

سد فجوة الوظائف

البطالة المرتفعة بين الشباب تساهم في انتشار الاضطرابات في الشرق الأوسط

ياسر أديع Yasser Abdih

منذ وفاة البائع المتجول التونسي محمد بوعزيزي الذي أضرم النار في نفسه في يناير الماضي، بدأ انتشار الاضطرابات في الشرق الأوسط يجذب انتباه العالم للمنطقة. فقد كانت مأساة انتحار بوعزيزي والاضطرابات التي أعقبته بمثابة صيحة تنبيه لصناع السياسات الذين لم يتوقعوا مثل هذه النهاية المفاجئة للوضع الراهن.

وبنظرة إلى الأحداث الماضية، يتضح أن كثيرا من مجتمعات الشرق الأوسط كان يركن إلى أساس تشيع فيه الصدوع الغائرة. وبينما كان القمع السياسي أحد أسباب هذه الاضطرابات، كانت هناك قضايا اقتصادية غير قابلة للاستمرار تضطرم تحت السطح في المنطقة أيضا، ومنها ارتفاع البطالة بين الشباب.

والواقع أن بيانات سوق العمل في المنطقة قليلة للغاية، لكن الإحصاءات المتاحة التي تغطي ستة بلدان - هي مصر والأردن ولبنان والمغرب وسوريا وتونس - تشير إلى أن متوسط البطالة ظل في حدود ١٢٪ على مدى العقدين الماضيين. وفي عام ٢٠٠٨، وعلى الرغم من معدل النمو الأسرع على مدار ثماني سنوات متتالية، بلغ متوسط معدلات البطالة في هذه البلدان ١١٪، وهو أعلى معدل إقليمي في العالم. وتبلغ نسبة المنضمين إلى سوق العمل في المنطقة (أي المعدل المجمع لمشاركة القوى العاملة في سوق العمل) ٤٨٪، وهي نسبة أقل بكثير منها في أي منطقة أخرى.

وأدى ارتفاع البطالة في هذه البلدان، مع انخفاض معدلات المشاركة في سوق العمل، إلى انخفاض كبير في نسب توظيف العمالة إلى عدد السكان في سن العمل. فقد بلغت نسبة التوظيف الفعلي أقل من ٤٥٪ من السكان في سن العمل، وهو أدنى المعدلات الإقليمية على مستوى العالم. (انظر الرسم البياني ١).

والبطالة في المنطقة ظاهرة تتركز بين الشباب إلى حد كبير. فالشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ عاما يمثلون ٤٠٪ أو أكثر من العاطلين عن العمل في الأردن ولبنان والمغرب وتونس، وما يقرب من ٦٠٪ من العاطلين عن العمل في سوريا ومصر. وبلغ متوسط معدل البطالة بين الشباب في هذه البلدان ٢٧٪ في عام ٢٠٠٨، وهي نسبة أعلى من مثيلاتها في أي منطقة أخرى من العالم (انظر الرسم البياني ٢). وعلى النقيض من معظم بلدان العالم، يميل معدل البطالة إلى الزيادة مع ارتفاع المستوى التعليمي في كثير من بلدان المنطقة، حيث يتجاوز هذا المعدل ١٥٪ للحاصلين على شهادات جامعية في مصر والأردن وتونس.

طلاب جامعة عمان، الأردن

وهناك تكاليف اجتماعية واقتصادية هائلة تنطوي عليها هذه المستويات من البطالة. فقد كانت ندرة فرص العمل في هذه البلدان أحد الأسباب وراء هجرة أعداد كبيرة من سكانها، إذ يقدر عدد العمال المهاجرين في الخارج بنحو ١٦٪ من القوى العاملة المجمعة في هذه البلدان الستة. غير أن العمالة من مصر والأردن ولبنان والمغرب وسوريا وتونس يواجهون اليوم تراجعاً في فرص العمل في الخارج نظراً للارتفاع الحاد في معدلات البطالة لدى الاقتصادات المتقدمة، والاتجاه نحو استخدام العمالة الوطنية في دول مجلس التعاون الخليجي. ومع تزايد الضغوط التنافسية من الأسواق الصاعدة الأخرى، تتزايد عدم قدرة المنطقة على تحمل الوضع الراهن.

