من أجل التغيير. وثمة جهود تبذل حاليا لتحديد الاختصاصات الرئيسية، ولزيادة التدريب العملي، ورفع مستوى التدريب والمدرسين. وقد أعطيت بعض المعاهد المتوسطة مؤخرا الحق في فرض رسوم لا بأس بها على الطلاب والاحتفاظ بعائدات هذه الرسوم في ميز انياتها، مما يعطيها درجة محدودة من الاستقلال المالي. ثم أن التابعية المجزأة للمعاهد تشكل نقطة ضعف أخرى، فوزارة التعليم العالى مسؤولة عن 34 معهدا فقط من بين العدد الإجمالي للمعاهد وهو 121. معظم المعاهد الأخرى هي في مجال تدريب المدرسين ومهن الزراعة والصحة. هناك مجلس أعلى للمعاهد المتوسطة غير أن تفويضه غير واضح وليس هناك إطار للتعاون مع الشركاء الاجتماعيين.

4.5

هناك حوالي 245,000 طالب مسجلين في الجامعات الحكومية الأربع إضافة إلى أن حوالي 4,000 طالب يذهبون للدراسة في الخارج كل عام. ويقدر عدد الطلاب السوريين الذين يعيشون في الخارج ب 20,000 طالب، لكن لا أحد يعرف عدد أولئك الذين يعودون إلى سورية. إن الجودة المتدنية والإدارة البيروقراطية هما المصدران الأساسيان للقلق اللذان يسمعهما المرء بشكل متكرر. ويعزى العامل الأول إلى النسبة المرتفعة من أعضاء الهيئة التدريسية (حوالي 60 بالمئة) الذين حصلوا على

شهاداتهم في الجمهوريات السابقة للكتلة السوفيتية. ويتضح العامل الثاني من خلال عملية التوظيف الحافلة بالعوائق، والتي إذا أضيفت إلى الخوف من اتخاذ القرارات على كل مستويات الآلية الإدارية، تمنع الجامعات من إنفاق كل ميز انياتها الاستثمارية.

هناك قانون جديد قيد الإقرار يشجع الاستقلال الإداري والمالي للجامعات. وبموجب هذا القانون سيتم دفع علاوات للأساتذة المستحقين على شكل زيادات على الرواتب مقابل مهام محددة. وسيتم تحويل ميزانيات الجامعات مباشرة من وزارة المالية إلى الجامعات التي ستخول بالاحتفاظ بكل الموارد الإضافية التي تستطيع توليدها. كما يتم التخاذ خطوات لإنشاء هيئة اعتمادية وضمان جودة.

تتمثل الأولويات الأربع للتعليم الجامعي فيما يلي: سياسات القبول، الجودة، والملاءمة، والحاكمية. ومن أجل تنفيذ هذه الأولويات تم تحديد سلسلة من مجالات المشاريع تسعى وزارة التعليم العالي للحصول على مساعدة خارجية بشأنها (وزارة التعليم العالي، 2004). وقد تم مؤخرا إطلاق برنامج ممول من قبل الاتحاد الأوروبي هو "رفع مستوى نظام التعليم العالي في الجمهورية العربية السورية".

تظهر كل هذه المبادرات لتحسين نظام التعليم والتدريب أن السلطات التعليمية تحاول جاهدة أن تخطى نقاط ضعف هذا القطاع. غير أن فعالية هذه المبادرات ستبقى محدودة باعتبار ظروف سوق العمل الحالية. ما لم يتم إجراء إصلاحات على سوق العمل وسياسات تشجيع التوظيف، وما لم يتم تحقيق تقدم كبير في هذه المجالات، فإن فعالية الاستثمارات الإضافية في التعليم والتدريب ستكون محدودة. والأسوأ من ذلك هو الانطباع بأن جودة التعليم هي هدف باهظ الثمن وصعب التعليم مما سيزيد في شكوك الناس اتجاه التعليم.

5.**5**

في سورية، كما في العديد من البلدان الأخرى، تتعرض جودة التعليم الرسمي (أي التعليم المقدم من قبل المدارس والمؤسسات التابعة لوزارة التربية) للانتقاد على أرضية أن هذا التعليم "نظري أكثر مما ينبغي" و/أو أن "الذين يتخرجون من المدارس لا يعرفون كيف يفعلون الأشياء". ولحل

أن الدعم المقدم إلى خمسة معاهد متوسطة من قبل مشروع ميدا القادم يشكل خطوة أولى في الاتجاه الصحيح.

