

## مذكرة مرجعية

### الجلسة المواضيعية الثالثة: إدخال الشباب إلى سوق العمل<sup>1</sup>

تقدم هذه المذكرة عرضاً عاماً موجزاً للتحديات التي تواجه بلدان التحول العربي فيما يتعلق بتوظيف الشباب، وتناقش أبرز المجالات التي تحتاج إلى إصلاحات تتعلق بالتعليم وسوق العمل. ونظراً لاختلاف المشكلات التي تواجه البلدان وشروط بدء المشروعات، فإن الحلول ستختلف من بلد إلى آخر.

#### أولاً- التحدي

معدل البطالة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هو الأعلى على مستوى العالم: تتسم البطالة، التي تشير تقديرات عام ٢٠١٣ إلى بلوغها ١٢,٢% في شمال إفريقيا و ١٠,٩% في الشرق الأوسط، بأنها متواصلة ومتزايدة. وفي بلدان التحول العربي وحدها (مصر والأردن وليبيا والمغرب وتونس واليمن)، ارتفع الرقم الكلي للبطالة بما يزيد على ١,٥ مليون منذ عام ٢٠١٠، ورغم استقرار معدلات البطالة في المغرب وتونس. وفي نفس الوقت، فإن مشاركة القوى العاملة متدنية للغاية وخاصة المرأة. وظل معدل المشاركة في بلدان التحول العربي على مدى العقد الماضي أقل من ٥٠%، مقارنة بما يزيد على ٦٠% في البلدان الصاعدة والنامية (تقرير IMF, 2014، ودراسة Abdih, 2011، ودراسة Ahmed and others, 2010).

توجد نسبة كبيرة من الوظائف في القطاع غير الرسمي: يتسم توظيف العمالة في القطاع غير الرسمي في الغالب بانخفاض الإنتاجية، وظروف العمل غير الملائمة، وارتفاع معدل دوران العمالة، ومحدودية فرص نمو الاستثمار والأعمال. وفي المتوسط، يحقق القطاع الرسمي ثلث إجمالي الناتج المحلي، ويشغل في القطاع غير الرسمي ٦٧% من العمالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (دراسة Gatti and others, 2011).

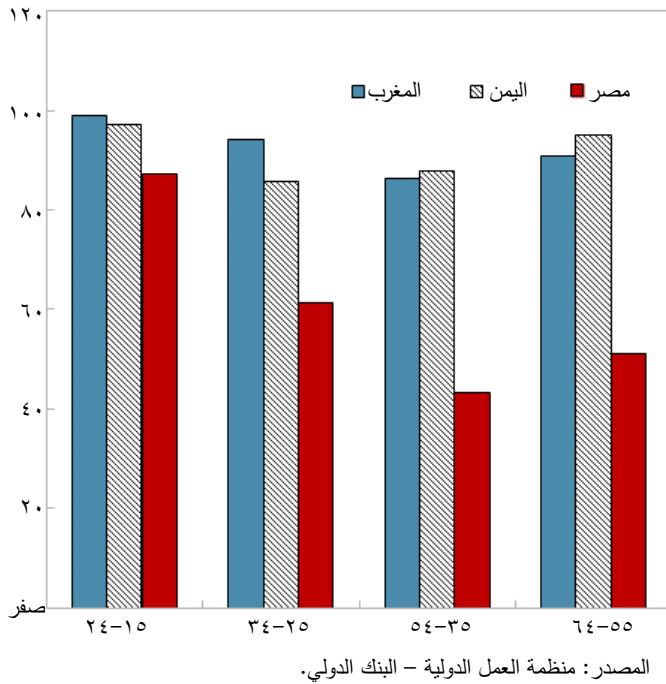
الشباب في وضع ضعيف: نظراً لقلة خبرة الشباب العملية ومحدودية علاقاتهم وحاجتهم إلى تعلم أساسيات العمل، فإنهم يعانون على الأرجح من البطالة بصفة خاصة، أو يجري توظيفهم في القطاع غير الرسمي أو في وظائف منخفضة الأجر (الشكلان البيانيان ١ أ و ١ ب). وبالنسبة للكثيرين، أصبحت مرحلة الانتقال من الدراسة إلى العمل تمتد لفترة مطولة. وتفاقمت هذه القضايا في بلدان التحول العربي من جراء بطء النمو على مدى سنوات عديدة - وأفاق النمو من غير المرجح أن تتغير بسرعة على نحو يحقق اختلافاً نوعياً.