وتواجه المنطقة تحدياً جسيماً في المستقبل. فحتى تتمكن بلدان المنطقة من توفير وظائف للعاطلين عن العمل الآن وللمنضمين الجدد إلى القوى العاملة، ينبغي أن تحقق زيادة في التوظيف تبلغ حوالي ١٨,٥ مليون فرصة عمل على أساس التفرد في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٢٠. وحتى مع هذه الزيادة ستصبح نسبة التوظيف إلى عدد السكان في سن العمل حوالي ٤٩٪ - أي أقل من النسبة المقابلة حالياً في أي منطقة أخرى.

الأسباب الكامنة وراء البطالة

لماذا هذا الارتفاع المزمّن في معدلات البطالة في هذه البلدان الستة؟ يكمن جانب من الإجابة في العوامل الديمغرافية. فعلى مدار العقد الماضي، زادت القوى العاملة المجمعة لمصر والأردن ولبنان والمغرب وسوريا وتونس بمعدل متوسط قدره ٢,٧٪ سنوياً، أي بمعدل أسرع من أي منطقة أخرى في العالم، باستثناء إفريقيا. ومن المتوقع أن يتباطأ معدل نمو القوى العاملة بالتدريج على مدار العقد المقبل، لكنه سيظل أسرع من معدلات النمو المقابلة في معظم المناطق الأخرى. فمن



تشير دائما إلى عدم توافر المهارات الملائمة في المتقدمين للعمل باعتباره عائقا أمام توظيفهم، كما أن البطالة تسجل أعلى المعدلات بين الحاصلين على أعلى مستويات التعليم. ويشير هذا إلى عدم نجاح نظم التعليم في إنتاج خريجين يمتلكون المهارات الوظيفية المطلوبة في سوق العمل.

ويساهم في ذلك أيضا تطبيق لوائح شديدة الصرامة للتعيين والفصل في معظم بلدان المنطقة. ففي مصر، على سبيل المثال، تبلغ مستحقات إنهاء الخدمة للموظفين المعيّنين (بما في ذلك تكاليف متطلبات الإخطار المسبق) ما يعادل ١٣٢ أسبوعا من قيمة آخر راتب. وتعاود هذه المبالغ ٨٠ أسبوعا في سوريا و ٨٥ أسبوعا في المغرب (دراسة [World Bank, 2008](#)) — وهي نسبة أعلى بكثير من المتوسط البالغ ٣٨,٦ أسبوع في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ و ٢٥,٨ أسبوع في العالم المتقدم (دراسة [Dhillon and Yousef, 2009](#)). ونظرا لهذه التكلفة العالية التي تصاحب الفصل من العمل، تصبح الشركات عازفة عن التعيين في الأساس.

وأخيرا، تأتي مشكلة القطاع العام المتضخم الذي يجذب الباحثين عن فرص العمل بما يوفره من أمان وظيفي أكبر وأجور أعلى ومزايا أكثر سخاء. وقد أدى الدور المهيمن الذي يؤديه القطاع العام كصاحب عمل في المنطقة إلى تشويه نتائج سوق العمل وتحويل الموارد بعيدا عن القطاع الخاص الذي يمكن أن يكون أكثر ديناميكية. وتسببت ممارسات التعيين الحكومية بطبيعة الحال في تضخم الأجور المتوقعة وإضفاء قيمة أعلى على الشهادات الدراسية بدلا من المهارات الفعلية، مما أثر على خيارات التعليم وساهم في عدم الاتساق بين المهارات المتوافرة والمطلوبة.

