

الفصل العاشر (المحور)

تطوير العلاقة بين المنظومة التعليمية وأسواق العمل في الدول العربية

نظرة عامة

بلغ معدّل البطالة للدول العربية عام 2014 حوالي 11.3 في المائة، وتتركز البطالة في تلك الدول بين الشباب المتعلّم، حيث أن واحداً من كلّ أربعة عاطلين عن العمل منحصّل على شهادة جامعية. كما تتسم المنطقة العربية بضعف نسب المشاركة في القوى العاملة بالمقارنة مع جميع مناطق العالم الأخرى، وهي ظاهرة تمس بشكل خاص النساء والشباب حيث يقدر أن حوالي نصف السكان في سن العمل غير نشطين اقتصادياً، وثلاث من بين كل أربع نساء في سن العمل يبقين خارج قوة العمل. كما أن أكثر من نصف الشباب في الدول العربية ككل إما عاطلون عن العمل أو خارج المنظومة التعليمية، وهو ما يدل على أن نسبة البطالة كانت ستفوق بكثير المعدل المشار إليه أعلاه لو تم احتساب الذين فضلوا البقاء خارج قوة العمل نظراً لقلّة فرص التوظيف.

وفي حين تعكس هذه الحقائق عجز اقتصادات الدول العربية عن توفير العدد الكافي من الوظائف لمقابلة الطلب المتزايد على التوظيف، وعدم قدرة برامج ومشاريع التنمية العربية التي وضعت بغرض تخفيض البطالة بصفة عامة على استيعاب قوة العمل، إضافة إلى قصور سياسات أسواق العمل بصفة خاصة في الاستفادة الكاملة من الموارد البشرية الهائلة المتوفرة، فإنها تشير أيضاً إلى وجود عوائق داخل المنظومة والمؤسسات التعليمية، تعيق إنتاج المهارات والمعارف اللازمة للتنمية والمساهمة في رفع الإنتاجية والنمو.

وقد ساهمت السياسات المتبعة والإشارات الخاطئة، خاصة من حيث أفضلية الميزات الناجمة عن العمل في القطاع العام بالمقارنة مع القطاع الخاص، في زيادة معدّلات العاطلين الذين يفضلون انتظار التوظيف في القطاع العام على العمل في القطاع الخاص. وأدى ذلك أيضاً إلى تركيز دور المنظومة التعليمية في إعداد المتخرجين للعمل في القطاع العام، الذي لا تتماشى فيه غالباً الأجور والميزات مع الأداء والكفاءة والمهارات. وفي ظل هذا النظام، أصبحت الشهادات هي المعيار الأساسي للتوظيف ممّا أدى إلى ظاهرة السعي المفرط للحصول على شهادات أعلى استجابة لاحتياجات التوظيف في القطاع العام وليس سبباً لاكتساب المهارات، وإلى انتشار الوظائف غير المنتجة التي لا تؤدي إلى تحسين القدرات التنافسية في الاقتصاد، وبالتالي إلى سوء استخدام وهدر رأس المال البشري.

ونظراً لتراجع آفاق التوظيف التلقائي في القطاع العام للأعداد المتزايدة من قوة العمل في الدول العربية، وتآكل فوائد نموذج التنمية الذي كان يقوم على هيمنة دور الدولة في الاقتصاد وتكريس المنظومة التعليمية لتوفير اليد العاملة في

القطاع العام، وأمام ضعف ارتباط مخرجات مؤسسات التعليم باحتياجات أسواق العمل المتغيرة، وأساساً في القطاع الخاص، بات لزاماً التفكير في آليات جديدة وناجعة لتحسين ذلك الارتباط لمواجهة تفاقم البطالة خاصة بين الشباب المتعلمين وتحسين كفاءة استخدام رأس المال البشري في الدول العربية.

وتجدر الإشارة في البداية إلى أن ارتفاع معدلات البطالة في الدول العربية يرجع بالأساس إلى عدم قدرة الاقتصادات العربية على توفير فرص عمل كافية للمتعلمين وأصحاب المهارات العالية نتيجة لعدم تنوعها وتخصص العديد منها في إنتاج المواد الأولية وفي السلع ذات القيمة المضافة المتدنية. وعليه، يبقى تنوع الاقتصادات وتسريع وتيرة النمو والارتقاء في سلم التخصص العالمي من التحديات التي يتوجب مواجهتها بالموازاة مع إصلاح التشوهات في السياسات والحوافز الخاصة بأسواق العمل والتعليم وتدني مستوى المخرجات التعليمية. وسوف يتم التركيز في هذا الفصل على السياسات التي ترتبط بشكل مباشر بتحسين آفاق التشغيل من خلال زيادة المواءمة بين مخرجات التعليم العالي والتشغيل. وعلى هذا الأساس، سيتم إلقاء الضوء على سبل تحسين قابلية التشغيل لدى خريجي التعليم وبخاصة خريجي التعليم العالي من خلال تطوير وتوثيق العلاقة بين المنظومة التعليمية وأسواق العمل في الدول العربية.

ويتناول الفصل في جزئه الأول مكانم الخلل في المنظومة التعليمية المرتبطة بالتشغيل في الدول العربية، وتحليل أسباب عدم المواءمة بين المنظومة التعليمية وأسواق العمل في تلك الدول، والوقوف على المعوقات التي تحول دون تحسين آفاق تشغيل الخريجين من جانبي العرض (المنظومة التعليمية) والطلب (أسواق العمل)، وكذلك المؤسسات التي من شأنها أن توفق بين الجانبين. ويقترح الفصل في جزئه الأخير بعض الحلول الممكنة لمحاولة التغلب على المعوقات والتحديات التي تواجهها المنظومة التعليمية لتحسين قابلية خريجها للتوظيف والسياسات الكلية والقطاعية الكفيلة بتقريب مخرجات التعليم من احتياجات أسواق العمل العربية على اختلاف خصائصها، وذلك من خلال الاسترشاد بالتجارب الإقليمية والدولية في هذا الخصوص.

أولاً: مكانم الخلل في المنظومة التعليمية المرتبطة بالتشغيل في الدول العربية

حققت الدول العربية إنجازات كمية هامة في مجال زيادة نسب الالتحاق بالتعليم وتخفيض معدلات الأمية وزيادة متوسط سنوات الدراسة لدى القوى العاملة. وفي المقابل، لم تحقق تلك الدول نفس النجاحات على مستوى نوعية التعليم وتلبية احتياجات أسواق العمل. كما أن سياسات التعليم والعقد الاجتماعي الذي كان سائداً في معظم الدول العربية، المبني على مجانية التعليم والتوظيف شبه التلقائي في القطاع العام، أفرز من ناحية منظومة تعليمية مسخرة بشكل كبير للتوظيف في ذلك القطاع دون وجود حاجة لدى المؤسسات التعليمية إلى توفير المهارات اللازمة التي تحتاجها أسواق العمل، ومن ناحية أخرى، منظومة تعليمية تركز على الكم على حساب النوعية. وأمام هيمنة القطاع العام والتركيز على الشهادة بدلاً من المحتوى ونوعية التعليم، ضعف دور مؤسسات الرقابة على النوعية وضمان الجودة، مما أدى إلى مشاكل حوكمة داخل المنظومة التعليمية يتمثل أهمها في غياب الشفافية والمساءلة وانفراد المؤسسات التعليمية العمومية باتخاذ القرار بشكل أحادي دون إشراك أصحاب المصلحة المعنيين وعلى رأسهم رجال الأعمال والمجتمع المدني وأولياء الطلبة. كما

أن تجارب معظم الدول العربية مع التعليم الفني والمهني والتطبيقي لم تكن أكثر نجاحاً في توسيع آفاق التشغيل لدى خريجي هذا النوع من التعليم.

نفاذ جيد مقابل نوعية متدنية

شهدت معدلات الالتحاق بالتعليم بمختلف مستوياته ارتفاعاً لافتاً خلال العقود الأربعة الأخيرة في معظم الدول العربية حيث ارتفع متوسط صافي معدلات الالتحاق بالتعليم الابتدائي في المنطقة من حوالي 60 في المائة في عام 1970 إلى حوالي 95 في المائة في عام 2010. وارتفع متوسط الالتحاق بالتعليم الثانوي خلال نفس الفترة من 25.2 في المائة إلى حوالي 69.4 في المائة، وبالنسبة للتعليم العالي ارتفع متوسط الالتحاق من حوالي 7.4 في المائة عام 1975 إلى حوالي 25.0 في المائة عام 2010⁽¹⁾. من جانب آخر، صنفت ست دول عربية، وهي اليمن، وليبيا، ومصر، والمغرب، والجزائر، والعراق، من بين الدول العشرين في العالم الأكثر سرعة في زيادة متوسط سنوات الدراسة بين عامي 1970 و 2010، وثمانية دول بين عامي 1980 و 2010، وهي الجزائر، والإمارات، والبحرين، والأردن، وليبيا، ومصر، والسعودية، وتونس، الجدول رقم (1).

الجدول رقم (1)
ترتيب الدول العربية حسب الزيادة النسبية في متوسط عدد السنوات الدراسية
لدى السكان البالغين (1970-2010)

المرتبة من بين 145 بلد من حيث زيادة متوسط عدد سنوات الدراسة	الزيادة النسبية	الزيادة	سنوات الدراسة		الدولة
			(2010)	(1970)	
1	6053.5	3.6	3.7	0.06	اليمن
6	444.9	6.7	8.2	1.5	ليبيا
8	433.9	5.6	6.9	1.3	مصر
10	408.5	4.0	5.0	0.9	المغرب
11	405.1	6.1	7.6	1.5	الجزائر
17	335.1	4.6	5.9	1.3	العراق
21	314.6	5.5	7.2	1.7	تونس
26	261.2	6.6	9.1	2.5	الإمارات
33	213.2	6.5	9.6	3.0	البحرين
45	167.2	5.7	9.1	3.4	الأردن
47	158.3	5.2	8.4	3.2	السعودية
57	135.6	2.9	5.2	2.2	سوريا
75	95.0	3.6	7.4	3.8	قطر

المصدر: Barro-Lee Dataset – www.barrolee.com

يتبين من الجدول السابق بأن اليمن تصدر ترتيب الدول في العالم من حيث نسبة الزيادة المحققة في سنوات الدراسة لدى البالغين، بينما تحصلت ليبيا على المرتبة السادسة، متبوعة بكل من مصر والمغرب والجزائر. ومع ذلك، فإن متوسط سنوات الدراسة لا يزال متواضعاً في الدول العربية حيث يتراوح بين 3.7 سنة في اليمن و 9.6 سنة في البحرين، بالمقارنة مع حوالي 13 سنة في الولايات المتحدة الأمريكية، و 12 سنة في كوريا الجنوبية وكندا وألمانيا. ورغم

(1) البنك الدولي قاعدة بيانات مؤشرات التنمية الدولية 2015.

الإفناق الهائل على التعليم وزيادة نسب الالتحاق به، إلا أن الإنجازات في نوعية التعليم لا تزال دون المطلوب بل أقل من المتوسط العالمي كما هو معروف من نتائج الطلاب العرب في المناظرات الدولية في العلوم والرياضيات. وفي هذا الخصوص، تشير اختبارات TIMSS في الرياضيات والعلوم، المخصصة لطلاب الصفين الرابع والثامن، واختبار PIRLS الذي يقيس مستوى القراءة لدى طلاب الصف الرابع، واختبار PISA الذي يقيس مدى اكتساب الطلاب، الذين تبلغ سنهم 15 عاماً، للمعرفة التطبيقية والمهارات في القراءة والرياضيات والعلوم، إلى أن متوسط درجات الطلاب في أي دولة من الدول العربية، التي شاركت في هذه المناظرات منذ عام 1995، لم يصل إلى المتوسط العام البالغ 500⁽²⁾. كما تفيد نتائج اختبار TIMSS لعام 2011 أن نصف طلاب الصف الثامن فشلوا في تحصيل المستوى الأدنى للأداء في الرياضيات والعلوم. ويعتبر هذا القصور مؤشراً لضعف قدرة الطلبة على التوظيف مستقبلاً نظراً لعدم امتلاكهم للمهارات اللازمة التي تؤهلهم للعمل وفق معيار الكفاءة، الملحق (1/10)⁽³⁾.

وتتسق هذه النتائج مع التقييم الذي قامت به منظمة اليونسكو عن التعليم في الدول العربية. والذي خلص إلى أن المدارس في الدول العربية لا تحقق الجودة المطلوبة للجميع بل تتسم بعدد قليل من المتميزين، وعدد كبير من الطلبة ذوي التحصيل العلمي المتدني⁽⁴⁾.

وتظهر استطلاعات للرأي أن نحو 40 في المائة من المبحوثين (50 في المائة في كل من اليمن والمغرب ومصر، وحوالي 20 في المائة في كل من البحرين والإمارات وقطر) ليسوا راضين عن خدمات التعليم في بلدانهم ويعتقدون أنه بالإمكان تقديم خدمات تعليمية أفضل. كما أبرز استطلاع آخر للأراء أجري في تسع دول عربية بأن ثلثي الطلبة المبحوثين يعتقدون بأن المهارات والمعارف التي اكتسبوها لا تؤهلهم بشكل لائق للعمل. من ناحية أخرى، يعتقد غالبية أرباب العمل المستجوبين في كل الدول العربية بأن عدداً كبيراً من المهارات والمعارف المطلوبة غير متوافرة في مخرجات التعليم⁽⁵⁾.

ومن المؤشرات الأخرى لتدني نوعية التعليم في الدول العربية عدم ظهور أي جامعة عربية في قائمة أفضل 300 جامعة في العالم. ولا تزال الدول العربية بعيدة عن الاستجابة للمعايير الدولية خاصة بالنسبة للتعليم المهني العالي، وهو ما يجعل الطلبة غير مسلحين بالمهارات والمعرفة اللازمة للعمل، ويسهم ذلك في اتساع الفجوة بين التعليم وحاجات أسواق العمل. ومما ساهم في عدم تطور نوعية التعليم بالشكل المطلوب، تزايد الطلب على خدمات التعليم نتيجة للضغط الديمغرافية، مقابل الموارد المحدودة، ورفع الأهداف الكمية على سبيل أولويات السياسة التعليمية على حساب

(2) محمد فاعور، (2015) ملخص وقائع ندوة التنمية العربية الثالثة حول "إصلاح المنظومة التعليمية من أجل تحسين آفاق التشغيل في الدول العربية"، الكويت، نوفمبر 2014.

(3) تفاصيل أسماء الاختبارات:

- PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study.
- TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study.
- PISA: Programme for International Student Assessment.

(4) منظمة الأمم المتحدة، منظمة التربية والعلوم والثقافة (اليونسكو)، تقرير "غاية التعليم للجميع".

(5) International Finance Corporation et al. (2011). "Education for Employment: Realizing Arab Youth Potential".

نوعية التعليم، مما أدى إلى عدم تحقيق أهداف برامج إصلاح التعليم المتمثلة في إكساب الطلبة المهارات والمعارف والقدرات المطلوبة لزيادة الإنتاجية وخلق ميزات تنافسية جديدة.

التركيز على الامتحانات وقصور أنظمة توزيع الطلبة على التخصصات

تعتبر الانتقائية في توزيع الطلبة على التخصصات، واختيار شعب التعليم العالي ضمن مسابقات جامدة لا تستجيب إلا ببطء لاحتياجات أسواق العمل، والتركيز على اجتياز امتحان واحد في أواخر التعليم الثانوي خصائص وقواسم مشتركة بين معظم الدول العربية. فالسباق المحموم الذي يخوضه الطلبة لاجتياز امتحانات الثانوية العامة (أو البكالوريا) التي تؤهلهم للدراسة في الجامعة وتحدد مسارات التخصص في التعليم العالي، يقوض النوعية وتطوير المهارات ويشجع على التلقين والحفظ بدلاً من الفهم والاستيعاب وتطوير القدرات التحليلية واكتساب المهارات اللازمة.

من ناحية أخرى، يتم توجيه الطلبة بناءً على نتيجة امتحان واحد إلى تخصصات في الكثير منها تكندس وظيفي، بينما يوجه فقط المتفوقون إلى شعب مطلوبة من حيث رمزياتها المجتمعية وليس بالضرورة لكونها مطلوبة في سوق العمل. وبالتالي فإن توزيع الطلبة على مختلف التخصصات يزيد من انقسام مخرجات التعليم العالي عن حاجيات أسواق العمل. ففي الكويت مثلاً، تفيد دراسة أجرتها جامعة الكويت عام 2013 أن نسبة التكندس الوظيفي، أي الفائض عن احتياجات سوق العمل، بلغت مستويات قياسية في بعض الشعب التعليمية، حيث بلغت نسبة 599 في المائة بالنسبة لخريجي "كلية الشريعة" و 271 في المائة لخريجي "كلية الحقوق" و 112 في المائة لخريجي "كلية الآداب".

في المقابل فإن هناك حوالي 16 تخصصاً مطلوباً لسوق العمل غير موجود ضمن التخصصات العلمية التي توفرها جامعة الكويت، وأن كلية التربية لا تلبي إلا حوالي 59 في المائة من حاجات سوق العمل⁽⁶⁾. ورغم عدم توفر بيانات كافية، فإن هذا الوضع سائد في معظم الأنظمة التعليمية في الدول العربية التي ركزت على زيادة مخرجاتها أكثر من العناية بنوعيتها مما أضعف إمكانيات الموازنة بين تلك المخرجات واحتياجات أسواق العمل⁽⁷⁾.

(6) موزي الحمود (2014)، "الموازنة بين مخرجات التعليم العالي واحتياجات سوق العمل"، ورقة قدمت خلال ندوة "إصلاح المنظومة التعليمية من أجل تحسين أفاق التشغيل في الدول العربية"، الكويت 5 نوفمبر 2014.

(7) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (2003)، "التعليم، اكتساب المهارات وأسواق العمل في أقطار مجلس التعاون الخليجي: تجربة الإمارات العربية المتحدة".

تكريس النظرة المجتمعية الدونية للتعليم الفني والمهني

نظراً لارتفاع جاذبية الوظائف العامة بحكم ما يقدمه العمل في هذا القطاع من ميزات مادية وعينية، فإن العمل في القطاع العام في الدول العربية يعطي من وجهة نظر المجتمع مكانة اجتماعية مرموقة. وأدت الإشارات المتأتية من أسواق العمل من حيث ارتفاع الأجور والميزات المقدمة من القطاع العام بالمقارنة مع القطاعات والمهن الأخرى، إلى خيارات تعليمية مشوهة تركز أكثر على الاختصاصات الأكثر ملاءمة للوظائف الحكومية، رغم أن الاختصاصات الأخرى في مجال التكنولوجيا والعلوم هي الأقرب إلى متطلبات أسواق العمل. وإلى جانب التحيز إلى الاختصاصات المؤدية للعمل في القطاع العام ضمن التعليم النظامي التقليدي، كان هناك تحيز أكبر ضد التعليم الفني والمهني والشعب القصيرة المرتبطة أكثر باحتياجات أسواق العمل.

ورغم التغيير الملحوظ خلال السنوات الأخيرة في سياسات التعليم في الدول العربية من خلال إيلاء أهمية أكبر بالتعليم التقني والتدريب المهني، إلا أنه لا تزال هناك فجوة واسعة بين متطلبات أسواق العمل من هذه التخصصات والبرامج والحوافز المقدمة لتشجيع هذا النوع من التعليم، ناهيك عن أن التعليم التقني والتدريب المهني لا يزال يُزاول بشكل رئيسي عند مستويات التعليم المتوسط والثانوي، ولا يدرس إلا في قليل من الحالات على مستوى الجامعات والمعاهد العليا، مما يكرس النظرة الدونية لمثل هذا النوع من التعليم الذي يعتبر في جل المجتمعات العربية مساقاً للذين فشلوا في التعليم النظامي التقليدي. ويتم في حالات قليلة تحويل المعاهد التقنية والفنية إلى جامعات مسائرة للتصنيف المجتمعي المرغوب على حساب النوعية والربط مع احتياجات أسواق العمل.