هذه المشكلة، أنشأت العديد من البلدان برامج تهدف الى تقديم فرص تدريب عملي لتاركي المدارس خلال الانتقال من المدرسة إلى العمل.

من المعتاد في سورية، أن يسجل تاركو المدارس لدى مكاتب التوظيف التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل من أجل الحصول على وظيفة في القطاع العام. و هذه المرحلة الانتقالية قد تدوم سنوات عديدة، حسب مستوى التحصيل العلمي. وحيث أن ممارسات التوظيف في القطاع العام تعتمد على شهادات التعليم الرسمي، فإن تاركي المدارس لا يشجعون على التسجيل في برامج التدريب العملي لتحسين فرصهم في الحصول على وظيفة. في القطاع الخاص، يلغى الاعتماد على العلاقات الشخصية أو العائلية للحصول على وظيفة أهمية التدريب العملي بوصفه الطريق الطبيعي لتحسين قابلية المتسربين عن المدارس. علاوة على ذلك، فإن مكاتب التوظيف ليست مؤهلة لإعطاء الباحثين عن العمل معلومات ذات مصداقية حول فرص العمل المتوفرة في القطاع الخاص. ونتيجة للسياسات الجديدة التي تتبناها الحكومة في القطاع العام، فإن فرص العمل في هذا القطاع ستتقلص في المستقبل ويجب أن يتم تشجيع تاركي المدارس للبحث عن عمل في القطاع الخاص من خلال التدريب العملي.

غير أن تقديم التدريب العملي خلال الفترة الانتقالية من المدرسة إلى العمل يبقى محدودا جدا في سورية. في عام 2003، بدأت هيئة مكافحة البطالة بتنفيذ برنامجين من هذا النوع (هيئة مكافحة البطالة، 2003).

- برنامج "التدريب من أجل التوظيف المضمون" مصمم لمساعدة الشباب المسجلين في مكاتب التوظيف على إيجاد عمل في شركات القطاع الخاص الكبيرة والمتوسطة. ودور هيئة مكافحة البطالة هو اختيار (بالتعاون مع وزارة التربية) وتدريب الشبان ومساعدتهم على إيجاد عمل في الشركات (الصناعية على الأغلب). وهكذا تعمل هيئة مكافحة البطالة كصلة وصل بين الباحثين عن عمل والشواغر المتوفرة.
- برنامج "التدريب المفيد" مصمم لتقديم دورات تدريبية قصيرة للمستفيدين من قروض هيئة مكافحة البطالة لمساعدتهم في تأسيس أعمالهم الخاصة
- وسيتم إطلاق برنامج ثالث يهدف إلى تدريب 30,000 من خريجي مدارس التعليم والتدريب المهنى على مهارات الكمبيوتر في عام 2005

من قبل هيئة مكافحة البطالة بالتعاون مع وزارة التربية والجمعية السورية للمعلوماتية.

إن تقييم مفصل لفعالية برامج هيئة مكافحة البطالة خلال الانتقال من المدرسة إلى العمل يقع خارج نطاق هذا التقرير. بشكل عام، فإن إدارة برامج من هذا النوع تنطوي على عدد من المشاكل حتى في البلدان التي تتوفر فيها أسواق عمل أفضل أداء مما هو موجود في سورية حيث أن عدد المستفيدين من هذه البرامج لازال قليلا. كما يمكن توسيع التدريب العملي المقدم والذي يستهدف الوظائف في القطاع الخاص خلال مرحلة الانتقال من المدرسة إلى العمل.

6.**5**

إن مرافق التعليم وتدريب الكبار وإعادة التدريب في سورية نادرة الوجود ومجزأة كثيرا. وهذه نتيجة مباشرة لسوق عمل تؤثر فيه البطالة بشكل كبير بالشباب حيث ضمان العمل الدائم للبالغين أكثر أهمية من الإدارة الفعالة للموارد البشرية. بالنسبة للأشخاص الذين يعملون في وظائف محمية (في القطاع العام)، أو الوظائف المكتسبة من خلال المعارف العائلية والاجتماعية (في القطاع الخاص)، فإن تغيير الوظائف بغرض تطوير الحياة المهنية هو خيار غير شائع وبالتالي فإن فرص التعليم والتدريب المصممة للمساعدة في هذه العملية هي ببساطة عملية نافلة. في سوق عمل تهيمن عليه شهادات التحصيل العلمي التي يوظف المرء على أساسها و "الوظيفة الدائمة"، ليس هناك مبرر لتطوير مرافق تعليم وتدريب مستمر مفتوحة للجميع وتؤدي إلى أشكال بديلة من اكتساب المهارات.