مكاسب سريعة

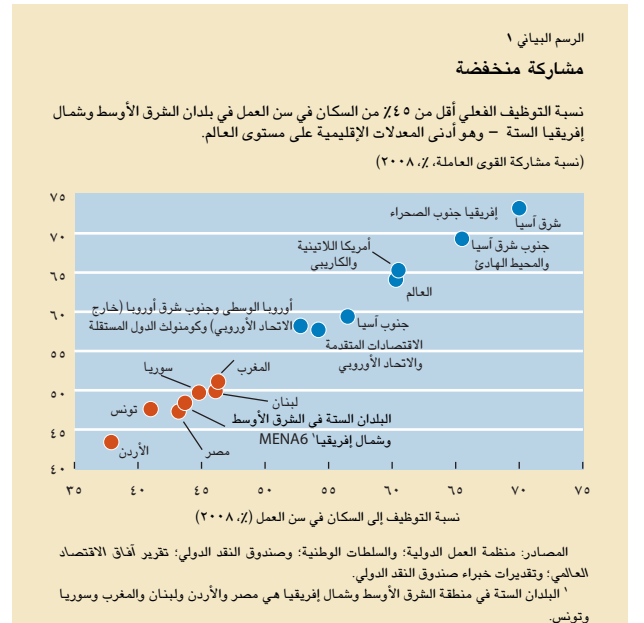
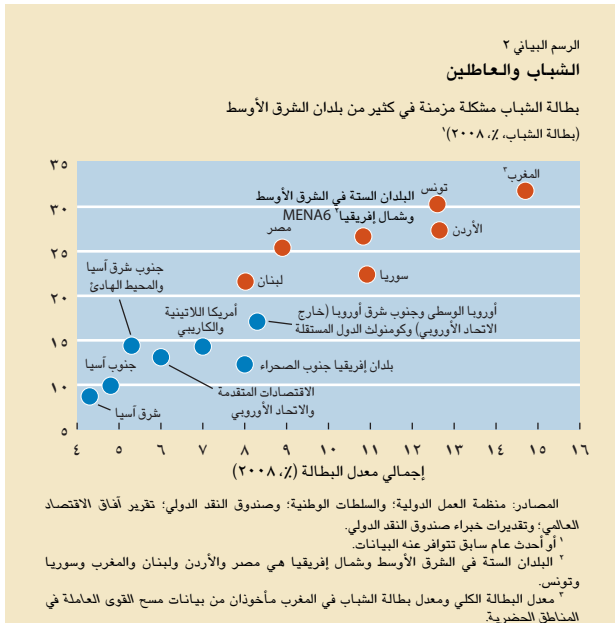
كيف يمكن للحكومات أن تتعامل مع البطالة المرتفعة؟ أي عدد من الإجراءات يمكن أن يحقق أثرا فوريا، ومن شأن بعضها أن يحقق منافع طويلة الأجل.

فتستطيع الحكومات

- الاستثمار في البنية التحتية: الاستثمار في البنية التحتية، مثل النقل والمياه والصرف الصحي والطاقة، يمكن أن يولد فرص عمل جديدة، حتى على المدى القصير. واستنادا إلى الأدلة المستقاة من تجربة

المتوقع أن ينضم حوالي ١٠ ملايين جدد إلى القوى العاملة في العقد المقبل، في مقابل ١٣,٥ مليون شخص في العقد المنصرم. وبعبارة أخرى، من غير المتوقع أن تقل وطأة الضغوط الديمغرافية في أي وقت قريب.

ومن الملاحظ أيضا وجود تفاوت كبير بين المهارات المتوافرة لدى الشباب والمهارات التي تتطلبها الشركات. فرغم أن هذه البلدان الشرق أوسطية تتيح التعليم لنسبة متزايدة من شبابها، نجد أن الشركات



أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، يمكن على المدى القصير إنشاء عدد يصل إلى ٨٧ ألف وظيفة جديدة في مصر و ١٨ ألف في تونس بإنفاق ما يعادل ١٪ من إجمالي الناتج المحلي على البنية التحتية. ولإحداث تأثير فوري، يمكن أن يبدأ صناع السياسات تنفيذ مشروعات البنية التحتية كثيفة العمالة المزمع تنفيذها بالفعل. ولن تقتصر مكاسب هذه الاستراتيجية على توفير الوظائف للقوى العاملة على المدى القصير، إنما ستؤدي أيضا إلى تعزيز النمو طويل الأجل في البلدين من خلال المنافع التي تعود من تحسين البنية التحتية.

