

Distr.  
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2012/Technical Paper.1  
21 August 2012  
ARABIC  
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

نشرة التنمية الاجتماعية  
المجلد 4، العدد 1

العمل والتعليم: ترميم الرابط المنقطع

## أولاً- العمل والتعليم: رابط منقطع

توفر فرص العمل اللائق هو قضية من القضايا الرئيسية التي تطرح تحديات كبيرة في العديد من بلدان العالم. وترصد بيانات فرص العمل باعتبارها من المؤشرات الرئيسية لقياس التنمية والرفاه. فالعمل اللائق والمنتج هو من المقومات الأساسية للحياة الحرة والمستقلة، وتبرز أهميته في الأهداف الإنمائية للألفية، لا سيما في الهدف الأول بشأن القضاء على الفقر المدقع والجوع.

### التقدم المحرز في تحقيق الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية

الأهداف والغايات	أفريقيا		آسيا			أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي		القوقاز وآسيا الوسطى
	شمال	جنوب الصحراء الكبرى	شرق	جنوب - شرق	جنوب	غرب	أوقيانوسيا	
<b>الهدف ١   القضاء على الفقر المدقع والجوع</b>								
الحد من الفقر المدقع بمقدار النصف	مستوى فقر منخفض	مستوى فقر مدقع	مستوى فقر معتدل	مستوى فقر مرتفع	مستوى فقر منخفض	مستوى فقر معتدل	مستوى فقر مرتفع	مستوى فقر منخفض
العمالة المنتجة واللائقة	نقص كبير في العمل اللائق	نقص كبير جداً في العمل اللائق	نقص كبير في العمل اللائق	نقص كبير في العمل اللائق	نقص كبير جداً في العمل اللائق	نقص كبير في العمل اللائق	نقص كبير جداً في العمل اللائق	نقص معتدل في العمل اللائق

المصدر: [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2012/Progress\\_A.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2012/Progress_A.pdf)

ومن أهمّ الشواغل في اقتصادات البلدان العربية اليوم تأمين العدد الكافي من فرص العمل اللائق والمستقر. فبطالة الشباب هي من المشاكل الملحة في هذا الإطار، إذ هي ظاهرة منتشرة في منطقة غربي آسيا التي تعاني من أعلى معدلات البطالة في العالم.

ففي عام 2010، شكّل الشباب من الفئة العمرية 15-24 سنة نسبة 45 في المائة من مجموع عدد العاطلين عن العمل في العراق، و50 في المائة في الأردن، و63 في المائة في مصر. أمّا في عُمان، فترتفع النسبة لتشكّل 64 في المائة من العاطلين عن العمل، و88 في المائة من هذه النسبة هم دون 30 سنة. وتبلغ بطالة الشباب في الأردن، والجمهورية العربية السورية، وفلسطين، والمملكة العربية السعودية ضعف معدل البطالة الإجمالي<sup>(1)</sup>.

من المتوقع أن يزداد عدد فرص العمل الجديدة المطلوبة لمعالجة مشكلة البطالة إلى حوالي 400 مليون فرصة عمل.

وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، يتوقع أن ينضم 4.5 مليون مواطن إلى القوى العاملة بين عامي 2010 و2015، في حين تشير الإحصاءات الحالية إلى أن اقتصادات هذه البلدان لا تستوعب سوى خمسة ملايين عامل.

المصدر: منظمة العمل الدولية، 2012، والبنك الأهلي التجاري، 2012.

وفي الفترات التي حققت فيها بلدان المنطقة نمواً اقتصادياً، نجحت في إحراز بعض التقدم في خلق عدد من فرص العمل. غير أنّ منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحلّ اليوم في المرتبة الثانية من حيث ارتفاع نسبة العمل غير المستقر مقارنة بسائر مناطق العالم<sup>(2)</sup>. وفي هذا الواقع دليل على عدم جودة فرص العمل المتوفرة.

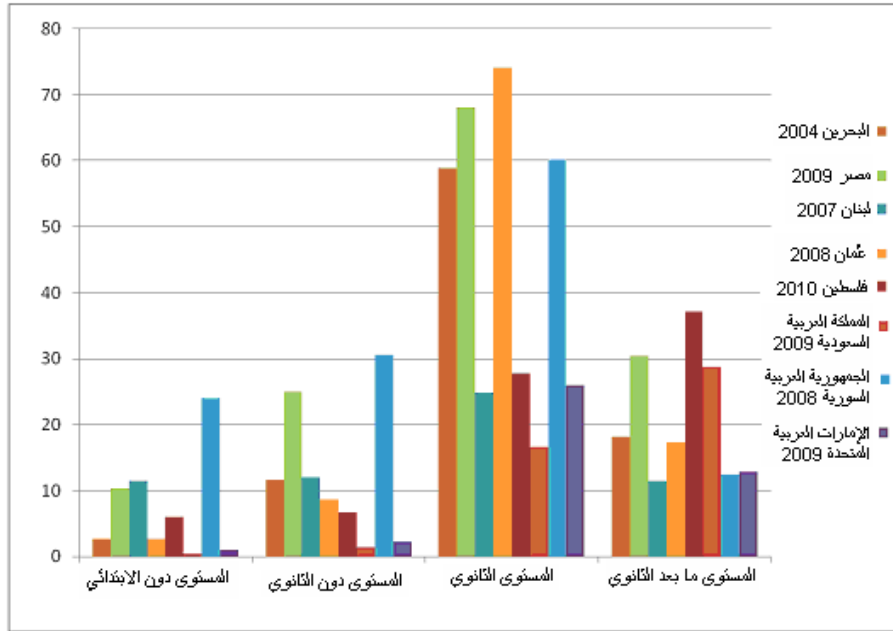
(1) الإسكوا، 2012، تقرير السياسة الاجتماعية المتكاملة، التقرير الرابع.

(2) <http://data.worldbank.org/topic/labor-and-social-protection>

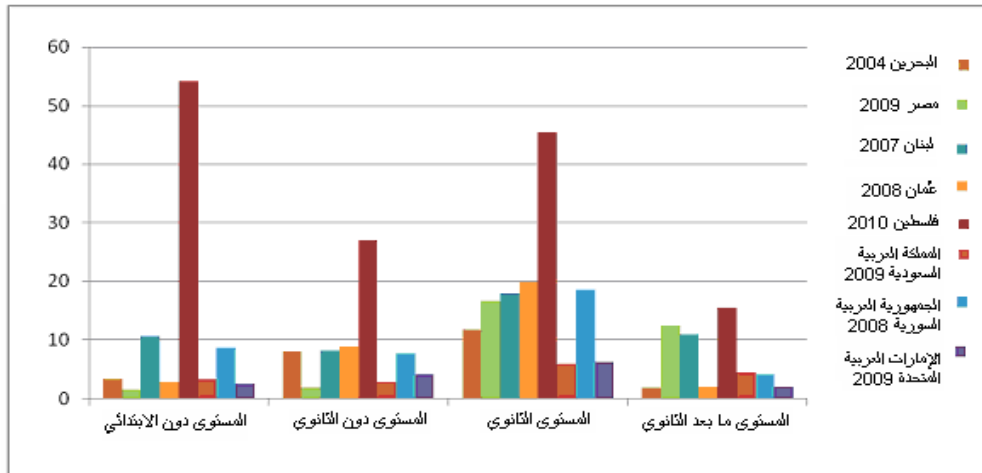
التحسن في مستويات التعليم لا يحول دون ارتفاع البطالة في المنطقة.

وعلى خلاف سائر المناطق، للبطالة في المنطقة العربية أثر كبير على ذوي التحصيل العلمي. فلنظرائهم الأقل تعليماً فرصة أكبر في الحصول على عمل.

**البطالة وفق مستوى التعليم في عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا  
(بالنسبة المئوية)  
(أ) بالنسبة إلى المرأة**



**(ب) بالنسبة إلى الرجل**



**المصدر:** البحرين: مسح القوى العاملة 2004؛ مصر: مسح القوى العاملة 2009 (البيانات من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء)؛ لبنان: المسح الوطني لظروف عيش الأسر المعيشية 2007 (تشمل "الفئة العمرية 65 سنة وما فوق" بيانات عن الأفراد في الفئة العمرية 65-69 فقط)؛ عمان: مسح القوى العاملة 2008؛ فلسطين: قاعدة بيانات مسح القوى العاملة 2000-2010؛ المملكة العربية السعودية: مسح القوى العاملة 2009؛ الجمهورية العربية السورية: مسح القوى العاملة 2008؛ الإمارات العربية المتحدة: مسح القوى العاملة 2009.

**ملاحظة:** مستويات التعليم موحدة بين البلدان.

وفي هذه الاتجاهات دليل على خلل في العلاقة بين سوق العمل والسياسات الاجتماعية والاقتصادية، لا بدّ من معالجته من منظور شامل.

### ثانياً- سوق العمل

مع تزايد عدد السكان والوافدين الجدد إلى سوق العمل، كثيراً ما يُنسب الارتفاع في معدلات بطالة الشباب في غربي آسيا إلى الظروف السكانية. وبالتعمق في قضية البطالة، يتبيّن أنّ من أسبابها عجز سوق العمل عن استيعاب الوافدين الجدد والخلل في الترابط بين نظم التعليم وأسواق العمل.

### تضخّم القطاع العام

يستوعب القطاع العام في المنطقة العربية أكبر حصة من القوى العاملة. فهو يؤمّن نحو ثلث مجموع فرص العمل<sup>(3)</sup>، ويضمّ نسبة كبيرة من ذوي التحصيل العلمي المرتفع. ففي القطاع العام أجور ومستحقات وظروف عمل نادرًا ما تتوقّر في القطاع الخاص. لذلك يفضّل معظم الشباب من ذوي التحصيل العلمي الانتظار للحصول على فرص عمل في القطاع العام على العمل في القطاع الخاص.

وقد حاول عدد من البلدان في الماضي الحد من عدد الموظفين في القطاع العام أو وقف التوظيف فيه مما أدّى إلى ارتفاع البطالة خاصة في صفوف الشباب من ذوي التحصيل العلمي. ويبقى القطاع العام قطاع العمل المفضّل للعاملين في معظم البلدان العربية، لا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وفي أيار/مايو 2012، طالب برنامج الإمارات لتطوير الكوادر الوطنيّة صراحةً بوقف التوظيف في القطاع العام بهدف تحقيق التوازن في توزّع فرص العمل بين مختلف القطاعات الاقتصادية<sup>(4)</sup>.

### محدودية القطاع الخاص

لا يزال القطاع الخاص غير قادر على استيعاب العاملين المؤهلين للعمل، إذ أنه لا يؤمّن سوى عدد محدود من فرص العمل التي تتطلب مهارات عالية، ويضمّ عدداً كبيراً من العاملين ذوي المهارات المتدنية والأجور المنخفضة والإنتاجية المحدودة. ومن أسباب تدني الإنتاجية كثرة الاعتماد على الموارد الطبيعية، مما دفع عدداً كبيراً من البلدان إلى اعتماد استراتيجيات لتنويع الاقتصاد. فقطاع الصناعات التحويلية هو اليوم القطاع الاقتصادي الأكبر في الأردن ومصر، وهو قطاع في طور النمو في العديد من بلدان مجلس التعاون الخليجي، غير أنّ إنتاجية العمال في هذا القطاع لا تزال متدنية نسبياً. ويلاحظ عموماً أنّ إنتاجية العامل تسجل أدنى المستويات في القطاعات السريعة النمو<sup>(5)</sup>. وخير دليل على ذلك قطاع البناء في الأردن، والإمارات العربية المتحدة، ومملكة البحرين، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وعمان، وقطر، والكويت، واليمن.

(3) منظمة العمل الدولية، 2009، النمو والاستخدام والعمل اللائق في المنطقة العربية: قضايا السياسات الرئيسية، المنتدى العربي للتشغيل، بيروت 19-21 تشرين الأول/أكتوبر 2009.

(4) البنك الأهلي التجاري، 2012، الاستعراض الاقتصادي لبلدان مجلس التعاون الخليجي.

(5) الإسكوا، 2012، مرجع سبق ذكره.

وبدلاً تدني إنتاجية اليد العاملة أيضاً على عدم استفادة عنصر المعرفة في الاقتصاد من مهارات العمال ذوي التحصيل العلمي. فتقرير المنتدى الاقتصادي العالمي للتنافسية العالمية يشير إلى أن الاقتصاد يستفيد من عنصر الابتكار في الإمارات العربية المتحدة والبحرين فقط من أربعة عشر بلداً عربياً شملها التقرير. وتصنف ثمانية بلدان هي الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، وعمان، وقطر، ولبنان، والمملكة العربية السعودية، والمغرب في فئة الاقتصادات التي تستفيد من عنصر الكفاءة، في حين يصنف الاقتصاد في الجزائر، والكويت، وليبيا، ومصر في فئة الاقتصادات التي تعتمد على الموارد وعلى عوامل الإنتاج<sup>(6)</sup>.

وتظهر مسح الشركات في المنطقة أن عدم توفر العمال من ذوي التحصيل العلمي المناسب هو من العوامل الأربعة الرئيسية التي تعوق تطوير الأعمال<sup>(7)</sup>.

### نمو القطاع غير الرسمي

ومن مزايا الاقتصادات حيث القطاع النظامي محدود وفرص العمل شبه منحصرة في القطاع العام، نمو القطاع غير النظامي، حيث تكثر الشركات الصغيرة والصغرى. وقد أورد البنك الدولي مؤخراً أن اقتصادات بعض البلدان العربية تضم أكبر القطاعات غير النظامية في العالم<sup>(8)</sup>. ولو توقرت الظروف المؤازرة، لتمكنت الشركات الصغيرة الناشئة من النمو لتصبح شركات تملك القدرة على المنافسة والكفاءة والإنتاجية المرتفعة، غير أن معظم الشركات الناشئة في القطاع غير النظامي لا تتوفر لها مثل هذه الظروف. ويسعى العاملون من ذوي التحصيل العلمي إلى إيجاد فرص عمل أفضل في القطاع النظامي لأن القطاع غير النظامي في معظم البلدان يغلب عليه تدني مستويات التحصيل العلمي<sup>(9)</sup>، الذي يعوق نمو الإنتاجية.

ففي المنطقة إذاً تباين مزدوج بين الطلب والعرض في سوق العمل:

- لا تؤمن القاعدة الاقتصادية الضيقة ما يكفي من فرص العمل التي تتطلب مهارات عالية لاستيعاب ذوي التحصيل العلمي المرتفع؛
- لا تخرج الأنظمة التعليمية عمّالاً يتمتعون بالمعارف اللازمة والمهارات المناسبة.

### ثالثاً- التباين بين النظام التعليمي وسوق العمل

يعود التباين بين نتائج النظام التعليمي ومتطلبات سوق العمل في معظم البلدان العربية إلى تركيز فرص العمل في القطاع العام. فدوو التحصيل العلمي يتطلعون إلى الحصول على عمل في القطاع العام، ويختارون اختصاصات في مجال العلوم الإنسانية. وقد أظهرت الاختبارات الدولية تدني مهارات الطلاب في الرياضيات والاختصاصات التقنية في البلدان العربية مقارنة بسائر البلدان<sup>(10)</sup>.

(6) المنتدى الاقتصادي العالمي، 2010، استعراض التنافسية في العالم العربي لعام 2010.

(7) المرجع نفسه.

(8) البنك الدولي، 2011، السعي إلى وظائف أفضل، تحديات العمل في القطاع غير الرسمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

(9) المرجع نفسه.

(10) الاتجاهات في الدراسة العالمية للرياضيات والعلوم، 2007.

ويشكل التدريب المهني في العديد من البلدان، لا سيما في بلدان الغرب، الأداة الأساسية للتوفيق بين المعارف والمهارات المكتسبة وحاجات سوق العمل. غير أنّ التدريب المهني في العديد من البلدان العربية لا يزال بحاجة إلى تطوير. ففي بلدان مجلس التعاون الخليجي، يبلغ عدد المتخرجين من التعليم المهني 24 في المائة من مجموع المتخرجين في البحرين، ولا يتجاوز 9 في المائة في المملكة العربية السعودية، وينخفض إلى نسبة أدنى في سائر بلدان المجلس<sup>(11)</sup>.

أما نوعية التعليم فمتدنية بسبب مناهج وطرق التدريس المعتمدة التي تركز على حفظ المعلومات، ولا تساعد على اكتساب المعرفة والقدرة على حل المشاكل واتخاذ القرارات، وهي مهارات يتزايد الطلب عليها في عصر العولمة.

### رابعاً- إصلاح نظام التعليم

في عام 2010، التقى 18 وزيراً من وزراء التربية والتعليم من مختلف أنحاء المنطقة العربية للاتفاق على التزام إصلاح النظم التعليمية. وقد ركز إعلان الدوحة "من أجل تعليم جيد للجميع"، على أهمية المساواة والإنصاف في الحصول على التعليم، وعلى الحاجة إلى بناء ثقافة التعليم الجيد والمساءلة. وعبر الوزراء في هذا الإعلان عن رغبتهم بإنشاء نظام تقييم عربي موحد لضمان التعليم العالي الجودة. ويعمل المرصد العربي للتربية بالتعاون مع الوزراء على وضع المعايير المرجعية وقواعد البيانات الإقليمية.

وتشمل مؤشرات جودة الأداء في قطاع التعليم ما يلي:

- الحصول على التعليم؛
- الإنصاف؛
- الجودة؛
- الكفاءة؛
- التوافق مع حاجات سوق العمل؛
- دور التعليم في بناء الاقتصاد القائم على المعرفة<sup>(12)</sup>.

وحسب البيانات المتوفرة، يتضح أن النقص هو في مؤشرات "التوافق مع حاجات سوق العمل" (معدل بطلاة الشباب، والعاملون من ذوي التحصيل العلمي)، و"دور التعليم في بناء الاقتصاد القائم على المعرفة"، و"الإنصاف"، لا سيما فيما يتعلق بالعلاقة بين التعليم ورفاه الأسر المعيشية<sup>(13)</sup>.

وفي كانون الثاني/يناير 2012، أطلقت المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم في تونس، برنامجاً إقليمياً لتحسين جودة التعليم في المنطقة العربية. وهو مكون من خمسة برامج إقليمية تتناول أبعاداً مختلفة في جودة التعليم، وهي:

- السياسات المعنية بالمدرّس؛
- رصد نتائج التعليم وتقييمها؛

(11) البنك الأهلي التجاري، مرجع سبق ذكره.

(12) <http://go.worldbank.org/TTBTRWV7B0>

(13) <http://go.worldbank.org/DT1IIYIDY0>

- العمل الحر؛
- تنمية الطفولة المبكرة؛
- الابتكار في المناهج الدراسية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمؤهلات<sup>(14)</sup>.

### خامساً- أهمية التعليم المهني

ليست برامج التعليم والتدريب المهني جديدة في المنطقة العربية، إلا أنها لا تنجح في الربط بين التدريب والعمل لعدة أسباب.

أولاً، يعتبر الطلاب هذه البرامج "الخيار الثاني" ودون مستوى التعليم العالي. وغالباً ما يستقطب التدريب الفني الطلاب الذين كان أداءهم ضعيفاً في التعليم الإلزامي ولا يملكون المهارات الأساسية اللازمة للنجاح في سوق العمل.

ثانياً، غالباً ما تكون هذه البرامج ضعيفة في تصميمها وتنفيذها، فهي لا تركز على المهارات المطلوبة في سوق العمل، نظراً إلى أنها لا تقوم على تحليل لحاجات السوق، ولا تشكل جزءاً من استراتيجية وطنية ولا تستفيد من أي نوع من التنسيق مع القطاع الخاص<sup>(15)</sup>.

وتعمل منظمة إنجاز العرب والمنتدى الاقتصادي العالمي على دعم عنصر العمل الحر في البرنامج الإقليمي لتحسين جودة التعليم. والهدف من هذه الجهود تعزيز المهارات العملية وتحسين برامج التعليم والتدريب المهني والتقني.

وقد أطلق برنامج إنجاز في الأردن في عام 2004 ثم توسّع ليشمل أحد عشر بلداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويعمل البرنامج مع وزارات التربية والتعليم في شبكة تضم أكثر من مئتي شركة. ويهدف البرنامج إلى تأمين التدريب ويركز على الأعمال، والاقتصاد ومهارات متعددة منها الريادة، وحل المشاكل، والتواصل. وهو يكيّف المناهج باستمرار لتتلاءم مع الحاجات المحلية، وتشمل أنشطة تأمين العمل تنظيم المعارض ذات الصلة، والتعلم بملازمة الموظفين المتمرسين والتدريب<sup>(16)</sup>.

### سادساً- التكيف مع المستوى المحلي

من الحلول المطروحة لمشكلة البطالة في مصر كان التركيز على أسواق العمل المحلية اللامركزية. وتعمل وزارة التربية والتعليم بالتعاون مع وزارات أخرى وجهات من القطاع الخاص والمجتمع المدني على تنفيذ برنامج التعليم المهني. وفي إطار هذا البرنامج، أنشئت شبكات للتشغيل في المناطق، واعتمدت آليات لرصد سوق العمل في المناطق بهدف ضمان تلبية حاجات الأسواق المحلية. وتسمح هذه الطريقة برصد جودة التدريب وتكييفه لتلبية حاجات سوق العمل. ويشمل أكثر من 20 ألف من الشباب ويساعد البرنامج على تحضير المشاركين للحصول على فرص العمل في المهن الصناعية. ومن الأدلة على نجاح البرنامج حصول 85 في المائة من المشاركين على عروض عمل من الشركات المساهمة<sup>(17)</sup>.

(14) <http://go.worldbank.org/YPOK5B0EE0>

(15) برداك، 2005، مؤسسة التدريب الأوروبية، لمحة عامة عن نظم التعليم وأسواق العمل في منطقة البحر الأبيض المتوسط.

(16) <http://www.injaz.org.jo/SubDefault.aspx?PageId=186&MenuId=24>

(17) الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، 2009، النجاح في إصلاح التعليم الفني والتدريب المهني.

## سابعاً- التنسيق بين سياسات التعليم، والسياسات الاقتصادية وسياسات سوق العمل

لا يكفي إصلاح النظم التعليمية لتحسين مستوى المعارف والمهارات والحد من التفاوت بين نتائج التعليم وحاجات سوق العمل، ما لم يستكمل بالسياسات الاقتصادية الفاعلة. ومن عناصر هذه السياسات التدابير الهادفة إلى إصلاح القطاع العام، وتعزيز نمو القطاع الخاص من خلال بناء القدرة التنافسية، وتحقيق الشفافية في النظم الاقتصادية.

وفي العديد من البلدان، ينبغي إعادة النظر في سياسات هجرة اليد العاملة وتعديل نظم الرواتب والأجور. فالفوارق بين الأجور وظروف العمل ومستحقات الضمان الاجتماعي تعوق انتقال اليد العاملة من قطاع إلى آخر كما تعوق تطورها<sup>(18)</sup>.

ويتوقف النجاح في النهاية على الآليات التي يستحدثها كل بلد لتشجيع الابتكار ومكافأة الذين يقدمون أفكاراً جديدة ونهجاً جريئة. فنظام التعليم القوي إنما هو نقطة الانطلاق إلى الحل، ويبقى النجاح في إيجاد الحل رهناً بتحقيق الشفافية والإنصاف في سوق العمل.

---

(18) البنك الأهلي التجاري، مرجع سبق ذكره.



## المراجع

- Bardak, U. (2005). *An Overview of Educational Systems and Labour Markets in the Mediterranean Region*. European Training Foundation (ETF) Briefing Note. Luxembourg: ETF.
- Doha Declaration “Quality of Education for All”. September 2010.
- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2012). *Integrated Social Policy Report IV*. Beirut: ESCWA.
- German Technical Cooperation (GTZ) (2009). *Success in Reforming the TVET-System and Shaping the Society*. Cairo: GTZ.
- International Labour Organization (ILO) (2009). *Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: Key Policy Issues*. Presented at Arab Employment Forum. Beirut, 19-21 October 2009.
- International Labour Organization (ILO) (2012). *Global Employment Trends 2012: Preventing a Deeper Jobs Crisis*. Geneva: ILO.
- National Commercial Bank (NCB) (2012). *GCC Economic Review*. Riyadh: NCB.
- Trends in International Mathematics and Science Studies (TIMSS) (2007). Available from <http://nces.ed.gov/timss/tables07.asp>.
- World Bank (2011). *Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa Region*. MENA Knowledge and Learning Quick Notes Series 49(4): December.
- World Economic Forum (2010). *Arab World Competitiveness Review 2010*. Geneva: World Economic Forum.