وحيث أن القوى العاملة في سورية ستكبر سنا خلال العقدين القادمين، وسيتراجع عدد العاملين في القطاع العام، فهناك احتمال حقيقي في أن تبدأ نسبة الكبار بين العاطلين عن العمل بالارتفاع. وبالتالي فإن الطلب على التعليم المستمر وخدمات تدريب الكبار سيرتفع أيضا. وتحسن الحكومة السورية صنعا إذا أعدت لهذا الاحتمال.

في القطاع العام، من المعتاد أن تدير الوزارات منشآتها التدريبية وأن تقدم في الغالب تدريبا فنيا للموظفين الإداريين الصغار. وتتم الاستجابة لاحتياجات التدريب في شركات القطاع العام من قبل شبكة من مراكز التدريب المهني تديرها وزارة الصناعة ووزارة الإنشاء والتعمير. والدورات التدريبية المقدمة في هذه المراكز هي دورات

قصيرة (تسعة أشهر كحد أقصى) ولا تؤدي إلى مؤهلات تدريب رسمية. ولا تقتح أي من هذه المنشآت أبوابها للعاملين أو الباحثين عن عمل في القطاع الخاص وللبالغين العاطلين عن العمل وممن يحاولون تحسين مهاراتهم أو تغيير وظائفهم.

ولا يبدو أن هذه الترتببات المؤسساتية ذات فعالية. في الواقع فإنها تحفل بنقاط الضعف.

- في القطاع العام، يمنع تعدد مسؤوليات الوزارات الموجودة عن هذه المراكز تطوير سياسات تدريب متماسكة وفعالة. أن منشآت التدريب لا تستعمل بشكل فعال، ويصبح بناء الاقتصادات الكبرى مستحيلا وتكثر الخدمات المكررة؛
- وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، المسؤولة عن شبكة مكاتب التوظيف، ليست لديها منشآت تدريب خاصة بها أو شبكات تدريب ترتبط بها. وفي سياق تطوير استراتيجية تنموية تؤكد على التوظيف في القطاع الخاص، فإن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل غير مؤهلة للعب دورها الطبيعي في تيسير حركة العمالة في سوق عمل جيد الأداء، والاستجابة إلى احتياجات القطاع الخاص في مجال العمالة؛
- التعليم المستمر أو التدريب من أجل العمل في القطاع الخاص غير موجود. والشركات التي تستقدم تقنيات جديدة ليست لديها المنشآت الكافية التي يمكن أن ترسل إليها عمالها من أجل التدريب القصير الأجل وإعادة التدريب. والأسوأ من ذلك أن هذه الشركات شديدة الانتقاد لمنشآت القطاع العام. تلجأ الشركات الأكبر إلى تطوير برامجها الخاصة لتدريب العاملين فيها خلال العمل، في حين أن الشركات الأصغر عليها أن توازن بين مزايا الستعمال التقنيات الحديثة وكلفة التدريب؛

- التعليم والتدريب الذي يستهدف أولئك الذين سيعملون لحسابهم يقتصر على البرنامج الجديد التدريب المفيد الذي تديره هيئة مكافحة البطالة؛
- في غياب التعليم والتدريب المستمر، يقتصر تقديم التعليم والتدريب المهني على برامج الثلاث سنوات المقدمة في المدارس والتي تؤدي في النهاية إلى شهادات تقليدية (من وزارتي التربية والتعليم العالي) وهي الطريقة الوحيدة لتقييم كفاءات ومهارات الشباب. يجب تطوير دورات تدريبية بديلة أقصر وأكثر ملاءمة للاحتياجات المحددة للقطاع الخاص وتؤدي إلى أنماط بديلة من اكتساب مؤهلات معترف بها في سوق العمل.

إن الترتيبات المؤسساتية الحالية فيما يتعلق بتقديم التعليم والتدريب المستمر غير ملائمة لدعم نموذج تنمية جديد يؤكد على التقدم المحرز في الإنتاجية من خلال مرونة العمالة والاستخدام الكفي والفعال لها. يجب أن يتم تصميم سياسات تعليم وتدريب مستمر لتسهيل الانتقال من سوق عمل "إداري" تحكمه ضوابط وقيود كثيرة إلى سوق عمل أكثر كفاية يتجه نحو تشجيع الاستعمال الفعال للموارد البشرية في القطاعين العام والخاص، ويجب تصميم هذه السياسات طبقا للمبادئ التالية:

- يجب أن تكون فرص التعليم والتدريب المستمر مفتوحة على مصراعيها للشباب والكبار سواء كانوا يعلمون في القطاع العام أو الخاص؛
- يجب أن تعمم هذه الفرص أو لا للاستجابة إلى
 احتياجات المشاريع الصغيرة والمتوسطة
 والذين يعملون لحسابهم؛
- يجب أن تشجع أنماط جديدة من اكتساب المهارات تؤدي إلى مؤهلات وشهادات مهنية بديلة تكمل الشهادات التقليدية.



يجب أن تعطى سياسة التوظيف الفعالة والمبادرة أولوية في الخطة الخمسية القادمة (2006-10). وفي هذا الإطار الإجمالي، فإن مقترحات السياسات التالية تهدف إلى معالجة بعض أكثر القضايا إشكالية لتحقيق الحد الأقصى من الفعالية الاحتماعية للاستثمار في التعليم والتدريب.

تهدف المقترحات الثلاثة الأولى إلى تحسين وضع سوق العمل في سورية من خلال (1) ترشيد القطاع العام، (2) توجيه الاستثمارات إلى توليد العمالة في القطاع الخاص. يجب أن تكون سياسات التوظيف التي تؤدي إلى إيجاد وظائف تحتاج إلى مهارات في القطاع الخاص هي الهدف الرئيسي للاستراتيجية الاقتصادية للبلاد.

المقترحات الثلاث الأخيرة مصممة لتكييف نظام التعليم والتدريب مع سياسة التوظيف النشطة والمبادرة هذه. يجب أن يكون المبدأ المرشد في صياغة مقترحات السياسة التعليمية هو تحسين جودتها وملاءمتها للتوظيف في القطاع الخاص.

وتشتمل كل المقترحات على مكون هام للتطوير المؤسساتي. وهي تنسجم مع نمط التنمية الجديد في

سورية حيث ينظر إلى زيادة القدرات على أنها مشكلة أقل إلحاحا من معالجة المشاكل الإدارية والتنظيمية التي تعيق تحقيق استفادة أفضل من قوى العمل ونموا اقتصاديا أكبر.

المقترح الأول: إصلاح سياسات الموارد البشرية في القطاع العام

تم مؤخرا إلغاء الالتزام بتعيين خريجي بعض معاهد التعليم العالي. وهذه خطوة في الاتجاه الصحيح، غير أن الوزارات والشركات العامة يجب أن تشجع على تبني سياسات صرف من الخدمة تهدف إلى تخفيض عدد الموظفين الذين لا حاجة لهم وتحقيق استفادة أكبر من القوى العاملة هذه السياسات مع زيادات واضحة على الرواتب من أجل الاحتفاظ بأفضل الموظفين آ. ويجب أن يكون المبدأ المرشد هنا هو "عاملون في القطاع يكون المبدأ المرشد هنا هو "عاملون في القطاع العام أقل عددا، يستفاد منهم بشكل أفضل، يأخذون رواتب أعلى ولديهم حوافز أكثر للعمل".

خلال السنة الأولى من الخطة الخمسية، ينبغي على كل وزارة أو شركة قطاع عام أن تعد خطة تطوير

⁷ تقترح حاليا حوافز مالية لأساتذة الجامعات الذين يقومون بمهام محددة.

موارد بشرية تهدف إلى تحسين أداء الموظفين ومعالجة المشاكل التنظيمية مثل زيادة الموظفين عن الحاجة، قصر ساعات العمل الفعلي، بنية رواتب غير ملائمة لتحفيز الموظفين، والمحافظة على الموظفين ذوي الكفاءات الجيدة. يظهر التقرير التشخيصي لوحدة التحديث القطاعي والمؤسسي فيما يتعلق بوزارة المالية، وهيئة تخطيط الدولة، ووزارة الاقتصاد والتجارة أن "ما يجب فعله هو تحقيق أداء أفضل وأسرع وبكلفة أقل واستجابة وكفاءة أكبر" (وحدة التحديث القطاعي والمؤسسي، 2005). ويجب أن تتبنى كل الوزارات وشركات القطاع العام هذه المقاربة.

يمكن وضع حوافز وروادع مالية (مكافآت وعقوبات ترتبط بالميزانيات السنوية) من أجل تشجيع تنفيذ هذه الخطط من قبل الوزارات خلال الأعوام 2007–10.

المزايا: يتوقع من هذا المقترح أن

- (1) يحسن الاستفادة من القوى العاملة في القطاع العام،
 - (2) يمهد الطريق لتحديث الإدارة العامة في سورية،
 - (3) يحدد القدرات لتوجيهها باتجاه القطاع الخاص،
 - (4) يقلص نفقات الإدارة العامة.

المقترح الثاني: تشجيع التوظيف في القطاع الخاص

يتوقع أن يلعب القطاع الخاص دورا أساسيا في استيعاب العاملين الجدد خلال السنوات القليلة القادمة. وبالتالي هناك حاجة لتبني سياسات تدعم تطوير ونمو القطاع الخاص. قامت الحكومة السورية في السنوات الأخيرة بالكثير من أجل خلق بيئة عمل أكثر صحية: سمح للمصارف الخاصة بالعمل، أصبحت أسعار الصرف الرسمية قريبة من أسعار الصرف الدولية، أزيلت العقبات التي تعيق دخول معظم الصناعات إلى السوق، ويتم النظر في إنشاء مراكز النافذة الواحدة، ويتم إصلاح قوانين العمل الوطنية. ولا زال هناك الكثير مما يمكن القيام به.

على الحكومة أن تنظر بجدية في إزالة العوائق المتبقية على دخول الصناعات، وخصوصا صناعات المياه المعبأة، والسجاد، والصوف، والقطن. إضافة إلى ذلك، على الحكومة أن تلغي تدريجيا كافة أشكال الدعم المباشر وغير المباشر

لمشاريع القطاع العام كي يتمكن القطاع الخاص من التنافس على قدم المساواة.

يجب أن تواجه الشركات المسجلة بموجب القانون 21 والشركات الطالبة للإعفاءات بموجب القانون رقم 10 متطلبات يجب قديمها واضحة ومعقولة و يجب أن تمتنع الهيئات المرخصة عن فرض شروط إضافية خلال عملية الترخيص، باستثناء الظروف الخاصة جدا، مثل المشاريع ذات الأثر البيئي. كما ينبغي تبسيط نظام الضرائب التجارية وجعله أكثر شفافية وأقل اعتباطية. يمكن لهذه الإصلاحات في الواقع أن تزيد من عائدات الضرائب بتشجيع مزيد من الالتزام.

على الحكومة أن تستمر في إصلاح قوانين العمل في البلاد. يجب أن تتم مراجعة قدرة شركات القطاع الخاص على صرف العاملين فيها من الخدمة بهدف زيادة عدد الموظفين العاملين بعقود دائمة. وفي نفس الوقت، لابد من تطوير شبكات أمان ملائمة، مثل أنظمة التامين ضد البطالة.

المزايا: ستسهم هذه المقترحات في خلق بيئة عمل أكثر صحية وتقنع شركات القطاع الخاص بتوسيع نشاطات جديدة في البلاد. وسيؤدي هذا بدوره إلى توفير عدد أكبر وأفضل من الوظائف.

المقترح الثالث: تسهيل توفير الوظائف في الشركات الصغيرة

يجب أن يتم التركيز في سياسة التوظيف النشطة والمبادرة التي تركز على توفير الوظائف على الشركات الصغيرة التي تتطلب رأس مال استثماري محدود ولديها قدرة جيدة على توفير الوظائف. طبقا لبيانات وزارة الصناعة، فإن الشركات التي يقل عدد العاملين فيها عن تسعة أشخاص، والتي تسجل حاليا بموجب القانون 47 نتمتع بأقل رأس مال استثماري مقابل كل فرصة عمل توفرها، وهي تمثل 60 بالمئة من العمالة الكلية في القطاع الخاص المنظم (أنظر الشكل 13 أعلاه). يجب أن تستفيد هذه الشركات من إجراءات تسجيل مبسطة وإمكانية الحصول على قروض للبدء بمشاريعها.

إن إزالة كافة العوائق من عملية التسجيل المطلوبة من هذه الشركات هو شرط ضروري. يجب أن يكون التسجيل بسيطا، مرة كل 5 سنوات، ويهدف إلى إعطاء كل شركة صغيرة رقم ضمان اجتماعي وضريبي. ولا يجب أن يرتبط ذلك "بالزيارات" و "التفويضات"، التي تقوم بها السلطات العامة

باستثناء سلطات الضمان الاجتماعي والسلطات الضريبية.

إن الشركات الصغيرة في القطاع الخاص غير المنظم هي بشكل خاص مصدر واعد لنمو التوظيف، هذا لأنها تتعمد أن تبقى صغيرة كي لا تلفت انتباه الحكومة. يجب أن تشجع الشركات الصغيرة في القطاع الخاص غير المنظم على التسجيل وذلك بتحسين بيئة العمل (أي تبني مقترحات السياسات أعلاه) وتوفير قروض صغيرة لإطلاق المشاريع؛ البناء على الخبرات التي راكمتها هيئة مكافحة البطالة في إدارة مشروع القروض الصغيرة للشباب الباحثين عن عمل؛ ويجب تشجيع المصارف والمؤسسات المالية الأخرى على فتح "نافذة للأعمال الصغيرة"

المزايا: سيسهم هذا المقترح في توفير فرص العمل عن طريق

- (1) تحفيز خلق فرص عمل ذات كلفة منخفضة في الشركات الصغيرة،
- (2) و تشجيع الشركات غير المنظمة على التسجيل في القطاع المنظم وتجاوز ترددها في النمو.

المقترح الرابع: تطوير الأدوات المناسبة لتقييم الجودة في التعليم

في سورية، يتم تقييم أداء الطلاب حصرا بواسطة الامتحانات التي تجري على مستوى البلاد (1) في نهاية المرحلة الإعدادية أو السنة التاسعة، (2) نهاية المرحلة الثانوية بفرعيها العام والمهني (البكالوريا)، (3) عند إنهاء فترة السنتين في المعاهد المتوسطة وبوساطة الشهادات الجامعية. لقد كانت إعادة تقييم فعالية الإطار العملي للامتحانات خارج نطاق هذا التقرير، إلا أن هذه الامتحانات التي تتم في نهاية الدورة الدراسية غير كافية لمراقبة الأداء التعلمي للطلاب، ولتحديد نقاط الضعف في عملية التدريس والتعلم، واقتراح تغييرات أكاديمية ملائمة.

سورية بحاجة لتطوير الأدوات المناسبة لمراقبة وتحسين جودة وفعالية نظامها التعليمي على المستويين الفردي والمؤسسي.

إن جودة التعليم الإعدادي بالغة الأهمية من أجل تجربة التعلم في المراحل التالية من الحياة. فيما يتعلق بالإنجازات التي يحققها الطلاب في التعلم، فإن الطلاب السوريين ليسو في مستوى جيد مقارنة

بالمعايير الدولية. ومن منظور التعليم الإعدادي للتعليم، يجب إنشاء خدمة اختبارات وطنية في المواضيع الرئيسية من أجل توفير التقييمات الدورية لأداء الطلاب التعلمي خلال فترة التعليم الإعدادي. ويدعم هذا المقترح الهدف الذي وضعته وزارة التربية والمتمثل في تطوير مناهج جديدة تنسجم مع المعايير الدولية.

التعلم يتم في المدارس. وتظهر الأبحاث الدولية أن جودة المدارس تعتمد بشكل كبير على عدة متغيرات ذات طبيعة مؤسساتية (مثل القيادة في المدرسة، عمل المدرسين كفريق وجود مناخ إيجابي للتعلم) يمكن تقييمه فقط من خلال التقييم في المدارس نفسها. ويجب أن يجري التقييم المؤسساتي لعينة من المدارس الثانوية وفي فترات منتظمة.

المزايا: ستسهم هذه المقترحات في تحسين جودة التعليم من خلال

- (1) تشجيع نقاش عام أكثر موضوعية حول جودة التعليم في سورية،
- (2) مساعدة المدرسين والمربين السوريين على تحديد نقاط الضعف في عملية التدريس/التعلم وترجمة نقاط الضعف هذه إلى استثمارات إضافية،
 - (3) تحسين إدارة المدارس وتحديد العوامل الرئيسية التي تحسن أو تعيق التعلم داخل المدارس.