• **دعم نشاط القطاع الخاص:** ويمكن أيضا أن يقدم صناع السياسات حوافز ضريبية أو ضمانات على القروض للمشروعات الصغيرة والمتوسطة ذات العمالة الكثيفة، على غرار ما حدث في كثير من الأسواق الصاعدة وبلدان التحول الاقتصادي أثناء الأزمة المالية العالمية. ويمكنهم أيضا تيسير حصول هذه الشركات على القروض.

• **التوسع في برامج التدريب الواعدة:** توفر المنطقة مجموعة متزايدة من البرامج التدريبية الموجهة للشباب، مثل **مؤسسة التعليم من أجل التوظيف**، التي تعمل حاليا في عدة بلدان في المنطقة، منها مصر والأردن والمغرب. وتتعاون المؤسسة مع شركات وصناعات مختلفة لتقدير الطلب على المهارات وتوفير برامج تدريبية مخصصة للشباب من أجل تلبية هذا الطلب. وقد أثبتت المؤسسة نجاحها في تنمية المهارات والتوظيف على حد سواء - من خلال ما تقدمه من تدريب في قاعات الدراسة وأثناء العمل. وينبغي أن يسعى صناع السياسات للتوسع في هذه البرامج وتكرارها.

• **الاستثمار في برامج تدريبية جديدة:** لعله من المفيد أن يستثمر صناع السياسات في برامج تدريبية جديدة ومبتكرة، واضعين في الاعتبار أن جني الثمار يستغرق وقتا، ويمكنهم الاستعانة بتجارب بلدان أمريكا اللاتينية، حيث تتبع البرامج القائمة على الطلب فرصا للتدريب أثناء العمل، وتركز على تكوين كل من المهارات الوظيفية والاجتماعية، وتراقب الأداء، مما حسن فرص التوظيف وزيادة الدخل أمام المشاركين فيها.

تحقيق التوازن بين الاحتياجات الحالية والمستقبلية

غير أن الحكومات ينبغي أن تضمن عند تصميم حلول قصيرة الأجل لبطالة الشباب أن هذه السياسات لا تعوق الأهداف طويلة الأجل المتمثلة في إيجاد فرص العمل القابلة للاستمرار وتكوين المهارات الإنتاجية.

وقد تدفع الاضطرابات الاجتماعية والسياسية الجارية الحكومات إلى التعجل في إنشاء وظائف جديدة لا حاجة لها في القطاع العام. ومن شأن هذه الخطوة التي قد يصعب الرجوع عنها في وقت لاحق أن تتسبب في تشويه حوافز سوق العمل، وتحويل الموارد عن القطاع الخاص. أما منح إعانات للشباب المتعلم العاطل عن العمل - بالرغم من حسن النية التي ينطوي عليها والإغاثة التي يقدمها في الأجل القصير - فقد لا يؤدي إلا إلى زيادة عدم الاتساق بين مهارات الداخلين الجدد إلى سوق العمل في المستقبل والمهارات المطلوبة في السوق إذا كانت شروط الحصول على هذه الإعانات تقتصر على الشهادات والمؤهلات الدراسية.

ويمكن أن تتخذ الحكومات خطوات للإسراع في زيادة التوظيف، لكن عليها أيضا أن تضع استراتيجيات شاملة للتوظيف حتى تعالج الأسباب الجذرية وراء البطالة. وينبغي أن تهدف هذه الاستراتيجيات إلى تشجيع النمو الذي يعود بالنفع على جميع شرائح المجتمع، وتعزيز تكوين المهارات، وتوفير الحماية الاجتماعية الكافية للعاملين والباحثين عن عمل.

والواقع أن حكومات المنطقة لديها عدد من الخيارات لتعزيز النمو الشامل، في مقدمتها إيجاد بيئة تشجع تكافؤ الفرص أمام الجميع. ويجب أن تتاح للمواطنين، وخاصة الشباب، فرص متساوية للحصول

على تعليم جيد، والتنافس على وظائف مرموقة، وممارسة العمل الحر، والحصول على القروض، وشراء الأراضي. وبضمان مزيد من المساواة في الفرص المتاحة واقتسام منافع الإصلاح الاقتصادي على نطاق أوسع، سيصبح في الإمكان إرساء الأساس اللازم لتحسين مستويات المعيشة على أساس قابل للاستمرار.