دور الجامعات المحدود في دعم القابلية للتوظيف Employability

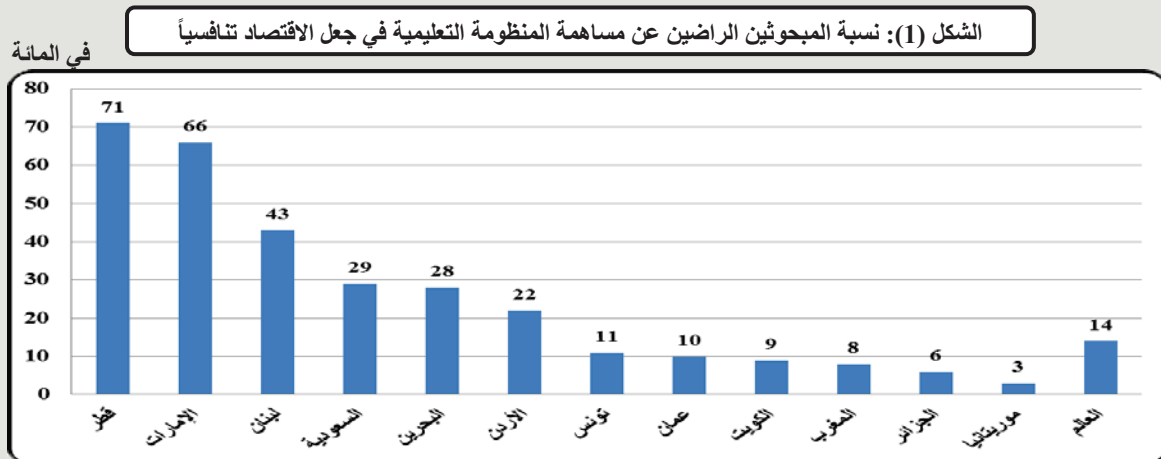
مهما يكن من أمر، فإن دور الجامعات الأساسي هو تنمية المعارف وتقديم المؤهلات الأساسية، التي تساهم في تنمية قدرات الطلاب على الإنجاز والإبداع وحل المشاكل في تخصصاتهم المختلفة. ورغم أن تحضير الطلاب للقيام بوظيفة معينة لا يعتبر الهدف الرئيسي للجامعات، بل يقترب أكثر من أهداف مراكز التدريب، فإن دعم قدرات الطلبة التي تزيد من قابلية التوظيف تبقى وظيفة من وظائف الجامعة الأساسية. وفي كثير من الحالات، لم تتمكن الجامعات في الدول العربية من أداء الأدوار المنوطة بها في مجال تنمية المعارف وتوفير المهارات الأساسية للاستجابة إلى الحاجيات المستجدة لأسواق العمل من مهارات وتخصصات. كما أنها لم تسهم بالقدر الكافي في تقديم البحوث العلمية المرتبطة باحتياجات الاقتصاد مما يعمق الانفصام بين الجامعة ومحيطها الخارجي لاسيما في الإنتاج والتشغيل.

وبالتوازي مع غياب أجهزة رقابة وضمان جودة المخرجات التعليمية وتنفيذ معايير الجودة الدولية على مستوى وزارات التربية والتعليم العالي، قلّ ما توجد مؤسسات من داخل الجامعة ومن القطاع الخاص والمجتمع المدني تقوم بهذا الدور. وحتى إن وجدت هكذا مؤسسات فإنها تفتقد في الغالب إلى الاستقلالية عن السلطات السياسية مما يحد من فعاليتها أو حتى مصداقيتها كأجهزة لتقويم المنظومة التعليمية ومخرجاتها. ولا توجد في الدول العربية، إلا نادراً،

جامعات تتابع خريجها بعد حصولهم على الشهادات لمعرفة مصيرهم المهني وإذا ما كانوا قد تمكنوا من الحصول على فرص عمل مناسبة. وتشير بعض المؤشرات حول المتخرجين من الجامعات الأردنية أن حوالي 92 في المائة من الطلبة لا يتم متابعتهم بعد التخرج، وتبلغ تلك النسبة في مصر حوالي 99 في المائة⁽⁸⁾. كما لا تساهم الجامعات بحكم انصرافها عن الدورة الإنتاجية وعالم الأعمال في مساعدة الطلاب على تكوين علاقات مع الشركات والمؤسسات الأخرى في الاقتصاد لتسهيل عمليات إدماجهم في سوق العمل، أسوة بما يتم في دول أخرى مثل اليابان وألمانيا.

غياب مهارات القدرة على المنافسة

من القضايا التعليمية الهامة الأخرى المتعلقة بآفاق التشغيل عدم اكتساب الطلاب للمعارف والمهارات اللازمة للعمل. يرتبط هذا العامل بنظام الحوافز في الاقتصاد، حيث ساهمت الإشارات الخاطئة من حيث ارتفاع مستوى الأجور في القطاع العام ووجود ميزات عينية أخرى بالمقارنة مع التوظيف في القطاع الخاص، في تفضيل المتخرجين للعمل في القطاع العام، مما أدى إلى ظاهرة السعي المفرط للحصول على شهادات أعلى استجابة لاحتياجات التوظيف وليس سبباً للمعرفة واكتساب المهارات. وأبرز هذا الوضع نوعاً من التوازن حيث تُلبي الدولة حاجياتها من اليد العاملة، والجامعات تحقق أهدافاً كمية من حيث ارتفاع عدد المتخرجين والطلبة يحققون هدفهم للعمل في القطاع العام⁽⁹⁾. وأدى كل ذلك إلى عدم تنمية المهارات المطلوبة في القطاع الخاص مثل الابتكار، والمبادرة، والإبداع والقدرة على حل المشاكل، وعدم توافر الاختصاصات التي تحتاجها أسواق العمل. ويشير تقرير التعليم والمهارات، الصادر عن منتدى الاقتصاد العالمي عام 2014، إلى نتائج استطلاع للرأي فيما يتعلق بما إذا كانت المنظومة التعليمية تُلبي حاجيات الاقتصادات التنافسية، عبر فيها حوالي 71 في المائة من المبحوثين في قطر و66 في المائة في الإمارات و43 في المائة في لبنان عن رضاهم عن تلك الأنظمة، بينما تقل تلك النسب عن المتوسط العالمي في كل من تونس، وعمان، والكويت، والمغرب، والجزائر، وموريتانيا، الشكل (1).



المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي (2014). "تقرير التنافسية العالمية".

⁽⁸⁾ مسح خريجي الجامعات في مصر (2012)، ومسح خريجي الجامعات في الأردن (2012)، بيانات متوفرة لدى منتدى البحوث الاقتصادية، تم الحصول عليها من قبل المؤسسات المعدة للتقرير لأغراض إعداد فصل المحور.

⁽⁹⁾ The credentialist equilibrium.

وفي نفس السياق، يُفيد مؤشر اقتصاد المعرفة الذي ينشره البنك الدولي والذي يقيس مدى توفر المناخ الملائم لاستخدام المعرفة بشكل فعال لأغراض التنمية الاقتصادية من حيث الحوافز الاقتصادية والنظام المؤسسي والتعليم والتنمية البشرية ونظام الإبداع وتقنيات المعلومات والاتصالات، بأن الدول العربية كمجموعة تحتل المرتبة السادسة بين مناطق العالم الثمانية التي تم دراستها. واحتلت دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية متبوعة بكل من الأردن وتونس ولبنان صدارة ترتيب الدول العربية في عام 2012 من حيث استخدام المعرفة من أجل التنمية، بينما تحتل بقية الدول مراتب متدنية نسبياً بين 96 في الجزائر و 139 في جيبوتي، الجدول رقم (2). ويلاحظ تراجع عدد من الدول العربية بين عامي 2000 و 2012 في ترتيب مؤشر اقتصاد المعرفة، وبخاصة الكويت والأردن التي تراجع ترتيب كل منهما 18 مرتبة، بينما تحسن ترتيب السعودية وعمان، والجزائر بعدد 26 و18 و14 مرتبة، على التوالي.

الجدول رقم (2)
مؤشر اقتصاد المعرفة الصادر عن البنك الدولي
(2012-2000)

الدولة	المرتبة (2012)	قيمة المؤشر من (10)	المرتبة (2000)	التغيير ((+) تحسن، (-) تراجع) 2012-2000
السويد	1	9.43	1	0
فنلندا	2	9.33	8	6
الدنمارك	3	9.16	3	0
هولندا	4	9.11	2	-2
النرويج	5	9.11	7	2
الإمارات	42	6.94	48	6
البحرين	43	6.9	41	-2
عمان	47	6.14	65	18
السعودية	50	5.96	76	26
قطر	54	5.84	49	-5
الكويت	64	5.33	46	-18
الأردن	75	4.95	57	-18
تونس	80	4.56	89	9
لبنان	81	4.56	68	-13
الجزائر	96	3.79	110	14
مصر	97	3.78	88	-9
المغرب	102	3.61	92	-10
سورية	112	2.77	111	-1
اليمن	122	1.92	128	6
موريتانيا	134	1.65	123	-11
السودان	138	1.46	139	1
جيبوتي	139	1.34	136	-3

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي – مؤشرات التنمية العالمية.

ضعف الحوكمة داخل المنظومة التعليمية العربية

يرتبط تحسين نوعية التعليم وآفاق التشغيل لمخرجاته بطبيعة الحوكمة داخل المؤسسات التعليمية وطريقة اتخاذ القرار فيها، ومدى خضوعها للرقابة والمساءلة. وفي الواقع فإن عدداً كبيراً من المؤسسات الجامعية العمومية، التي تمثل حوالي 80 في المائة من المؤسسات التعليمية في الدول العربية، لا تعمل وفقاً للمعايير العلمية الدولية المتعارف عليها. وتتسم غالبيتها بالانغلاق على محيطها الخارجي، وتخطط برامجها ومناهجها دون مشاركة قطاع الأعمال والمجتمع المدني. وهكذا تظل العلاقة بين المنظومة التعليمية والنشاط الإنتاجي شبه منعدمة. كما يتدنى دور القطاع الخاص في التعليم العالي مقارنة بالمستويات العالمية. وعلى الرغم من تطور عدد المؤسسات التعليمية الخاصة في الكثير من الدول العربية خلال السنوات الأخيرة، إلا أن تلك المؤسسات لا تزال حديثة العهد نسبياً، وفي معظم الأحوال لا تخضع لرقابة صارمة على مستوى المعايير الأكاديمية وتتجه لتفضيل الربح على الجودة، ولا تجد في كثير من الأحيان الدعم والتشجيع المناسب من إدارات التعليم.

وينتج عن غياب المساءلة والشفافية تواضع أداء المنظومة التعليمية وعدم قدرتها على تقديم خدمات تعليمية ذات نوعية جيدة، حيث أن غياب المساءلة يؤدي إلى تدني الكفاءة الداخلية للمنظومة التعليمية من حيث ارتفاع معدلات الرسوب والتسرب وسوء استخدام الموارد، ويشجع على الممارسات غير الحميدة مثل استفحال ظاهرة تغيب المدرسين والدروس الخصوصية والفساد الإداري و"الواسطة" وتغليب العلاقات الشخصية على القوانين واللوائح.

كما أن الإشراف على الجامعات والمعاهد العليا العامة بطريقة مركزية من قبل وزارات أو إدارات عامة ليس لديها حافز لتغيير الأمور يضعف احتمالات وجود نقاش مفتوح أو تبادل آراء حول سبل تطوير المنظومة التعليمية ومواكبتها للاحتياجات التنموية المستجدة، بما لا يسمح بتطوير وتحسين آفاق التشغيل لدى الخريجين. وتتسم الجامعات والمعاهد العليا العامة في الدول العربية بشكل عام بعدم استقلاليتها المالية والإدارية⁽¹⁰⁾، حيث تحدّد ميزانياتها ومعايير الانتداب والتعيين واختيار الطلبة والأساتذة والبرامج والمناهج من قبل وزارات التربية والتعليم العالي التي تفتقر في كثير من الأحيان إلى الكفاءات البشرية القادرة على استشراف المستقبل وتقدير الاحتياجات ومواكبة التقدم العلمي والتقني في المناهج. كما أن الإدارة المركزية لأمر التعليم تحدّ في الغالب من إمكانيات التنسيق مع بقية الوزارات والمؤسسات العامة والخاصة المعنية بأمور التشغيل، مما يضعف من إمكانيات الموازنة بين مخرجات التعليم واحتياجات أسواق العمل.

(10) موقع الإنترنت لمؤسسة شبكة المعلومات العربية التربوية (شمعة) "اتجاهات إقليمية حول النوعية في التعليم العالي في البلدان العربية: قضايا النوعية في مؤسسات التعليم العالي في البلدان العربية".

ثانياً: خصائص أسواق العمل التي تستقطب المتعلمين

تعتبر بطالة المتعلمين وخاصة خريجي التعليم العالي من سمات أسواق العمل العربية، حيث أن واحداً من كل أربعة عاطلين عن العمل متحصل على شهادة جامعية. كما تتسم المنطقة العربية كذلك بضعف نسب مشاركة النساء والشباب في القوى العاملة، إذ لا تتجاوز نسبة مشاركة المرأة حوالي 23 في المائة من إجمالي قوة العمل في الدول العربية في العام 2012، كما أن أكثر من نصف الشباب في الدول العربية إما عاطلون عن العمل أو خارج المنظومة التعليمية مع استمرار وجود ظاهرة تشغيل الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين (5 – 14) سنة وخاصة في المناطق الريفية. وتعكس هذه المعطيات خاصيات أسواق العمل في الدول العربية المتمثلة في عدم قدرة تلك الأسواق على استيعاب اليد العاملة المؤهلة مما يدل على عدم تنوع اقتصادات هذه الدول وعدم ولوجها بعد بصفة كافية حقل اقتصاديات المعرفة.

أهم سمات أسواق العمل العربية

يقدر حجم القوى العاملة في الدول العربية خلال عام 2014 بحوالي 124 مليون عامل. وتشير تقديرات منظمة العمل العربية إلى أن معدلات نمو القوى العاملة تتجه نحو الارتفاع خلال العقد الحالي. ويمكن تفسير الارتفاع النسبي في معدلات النمو للقوى العاملة العربية بعاملين وهما الهرم العمري للسكان والذي يتميز بقاعدة عريضة مع بقاء معدل النمو السكاني في الدول العربية - والذي يبلغ حوالي 2.2 في المائة - مرتفعاً إذ يفوق المعدل المتوسط للعالم البالغ حوالي 1.7 في المائة وهي عوامل تؤدي إلى تنامي أعداد الأفراد الجدد الداخلين إلى سوق العمل، وزيادة مساهمة المرأة في أسواق العمل رغم بقاء مساهمتها منخفضة مقارنة بالمعايير العالمية.

تجزئة أسواق العمل

بالرغم من اختلاف وتباين خصائص أسواق العمل في الدول العربية، إلا أنها تتسم بالتجزئة ما بين قطاعات رسمية وغير رسمية، وأسواق للعمالة المحلية والوافدة وأسواق للعمالة الماهرة وغير الماهرة. كذلك تتسم أسواق العمل بعدم الكفاءة حيث يتركز معظم وظائف القطاع الخاص في القطاع غير الرسمي (غير المصنف) ذي الإنتاجية المنخفضة والأجور المتدنية بالمقارنة مع القطاع العام الذي يعتبر أكبر مصدر للتوظيف في القطاع الرسمي في عدد من الدول العربية. وقد أسهمت استراتيجيات التنمية المتبعة في معظم الدول العربية، التي اعتمدت لفترة طويلة على هيمنة الدولة على أهم مقومات الاقتصاد وعلى عقد اجتماعي يقوم على الدعم والإعانات ومجانية التعليم والتوظيف في القطاع العام، في ارتفاع حصة القطاع العام والمؤسسات العامة في التوظيف حيث تقدر بحوالي 29 في المائة وهو ما يمثل ضعف

المتوسط العالمي⁽¹¹⁾. وتعتبر تجزئة أسواق العمل العربية، مع وجود اختلالات في التركيب والتوزيع السكاني العمالي من حيث الكم والنوع فيما بين الدول العربية وداخل كل دولة على حدة، من أهم مسببات ارتفاع نسب البطالة والبطالة المقنعة لذوي المهارات والتحصيل العلمي العالي في المنطقة العربية. كما تتميز أيضا الدول العربية بالوزن الكبير للقطاع العام في الاقتصاد والإنتاج وفي استخدام القوى العاملة، وعلى الأخص خريجي منظومة التعليم في العديد من تلك الدول، وتدني كفاءة وإنتاجية اليد العاملة فيها. ولا تزال المنطقة العربية تشهد تعاضم نمو التشغيل في القطاع غير المنظم وفي القطاع الهامشي على حساب القطاع المنظم، وهو ما يشكل في كثير من الأحيان هدراً للموارد وإفقاراً لاقتصادات البلدان المعنية.

ضعف إنتاجية القوى العاملة

من تجليات الوضع القائم في المنطقة ضعف إنتاجية القوى العاملة في البلدان العربية، وخاصة في قطاع الزراعة الذي يستأثر بحوالي 21 في المائة من إجمالي قوة العمل في العام 2012، في حين لا تتجاوز مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي العربي حوالي 5 في المائة في العام نفسه، بالإضافة إلى ضعف تنافسية وكفاءة المصادر البشرية العربية وتدني تحصيلها التعليمي بشكل عام، الجدول رقم (3).

الجدول رقم (3)
توزيع العمالة حسب المستوى التعليمي (ألف عامل)

الدولة	السنة	ما قبل الابتدائي	ما قبل الابتدائي (% من العمالة الاجمالية)	المرحلة الابتدائية	المرحلة الابتدائية (% من العمالة الاجمالية)	المرحلة الثانوية	المرحلة الثانوية (% من العمالة الاجمالية)	المرحلة الجامعية	المرحلة الجامعية (% من العمالة الاجمالية)
الجزائر	2011			5051	52.62	2099	21.87	1379	14.37
البحرين	2010	186	26.51	505	28.68	217	30.88	68	9.71
مصر	2008	2371	10.54	2029	9.01	7843	34.85	3481	15.47
	2009	2386	10.38	2317	10.08	7931	34.52	3751	16.32
	2010	2393	10.04	2609	10.95	8508	35.70	3999	16.78
	2011	2272.1	9.73	2512	10.76	8283	35.48	4064	17.41
	2008	..	..	4132	40.55	946	9.29	753	7.39
المغرب	2009	..	..	4184	40.68	1026	9.98	846	8.23
	2010	..	..	4390	42.19	1056	10.15	860	8.26
	2011	..	..	4490	42.72	1080	10.28	839	7.98
	2012	..	..	4515	42.96	1098	10.44	870	8.28
	2008	..	..	318	49.28	105	16.33	154	24.09
السعودية	2008	1028	12.87	2817	35.27	2103	26.33	1534	19.20
	2009	909	11.16	2914	35.76	2270	27.68	1579	19.39
	2008	..	..	1153	36.55	1158	36.70	465	14.37
تونس	2009	..	..	1136	35.52	1192	37.26	497	15.53
	2010	..	..	1164	35.52	1219	37.20	530	16.18
	2011	..	..	1114	35.47	1158	36.88	529	16.85

المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية (2014).

(11) International Labour Organization (2009), "Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: Key Policy Issues".

تركز القوى العاملة في القطاعات الإنتاجية الأولية

من خصائص أسواق العمل العربية استمرار تركيز القوى العاملة في معظم الدول العربية في القطاعات الإنتاجية الأولية، أي الزراعة والصيد واستمرار سيطرة القطاع التقليدي على القطاع الحديث في معظم تلك الدول، واستئثار قطاع الخدمات بالحصة الأكبر من إجمالي القوى العاملة في القطاع الحديث في الدول العربية، حيث بلغت نحو 61.5 في المائة من إجمالي القوى العاملة، مع تفاوت هذه النسبة من دولة لأخرى، بالإضافة إلى استقطاب قطاع الصناعات التحويلية للنصيب الأقل من إجمالي القوى العاملة العربية، بسبب ضعف مساهمة هذا القطاع في الناتج، حيث بلغ بالنسبة للدول العربية ككل نحو 17 في المائة في العام 2012، الجدول رقم (4).

الجدول رقم (4)
توزيع العمالة حسب القطاعات الاقتصادية (2012)

الدولة	الزراعة			الصناعة			الخدمات		
	إجمالي (%) من العمالة (الإجمالية)	إناث (%) من إجمالي (الإناث)	ذكور (%) من إجمالي (الذكور)	إجمالي (%) من العمالة (الإجمالية)	إناث (%) من إجمالي (الإناث)	ذكور (%) من إجمالي (الذكور)	إجمالي (%) من العمالة (الإجمالية)	إناث (%) من إجمالي (الإناث)	ذكور (%) من إجمالي (الذكور)
الأردن	2	0.9	2.3	17.5	7.7	19.4	80.5	91.3	78.5
المغرب	39.2	..	..	21.4	..	..	39.3	..	..
قطر	1.4	0	1.5	51.9	4.3	58.6	46.8	95.7	39.8
السعودية	4.7	0.2	5.3	24.7	1.5	28.1	70.7	98.3	66.6
فلسطين	11.5	23.7	8.9	26.3	8.8	29.9	62.2	67.5	61.2

يتضمن بيان إجمالي نصيب الصناعة من العمالة الإجمالية في المغرب قطاع البناء والأشغال العمومية إضافة للعاملين في الصناعة المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية (2014).