المقترح الخامس: تحسين ملاءمة التعليم والتدريب المهني من أجل القطاع الخاص

لن تتحقق كل المزايا المترتبة على مزيد من الاستثمار في جودة وملاءمة النظام التعليمي في سورية، وخصوصا التعليم والتدريب المهني، ما لم يكن هناك طلب ملائم على العمالة الماهرة. لقد أظهر هذا التقرير أن مكانة ووجود ومصداقية مسار التعليم والتدريب المهني (بالمقارنة مع مسار التعليم العام) لا زالت ضعيفة في أعين أصحاب العمل في القطاع الخاص. إن تعزيز وتحسين مسار التعليم والتدريب المهني، أي شهادات المعاهد المتوسطة وشهادات المدارس الثانوية الفنية وتقديم التدريب المستمر في قطاعات مختارة حيث يمكن للمرء أن يتوقع طلبا على العمالة الماهرة، يجب أن يكون المبدأ المرشد لسياسة التعليم والتدريب المهني في سورية.

وكى يكون التعليم المهنى أكثر فائدة للقطاع الخاص (سواء في التصور أو في الواقع) فهو بحاجة إلى (1) روابط أقوى مع القطاع الخاص (2) التأكد من تدريب الطلاب في مهن ملائمة. يمكن تحقيق الهدف الأول بمشاركة أقوى من قبل أصحاب الأعمال في القطاع الخاص في وضع السياسات على المستوى الوطنى، وإنشاء مجالس صناعات خاصة محلية تساعد في تقديم المشورة وتوجيه البرامج، وأيضا بواسطة إشراك أصحاب العمل في حاكمية ومراقبة المؤسسات التعليمية، على سبيل المثال من خلال مجالس المدارس. تشير تجربة سورية المحدودة في النظام المزدوج في التعليم والتدريب المهني أن خريجي هذه البرامج يستقبلون بشكل جيد في الشركات التي تدربهم وتوظفهم. إن تعزيز مدخلات القطاع الخاص في تطوير المناهج سيساعد على تحسين مكانة خريجي مدارس التعليم والتدريب المهنى في نظر القطاع

وسيتمثل الهدف الثاني في تأسيس نظام معلومات حول سوق العمل يمكن أن يساعد الحكومة السورية، والمحافظات، وإدارات مدارس التعليم والتدريب المهني، ومجالس الصناعات الخاصة على تحديد المهن ذات القدرة على استيعاب خريجي التعليم والتدريب المهني. ويجب أن يتم تقييم الطلب على العمالة على المستوى المحلي لضمان ملاءمته لسوق العمل المحلية.

المزايات سيؤدي هذا المقترح إلى

- (1) تعزيز مصداقية التعليم والتدريب المهني من خلال التعاون المتزايد بين السلطات الحكومية، وأصحاب العمل في القطاع الخاص ومقدمي التدريب،
- (2) ضمان تلقي طلاب التعليم والتدريب المهني للتدريب في مهن تمكنهم من إيجاد عمل عند التخرج.

المقترح السادس: دعم تطوير التعليم والتدريب المستمر

إن زيادة أهمية دور القطاع الخاص بالنسبة لتوظيف إضافة إلى تخفيض عدد العاملين في القطاع العام سيزيد من مرونة وحركة العمالة. ويمثل التعليم والتدريب المستمر إجراء مصاحبا ملائما لتسهيل ودعم تحقيق إمكانية أكبر لانتقال القوة العاملة بين القطاعين العام والخاص.

إضافة إلى ذلك، فإن الموجة الديمو غرافية التي تمت مناقشتها في هذا التقرير تنتقل بسرعة إلى منتصف الحياة المهنية، مما يرتب أعباء في سوق الشغل فيما يتعلق بالاستجابة إلى احتياجات العاملين في منتصف حياتهم المهنية. يمكن لنسبة بالارتفاع بين العاطلين عن العمل في المستقبل القريب جدا. وعلى الحكومة السورية أن تتخذ الإجراءات الملائمة لمواجهة هذا التطور المحتمل وأن تبدأ بإعداد سياسات وبرامج تستجيب لاحتياجات العاطلين الكبار، بما في ذلك تقديم برامج إعادة التدريب.

ويقترح تأسيس نظام لتمويل وتشجيع وتطوير فرص التعليم والتدريب المستمر للشباب والكبار الذين (1) يبحثون عن العمل في القطاع الخاص، (2) يؤسسون مشاريعهم المستقلة الخاصة، (3) والراغبين بالتدرب من جديد على أعمال جديدة بعد صرفهم من الخدمة.

المزايا: يتوقع من هذا المقترح

- (1) تنويع أشكال تقديم التعليم والتدريب المهني وذلك بتقديم دورات تدريبية قصيرة مصممة للاستجابة لاحتياجات القطاع الخاص،
- (2) تسهيل وتيسير تحقيق إمكانية أكبر لانتقال القوة العاملة بين القطاعين العام والخاص،
- (3) الشروع في تطوير صناعة تدريب مستمر في سورية.

- Agency for Combating Unemployment, Annual Report 2003, Damascus, Syria, 2003a.
- Agency for Combating Unemployment, *The Unemployment Mapping in Syria Study Project: Preliminary Findings of the Unemployment Mapping Study*, Damascus, Syria, 2003b.
- Boudarbat, B., 'Employment Sector Choice in a Developing Labour Market', working paper, Department of Economics, University of British Columbia, Canada, 2004.
- Card, D., 'The Causal Effect of Education on Earnings', *Handbook of Labour Economics*, Vol. 3A, ed. Orley Ashenfelter and David Card, Amsterdam, 1999.
- El-Laithy, H. and Abu-Ismail, K., UNDP, *Poverty in Syria:* 1996–2004: Diagnosis and Pro-Poor Development Considerations, United Nations Development Programme, June 2005.
- Glewwe, P., 'Schools and Skills in Developing Countries: Education Policies and Socioeconomic Outcomes', *Journal of Economic Literature*, Vol. 40(2), 2002, pp. 436–482.
- ILO, Key Indicators of the Labour Market: 2001–02, Geneva, Switzerland, 2002.
- ILO, LABORSTA database, Geneva, Switzerland, 2004.
- IMF, Syrian Arab Republic Selected Issues and Statistical Appendix, Washington, USA, 2003.
- ISMF, *Institutional Modernisation Intermediate Report*, ISMF Working Document Series, February 2005, Damascus, Syria, 2005.
- Kabbani, N. and Tzannatos, Z., 'Syria Country Profile: Chapter on Labour and Human Resource Development', presented at the Syria Country Profile workshop in Damascus, 31 August 2005, organized by the Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey, Cairo, Egypt, 2005.
- Krueger, A. and Lindahl, M., 'Education for Growth: Why and For Whom?', *Journal of Economic Literature*, Vol. 39(4): 1101–1136, 2001.
- Makdisi, S., Fattah, Z. and Limam, I., 'Determinants of Growth in the MENA Countries', Arab Planning Institute Working Paper 0301, Kuwait, 2003.
- Ministry of Higher Education, *Towards a Reform Strategy for the Syrian Higher Education System (2003–06)*, Damascus, Syria, 2004.

- Murphy, R. and Salehi-Isfahani, D., 'Labour Market Flexibility and Investment in Human Capital', Virginia Tech Working Paper, 2003.
- Pritchett, L., 'Has Education Had a Growth Payoff in the MENA Region?', Middle East and North Africa Working Paper Series No 18, World Bank, Washington, DC, December 1999.
- Psacharopoulos, G. and Patrinos, H.A., 'Returns to Investment in Education: A Further Update', World Bank Policy Research Paper 2881, World Bank, Washington, DC, September 2002.
- 'Report: Annual Transfers from Syrian Labour in Lebanon at USD 1.5–2 bn', 2 April 2005, The Middle East Information and Communication Agency, Paris, France, 2005.
- Syrian Central Bureau of Statistics, Unpublished Tabulations of Results from the 2003 Labour Force Survey, Damascus, Syria, 2004a.
- Syrian Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract 2004, Damascus, Syria, 2004b.
- Syrian Central Bureau of Statistics, Results of the 2002 Labour Force Survey, Damascus, Syria, 2003a.
- Syrian Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract 2003, Damascus, Syria, 2003b.
- Syrian Central Bureau of Statistics, Results of the 2001 Labour Force Survey, Damascus, Syria, 2002a.
- Syrian Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract 2002, Damascus, Syria, 2002b.
- Syrian Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract 2001, Damascus, Syria, 2001.
- 'The Pieces of the Puzzle', an interview with Abdullah Dardari, Minister of State for Planning Affairs, *Syria Today*, October–November 2004.
- TIMSS, International Mathematics Report, 2003a. http://timss.bc.edu
- TIMSS, International Science Report, 2003b. http://timss.bc.edu
- UNPD, *National Human Development Report 2005*, United Nations Population Division, 2005.
- UNPD, *World Population Prospects: The 2004 Revision*, United Nations Population Division, 2004.
- World Bank, MENA Development Report: Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa, World Bank, Washington, DC, 2004.