وتستطيع الحكومات تحسين مناخ الأعمال أيضا. ومما يساهم في إطلاق إمكانات التوظيف في المنطقة أن يتم إدخال تغييرات تجعل بيئة الأعمال أكثر دعما للاستثمار والمنافسة. بما في ذلك الحد من الروتين في الإجراءات المطلوبة لبدء الأعمال الجديدة، وتعزيز قوانين حقوق الملكية، ودعم إنفاذ العقود. وعلاوة على ذلك، يساعد تحسين مناخ الأعمال على نقل العمال الشباب المتعلمين من القطاع غير الرسمي - حيث تتوفر لهم حماية محدودة ويحصلون على أجور منخفضة في العادة وينخرطون في أنشطة لا تساهم في النمو - إلى القطاع الرسمي.

وهناك أعداد كبيرة من المغتربين من المنطقة في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، ودول مجلس التعاون الخليجي الستة، وكثير منهم يحملون درجات علمية متقدمة ولديهم سنوات من الخبرة في بيئات تنافسية. وسيؤدي استدعاء المغتربين المهرة وتحويل اتجاه هجرة العقول إلى زيادة عرض العمالة الماهرة، مما يساعد الاقتصادات المحلية على النمو والمنافسة عالميا. فالعائدون من الاغتراب يجلبون معهم مهارات ورؤوس أموال ومعرفة بالتسويق وأفكار مبتكرة، ويستطيعون فتح أعمال ومصانع وتوظيف عمالة من العاطلين الحاليين عن العمل. ومن شأن تحسين بيئة الأعمال ونظم الحوكمة وإنفاذ حقوق الملكية الفكرية والمالية أن تساهم في إعادة المواهب المهاجرة من الخارج، وهو ما يمكن أن تحققه أيضا الحوافز الضريبية والمالية.

والواقع أن النشاط التجاري في المنطقة أقل بكثير من إمكاناتها. فوفقا لما جاء في تحليل صدر مؤخرا عن المنتدى الاقتصادي العالمي، تُعد السياسات التجارية في مصر والأردن ولبنان والمغرب وسوريا وتونس من بين أكثر السياسات تقييدا في العالم. فالتعريفات الجمركية في هذه البلدان - والتي تبلغ حوالي ١٢٪ في المتوسط - تقرب من ضعف التعريفات في الاقتصادات الآسيوية الصاعدة. غير أن تحرير التجارة الخارجية وفتح الأسواق المحلية سيشجع للمنطقة زيادة معدل نمو الناتج والطلب على العمالة. ومن ثم، فإن خفض التعريفات الجمركية، وتنويع الأنشطة التجارية بالتركيز على الأسواق الصاعدة سريعة النمو، وزيادة التجارة البيئية، كلها خطوات في الاتجاه الصحيح.

تحويل التعليم إلى عملية مثمرة

لمعالجة الأسباب الجذرية لعدم توافق المهارات مع احتياجات سوق العمل، يمكن للمعلمين والحكومات القيام بما يلي:

• **تعديل المناهج الدراسية بما يتلاءم مع احتياجات القطاع الخاص:** يمكن لصناع السياسات توسيع نطاق المبادرات التي تعد الطلاب إعدادا أفضل بالمهارات والمعرفة التي يتطلبها العمل في القطاع الخاص. وإحدى هذه المبادرات هي مبادرة «إنجاز» التي تمثل شراكة بين وزارات التربية والتعليم والقطاع الخاص يقوم فيها كبار رجال الأعمال بتدريس المهارات المطلوبة في سوق العمل لطلاب المدارس الثانوية والجامعات، بما في ذلك المهارات الأساسية في مجال الأعمال، والعمل الجماعي، ومهارات القيادة، وفكر العمل الحر. وقد أطلقت مبادرة «إنجاز» في الأردن في عام ١٩٩٩ ثم توسعت حتى أصبحت تشمل اثني عشر بلدا.