مواضع الخلل في أسواق العمل العربية

يتوزع السكان في سن العمل في الدول العربية إلى فئات تختلف من حيث وضعها في المجتمع وعلاقتها بسوق العمل. فهناك الذين يشاركون في سوق العمل، وتكاد نسبتهم تقتصر على نصف السكان في سن العمل بسبب ضعف مشاركة المرأة، والعاملون في القطاع المنظم الذين يتمتعون بالحماية التي يوفرها قانون العمل، والعاملون في القطاع غير المنظم حيث تفتقر ظروف العمل إلى الحماية والاستقرار، وقلة من ذوي المهارات العالية المهيئين لمسيرة مهنية عالمية، والأغلبية الأقل تعليماً التي يتنافس أفرادها على وظائف متدنية الأجر. وبغض النظر عن تنوع البلدان العربية، إلا أنها تتشارك كلها في هذه السمات التي تتصف بها أسواق العمل فيها. كما تواجه جميع الدول العربية، رغم تباين أوضاعها الاقتصادية، تحديات صعبة تتمثل في الأداء المتواضع للتشغيل وهو ما يؤثر سلباً على الشباب والنساء والمتعلمين. وتتمثل أهم مواضع الخلل في أسواق العمل في المنطقة العربية فيما يلي:

هيمنة القطاع العام وتواضع حصة القطاع الخاص في التشغيل

بمقارنة بيانات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي تضم معظم الدول العربية، مع بيانات المناطق الأخرى في العالم، يظهر جلياً أنه على الرغم من إصلاحات الخصخصة التي أجريت في العقدين الأخيرين في عدد من دول المنطقة، يبقى القطاع العام من أهم المستخدمين في هذه المنطقة، إذ يشكل حوالي 29 في المائة من إجمالي التشغيل، كما تمثل الأجور والرواتب المدفوعة حوالي 60 في المائة من الإنفاق العام الجاري للعام 2013. وفي هذا الإطار، تعتبر حصة القطاع العام متدنية جداً في المغرب إذ تقدر بحوالي 10 في المائة من إجمالي حجم التشغيل. بينما تتراوح بين 30 و 40 في المائة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. وفي الواقع ونظراً للمستويات المرتفعة التي تسجلها البطالة الصريحة أو المقنعة، فإن القطاع العام لا يزال عرضة لضغوطات اجتماعية جمة ومحط تطلعات كثيرة بحيث يستمر في الاضطلاع بدور المستخدم الأكبر والمزود الأول للوظائف الجيدة وشروط العمل الأفضل، لاسيما بالنسبة للنساء والداخلين الجدد إلى سوق العمل.

البطالة بين الشباب

إن البطالة في الدول العربية هي أولاً وقبل كل شيء مُعضلة تشغيل الشباب. ترتفع بشكل كبير معدلات البطالة في أوساط الشباب في الدول العربية مقارنة بباقي المجموعات الجغرافية الأخرى. في هذا السياق تشير التقديرات الدولية إلى أن معدلات البطالة بين أوساط الشباب المسجلة في دول المنطقة هي الأعلى بين الأقاليم الجغرافية الأخرى، حيث تصل إلى نحو 28 في المائة من مجمل السكان في الشريحة العمرية (15-24 سنة) مقارنة بنحو 12.4 في المائة للمتوسط العالمي لمعدلات بطالة الشباب، ونحو 9.5 في المائة في دول منطقة شرق آسيا، و11.6 في المائة في دول أفريقيا جنوب الصحراء، و18.1 في المائة في الدول المتقدمة والاتحاد الأوروبي⁽¹²⁾.

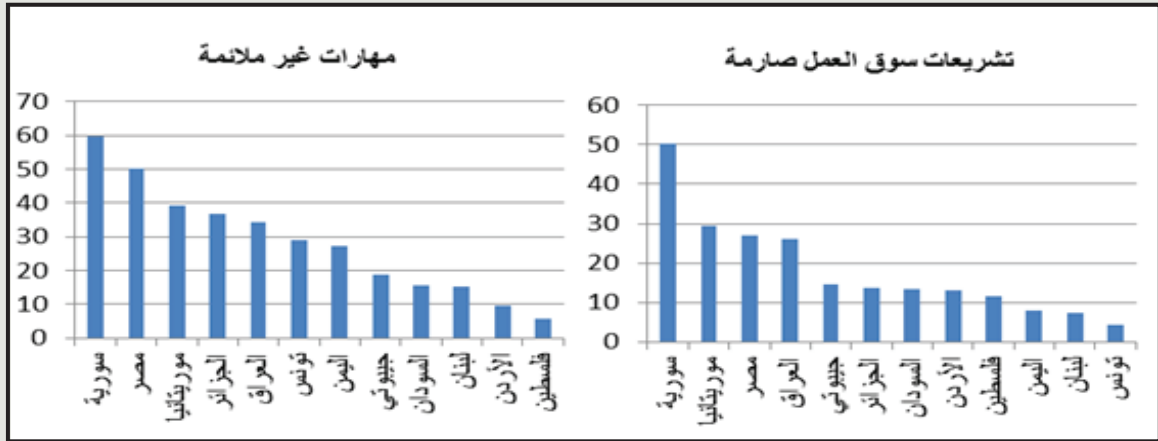
تتفاقم البطالة بين الشباب العرب المتعلمين، وترتفع حسب التحصيل العلمي، حيث تشير البيانات المتوفرة إلى أن نسبة البطالة تبلغ ذروتها لدى أصحاب التعليم الثانوي والعالي مع أنهم لا يمثلون إلا جزءاً صغيراً من مجموع الشباب في الدول العربية. وقد بينت المسوحات التي قامت بها منظمة العمل الدولية في بعض البلدان العربية أن الشباب المتعلمين يجدون صعوبات جمة في الانتقال بشكل ناجح من المدرسة إلى سوق العمل. وعموماً فإن معظم الخريجين الشباب الذين شملتهم تلك المسوحات كانوا غير راضين عن وضعيتهم، حيث كانوا إما عاطلين عن العمل أو عاملين في وظائف مؤقتة أو غير مرضية. وتعرف دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بطالة احترازية مرتفعة، نظراً لأن الميزات التي يوفرها القطاع العام تفوق ما يمكن للقطاع الخاص أن يقدمه.

(12) World Bank, (2013). "Jobs for Shared Prosperity: Time for Action" in the Middle East and North Africa.

اتساع حصة مشاركة القطاع غير المنظم في التوظيف

إن أكثر من ثلثي الوظائف المستحدثة في المنطقة العربية تركزت في القطاع غير المنظم. ولذا أصبح القطاع غير المنظم يمثل الجزء الأكبر من التشغيل في القطاع الخاص. وبالتالي، لم يعد بالإمكان اعتبار القطاع غير المنظم ظاهرة عابرة. وتشير بعض الدراسات إلى تزايد العمل المدفوع الأجر في القطاع غير المنظم، وهو ما يعني أن حجم العاملين لحسابهم الخاص لم يعد كافياً لقياس وزن القطاع المذكور. وتظهر البيانات المتاحة أن نسبة العمالة في القطاع غير المنظم تزيد عن حوالي 40 في المائة في كل من الأردن ومصر بينما تتراوح بين 65 في المائة و 90 في المائة في العراق وسورية وفلسطين واليمن⁽¹³⁾. وتحول هذه الظاهرة دون رفع إنتاجية العوامل الإنتاجية ككل، كما تعيق تنويع وتنافسية اقتصادات الدول العربية. ومن أسباب اتساع القطاع غير المنظم وجود جمود تشريعات أسواق العمل وعدم مرونتها في مجال الأجور والتعيين والتسريح، بما لا يحفز القطاع الخاص على توظيف المهارات المتوفرة، فضلاً عن تدني نوعية تلك المهارات من وجهة نظر أرباب العمل، الشكل (2).

الشكل (2): نسبة أرباب العمل المبحوثين الذين يرون في تشريعات العمل وعدم ملائمة المهارات قيوداً هامة على التوظيف (في المائة)



المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات مسوحات الشركات.

الهوة بين الرجال والنساء في معدلات التشغيل

يبين توزيع معدل البطالة بين الرجال والنساء في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط، والتي تضم معظم الدول العربية، بكل وضوح معدلاً أعلى للنساء وبشكل ملحوظ، إذ يتعدى هذا المعدل نسبة 17 في المائة مقابل 11 في المائة للرجال. وبذلك على الهوة الشاسعة القائمة بين الرجال والنساء في سوق العمل في المنطقة. وعلى الرغم من تحسن

⁽¹³⁾ الأمم المتحدة - الاسكوا (2011) - المصدر السابق.

مشاركة المرأة في القوى العاملة في السنوات العشرة الماضية، فإن الهوة بين الرجال والنساء من حيث نسبة النساء في القوى النشطة اقتصادياً لكل 100 رجل هي من بين أعلى المستويات في العالم. فمن أصل كل 100 امرأة عربية، يوجد 22 منهن فقط نشطات على الصعيد الاقتصادي. وتشير معدلات البطالة المرتفعة بين الإناث إلى عدم التطابق بين تطلعاتهن والوظائف المعروضة عليهن. كما بينت بعض الدراسات أن التمييز النوعي بين الإناث والذكور فيما يتعلق بنظم تطوير المهارات وعدم قدرة أسواق العمل على تمكين المرأة من الموازنة بين دورها الاجتماعي ومشاركتها في أسواق العمل وعدم ملاءمة أو توفر منشآت رعاية الأطفال ولاسيما للعاملين في القطاع الخاص تشكل عوائق أساسية تحول دون تحسين مشاركة المرأة المتعلمة في سوق العمل⁽¹⁴⁾.

ارتفاع نسبة العمالة المهاجرة

في حين لا تطرح مسألة هجرة اليد العاملة المؤهلة مشكلة بالنسبة للدول العربية التي تتسم بوجود فائض في المهارات بل توفر حلاً لمشكلة البطالة المرتفعة لدى الشباب المتعلم، فإنها تمثل إشكالاً بالنسبة للدول المستوردة للعمالة خاصة إذا أدى ذلك إلى تجذر عزوف المهارات الوطنية عن العمل في القطاع الخاص حيث تتجه معظم العمالة الوافدة. وقد أصبحت معظم البلدان معنية بالهجرة لغرض التشغيل بصفتها إما مصدرة للعمالة، أو بلدان عبور، أو بلدان استقبال للعمالة الوافدة، أو لكل هذه العناصر مجتمعة في آن واحد. وتتجلى هذه الظاهرة بشكل خاص في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية حيث تبلغ العمالة الوافدة نسباً تتراوح بين 60 و90 في المائة من إجمالي التشغيل.

ثالثاً: ضعف قابلية تشغيل مخرجات التعليم في الدول العربية: المؤثرات والأسباب

يُبين هيكل المستوى التعليمي للعاطلين عن العمل في الدول العربية أن أكثر من 27 في المائة منهم في المتوسط حاصلون على شهادات عليا. ورغم اختلاف توزيع العاطلين حسب مستويات التعليم في الدول العربية، إلا أنها تعبر عن ارتفاع نسبة العاطلين بين حاملي الشهادات العليا في كل من السعودية، وقطر، والإمارات ومصر وتونس، والتي تبلغ حوالي ثلث العاطلين عن العمل، الملحق (2/10). وفي حين تعكس تلك النسب عدم قدرة الاقتصادات العربية على توفير فرص عمل كافية لخريجي التعليم العالي، فإنها تدل أيضاً على عدم ملاءمة مخرجات التعليم لاحتياجات سوق العمل خارج القطاع العام.

ونظراً لتحديد الأجور والمزايا غير المالية للموظفين في القطاع العام من دون النظر إلى الإنتاجية أو فرص التشغيل البديلة في القطاعات الأخرى، وعدم ربط عمليات التعيين والتسريح والمكافأة بأسس واضحة كالأداء والقدرات والمهارات، فإن هذه الإشارات الخاطئة تنتقل من السوق إلى النظام التعليمي، حيث يصبح الحصول على الشهادة أهم من اكتساب المعرفة والمهارات اللازمة بحكم أن احتمالات التوظيف تُحدد على أساس الشهادات و"المحسوبية" أكثر من امتلاك المعرفة والمهارات، والمقدرة على إيجاد الحلول. وفي هذا الإطار، تصبح صلة التعليم النظامي و/أو

(14) الاسكوا (2011)، مصدر سبق ذكره.

التدريب التقني بمتطلبات سوق العمل، وبخاصة في القطاع الخاص، محدودة جداً، وبالتالي تُفرض معدلات بطالة مرتفعة بين خريجي الجامعات والتعليم الفني.

مؤشرات عدم المواءمة بين العرض والطلب على التشغيل

ارتفعت نسبة المتخرجين من الجامعات العربية في فروع العلوم الإنسانية والاجتماعية لتبلغ حوالي 60 في المائة من إجمالي المتخرجين، على حساب اختصاصات التكنولوجيا والعلوم، وهي الأقرب إلى متطلبات أسواق العمل الحديثة، مما أدى إلى ظاهرة التكدس الوظيفي في بعض المجالات وهو ما يعني وجود فائض في التخصصات التي تعاني من معدلات بطالة عالية أي من نقص في الطلب عليها ووجود نقص في مستويات المعروض من بعض المجالات الأخرى.

وتدل مؤشرات المقارنة بين متطلبات سوق العمل وطلب التشغيل من قبل طالبي العمل في الدول العربية على مدى التباين والتعارض ما بين جانبي سوق العمل. ففي تونس مثلاً يُقدر بأن العرض غير الملبى للعمالة يفوق بمعدل 14 مرة الطلب غير الملبى في الفترة الممتدة ما بين 1999 و2001. ويرتفع هذا المعدل إلى 18 مرة بالنسبة إلى حاملي الشهادات الجامعية. أما في اليمن، فأكثر من 36 في المائة من الموظفين حاملي الشهادات لديهم وظائف لا تتناسب مع متطلباتهم ومؤهلاتهم الفردية أو حتى اختصاصاتهم. والمعدلات الأعلى لعدم المواءمة تبقى من نصيب المتخرجين في حقل العلوم الإنسانية والاجتماعية، والعلوم النظرية، مثل البيولوجيا والفيزياء.

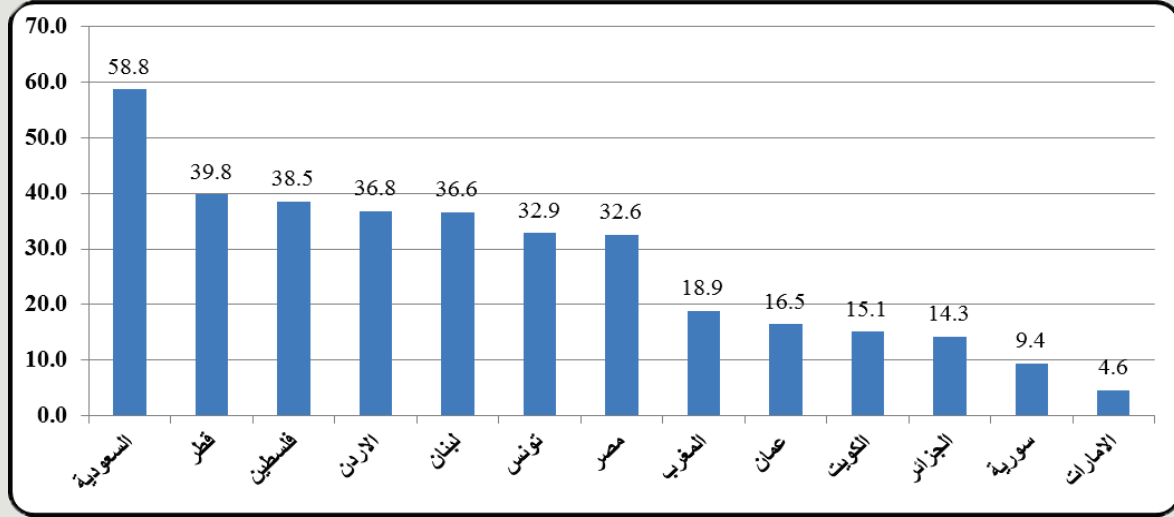
وفي سورية يقدر أن 35 في المائة من خريجي الجامعات لهم وظائف لا تتماشى مع تخصصاتهم⁽¹⁵⁾. وتفيد نتائج مسح لخريجي الجامعات في كل من مصر والأردن عام 2012 بأن حوالي 57 في المائة من الخريجين في مصر و37 في المائة من الخريجين في الأردن يعتقدون أن أعمالهم الحالية لا تتناسب أو تتناسب قليلاً مع مؤهلاتهم. فضلاً عن ذلك، تعطي المؤشرات التالية صورة عن درجة التعارض الواضح بين العرض والطلب على التشغيل، وهي: ارتفاع معدل البطالة بين خريجي التعليم العالي، ومؤشر عدم توافق المهارات، فترة الانتظار قبل الحصول على وظيفة مناسبة، وعوائد التعليم المتدنية، والهجرة.

ارتفاع البطالة بين خريجي التعليم العالي

يعد متوسط معدل البطالة بين الشباب (15 - 24 سنة) في الدول العربية الأعلى بالمقارنة مع مناطق أخرى في العالم، ويبلغ متوسط نسبة الجامعيين بين عاطلين حوالي 27 في المائة، بينما تبلغ تلك النسبة أكثر من نصف العاطلين عن العمل كما في السعودية، وأكثر من ثلث العاطلين كما في الأردن، وتونس، وفلسطين، وقطر، ولبنان ومصر، الشكل (3).

⁽¹⁵⁾ الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (2006)، كتاب وقائع ندوة "الاستثمار والتجارة العالمية والتشغيل: نحو تفعيل دور القطاع الخاص في الدول العربية"، 19-20 نوفمبر 2006، الكويت.

الشكل (3): نسبة الجامعيين بين العاطلين عن العمل وفق أحدث بيانات متوفرة (في المائة)



المصدر: تقديرات معدي التقرير بناء على مصادر وطنية رسمية ومصادر دولية منفردة.

عدم توافق المهارات المتاحة وحاجات سوق العمل

يشير مؤشر صدر عن منظمة العمل الدولية، يقيس درجة التباعد بين المستويات التعليمية للعاملين بالمقارنة مع المستويات التعليمية للعاطلين عن عمل، بأن أكثر درجات عدم المواءمة بين مخرجات التعليم وحاجات سوق العمل متركزة على مستوى التعليم الثانوي والعالي، الجدول (5).

وتفوق درجة عدم المواءمة بين مخرجات التعليم وحاجات سوق العمل على مستوى التعليم العالي بقية المستويات خاصة في كل من الجزائر ومصر والسعودية وتونس، بينما تبلغ درجة عدم المواءمة أقصاها بالنسبة للتعليم الثانوي في كل من البحرين والمغرب. وبالنظر إلى إجمالي درجة عدم المواءمة، فإن أقصاها موجودة في البحرين والسعودية ومصر.

الجدول رقم (5)
مؤشر عدم التوافق بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل
في مراحل التعليم المختلفة⁽¹⁶⁾

الدولة	السنة	مستوى التعليم			
		ما قبل الابتدائي	المرحلة الابتدائية	المرحلة الثانوية	المرحلة الجامعية
الجزائر	2011		3.1	3.3	8.8
البحرين	2010	23.6	15	31.5	11.2
مصر	2008	9.3	6	27.4	16.3
	2009	8.9	6	21.2	19.2
	2010	8.8	7.5	17.5	22.6
	2011	5.6	3.3	14.5	14.7
	2008	..	10	14.8	9.5
المغرب	2009	..	10.1	12.3	9.6
	2010	..	8.9	11.5	9.2
	2011	..	6.5	13.7	10.3
	2012	..	7.1	12.9	10.2
	2008	..	4.5	2.1	0.4
السعودية	2008	11.8	14.9	12.7	19.9
	2009	10.2	19.1	10.6	24.2
تونس	2008	..	6.2	3.4	11.2
	2009	..	8.6	2.4	12.9
	2010	..	11.4	2.2	15.8
	2011	..	13.1	5.7	14

المصدر: منظمة العمل الدولية (2014).

فترة البطالة طويلة الأجل لدى المتعلمين وطالبي العمل للمرة الأولى

من المؤشرات المستخدمة للدلالة على قدرة النظام التعليمي على التأقلم مع متطلبات سوق العمل، فترة البطالة طويلة الأمد، أي البطالة التي تفوق 12 شهراً. وتعكس فترة البطالة في أوساط المتعلمين، ولو بشكل جزئي، عجز النظام التعليمي عن توفير المهارات المطلوبة للمتخرجين بهدف زيادة قابليتهم للتوظيف. وتعكس كذلك نفور المتعلمين وعدم إقبالهم على وظائف القطاع الخاص، حيث يفضل الخريجون الانتظار للحصول على فرص عمل في القطاع العام حتى وإن استلزم الأمر بقاءهم عاطلين أو العمل في القطاع غير المنظم مقابل أجر زهيد.

(16) يُحسب مؤشر الموائمة الإجمالي لكل المراحل كالتالي: $ID = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^3 \left| \frac{E_i}{E} - \frac{U_i}{U} \right|$ حيث أن E_i هو عدد العاملين بالمستوى التعليمي بالنسبة لأي بلد (ابتدائي، ثانوي، عالي)، و U_i عدد العاطلين بنفس المستوى التعليمي و E و U تمثل العدد الإجمالي للعاملين والعاطلين على التوالي.

ويتضمن الجدول (6)، مقارنة بين فترات البطالة حسب المستوى التعليمي في كل من الأردن ومصر والمغرب، حيث تم استيقاء المعطيات حول مصر من مسح للقوى العاملة أجريت في الأعوام 1988 و1998 و2012، والمغرب من مسحي سوق العمل للعامين 1999 و2006، والأردن من مسح للقوى العاملة أجري عام 2010. وتشير البيانات المتوفرة إلى أن فترة البطالة هي أطول بقليل بالنسبة إلى المتخرجين من المرحلتين المتوسطة والثانوية، وتميل إلى الانخفاض لدى المتخرجين من الجامعات، الجدول (6). وفي حين يعكس طول فترة البطالة بالخصوص قصور الاقتصادات عن توفير فرص عمل كافية، فإنها تعكس ولو جزئياً عدم الموازنة بين مخرجات التعليم ومتطلبات أسواق العمل.

الجدول رقم (6)
فترة التعطل عن العمل مقاسة بالأشهر

الدولة	جميع المراحل التعليمية	ابتدائي	متوسط	ثانوي	عالي
الأردن (2010)	16.4	18.5	17.2	17.8	15.1
مصر (1988)	7.8	8.9	7.8	6	8.2
مصر (1998)	25.9	24.1	28.5	23.7	20.1
مصر (2012)	43	31	38.5	37.8	35.6
المغرب (1999)	34.7	35		41.2	36.9
المغرب (2006)	28.2	17.3	25.7		39.4

المصدر: العباس (2002) وبودربات (2004) والمسح الوطني حول القوى العاملة 2006،⁽¹⁷⁾ التقرير العام: للمندوبية السامية للتخطيط، المغرب. والمسوحات الأخرى المذكورة في النص.

يحتوي الجدول السابق كذلك على معلومات حول فترة الانتظار قبل إيجاد وظيفة في مصر خلال الفترة الممتدة ما بين 1988 و2012، حيث تضاعفت هذه الفترة أكثر من أربع مرات لدى الخريجين الجامعيين، وأكثر من خمس مرات لدى المتخرجين من المرحلتين المتوسطة والثانوية. وهذا يعني أن البطالة أصبحت هيكلية أكثر منها مؤقتة. وتفيد البيانات الحديثة أن خريج الجامعة ينتظر في المتوسط بين 15 شهراً في الأردن وحوالي 36 شهراً في مصر، كما تشير البيانات المتوفرة إلى أن فترة البطالة لدى النساء أقل منها لدى الرجال.

⁽¹⁷⁾ Boudarbat, B. (2004), Employment Sector Choice in a Developing Labor Market, working paper, Department of Economics, University of British Columbia, Canada and Laabas, B. (2002), Education, Unemployment Duration and Insertion in Labor Market, in A. Alkawas (ed). Enhancing Links Between Education and Labor Market in Arab countries, the Arab Planning Institute, Kuwait.

أمّا في المغرب، فتقدر نسبة العاطلين عن العمل أكثر من سنة بحوالي 65.1 في المائة من إجمالي عدد العاطلين عن العمل، وترتفع هذه النسبة إلى حوالي 79.8 في المائة بالنسبة لخريجي التعليم العالي. وبالنسبة إلى تونس، فإن فترة الانتظار بالنسبة إلى ثلث طالبي العمل من خريجي الجامعات تتخطى السنة. وفي الكويت تبلغ نسبة العاطلين لأكثر من سنة حوالي 68 في المائة (27 في المائة للرجال و75 في المائة للإناث)، بينما تبلغ هذه النسبة في سورية حوالي 60 في المائة.

تدني عوائد التعليم

يبقى نظام التعليم في الدول العربية غير فعّال، بمعنى أن الإنفاق المرتفع على التعليم لا يُقابل ارتفاع في العوائد الاقتصادية في شكل زيادة في الناتج والإنتاجية، وخاصة في شكل زيادة في الدخل الفردي. وتظهر البيانات المتوفرة أن العوائد الاجتماعية والخاصة للتعليم متدنية نسبياً في المنطقة العربية بالمقارنة مع سواها من المناطق، مثال أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء. ويقدر بأن حاملي الشهادات العليا من مصر والمهاجرين إلى الولايات المتحدة الأمريكية يتقاضون في المتوسط راتباً يضاهي 14 ضعف راتب أقرانهم الذين يعملون في مصر، وكانت تلك النسبة 11 ضعف بالنسبة للمهاجرين اليمنيين، و4 أضعاف بالنسبة للأردنيين، وضعفين بالنسبة للمهاجرين من المغرب⁽¹⁸⁾. وكانت هذه الفروق أو الهوامش بين المهاجرين وغير المهاجرين أعلى بالنسبة للتعليم العالي منها للتعليم الثانوي خاصة في مصر واليمن، وهو ما يدل على تواضع عوائد التعليم بالنسبة للمتعلمين وأصحاب المهارات العالية في الدول العربية بالمقارنة مع دول أخرى.

ويبلغ متوسط معدل العوائد التعليمية في ست دول عربية، وهي: الأردن، والكويت، وعمان، والمغرب، وموريتانيا، واليمن، حوالي 7.3 في المائة، وهو ما يقل عن المتوسط العالمي البالغ حوالي 10 في المائة⁽¹⁹⁾. وعلى عكس التوجه العام في الدول النامية، فإن عوائد التعليم في الدول العربية تميل إلى الارتفاع مع ارتفاع مستوى التعليم. وهذا يؤكد تحيز الأنظمة التعليمية في الدول العربية لفائدة التعليم العالي على حساب مراحل التعليم الأخرى، حيث يزيد معدل نصيب الطالب من الإنفاق على التعليم العالي مقارنة بمثيله في التعليم الابتدائي بحوالي عشرة أضعاف⁽²⁰⁾.

ويعزى الهيكل التصاعدي لعوائد التعليم في الدول العربية أيضاً إلى الارتفاع النسبي للرواتب والمزايا التي يمنحها القطاع العام خاصة لخريجي الجامعات، وإلى الطابع المجاني للتعليم واستخدام الشهادة أو الدبلوم "كتصريح للعمل" وهو الشيء الذي يشجع على مواصلة التعليم إلى مستويات تفوق احتياجات التوظيف. وتفيد البيانات المتوفرة بأن عوائد

⁽¹⁸⁾Filipe R. Campante and Davin Chor (2012), "Why Was the Arab World Poised for Revolution? Schooling, Economic Opportunities and the Arab Spring", Journal of Economic Perspectives, Volume 26, Number 2, pp. 167-188.

⁽¹⁹⁾ علي عبد القادر علي (2003)، "قياس معدلات العائد على التعليم في الدول العربية: دراسات قطرية مقارنة"، المعهد العربي للتخطيط، الكويت.

⁽²⁰⁾ أحمد جلال وطاهر كنعان (2010)، "تمويل التعليم العالي في الدول العربية"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومندى البحوث الاقتصادية.

التعليم تكون أعلى بالنسبة لحاملي الشهادات العليا العاملين في القطاع العام بالمقارنة مع القطاع الخاص، وهذا ما يعطي إشارة إلى الطلبة للتركيز على الشهادات، وإلى المنظومة التعليمية لمواصلة التركيز على إعداد الطلبة للعمل في القطاع العام.

وفيما يتعلق بالعائد الاقتصادي من التعليم، وجدت عدة دراسات أنه، على عكس عدة مناطق أخرى في العالم، لم يكن للتعليم التأثير المطلوب على النمو الاقتصادي وعلى إنتاجية عوامل الإنتاج في الدول العربية، رغم أن متوسط الإنفاق على التعليم، سواءً كنسبة من الإنفاق العام أو من الدخل القومي الإجمالي، يُعتبر مرتفعاً بالمقارنة مع مثيله في المناطق النامية في العالم⁽²¹⁾، ويرجع ذلك بالأساس إلى تدني نوعية التعليم ومناهجه وتفاعله مع عوامل مؤسسية أخرى منها انتشار الأنشطة ذات الإنتاجية الضعيفة مثل القطاع العام والقطاع غير المنظم فضلاً عن أنشطة غير إنتاجية متعلقة بالبحث عن الربح⁽²²⁾.

الهجرة الداخلية والهجرة الدولية

تعكس الهجرة الداخلية والخارجية على حد سواء، ولو جزئياً، التعارض القائم ما بين المهارات التي يمنحها النظام التعليمي والمهارات المطلوبة للعمل في السوق المحلي. وبالرغم من عدم توفر بيانات حديثة عن المستويات التعليمية عن المهاجرين في الدول العربية، إلا أن البيانات المتوفرة تفيد بأن نسبة الهجرة الداخلية المرتفعة نسبياً في أوساط الشباب ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالبحث عن عمل.

ففي مصر مثلاً تفيد البيانات، حول بعض الأسر التي نزحت من المناطق الريفية إلى المدن في عقد التسعينات من القرن الماضي، أن الهجرة بدافع البحث عن عمل لدى المجموعة التي تتراوح أعمارها بين الـ 15 و 29 سنة تزيد بنسبة 40 في المائة عن المجموعة التي تتراوح أعمارهم ما بين 30 و 39 سنة، وبنسبة 80 في المائة عن المجموعة ما بين الـ 40 و 59 سنة. وكشف مسح القوى العاملة في المغرب عام 1999 أن حوالي 44 في المائة من الذكور و 2 في المائة من الإناث يقدمون على الهجرة بحثاً عن عمل.

(21) يبلغ متوسط الإنفاق على التعليم في الدول العربية ككل من الإنفاق الحكومي حوالي 16 في المائة، بينما يبلغ حوالي 13.7 في دول العالم ككل، ويبلغ متوسط الإنفاق على التعليم في الدول العربية كنسبة من الدخل القومي الإجمالي حوالي 4.5 في المائة مقابل 5 في المائة في دول العالم و 3 في المائة في إقليم شرق آسيا.

(22) El-Erian, M., Helbling T. and J. Page (1998), "Education, Human Capital Development and Growth in the Arab Economies," paper presented in the Joint Arab Monetary Fund, Arab Fund for Economic and Social Development Seminar on "Human Resource Development and Economic Growth", Abu Dhabi, United Arab Emirates, 17-18 May, 1998.
و Makdisi S., Z. Fettah and I. Limam, (2007), "Determinants of Growth in the MENA Countries", in J. Nugent and H. Pesaran (eds), Explaining Growth in the Middle East, ELSEVIER.

وتفيد البيانات المتوفرة أن أكثرية المهاجرين إلى الخارج في الدول العربية يتمتعون بمستوى تعليمي من الدرجة الثانوية أو ما فوقها، وهي المستويات ذاتها التي تتركز فيها البطالة. ويعكس تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2003 النتائج نفسها حيث أن 25 في المائة من خريجي الجامعات العربية قد هاجروا من المنطقة في منتصف تسعينات القرن الماضي.

أسباب عدم الموازنة بين المنظومة التعليمية وأسواق العمل في الدول العربية

يمكن إرجاع عدم الموازنة إلى ثلاثة أسباب رئيسية. السبب الأول متعلق بالمنظومة التعليمية أي جانب العرض، والثاني متعلق بجانب الطلب، والثالث متعلق بغياب الآليات الكفيلة بالموازنة بين العرض والطلب، أي آليات تنظيم سوق العمل.

الأسباب المتعلقة بالمنظومة التعليمية وتنمية رأس المال البشري

تعتبر كفاءة الموارد البشرية إحدى الدعائم الأساسية للاقتصادات الحديثة. وقد ركزت الدول العربية كغيرها من الدول النامية في مراحل التنمية الأولى على عنصر رأس المال بهدف دفع عجلة التنمية، ولم يحظ العنصر البشري بالقدر الكافي من الاهتمام بالرغم من أن الموارد البشرية تعتبر بمثابة القاعدة الأساسية التي يمكن الاعتماد عليها لتحقيق رفاهية الشعوب. وتبدو مظاهر عدم الاهتمام بالتخطيط للموارد البشرية العربية في تغليب الأهداف الكمية على النوعية وعدم الاستفادة الكاملة من الأيدي العاملة العربية المتاحة، إضافة إلى تسرب بعض التخصصات العلمية والمهنية النادرة واللازمة لبناء وتطوير الدول العربية.

يضاف إلى ذلك أن عدداً كبيراً من الجامعات لا تلعب دوراً نشطاً فيما يتعلق بتنمية قابلية التوظيف لدى طلابها. فقبل الالتحاق بالتعليم العالي لا تلعب مكاتب التوجيه التابعة لوزارات التربية والتعليم العالي الدور اللازم لتوجيه وإرشاد الطلبة وتوفير المعلومات حول التخصصات التي يحتاجها سوق العمل. وفي هذا الصدد، تفيد بعض البيانات المتاحة أن ثمة اختلالات في توزيع الطلبة على التخصصات حيث يوجد تكديس وظيفي في بعض التخصصات، ونقص كبير في تخصصات أخرى، وفي أحيان أخرى يوجد ذلك الاختلال حتى في نفس الكلية⁽²³⁾. ورغم الجهود المبذولة في الدول العربية، فإن الأنظمة التعليمية العربية بصفة عامة لا تزال غير قادرة على تحفيز الطلب على التخصصات المهنية والفنية حيث أن المعاهد الفنية والمهنية لا تجتذب سوى 20 في المائة من إجمالي طلبة التعليم العام. كما لا تتوفر آليات تساهم من خلالها الجامعات في مساعدة الطلبة بعد تخرجهم على إيجاد فرص عمل ملائمة، على غرار ما يحدث في بعض الدول المتقدمة والنامية من خلال تكوين الشراكات والتفاعل بين الجامعات من ناحية، ورجال الأعمال ومراكز البحوث والمؤسسات القريظة في الدول المتقدمة من ناحية أخرى.

(23) موزني الحمود (2014)، مصدر سبق ذكره.

الأسباب المتعلقة بمحدودية فرص العمل للمتعلمين

ترجع محدودية فرص العمل في الدول العربية بشكل رئيسي لعدم قدرة الاقتصادات على إيجاد فرص عمل كافية ارتباطاً باستراتيجيات التنمية المتبعة وتشوه نظام الحوافز في تلك الاستراتيجيات. وقد لعب القطاع العام دوراً هاماً في إطار الاستراتيجية التنموية المتبعة من قبل معظم الدول العربية، وفي إطار العقد الاجتماعي المعتمد فيما يتعلق بالتشغيل. لكن مع تفاقم الصعوبات المالية التي واجهتها الدول العربية في مقابلة مستلزمات تلك الاستراتيجية، وارتفاع عدد الباحثين عن عمل وزيادة قوة العمل بمعدلات قياسية، أصبح من غير الممكن استمرار تطبيق تلك الاستراتيجية إلا من خلال تحمل تكاليف اقتصادية واجتماعية باهظة. وكان لزاماً على القطاع الخاص أن يقوم بذلك الدور، إلا أن استراتيجية التنمية المتبعة وغياب ثقافة المبادرة وريادة الأعمال، أدى إلى تحجيم دور هذا القطاع، الذي تركزت استثماراته في الأسواق المحلية المحمية، مما قلص من احتمالات توسعه ليكون مصدراً حقيقياً للنمو والتشغيل. فالتكيز على الأسواق المحلية والاعتماد على الحكومات يحد من سعي ذلك القطاع إلى تحسين التنافسية وتوظيف العمالة الماهرة. ويفضي دائماً نظام الاقتصاد الريعي، الذي يقوم على الموارد الطبيعية، إلى اقتصاد غير متنوع، وإلى قطاعات اقتصادية غير تنافسية تبحث عن الربح، وإلى المحسوبية التي تحد من نمو القطاع الخاص وأداء دوره، فيما عدا قلة من أصحاب الأعمال المرتبطين بأوساط صنع القرار.

وعليه، فإن انحصار النشاط الاقتصادي في بعض الأنشطة الإنتاجية التقليدية، التي لا تتطلب مهارات اليد العاملة المتعلمة، يفاقم من مشكلة البطالة بين خريجي التعليم العالي خاصة مع تراجع إمكانيات التوظيف في القطاع العام. كذلك تمثل قلة مرونة تشريعات أسواق العمل في الدول العربية أحد أهم معوقات تطور الطلب، حيث أن وضع حدود دنيا مرتفعة للأجور، وتحديد مزايا وأجور في القطاع العام لا يمكن مضاهاتها من قبل القطاع الخاص، وكذلك عدم مرونة السياسات المتبعة في التعيين والفصل، قد أسهمت في عدم زيادة الطلب على العمالة.

الأسباب المتعلقة بآليات أسواق العمل في الدول العربية

تتمثل أهم العوائق المؤسسية في هذا الجانب في نقص المعلومات والبيانات والبحوث التي تربط بين الاحتياجات الفعلية لأسواق العمل والتخصصات والمهارات المهنية المتوفرة، وفي غياب أو ضعف المعايير المهنية وشهادات التأهيل المهني لشغل الوظائف المختلفة، فضلاً عن انتشار ظاهرة التوظيف من خلال "الواسطة".

نقص المعلومات

يتمثل أكبر قيد لعمل أسواق العمل في نقص المعلومات ونقص شبكات الاتصال بين الباحثين عن عمل وأصحاب الأعمال. فالمساعدة في البحث عن عمل تمثل وسيلة ناجعة وغير مكلفة للتخفيف من فجوة المعلومات بين العرض والطلب. فنقص المعلومات والبيانات حول الاختصاصات المطلوبة والاختصاصات المتوفرة، يزيد من صعوبة تنفيذ برامج التدريب والتشغيل. كما أن غياب الخدمات المتطورة في مجال البحث عن عمل يحد من إمكانيات تقريب العرض

والطلب. وفي هذا الخصوص فإن معظم مكاتب التشغيل في الدول العربية هي مؤسسات تنتمي إلى القطاع العام (دواوين شؤون الموظفين أو الخدمة المدنية)، وتفقر في كثير من الأحيان إلى الحافز الكافي للقيام بدورها فضلاً عن نقص الموارد وضعف أسلوب الإدارة. وحتى إن وجدت مكاتب للتوظيف، فينتفع بها سكان المدن أكثر من الريف.

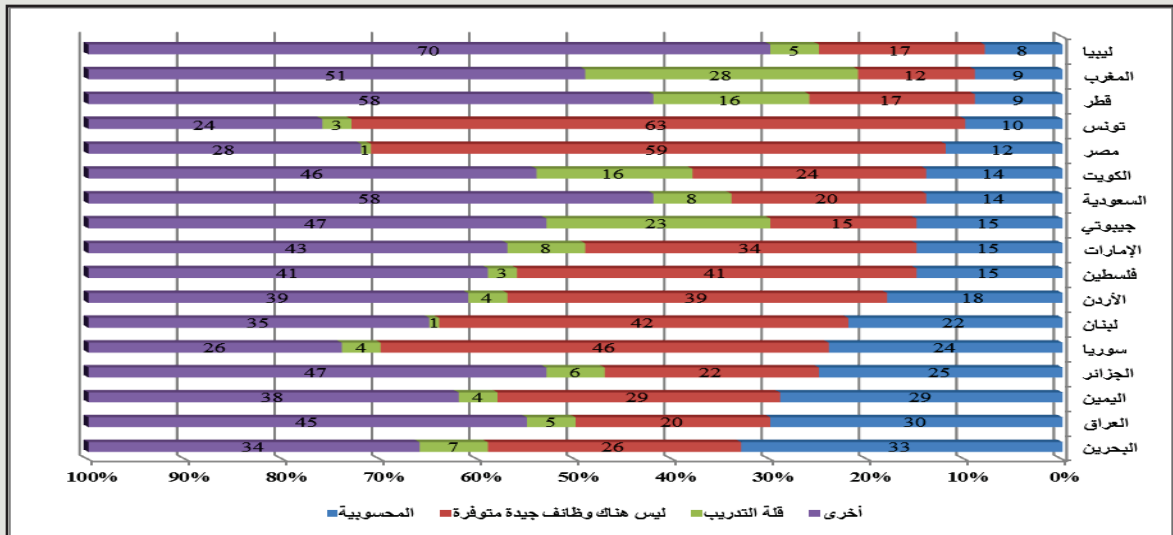
غياب سلم مؤهلات ومعايير مهارات مهنية واضحة

يمثل غياب سلم واضح للمؤهلات العلمية المهنية والفنية المتاحة وغياب الربط بين هذه المؤهلات والوظائف المتاحة عائقاً أمام تقوية الربط بين مخرجات التعليم ومتطلبات أسواق العمل. فغياب المعايير المهنية الواضحة يشجع على المبالغة في المهارات المطلوبة لأداء عمل معين، وبالتالي يساهم في زيادة الطلب على التعليم فوق الاحتياجات، وهو ما يؤدي إلى هدر الموارد المادية والبشرية، وتوقعات غير معقولة وعدم توافق بين العرض والطلب.

عدم تقديم اعتبارات الكفاءة وتشوّه سوق العمل

في كثير من الحالات تلعب المحسوبية والنفوذ "الواسطة" دوراً أكبر من التحصيل العلمي والمهارات والكفاءة في التعيين في الوظائف سواءً في القطاع العام أو في القطاع الخاص، رغم أن هذه الظاهرة تنتشر أكثر في القطاع العام. ويفيد استطلاع للرأي قامت به مؤسسة جالوب لاستطلاعات الرأي "Gallup Inc" الدولية بأن نسبة الذين يعتقدون أن الوساطة هي أحد الأسباب والمعوقات، التي تعرقل الشباب في الحصول على فرص عمل في الدول العربية، تتراوح بين 8 في المائة و 33 في المائة، الشكل (4).

الشكل (4): أسباب صعوبة الحصول على الوظيفة



المصدر: Juan Manuel Moreno (2014) "Skills Gaps and Meritocracy Deficit: Challenges to the Transition from Education to Work in MENA", World Bank

وتصل نسبة العاملين في القطاع الخاص الذين تحصلوا على وظائفهم من خلال قنوات غير رسمية حوالي 80 في المائة في لبنان، و 66 في المائة في سورية، و 53 في المائة في العراق، و 40 في المائة في اليمن⁽²⁴⁾.

إن وجود ظاهرة "الواسطة"، هو تكريس لظاهرة أخرى متمثلة في تهمين اعتبارات أخرى على اعتبارات الكفاءة، حيث يترسخ لدى الأفراد القناعة بأن الشهادة، إذا ما توفرت المحسوبية والعلاقات الشخصية المناسبة، كافية لأغراض التوظيف، وبالتالي يقل لديهم الحافز لتطوير مهاراتهم داخل وخارج إطار الجامعة، ومن ثم تتسع الهوة بين المهارات المتوفرة وتلك المطلوبة في ظل ظروف واحتياجات أسواق العمل المتغيرة.

رابعاً: تطوير المنظومة التعليمية من أجل تحسين آفاق التشغيل

يستوجب تقليص الفجوة بين مخرجات التعليم العالي ومتطلبات أسواق العمل في المقام الأول النهوض بجانب العرض والمتمثل أساساً في تطوير المنظومة التعليمية. ويرتبط تطوير المنظومة التعليمية بجانبين هامين متمثلين في تطوير سياسات التعليم والتدريب بالإضافة إلى تحسين حوكمة المنظومة التعليمية. وفي حين أن سياسات تطوير المنظومة التعليمية تتطلب أيضاً الأخذ في الاعتبار بعامل النمو السكاني وتزايد الطلب على التعليم، وبالتالي تخطيطاً ملائماً لرأس المال البشري، فإن هذا الفصل لن يتناول هذا الجانب نظراً لتركيزه على موضوعات أخرى ذات علاقة.

تطوير سياسات التعليم والتدريب

تحسين النوعية والمناهج

هناك حاجة ملحة لتطوير نوعية التعليم والتدريب في الدول العربية. ويتطلب ذلك القيام ببحوث تقييمية تقف على مكامن وأسباب ضعف المستويات التعليمية والتدريبية في كل دولة من الدول العربية. لكن هناك عوامل تم رصدتها في المبحث الأول من هذا الفصل حول الأسباب المرجحة لتردي نوعية التعليم بشكل عام والتعليم العالي بشكل خاص. وأول هذه الأسباب هو تغليب الأهداف الكمية من حيث معدلات القيد وبناء المدارس على الأهداف النوعية مثل تطوير المناهج وإدخال تعليم تقانات الحاسوب وزيادة وزن الرياضيات والعلوم واللغات في ساعات التدريس على المستويات الابتدائي والإعدادي والثانوي، والتركيز على المهارات العملية ومهارات التواصل والقدرة على الابتكار وحل المشاكل خاصة على مستوى التعليم العالي. كما أوضحت تجارب الدول أهمية إدراج المواد الاختيارية في المناهج لإتاحة الفرصة للطلبة لاكتشاف ميولاتهم وقدراتهم⁽²⁵⁾. ويجب أن تركز جهود تحسين نوعية التعليم والتدريب في الدول العربية على رفع إنتاجية العامل العربي وتقوية مهاراته وجعلها مصدراً للابتكار وتكوين ميزات تنافسية جديدة. ويرتبط بتحقيق هذا

⁽²⁴⁾ أنظر: Juan Manuel Moreno (2014), "Skills Gaps and Meritocracy Deficit: Challenges to the Transition from Education to Work in MENA", World Bank, paper presented at the third Arab development workshop, Kuwait, November.

⁽²⁵⁾ أنظر تقرير المعرفة العربي للعام 2009.

الهدف تعويض منطق الانتقائية والتركيز على الاختبارات بمنطق يركز على التعلم واكتساب المهارات الإدراكية ومهارات الاتصال والعمل في فريق (Soft Skills). وهذا يتطلب بدوره إعادة نظر في المناهج، وطرق التدريس، ونظم التقييم، والتأهيل المهني والعلمي للأساتذة والمدرسين، واختيار الإدارات الكفؤة، ووضع حوافز ملائمة وأنظمة لضمان وتطوير الجودة والمتابعة تكون مستقلة عن الوزارات والمؤسسات التي يتم تقييمها⁽²⁶⁾. كما يتطلب ذلك أيضاً فتح الآفاق أمام التعليم المهني والتقني وتحسين جودة برامجهم.

إعادة النظر في نموذج تمويل التعليم العالي

أقر المجتمع الدولي منذ زمن بعيد صفة السلعة العامة للتعليم العالي، وذلك لكونه يقدم خدمة عامة ومنفعة اجتماعية وتنموية كبيرة. وتم التأكيد في عدد من المحافل والمؤسسات الدولية على ضرورة إتاحة التعليم العالي بالجودة اللازمة وبدون تمييز لكل طبقات المجتمع⁽²⁷⁾. كما اقترح الوزراء المسؤولون عن التعليم العالي والبحث العلمي في الدول العربية استراتيجية عربية لتطوير التعليم العالي (دمشق، 15-18 ديسمبر 2003) تقوم على مبدأ تحمل الدولة مسؤولية توفير التعليم العالي وضمان تكافؤ الفرص بين مختلف أطياف المجتمع دون تمييز على أساس الدخل أو البعد المكاني أو على أي أساس آخر⁽²⁸⁾. ورغم الإجماع على هذه المبادئ العامة فإن طرق تمويل التعليم العالي ومن يتحمل تكاليفه مسألة غاية في الأهمية لأنها تحدد في المقام الأخير درجة النفاذ إلى التعليم العالي. وفي حين اعتمد عدد كبير من الدول المتقدمة والنامية مبدأ إتاحة التعليم العالي من خلال الجامعات العامة مجاناً أو برسوم رمزية، إلا أن السنوات الأخيرة شهدت تحولات كبيرة في مجال تمويل التعليم العالي مع زيادة عدد الجامعات الخاصة من جهة، وتحميل الطلبة حصصاً متزايدة من تكلفة التعليم العالي حتى في الجامعات العامة، نظراً لعدم إمكانية استمرار تحمل ميزانيات الدول التكاليف المرتفعة للتعليم العالي لمقابلة الطلب المتزايد على هذا النوع من التعليم، من جهة أخرى.

وفي إطار الموازنة بين هدف إتاحة التعليم للجميع دون تمييز وهدف ضمان استدامة مصادر تمويل ونوعية التعليم العالي، توجه عدد كبير من دول العالم نحو إقرار سياسة إلغاء مجانية التعليم العالي كسياسة أكثر واقعية تُوازن بين الإتاحة والاستدامة والجودة مع منح الطلبة غير القادرين منحةً تعليمية أو دعم مادي لمواصلة التعليم الجامعي. وفي نفس السياق، فإن الدول العربية تتجه إلى سلوك نفس النهج، خاصة في ظل اقتران مجانية التعليم بتبردي النوعية وهدر الموارد المادية والبشرية وقلة فرص الحصول على مواطن عمل لائقة لخريجي هذه المؤسسات. ويرجع ذلك إلى أن الاعتماد الكلي على التمويل الحكومي لم يعد كافيًا لمقابلة الاحتياجات اللازمة من أجل تعليم ذي جودة عالية، كما أن

⁽²⁶⁾ فاعور (2015)، مصدر سبق ذكره.

⁽²⁷⁾ أنظر مثلاً: "World Declaration on Higher Education for the 21st Century: Vision and Action", UNESCO, 1998, and "Educational International, Resolution on Higher Education and Research as a Public Service", 1998, and "The Fifth World Congress of Education International, Berlin-Germany, July 22-26, 2007". وهي مصادر ورد ذكرها في محيا زيتون (2013)، "التجارة بالتعليم في الوطن العربي: الإشكاليات والمخاطر والرؤية المستقبلية، مركز دراسات الوحدة العربية.

⁽²⁸⁾ من ناحية أخرى، قامت منظمة الألكسو بإعداد خطة تطوير التعليم في الوطن العربي (تونس 2009)، بناء على تكليف من الجامعة العربية.

التمويل الحكومي ارتبط بتدني الكفاءة الداخلية من حيث سوء توزيع المخصصات المالية بين إنفاق جاري وإنفاق استثماري، وبين الإنفاق على الهيئات الأكاديمية والإنفاق على الموظفين والجوانب الإدارية، وتوزيع الإنفاق بين مختلف فروع التخصص. كما اقترن الاعتماد الكلي على التمويل الحكومي في الدول العربية بنقص الاستقلالية لدى المؤسسات الجامعية، وضعف الحريات الأكاديمية التي يقترن غيابها بتواضع النوعية ومحدودية الإبداع الفكري والابتكار التقني⁽²⁹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم دفع مقابل للتعليم في مؤسسات التعليم لا يعني بالضرورة أن التعليم مجاني، حيث أنه نتيجة لتدني نوعية التعليم وضعف آليات الرقابة، يضطر الأولياء إلى دفع أموال طائلة على الدروس الخصوصية في مختلف مستويات التعليم، وفي أحيان كثيرة إلى إرسال أبنائهم للدراسة في الخارج، وهو ما يزيد من تكاليف التعليم بالنسبة للأسر العربية، وكذلك للدولة. وبما أن الأسر الفقيرة لا تستطيع الإنفاق على الدروس الخصوصية ولا إرسال أبنائها للدراسة في الخارج، فإن هذا النظام يقود في الآخر لعدم تكافؤ الفرص وديمومة الفقر.

أما أعمال مبدأ التعليم بمقابل فلا يجب أن يقوض مبدأ توفير التعليم للجميع وتكافؤ الفرص في النفاذ إلى الخدمات التعليمية، بل يجب أن يهدف إلى تغيير سلوكيات الأفراد والمؤسسات لتفادي الهدر وتخصيص الموارد بشكل أفضل. ولا يعني ذلك بالضرورة إلغاء التعليم ضمن المؤسسات التعليمية العمومية أو الاقتصار على مؤسسات التعليم الخاصة، حيث أن التعليم الخاص ليس شرطاً كافياً لتحسين نوعية التعليم أو تطوير الربط بين مخرجات التعليم واحتياجات أسواق العمل، خاصة إذا لم يقترن ذلك بوجود مؤسسات رقابية تقوم بضبط النوعية والتأكد من عدم تغليب هدف الربحية على هدف التعليم واكتساب المعرفة. وفي هذا الخصوص يمكن تحسين النفاذ إلى الخدمات التعليمية عن طريق "تأصيل" صفة اللاربحية للجامعات العامة وتشجيع التعليم الخاص غير الربحي، لا سيما من خلال قصر مصادر التمويل الممكنة، بالإضافة إلى التمويل الحكومي، على تلك التي لا تسعى إلى الربح مثل الهبات والمنح والتبرعات وعوائد الوقفيات والقروض الحسنة⁽³⁰⁾.

ويمكن لمؤسسات التعليم العالي العمومية والخاصة أن تتعايش في نفس الوقت على أن تتمتع كلها بالاستقلالية الإدارية والمالية، بما في ذلك حرية تحديد الرسوم التي تراها مناسبة وفق مبدأ تغطية التكلفة وضوابط ومعايير جودة للخدمات المقدمة. والتعليم العالي بمقابل لا يعني ابتعاد أو تنصل الدولة عن دورها الاجتماعي في النهوض بالطبقات الفقيرة التي لا تستطيع تحمل تكاليف تعليم أبنائها. وفي هذا الخصوص يمكن للدولة تقديم المساعدات للطلبة المحتاجين لمزاولة تعليمهم العالي في المؤسسات التي يختارونها، بينما تقوم الطبقات الميسورة بدفع تكاليف التعليم، على غرار عدد من التجارب الدولية مع نظام قسائم أو صكوك التعليم، وصناديق مساعدة الطلبة، والقروض التعليمية. ويمكن للدولة أن تقدم المساعدات أيضاً إلى الجامعات العامة بناءً على معايير موضوعية وواضحة للأداء. وتكمن أهمية هذه السياسات البديلة

(29) أحمد جلال و طاهر كنعان (2010)، مصدر سبق ذكره.

(30) أحمد جلال و طاهر كنعان (2010)، مصدر سبق ذكره.

في إرساء سلوكيات جديدة تقود إلى إعمال مبدأ مساءلة المؤسسات التعليمية وتحفيز كل الأطراف على بذل مزيد من الجهد نحو الأفضل.

تفعيل دور الدولة في إصلاح التثوهات القائمة

يمكن لسياسات التعليم أن تقوي العلاقة بين المنظومة التعليمية ومنظومة اكتساب المعرفة من ناحية والنشاط الانتاجي من ناحية أخرى. ويقتضي ذلك، خاصة بالنسبة للشعب العلمية والفنية، تطوير مراكز البحث ودعمها. وهنا يتوجب على الدولة أن تقوم بدور فاعل في هذا الخصوص خاصة باعتبار أن "فشل سوق المعرفة"، الراجع إلى كون المعرفة سلعة عامة، يؤدي عادة إلى قلة إنتاج البحوث والمعرفة إذا ما تركت فقط لقوى السوق وحافز الربح.

لقد بات من الضروري إصلاح التثوهات السائدة في عدد كبير من أسواق العمل العربية الراجعة إلى الإشارات الخاطئة التي ترسلها الدولة والقطاع العام للمؤسسات التعليمية والأفراد للاستثمار في الشهادة كوسيلة للعمل في القطاع العام بدلاً من اكتساب المهارات اللازمة للعمل في القطاع الخاص. ورغم أن القطاع الخاص لا يعطي دائماً إشارة واضحة للاختصاصات والمهارات المطلوبة إلا أن تطوير آليات تشجع على تفاعل هذا القطاع مع المؤسسات التعليمية ومكاتب التشغيل لاسيما من خلال المشاركة في مجالس إدارة الجامعات، وفي معارض التشغيل والربط الآلي مع مكاتب ودواوين التشغيل، يمكن أن يلعب دوراً هاماً في ذلك الخصوص. ويمكن أيضاً للدولة أن تقوم بدور فاعل من خلال عقلنة توقعات الطلبة وتغيير ثقافة "العمل في القطاع العام" من خلال تشجيع ودعم مساهمة القطاع الخاص في التشغيل من ناحية، ومن خلال إعمال مبدأ الشفافية في منازرات تعيين الموظفين في القطاع العام وتطبيق معايير مرتبطة بالمهارات والقدرات أكثر منها بالشهادات، من ناحية أخرى. وحين تتغير تلك الثقافة السائدة فمن المتوقع أن تعمل الجامعات والقائمين على قطاع التعليم وكذلك المجتمع المدني ورجال الأعمال وأولياء الطلبة، على تغيير المناهج والأهداف من إنتاج الشهادات اللازمة للتوظيف في القطاع العام إلى تهيئة اكتساب المهارات اللازمة وتكوين رأس المال البشري الذي يتماشى وظروف العصر واستحقاقات التنمية.

تفعيل دور الجامعة في تحسين آفاق التشغيل

يتطلب إصلاح المنظومة التعليمية لتحسين آفاق التشغيل أيضاً تفعيل دور الجامعة في مساعدة الطلبة على إيجاد فرص عمل لائقة من خلال التفاعل المتواصل مع قطاع الأعمال والاستثمار في البحث والتطوير وتنفيذ سياسة الدولة في مجال الابتكار واستخدام التقنيات الحديثة من أجل تكوين ميزات تنافسية جديدة. وفي هذا الخصوص يجب أن تعمل سياسات التعليم على تحسين مدى استجابة المنظومة التعليمية ومؤسسات البحث والتطوير لمتطلبات السوق من خلال تسهيل عملية التدرج من المعاهد العليا والجامعات إلى الحياة العملية (Academic Spinoff)، وتسهيل النفاذ إلى المعلومة والمعرفة وتكوين الشراكات مع مراكز البحوث التطبيقية وحاضنات المشاريع والجامعات الأجنبية. ويمكن زيادة الحافز

لدى الجامعات للقيام بهذا الدور إذا ما تم إنشاء نظام لتصنيف وترتيب الجامعات بناءً على قدرتها على توسيع آفاق التشغيل لخريجها.

تحسين دور وأداء التعليم العالي بالانخراط الدولي

ينطوي تدويل عملية التعليم على مزايا عديدة من أهمها تعزيز قدرات المنظومة التعليمية والبحثية بالجامعات، والنهوض بقدرات الأساتذة من خلال تبادل الخبرات والتجارب والمعارف والمناهج والأدوات، وتنفيذ برامج أكاديمية مشتركة مع جامعات مرموقة وفتح المجال أمام الطلبة للدراسة والتدريب في جامعات قريبة، وإنشاء برامج مشتركة والاعتراف المتبادل بالشهادات، بما يزيد قدرتهم على التأقلم مع متطلبات العصر والتفاعل مع أسواق عمل معولمة⁽³¹⁾. ونظرًا إلى أن التدويل يحقق تلك المنافع ويساهم في تمايز الجامعات، فإن عددًا كبيرًا من الجامعات في العالم تدرجه كهدف في رسالتها أو خططها الاستراتيجية، فضلاً عن أن هدف التدويل أصبح معيارًا من معايير جودة التعليم العالي. ورغم أن التدويل يمكن أن يحتوي على مخاطر يتمثل أهمها في تغليب المعايير التجارية على البرامج الأكاديمية، وكذلك هجرة الأساتذة من الدول النامية إلى الدول المتقدمة، إلا أن مزايا التدويل تبقى قائمة ويمكن تفعيلها من خلال إيجاد استراتيجية وطنية ملائمة في مجال التعليم العالي توظف التفتح على العالم الخارجي لإزالة الفجوة بين البلدان العربية والدول المتقدمة. وفي هذا الخصوص، فإن تجارب فتح فروع للجامعات الأجنبية المرموقة في بعض الدول العربية، رغم حداثة والحاجة إلى تقييمها، هي شكل من أشكال التدويل التي تسمح بانفتاح التعليم العالي الوطني على العالم الخارجي وتحسين قدرته على الاستجابة لتوفير القدرات والمهارات التي ينبغي استحداثها تمشياً مع التطورات الهائلة في مجالات العلوم والمعرفة والتكنولوجيا. ومع أهميته، قد يكون التعليم أسوأ بالانخراط الدولي إذا لم تكن هناك فلسفة واستراتيجية وطنية واضحة وإذا كان هذا الانخراط يعني استنساخ النماذج الجاهزة عن منظومات التعليم في بلدان أخرى بما يذهب الثراء في التنوع، وبما يكرس هيمنة ثقافة أو تجربة معينة⁽³²⁾.

دعم دور التعليم المهني في مرحلة ما بعد الثانوي والتدريب لتحسين آفاق التشغيل

أفادت التجارب بأهمية زيادة القيمة المجتمعية للتعليم المهني من خلال فتح آفاق هذا النوع من التعليم في المستوى والدرجة والدخل، ومساواة شهادته مع شهادات التعليم العالي التقليدي وإرساء نظام لمعادلة شهادته وضمان جودة مناهجه وملاءمة مؤهلات المدرسين فيه. بالتوازي، هناك ضرورة لدعوة قطاع الأعمال للانخراط في اختيار التخصصات التدريبية والمناهج الخاصة بالمعاهد المهنية والفنية التي تتناسب مع احتياجات سوق العمل.

⁽³¹⁾ معتز خورشيد (2013)، "استراتيجيات تدويل التعليم العالي: التوجهات والسياسات ونتائج التطبيق على المستويين الإقليمي والعالمي"، دراسات أكاديمية، المجلس العربي للدراسات العليا والبحث العلمي بجامعة القاهرة - اتحاد الجامعات العربية.

⁽³²⁾ محيا زيتون (2013)، مصدر سبق ذكره.

تحسين حوكمة المؤسسات التعليمية

من الضروري التركيز على أهمية إخضاع المنظومة التعليمية إلى المساءلة والمحاسبة على الأداء. إلا أن تلك المساءلة لا تستقيم إلا في حالة وجود حد أدنى من الاستقلالية لدى المؤسسات التعليمية، وتوفر الموارد اللازمة لأداء مهامها على الوجه الأكمل. في نفس الوقت، فإنه لا يمكن تبرير استقلالية المؤسسات التعليمية إلا إذا كانت لديها أهدافاً واضحة وبرامج علمية ذات جودة مقبولة، ومعايير موضوعية وواضحة لتعيين الأساتذة واعتماد ترقياتهم، وإذا كانت هناك آليات واضحة ومتفق عليها لتقييم أدائها ووجود حوافز لدفعها نحو الأفضل⁽³³⁾. وعلى هذا الأساس فإن تقييم أداء المؤسسات التعليمية ونوعية مخرجاتها يجب أن يكون موضع تحليل من قبل كل الأطراف المعنية لاسيما صانعي القرار والمؤسسات المسؤولة عن التعليم وقطاع الأعمال والمجتمع المدني وأولياء الطلبة، لاستنتاج الدروس وتقديم الاقتراحات اللازمة لتحسين الأداء.

إصلاح نظام الحوافز والإدارة في مؤسسات التعليم العالي

إن تطوير المنظومة التعليمية يستوجب زيادة مشاركة مؤسسات القطاع التعليمي، وتقديم الحوافز اللازمة لكل الأطراف المعنية لجعل المنظومة التعليمية والمشرفين عليها أكثر استجابة لتطلعات التنمية الاقتصادية وتطلعات الأفراد. وهنا يتوجب القيام بإصلاحات مؤسسية ضرورية تُعزّز الثقة لدى المواطنين وقطاع الأعمال في المنظومة التعليمية وتحسن أداء المنظومة التعليمية ككل، حيث أن عامل الأداء يجب أن يكون المعيار الذي يحدد خطوات الإصلاح القادمة. وعلى هذا الأساس فإن زيادة فرص نجاح الإصلاحات في التعليم العالي تزيد لو تم التركيز على قضايا الحوافز والحوكمة في كل من التعليم العالي العام والخاص.

وتوجد في هذا الإطار مبادرات جيدة على المستوى الإقليمي لإصلاح الحوكمة في مؤسسات التعليم العالي، من بينها برنامج حوكمة الجامعة وضمان الجودة⁽³⁴⁾. وقد أتى هذا البرنامج في شكل شراكة بين قسم التنمية البشرية في إدارة شمال أفريقيا والشرق الأوسط بالبنك الدولي ومركز التكامل المتوسطي بغرض معالجة عدم كفاية فرص العمل لخريجي التعليم العالي، وعدم تساوي الجودة بين مؤسسات التعليم العالي في جميع أنحاء المنطقة، والتفاوت بين مهارات الخريجين والمهارات المطلوبة في أسواق العمل. ويعمل البرنامج حالياً على ثلاث ركائز. أما الركيزة الأولى فهي تحسين حوكمة الجامعات لمواءمة أفضل بين مهارات الخريجين واحتياجات السوق من خلال محاولة تطبيق معايير للحوكمة الجيدة في 40 جامعة من أربع دول عربية وهي مصر، والمغرب، وفلسطين، وتونس. وتتمثل الثانية في الاستدامة المالية في التعليم العالي بحيث يمكن لمؤسسات التعليم العالي أن تلبى الطلب المتزايد عليها. أما الركيزة الثالثة، فتتمثل في تدويل التعليم العالي لتحسين المهارات وفرص العمل للطلاب ورفع القدرات البحثية والابتكار لدى مؤسسات التعليم العالي الوطنية لحث الطلبة على البقاء في أوطانهم بدلاً من الهجرة.

⁽³³⁾ World Bank (2007), "Building Knowledge Economies".

⁽³⁴⁾ انظر موقع مركز التكامل المتوسطي على www.cmimarseille.org لمزيد من التفاصيل حول البرنامج.

ترسيخ مبدأ المساءلة وبناء الثقة

يمكن أن يكون للمساءلة آثارًا إيجابية نظرًا لأنها تحث على تحمل المسؤولية وتوفير الضمانات، وتشجع على الالتزام بالضوابط التي تقود إلى تحسين الأداء وجودة الإجراءات في المنظومة التعليمية. وهناك نوعان من آليات المساءلة المعمول بها في المنظومات التعليمية في الدول المتقدمة وهما المساءلة الأفقية والمساءلة العمودية. والمساءلة العمودية هي التي تأتي من أعلى هرم السلطة وتتعلق بالامتثال للقوانين واللوائح وتحمل الجامعات والمؤسسات التعليمية مسؤولية جودة التعليم الذي تقدمه. أما المساءلة الأفقية فتستهدف طريقة عمل المؤسسات التعليمية وتقتضي إشراك وإطلاع مختلف المعنيين من مجتمع الأعمال والمجتمع المدني على المناهج وطرق صنع القرار، والتنفيذ والنتائج. وبينت التجارب الدولية أن إخضاع المؤسسات التعليمية بما فيها الجامعات إلى هذين النوعين من المساءلة كفيل ببناء الثقة بين تلك المؤسسات ومحيطها الخارجي، وتكريس المنظومة التعليمية لخدمة التنمية ومواكبة متطلباتها. ولضمان مساءلة ورقابة سليمة، تحتاج الحكومة إلى لجان مستقلة تقوم بمراقبة الجودة والأداء ومنح الأحقية أو المعادلات، والتنسيق بين المؤسسات التعليمية الحكومية وغير الحكومية.

تفعيل الشراكة بين القطاع الخاص والمنظمات الأهلية والحكومات

تفيد التجارب المتوفرة في بعض الدول العربية حول تحسين نوعية التعليم وتطوير الربط بين التعليم العالي وسوق العمل إلى أهمية زيادة مشاركة المجتمع المحلي وأولياء الأمور وقطاع الأعمال في صياغة نموذج أو نماذج تفاعلية وشراكات بين المنظومة التعليمية ومحيطها الخارجي، لتحسين أداء تلك المنظومة. فبالرغم من وجود مجال لتحسين كفاءة الخدمات التعليمية التي يوفرها القطاع العام في الدول العربية، إلا أن هذا القطاع غير قادر بمفرده على مواجهة الطلب المتزايد على التعليم في الدول العربية. وتُبين الدراسات بأن أفراد القطاع العام في توفير الخدمات التعليمية في ظل الضغوط المتزايدة على موازنة الدولة، أدى إلى تدهور مستوى التعليم بصفة عامة وتهميش التعليم الأساسي بصفة خاصة.

ويلعب القطاع الخاص دوراً مهماً لتخفيف الأعباء المالية على الدولة وحشد مزيد من الموارد لفائدة التعليم، وكذلك النهوض بنوعيته لاسيما وأن القطاع الخاص قادر على الاستجابة أكثر لمتطلبات السوق. وتفيد النتائج التي توصلت إليها بعض الدراسات الحديثة بأن زيادة دور القطاع الخاص في التعليم العالي لا تؤدي بالضرورة إلى تلك النتيجة تلقائياً، حيث أن فتح الباب على مصراعيه للجامعات والمعاهد العليا الخاصة بدون ضوابط أكاديمية حقيقية، يُساهم في تدهور مستوى التعليم العالي. وعلى هذا الأساس⁽³⁵⁾، فإن نجاح القطاع الخاص في توفير الخدمات التعليمية بالشكل المطلوب

⁽³⁵⁾ Anzer M., Ragui Assaad, Eslam Badawy, and Caroline Krafft, 2014. "Differences in Pedagogy, Accountability, and Perceptions of Quality by Type of Higher Education in Egypt and Jordan" (2014), Economic Research Forum, Working Paper 828, May.

يستوجب وجود حدّ أدنى من الرقابة على عدد من المستويات منها مؤهلات المدرسين، واختيار المناهج، والكتب المدرسية، والخدمات والتسهيلات.

خامساً: إصلاحات السياسات الاقتصادية لتحسين آفاق التشغيل

لا يقتصر تطوير الربط بين مخرجات المنظومة التعليمية واحتياجات أسواق العمل فقط على إصلاحات داخل المنظومة التعليمية، حيث يتوقف كذلك على عوامل خارج تلك المنظومة لاسيما السياسات الاقتصادية والإطار التنظيمي العام. وعلى هذا الأساس، فإن تطوير الربط بين مخرجات التعليم واحتياجات أسواق العمل يحتاج أيضاً إلى إصلاحات على مستوى السياسات الاقتصادية والبيئة الخارجية التي تعمل فيها المنظومة التعليمية، وكذلك إلى تفعيل وتحسين أداء سياسات وبرامج التشغيل.

السياسات الكلية والقطاعية

تواجه الدول العربية عدداً من التحديات الهيكلية التي كانت موجودة قبل موجة التحولات السياسية التي شهدتها بعض تلك الدول. ويتمثل التحدي الأكبر في توفير فرص عمل مستدامة لفائدة الشباب وعلى رأسهم حاملي الشهادات. فبدون نمو مطّرد وإيجاد فرص عمل لائقة لملايين الشباب العاطلين الذين يسعون إلى تحقيق مقومات العيش الكريم، فإن جهود إنجاح التحولات السياسية تواجه بالضرورة مخاطر الانتكاسة.

إن دفع النمو الاقتصادي وتحسين آفاق التشغيل أصبح هدفاً أكثر إلحاحاً في ظل التطورات والأحداث السياسية الأخيرة التي شهدتها دول المنطقة، والتي كان أحد أهم مسبباتها ارتفاع معدلات البطالة وتركزها بين الشباب المتعلمين، والراجع بالأساس إلى تآكل قدرة نماذج التنمية المتبعة في تلك الدول على مواجهة عدة تحديات تنموية هامة مثل النمو والتشغيل. وفي هذا الخصوص يقدر متوسط نسبة الشباب (15-24 سنة) بين العاطلين عن العمل في الدول العربية بحوالي النصف، بينما تفوق نسبة العاطلين طالبي العمل لأول مرة أكثر من ثلثي عدد العاطلين، في حين يمثل حاملو الشهادات الجامعية حوالي ربع العاطلين عن العمل. وفي ظل صعوبة إيجاد فرص عمل لكل الداخلين الجدد الى القوى العاملة، فإن هناك حاجة ملحة إلى تكثيف الجهود لدعم مسارات النمو المولدة لمواطن الشغل، وزيادة ربط مخرجات التعليم باحتياجات سوق العمل، وتحسين أداء مؤسسات وسياسات التشغيل.

نموذج تنموي بديل وعقد اجتماعي جديد

إن اتباع نموذج تنموي بديل أصبح أمراً ملحاً لمواجهة عدد من التحديات التنموية وعلى رأسها النمو والتشغيل وإرساء مجتمع المعرفة والقضاء على الفقر والتهميش. وفي هذا الإطار، يجب أن يسعى النموذج التنموي البديل إلى دعم الثقة بين الحكومات وشعوبها ويمنع التحوّل من وضعية احتكار الدولة إلى وضعية احتكار القلة، ويسعى إلى تقاسم ثمار النمو

بشكل أكثر عدالة. ومن الضروري كذلك العمل على تهيئة بيئة ملائمة للقطاع الخاص، لكي يساهم في رفع التحديات المذكورة وفي عصرنة الاقتصاد والتوجه إلى القطاعات الواعدة لتحقيق هدف التشغيل، والتنوع الاقتصادي وزيادة النمو وتحسين تنافسية الاقتصاد في إطار المنافسة الشريفة وبعيداً عن ثقافة الاتكال على الحكومات.

دفع النمو الاقتصادي وزيادة الإنتاجية

يستوجب تطوير العلاقة بين المخرجات التعليمية واحتياجات أسواق العمل إصلاح جانب الطلب والتغلب على كل الصعوبات التي تحد من تشغيل خريجي الجامعات والمعاهد العليا. ومن أهم السياسات الرامية لتحفيز الطلب على العمالة بصفة عامة والعمالة الماهرة بشكل خاص تلك الرامية لتحفيز النمو الاقتصادي وزيادة الإنتاجية. فزيادة الإنتاجية تكبر احتمالات تخفيض مستويات البطالة وزيادة الأجور، وبالتالي تحسين المستوى المعيشي. وبالنظر إلى أداء النمو الاقتصادي للدول العربية خلال العقود الثلاثة الماضية، يظهر أن معدلات النمو الاقتصادي كانت متواضعة ومتذبذبة، بالإضافة إلى أن الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج كانت ضعيفة ومساهمتها في النمو الاقتصادي متواضعة جداً باستثناء بعض الدول ذات الاقتصاد المتنوع نسبياً مثل مصر وتونس والمغرب⁽³⁶⁾. وفي ظل ضعف إنتاجية عوامل الإنتاج بما في ذلك إنتاجية العمل، فإن إمكانيات زيادة التوظيف حتى ولو كانت معدلات النمو موجبة تبقى ضعيفة. وعليه، فإن تحفيز جانب الطلب يقتضي في نفس الوقت دفع معدلات النمو إلى مستويات أعلى بالتوازي مع رفع إنتاجية العمل. وفي هذا الخصوص، يجب سن السياسات التي تدفع النمو الاقتصادي مثل توسيع القاعدة الإنتاجية، والانفتاح على الخارج وتوفير الحوافز اللازمة والتخفيف من التشوهات التي تعيق الاستثمار المحلي والأجنبي. كما يجب رفع الإنتاجية من خلال تنفيذ برامج التدريب والتأهيل لفائدة قطاعات معينة. وتدخّل في هذا الإطار سياسات تشجيع القطاع الخاص على تدريب العمالة التي يحتاجها، حيث توجد في هذا الخصوص تجارب ناجحة في الدول العربية فيما يتعلق بربط خريجي الجامعات بأصحاب العمل من خلال برامج تدريبية تُعد العاملين لأداء وظائفهم بشكل أفضل. ومن هذه التجارب، تجربة إحدى مجموعات الشركات في مصر التي تدير عدداً من المطاعم والصناعات الغذائية وصناعة التجزئة، والتي تقوم بتدريب عدد من طلبة الجامعة وفق اتفاق مع وزارات التربية والتعليم العالي، من أجل تأهيلهم للعمل لديها⁽³⁷⁾.

تعزيز دور سياسات الاقتصاد الكلي والانفتاح

لم تعد العلاقة بين أداء النمو الاقتصادي ونمو التشغيل علاقة منتظمة وتلقائية، كما أن العلاقة بين إطار الاقتصاد الكلي والتشغيل تثير الكثير من الجدل. لكن التجربة في كل بلدان العالم تبين أن استقرار الاقتصاد الكلي يعد شرطاً ضرورياً لاستحداث الوظائف. وفي المقابل فإن تطبيق سياسة نقدية وضريبية صارمة جداً قد تضر بعملية خلق الوظائف، حيث

⁽³⁶⁾ عماد الإمام (2004) "تحديات النمو في الاقتصاد العربي الحديث". سلسلة اجتماعات الخبراء، المعهد العربي للتخطيط - الكويت. أنظر كذلك "Keller J. and N.K. Nabli (2007): The Macroeconomics of Labor Market Outcomes in MENA" World Bank.

⁽³⁷⁾ محمد فاعور (2015)، مصدر سبق ذكره.

أن تأثير السياسات الصارمة، بما في ذلك تخفيض الإنفاق الاجتماعي والحماية الاجتماعية غير الملائمة والمداخيل والأجور الفعلية المتدنية، يقلص الطلب ويزيد من احتمالات التشغيل غير المنظم والهجرة. لذا، يجب أن تأخذ السياسات في الاعتبار أهمية إقامة توازن صحيح واعتماد سياسات غير دورية لتعزيز التشغيل وفقاً للأوضاع والظروف الخاصة بكل دولة.

لا تزال بعض القضايا الهامة التي تخص سياسات الاقتصاد الكلي تحتاج إلى معالجة. فعلى سبيل المثال، السياسات المالية في أغلبها موالية لتقلبات الدورة الاقتصادية ومرتبطة بتقلبات أسعار النفط. من ناحية أخرى، فإن نظم أسعار الصرف في أغلبها ثابتة أو تعدل ببطء. وهذا الاقتران بين السياسات المالية المواتية للدورات الاقتصادية، مثل زيادة الإنفاق بنسب عالية عند تحسن الوضع الاقتصادي، وعدم مرونة أنظمة سعر الصرف يقلل من قدرة امتصاص الصدمات الخارجية ويفاقم حالة عدم اليقين التي عادة ما تولد تقلبات كبيرة في معدلات النمو وتحد من آفاق التشغيل. كما أن عدم كفاءة نظم أسعار الصرف يمنع تطوير قطاع الخدمات القابلة للمتاجرة وتعزيز تنافسية الصناعات التحويلية، وهي قطاعات تتسم بقدرتها على توفير الوظائف لذوي المهارات العالية وخريجي الجامعات. وهذا يستدعي اتخاذ سياسات أكثر تلاؤماً مع تقليل آثار الصدمات الخارجية من خلال الاعتماد أكثر على السياسات الكلية المعاكسة للدورة الاقتصادية واتباع أنظمة صرف أكثر مرونة.

من ناحية أخرى، فإن التقدم في إصلاح السياسات الاقتصادية الجزئية بطيء. وبشكل خاص، لا تزال الإصلاحات في مجال الاستثمار والتجارة الخارجية والقطاع المالي ناقصة وغير مكتملة. ففي مجال الاستثمار تحتاج التشريعات لتسهيل إجراءات إنشاء الشركات وتقديم الحوافز للاستثمارات كثيفة العمالة، وينطبق ذلك بالخصوص على الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي لا تزال مركزة في قطاع الطاقة أو القطاعات التي تستخدم العمالة غير الماهرة. وفي مجال التجارة الخارجية، تعد الدول العربية كمجموعة من أقل المناطق اندماجاً بالمقارنة مع الأقاليم الأخرى في العالم، حيث أنه - باستثناء دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية - تبقى الحماية مرتفعة في معظم الدول العربية الأخرى. ويتجلى الاندماج المتواضع للدول العربية في الاقتصاد الدولي في عدة أوجه، من بينها ضعف مساهمتها في تجارة قطع الغيار، وهي جزء من عملية تدويل الإنتاج حول العالم، وتجارة الخدمات اللوجستية. وتبقى التجارة العربية، باستبعاد قطاع النفط والمحروقات، محصورة في سلع تقليدية وذات قيمة مضافة متدنية. أما في القطاع المالي، ففضلاً عن تحسين نفاذ المنشآت ومؤسسي المشروعات الجديدة والمبتكرين إلى التمويل المصرفي، فإن هناك حاجة لتطوير أدوات تمويل غير تقليدية مثل صناديق الأسهم الخاصة، والايجار التمويلي، وشراء الديون، وتمويل "الميزانيين"، وتطوير مؤسسات رأس المال المخاطر لتمويل المشاريع الجديدة ودعم المبادرات المبتكرة.

إن تحدي النمو والتشغيل يحتاج إلى تنوع مصادر الدخل والنهوض بالقدرة التنافسية للدول العربية الذي لن يتحقق إلا من خلال مزيد من الاستثمار والانفتاح على الخارج لأن الانفتاح يسهم في استخدام التكنولوجيا الحديثة وانتشار المعرفة وزيادة الطلب على العمالة الماهرة والمتعلمة وإرساء ثقافة المنافسة والكفاءة.

تفعيل دور القطاع الخاص

أصبح ثمة إجماع على أن من أهم وسائل تحقيق التنمية المستدامة والشاملة تشجيع القطاع الخاص لأنه يُسهم في إيجاد فرص كافية للعمل وتوفيرها للشرائح المهمشة في المجتمع وخاصة النساء والشباب. ولم ينجح إلى حد الآن عدد كبير من الدول العربية في تطوير قطاع خاص قادر على المنافسة الدولية دون الحاجة إلى مساعدة الحكومات وقادر على توليد فرص عمل لائقة للشباب العاطلين. ويتطلب تفعيل دور القطاع الخاص في النمو والتشغيل تحسين بيئة الأعمال من خلال تحديث التشريعات وتبسيط الإجراءات وتحسين النفاذ إلى التمويل، وتطوير البنية التحتية المساندة، التي من شأنها أن تخفض تكلفة الأعمال بالمنطقة بالمقارنة مع أقاليم العالم الأخرى، وتدعم الاستثمار والتجارة الخارجية، وهي الوسائل الكفيلة بتحسين آفاق النمو والتشغيل في المدى المنظور، وتنويع مصادر الدخل والنهوض بالقدرات التنافسية للدول العربية.

ويستدعي تطوير دور القطاع الخاص كذلك أعمال مبدأ المنافسة العادلة والحدّ من هيمنة النخب، وتفشي ظاهرة البحث عن الربح التي تثبط ظهور الأنشطة الإنتاجية الجديدة وتساعد على انتشار الفساد وتحطّ من قيم المعرفة والإنتاجية. وفي هذا السياق، فإن دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة يُمثّل وسيلة هامة لتوفير ذلك خصوصاً وأن حصتها حالياً لا تتعدى ثلث الناتج المحلي الإجمالي وثلث العمالة في القطاع الخاص، وبالتالي هناك مجال واسع لزيادة تلك الحصص⁽³⁸⁾.

وتُبين المؤشرات المتاحة حاجة المؤسسات العامة في الدول العربية كمجموعة إلى تعزيز كفاءة تقديم الخدمات العامة واستقلال الإدارة عن الضغوط السياسية وأصحاب المصالح، ونوعية اتخاذ القرار ومدى اتساق السياسات ومصداقيتها. وبما أن كفاءة الإدارة هي مرآة الاقتصادات الناجحة، فإن إصلاح المؤسسات العامة يُعدّ أحد الخطوات الهامة في اتجاه النهوض بالاقتصاد وتحسين آفاق النمو والتشغيل في الدول العربية، من خلال تحسين الخدمات المساندة للقطاع الإنتاجي وتبسيط الإجراءات وتسريع المعاملات وإتباع الشفافية في التعامل مع المستخدمين وتطبيق القوانين وتوحي المنطقية في اتخاذ القرارات وتنفيذها، بما يساهم في توفير بيئة شفافة مستقرّة لمختلف المتعاملين الاقتصاديين وفي تقليل درجة اللابيقين المثبّطة للأعمال.

دفع التعاون العربي والدولي في مجال انتقال العمالة

في ظل الظروف الصعبة التي تمرّ بها الدول العربية، وفي ظل تعثر الاقتصاد العالمي في التعافي وعجز الدول المتقدمة لمدّ يد المساعدة للدول العربية في الوقت الذي تمرّ فيه تلك الدول نفسها بأزمات مديونية ومصرفية عميقة، فإن التعاون الاقتصادي العربي مطلوب لإنعاش النمو وتسريع نسق التنمية وتخفيض نسبة البطالة والقضاء على شتى مظاهر الفقر

⁽³⁸⁾ الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (2012)، وقائع ندوة التنمية العربية الثانية "تفعيل دور المنشآت الصغيرة والمتوسطة في التنمية العربية"، الكويت.

والتهemis التي تُهدد السلم والاستقرار في كامل المنطقة العربية. ويمكن تنشيط التعاون العربي من خلال التسريع في تنفيذ الاتفاقيات التجارية المبرمة والتمهيد للخطوات القادمة من خلال توحيد الإجراءات والمواصفات، وبناء الثقة المتبادلة وتطوير البنية التحتية المساندة للتجارة الخارجية العربية وأهمها النقل. كما يمكن للتعاون العربي أن يدعم مساعي الدول العربية في مواجهة التحديات التنموية من خلال تطوير مشاريع البنية التحتية المشتركة وإطلاق المبادرات الإقليمية في مجالات تنسيق الإنتاج الزراعي والصناعي والاستثمار والسياحة، وزيادة العون الإنمائي الموجه إلى المشاريع الإنتاجية الكبيرة والمدرة لمواطن الشغل.

ومن المجالات الهامة التي تساهم في تقليص معدلات البطالة دفع التعاون العربي - العربي والتعاون العربي - الدولي في مجال انتقال العمالة وبخاصة انتقال العمالة الماهرة. وفي هذا الصدد، يوجد مجال رحب لتشجيع العمالة الماهرة سواء فيما بين الدول العربية أو بين الدول العربية والدول الأجنبية، خاصة في ظل وجود فائض عمالة ماهرة في عدد من الدول العربية مطلوبة في أسواق عمل عربية أخرى أو أجنبية. ورغم الصعوبات الموجودة في مجال انتقال العمالة خاصة في اتجاه الدول الغربية في ضوء تفاقم المشاكل الأمنية في المنطقة العربية وارتفاع معدلات البطالة في الدول المتقدمة، إلا أنه يمكن تفعيل بعض الاقتراحات التي قدمت سابقاً في مجال "عقود الهجرة المؤقتة" خاصة بالنسبة لخريجي الجامعات والاختصاصات المطلوبة في الأسواق العربية والأجنبية. وفي هذا الخصوص، وقعت تونس مثلاً اتفاقية هجرة مؤقتة مع كل من فرنسا وإيطاليا لإرسال نحو تسعة آلاف عامل إلى فرنسا وأربعة آلاف إلى إيطاليا⁽³⁹⁾. إلا أن المواصفات والمهارات المطلوبة كانت صارمة إلى حد أن تونس لم تستطع الوصول إلى الأعداد المسموح بها في هاتين الاتفاقيتين. ومن هنا تتجلى أهمية إيجاد آليات لإعداد الطلبة وتطوير المهارات اللازمة لديهم ليتمكنوا من مقابلة احتياجات أسواق العمل ليس فقط المحلية بل أيضاً في البلدان المضيفة، وهو ما يستوجب استراتيجية واضحة في مجال التكوين والتدريب لإعداد "موظف كوني" قادر على العمل في أي بلد يستطيع أن يستضيفه.

سياسات وبرامج التشغيل

تسعى سياسات وبرامج التشغيل إلى تصحيح مواضع الإخفاق في سوق العمل، ومنها النقص في تدفق المعلومات بين الباحثين عن عمل وأرباب العمل، أو عدم ملاءمة المهارات التي تملكها القوى العاملة للكفاءات التي تحتاجها المؤسسات الإنتاجية. كما تهدف سياسات التشغيل إلى التعويض عن تدني الطلب على اليد العاملة نتيجة النماذج الإنمائية التي تركز على كثافة رأس المال أو نتيجة الركود الاقتصادي. وبالتالي نتج هذه السياسات والبرامج إلى تفعيل أداء الاقتصاد الكلي في مجال التشغيل، والعمل على ملاءمة الطلب والعرض على سوق العمل مع السعي إلى توسيع العرض.

⁽³⁹⁾ David A. and M.A. Marouani (2015), "Migration and Employment Interactions in a Crisis Context: the Case of Tunisia", Document de travail DT/2015-05, Dauphine, Université Paris.

حصيلة سياسات وبرامج التشغيل في الدول العربية

تتشابه الجهود المبذولة من قبل الدول العربية في مجال سياسات وبرامج التشغيل مع تلك المبذولة من جانب الدول المتقدمة، حيث أن إجمالي الإنفاق على برامج أسواق العمل، كنسبة من إجمالي الناتج المحلي في الدول العربية، يتقارب مع مثيله في العديد من دول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي⁽⁴⁰⁾.

وفي حين أن برامج تشغيل الشباب التي تبناها عدد من الدول العربية وخصصت لها موارد هامة تحتاج إلى تقييم ومراجعة لتحسين أدائها، إلا أن بعض الدلائل تفيد بأن تلك البرامج متعددة ومشتتة وغير منسقة وغير مدمجة مع آليات مكملة للتشغيل، مثل ربط برامج التدريب مع خدمات البحث عن عمل⁽⁴¹⁾. وفي هذا الإطار، يمكن الاستلham بالتجارب الدولية كما سيتم إبرازه في الفقرات القادمة⁽⁴²⁾.

تحسين حوكمة أسواق العمل

تشكل حوكمة سوق العمل عاملاً أساسياً في تفعيل وإنجاح سياسات التشغيل. ومن شأن حوكمة سوق العمل، بما في ذلك السياسات الملائمة والمؤسسات الفاعلة والممارسات الفعالة، أن تؤدي دوراً جوهرياً في تحقيق تساوي الفرص، وتسهيل تدفق المعلومات على سوق العمل لضمان فعاليته، وتعزيز الحماية والإنصاف أثناء التغيرات الانتقالية والهيكلية التي تتمخض عن تحرير التجارة أو عمليات الخصخصة.

لا تزال أسواق العمل في الدول العربية مجزأة إلى حد بعيد من ناحية التشغيل في القطاع العام مقابل التشغيل في القطاع الخاص، والتشغيل المنظم مقابل التشغيل غير المنظم، ومجزأة من حيث معايير "النوع" والعمر واليد العاملة الوطنية والأجنبية. وبالتالي، ينبغي أن تسعى إصلاحات سوق العمل في المنطقة إلى تخطي هذه التجزئة، التي تعني أن شروط التشغيل والحصول على عمل تختلف اختلافاً جوهرياً حسب طالب العمل وموقعه الجغرافي داخل بلده وكذلك من دولة إلى أخرى. وبحول هذا الواقع دون حركية العمل وزيادة الفرص الاقتصادية للتوفيق بين الطلب والعرض، كما يحول دون استيعاب أسواق العمل للداخلين الجدد إليها. فضلاً عن ذلك، ومع بعض الاستثناءات، يمكن القول إن آليات حوكمة سوق العمل ومؤسساته في البلدان العربية، ما عدا أنظمة التدريب في بعض الدول، غير متطورة ومجزأة وغير متماسكة. وعليه، تظهر ضرورة تحسين حوكمة أسواق العمل ومؤسساته في المنطقة العربية من خلال التطرق بشكل خاص إلى النقاط التالية:

⁽⁴⁰⁾ الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (2006)، كتاب وقائع ندوة "الاستثمار والتجارة العالمية والتشغيل: نحو تفعيل دور القطاع الخاص في الدول العربية"، 19-20 نوفمبر 2006، الكويت.

⁽⁴¹⁾ الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (2006)، مصدر سبق ذكره.

⁽⁴²⁾ OECD (2006), Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons From Reassessing the OECD Jobs Strategy.

- تجاوز مشكلة تجزئة سوق العمل حسب معايير "النوع" والقطاع المنظم/ غير المنظم، القطاع العام/ الخاص، العمالة الوطنية/العمالة الوافدة،
- وضع قواعد ومعايير شفافة وفعالة للتعيين والترقي،
- التوصل إلى مخرجات أكثر شمولية وإنصافاً مع التركيز بشكل خاص على "النوع" والشباب المتعلم وإدماج الاقتصاد غير المنظم،
- إقامة حوار شفاف بين الشركاء الاجتماعيين (الحكومة، أرباب العمل، النقابات) يفضي إلى وضع آليات فعالة ومنصفة لتحسين أداء أسواق العمل.

الحد من تجزئة أسواق العمل

يتوفر رصيد كبير من التجارب الدولية والإقليمية والممارسات الجيدة التي تبين اتجاهات الإصلاح المرغوبة ومجموعة الخيارات التي تؤدي إلى مخرجات على أسواق العمل أكثر شمولية وإنصافاً للشباب والنساء والعاملين في الاقتصاد غير المنظم. كما أن خلق أسواق عمل أكثر شمولية من شأنه أن يساهم في زيادة إنتاجية الاقتصاد وتنافسيته، بالإضافة إلى كونه وسيلة لتسهيل إدماج الشباب والنساء المتعلمين في مواطن التوظيف. ويجدر التنبيه إلى أن ثمة عنصراً يمكن أن يزيد كذلك من مشاركة المرأة المتعلمة في سوق العمل ويتعلق بإصلاح استحقاقات الأمومة، بالإضافة إلى التوسع في إنشاء دور رعاية أطفال الأمهات العاملات.

توفير الإطار المؤسسي والقواعد الشفافة

من أهم عناصر الحوكمة الفعالة لسوق العمل، وضع وتطبيق آليات شفافة للتوظيف من خلال إنشاء وكالات للتوظيف قادرة على أن تضطلع بدور التوفيق بين الطلب والعرض وتوفير فرص متساوية بين الراغبين في العمل. كما أن تشجيع والرفع من أداء المنظمات العمالية من شأنه أن يدعم الشفافية والإنصاف على سوق العمل. وعموماً تشكل المؤسسات القوية شرطاً أساسياً لاعتماد ممارسة الحوار الاجتماعي أو الحوار الثلاثي بين الحكومة ومنظمات أرباب العمل والعمال في المنطقة العربية. فالحوار الثلاثي والشراكة الاجتماعية لا تُطور مجموعة أوسع من خيارات السياسة لإصلاحات سوق العمل فحسب، إنما تعزز أيضاً فرص تنفيذها بشكل ناجح وتوافقي. وبالتالي، يصبح الحوار الاجتماعي أداة ملائمة جداً حين تفتح الاقتصادات وتواجه تحديات عدة على صعيد الحفاظ على قوتها وتنافسيته في الأسواق العالمية.

إدماج الاقتصاد غير المنظم

يتألف القسم الأكبر من التشغيل في القطاع الخاص في المنطقة العربية من نشاطات تبقى إلى حد بعيد خارج إطار الاتفاقات الرسمية والأطر التنظيمية، وهي بذلك لا تستفيد من الاستثمارات والسلع العامة والخدمات الرسمية. فالعمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم يبقون عرضة للإنتاجية الضعيفة حيث يعاني هؤلاء العمال من غياب

ملحوظ في العمل اللائق، والإيرادات الجيدة، والدخل الآمن، والحماية الاجتماعية، والقدرة على التخطيط لاكتساب مهارات جديدة والتوسع في المستقبل. وفيما تختلف التقديرات وفقاً للتعريفات المختلفة، يبقى أن الجميع يتفق على أن الاقتصاد غير المنظم يؤدي دوراً مهماً في كسب عيش الملايين من المواطنين العرب، وقد يمثل مصدراً ثميناً للمبادرة الفردية واستحداث الوظائف. فإذا كان الهدف هو إنجاح سياسات تطوير القطاع الخاص، ينبغي التركيز على إدماج الاقتصاد غير المنظم، مما يفضي إلى مراجعة وثيقة لديناميكية القطاعين المنظم وغير المنظم. ويعني هذا أيضاً حسن توجيه الاستثمارات والخدمات العامة وخدمات الأعمال بهدف معالجة وتذليل القيود التي تعيق إدماج الاقتصاد غير المنظم والنهوض به. ومن هنا تبرز ضرورة وضع مجموعة شاملة من السياسات لتعزيز الحوافز الصحيحة للتوجه إلى الاقتصاد المنظم، كتخفيف معدلات الضرائب وإجراءات وتكاليف إنشاء الشركات وتسجيلها، وتسهيل النفاذ إلى الخدمات الرسمية وتحسين جودتها وإلى تكنولوجيا المعلومات وإلى المعلومات عن الأسواق المتاحة بما في ذلك الدولية منها.

تنمية الأطر الداعمة لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

فضلاً عن مسألة ضرورة النهوض بالاقتصاد غير المنظم، يجب أن تولي سياسات تطوير القطاع الخاص اهتماماً أكبر لإيجاد بيئة مشجعة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بما فيها تلك العاملة في القطاع المنظم. ومن الملاحظ، أن ثمة اتجاهات لتفضيل الشركات كبيرة الحجم مما يحول دون وصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة إلى التمويل وخدمات الأعمال، والتسهيلات التجارية، والضرائب الملائمة، والموارد الأخرى. وبالرغم من أن قائمة القيود ومعوقات المنشآت الصغيرة والمتوسطة طويلة ويصعب حصرها كلها أو تبويبها بطريقة واحدة، فيمكن لأغراض التحليل، وبناء على الأدبيات ذات العلاقة، تبويب هذه المعوقات في ثلاثة أقسام وهي: المعوقات المؤسسية والتنظيمية، والمعوقات التمويلية، والمعوقات المرتبطة بقدرات المنشأة.

توضح التجارب الدولية دور المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم في خلق الوظائف، والمساهمة في التطوير الديناميكي للقطاع الخاص حين توجد بيئة ملائمة ومشجعة له. كذلك، فإن تخفيض الأعباء البيروقراطية، وتحسين الوصول إلى البنية التحتية، وحقوق الملكية، والتدريب، والتأمين، والدعم لمراعاة قانون العمل، وضمان تمثيل أفضل في آليات صياغة السياسات، تشكل كلها عناصر ضرورية لإيجاد البيئة الملائمة لتشجيع هذه المؤسسات وتطويرها. وتتوفر المنطقة العربية على روح المبادرة الضرورية والتي تبقى مع ذلك بحاجة إلى مزيد من الدعم والتواصل مع النظم الحديثة لتمكين من النجاح في بيئة اقتصادات منفتحة وعالمية. وبالتالي، تحتاج المبادرات الأخيرة لتعزيز دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في عدد من البلدان إلى التوسع والتنفيذ الكامل والإدماج في إطار السياسات الإجمالية في المنطقة كجزء لا يتجزأ من مبادرات تطوير القطاع الخاص. ولاشك أن تبادل الخبرات بين دول المنطقة يمكن أن يؤدي دوراً مهماً في هذا الصدد.

تحسين إدارة هجرة العمالة

تمثل الهجرة بهدف العمل إحدى الخصائص الأساسية في أسواق العمل في المنطقة العربية وإحدى الحلول الممكنة لتشغيل الشباب المتعلم. ولذا، أصبح من الضرورة بمكان وضع سياسات شاملة للهجرة تستجيب إلى الأهداف الحالية في المنطقة، أي إلى تحسين الأداء الاقتصادي والاندماج في الاقتصاد العالمي، والتوصل إلى أفضل النتائج فيما يتعلق بتشغيل الشباب المتعلم. وفي هذا الإطار، يجب وضع الآليات والإطار المؤسسي الكفيلة بإعداد فائض العمالة الماهرة لهجرة ناجحة، بما في ذلك إقامة حوار بين دول المنشأ والدول المستضيفة للعمالة لضمان هجرة منظمة ترجع بالفائدة على كل الأطراف. كما أن الإدارة الجيدة لهجرة العمالة تقتضي الانتفاع الأمثل بقدرات العمال المهاجرين لخلق مشاريع جديدة وتعزيز الاستثمارات والأداء الاقتصادي لدول المنشأ. وفي هذا الصدد، يمكن الاستئناس بأفضل التجارب الدولية كتجربة "إيرلندا" التي نجحت في خلق صلات وثيقة بين العمالة الماهرة المهاجرة مع الوطن الأم لاستقطاب الأفكار والاستثمارات والاستفادة من أفضل الممارسات الدولية.

البرامج الهادفة إلى تصحيح الخلل القائم في أسواق العمل

يهدف العديد من برامج التشغيل المطبقة في معظم الدول العربية أساساً إلى رفع الطلب على التشغيل، بما ينطوي عليه ذلك من آليات للتعريف بالوظائف المعروضة، وإعانات مالية للتشغيل والأجور، وبرامج لتشجيع التشغيل الذاتي وتنمية المؤسسات الصغيرة، وتسهيل النفاذ إلى القروض والخدمات المالية الأخرى. ومع ذلك، لا تزال أسواق العمل في الدول العربية تعاني من اختلالات متعددة تتعلق بجانب العرض. وبالتالي، فإنه من الضروري العمل على تصحيح الاختلالات المرتبطة بجانب الطلب والعرض وإلى اعتماد سياسات نشطة تتماشى مع أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال.

تحسين التعليم التقني والتدريب المهني

من الضروري أن يتغير موقف المجتمعات العربية العام إزاء دور "التعليم التقني والتدريب المهني" في التنمية من كونه حلاً للتخلي عن الدراسة والمدرسة ضمن التعليم النظامي إلى وسيلة قادرة على دعم الاقتصادات بالقوى العاملة الماهرة والمؤهلة. وقد جرت محاولات جديرة لتطوير أنظمة التعليم التقني والتدريب المهني وتحسين آفاق التشغيل لدى الطلاب والمتدربين المعنيين في بعض الدول العربية، إلا أن هذه التجارب الناجحة تبقى محدودة، ولم تؤد بعد إلى تغيير نظرة المجتمعات العربية إلى هذا النوع من التعليم.

بالإضافة إلى ذلك، يجب اعتماد برامج جديدة كالنظام المزدوج، وهي برامج تجمع ما بين التدريب والتمهن، والبرامج الخاصة والعامية المشتركة، وبرامج الانتقال من المدرسة إلى العمل في الشركات والمؤسسات التعليمية. وتبقى الحكومات العربية المزود الأساسي لخدمات التعليم التقني والتدريب المهني، رغم أن التجارب العالمية قد أثبتت أهمية اضطلاع القطاع الخاص بدور رئيسي في هذا المجال للسعي إلى ملاءمة الطلب والعرض عن قرب.

تطوير مهارات روح المبادرة الفردية

على المنظومة التربوية بشكل عام أن تعمل على تنمية وتشجيع روح المبادرة الفردية لدى الشباب الناشئ سعياً إلى خلق ثقافة عدم الانتكالية وتطوير التفكير الانتقادي والإبداعي ومهارات إيجاد الحلول والتواصل بين الشباب.

برامج حصر الوظائف

يسعى العديد من الدول العربية، وخاصة دول مجلس التعاون الخليجي، إلى استبدال/إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الأجنبية من خلال قواعد إلزامية وحوافز تشغيلية، والتي تحتوي على دعم مالي للشركات المشاركة، وحوافز ضريبية، وإعطاء أفضلية في الحصول على عقود حكومية، ودعم تدريب العمالة الوطنية، وإعانات الأجور والتشغيل ووضع رسوم عالية على توظيف الأجانب. ولا تقتصر الآليات المذكورة على ما سبق بل تتعداه إلى اعتماد نظام الحصص. وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن برامج حصر الوظائف لا تخلق بالضرورة وظائف جديدة، إلا أنها توفر فرص عمل أكبر للفئات المستهدفة من العمالة الوطنية عن طريق حصر حق التوظيف عليها. ومن هذا المنطلق، يمكن اعتبارها ضمن آليات التشغيل الهادفة لزيادة فرص العمل للعمالة الوطنية. ومع ذلك، تشير البيانات المتاحة إلى أن دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية خلقت خلال الفترة من 2000 إلى 2010 حوالي 7 مليون فرصة عمل جديدة منها 2 مليون فقط للعمالة الوطنية⁽⁴³⁾. وتبقى مع ذلك نسبة العمالة الوطنية المتعلمة العاملة في القطاع الخاص متدنية نسبياً بالمقارنة مع نسب التوظيف في القطاع الحكومي، وهو ما يدعو إلى تطبيق سياسات مكملة لهذه البرامج تقلص من التجزئة بين القطاعين العام والخاص من خلال العمل على تناغم نظام الحوافز بين هذين القطاعين.

الإعانات المالية للأجور والتشغيل

تعد برامج الدعم المالي للأجور والتشغيل آليات يتم اللجوء إليها من أجل تخفيض كلفة الأجور والتشغيل عن أرباب العمل، ويجري استخدامها في بعض الدول العربية لتسهيل عودة المسرحين أو العاطلين عن العمل إلى سوق العمل، أو لزيادة نسبة المواطنين العاملين في القطاع الخاص. وتعتبر هذه الآليات جزءاً مهماً من برامج التشغيل النشطة في بعض الدول العربية. وتهدف برامج الدعم المالي للأجور والتشغيل المعتمدة في العديد من دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية إلى تشجيع المواطنين الخليجين على العمل في القطاع الخاص.

⁽⁴³⁾ IMF (2011) "Gulf Cooperation Council Countries – Enhancing Economic Outcomes in Uncertain Economy", Washington, D.C..

تشجيع التشغيل الذاتي

يشكل التشغيل الذاتي، بالنسبة إلى العديد من الشبان العرب العاطلين عن العمل، في أغلب الأحيان، الخيار الوحيد. لذا ترتبط حوافز هذا النوع من التوظيف بنقص في الأساليب البديلة لكسب الرزق، حيث يتطلب ساعات طويلة من العمل مقابل عوائد مالية متواضعة. كما أن شريحة كبيرة من العاطلين عن العمل الذين يؤسسون مؤسسات صغيرة، يدخلون عالم التجارة والأعمال على مضض، بسبب النقص القائم في مصادر الدخل البديلة، وقد يوصفون بأنهم "أصحاب المؤسسات الصغيرة المكروهون". وفي سبيل توفير بيئة عمل مناسبة وتشجيع إنشاء الوظائف الذاتية والمؤسسات الصغيرة، يجب اتخاذ العديد من التدابير، ومن بينها تبسيط الإجراءات من أجل التخفيف من الأعباء والتكاليف الناجمة عن إنشاء الشركات وإدارتها والحصول على الرخص التجارية اللازمة، وتوفير دعم للشركات الناشئة والإعفاء من الرسوم الجمركية المترتبة عن شراء الآلات الأساسية، وتحفيز الشركات الكبرى على التعاقد مع الشركات الصغيرة، وإنشاء حاضنات تعمل على تقديم الخدمات والتسهيلات والدعم المؤسسي والفني بما ذلك التدريب وتقديم المشورة من طرف الخبراء والمتخصصين للراغبين في تأسيس مؤسسات صغيرة ومتوسطة.

النفاذ إلى القروض

تعتبر البرامج التي تسهل الحصول على القروض غاية في الأهمية لإيجاد فرص عمل مستقلة وتخفيض البطالة، خاصة بالنسبة إلى الشباب من أصحاب المشاريع الذين لا يملكون المدخرات والذين ليس لديهم عائلة أو أصدقاء يستعينون بهم من أجل تمويل أعمالهم والمساهمة في إطلاقها. والجدير بالذكر أن هؤلاء الشباب تنقصهم الخبرة في مجال الأعمال، ويعتبر تمويلهم مخاطرة بالنسبة للمقرضين. ومن هنا تكمن صعوبة حصولهم على القروض. لذلك، تعتبر المساعدات والقروض الصغيرة التي تقدمها البرامج، مثل القروض الصغرى والشركات الصغرى، حيوية وهامة بالنسبة إلى الشباب الباحثين عن التمويل.

تطوير سياسات وبرامج التشغيل

على الرغم من صعوبة نقل أو تقليد أي تجربة ناجحة بحذافيرها من دولة إلى أخرى، إلا أن استعراض أهم الاستنتاجات التي أسفرت عنها بعض التجارب الدولية المتوفرة مفيدة لاستخلاص أهم العبر والتوجهات الكفيلة بزيادة فاعلية سياسات وبرامج التشغيل في الدول العربية.

سياسات الانتقال من المدرسة إلى العمل

نظراً إلى أن الانتقال من المدرسة إلى العمل ليس أمراً تلقائياً، بل عملية تُعيقها في أغلب الأحيان الكثير من العوامل وتخللها فترات طويلة من البطالة، عمدت كثير من الدول إلى وضع برامج من شأنها أن تسهل اندماج الخريجين الجدد

في سوق العمل. وأبرزت التجارب الدولية استنتاجات متباينة حول نوع التعليم الملائم الذي يرفع من قدرة الخريج على الحصول على وظيفة، ويساهم في زيادة دخله المتوقع. وفي هذا الإطار، فإن تحديد أي نظام تعليمي أفضل يتوقف على المفاضلة بين عنصرين رئيسيين: الأول حول ما إذا كان التعليم المهني أفضل من التعليم العام، والثاني حول ما إذا كان التمهين خارج أوقات الدراسة أفضل من التمهين داخل المدرسة بدوام كامل.

تشير التجارب المتاحة في دول مثل ألمانيا والنمسا والدنمارك، إلى أن التعليم المهني يميل إلى الرفع من مستوى آفاق التشغيل ورواتب الخريجين مقارنة مع ما تقدمه مدارس التعليم العام. لذا، نجد أن هناك حالياً توجهاً متزايداً نحو المزج ما بين التعليم العام والتعليم المهني في سبيل تزويد الطلاب بالمبادئ النظرية وبالمهارات العملية التي تزيد من احتمالات توظيفهم. أما فيما يتعلق بتنظيم التعليم المهني، فقد أثبتت بعض الدراسات أن امتهان بعض الحرف أو التمهين خارج أوقات المدرسة أو الجامعة يمنح فرص عمل أفضل من التعليم المهني بدوام كامل داخل المؤسسات التعليمية، خاصة أنه يربط الطالب بصاحب عمل معين أو بمجال معين دون سواه. وبصفة عامة، تعتبر تجربتا ألمانيا واليابان من أكثر التجارب الناجحة في تعزيز الترابط بين التعليم والتشغيل.

برامج سياسات سوق العمل النشطة

تتمثل هذه البرامج استناداً إلى أفضل التجارب الدولية في:

- إدخال المزيد من المنافسة على أسواق السلع والخدمات بغرض تحسين سير سوق العمل، حيث أن إزالة العوائق القائمة في تلك الأسواق قد تولد الديناميكية الضرورية لتحفيز الطلب على التشغيل، علماً أن نجاح هذه العملية مرتبط باعتماد تدابير تهدف إلى تسهيل حصول قطاع الأعمال على القروض من جهة، وإلى خفض تكلفة الأعمال وبخاصة تكلفة تأسيس الشركات الجديدة من جهة أخرى،
- تحسين إدارة خدمات التشغيل في القطاع العام والبحث الجدي في خيار اللجوء إلى مكاتب التوظيف الخاصة كوسيلة لتعزيز أداء خدمات التشغيل،
- ترشيد المنح والدعم المقدم للعاطلين عن العمل من خلال تقصير مددها وتحديد سقف لهذا الدعم، بالإضافة إلى ربطه بالمساعي الجدية للعاطلين عن العمل في البحث عن عمل للتخفيف من الآثار السلبية لهذه المنح على حوافز العمل،
- تجنب التشريعات التي تحدد الأجر الأدنى عند مستويات عالية، وتشجيع اتفاقيات عمل مرنة من شأنها أن تحفز الطلب على التشغيل،

- التخفيف من أثر القوانين الصارمة الساعية لحماية الوظائف والتي تميل إلى تفضيل العاملين حالياً على حساب طالبي العمل الجدد الذين يجبرون في أغلب الأحيان على القبول بعقود عمل مؤقتة، والتي تؤدي إلى أسواق تشغيل مزدوجة وغير فعالة، وإلى تخفيض قابلية حصول العمال المؤقتين على عمل دائم خاصة أولئك الذين عانوا من البطالة لفترة طويلة (فخ العمل المؤقت)،
- جعل تعويضات الفصل من العمل والتدابير القانونية في حال تسريح العمال معقولة وضمن نطاق التوقعات. وتتمثل أحد الخيارات المطروحة في هذا الإطار في فتح حساب توفير للبطالة يمول من المساهمات المنتظمة لأرباب العمل، ويمكن للعمال الاستفادة منه في حال توقفهم عن العمل،
- توسيع تنفيذ سياسات سوق العمل لتشمل المناطق الريفية والعاملين في القطاع غير النظامي،
- تخفيض معدلات البطالة لدى الأقل مهارة ولدى الأفراد الذين تركوا المدرسة مبكراً، من خلال رفع مستوى التعليم الأدنى المطلوب من أجل العمل، بما في ذلك التعليم والتدريب الفني. ومن هذا المنطق، فإن أي إجراء يهدف إلى الحد من فشل الأفراد في المدرسة والتخلي عنها في مرحلة مبكرة قد يساعد على التخفيف من بطالة الشباب،
- تحسين النفاذ إلى البرامج التدريبية، والرفع من نوعيتها، وتنويع مصادر تمويل هذه البرامج لاسيما من خلال إجراءات التمويل المشتركة، ومشاركة القطاع الخاص في تمويل وتصميم وتنفيذ هذه البرامج.
- إصلاح التشريعات التي تفرض ضرائب باهظة على الدخل الثاني في الأسرة أو تضع حداً لاتفاقيات العمل المرنة، والتي لا تشجع المرأة المتعلمة على المشاركة في القوى العاملة.

سادساً: الخلاصة والتوصيات

تناول الفصل أهم أسباب عدم المواءمة بين مخرجات المنظومة التعليمية واحتياجات أسواق العمل في الدول العربية، واستعرض أبرز المعوقات التي تواجهها تلك المنظومة في تحسين قابلية خريجها للتوظيف وكذلك السياسات الكفيلة بتقريب مخرجات التعليم من احتياجات أسواق العمل.

تتمثل أهم المعوقات في كون القطاع العام كان ولا يزال "مشغل الملاذ الأخير" مما أفرز نظاماً تعليمياً قائماً على توفير المؤهلات التعليمية اللازمة للتوظيف في القطاع العام. كما أن غياب الحوافز وضعف الحوكمة داخل المنظومة التعليمية وعدم وجود آليات للمساءلة على النوعية أدت إلى انفصال الجامعات والمعاهد العليا عن محيطها الخارجي وخاصة عن قطاع الأعمال والمجتمع المدني، وأدى ذلك أيضاً إلى تغليب منطق اجتياز الاختبارات والانتقائية في اختيار المسارات الجامعية وجمود آليات توزيع الطلبة على الشعب دون اعتبار الاحتياجات المستجدة لأسواق العمل ودون إيلاء نفس الاهتمام بتطوير المؤهلات والمهارات. وأسهم أيضاً غياب ثقافة الكفاءة والجدارة في دول المنطقة بشكل عام في تعميق الفجوة بين مخرجات التعليم ومتطلبات التوظيف وزاد في الأهمية النسبية للشهادة بالمقارنة مع المهارة والكفاءة.

تشير بعض الدراسات واستطلاعات الرأي أن الحصول على وظائف رسمية في الدول العربية يعكس إلى حد كبير ظروفاً خارجة عن إرادة الفرد مثل اعتبارات النوع ومكان الولادة، والمستوى التعليمي للوالدين، فضلاً عن أن توزيع فرص العمل في القطاعين العام والخاص يتم في عدد كبير من الحالات على أساس النفوذ أو "الواسطة" أو الاتصالات الشخصية بدلاً من الكفاءة والمهارة والجهود الفردية للباحثين عن عمل، وهو ما يُقلل من القيمة المجتمعية للمعرفة ويضعف الحاجة إلى اكتساب المهارات، فضلاً عن تفويض مساعي الدول العربية لإرساء مقومات العدالة الاجتماعية ومبدأ تكافؤ الفرص.

وتتمثل الحلقة الضعيفة الأخرى في تواضع نوعية التعليم. فرغم الإنفاق الهائل على التعليم وزيادة نسب الالتحاق به، إلا أن الإنجازات في نوعية التعليم لا تزال دون المستوى المطلوب بل أقل من المتوسط العالمي، بالاستناد إلى نتائج الطلاب العرب في المناظرات الدولية في العلوم والرياضيات. ولم تحقق برامج إصلاح التعليم نجاحات ملحوظة في إكساب الطلبة المهارات والمعارف والقدرات المطلوبة لزيادة الإنتاجية وخلق ميزات تنافسية جديدة تعتمد على التجديد والابتكار نتيجة للضغط الديمغرافية الكبيرة وفي ظل الموارد المحدودة والطلب المتزايد على خدمات التعليم وتُفوق الأهداف الكمية في سلم الأولويات على حساب نوعية التعليم.

وفي جانب الطلب، أبرز الفصل أن الاقتصادات العربية بحكم نموذج التنمية الذي كان سائداً وبحكم عدم تنوعها، وبحكم التشوهات الأخرى السائدة على مستوى سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية، لم تستطع إيجاد فرص عمل كافية لقوة العمل التي تتزايد بمعدلات قياسية. ولم تعرف أسواق العمل أين يلتقي العرض والطلب لتعمل بكفاءة في ظل غياب المعلومات ونقص آليات الاتصال بين الباحثين عن عمل وأرباب الأعمال، وغياب سلم مؤهلات ومعايير مهنية واضحة تبين العلاقة بين أنواع الوظائف المتوفرة والمهارات المطلوبة، فضلاً عن نقص التجربة والحافز لدى مكاتب التشغيل في الدول العربية، وغياب الشفافية في التعيينات وانتشار "الواسطة" والتوظيف من خلال العلاقات الشخصية.

وفي ظل الصعوبات المذكورة، تم تقديم بعض المقترحات التي من شأنها أن تطور العلاقة بين مخرجات التعليم واحتياجات أسواق العمل. يتمثل الشق الأول من تلك المقترحات في تطوير دور المنظومة التعليمية في تحسين آفاق التشغيل لدى خريجها، ويتمثل الشق الثاني في السياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية ودورها في تحفيز الطلب وتحسين سياسات التشغيل وآليات سوق العمل.

وقد تم التركيز في الشق الأول على أهمية تحسين نوعية التعليم والنهوض بالمناهج، وتفعيل دور الدولة في منظومة اكتساب المعرفة، وإعادة النظر في سياسات وآليات تمويل التعليم العالي، وكذلك تفعيل دور الجامعة في تحسين آفاق تشغيل خريجها والتحول من منطلق إنتاج الشهادات إلى منطلق إنتاج المهارات، ومن منطلق الانتقائية والاختبارات إلى منطلق تكوين رأس المال البشري واكتساب المعرفة. كما تم إبراز ضرورة إصلاح الحوكمة داخل المؤسسات التعليمية من خلال تعزيز آليات المساءلة والرقابة على النوعية، وتشجيع انخراط القطاع الخاص والمنظمات الأهلية في رسم

السياسات التعليمية، وتقديم الحوافز اللازمة لكل الأطراف المعنية لزيادة التوافق بين مخرجات التعليم العالي واحتياجات أسواق العمل، في نفس الوقت الذي يتم فيه التشجيع على منطق المساءلة بناءً على الأداء والتقييم وبناء الأطر الملائمة لضمان الجودة سيما من خلال مؤسسات ولجان محايدة ومستقلة عن المؤسسات التي يتم تقييمها. كما يستوجب تقليص الهوة بين مخرجات التعليم ومتطلبات أسواق العمل تشجيع التعليم الفني والمهني والتخلص من الصورة السلبية السائدة في المجتمعات العربية حول هذا النوع من التعليم. كما تم التأكيد على أهمية انفتاح التعليم العالي على محيطه الخارجي والدولي من خلال تكوين شراكات مع مراكز البحوث والجامعات وتبادل الخبرات والمعارف.

وفي جانب السياسات الاقتصادية، خلص الفصل إلى أن هناك حاجة لمراجعة منوال التنمية السابق والعقد الاجتماعي الذي كان مرتبطاً به، خاصة من خلال إرساء ثقافة الجدارة والكفاءة والشفافية في التعيين في الوظائف، والتركيز على سياسات دفع النمو الاقتصادي وزيادة الانتاجية، بالإضافة إلى تفعيل دور القطاع الخاص في التشغيل من خلال إصلاح التشوهات في هيكل الأجور والمزايا التي تركز ثقافة العمل في القطاع العام ورفع القيود والصعوبات المتعلقة بعدم ملاءمة بيئة الاستثمار والأعمال، وتشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة ودمج أكبر قدر ممكن من القطاع غير المنظم، وتعديل سياسات الاقتصاد الكلي وإتمام الإصلاحات غير المكتملة سيما في قطاع المالية العامة والتجارة الخارجية والقطاع التمويلي، فضلاً عن تطوير التشريعات والآليات الحاكمة لأسواق العمل وتعديل برامج وسياسات التشغيل وتقييم البرامج القائمة والوقوف عند نقائصها، وتشجيع برامج إعداد المهارات اللازمة للهجرة المؤقتة وتفعيل التعاون العربي - العربي والتعاون العربي - الدولي في مجال انتقال العمالة والمهارات خاصة في الدول التي تتمتع بوفرة في العناصر البشرية المتعلمة.