<sup>1</sup> كتبت هذه المذكرة غابيل بيير، وقدمت المساعدة البحثية المتميزة دانية أركوبي. وقد أسهم في الدراسة بتعليقات كل من دانييلا غريساني، وبيورن راوتر، وكريس جارفيش، وكارولين غيغينات. ولا ينبغي اعتبار هذه المذكرة تمثل وجهات نظر صندوق النقد الدولي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف (المؤلفين) ولا تعكس بالضرورة آراء صندوق النقد الدولي أو سياسته.

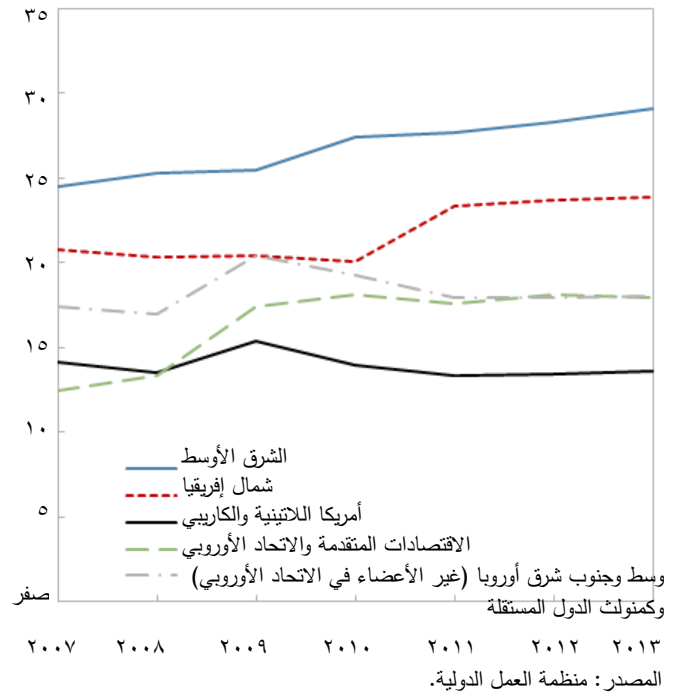


## الشكل البياني ١ - ضعف نتائج سوق العمل

ب- نسبة النشاط غير الرسمي حسب الفئة العمرية



أ- معدل بطالة الشباب حسب المنطقة



ارتفاع معدلات بطالة الشباب له عواقب طويلة المدى: تشير الأدلة إلى أن الشباب الذين لا ينتقلون بسلاسة من مرحلة التعليم إلى شغل وظائف قد يعانون من عواقب طويلة المدى تتعكس على إنتاجيتهم واحتمالات حصولهم على فرص عمل في المستقبل، إضافة إلى الآثار المباشرة المقترنة بخسارة الدخل (دراسة Mroz and Savage, 2006). وإضافة إلى التأثير السلبي على إمكانات كسب الفرد، ينطوي هذا الأمر على أن بطالة الشباب يمكن أن تسفر عن تأثير دائم على إمكانات نمو البلد المعني ودخله.

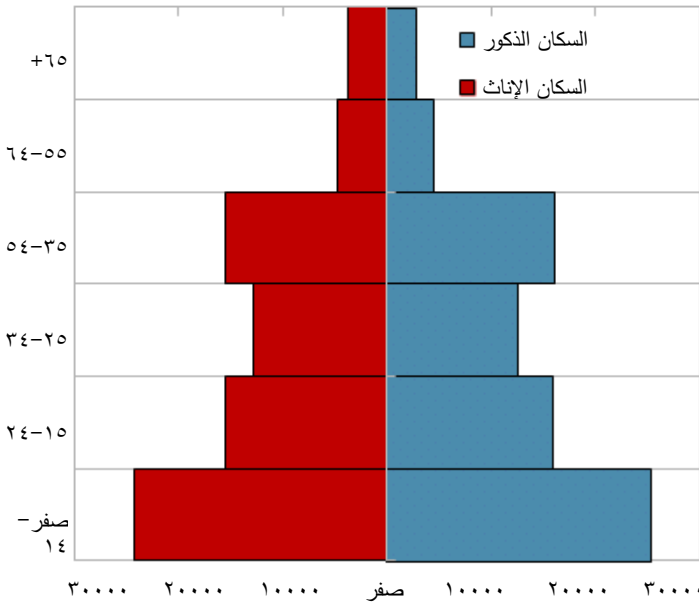
الوقت عامل حاسم في الاستفادة من المكسب الديمغرافي: نسبة الشباب إلى مجموع السكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من أعلى النسب. ونسبة الإعالة - وهي نسبة الفئات غير العاملة (من صفر - ١٤ وأكبر من ٦٥ عاما) إلى السكان في سن العمل (١٥-٦٤) - أخذت تتراجع باطراد على مدى الثلاثين عاما الماضية (الشكل البياني ٢أ). وحتى برغم أن معدل الداخلين الجدد إلى سوق العمل أخذ يتباطأ مؤخرا، هناك مجموعات كبيرة تُعدّ لدخول سوق العمل على مدى عدة سنوات قادمة (الشكل البياني ٢ب). وفي ظل السياسات الموجهة نحو استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل ضمن القوى العاملة، من شأن هذه التركيبة الديمغرافية أن تؤدي إلى زيادة النمو (دراسة Roudi, 2011).

الشباب لا يريد الانتظار: إن تطلعات الشباب كبيرة - وخاصة بعد الثورات العربية - ومن الصعب تلبيةها في سياق التحولات الاقتصادية التي تستغرق وقتا طويلا حتى تحقق تحسّنا ملموسة فيما يتعلق بالبطالة والمستويات المعيشية.<sup>٢</sup> وهناك احتمال كبير بأن ينطوي هذا التوتر على صراع اجتماعي-سياسي (دراسات Burson-Marteller, 2013 and 2014، و Dhillon and Yousef, 2009).

<sup>٢</sup> تشير استطلاعات للرأي أجريت مؤخرا في بلدان التحول العربي إلى أن نسبة الشباب الذي يعتقد أن بلده يتحرك في الاتجاه الصحيح تصل إلى النصف تقريبا؛ وأكثر من ٧٠% من الشباب يعتقد أن الحكومة ينبغي أن تدعم الطاقة، وحوالي ٧٠% من الشباب في خمسة من بلدان التحول العربي الستة يعتقد أن الشباب من جيله سيبدأ على الأرجح مشروعات أعمال، وهناك غالبية قليلة، وإن كانت متزايدة، من الشباب تتبنى القيم الحديثة.

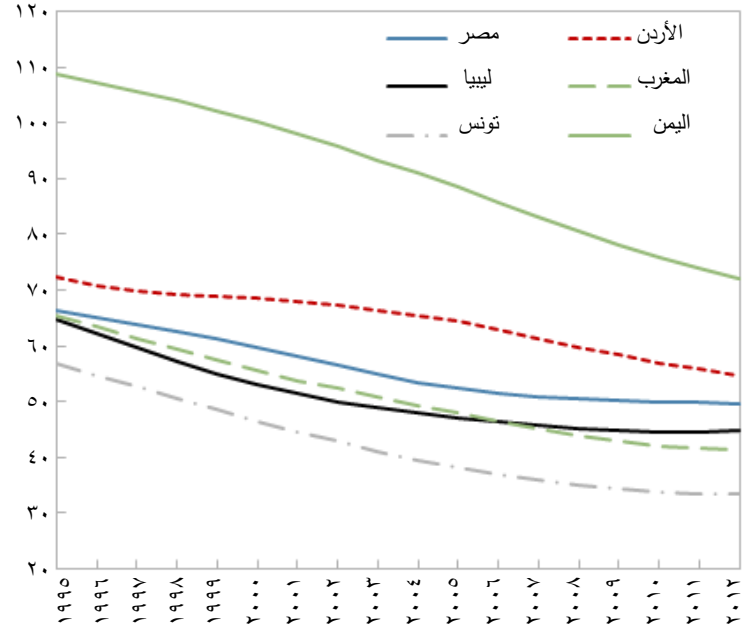
## الشكل البياني ٢ - المكاسب الديمغرافية

ب- سكان بلدان التحول العربي حسب نوع الجنس والسنة  
(آلاف)



المصدر: البيانات السكانية لدى الأمم المتحدة، ٢٠١٠.

أ- نسبة الإعالة العمرية



المصدر: البنك الدولي.

## ثانيا - السبيل الممكن للمُضي قُدُما

السياسات التي توفر المزيد من فرص العمل ستعود بالفائدة على الشباب: إن تحسين مناخ الأعمال ومعالجة التشوهات في السياسة العامة بحيث تتمكن المشروعات الخاصة من النمو يكتسب أهمية جوهرية في تخفيض معدلات البطالة ككل.<sup>٣</sup> وهناك حاجة كذلك إلى إصلاح التعليم وسياسة سوق العمل لتعزيز مكافحة بطالة الشباب.

### ألف - التغلب على أبرز القضايا التي تعرقل النظم التعليمية

ظل المستوى التعليمي لسكان بلدان التحول العربي يتحسن باطراد: فأعداد المتعلمين آخذة في التزايد (الشكلان البيانيان ١٣، ١٣ب)، والبنات يواصلن التقدم في اللحاق بالبنين. على سبيل المثال، سجل مستوى تعادل الإلمام بالقراءة والكتابة بين الجنسين تحسنا في جميع البلدان.<sup>٤</sup>

لا يحصل الطلاب برغم ذلك على مستوى عالي الجودة من التعليم: في حالة بلدان التحول العربي التي تتوفر بياناتها، نجد أن عدد الأطفال، في المرحلة الدراسية من الصف الرابع وحتى الصف الثامن، الذين يرسبون في تقييمات القراءة والكتابة والحساب الدولية لاقت للنظر: ٩١% من الأطفال في مستوى التعليم الأساسي لا يتعلمون في اليمن؛ وتبلغ هذه النسب ٧٦,٥% في المغرب و٦٥% في تونس. وعلى مستوى التعليم الثانوي، فإن ٦٤% في المغرب و٤٤,٢% في تونس لا يتعلمون؛ وتبلغ النسبة في الأردن ٤٧,٩% (دراسة Brookings, 2014).

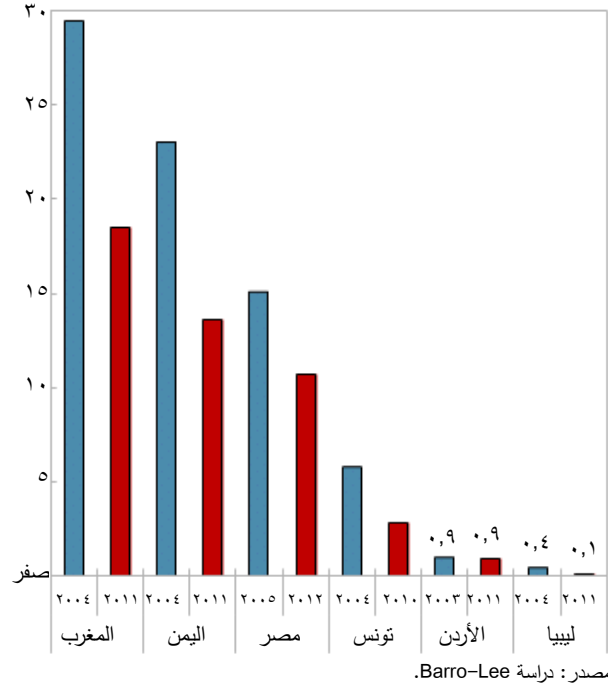
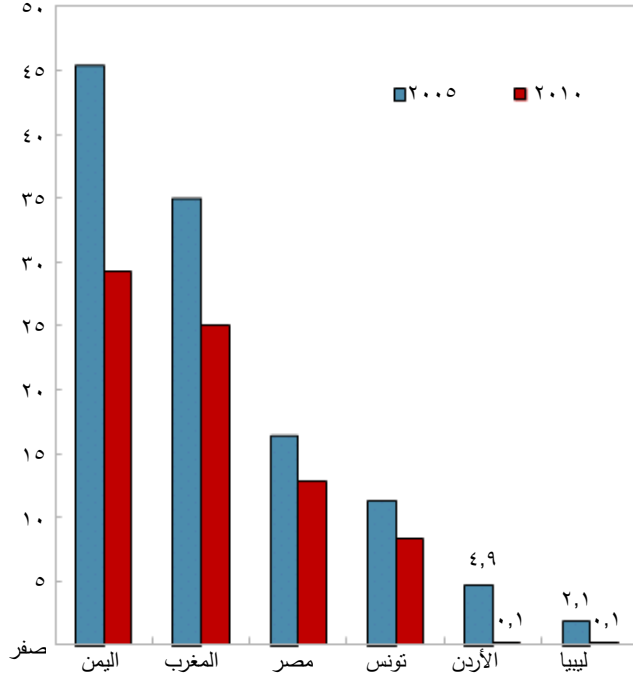
<sup>٣</sup> تشوهات السياسة العامة تعود في الغالب بالنفع على فئة صغيرة من الشركات المميزة في قطاعات غير كثيفة الاستخدام للعمالة. وأدت إخفاقات السوق الحادة والمتواصلة (بيئة الأعمال، ودعم الطاقة، والحصول على أراضي أو ائتمان) إلى عرقلة ظهور قطاع خاص ديناميكي وتوفير فرص العمل.

<sup>٤</sup> يتضح من بيانات البنك الدولي ارتفاع نسبة إلمام المرأة بالقراءة والكتابة مقارنة بالرجل من ٠,٠٧ إلى ١ في ليبيا، ومن ٠,٦٤ إلى ٠,٨٣ في المغرب، ومن ٠,٨٣ إلى ٠,٩٨ في تونس؛ ومن ٠,٤٣ إلى ٠,٧٩ في اليمن خلال الفترة بين ١٩٩٤ و٢٠١١.

### الشكل البياني ٣- تحسين المستويات التعليمية

ب- النسبة المئوية للسكان بلا تعليم في الفئة العمرية بين ١٥-١٩ سنة

أ- معدل أمية الشباب %، (٢٠٠٤، ٢٠١١)\*



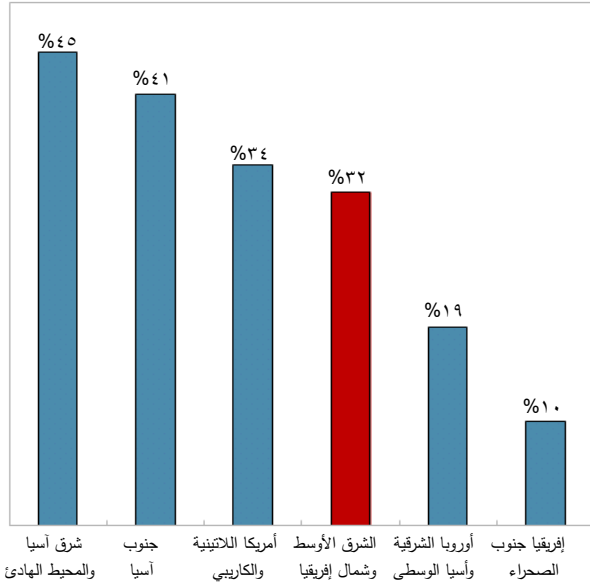
\* ما عدا مصر (٢٠٠٥، ٢٠١٢)، والأردن (٢٠٠٣، ٢٠١١)، وتونس (٢٠٠٤، ٢٠١٠).

**الطلاب في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لا يكتسبون المهارات التي تلزمهم للنجاح في القطاع الخاص:** يذكر ما يقرب من ثلث أصحاب العمل أن نقص المهارات من أكبر القيود التي يواجهونها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الشكل البياني ٤أ). والأسباب معروفة. فلا صلة للمناهج الدراسية باحتياجات أصحاب العمل، كما أنها موجهة نحو التعليم الاستظهارى من أجل اجتياز امتحانات دخول الجامعات بدلا من أن تكون موجهة نحو إكساب المهارات المطلوبة في سوق العمل. وتوضع مناهج التعليم المهني دون مساهمة من القطاع الخاص، بينما تُكسب مهارات غير ملائمة. علاوة على ذلك، يرى الطلاب، الذين يختارون المقررات الأكاديمية بصورة غير متناسبة، أن التعليم الجامعي هو العلاج السحري، وكذلك أصحاب العمل، الذي يعتبرون الدرجة الجامعية مؤشرا على مستوى الطالب (تقرير World Bank, 2013a,b ، ودراسة Dhillon and Yousef, 2009)

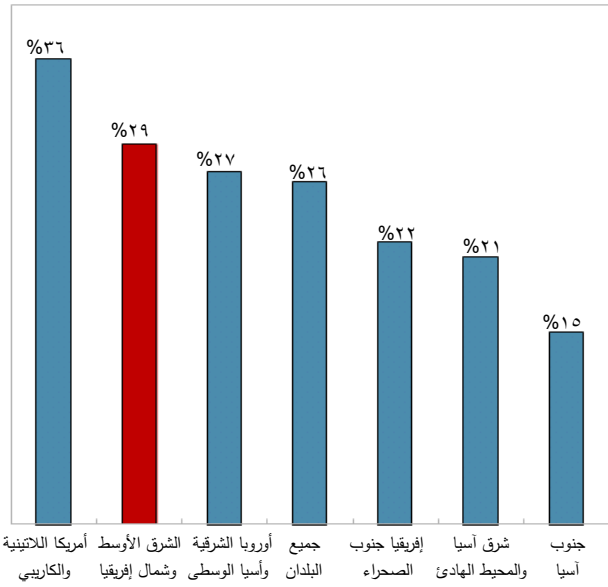
إضافة إلى ذلك، لا تُتاح للعاملين إلا فرص قليلة للتعلّم المستمر مدى الحياة: متى التحق الموظفون بالعمل، تصبح أمامهم فرص محدودة لتحسين مهاراتهم، حيث ما لا يزيد عن ٣٠% تقريبا من الشركات يوفر تدريباً منهجياً للعاملين، مقارنة بأكثر من ٤٠% في شرق آسيا والمحيط الهادئ (الشكل البياني ٤ب).

إصلاحات التعليم المصممة جيدا يمكن أن تساعد على تخطي ذلك: بدأ بالفعل العديد من بلدان التحول العربي في إصلاح نظمه التعليمية، لكنها جميعا في حاجة إلى تكثيف هذه الجهود (تقرير World Bank, 2008، ودراسة Dhillon and Yousef, 2009). وهناك ثلاثة من عناصر إصلاح التعليم التي تستحق إلقاء الضوء عليها: تحسين جودة التعليم (بوسائل منها على سبيل المثال تحسين أجور المعلمين وتدريبهم، والابتعاد عن التعليم الاستظهارى، ومراجعة المناهج الدراسية لتتضمن مجموعة أوسع من المهارات مثل حل المشكلات والتعلّم، والتواصل، والمهارات الشخصية والاجتماعية)، واتباع منهج كلي في تكوين المهارات، من التعليم الأساسي حتى الدخول في سوق العمل، وربط المناهج التعليمية، خاصة في مدارس التعليم المهني، باحتياجات القطاع الخاص، وهي من العناصر الحاسمة في تحسين مرحلة انتقال الشباب من الدراسة إلى العمل.

الشكل البياني ٤- جودة التعليم والمهارات لا تلبي احتياجات أصحاب العمل  
 أ- نسبة الشركات التي ذكرت أن أحد القيود الرئيسية هو عدم كفاية المستويات التعليمية للقوى العاملة  
 ب- نسبة الشركات التي تقدم تدريباً منهجياً



المصدر: البنك الدولي، مسح المنشآت.



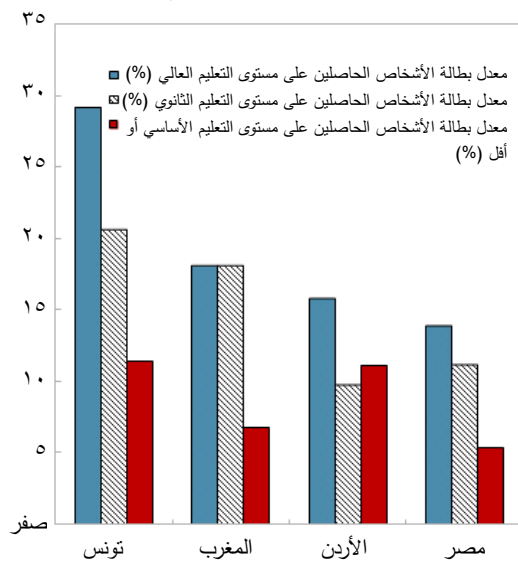
المصدر: البنك الدولي، مسح المنشآت.

باء - التغلب على إخفاقات سوق العمل

التشوهات الكبيرة في سوق العمل من خلال القطاعات العامة كبيرة الحجم: برغم تراجع فرص العمل في القطاع العام، الذي يقدم أجوراً عالية ومناخاً كبيراً، لا تزال تمثل خياراً أكثر جذباً للطلاب في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مقارنة بالوظائف في القطاع الخاص (الشكل البياني ٥). وفي ظل هذا الوضع، يظل الشباب يعيشون مع آبائهم ويفضلون الانتظار بدلاً من البحث عن وظائف في أي مكان آخر (الشكل البياني ٥ب) - ما عدا الفقراء الذي يضطرون لقبول وظائف منخفضة الأجر وفي القطاع غير الرسمي (دراسة Bodor, 2010).

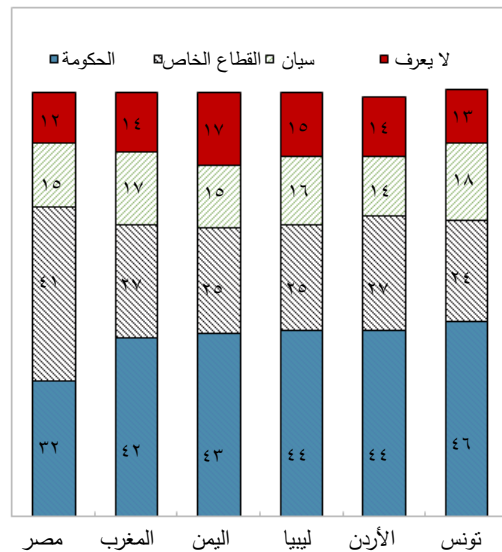
الشكل البياني ٥- تشوهات أسواق العمل

ب- معدل البطالة حسب مستوى التعليم



المصدر: البنك الدولي.

أ- هل تفضل العمل في الحكومة أم في القطاع الخاص؟



المصدر: مسح الشباب العربي، دراسة Burson-Marteller, 2013.

ترى الشركات أن القواعد المنظمة لسوق العمل هي أحد القيود أمام ممارسة أنشطة الأعمال: يتضح من مسح المنشآت أن ٢٣% من الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ترى أن قواعد تنظيم العمل هي أحد القيود الرئيسية، وهي بكل المقاييس أعلى نسبة بين كافة مناطق العالم. على سبيل المثال، ٢٤% من أصحاب العمل في مصر سيعين مزيداً من الموظفين في حالة عدم وجود قيود، بينما ٣% منها فقط سيسرح العمالة في حالة عدم وجود قيود على ذلك (تقرير AfDB, 2012b). وتؤثر القواعد المنظمة لسوق العمل تأثيراً غير متناسب على الشباب، وخاصة النساء، مما يرفع تكلفة العمل. وتتخفف احتمالات تشغيل هاتين الفئتين، وتزداد احتمالات حصولهما على وظائف مؤقتة ومضطربة (دراسة Kahn, 2007).

**قوانين الحد الأدنى للأجور ربما لا تكون مشجعة على توظيف العاملين الأصغر سناً:** وضع حدود دنيا للأجور يسهم في التشجيع على توفير فرص عمل عالية الجودة والحد من الفقر بين العاملين. ولكنه يمكن أن يساعد كذلك على الحد من إمكانات دخول العاملين منخفضي الإنتاجية إلى سوق العمل إذا كانت المستويات المحددة للأجور بالغة الارتفاع. وتسريح العمالة الناجم عن الحد الأدنى للأجور يتركز بين الفئات التي يهدف في الأساس إلى دعمها: الشباب، وأصحاب المهارات المنخفضة، والنساء العاملات. أما وضع حد أدنى مُخفّف لأجور الشباب يمكن أن يقلل من فرص عملهم في القطاع غير الرسمي ويحسن فرص العمل المتاحة لهم. في تونس، على سبيل المثال، تبلغ نسبة الحد الأدنى لتشغيل الأحداث العاملين ٨٥% من النسبة المطبقة على البالغين.

**مدفوعات نهاية الخدمة تُستخدم كتعويض عن مخاطر البطالة:** لا تشكل القواعد المنظمة لعملية تسريح العمالة في بلدان التحول العربي أعباء ثقيلة بصفة خاصة. وفترات الإخطار بالفصل تظل ضمن النطاقات المعتادة وتسمح كل هذه البلدان الآن بتسريح العمالة لأسباب الزيادة عن الحاجة (قاعدة بيانات مزاولة الأعمال، ٢٠١٤). وفي نفس الوقت، لا تزال تكاليف الفصل من العمل مرتفعة. ويرجع ذلك بقدر كبير إلى استخدام مدفوعات نهاية الخدمة كتعويض عن مخاطر البطالة، في ظل عدم وجود نظم لتأمينات البطالة. مع ذلك، فإضافة إلى أنها تمثل عبئاً ثقيلًا على ممارسة الأعمال، لا توفر هذه المدفوعات التعويضية تغطية كافية ضد مخاطر البطالة للعاملين بالإضافة إلى أنها تنازلية. ومدفوعات نهاية الخدمة غير كافية بصفة خاصة للشباب الذين غالباً ما يمرون بفترات بطالة قصيرة ومتكررة.

**ضعف إنفاذ القواعد المنظمة للعمل يؤدي إلى عدم تكافؤ الفرص:** يقتصر تطبيق القواعد المنظمة للعمل على العاملين في القطاع الرسمي. ومن ثم فمناطق تغطيتها محدودة لأن التوظيف الرسمي في القطاع الخاص لا يمثل في الغالب سوى نسبة قليلة من مجموع الوظائف. علاوة على ذلك، ليس هناك اتساق في إنفاذ القواعد التنظيمية، حتى على الشركات في القطاع الرسمي. وفي تونس، على سبيل المثال، تتسم قواعد وإجراءات تسريح العمالة لأسباب اقتصادية وتكنولوجية بأنها معقدة ونادراً ما تُستخدم (تقرير AfDB, 2012a).

**سياسات سوق العمل الفعالة جيدة التصميم (ALMPs) يمكن أن تساعد على موازنة أوجه القصور التي يواجهها الشباب في سوق العمل.** وهناك أدلة على أن الفئات الضعيفة كالشباب يمكن أن تنتفع من البرامج الموجهة لتلبية احتياجاتها. على سبيل المثال، فإن التدريب أو دعم الأجور الذي يستهدف الفئات الضعيفة من الشباب يمكن أن يزيد كثيراً من فرص حصولهم على وظائف. وقد وضع العديد من بلدان التحول العربي برامج كهذه. ولدى وضع سياسات سوق العمل الفعالة جيدة التصميم، سيكون من المهم اعتماد أفضل الممارسات والتكيف معها (مثل الفئات المستهدفة، ومحتوى التدريب، وتنسيق أدوار القطاع العام والقطاع الخاص) والجمع بين هذه السياسات من أجل زيادة فعاليتها، والتخطيط لإجراء التقييم والمراقبة بصورة مناسبة. وبظل نجاح سياسات سوق العمل الفعالة وجيدة التصميم مرهوناً في نهاية المطاف بوضع استراتيجية ناجحة لتوفير فرص العمل وتحقيق النمو (تقرير ESCWA, 2012).

° السبب في ذلك هو ربطها بفترة العمل بينما تقدم منافع قليلة للعاملين الذين يتم توظيفهم لفترات قصيرة، وغالباً ما يكون إنفاذها ضعيف حتى على مستوى العاملين في القطاع الرسمي: لا تغطي سوى نسبة من العاملين بحكم الواقع - هم في الغالب من أصحاب المستويات التعليمية الأعلى، مما يضيف على مدفوعات نهاية الخدمة طبيعة تنازلية.



## المراجع

1. African Development Bank, 2012a. "Short-Term Job Creation: Lessons Learned, Note for the Deauville Partnership Meeting of Finance Ministers in Washington, DC, April 2012".
2. \_\_\_\_\_, 2012b. *Jobs, Justice, and the Arab Spring: Inclusive Growth in North Africa* (Tunis).
3. Abdih Y, 2011. "Closing the Job Gap". *Finance and Development* (June), pp.36–39. (Washington: International Monetary Fund).
4. Ahmed, M., D. Guillaume, and D. Furceri, 2012. "Youth Unemployment in the MENA Region: Determinants and Challenges," in *Addressing the 100 Million Youth Challenge: Perspectives on Youth Employment in the Arab World in 2012* (Geneva: World Economic Forum).
5. Bodor A, 2010. *The Role of Public Sector Employment in Labor Market Outcomes* (Washington: World Bank).
6. Brookings, 2014. "The Arab World Learning Barometer." <http://www.brookings.edu/research/interactives/2014/arab-world-learning-barometer>
7. Burson-Marteller, 2013 and 2014. "Arab Youth Survey". <http://arabyouthsurvey.com/>.
8. Dhillon N., and T. Yousef, (eds.) 2009. *Generation in Waiting. The unfulfilled Promise of Young People in the Middle East*. (Washington: Brookings Institution Press).
9. Economic and Social Commission for Western Asia, 2012, "Active Labour Market Policies in Arab Countries," Working Paper no. 12-0046, (New York: United Nations).
10. Gatti R., D. Angel-Urdinola, J. Silva, and A. Bodor, 2011. *Striving for Better Jobs. The Challenges of Informality in Middle East and North Africa Region* (Washington: World Bank).
11. International Monetary Fund, 2011. "Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia," (Washington).
12. \_\_\_\_\_, 2014. "Toward New Horizons: Arab Economic Transformation amid Political Transition," Middle East and Central Asia Department (Washington).
13. Kahn, L., 2007 "The Impact of Employment Protection Mandates on Demographic Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence," *Economic Journal*. Volume 117, Issue 521, pp. F333–F356.
14. Mroz, T., and T. Savage, 2006, "The Long-Term Effects of Youth Unemployment," *Journal of Human Resources*, Vol. 41, No. 2, pp. 259–293.
15. World Bank, 2008a. *The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa* . MENA Development Report. (Washington).
16. \_\_\_\_\_, 2009. *From Privilege to Competition Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa*, (Washington)



17. \_\_\_\_\_, 2013a. *Jobs for Shared Prosperity. Time for Action in the Middle East and North Africa*, (Washington).
18. \_\_\_\_\_, 2013b, *Jobs*, World Development Report, (Washington).