• **تغيير سياسات القبول في الجامعات:** يمكن أن تؤثر سياسات القبول في الجامعات على تكوين المهارات في مستويات التعليم الأدنى نسبيا، عن طريق إلزام الطلاب المحتملين بإظهار مهارات مثل

الخاص من الاستجابة لإشارات السوق بمرور أكبر كما تزداد استجابة الإصلاحات الأخرى - مثل تحرير التجارة - لاعتبارات التوظيف. والواقع أنه يمكن القيام بالكثير لتحسين آفاق توظيف الشباب غير المبشرة حالياً في الشرق الأوسط. والإجراءات قصيرة الأجل أمر مطلوب في هذا الصدد، نظراً للحاجة الملحة لتلبية مطالب الشباب المشروعة في المنطقة. لكن هذه التدابير ليست بديلاً عن استراتيجية شاملة للتوظيف على المدى الطويل تعيد توجيه مسار التعليم، وتحسن مناخ الأعمال، وتزيل العقبات التي تمنع الشركات من تعيين عمالة جديدة. ■

ياسر أديع خبير اقتصادي في إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى في صندوق النقد الدولي

المراجع:

Dhillon, Navtej, and Tarik Yousef (eds.), 2009, Generation in Waiting: The Unfulfilled Promise of Young People in the Middle East (Washington: Brookings Institution Press).

Noland, Marcus and Howard Pack, 2007, The Arab Economies in a Changing World (Washington: Peterson Institute for International Economics).

Salehi-Isfahani, Djavad, and Navtej Dhillon, 2008, "Stalled Youth Transitions in the Middle East: A Framework for Policy Reform," Middle East Youth Initiative Working Paper.

World Bank, 2008, Doing Business 2009 (Washington, D.C.)

الكتابة والتفكير النقدي وحل المشكلات. ومن شأن تلك المتطلبات أن تعطي حافزاً للأباء والمعلمين والطلاب كي يتجاوزوا طريقة التعلم بالاستظهار دون الفهم في المرحلتين الابتدائية والثانوية.

• إصلاح ممارسات التعيين وسياسات المكافأة في القطاع العام: يجب أن يوجه القطاع العام اهتماماً أكبر للمهارات والمنافسة واهتماماً أقل للمؤهلات الورقية عند تعيين الموظفين. ويمكن أن تدخل الحكومات المقابلات الشخصية وغيرها من الاختبارات التي تقيم مجموعة من المهارات تتجاوز ما يُختبر حالياً. وعلاوة على ذلك، يمكن إعطاء الشباب حافزاً أكبر لتكوين المهارات المطلوبة بتوثيق الارتباط بين المكافأة والأداء وتطبيق سياسات تجعل الترقى قائماً على الجدارة (دراسة Salehi-Isfahani and Dhillon, 2008).

وينبغي أن تعمل أي استراتيجية طويلة الأجل لتوظيف العمالة على توفير الحماية اللازمة للعمال مع المحافظة على مرونة سوق العمل - وهي سمة تصب في صالح العامل في آخر المطاف.

فالقواعد التنظيمية المفرطة في الجمود في سوق العمل (مثل التعويضات الكبيرة مقابل إنهاء الخدمة) - وإن كان المقصود بها حماية الموظفين - تؤدي في الواقع إلى عرقلة إنشاء الوظائف في القطاع الرسمي وينتهي بها الحال إلى دفع الشركات نحو الاقتصاد غير الرسمي. ومن ثم، ينبغي أن يهدف صناع السياسات إلى تخفيف هذه القواعد مع الحفاظ على حق التفاوض الجماعي وتوفير الحماية الاجتماعية الفعالة، بما في ذلك تأمينات البطالة للعاملين والباحثين عن عمل. وبتخفيف هذه القواعد التنظيمية لسوق العمل، يتمكن القطاع

COLUMBIA | SIPA School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2012-2013 program begins in July of 2012. Applications are due by January 1, 2012.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu