

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل
في البلدان العربية

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/SDD/2012/1
26 March 2012
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل
في البلدان العربية

الأمم المتحدة
نيويورك، 2012

12-0047

كلمة شكر

السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل هي أداة تستخدمها الحكومات في كل أنحاء العالم لتحسين واقع التشغيل ومساعدة الناس على الارتقاء بمهاراتهم لملاءمة حاجات السوق. والهدف من هذه الدراسة هو النظر في مدى استخدام الحكومات العربية لتلك السياسات، ومدى التكامل المحقق بين عناصرها المختلفة، وما إذا كانت تفيد مختلف الفئات الاجتماعية التي تحتاج إلى مساعدة في هذا المجال. وقد تم إعداد هذا البحث في إطار الجهود التي يبذلها قسم السياسات الاجتماعية في شعبة التنمية الاجتماعية التابعة للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، بهدف بناء قاعدة للمعارف وتعزيز الخبرات في مجال سياسات العمل والحماية الاجتماعية في منطقة الإسكوا.

أعدت هذه الدراسة السيدة ديان زوفيغيان، بإشراف السيدة جيزيلا نوك رئيسة قسم السياسات الاجتماعية والسيد فريديريكو نيتو مدير شعبة التنمية الاجتماعية. وهي تستند إلى أبحاث موسعة أجرتها السيدة زوفيغيان بمساعدة السيدة لينا نصار والسيدة كريستين روحانا (وهما مساعدتان في شؤون الأبحاث) وبالتعاون مع مجموعة من جهات الاتصال في البلدان الأعضاء في الإسكوا الذين عملوا بجهد على جمع البيانات ومراجعة النتائج.

وساهم أيضاً في إعداد هذه الدراسة السيد زافيريس تزاناتوس، وهو مستشار أقدم في منظمة العمل الدولية، بتقديم النصائح ومراجعة محتويات الدراسة. كما استفادت الدراسة من إضافات وتعليقات تقدم بها موظفون حكوميون ومتخصصون في شؤون العمل شاركوا في اجتماع فريق الخبراء وورشنة العمل حول أسواق العمل في منطقة الإسكوا (بيروت، آذار/مارس 2011) حيث استعرض المجتمعون مسودة هذه الدراسة.

وقدم الفنان اللبناني السيد عيسى حلوم مشكوراً الرسوم التي تزين الغلاف.

المحتويات

الصفحة

ج	كلمة شكر
ز	ملخص تنفيذي.....
1	مقدمة

الفصل

4	أولاً- السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل: الخيارات المتاحة والتجارب الدولية
4	ألف- الأسس المنطقية لتطوير السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل ...
5	باء- السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل: أنواع البرامج والتجارب الدولية
13	جيم قضايا السياسات المشتركة بين البرامج
19	ثانياً- البرامج المنفذة في إطار السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا
19	ألف- خدمات التشغيل العامة
25	باء- إعانات التشغيل
28	جيم- برامج التدريب للعاطلين عن العمل وبرامج التدريب أثناء العمل
35	دال- برامج الأشغال العامة
39	هاء- برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة
47	ثالثاً- الاستنتاجات
50	المراجع

قائمة الأطر

2	1- المنهجية المعتمدة
21	2- خدمات التشغيل العامة في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا
24	3- تنظيم مكاتب التشغيل الخاصة: النموذج الأردني
32	4- إصلاحات قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني: النموذج الأردني
34	5- معاهد التدريب الخاصة ومراقبة النوعية في عُمان
41	6- تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة: المبادرات التي تستهدف الشباب في منطقة الإسكوا
43	7- الخدمات المتكاملة: نموذج "صندوق خليفة"
	8- الوصول إلى الجميع: تحقيق اللامركزية في توفير برامج تطوير المؤسسات الصغرى

ملخص تنفيذي

كشفت المظاهرات التي شهدتها المنطقة العربية في الفترة الأخيرة الثمن الاجتماعي والسياسي لارتفاع معدلات البطالة والعمالة الناقصة والعمالة غير النظامية، لا سيما في صفوف الشباب، والحاجة إلى صوغ وتنفيذ سياسات قادرة على تحسين فرص العمل والفرص الاجتماعية والاقتصادية للجميع.

وإذ تهدف هذه الدراسة إلى تقديم المعلومات التي يمكن أن تستند إليها الحكومات في تدخلها في أسواق العمل، فهي تنظر في تجارب إعداد السياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في المنطقة العربية وتحللها، وتعرض الخيارات والفرص المتاحة لإعداد هذه السياسات على أسس الشمولية والكفاءة وما يعترض ذلك من قيود.

وتقع هذه الدراسة في فصلين رئيسيين. الفصل الأول يناقش تجارب إعداد السياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في بلدان متقدمة وبلدان نامية وبلدان تمر بمرحلة انتقالية في أنحاء مختلفة من العالم. فينظر في كيفية اعتماد هذه السياسات وفي مواطن قوتها وضعفها وما تنطوي عليه من قضايا سياساتية، ومنها تحديد الجهات المستفيدة منها، ومسؤوليات القطاعين العام والخاص، وتقييم أثارها. ويبين هذا الفصل أن عملية اختيار وتصميم هذه السياسات ترتبط بالظروف السائدة، فتتأثر بالأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لصانعي السياسات وبنية سوق العمل والقدرات الإدارية والمالية للدولة.

ويتضمن الفصل الثاني لمحة عامة عن السياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في بعض البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). ويستند هذا الفصل إلى أبحاث أجريت خصيصاً للدراسة وبيانات عن 85 برنامجاً في المنطقة، فينظر في الأساس المنطقي لهذه السياسات وفي أهدافها والفئات الموجهة إليها ونطاقها وتصميمها، وفي القضايا السياساتية الرئيسية الخاصة بكل فئة من هذه السياسات. ويتضمن هذا الفصل تعريفاً بالاتجاهات الرئيسية السائدة والدروس المكتسبة من هذه السياسات في البلدان العربية. ومن هذه الاتجاهات والدروس ما يلي:

- تبقى فئة الشباب هي الفئة التي تتوجه إليها سياسات تحسين أداء سوق العمل بشكل متكرر.

فحتى قبل اندلاع المظاهرات والثورات التي قادها الشباب في عام 2011، كانت حكومات البلدان العربية مدركة أن بطالة الشباب تمثل تحدياً كبيراً على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي. ولكن أحداث عام 2011 دعت إلى رفع مستوى سياسات تحسين أداء سوق العمل الموجهة إلى الشباب، خصوصاً لتسهيل انتقال الشباب من مرحلة التعليم إلى سوق العمل.

- برامج التدريب وبرامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة هي من الخيارات الأكثر رواجاً على صعيد السياسات.

فواضعو السياسات في المنطقة يرون أن عدم ملاءمة المهارات لاحتياجات سوق العمل وعدم كفاية فرص العمل المولدة، من العوائق الرئيسية التي تعترض تحقيق العمالة الكاملة. لكن السياسات التي وضعوها كانت تفتقد إلى الفعالية لأنها اقتصررت على برامج مجزأة بدلاً من اعتماد استراتيجيات متكاملة للعمالة.

- نطاق السياسات الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل محدود في معظم الحالات.

ولذلك ينبغي زيادة الموارد المستثمرة فيها لتوسيع نطاق الاستفادة منها وتعزيز تأثيرها في القضاء على البطالة.

- بعض شرائح القوى العاملة لا تتساوى مع نظيراتها في الحصول على خدمات التشغيل.

لا بد من تعزيز مراعاة النساء وسكان الأرياف والعاملين غير النظاميين في تصميم السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل.

- تفتقر سياسات تحسين أداء سوق العمل إلى البيانات اللازمة في مختلف مراحل إعدادها وتنفيذها وتقييمها.

عملية تصميم معظم سياسات تحسين أداء سوق العمل تستند إلى معلومات غير كافية حول سوق العمل مما يقوض فعالية هذه السياسات وملاءمتها لواقع السوق. كذلك لا تتوفر بيانات كافية حول تأثير هذه السياسات. وهذا النقص في البيانات يحتاج إلى معالجة سريعة من خلال إعداد قواعد بيانات شاملة وقابلة للمقارنة حول التحديات الاجتماعية والاقتصادية وحول آثار السياسات العامة.

- تفتقر السياسات المعتمدة إلى المستوى اللازم من التكامل.

تحتاج المنطقة إلى تصميم سياسات متكاملة لتحسين أداء سوق العمل لكي تقدم للمستفيدين خدمات تكميلية تتضمن التدريب والتوجيه المهني ومطابقة المهارات مع الوظائف. ولتحقيق ذلك لا بد من التنسيق بين مختلف الوكالات العامة المعنية بإعداد هذه السياسات وتنفيذها.

- تفتقر الجهات غير الحكومية (من جهات مانحة ومنظمات غير حكومية وقطاع خاص) إلى المستوى اللازم من التنسيق والتنظيم.

تؤدي الجهات المانحة دوراً أساسياً في إعداد سياسات تحسين أداء سوق العمل وتمويلها وتنفيذها. فتعزيز التنسيق فيما بين تلك الجهات يسمح بتفادي التكرار والدفع باتجاه إعداد سياسات تتسم بالشمولية والتكامل. كذلك يؤدي القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية دوراً ناشطاً وأخذاً في النمو على مستوى المنطقة ككل، ولكن ينبغي تعزيز الأنظمة التي تحكم تأسيس وأنشطة هاتين الجهتين، بما في ذلك وضع معايير للجودة.

- ما زالت الشراكات بين الحكومات والمؤسسات التجارية الخاصة دون المستوى المطلوب.

ما زالت الحكومات لا تقدّر قيمة المؤسسات التجارية الخاصة كمصدر للمعلومات والتمويل والخبرات، ولا تستفيد من مواردها، وبالتالي لا بد من بناء الشراكات بين الحكومات والمؤسسات التجارية الخاصة أو تعزيز الشراكات القائمة.

هذه الدروس المستخلصة من استعراض تجارب إعداد السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في البلدان العربية تدلّ على حاجة هذه البلدان إلى ما يلي: (أ) تعزيز الإرادة والقدرات اللازمة لوضع أهداف اجتماعية واقتصادية وعمالية مرتكزة على الأدلة ومقوّمات الإنصاف؛ (ب) تدعيم هيكلية وعملية إدارة الحكم بالمقوّمات اللازمة لتسهيل تنسيق السياسات وتكاملها بين مختلف الوزارات والوكالات العامة؛ (ج) زيادة الوعي بفوائد الشراكات مع الجهات غير الحكومية كالجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، وبأهمية وضع الاستراتيجيات اللازمة لبناء وتنظيم هذه الشراكات.

مقدمة

برزت التحديات التي تواجهها أسواق العمل في البلدان العربية نتيجة التوترات الاجتماعية والسياسية التي هزت المنطقة العربية في عام 2011 ووجهت اهتمام واضعي السياسات نحوها. فبعد مرور أشهر قليلة على المظاهرات والثورات والتغييرات السياسية، برزت المخاطر الاجتماعية والسياسية المرتبطة بالبطالة والعمالة الناقصة والعمالة غير النظامية، لا سيما في صفوف الشباب، كحقيقة واقعة واحتلت سياسات العمل قائمة الأولويات على جدول أعمال واضعي السياسات في المنطقة.

وكانت معظم الحكومات والوكالات المانحة مدركة للتحديات في قطاع العمل وأجرت نقاشات حولها قبل انطلاق الربيع العربي، غير أنها لم تكن تدرك أن معالجتها ملحة. فالمنطقة شهدت خلال الأعوام العشرين الأخيرة مستويات مرتفعة جداً في معدلات نمو القوى العاملة والبطالة. وفي الوقت نفسه، نشأت تحديات وفرص جديدة لها علاقة بالظروف الاقتصادية الإقليمية والدولية المتغيرة. وعلى سبيل المثال، لقد كشف تنامي دور القطاع الخاص في النمو الاقتصادي وفي خلق فرص العمل، وتكامل الاقتصاد الإقليمي مع الاقتصاد العالمي انخفاض مستوى إنتاجية القوى العاملة في المنطقة وتأثيره على قابلية تشغيل اليد العاملة والقدرة التنافسية للاقتصاد. وفي السنوات الأخيرة، ساهم الإجماع الدولي المتزايد على ضرورة دعم توفير "العمل اللائق"، تدريجياً، في رفع مستوى الوعي بالتداعيات الاجتماعية السلبية التي تنتج عن ارتفاع معدلات العمالة غير النظامية وتجزؤ أسواق العمل، مما أكد أهمية إدراج مسألة توفير فرص العمل الجيدة والمتساوية على أجندة السياسات العامة.

هذا الواقع المتشابه على مستوى السياسات العامة كان حافزاً لتدخل مباشر من القطاع العام في أسواق العمل في المنطقة خلال العقود الأخيرة. وقد شكلت سياسات تحسين أداء أسواق العمل أحد أبرز مكونات السياسات الحكومية الهادفة إلى معالجة التحديات في هذا المجال. وتتضمن هذه السياسات خدمات التشغيل العامة، وإعانات التشغيل، وبرامج التدريب، وبرامج الأشغال العامة، وبرامج تطوير المؤسسات الصغيرة والصغيرة والمتوسطة.

فالأزمة التي شهدتها المنطقة مؤخراً وانتهت إلى وضع سياسات العمل في مقدمة أولويات واضعي السياسات، تستدعي النظر في التجارب السابقة التي عرفتتها المنطقة في مجال سياسات تحسين أداء أسواق العمل لكي تسترشد بها الحكومات فيما تتخذه من قرارات. ولذلك، تناقش هذه الدراسة مواطن الضعف والقوة في السياسات التي اعتمدت لمعالجة التحديات التي تواجهها أسواق العمل وما يرتبط بها من تحديات اجتماعية، وتعرض تجارب البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)⁽¹⁾ في هذا المجال.

ويستعرض الفصل الأول من هذه الدراسة تجارب سياسات تحسين أداء أسواق العمل في بلدان متقدمة وبلدان نامية وبلدان تمر بمرحلة انتقالية في أنحاء مختلفة من العالم. وينظر في كيفية اعتماد هذه السياسات وفي مواطن قوتها وضعفها وما تنطوي عليه من قضايا سياسية، ومنها تحديد الجهات المستفيدة منها، ومسؤوليات القطاعين العام والخاص، وتقييم آثارها. ويبين هذا الفصل أن عملية اختيار وتصميم هذه السياسات ترتبط بالظروف المحيطة، فتتأثر بالأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لواضعي السياسات وببنية سوق العمل والقدرات الإدارية والمالية للدولة.

(1) البلدان الأعضاء في الإسكوا هي: الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، وعمان، وفلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، والمملكة العربية السعودية، واليمن.

ويتضمن الفصل الثاني لمحة عامة عن سياسات تحسين أداء سوق العمل في بعض بلدان منطقة الإسكوا. ويستند هذا الفصل إلى أبحاث أجريت خصيصاً للدراسة وبيانات عن 85 برنامجاً في المنطقة (وترد في الإطار 1 لاحقاً لمحة عن المنهجية المعتمدة في تجميع البيانات)، فينظر في الأساس المنطقي لهذه السياسات وفي أهدافها والفئات الموجهة إليها ونطاقها وتصميمها، وفي القضايا السياساتية الرئيسية الخاصة بكل فئة من هذه السياسات. والهدف من إجراء هذه اللمحة المشاركة في بناء قاعدة إقليمية للمعرفة حول السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل. فهي تتناول التحديات التي تعترض إعداد سياسات العمل في المنطقة والتوصيات الرئيسية بشأن ما يلي: توسيع نطاق سياسات تحسين أداء سوق العمل وانتشارها؛ وتعميم مراعاة المسائل المتعلقة بالنساء والشباب والفئات الأخرى الضعيفة؛ وتعزيز التنسيق والتكامل في تصميم سياسات تحسين أداء سوق العمل وتنفيذها؛ وتعزيز دور الدولة في تخطيط وتنسيق البرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل التي تعود إلى القطاعين العام والخاص، وتنظيم الخدمات التي تقدمها الجهات الفاعلة في القطاع الخاص؛ وبناء الشراكات مع المؤسسات التجارية الخاصة؛ ووضع نظم للرصد والتقييم.

وتشير هذه الدراسة، بعد استعراض التجارب الدولية والإقليمية، إلى أهمية اعتماد نهج متكامل في إعداد السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل، بحيث يحقق ما يلي: (أ) يجمع بين وظائفها وقيمتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛ (ب) ويقر بأهميتها كعنصر رئيسي لأيّ سياسة ناجحة للتنمية الاجتماعية؛ (ج) ويفعل دور الدولة الأساسي في إعداد وتنفيذ سياسات لتحسين أداء أسواق العمل تتسم بالكفاءة والتوجه نحو فئات محدّدة والارتكاز على أسس الإنصاف، وفي تحقيق التوازن بين التنمية الاجتماعية والتكامل الاجتماعي.

الإطار 1- المنهجية المعتمدة

تستند اللمحة المقدمة في هذه الدراسة عن تجارب إعداد السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في البلدان الأعضاء في الإسكوا، إلى عيّنة شملت 85 برنامجاً موزعة على الشكل التالي:

- ◀ 20 برنامجاً لخدمات التشغيل العامة من 12 بلداً هي التالية: الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وعمّان، وفلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، والمملكة العربية السعودية؛
- ◀ 7 برامج لإعانات التشغيل من 4 بلدان هي التالية: الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والمملكة العربية السعودية؛
- ◀ 23 برنامجاً للتدريب من 13 بلداً هي التالية: الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وعمّان، وفلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، والمملكة العربية السعودية، واليمن؛
- ◀ 6 برامج للأشغال العامة من 3 بلدان هي التالية: العراق ومصر واليمن؛
- ◀ 29 برنامجاً لتطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة من 13 بلداً هي التالية: الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وعمّان، وفلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر، والمملكة العربية السعودية، واليمن.

إن قائمة البرامج ليست شاملة واللمحة العامة المعروضة في هذه الدراسة لا تهدف إلى تقديم جردة كاملة للسياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا، ولكنها تتضمّن مجموعة واسعة من البرامج التي تدل على الممارسات الشائعة في هذا المجال، والعيّنة تبيّن الجوانب الرئيسية لتدخلات القطاع العام في أسواق العمل والاتجاهات السائدة في سياسات العمل في المنطقة.

الإطار 1 (تابع)

أما البيانات والمعلومات المتعلقة بالبرامج فقد تناولت حيثما توقرت:

- ◀ أهداف البرنامج؛
- ◀ الفئة المستهدفة بالبرنامج؛
- ◀ ميزانية البرنامج ومدته؛
- ◀ الخدمات التي يقدمها البرنامج؛
- ◀ الإطار المؤسسي المعتمد في تقديم الخدمات؛
- ◀ عدد المستفيدين (موزعاً بحسب الفئة العمرية، ونوع الجنس، ومستوى المهارات كلما كان ذلك ممكناً)؛
- ◀ دور الجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص في التمويل والتنفيذ.

وقد شملت مصادر البيانات والمعلومات:

- ◀ تقارير البرامج ومواقعها على الإنترنت أو الوكالات والوزارات المنقذة (جميع المصادر عامة ورسمية)؛
- ◀ الاستبيانات المرسلة إلى حكومات البلدان الأعضاء في الإسكوا؛
- ◀ مقابلات مع مسؤولين في الإسكوا.

أولاً- السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل: الخيارات المتاحة والتجارب الدولية

إن اختيار المجموعة الملائمة من البرامج في إطار السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل وتحديد سبل تمويلها وتصميمها وتنفيذها، من المسائل التي تحتاج إلى إلمام شامل بالقدرات التي تملكها الحكومات والعوائق التي تعترضها في مجال وضع السياسات ونواذ الفرص المتاحة لها، وإلى معطيات مرتكزة على الأدلة حول فعالية هذه السياسات في مختلف الظروف الاقتصادية والمؤسسية.

ولتحديد الأسس المعتمدة في صنع السياسات، يستعرض هذا الفصل الأسس المنطقية المختلفة التي توجه اختيار سياسات تحسين أداء سوق العمل وكيفية تصميمها. ومن ثم يقدم لمحة عامة عن مختلف هذه السياسات وكيفية استخدامها ومواطن ضعفها وقوتها في بلدان متقدمة وبلدان نامية وبلدان تمر بمرحلة انتقالية، ويعرض أبرز التحديات على مستوى إعداد هذه السياسات وتنفيذها.

ألف- الأسس المنطقية لتطوير السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل

تستند صياغة سياسات العمل إلى أسس منطقية عدة. فالتركيز ينصب عادةً على الوظائف والأهداف الاقتصادية لسياسات تحسين أداء سوق العمل، غير أن هذه السياسات قد تؤدي بحسب تصميمها مجموعة متنوعة من الوظائف والأهداف الاجتماعية والسياسية. فاختيار هذه السياسات وتصميمها يعتمد على النهج الذي يتبعه صانعو السياسات بشأن تدخلات القطاع العام في السوق وعلى ما يحدونه من أولويات اقتصادية واجتماعية وسياسية.

فمن منظور اقتصادي، تسعى سياسات العمل إلى تصحيح مواطن الإخفاق في سوق العمل ومنها النقص في تدفق المعلومات بين الباحثين عن عمل والمؤسسات التجارية أو عدم ملاءمة المهارات التي تملكها القوى العاملة للمهارات التي يحتاجها أرباب العمل. كذلك يمكن أن تهدف سياسات العمل إلى التعويض عن تدني الطلب على اليد العاملة نتيجة النماذج الإنمائية التي تعتمد على كثافة رأس المال أو نتيجة فترات الركود الاقتصادي. لذلك تتجه سياسات تحسين أداء سوق العمل نحو تسهيل عملية ملاءمة العرض للطلب في مجال العمالة، وتحسين مهارات العمال والإنتاجية، وتدعيم آليات خلق فرص العمل. وتهدف هذه السياسات إلى تفعيل أداء سوق العمل والاستفادة من الموارد البشرية كاملة لتيسير النمو الاقتصادي.

ولكي تتسم سياسات تحسين أداء سوق العمل بالكفاءة من منظور اقتصادي، ينبغي أن يقوم صانعو السياسات بتحديد مواطن القوة والضعف في اليد العاملة من حيث العرض والطلب وفي آليات التوفيق بين المهارات المتوفرة والمهارات المطلوبة في مختلف شرائح سوق العمل (بما في ذلك أسواق العمل في الأرياف والمدن؛ والقطاعات النظامي وغير النظامي؛ والمهارات العالية والمهارات المحدودة؛ والذكور والإناث؛ وفئات المهاجرين والمحليين)، وطبيعة البطالة (الهيكليّة أو المؤقتة أو الدورية). فلا بد لصانعي السياسات من فهم المعالم الخاصة بسوق العمل في بلد ما وإجراء تشخيص معمق ومرتكز على الأدلة لطبيعة التحديات التي تواجهها سوق العمل، من أجل وضع السياسات الملائمة للمعالجة. فتدني الطلب على اليد العاملة يمكن معالجته عن طريق تعزيز فرص العمل عبر تطوير الأشغال العامة أو توفير إعانات التشغيل أو إطلاق برامج لتطوير المؤسسات الصغرى. ومن ناحية عرض اليد العاملة، يمكن تحسين قابلية تشغيل اليد العاملة عبر تطوير برامج التدريب، إما أثناء العمل أو للعاطلين عن العمل. أما عدم التوافق بين العرض والطلب على اليد العاملة سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص، فيمكن معالجته بتطوير خدمات التشغيل.

هذا التركيز على الجانب الاقتصادي كأساس منطقي لسياسات تحسين أداء سوق العمل له مبرراته، غير أن هذه السياسات تؤدي أيضاً مجموعة متنوعة من الوظائف الاجتماعية والسياسية. فهي تسهل دمج الفئات الاجتماعية المستبعدة وتعزز بذلك تماسك النسيج الاجتماعي. وفي هذا الإطار، فإن تطوير الأشغال العامة يسهل إعادة دمج العاطلين عن العمل ذوي المهارات المحدودة في سوق العمل، وتطوير برامج دعم الأجور الموجهة للفئات الضعيفة يحول دون إقصائها عن سوق العمل. كذلك يمكن لهذه السياسات أن تسهل تحقيق التنمية الاجتماعية المتوازنة والتكامل الاجتماعي عندما تقضي بتوسيع نطاق فرص العمل في المناطق الريفية والمحرومة التي تسجل معدلات أعلى للبطالة. كذلك يمكن لهذه السياسات أن تساعد في تفادي الاضطرابات الاجتماعية والسياسية إذا ما سهلت نفاذ الشباب أو الفئات الضعيفة من السكان إلى سوق العمل في أوقات الأزمات. وبالتالي، تكتسب سياسات تحسين أداء سوق العمل أهمية بالغة بالنسبة إلى السياسيين باعتبارها أداة لمواجهة الإقصاء الاجتماعي أو الاضطرابات السياسية، لا سيما في أوقات الأزمات. ويصح هذا بوجه خاص في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في منطقة الإسكوا، حيث يشكل العمال غير النظاميين والعمالون الفقراء نسبة كبيرة من اليد العاملة⁽²⁾، ولا تزال التنمية الريفية من التحديات القائمة⁽³⁾، ويحتم تزايد فئة الشباب تشديد الاهتمام بمعالجة بطالة الشباب⁽⁴⁾.

باء- السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل: أنواع البرامج والتجارب الدولية

إن تحليل الخيارات والتجارب المتاحة في مجال السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل يمكن أن يسهل تحديد الممارسات الفضلى. ولكن قلماً يتوفر مسح إقليمي أو دولي لهذه السياسات أو تقييم مقارن لتأثيرها، خاصة في البلدان النامية ولا سيما منها بلدان منطقة الإسكوا. وأي لمحة عامة عنها على الصعيد الدولي لا تقدم سوى استنتاجات أولية تتعلق بشكل رئيسي بتأثير البرامج على معدلات البطالة وعلى الدخل⁽⁵⁾.

ويتضمن هذا الجزء عرضاً موجزاً عن مختلف أنواع البرامج يتناول ما تعالجه من تحديات في مجال العمل وما تحتاجه من موارد، ومسوغات اعتمادها وأهدافها. كما يقدم استنتاجات أولية حول التأثير المحتمل لهذه البرامج على العمل والمجتمع بالاستناد إلى الدراسات المتاحة في هذا المجال. وحيثما كان ذلك ممكناً، سيتم إلقاء الضوء على التباين في نهج واستعمالات البرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين أداء أسواق العمل بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

وما يدفع إلى إلقاء الضوء على التباين بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية هو إدراك شدة الاختلاف بين أسواقها من حيث هيكلتها والتحديات التي تواجهها. فعلى سبيل المثال، يشكل العاملون في القطاع غير النظامي والقطاع الزراعي شريحة أكبر من القوى العاملة ومن الأنشطة الاقتصادية في البلدان النامية. كما أن توافر الموارد المالية والإدارية التي تؤثر على القرارات التي تتخذها الحكومات بشأن تحديد سياسات تحسين أداء سوق العمل ونطاقها وتصميمها، يختلف كثيراً بين البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان المتقدمة. لذلك ليس من الصواب اعتماد صيغة واحدة من هذه

(2) Tzannatos, 2009, pp. 14-16.

(3) ESCWA, 2009.

(4) ESCWA, 2006.

(5) Dar and Tzannatos, 1999; Betcherman, Olivas and Dar, 2004; Estevão, 2003; Card, Cluve and Weber, 2009; Kluge, 2010.

السياسات باعتبارها ملائمة لجميع الحالات، بل ينبغي للسياسات المعتمدة للمعالجة أن تأخذ في الاعتبار التحديات والحاجات والقدرات الخاصة بكل بلد. وهذا يصحّ في منطقة الإسكوا ذات التباينات الشديدة في مستويات التنمية الاجتماعية والمؤسسية، إذ تضمّ بلداناً ذات دخل منخفض وأخرى ذات دخل مرتفع وكذلك بلداناً مستوردة وأخرى مصدّرة للأيدي العاملة وبذلك تختلف من حيث احتياجاتها في مجال السياسات وقدراتها وحجم الموارد التي يمكن تخصيصها لسياسات تحسين أداء أسواق العمل. وهكذا، فإن بلدان المنطقة التي ترغب في تصميم هذه السياسات ينبغي أن تسترشد بتجارب البلدان ذات الأوضاع المماثلة لها من حيث الموارد العامة والقدرات الإدارية وهيكلية أسواق العمل (مثل حجم القطاع غير النظامي، وتوزّع اليد العاملة بين القطاعين العام والخاص، ونسب مشاركة الفئات العمرية والإناث والذكور في القوى العاملة، ومهارات القوى العاملة)، والتحديات التي تواجهها سوق العمل (مثل بطالة الشباب، والنقص في خلق فرص العمل، وعدم توافق المهارات المكتسبة مع المهارات التي تحتاجها السوق). فبحسب الدراسات المتاحة عن تقييم تأثير السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل⁽⁶⁾، من المُستحسن أن تسترشد بلدان مجلس التعاون الخليجي بالدراسات التي أجريت عن بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وأن تسترشد البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي في منطقة الإسكوا بالدراسات التي تتناول تجارب بلدان أمريكا اللاتينية أو أوروبا الشرقية في هذا المجال.

1- خدمات التشغيل العامة

خدمات التشغيل هي من أبرز السياسات المعتمدة في معالجة البطالة المؤقتة والبطالة الهيكلية في سوق العمل النظامي. فالهدف الرئيسي من هذه الخدمات هو تيسير تدفق المعلومات بين الباحثين عن عمل والمؤسسات التجارية، وتسهيل التوفيق بين العرض والطلب على اليد العاملة، وذلك لتفعيل نشاط سوق العمل وتخفيف فترة بطالة المستفيدين. والهدف من هذه الخدمات بشكل عام مساعدة الباحثين عن عمل بتقديم الدعم لهم وتوجيههم.

وتتضمن خدمات التشغيل التوفيق بين فرص العمل التي يتيحها أرباب العمل والباحثين عن عمل؛ وتقديم خدمات استشارية للباحثين عن عمل (كالخدمات الاستشارية حول فرص العمل، أو التوجيه المهني أو الطبي أو المصرفي أو النفسي)؛ وتوفير خدمات البنى التحتية والمعدات (مثل الحواسيب) لتسهيل وصول الباحثين عن عمل إلى أرباب العمل وإعداد طلباتهم. وهذه الخدمات يمكن أن تترافق مع دورات تدريبية، وفي هذه الحالة يجب أن تركز على تعاون وثيق بين مكاتب التشغيل ومعاهد التدريب. وفي بعض البلدان، تملك مكاتب التشغيل إمكانية تجميد الإعانات المقدّمة للعاطلين عن العمل في حال لم يشارك الباحثون عن عمل، الذين يستفيدون من إعانات البطالة، في برامج الخدمات الاستشارية أو الدورات التدريبية.

وتتوفر خدمات التشغيل من خلال مكاتب عامة وخاصة للتشغيل. أما خدمات التشغيل العامة فتتولى تقديمها عادة وزارة العمل. وعندما تتواجد وكالات عامة وخاصة للتشغيل تكون خدمات التشغيل مجزأة: فالفئات المحرومة والعاطلة عن العمل منذ مدة طويلة تتجه نحو الخدمات العامة للتشغيل، بينما العاملون ذوو الامتيازات وذوو الياقات البيضاء (العاملون في الوظائف الإدارية) يتوجهون نحو الخدمات الخاصة للتشغيل⁽⁷⁾.

(6) Dar and Tzannatos, 1999; Betcherman, Olivas and Dar, 2004; International Labour Organization, 2010

(7) Kluge, 2010, p. 905

وتعتبر اللامركزية من العناصر الأساسية في نجاح خدمات التشغيل: فالإمام السلطات المحلية بقدرات سوق العمل المحلية ومعوقاتهما يمكن أن يعزز فعالية مكاتب التشغيل المحلية⁽⁸⁾، حيث يمكن تقديم الخدمات على مستوى المناطق أو البلديات. ولأن تقديم هذه الخدمات يحتاج إلى امتلاك الإدارات المحلية قدرات مؤسسية، فإن إمكانية اعتماد اللامركزية في هذا المجال متاحة في البلدان المتقدمة أكثر منه في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أو البلدان النامية حيث القدرات المؤسسية للإدارات المحلية محدودة.

وخدمات التشغيل العامة لا تثقل كاهل ميزانية الدولة، فهي أقل كلفة من غيرها من برامج تحسين أداء سوق العمل. وتأثيرها إيجابي بشكل عام على العمالة والدخل في البلدان المتقدمة والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية حيث تبقى التكاليف أقل من المنافع، علماً بأنه ما من أدلة كافية على تأثير خدمات التشغيل العامة في البلدان النامية⁽⁹⁾.

ومن أبرز التحديات التي تواجهها البلدان النامية ارتفاع معدلات العمالة غير النظامية. فخدمات التشغيل تتوجه نحو القطاع النظامي، وبوجود نسبة عالية من العمالة غير النظامية تصبح تغطية هذه الخدمات محدودة. وقد أثبتت الدراسات أن العاملين في القطاع غير النظامي يستخدمون طرقاً بديلة للبحث عن عمل ومنها الشبكات العائلية والاجتماعية⁽¹⁰⁾. وبالتالي، يبدو أن تجزئة سوق العمل في البلدان النامية تقابلها وتساهم في تعزيزها التجزئة القائمة في وسائل البحث عن فرص عمل والخدمات المتوفرة في هذا المجال. لذلك يواجه واضعو السياسات في البلدان النامية التي تحتل فيها العمالة غير النظامية حيزاً واسعاً تحدياً رئيسياً يتمثل في محاولة الوصول إلى العاملين غير النظاميين وتسهيل حصولهم على خدمات العمالة والاستفادة من الوسائل النظامية في البحث عن عمل.

2- إعانات التشغيل

تهدف إعانات التشغيل إلى الحفاظ على اليد العاملة أو زيادة الطلب عليها عن طريق التخفيف من تكاليف اليد العاملة عن كاهل أرباب العمل. وهناك عدّة فئات من إعانات التشغيل وهي إعانات التوظيف، والإعانات الاحتياطية (أي التي تُعطى لكل الوظائف وليس فقط لتلك المعرضة للخطر)، والإعانات المقدمة في حالات تقليص ساعات العمل، وإعانات التشغيل الدائمة. ويمكن الاستفادة منها لتفادي خسارة الوظيفة في أوقات الأزمات، أو لتيسير خلق فرص العمل في أوقات الانتعاش من الأزمات، أو لتجاوز البطالة الهيكلية التي تعاني منها المجموعات الضعيفة والمهمشة.

وتُدفع إعانات التشغيل، بحسب تصميمها، إلى رب العمل أو إلى العامل أو إلى الاثنين معاً. ويمكن تقديمها على شكل مخصصات مالية أو تخفيضات في الضرائب المفروضة على جداول الرواتب أو سلفات على الاشتراكات في الضمان الاجتماعي.

إعانات التوظيف تكون مؤقتة وتهدف إلى تسهيل توظيف العاطلين عن العمل في جميع الأوقات، ولا سيما في أوقات الانتعاش من الأزمات. ويمكن أن تكون موجهة للجميع أو نحو فئات ضعيفة معينة (كالشباب أو النساء أو ذوي الاحتياجات الخاصة)، أو قطاعات أو مواقع جغرافية محددة. وعندما تكون

(8) Lundin and Skedinger, 2006, pp. 775-798.

(9) Betcherman, Olivas and Dar, 2004, pp. 21-24.

(10) Ibid. p. 24.

إعانات التوظيف موجهة نحو فئات أو قطاعات معينة، يصبح من الممكن تحقيق التوازن في توزيع البطالة على مجموعات القوى العاملة، مما يُظهر اهتمام واضعي السياسات بقضايا الإنصاف⁽¹¹⁾.

وفي حين تتجه إعانات التوظيف نحو خلق فرص العمل، تهدف الإعانات الاحتياطية والإعانات المقدمة في حالات تقليص ساعات العمل إلى الحفاظ على الوظيفة، لا سيما في أوقات الأزمات. والإعانات الاحتياطية هي من إعانات التشغيل غير الموجهة نحو فئات معينة وتقضي بتخفيف كلفة التشغيل التي يتحملها أرباب العمل عبر تخفيض مساهمتهم في الضمان الاجتماعي⁽¹²⁾. والإعانات المقدمة في حالات تقليص ساعات العمل هي أيضاً من الأدوات المستخدمة عادة في السياسات التي تهدف إلى الحفاظ على الوظائف في أوقات الأزمات. وهذه البرامج تشجع تقاسم الأشغال بين العمال في الشركات التي يكون فيها الطلب على اليد العاملة متدنياً لفترة مؤقتة، وتدعم دخلهم تعويضاً عن التخفيض في عدد ساعات عملهم. وخلافاً للإعانات الاحتياطية، تتجه الإعانات المقدمة في حالات تقليص ساعات العمل نحو الوظائف في القطاعات المتأثرة بفترات الركود الاقتصادي. وبينما تُعتبر الإعانات الاحتياطية أكثر سهولة في التطبيق فهي أقل فعالية من حيث الكلفة⁽¹³⁾.

أما إعانات التشغيل الدائمة فهي تهدف إلى معالجة البطالة الهيكلية التي تعاني منها الأيدي العاملة الضعيفة، بما في ذلك ذوو المهارات أو الأجور المتدنية، وذوو الاحتياجات الخاصة. وتؤثر هذه الإعانات على الطلب على اليد العاملة من خلال خفض الكلفة التي يتحملها أرباب العمل على هذه الفئات من العمال؛ كذلك يمكن أن تؤثر على عرض اليد العاملة عن طريق سد الفجوة بين الأجور المدفوعة للحفاظ على هؤلاء العمال والأجور الحقيقية في سوق العمل، فتشجع بذلك مشاركة ذوي المهارات أو الأجور المتدنية أو المجموعات الضعيفة في سوق العمل.

وإعانات التشغيل الدائمة، بالإضافة إلى دورها في الحماية من البطالة، لها نتائج اجتماعية مباشرة تتضمن الحؤول دون انجراف العمال إلى العمالة غير النظامية أو تحسين ظروف العمالة الفقيرة. فمن خلال دعم مشاركة الفئات الضعيفة من العمال في سوق العمل النظامية، تساعد إعانات التشغيل الدائمة على خفض حالات الإقصاء وتثني عن اللجوء إلى العمالة غير النظامية. ويمكن لإعانات الأجور، التي توفر موارد مالية إضافية للعاملين بأجور متدنية، أن تشكل جزءاً من استراتيجيات الحد من الفقر الموجهة نحو العمالة الفقيرة. وبالتالي، يمكن أن تعمل إعانات التشغيل الدائمة كأداة للإدماج الاجتماعي.

وقليلة هي الدراسات التي تُجري قياساً دقيقاً لأثر إعانات التشغيل وفعاليتها، وبخاصة في البلدان النامية. والسبب في ذلك وجود عوائق منهجية (تتعلق مثلاً بإيجاد مجموعة رصد ملائمة) وصعوبات في قياس الآثار المترتبة على انعدام الكفاءة في تخصيص الإعانات ومدى إحلال العاملين المدعومين بالإعانات محل العاملين غير المدعومين⁽¹⁴⁾. كما أن غالبية الدراسات تركز على تأثير هذه الإعانات إما على التشغيل أو على الدخل بدلاً من التركيز على الجانبين معاً⁽¹⁵⁾.

.Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010, p. 9-10 (11)

.Ibid., pp. 3-11 (12)

.Ibid. (13)

.Betcherman, Melten Daysal and Pagés, 2010, pp. 710-712 (14)

.Orszag and Snower, 2003, pp. 557-560 (15)

وبالرغم من ندرة الدراسات في هذا المجال، يمكن استخلاص بعض الاستنتاجات الأولية فيما يتعلق بالبلدان المتقدمة. فقد تبين بشكل عام أنه من غير المرجح أن يكون للإعانات تأثير طويل الأمد على التشغيل والدخل⁽¹⁶⁾. فالإعانات الاحتياطية أظهرت أن جدوى تكلفتها أدنى من غيرها من إعانات التشغيل وأنها تتسبب بخسائر ثابتة كبيرة⁽¹⁷⁾. أما الإعانات المقدمة في حالات تقليص ساعات العمل وبالرغم من الشكوك حول مدى الخسائر الناتجة عن انعدام الفعالية في تخصيصها، يبدو أنها أسفرت عن نتائج إيجابية في الحفاظ على الوظائف القصيرة الأمد في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي خلال الأزمة الأخيرة⁽¹⁸⁾. وبالرغم من أن واقع التشغيل يستجيب عادة للتغيرات التي تحدث في تكاليف اليد العاملة، لا يمكن الجزم بأن إعانات التوظيف تؤدي بالفعل إلى خلق فرص العمل: فبعض المستفيدين كان من الممكن أن يجدوا فرصة للعمل من دون الإعانات، وبعض فرص العمل كان من الممكن توفيرها انطلاقاً من حاجة الشركة إليها بصرف النظر عن الإعانات الممنوحة. وهنا تتبين أهمية حسن توجيه الإعانات لأن ذلك يخفف من الخسائر المترتبة على انعدام الكفاءة في تخصيصها⁽¹⁹⁾. فالأدبيات التي تتناول الآثار المترتبة على انعدام الكفاءة في تخصيص الإعانات ومدى إحلال العاملين المدعومين بالإعانات محل العاملين غير المدعومين (سواء أكانت إعانات توظيف أو إعانات دائمة) في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، قدمت لوضعي السياسات أرقاماً تبعثهم على الحذر في تقديم الإعانات. فالتقديرات حول هذه الآثار تصل إلى 60 في المائة في السويد و90 في المائة في كل من أستراليا وأيرلندا وبلجيكا وهولندا⁽²⁰⁾. وبصورة عامة، يقتضي تقديم إعانات التشغيل الحصول على معلومات كاملة حول الشركات⁽²¹⁾ وتحديد الفئات المقصودة بدقة. وإذا كان الإيفاء بهذه المتطلبات صعباً على البلدان المتقدمة، فهو أصعب على البلدان النامية حيث القدرات الإدارية للدولة محدودة، وكذلك هي قدرتها على تجميع المعلومات ووضع استراتيجيات لتوجيه الإعانات على نحو ملائم.

3- برامج التدريب للعاطلين عن العمل والتدريب أثناء العمل

تهدف برامج التدريب إلى تحسين قابلية العمال للتشغيل أو زيادة إنتاجيتهم، وهي نوعان: تدريب أو إعادة تدريب العاطلين عن العمل؛ والتدريب أثناء العمل.

وتعود أبرز أسباب البطالة الهيكلية إلى عدم توافق مهارات العمال مع حاجات أرباب العمل. وتهدف برامج تدريب العاطلين عن العمل إلى معالجة هذا النقص من خلال منح المستفيدين منها المهارات التي تحتاجها سوق العمل، فتسهل بذلك إعادة إدماج العاطلين عن العمل في القوى العاملة وتحول دون وقوعهم في بطالة طويلة الأمد. أما التدريب أثناء العمل فيهدف إلى تطوير مهارات العاملين وزيادة إنتاجيتهم ويؤدي بالتالي إلى تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد.

.Dar and Tzannatos, 1999, pp. 28-31 (16)

.OECD, 2010, pp. 4-5 (17)

.Ibid., pp. 5-9 (18)

.Betcherman, Melten Daysal and Pagés, 2010, pp. 710-722 (19)

.Bucher, 2009, p. 553 (20)

.Girma et al., 2008, pp. 1179-1181 (21)

وتستطيع برامج التدريب أن تقدم، وفقاً لطبيعتها والفئات المستهدفة بها التي تتوجه إليها (كالعاطلين عن العمل ذوي المهارات المحدودة أو العاطلين عن العمل ذوي المهارات العالية) مجموعة واسعة من المهارات بدءاً بالمهارات الأساسية كالإلمام بالقراءة والكتابة أو تشغيل الحواسيب، ووصولاً إلى المهارات المهنية.

ويُعتبر تصميم برامج التدريب على نحو يلبي الاحتياجات الفعلية لسوق العمل من التحديات الرئيسية التي يواجهها واضعو السياسات. فهو يتطلب تحليل الاحتياجات التعليمية والتدريبية أي فهم المهارات التي يحتاج إليها البلد في مسيرة التنمية الاقتصادية، بما في ذلك دور كل من الاستثمار الأجنبي المباشر، ونفذ التبادلات التجارية، والسياسات الصناعية في تحفيز التغيير التكنولوجي الذي يركز على المهارات⁽²²⁾. مقارنة هذه المعلومات بهيكلية القوى العاملة، لا سيما من حيث مستوى المهارات التي تملكها، توضح الاحتياجات الفعلية إلى التدريب.

ولا بد لوضعي السياسات أن يعيروا الاهتمام اللازم لما يشوب القوى العاملة من تجزئة ما بين سوق عمل نظامي وسوق عمل غير نظامي. فبرامج تدريب العاطلين عن العمل والعاملين أثناء العمل تتوجه نحو تلبية احتياجات القطاع النظامي بشكل رئيسي. وفي البلدان النامية التي تحتل فيها العمالة غير النظامية حيزاً كبيراً، قد يحاول العاملون اكتساب المهارات عبر قنوات غير التدريب الرسمي أو التعليم المدرسي النظامي، ومنها "التدرب المهني في نظم التدريب غير الرسمية أو التقليدية"⁽²³⁾. وباستعراض مختلف النظم ودراسة قدراتها يمكن تحقيق مزيد من الفعالية في إدراج احتياجات العمال غير النظاميين في سياسات العمل.

وتطرح خطط وتصاميم تمويل برامج التدريب في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء مجموعة من الأسئلة بشأن السياسات.

فبرامج التدريب عموماً تستأثر بحصة الأسد من الميزانيات المخصصة للسياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل⁽²⁴⁾. وكانت هذه البرامج دائماً ممولّة من ميزانيات الوزارات، غير أن خطط التمويل الجديدة تحظى باهتمام متزايد، ومنها الصناديق الوطنية المخصصة للتدريب. وهذه الصناديق هي "مخزون أو تدفق من التمويل من خارج الميزانيات الحكومية العادية، مخصص لتطوير مهارات مهنية منتجة"، ويُستخدم للغايات التالية: "أ) توحيد مختلف مصادر تمويل برامج التدريب؛ (ب) زيادة حجم موارد هذه البرامج؛ (ج) تخصيص الموارد وفقاً للسياسات والأولويات الوطنية"⁽²⁵⁾. وتسمح هذه الصناديق بتعزيز مركزية مصادر التمويل وزيادة التنسيق فيما بينها، ومن هذه المصادر القطاع العام والمؤسسات التجارية الخاصة والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف⁽²⁶⁾.

وترتبط مسألة التمويل مباشرةً بتوزيع الأدوار بين الجهات الفاعلة التابعة للدولة وتلك غير التابعة لها. ويمكن لتوزيع المسؤوليات بين القطاعين العام والخاص في إعداد برامج التدريب أن يتخذ أنماطاً مختلفة. فقد يتولى القطاع العام إعداد هذه البرامج وتنفيذها (لا سيما من خلال مؤسسات التدريب العامة). ولكن

.Fasih, 2008, p. 9 (22)

.Ibid., p.14 (23)

.Betchermann, Olivas and Dar, 2004, p. 10 (24)

.Johanson, 2009, pp. 3-4 (25)

.Ibid., pp. 4-5 (26)

تُعنى المؤسسات التجارية أو معاهد التدريب الخاصة في معظم البلدان بمراحل معيّنة من إعداد هذه البرامج وتنفيذها.

ويمكن أن تشارك المؤسسات التجارية الخاصة في تمويل برامج التدريب، لا سيما من خلال عائدات الرسوم أو تمويل برامج التدريب للعاملين فيها. كما يمكن ربط التدريب بتطوير المناهج التعليمية. ومشاركة هذه المؤسسات يمكن أن تضمن وضع برامج تدريب تستجيب لاحتياجات سوق العمل.

ويمكن للحكومة أن تكلف معاهد التدريب الخاصة بتقديم برامج التدريب وأن تكتفي هي بتغطية تكاليف التدريب أو تقديم الإعانات للمتدربين أو الإثنيين معاً. بعض معاهد التدريب الخاصة تعمل بشكل مستقل عن الجهات الفاعلة التابعة للدولة، حيث تجمع الرسوم من المتدربين أو تستفيد من تقديمات الجهات المانحة. وفي بعض البلدان، تتفوق معاهد التدريب الخاصة على نظيراتها في القطاع العام من حيث إدراكها لاحتياجات المؤسسات التجارية الخاصة فتقدم للمتدربين الخدمات والمهارات التي تتلاءم واحتياجات سوق العمل. ولكن غياب آليات التكليف وضمان الجودة في حالات عديدة، لا سيما في البلدان النامية، يطرح تحديات حقيقية. فالمناهج وبرامج التدريب التي تعدّها معاهد التدريب الخاصة لا تخضع للرقابة على الجودة، ولذلك فإن الشهادات والدرجات التي تمنحها غير معترف بها لا في البلد الذي قدم فيه التدريب ولا خارجه. ومثل هذه البرامج لا يحسن قابلية تسويق المتدربين ولا قدرتهم على إيجاد عمل بعد انتهاء التدريب.

إن العدد المحدود من دراسات التقييم ومن البيانات المتاحة عن برامج التدريب، كما في حالة سائر البرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل، لا سيما في البلدان النامية، يدعو إلى التعامل بحذر مع الاستنتاجات حول آثار برامج التدريب على التشغيل والدخل. فالدراسات تشير إلى اختلاف في آثار هذه البرامج بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. فبرامج تدريب الشباب في البلدان المتقدمة، على سبيل المثال، لها تأثير سلبي على التشغيل والدخل، بينما تأثيرها إيجابي على تشغيل الشباب في البلدان النامية حسيماً أظهرت التجارب في بلدان أمريكا اللاتينية. وبرامج تدريب العاطلين عن العمل تؤثر إيجاباً على التشغيل في البلدان المتقدمة والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، لكن تأثيرها متباين على الدخل، فهو إيجابي في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية ومعدوم في البلدان المتقدمة. أما في البلدان النامية، فلا تشير الدراسات المحدودة المتوفرة إلى أي أثر إيجابي لبرامج تدريب العاطلين عن العمل على التشغيل أو على الدخل⁽²⁷⁾.

وتتناول دراسات التقييم المتوفرة الآثار الاقتصادية لبرامج التدريب بشكل أساسي، وتحديد تأثيرها على التشغيل والدخل. لكن هذه البرامج، لا سيما برامج تدريب العاطلين عن العمل، تؤدي مجموعة من المهام الاجتماعية. فهي تُعتبر نشاطاً مفيداً للمشاركين، حيث تساعد على "تجنب العزلة الاجتماعية والمشاكل النفسية التي قد تصيبهم خلال فترة توقفهم عن العمل"⁽²⁸⁾، كما تسمح للعاطلين عن العمل بالاطلاع على التطورات في سوق العمل وتساعد على تجنب الإقصاء الاجتماعي.

.Betchermann, Olivas and Dar, 2004, pp. 25-29 (27)

.Raum and Torp, 2002, p. 211 (28)

4- برامج الأشغال العامة

يمكن استخدام برامج الأشغال العامة لخلق فرص عمل مؤقتة للعاملين المتضررين من الصدمات الخارجية، كالأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية، فتحول دون وقوعهم في الفقر. كما يمكن تنفيذ هذه البرامج لتوفير دخل مؤقت للفئات السكانية التي تعاني من الحرمان والفقر المزمنين، وللعمال ذوي المهارات الضعيفة أو فاقديها، فتخفف مؤقتاً من حدة الفقر. فبرامج الأشغال العامة تسعى إلى تحقيق هدفين هما التخفيف من آثار الأزمات والتخفيف من حدة الفقر. وتستخدم البلدان ذات الدخل المتوسط هذه البرامج عموماً كمعالجة آنية للصدمات الخارجية، بينما تستخدمها البلدان ذات الدخل المنخفض بشكل منتظم كإجراء للتخفيف من حدة الفقر⁽²⁹⁾. وفي الحالتين، تشكل برامج الأشغال العامة شبكات أمان قصيرة الأمد (لا سيما في غياب نظم التأمين الاجتماعي) وليس جزءاً من استراتيجيات لتوفير العمل المستدام. فهذه البرامج ترتبط ببرامج التدريب في عدد قليل جداً من البلدان، وهي لا تُعتمد في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل بهدف واضح هو إعادة إدماج العمال في سوق العمل، إلا في بعض البلدان ذات الدخل المتوسط إلى العالي⁽³⁰⁾.

وبرامج الأشغال العامة، إذا كانت تستخدم اليد العاملة بكثافة، لا تولد فقط فرص عمل مؤقتة، بل قد تطال تأثيراتها الإيجابية المحتملة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية. فهي تفيد مثلاً في تطوير البنى التحتية (كالطرق ونظم الري والمدارس)، لا سيما في المناطق ذات البنى التحتية الضعيفة، أو في تحسين الخدمات الاجتماعية (كإنشاء دور رعاية الأطفال).

أما من حيث التصميم، فتقدّم برامج الأشغال العامة فرص عمل بأجور توازي أو تقلّ عن مستوى الأجور المحددة للأيدي العاملة الفاقدة للمهارات في سوق العمل. وتحديد الجهات المستفيدة هو عنصر مهم من العناصر التي تدخل في تصميم برامج الأشغال العامة. فيمكن لواضعي السياسات أن يعززوا الاستهداف الذاتي (أو الانتقاء الذاتي)، كما يمكنهم استهداف فئات اجتماعية أو مناطق جغرافية معينة بالاستناد إلى خريطة الفقر.

وفي مناطق جنوب وشرق آسيا، تتولى الحكومات إدارة برامج الأشغال العامة، بينما في مناطق أخرى ومنها أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تؤدي الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية والصناديق الاجتماعية للتنمية والجهات الخاصة المتعاقدة فرعياً دوراً هاماً في تطوير هذه البرامج وتنفيذها⁽³¹⁾.

وتُظهر دراسات تقييم آثار برامج الأشغال العامة في البلدان المتقدمة والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أن هذه البرامج توفر منافع على المدى القصير مثل شبكات الأمان الاجتماعي المؤقتة، ولكن تأثيرها على المديين المتوسط والطويل يكون سلبياً على قابلية تشغيل العمال بعد استفادتهم من هذه البرامج وعلى ارتباطهم بالقوة العاملة والدخل⁽³²⁾. أما في البلدان النامية، وبالرغم من استخدام برامج التشغيل العامة على نحو مكثف، فدراسات تقييم الآثار قليلة وذلك لأسباب منها ضعف النظم التي تتولى الرقابة والتقييم أو غياب هذه النظم⁽³³⁾. وبشكل عام، ليست هذه البرامج مصممة لزيادة إنتاجية العامل ولكنها قد تعمل، باعتبارها من مكونات

(29) Del Ninno, Subbarao and Milazzo, 2009, 15-19

(30) Ibid., p. 8

(31) Ibid., pp. 33-35

(32) Betchermann, Olivas and Dar, 2004, pp. 43-44

(33) Del Ninno, Subbarao and Milazzo, 2009, pp. 44-59

استراتيجيات الحماية الاجتماعية، كشبكات أمان فعالة على المدى القصير وتساهم في الحؤول دون وقوع العاطلين عن العمل والعمال الضعفاء في الفقر.

5- برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة

يُعتبر دعم المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة وسيلة لتيسير خلق الوظائف من خلال التشغيل الذاتي. ويمكن لهذا الدعم أن يكون على شكل دعم مالي (كالحصول على القروض والسيولة النقدية) أو دعم استشاري (كالتوجيه القانوني والضريبي، والتدريب على ريادة الأعمال أو الإدارة).

ويمكن أن تتولى وزارات الشؤون الاجتماعية والعمل والاقتصاد برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة. وفي بعض البلدان النامية، تؤدي الجهات المانحة الأجنبية دوراً مهماً في تمويل برامج تطوير هذه المؤسسات (وتركز عموماً على المؤسسات الصغرى). وفي بعض البلدان، تنفذ البرامج المدعومة من الجهات المانحة من خلال الصناديق الاجتماعية للتنمية بإدارة الحكومات.

وتختلف هذه البرامج من حيث أساسها المنطقي وتصميمها باختلاف السلطة التي تتولى إعدادها وتنفيذها. فعندما تتولى وزارات الشؤون الاجتماعية أو المنظمات غير الحكومية إدارة هذه البرامج، يجري التركيز على الفقر من أجل توفير حد أدنى من الدخل للمجموعات الضعيفة، لا سيما النساء، وذلك عبر إقامة مشاريع للأشغال الحرفية وغيرها من الأعمال التجارية. وقد تكون هذه البرامج مفيدة كشبكات أمان مؤقتة ولكنها لا تشكل استراتيجيات فعالة على المدى الطويل لإدماج المجموعات المستهدفة في سوق العمل. فالمهارات المكتسبة لا تلبي بالضرورة احتياجات سوق العمل والتركيز على استدامة الأعمال التجارية ليس كافياً. أما عندما تتولى وزارات العمل أو الاقتصاد إعداد هذه البرامج فهي تعتمد نهجاً موجهاً نحو الأعمال التجارية بشكل عام وتتبع مبادئ توجيهية صارمة في فرز المستفيدين.

ويمكن أن يكون لمساهمة المصارف الخاصة في تقديم الخدمات المالية أثر إيجابي على برامج تطوير المؤسسات الصغرى: فشبكاتها ونظمها المالية يمكن أن تفيد في توجيه القروض والأعمال التجارية للمؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة. وينبغي أن يرافق هذه المساهمة الدعم الفني اللازم لتطوير أساليب فحص ورصد طلبات القروض لنجاح سياسات إقراض المؤسسات الصغرى والصغيرة⁽³⁴⁾.

ودراسات التقييم المتوفرة لا تتضمن استنتاجات حاسمة حول تأثير برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة على التوقعات بشأن التشغيل بعد تنفيذ البرامج أو على الدخل. ولكنها تشير إلى أن تأثير هذه البرامج يكون إيجابياً على من هم أكبر سناً وذوي المستوى التعليمي الجيد، وكذلك عندما تفتقر المعونة المالية بالخدمات الفنية والاستشارية⁽³⁵⁾.

جيم- قضايا السياسات المشتركة بين البرامج

هذه اللمحة الموجزة عن البرامج المنفذة في إطار السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل تشير إلى عدد من قضايا السياسات المشتركة بين البرامج وهي تحديد الفئات المستهدفة، والأدوار

(34) Tzannatos, 2000, p. 20.

(35) Betchermann, Olivas and Dar, 2004, p. 51.

والمسؤوليات التي تضطلع بها الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص، وعمليات التقييم. وترتبط معالجة هذه القضايا المشتركة بقدرة واضعي السياسات على فهم تحديات سوق العمل وتحليلها، واقتناعهم بالأهداف والمهام الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين سوق العمل، كما ترتبط بالموارد الإدارية والمالية والقدرات المتاحة. هذه المسائل كلها تتعلق بشكل مباشر أو غير مباشر بالدور الذي يمكن للدولة أو يتوقع منها أن تؤديه في سياسات العمل والسياسات الاجتماعية بشكل عام.

1- تحديد الفئات المستهدفة بسياسات تحسين أداء سوق العمل

تحديد الفئات المستهدفة هو من التحديات التي تواجه تصميم سياسات تحسين أداء سوق العمل. فهو يتطلب فهماً واضحاً لبنية سوق العمل والتحديات التي تواجهها وموارد مالية وإدارية كافية.

ويجب أن يستند تحديد المجموعات المستهدفة بهذه السياسات إلى تحليل لبنى سوق العمل يركز على الأدلة ويطلع واضعي السياسات على المجموعات الأكثر عرضة للبطالة أو لغيرها من تحديات العمل. ويحتاج تحديد الفئات المستهدفة إلى التمييز بين مختلف شرائح القوى العاملة. فبعض هذه الشرائح يتألف ممن لا يملكون المقومات اللازمة للنفوذ إلى سوق العمل بسبب مستوى المهارات أو السن أو الوضع الاجتماعي أو الإعاقة أو الأصل الإثني أو نوع الجنس، وهم في معظم الحالات يعانون من الإقصاء الاجتماعي. والبعض الآخر لا يواجه مثل هذه الحواجز البنيوية ولكنه يصبح عرضة لها في أعقاب أزمة أو تغييرات اقتصادية هيكلية. وهذه الفئات تحتاج إلى سياسات مختلفة ولذلك لا بد من تحديد الفئات المستهدفة بدقة⁽³⁶⁾.

ويحتاج تحديد الفئات المستهدفة إلى قدرات إدارية عالية على مستوى البلدية أو المحافظة من أجل معرفة الجهات المستفيدة وتوجيه الخدمات والمنافع لها. وامتلاك هذه القدرات هو أحد التحديات التي تواجهها البلدان، لا سيما البلدان النامية، حيث المشاريع الهادفة إلى تطوير البنى المؤسسية وتحقيق اللامركزية تبقى محدودة.

ولتحديد المجموعات المستهدفة تداعيات اجتماعية وسياسية. فضعف هذه الفئات (ومنها الشباب والنساء والأقليات وسكان الريف وذوو الاحتياجات الخاصة) وما تمثله بطالتها من تهديد للتماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي يُعتبران من المتغيرات الأساسية في اختيار وتصميم وتنفيذ السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل. وتشكل الاعتبارات الاجتماعية والسياسية الدوافع الأساسية في استهداف فئة الشباب وهي تسوِّغ إيلاء الأفضلية للبرامج التي تدعم هذه الفئة. وليس توفير العمل للشباب مسألة تتعلق فقط بتحقيق الفعالية في سوق العمل والاستخدام المنتج لجميع الموارد البشرية، فبطالة الشباب لها تداعيات اجتماعية وسياسية خطيرة. وقد أظهرت التطورات التي حصلت مؤخراً في منطقة الشرق الأوسط أن استبعاد الشباب عن التنمية الاجتماعية والاقتصادية يقوّض التماسك الاجتماعي ويهدّد أسس العقد الاجتماعي وقد يؤدي إلى اضطرابات اجتماعية وسياسية. واستهداف المرأة له أيضاً دلالات اجتماعية وسياسية. وإذا أرادت الحكومات أن تُظهر دعمها لمبادئ الإنصاف الاجتماعي ومشاركة جميع مكونات المجتمع في التنمية الاجتماعية ينبغي أن تضع السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل على نحو يراعي احتياجات الجنسين لمعالجة حالات التمييز والحرمان التي تواجهها المرأة في سوق العمل. ولذلك، فإن هذه السياسات تُظهر عزم الحكومات على معالجة مواطن عدم الكفاءة في سوق العمل، أما البرامج التي يتم اختيارها في إطار هذه السياسات وطريقة تصميمها فتدل على نظام القيم المعمول به في بلد ما وعلى أولويات هذا البلد الاجتماعية والسياسية.

2- تنسيق أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص وتنظيمها

يختلف الدور الذي تضطلع به الدولة في إعداد سياسات تحسين أداء سوق العمل وتنفيذها إلى حد كبير بين بلد وآخر. فقد تكون الدولة هي مصدر التمويل ومقدم الخدمات في آن معاً، وقد تبني شراكات مع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية للتنمية بالتعاون في تمويل السياسات أو في تنفيذها أو في التمويل والتنفيذ.

وقد تشكل القيود المالية الناجمة عن مستوى التنمية الاقتصادية في بلد ما والنماذج الضريبية وإمكانيات الحصول على المصادر الريعية، حوافز للوزارات ولوكالات الدولة لبناء شراكات مع جهات فاعلة غير تابعة للدولة لتيسير التدخلات في أسواق العمل. فالبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية وذات الموارد المحدودة تكون شديدة الاعتماد على الموارد التي توفرها جهات خارجية (ومنها المنظمات الإنمائية الثنائية والمتعددة الأطراف، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص) في إعداد سياسات تحسين أداء سوق العمل وتنفيذها.

وعادة ما تتدخل المنظمات الإنمائية الدولية والمنظمات غير الحكومية في البرامج الموجهة إلى الفئات السكانية الضعيفة أو التي تساعد في التخفيف من حدة الفقر. وتكون المنظمات الإنمائية الدولية، على سبيل المثال، ناشطة جداً في برامج الأشغال العامة، وهي تشارك، إلى جانب المنظمات غير الحكومية، في تمويل أو تنفيذ قسم كبير من برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في العديد من البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

أما القطاع الخاص فمشاركته مكثفة في برامج التدريب وبرامج تطوير المؤسسات الصغرى. فقد يعمل هذا القطاع كمصدر لتمويل برامج التدريب (كالمساهمات التي يقدمها للصناديق الوطنية للتدريب أو من خلال التمويل المباشر لبرامج التدريب أثناء العمل)، أو في تقديم برامج التدريب (من خلال معاهد التدريب الخاصة). ومن أبرز الحجج التي تدعم مشاركة القطاع الخاص في برامج التدريب أنه يتفوق على الجهات الأخرى في فهم المهارات التي تحتاجها سوق العمل. ويمكن لهذا القطاع أن يشارك أيضاً في تمويل برامج تطوير المؤسسات الصغرى حيث يمكن أن تقدم المصارف الخاصة القروض الصغرى والصغيرة. ولكن مشاركة القطاع الخاص ينبغي أن تترافق مع تعزيز الوعي بالاحتياجات والصعوبات الخاصة بالمؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة بما يضمن كفاءة واستدامة خدمات الدعم والقروض التي تقدمها، وبالتالي نجاح برامج تطوير المؤسسات الصغرى.

ويمكن أن تكون للمعارف والقدرات المالية التي تملكها الجهات غير الحكومية منافع إيجابية في إعداد سياسات تحسين أداء سوق العمل، ولذلك ينبغي تشجيع الشراكات. ولكن مشاركة الجهات غير الحكومية لا تعني تهميش الدولة، بل بالعكس، تقتضي تعزيز دورها في تنسيق السياسات وتنظيم القطاع الخاص. فالحكومات هي المسؤولة عن وضع الأهداف العامة للتنمية الاجتماعية وتحديد أولويات السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل وضمان تحقيق التكامل بين سياسات سوق العمل والسياسات الاجتماعية والاقتصادية الأخرى. وهي المسؤولة أيضاً عن وضع القوانين التي تنظم عمل الجهات الخاصة التي تقدم الخدمات لضمان جودة البرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل وتكافؤ فرص استفادة الفئات الضعيفة من جميع البرامج.

3- الدمج بين برامج سياسات تحسين أداء سوق العمل

تشير دراسات التقييم المتاحة إلى أن تأثير برامج سياسات تحسين أداء سوق العمل يكون أكثر إيجابية عندما تدمج أنواع مختلفة من البرامج. فيُنصح مثلاً بدمج برامج التدريب مع خدمات التشغيل لتيسير إعادة دمج العمال المسرّحين في سوق العمل والتخفيف من البطالة الهيكلية⁽³⁷⁾. كما أن تأثير برامج دعم الأجور يبدو أكثر إيجابية لدى دمجها ببرامج المساعدة في البحث عن فرص عمل وبرامج التدريب⁽³⁸⁾.

لذلك تحتاج الحكومات إلى اعتماد سياسات متكاملة لمعالجة مختلف الصعوبات التي يواجهها العمال العاطلون عن العمل (بما في ذلك النقص في المهارات، والحصول على المعلومات حول فرص العمل، والحاجة إلى النصائح الإرشادية).

4- دمج السياسات الاجتماعية والاقتصادية وسياسات العمل

يرتبط نجاح برامج سياسات تحسين أداء سوق العمل بالواقع الاقتصادي في البلد المعني⁽³⁹⁾. ففرص نجاح هذه البرامج تتراجع إذا لم يكن إطار الاقتصاد الكلي ملائماً لخلق فرص العمل، أي ما لم تكن النماذج المعتمدة لتحقيق النمو الاقتصادي شديدة الاعتماد على اليد العاملة. لذلك، ينبغي تصميم سياسات العمل (بما في ذلك سياسات تحسين أداء سوق العمل) والسياسات الاقتصادية (بما في ذلك سياسات الاستثمار والسياسات الصناعية) في عملية واحدة.

كذلك ينبغي تحقيق التكامل بين السياسات الاجتماعية وسياسات العمل. فتتسق السياسات التربوية وسياسات العمل، على سبيل المثال، ذو أهمية خاصة، حيث إن تحديد الاحتياجات إلى التدريب يتطلب فهماً عميقاً لقيود نظام التعليم المدرسي (والتي تشير إليها معدلات التسرّب من الدراسة) وفرص تحقيق التكامل في المناهج الدراسية. كذلك ينبغي التنسيق بين سياسات العمل وسياسات الحماية الاجتماعية بما يضمن فعاليتها وتأثيرها. فإذا كانت الأجور المحددة في برامج الأشغال العامة أدنى من إعانات البطالة أو المساعدة النقدية، تفقد هذه البرامج فعاليتها.

5- توسيع نطاق النهج المعتمد في تقييم الآثار

يُعتبر التشغيل ودخل المستفيدين من المؤشرات الأساسية المعتمدة في تحديد تأثير البرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل. ويمكن استعمال تقنيات مختلفة في التقييم. فدراسات تقييم الآثار المرتكزة كلياً أو جزئياً على الاختبارات تقضي باختيار مجموعة خاضعة للاختبار تتألف من مشاركين في البرنامج، ومجموعة للرصد تتألف من أشخاص غير مشاركين في البرنامج، وتُقارن النتائج من حيث التشغيل والدخل لكل من المجموعتين بعد الانتهاء من تنفيذ البرنامج. ودراسات التقييم هذه تستغرق وقتاً طويلاً وتحتاج إلى موارد مالية وفيرة. أما دراسات التقييم التي لا تركز على الاختبارات فلا تُجري مقارنة ولا تستخدم مجموعة الرصد، بل تستند إلى إحصاءات وبيانات عن نتائج البرامج⁽⁴⁰⁾.

(37) Betchermann, Olivas and Dar, 2004, pp. 21-24

(38) Centeno, Centeno and Novo, 2009, p. 22

(39) De Koning and Peers, 2007, pp. 14-19

(40) International Labour Organization, 2010, pp. 76-77

وينبغي، من الناحية المثلى، معرفة تأثير هذه البرامج على المدى القصير والمتوسط والطويل لاستخلاص صورة واضحة عن فعاليتها واستدامة آثارها⁽⁴¹⁾. فتأثير هذه البرامج على الدخل والتشغيل غالباً ما يختلف باختلاف أمدها بين القصير والمتوسط والطويل. ويُفترض تصنيف الإحصاءات عن تأثير هذه البرامج بحسب مختلف أسواق العمل والفئات (أي ذوي المهارات المحدودة مقابل ذوي المهارات العالية، والرجال مقابل النساء، والشباب مقابل البالغين، والعمالة النظامية مقابل العمالة غير النظامية). كذلك ينبغي توضيح النتائج المتوقعة من هذه البرامج من أجل التمكن من تقييم تأثيرها بدقة (مثل تأثير تدريب عاطلين عن العمل على عمالة غير المستفيدين من التدريب، أو الآثار المترتبة على إعانات الأجور من حيث إحلال العاملين المدعومين بالإعانات محل العاملين غير المدعومين).

ويتطلب الإيفاء بالنتائج المتوقعة للبرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل وإجراء تقييم دقيق وشامل لتأثيرها، إنشاء أو تعزيز قواعد البيانات المتعلقة بالبرامج والمستفيدين منها. لذلك، من المهم وضع نظام وطني للمعلومات حول سوق العمل لجمع البيانات عن اتجاهات التشغيل وكلفة البرامج وتأثيرها. وفي هذا الإطار، تشكل قدرات الدولة عاملاً أساسياً حيث إن إعداد نظم عملية وموثوق بها للمعلومات يحتاج إلى قدرات إدارية ومالية عالية تسمح بتجميع البيانات ومعالجتها. لكن البلدان النامية تعاني من صعوبات في هذا المجال مقارنةً بغيرها من البلدان.

ومن الناحية المثلى، ينبغي أن لا يقتصر تقييم هذه البرامج على توفير المعلومات عن آثارها الاقتصادية، بل أن يشمل تقييماً لآثارها الاجتماعية والسياسية، حيث تشكل العوامل الاجتماعية والسياسية حوافز تشجع على تدخل القطاع العام في سوق العمل. وتقدم دراسات التقييم المتاحة بعض المعلومات عن آثار هذه البرامج على التشغيل وبدرجة أقل بكثير على الدخل، لكنها لا تقدم معلومات كافية عن نوعية فرص العمل المستحدثة ولا عن الآثار الاجتماعية والسياسية الأوسع نطاقاً لهذه البرامج. ولفهم تلك العوامل، لا بد من تجميع البيانات بطريقة أكثر انتظاماً عن الدخل وخصائص التشغيل (بما في ذلك الأمن الوظيفي والسلامة في العمل، وساعات العمل الشهرية، وإمكانات حصول الفئات الضعيفة على العمل). أما الآثار الاجتماعية والسياسية فيمكن استعراضها من خلال إجراء مجموعة من التحليلات الكمية والنوعية لآثار هذه البرامج على التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي. وفي هذا السياق، تساعد الدراسات التي تتناول الإقصاء الاجتماعي أو السلوكيات السياسية لبعض الفئات المستهدفة على فهم آثار هذه البرامج.

ويقدم النهج المرتكز على الحقوق إطاراً تحليلياً يمكن تطبيقه لتقييم نوعية البرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل ونتائجها الاجتماعية. وفي اعتماد هذا النهج ينبغي التحقق:

- مما إذا كانت الخدمات والمنافع التي تقدمها البرامج (مثل خدمات التشغيل والتدريب) متاحة ويمكن الحصول عليها بالتساوي لجميع الفئات، ومما إذا كان جميع الأفراد يستفيدون من خدمات متساوية الجودة؛
- مما إذا كانت نتائج البرامج بالنسبة إلى المستفيدين متساوية ومستدامة ومنصفة.

ولتقييم مدى توافر البرامج وإمكانية الاستفادة منها وجودتها، يمكن استخدام المعايير التالية:

- 1- يستطيع جميع العاطلين عن العمل الاستفادة من البرامج على قدم المساواة، بمن فيهم ذوو المهارات المحدودة والنساء والعمال في المناطق الريفية.
 - 2- يجري دمج حاجات العاملين في القطاع غير النظامي في تصميم البرامج.
 - 3- تستفيد من الخدمات الفئات المدرجة ضمن العمالة الناقصة وليس فقط فئات العاطلين عن العمل.
 - 4- تصمّم البرامج بطريقة تلبّي الاحتياجات الخاصة بكل فئة من الفئات الفرعية من المستفيدين.
- ولتقييم نتائج البرامج، ينبغي أن تنظر دراسات تقييم مرحلة ما بعد البرامج وأثارها إلى مستويات التشغيل والدخل، وذلك باستخدام المعايير التالية:

- 1- إمكانيات الحصول على وظائف آمنة تلتزم بمعايير وقوانين العمل الدولية.
- 2- إمكانيات متساوية في حصول الفئات الضعيفة على فرص العمل والدخل في مرحلة ما بعد انتهاء البرنامج.
- 3- حصول المستفيدين على العمل بساعات عمل ملائمة وشروط مناسبة لكفاءاتهم.
- 4- حصول المستفيدين على أجور لائقة ومنافع الحماية الاجتماعية (بما في ذلك التقاعد والتأمين الصحي الأساسي).

وتجدر الإشارة إلى أن بعض هذه المعايير يعبر عن المبادئ التي حددتها منظمة العمل الدولية في برنامج توفير العمل اللائق. وهذه المعايير تسمح لوضع السياسات بتصميم طرق للتقييم تحدد تأثير سياسات تحسين أداء سوق العمل على ضعف العمال وإمكان حصولهم على عمل لائق ومستقر. وتشمل عمليات التقييم المرتكزة على تلك المعايير جزءاً من آثار السياسات على الإدماج الاجتماعي والاستقرار السياسي. ولكن تحديد مجمل الآثار يحتاج إلى إجراء دراسات نوعية تقيّم النتائج السياسية والاجتماعية لهذه السياسات وتتناول مثلاً السلوك السياسي للمستفيدين أو الترابط بين وضع السياسات ودرجة التماسك والاستقرار الاجتماعيين.

باختصار، ولإعمال سياسات تحسين أداء سوق العمل على نحو فعال وعادل، ينبغي تصميم البرامج وفق نهج مرتكز على الحقوق وأن تشمل معايير تقييم الآثار معايير أخرى غير توقعات التشغيل والدخل لمرحلة ما بعد انتهاء البرنامج.

ويتبيّن من استعراض التجارب الدولية في وضع السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل وتنفيذها في الفصل الأول من هذه الدراسة، أن تصميم وتنفيذ برامج فعالة وسليمة ومنصفة في هذا الإطار يطرح مجموعة من المسائل المعقدة على صعيد السياسات. وتحتاج معالجة هذه المسائل في المنطقة العربية إلى بناء قاعدة للمعرفة حول تجارب بلدان المنطقة لكي يسترشد بها واضعو السياسات في خياراتهم وقراراتهم. ويتضمن الفصل الثاني من هذه الدراسة لمحة عامة وفريدة عن هذه التجارب واستنتاجات وتوصيات أولية.

ثانياً- البرامج المنفذة في إطار السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل في منطقة الإسكوا

يعرض هذا الفصل تجربة عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا في المجالات التالية: (أ) خدمات التشغيل العامة؛ (ب) إعانات التشغيل؛ (ج) برامج التدريب للعاطلين عن العمل وبرامج التدريب أثناء العمل؛ (د) برامج الأشغال العامة؛ (هـ) وبرامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة. ويتناول أهداف البرامج التي وضعتها تلك البلدان وأساسها المنطقي، ويبحث في تصميمها وخصائصها، ويناقش أبرز مسائل السياسة العامة المشتركة بين البرامج وتلك المتعلقة ببرامج محددة.

وفي هذا الفصل مقارنة بين النهج المعتمدة في وضع السياسات في البلدان الأعضاء ومحاولة لتحديد الأنماط المتبعة في تصميم البرامج. والتنوع السائد في منطقة الإسكوا يظهر في نواح عدة منها الاختلاف في الموارد المتوفرة، وفي الإرادة السياسية، وفي القدرات الإدارية لمواجهة تحديات العمل. ويظهر الاختلاف بوضوح عند مقارنة النهج المعتمدة في وضع السياسات وتصاميم البرامج بين بلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان الأخرى في المنطقة.

ولا بد من تسليط الضوء في هذا الإطار على السياق الخاص بالسياسات في بلدان مجلس التعاون الخليجي. فقد شكل الوعي القومي الذي برز في هذه البلدان في العقد المنصرم الدافع لإنشاء صناديق وبرامج مخصصة لتسهيل تشغيل المواطنين في القطاع الخاص. وينفذ نتيجة لذلك قسم كبير من السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء أسواق العمل من خلال هذه البرامج والصناديق التي تتلقى موارد كبيرة، والتي تشمل على سبيل المثال برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة في الكويت⁽⁴²⁾؛ وصندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية⁽⁴³⁾؛ وهيئة تنمية وتوظيف الموارد البشرية الوطنية (المعروفة باسم "تنمية") في الإمارات العربية المتحدة⁽⁴⁴⁾؛ وصندوق العمل (المعروف باسم "تمكين") في البحرين⁽⁴⁵⁾.

ألف- خدمات التشغيل العامة

1- الأهداف والنهج

قامت مكاتب التشغيل العامة في منطقة الإسكوا حتى الآن بتلبية احتياجات عدد ضئيل من العاطلين عن العمل، وتوفير عدد محدود من خدمات التشغيل، مسجلة مستويات متدنية من العمليات. غير أن بعض بلدان المنطقة سعى في السنوات الأخيرة إلى توسيع نطاق الخدمات التي تقدمها مكاتب التشغيل العامة وإلى تنويعها وتحسين نوعيتها. وتشهد المنطقة تحولاً في هذا المجال: فمكاتب التشغيل التي كان دورها محصوراً في تبادل المعلومات ولعب دور الوسيط بين الباحثين عن عمل والشركات الخاصة، بدأت تقوم بالمهام الأكثر تعقيداً التي تضطلع بها مراكز تنمية الموارد البشرية وتعمل على تيسير إدماج العاطلين عن العمل أو إعادة إدماجهم في سوق العمل. غير أن هذا التحول تدريجي ولا يجري بالتزامن في كل البلدان ولذلك لا يزال الوضع في المنطقة شديد التنوع. فبعض البلدان أبدى اهتماماً أكبر في خدمات التشغيل العامة ورغبة في إصلاح هذا

(42) لمزيد من المعلومات، http://www.mgrp.org.kw/UIEN/MGRPVIEW.aspx?P=About_Us

(43) Saudi Arabia, Human Resources Development Fund: The Guide Book, p. 1

(44) لمزيد من المعلومات، <http://www.tanmia.ae/tanmia/general/aboutus.aspx>

(45) لمزيد من المعلومات، <http://www.lf.bh/en/about/?p=Vision>

القطاع، على غرار بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث تشكل خدمات التشغيل إحدى أدوات إشراك المواطنين في القوى العاملة، ولا سيما في القطاع الخاص.

2- تصميم خدمات التشغيل العامة وخصائصها

المجموعات المستهدفة بخدمات التشغيل العامة

لا البلدان الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي ولا غير الأعضاء تعتمد آليات لتحديد الفئات الضعيفة (بما فيها العاطلون عن العمل منذ مدة طويلة أو العاطلون عن العمل من ذوي الإعاقات) واستهدافها بخدمات التشغيل العامة أو لتصميم هذه الخدمات وفقاً لاحتياجاتها، علماً بأن استهداف الفئات الضعيفة يمكن أن يضمن توفير ما يلائمها من دعم وخدمات (كالتوجيه المهني والمشورة بشكل يتناسب مع احتياجاتها الخاصة). أما السبب فيعود إلى ضعف القدرات الإدارية للدول وضآلة البيانات المتوفرة عن احتياجات هذه الفئات.

ففي بلدان مجلس التعاون الخليجي، لا تستهدف خدمات التشغيل العامة، وهي من أبرز أدوات سياسات إشراك المواطنين في القوى العاملة، سوى المواطنين وخاصة الشباب لتسهيل وصولهم إلى فرص العمل في القطاع الخاص وزيادة عددهم في هذا القطاع.

الخدمات التي تقدمها مكاتب التشغيل

تؤمن مكاتب التشغيل في منطقة الإسكوا فئات مختلفة من الخدمات، منها توفير العمل للأشخاص بناءً على مؤهلاتهم، والتوجيه المهني، وبرامج التدريب وإعادة التدريب. ويوفر عدد محدود من بلدان الإسكوا، ولا سيما بلدان مجلس التعاون الخليجي، خدمات تشغيل متكاملة.

والمهمة الأولى والأبرز لمكاتب التشغيل في منطقة الإسكوا هي ملاءمة فرص العمل مع المؤهلات. فهذه المكاتب تعمل كمركز لتبادل المعلومات عن القوة العاملة المتوفرة والشواغر بين أرباب العمل المحتملين والباحثين عن عمل. وتختلف مكاتب التشغيل في أداء هذه المهمة، فبعضها يعمل بشكل استباقي أكثر من غيره.

فالمكاتب التي تعمل بشكل استباقي قد تقيم صلات أو شراكات مع الشركات الخاصة لتشجيعها على الإعلان عن الشواغر، أو تجري دراسات للسوق لتحديد اتجاهات الطلب على العمالة والمهارات في القطاع الخاص. وقد تقوم هذه المكاتب أيضاً بدعم الشركات الخاصة في عمليات اختيار العاملين من خلال إعداد قاعدة بيانات محدثة عن الباحثين عن عمل ومؤهلاتهم، أو حتى إتمام المرحلة الأولية من اختيار المرشحين، أو إجراء مقابلات لحساب الشركات الخاصة.

وتتفاوت مستويات العمل الاستباقي في هذا الإطار كثيراً فيما بين بلدان المنطقة. فقدرة بعض البلدان كالعراق ولبنان على جمع المعلومات عن احتياجات القطاع الخاص ومؤهلات الباحثين عن عمل محدودة، بينما تنشط بلدان أخرى في تسهيل دفع المعلومات بين الباحثين عن عمل والشركات الخاصة، ومساعدة الشركات في بحثها عن عاملين، وتسهيل عملية ملاءمة فرص العمل مع المؤهلات أو تسريعها. ويتضمن الإطار 2 أمثلة على الخدمات التي تقدمها مكاتب التشغيل العامة في عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا.

الإطار 2- خدمات التشغيل العامة في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا

الأردن: يهدف مركز التشغيل الوطني⁽⁴¹⁾ إلى توفير برنامج متكامل يسمح للباحثين عن عمل ولأرباب العمل بالتواصل مع بعضهم البعض. ومن مقومات هذا البرنامج إنشاء قاعدة بيانات إلكترونية عن الباحثين عن عمل وأرباب العمل لتسهيل ملائمة فرص العمل مع المؤهلات.

الكويت: من استراتيجيات برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة⁽⁴²⁾ إشراك الشركات الخاصة في تنظيم معرض سنوي لفرص العمل تعلن خلاله عن فرص العمل المتاحة.

عمان: تعمل مكاتب التشغيل في وزارة القوى العاملة على تسهيل ملائمة فرص العمل مع المؤهلات وتشغيل المواطنين في الشركات الخاصة من خلال تأمين الاتصال بين الباحثين عن عمل والشركات الخاصة التي أعلنت عن فرص عمل تتلاءم مع مؤهلاتهم، وتسهل على أرباب العمل إجراء المقابلات مع المرشحين للوظائف، وتعدّ عقود العمل للمرشحين الناجحين⁽⁴³⁾.

الإمارات العربية المتحدة: لدى هيئة تنمية وتوظيف الموارد البشرية الوطنية "تنمية"⁽⁴⁴⁾ وحدة لشؤون أصحاب العمل تتولى عدداً من المهام الهادفة إلى توطيد علاقة الهيئة بالقطاع الخاص وتسهيل عمليات ملائمة فرص العمل مع المؤهلات. ومن هذه المهام تحديد فرص العمل للمواطنين الإماراتيين، والتواصل مع أرباب العمل الرئيسيين والتفاوض معهم فيما يتعلق بفرص تدريب المواطنين، والمساهمة في إعداد قاعدة بيانات لفرص العمل في مختلف قطاعات الاقتصاد.

ملاحظات: (أ) لمزيد من المعلومات، <http://www.mol.gov.jo/tabid/223/default.aspx>

(ب) لمزيد من المعلومات، http://www.mgrp.org.kw/UIEN/MGRPVIEW.aspx?P=About_Us

(ج) لمزيد من المعلومات، http://www.manpower.gov.om/en/dg_employment.asp

(د) لمزيد من المعلومات، <http://www.tanmia.ae/tanmia/general/structuredetail3.aspx>

ويشكل التوجيه المهني فئة أخرى من خدمات التشغيل. وهو رغم انتشاره في منطقة الإسكوا، لا يزال يشكل أحد المكونات الضعيفة لهذه الخدمات. ويبدو أن مكاتب التشغيل العامة في بلدان مجلس التعاون الخليجي والأردن هي وحدها التي توفر خدمات التوجيه المهني.

بعض مكاتب التشغيل في منطقة الإسكوا توفر، إلى جانب الملائمة بين فرص العمل والمؤهلات والتوجيه المهني، دورات دراسية قصيرة أو دورات تدريب أو إعادة تدريب للباحثين عن عمل. وفي الغالبية العظمى من الحالات، يكون مركز التدريب المهني، الذي يتبع عادة وزارة العمل أو وزارة التربية، هو الذي يتولى توفير هذه الدورات. وقد تُسند مهمة تنفيذ هذه البرامج إلى معاهد ومؤسسات خاصة، كما هو الحال في لبنان. وتشمل هذه البرامج دورات قصيرة في مهارات العمل والبحث عن عمل والأداء في المقابلات (كما في الأردن⁽⁴⁶⁾ والبحرين) وفي تعلم اللغات أو مهارات الكمبيوتر (كما في الكويت⁽⁴⁷⁾) والتدريب المهني (كما في الأردن وعمان وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية).

ولا بد في هذا الإطار من جمع بيانات موثوقة عن الباحثين عن عمل (تشمل المهارات التي يملكونها والفئة المهنية التي ينتمون إليها) واتجاهات السوق، وذلك لضمان الملائمة بين الوظائف والمؤهلات وتوفير التوجيه المهني المناسب وتصميم الدورات الدراسية أو التدريبية بشكل يتلاءم مع احتياجات السوق. إلا أن أنظمة البيانات ضعيفة نسبياً في المنطقة. فالبلدان التي أنشأت نظاماً للمعلومات حول أسواق العمل توفر البيانات لمكاتب التشغيل وتسهل عملية تصميم خدمات التشغيل اللازمة، قليلة ومنها: الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين.

(46) لمزيد من المعلومات، <http://www.mol.gov.jo/tabid/223/default.aspx>

(47) لمزيد من المعلومات، <http://www.mgrp.org.kw/UIEN/MGRPVIEW.aspx?p=41bfc4-efce-47ee-b009-116e1d1fefdd>

معظم خدمات التشغيل توفرها مكاتب التشغيل العامة، وفي حالات قليلة تقدم خدمات التشغيل في إطار برامج خاصة تكون موجهة عادةً إلى شرائح معينة من القوة العاملة. ففي الجمهورية العربية السورية على سبيل المثال، قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتمويل مركز المهارات والمهن التابع لجامعة دمشق. هذه المبادرة، الموجهة إلى المتخرجين الجدد، تقدم خدمات الملاءمة بين الوظائف والمؤهلات والمشورة والتوجيه المهني⁽⁴⁸⁾. ويبين العدد القليل لهذا النوع من البرامج أن خدمات التشغيل لا تحظى بمستوى كافٍ من الاهتمام لدى صانعي السياسات (والجهات المانحة).

■ تكلفة خدمات التشغيل العامة

لا تتوفر المعلومات عن تكلفة خدمات التشغيل وتمويلها في معظم بلدان منطقة الإسكوا. لكن المبالغ المخصصة لهذه الخدمات في ميزانية الأردن والدروس المستخلصة من التجارب الدولية تبين أن خدمات التشغيل تُعتبر فعالة من حيث التكلفة حتى في البلدان ذات الدخل المتدني والمتوسط، وأنها تظل خياراً معقولاً لدى وضع السياسات في البلدان الأعضاء في الإسكوا، بما فيها البلدان التي تفتقر إلى الموارد⁽⁴⁹⁾.

■ نطاق خدمات التشغيل العامة والجهات المستفيدة منها

من أبرز المشاكل التي تعاني منها مكاتب التشغيل العامة في منطقة الإسكوا نطاقها المحدود والعدد الضئيل من المستفيدين منها. فنسبة الذين حصلوا على عمل من خلال مكاتب التشغيل متدنية في المنطقة. في البحرين على سبيل المثال، نجح مكتب خدمات التوظيف التابع لوزارة العمل في الفترة الممتدة من عام 2005 إلى عام 2007 في إيجاد وظائف لـ 18 في المائة من الأشخاص المسجلين لديه⁽⁵⁰⁾. وفي مصر، تمكن 29 في المائة من الباحثين عن عمل المسجلين لدى مكاتب التشغيل التابعة للإدارة المركزية للتشغيل ومعلومات سوق العمل من إيجاد عمل خلال الفترة الممتدة من نيسان/أبريل إلى حزيران/يونيو 2010⁽⁵¹⁾. وفي الأردن، تمكن 3 في المائة من أصحاب الطلبات المسجلة لدى مركز التشغيل الوطني من الحصول على عمل في الفترة الممتدة من عام 2004 إلى عام 2010⁽⁵²⁾. وفي لبنان، تلقت المؤسسة الوطنية للاستخدام 1370 طلب عمل و450 عرض عمل في السنة في الفترة الممتدة من عام 1998 إلى عام 2005، ونجحت في توفير العمل لـ 210 أشخاص⁽⁵³⁾. وفي فلسطين، استطاعت مديرية العمل في عام 2008 أن تؤمن العمل لـ 87 شخصاً من أصحاب الطلبات المسجلين لديها والبالغ عددهم أكثر من 300 000 شخص⁽⁵⁴⁾. ويكون أداء بعض البلدان أفضل من غيرها في هذا المجال، ففي المملكة العربية السعودية على سبيل المثال، نجحت مكاتب التشغيل

(48) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المشروع SYR/06/008.

(49) لمزيد من المعلومات، <http://www.mol.gov.jo/default.aspx?tabid=175>.

(50) وزارة العمل في البحرين، تقرير عن عدد الباحثين عن عمل المسجلين لدى مكتب خدمات التوظيف (حزيران/يونيو 2005 - حزيران/يونيو 2007).

(51) وزارة القوى العاملة والهجرة في مصر، التقرير السنوي عن سوق العمل (نيسان/أبريل-حزيران/يونيو 2010)، العدد 31.

(52) وزارة العمل في الأردن، تقرير عن المشاريع والمبادرات والبرامج المنفذة في الفترة 2009-2012.

www.mol.gov.jo/Portals/0/projects2009-2010.pdf

(53) Bardak, U., Huitfeldt, H. and Wahba, J. 2006. ولمزيد من المعلومات، <http://www.neo.gov.lb/Content/Employment.aspx>

(54) وزارة العمل في فلسطين، التقرير السنوي لعام 2008، ص 33. www.mol.pna.ps/pdf/t2008.pdf

التابعة لوزارة العمل في عام 2008 في تأمين العمل لـ 57 في المائة من العاطلين عن العمل المسجلين لديها⁽⁵⁵⁾.

3- التحديات والمسائل السياساتية المتعلقة بتوفير خدمات التشغيل العامة في منطقة الإسكوا

تتعدد العوامل التي تحد نطاق الخدمات التي تقدمها مكاتب التشغيل في منطقة الإسكوا. من هذه العوامل انتشار العمالة غير النظامية على نطاق واسع والنسبة المرتفعة التي تشكلها الأعمال غير النظامية من مجموع الأعمال المتوفرة، مما أدى إلى انخفاض الحوافز التي تدفع الباحثين عن عمل إلى التسجيل في مكاتب التشغيل العامة. ومن العوامل المذكورة أيضاً انتشار الشبكات غير النظامية للبحث عن عمل، سواء في القطاع النظامي أو غير النظامي. وليس غريباً في منطقة تقوى فيها الشبكات الخاصة والعلاقات الشخصية والمحسوبيات أن تكون نتائج البحث غير الرسمي عن عمل أفضل من نتائج البحث الرسمي.

ومن الأسباب التي تفسر ظاهرة عدم إقبال العاطلين عن العمل بكثافة على مكاتب التشغيل أن بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا يمنح إعانات البطالة (سواء من خلال مكاتب التشغيل أو مؤسسات عامة أخرى) وأن التسجيل في المكاتب المذكورة ليس شرطاً للحصول على هذه الإعانات. ومن الممكن في هذا الإطار تحفيز الباحثين عن عمل على التسجيل في مكاتب التشغيل والاستفادة من الخدمات المتوفرة من خلال جعل التسجيل شرطاً إلزامياً للحصول على إعانات البطالة (كما هو الحال في عدد كبير من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). وجدير بالذكر أن فرض هذا الشرط يتطلب تعزيز التنسيق والتكامل في وضع السياسات بين مكاتب التشغيل ومكاتب الضمان الاجتماعي.

ومما يزيد من الصعوبات التي تواجهها مكاتب التشغيل في تنفيذ مهامها، ضعف قدراتها الإدارية والمالية والبشرية. ومن أبرز مكامن الضعف في مكاتب التشغيل في منطقة الإسكوا، قلة عدد الموظفين فيها.

■ الإصلاحات الجارية في خدمات التشغيل العامة

شهدت منطقة الإسكوا خلال السنوات الأخيرة موجة إصلاح طالت قطاع خدمات التشغيل العامة ولا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي. فضرورة إشراك المواطنين في القوى العاملة دفعت بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى وضع خدمات تشغيل متكاملة وإنشاء مكاتب جديدة لتلبية احتياجات المواطنين الباحثين عن عمل. والهدف من الهيئات المنشأة في هذا الإطار على غرار "تنمية" في الإمارات العربية المتحدة⁽⁵⁶⁾، وبرنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة في الكويت⁽⁵⁷⁾، وصندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية⁽⁵⁸⁾، ومكاتب التشغيل التابعة لوزارة القوى العاملة في عُمان⁽⁵⁹⁾، تلبية احتياجات الباحثين عن عمل. فهي تؤمن لهم التوجيه المهني لتحديد إمكانياتهم ونقاط ضعفهم، ودورات دراسية أو تدريبية بناءً على احتياجاتهم وعلى مستلزمات الشركات الخاصة. وتنسق هذه الهيئات مع الشركات الخاصة لتحديد فرص العمل وتسهيل عمليات التشغيل.

(55) وزارة العمل في المملكة العربية السعودية، الكتاب الإحصائي السنوي لوزارة العمل (2008)، ص 24.

(56) لمزيد من المعلومات، <http://www.tanmia.ae/tanmia/general/structuredetail3.aspx#esdc>.

(57) لمزيد من المعلومات، http://www.mgrp.org.kw/UIEN/MGRPVIEW.aspx?P=About_Us.

(58) لمزيد من المعلومات، http://www.hrdf.org.sa/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=58.

(59) لمزيد من المعلومات، http://www.manpower.gov.om/en/dg_employment.asp.

أما في بلدان منطقة الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، فغالباً ما تكون الخدمات المقدمة إلى الباحثين عن عمل مجزأة وغير مترابطة. إلا أن عدداً من البلدان، كالأردن وإلى حد ما لبنان ومصر، وضع في السنوات الأخيرة برامج إصلاحية حصلت على تشجيع ودعم الجهات المانحة الأجنبية ولا سيما الوكالة الكندية للتنمية الدولية. وتوجهت إصلاحات مركز التشغيل الوطني في الأردن نحو زيادة تنوع خدمات التشغيل وتكاملها⁽⁶⁰⁾.

كذلك توجهت الإصلاحات التي جرت في بلدان مجلس التعاون الخليجي في السنوات الأخيرة نحو زيادة تنوع خدمات التشغيل وتكاملها⁽⁶¹⁾. وهدفت الإصلاحات في الأردن⁽⁶²⁾ والإمارات العربية المتحدة إلى وضع نظم للمعلومات توفر بيانات عن الباحثين عن عمل وعن احتياجات الشركات الخاصة. أما في لبنان ومصر، فهدفت الإصلاحات إلى تعزيز القدرات المؤسسية لمكاتب التشغيل.

ومن أبرز المشاكل التي تواجه عملية تنوع خدمات التشغيل وتكاملها مع البرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل الأخرى، النقص في التعاون بين مكاتب التشغيل ومراكز التدريب المهني. ولا بد لحل هذه المشكلة من التعاون بين الوزارات أو ضمن الوزارة الواحدة. وفي منطقة الإسكوا، تؤدي التجزئة البيروقراطية والاتجاه السائد نحو الإدارة العمودية، إلى إعاقة التعاون وتحقيق التكامل في خدمات التشغيل.

مكاتب التشغيل الخاصة

لمكاتب التشغيل الخاصة دور كبير في المنطقة، إلا أن مدى مساهمتها في التشغيل غير موثق بسبب النقص في البيانات، وتفترق أنشطتها إلى التنظيم. وبينما يجري تنظيم معاهد التدريب الخاصة، لم يطل هذا التنظيم بعد مكاتب التشغيل الخاصة، ولا زالت هذه المسألة خارج برنامج سياسات العمل في منطقة الإسكوا، باستثناء الأردن (الإطار 3).

الإطار 3- تنظيم مكاتب التشغيل الخاصة: النموذج الأردني

يحدد النظام رقم (21) لسنة 1999 المسمى "نظام المكاتب الخاصة للتشغيل" عمليات إنشاء مكاتب خاصة للتشغيل في الأردن وترخيصها وأنشطتها. ومما تنص عليه المادة 5 من النظام، ما يلي:

"يحق للمكتب القيام بالأعمال اللازمة لتشغيل الأردنيين في القطاع الخاص داخل المملكة، وفي القطاعين العام والخاص خارجها، بما في ذلك ما يلي:

- 1- أعمال الوساطة لهذا التشغيل ومتابعة الإجراءات اللازمة لذلك.
- 2- تلبية احتياجات أصحاب العمل من الباحثين عن عمل من الأردنيين.
- 3- الاتصال مع الجهات الخارجية لتأمين احتياجاتها من القوى العاملة الأردنية وتنظيم تشغيلها لدى تلك الجهات بموجب عقود تبرم معها لهذه الغاية.
- 4- تنفيذ حملات إعلامية لدعوة الأردنيين الباحثين عن عمل لتقديم طلباتهم للاستفادة من خدماته".

(60) وزارة العمل في الأردن، الخطة الاستراتيجية 2009-2011. <http://www.mol.gov.jo/tabid/215/default.aspx>

(61) المرجع نفسه.

(62) لمزيد من المعلومات، www.almanar.jo.

المصدر: وزارة العمل في الأردن، www.mol.gov.jo/Portals/1/regulation21e.pdf.

تصميم خدمات التوظيف العامة على أساس المساواة

تفتقر معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى بيانات مصنفة بحسب نوع الجنس والمنطقة عن مدى توافر خدمات التوظيف وكيفية الوصول إليها ونتائجها. ويتبين من بعض البيانات المتوفرة أن تصميم خدمات التشغيل وإجراءات توفيرها لا تراعي قضيتي المساواة بين الجنسين والتوزيع الجغرافي. فالأرقام المصنفة بحسب نوع الجنس، على سبيل المثال، والتي تتناول خدمات التشغيل في عدد من بلدان الإسكوا تشير إلى عدم استفادة الجنسين بشكل متساو من فرص العمل المتوفرة. ففي مصر على سبيل المثال، لم تستقد الإناث إلا من 19 في المائة من فرص العمل التي وفرتها مكاتب التشغيل (نيسان/أبريل - حزيران/يونيو 2010)⁽⁶³⁾.

ويتبين من المعلومات المتوفرة عن التوزيع الجغرافي لخدمات التشغيل أن مكاتب التشغيل متوفرة في مختلف المناطق والمحافظات في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا. غير أنها تتركز في بعض الحالات في المدن الكبرى أو المناطق الحضرية. ففي العراق، يقع ثلث مكاتب التشغيل في بغداد؛ وفي المملكة العربية السعودية، يقع ربع مكاتب التشغيل في الرياض؛ أما في لبنان، فلا تتوفر مكاتب التشغيل إلا في المدن الثلاث الكبرى. ظاهرة انتشار مكاتب التشغيل في المدن الرئيسية والمناطق الحضرية، يمكن تفسيرها بمستويات التحضر المرتفعة، لكنها تدل في الوقت نفسه على ضرورة بلوغ هذه المكاتب المناطق الريفية.

ويصعب في الوقت نفسه تحديد توزيع الميزانية المخصصة لهذه الخدمات بوضوح، ومعرفة ما إذا كانت جميع المكاتب توفر الخدمات نفسها وبالجودة نفسها. فالمعلومات عن توزيع الميزانية على خدمات التشغيل التي يؤمنها القطاع العام بحسب المحافظات أو المناطق ليست متوفرة، وقد تتفاوت جودة الخدمات المقدمة. ففي مصر على سبيل المثال، تتفاوت بين المحافظات⁽⁶⁴⁾ نسبة فرص العمل التي تمكنت مكاتب التشغيل من توفيرها، أما في المملكة العربية السعودية فيظهر اختلاف كبير بين المناطق في عدد الوظائف الشاغرة التي تعلن عنها مكاتب التوظيف⁽⁶⁵⁾. وينبغي النظر في هذه الاتجاهات بتأن، فهي يمكن أن تدل من جهة على اختلاف في مستويات فعالية مكاتب التشغيل، ويمكن أن تنتج من جهة أخرى عن ظروف خاصة في سوق العمل في مناطق مختلفة من البلد الواحد.

تقييم أثر خدمات التشغيل العامة

تفتقر البرامج التي تنفذ في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل إلى بيانات حول الوصول إلى خدمات التشغيل وحول النتائج التي أفضت إليها هذه البرامج. بالرغم من أن معظم مكاتب التشغيل توفر معلومات عن عدد المستفيدين من خدماتها، قليلة جداً هي المكاتب التي توفر بيانات مصنفة بحسب نوع الجنس والمنطقة، ولا يوفر أي منها بيانات عن أوجه محددة في نتائج التشغيل، كمجال العمل أو مدة البقاء فيه.

باء- إعانات التشغيل

1- الأهداف والنهج

(63) وزارة القوى العاملة والهجرة في مصر، نشرة سوق العمل الشهرية (نيسان/أبريل-حزيران/يونيو 2010)، ص 15.

(64) المرجع نفسه.

(65) وزارة العمل في المملكة العربية السعودية، الكتاب الإحصائي السنوي لوزارة العمل (2008)، ص 26.

يتبين من برامج إعانات التشغيل المعروضة كعينة في هذه الدراسة أن الهدف من إعانات التشغيل هو تسهيل استخدام فئات مجتمعية محددة في القطاع الخاص، ولا سيما الشباب. وتقتزن جميع هذه البرامج بدورات تدريبية وتندرج في إطار التدريب بهدف توفير عمل. وقد نُفذت البرامج المتخذة كعينة في بلدان مجلس التعاون الخليجي وفي الأردن.

وتلجأ بلدان منطقة الإسكوا بعكس معظم البلدان الأخرى إلى إعانات التشغيل أو الاستخدام باعتبارها أداة لمساعدة فئات محددة للقضاء على البطالة الهيكلية وليس البطالة الدورية.

2- تصميم إعانات التشغيل وخصائصها

■ الفئات المستهدفة بإعانات التشغيل

الشباب هم الفئة الرئيسية المستهدفة ببرامج إعانات التشغيل. فمشروع التدريب والتشغيل الوطني في الأردن⁽⁶⁶⁾ موجه للباحثين عن عمل الذين تتراوح أعمارهم بين 18 و36 سنة، ويستهدف برنامج تشغيل المتخرجين ومشروع توظيف الجامعيين 1912 في البحرين⁽⁶⁷⁾ المتخرجين من الشباب. أما بعض البرامج التي لا تستهدف الشباب بشكل صريح فيتبين من مواصفات المستفيدين منها أنها تلبي احتياجات الشباب بشكل أساسي. فالباحثون عن عمل الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة يشكلون 71 في المائة من مجموع الذين تم تشغيلهم من خلال برنامج التشغيل القطري بين تشرين الأول/أكتوبر 2007 وآذار/مارس 2010⁽⁶⁸⁾. ويتبين من خلال التركيز على الشباب أن الحكومات عازمة على معالجة هذه القضية الملحة.

ويكون الاستهداف أحياناً قائماً على مستوى المهارات، ويرتبط بالفئات التي تُعتبر الأكثر ضعفاً. فبعض البرامج موجهة بشكل خاص إلى الباحثين عن عمل من ذوي المهارات العالية أو من حملة الشهادات الجامعية (كبرنامج تشغيل المتخرجين ومشروع توظيف الجامعيين 1912 في البحرين، وبرنامج تشغيل وتدريب ذوي المهارات في المملكة العربية السعودية)، في حين تستهدف برامج أخرى ذوي المهارات المحدودة (كبرنامج تشغيل وتدريب ذوي المهارات المحدودة في المملكة العربية السعودية). أما في الأردن، فلا يحدد مشروع التدريب والتشغيل الوطني المجموعة المستهدفة، لكن يتبين من مواصفات المستفيدين منه أنه يخدم ذوي المهارات المحدودة بشكل أساسي.

وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، توجه إعانات التشغيل بشكل حصري إلى المواطنين، وذلك لتشجيع أرباب العمل في القطاع الخاص على تشغيل المواطنين بدلاً من الأجانب. وتشكل إعانات التشغيل حوافز مالية للقطاع الخاص لتشغيل المواطنين إذ تجعل التكلفة التي يتحملها صاحب العمل عند تشغيل المواطن أقل من تكلفة تشغيل العامل الأجنبي. كذلك تقتزن هذه الإعانات ببرامج تدريب تهدف إلى تحسين مهارات المواطنين وزيادة إمكانية تشغيلهم.

■ الخدمات المرتبطة بتوفير إعانات التشغيل

(66) لمزيد من المعلومات، <http://www.mol.gov.jo/default.aspx?tabid=175>

(67) لمزيد من المعلومات، <http://www.tamkeen.bh/en/?p=details&id=284>

(68) لمزيد من المعلومات، <http://www.mohamoon-qa.com/Default.aspx?action=DisplayNews&ID=7041>

تندرج إعانات التشغيل غالباً في إطار مجموعة متكاملة من الخدمات. وتقترن إعانات التشغيل المتخذة كعينة في هذه الدراسة ببرامج التدريب وفي بعض الحالات بخدمات التوجيه المهني. ويختلف نوع الخدمات وتسلسلها الزمني من برنامج إلى آخر من برامج إعانات التشغيل: ففي بعض الحالات يخضع المستفيدون للتدريب قبل بدء العمل المدعوم بالإعانات، وفي حالات أخرى يُعطى التدريب أثناء العمل.

■ مدة الإعانات ومقدارها

تصل إعانات التشغيل أحياناً إلى 50 في المائة من راتب المستفيد في إطار برنامج تشغيل المتخرجين في البحرين⁽⁶⁹⁾، ومشروع التدريب والتشغيل الوطني في الأردن⁽⁷⁰⁾، وبرامج التشغيل والتدريب في إطار صندوق تطوير الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية⁽⁷¹⁾. وفي بعض الحالات يتم دعم اشتراكات الضمان الاجتماعي، كما في مشروع التدريب والتشغيل الوطني في الأردن⁽⁷²⁾، ومشروع توظيف الجامعيين 1912 في البحرين.

وتتراوح مدة البرامج التي استخدمتها الدراسة كعينات بين ستة أشهر وستين، وتتضمن فترة من التدريب وفترة من العمالة المدعومة. وتختلف مدة التدريب ومدة العمالة المدعومة باختلاف الشراكة المعقودة بين الحكومة والشركات الخاصة.

■ ميزانيات برامج الإعانات

تتراوح ميزانيات البرامج المذكورة في هذه الدراسة بين 4 ملايين دولار أمريكي تقريباً في الأردن⁽⁷³⁾ و280 مليون دولار في المملكة العربية السعودية⁽⁷⁴⁾. وتغطي ميزانيات هذه البرامج تكلفة التدريب وتكلفة الإعانات، علماً بأن الحصة الأكبر منها مخصصة للإعانات.

■ عدد المستفيدين من برامج الإعانات

يختلف عدد المستفيدين من البرامج كثيراً بين البلدان. ففي حين يبلغ عدد المستفيدين من كل من مشروع التدريب والتشغيل الوطني في الأردن وبرنامج تشغيل المتخرجين في البحرين 1 000 مستفيد تقريباً⁽⁷⁵⁾، استفاد أكثر من 50 000 باحث عن عمل من برامج التشغيل والتدريب في المملكة العربية

(69) لمزيد من المعلومات، <http://www.tamkeen.bh/en/>

(70) Ghazal, 2008.

(71) صندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية، التقرير السنوي 2009، الجدول 7.

(72) Hazaimah, 2010.

(73) وزارة العمل في الأردن، تقرير عن المشاريع والمبادرات والبرامج المنفذة في الفترة 2009-2012، ص 1.

www.mol.gov.jo/Portals/0/projects2009-2010.pdf

(74) صندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية، التقرير السنوي 2009.

(75) لمزيد من المعلومات، <http://www.mohamoon-qa.com/Default.aspx?action=DisplayNews&ID=7041>

السعودية⁽⁷⁶⁾. أما في قطر، فبلغ عدد الباحثين عن عمل المستفيدين من برنامج التشغيل القطري 17 000 شخص بين تشرين الأول/أكتوبر 2007 وأذار/مارس 2010⁽⁷⁷⁾.

3- التحديات والمسائل السياسية المتعلقة بإعانات التشغيل في منطقة الإسكوا

■ تصميم إعانات التشغيل على أساس المساواة

يتبين من المعلومات المتوفرة عن برامج إعانات التشغيل في منطقة الإسكوا أن استفادة الذكور منها تفوق بكثير استفادة الإناث في بعض الحالات. ففي المملكة العربية السعودية على سبيل المثال، بلغت نسبة الإناث المستفيدات من برامج التشغيل والتدريب الممولة من صندوق تنمية الموارد البشرية 13 في المائة فقط من مجموع المستفيدين⁽⁷⁸⁾. وفي حالات أخرى، كانت إمكانية الوصول إلى هذه الخدمات متساوية للإناث والذكور: فقد شكلت الإناث 53 في المائة من مجموع المسجلين في برنامج التشغيل القطري بين تشرين الأول/أكتوبر 2007 وأذار/مارس 2010⁽⁷⁹⁾. وتجدر الإشارة إلى أن معظم هذه البرامج لا تتوفر عنها بيانات مصنفة بحسب نوع الجنس.

■ تقييم أثر برامج إعانات التشغيل

تتضمن التقارير والدراسات المتوفرة معلومات عن النتائج المحققة على المدى القصير (مثل عدد المستفيدين)، لكنها لا تتضمن تقييماً لأثرها على التشغيل بعد انتهاء البرامج مباشرة، ولا لأثرها على التشغيل الطويل الأمد أو على الدخل.

جيم- برامج التدريب للعاطلين عن العمل وبرامج التدريب أثناء العمل

1- الأهداف والنهج

في بلدان مجلس التعاون الخليجي، تندرج برامج تدريب العاطلين عن العمل وبرامج التدريب أثناء العمل ضمن الاستراتيجيات الهادفة إلى زيادة عدد المواطنين في القوة العاملة. وتستثمر الحكومات موارد مالية كبيرة في تدريب القوى العاملة الوطنية لتزويدها بالمهارات التي تحتاج إليها السوق، ولتسهيل تشغيلها في القطاع الخاص.

أما في البلدان الأعضاء في الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي فالهدف من برامج التدريب هو أولاً القضاء على البطالة، ولا سيما في صفوف الشباب، من خلال تحسين مهارات العاطلين عن العمل. ويركز صانعو السياسات وأصحاب الأعمال على برامج التدريب التي تستهدف العاطلين عن العمل ولا يخصون برامج التدريب أثناء العمل بالقدر نفسه من الاهتمام.

2- تصميم برامج التدريب وخصائصها

■ الفئات المستهدفة ببرامج التدريب

(76) صندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية، التقرير السنوي 2009.

(77) لمزيد من المعلومات، <http://www.mohamoon-qa.com/Default.aspx?action=DisplayNews&ID=7041>

(78) صندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية، مرجع سبق ذكره.

(79) لمزيد من المعلومات، <http://www.mohamoon-qa.com/Default.aspx?action=DisplayNews&ID=7041>

تتجه برامج التدريب التي تستهدف العاطلين عن العمل في مختلف بلدان منطقة الإسكوا إلى التركيز على الشباب. فالنتائج الضعيفة لنظم التعليم والفترة الطويلة التي يقضيها المتخرجون الجدد قبل الدخول إلى سوق العمل من العوامل التي دفعت معظم البلدان، ومنها الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين والجمهورية العربية السورية والعراق وفلسطين وقطر والكويت ومصر، إلى وضع برنامج أو أكثر من برامج تدريب للشباب. وتستهدف هذه البرامج في بلدان مجلس التعاون الخليجي حملة الشهادات الجامعية من المواطنين⁽⁸⁰⁾. أما في البلدان الأخرى الأعضاء في الإسكوا فالفئات المستهدفة هي بشكل أساسي الشباب العاطل عن العمل ذو المهارات المحدودة. ففي مصر، معظم برامج تدريب العاطلين عن العمل التي يوفرها مركز التدريب المهني موجهة لغير المتعلمين أو لذوي المستويات المتدنية من التعليم. وكذلك برامج التدريب التي توفرها وزارة العمل في العراق ومشروع التدريب والتشغيل الوطني في الأردن تركز على العاطلين عن العمل ذوي المهارات المحدودة.

■ أنواع برامج التدريب وتحسين المهارات

تختلف الأنماط المتبعة في توفير برامج التدريب بين بلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان الأخرى الأعضاء في الإسكوا. ففي بلدان مجلس التعاون الخليجي، تركزت الجهود الرامية إلى زيادة عدد المواطنين العاملين في القطاع الخاص على توفير التدريب على فرص عمل محددة للعاطلين عن العمل، بالإضافة إلى سنة أو سنتين من العمالة المدعومة وبرامج التدريب أثناء العمل لتحسين مهارات العاملين وتنويعها. ويتم وضع هذه البرامج بالشراكة مع القطاع الخاص لتوفير المهارات المطلوبة في سوق العمل. أما في معظم البلدان الأخرى غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي فبرامج التدريب الموجهة للعاطلين عن العمل هي السائدة، علماً بأن عدداً قليلاً منها يوفر برامج التدريب على فرص عمل محددة، على غرار مشروع التدريب والتشغيل الوطني في الأردن⁽⁸¹⁾.

وبالرغم من هذه الاختلافات، ثمة أوجه شبه عديدة بين برامج التدريب في المنطقة، كالتركيز على المهارات الجوهرية، سواء الأساسية أو المهنية، على حساب المهارات السلوكية الشخصية. وهذا التركيز على المهارات الجوهرية يعكس الاتجاهات السائدة في النظم التعليمية العربية بشكل عام، والتي تغفل تعليم المهارات الاجتماعية والتواصلية وطرق التكيف والتفكير النقدي. ويشكل التركيز على المهارات الجوهرية إحدى نقاط الضعف في برامج التدريب، لأن هذه المهارات لا تُكتسب بسهولة. غير أن بعض البلدان بدأ بإدراج المهارات السلوكية الشخصية بشكل تدريجي في مناهجها. فقد أدرجت المهارات السلوكية الشخصية على سبيل المثال في الاستراتيجية الأردنية للتعليم والتدريب المهني والتقني⁽⁸²⁾ وفي برنامج التدريب أثناء العمل في إطار برامج "تمكين" في البحرين⁽⁸³⁾.

ومن العوامل المشتركة بين العديد من برامج التدريب في منطقة الإسكوا عدم تكاملها مع خدمات التشغيل، بما في ذلك التوجيه المهني. ففي العديد من بلدان المنطقة كالعراق وفلسطين ولبنان ومصر واليمن، لا تتوفر آليات مؤسسية لتسهيل التنسيق بين الجهات التي تقدم خدمات التشغيل والجهات التي تقدم التدريب، وفي حال توفرت تكون ضعيفة. وبدأت قضية تكامل خدمات التشغيل والتدريب تستحوذ على اهتمام صانعي السياسات، ولا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي والأردن.

(80) لمزيد من المعلومات، <http://www.tamkeen.bh/en/?p=details&id=284>

(81) لمزيد من المعلومات، <http://www.mol.gov.jo/Default.aspx?tabid=222>

(82) لمزيد من المعلومات، <http://www.mol.gov.jo/Default.aspx?tabid=283>

(83) صندوق العمل "تمكين" في البحرين، استراتيجية تمكين 2010-2014، ص 10. <http://www.tamkeen.bh/en/pnd/?p=strategy>

▪ ميزانية برامج التدريب وتكلفتها

لا تتوفر المعلومات اللازمة عن الميزانيات المخصصة لبرامج التدريب العامة وتكلفتها في جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا، غير أن المعلومات القليلة المتوفرة تبين أن استثمار الحكومات في برامج التدريب متدن نسبياً.

▪ عدد المستفيدين من برامج التدريب

تختلف برامج التدريب من حيث القدرة والنطاق كثيراً فيما بين بلدان المنطقة. فهي أوسع نطاقاً في بلدان مجلس التعاون الخليجي مما هي عليه في باقي البلدان الأعضاء في الإسكوا. ويتراوح عدد المستفيدين منها بين 2000 مستفيد في اليمن⁽⁸⁴⁾ وعشرات الآلاف في المملكة العربية السعودية⁽⁸⁵⁾، مما يعطي صورة واضحة عن تفاوت مستويات القدرات الإدارية والمالية.

▪ مصادر وخطط تمويل برامج التدريب

رُصد عدد من المصادر وأعدت مجموعة من الخطط لتمويل برامج التدريب العامة وتنفيذها في مختلف أنحاء المنطقة. وتشمل مصادر التمويل الميزانية العادية للحكومات، والمنح التي تقدمها الجهات المانحة الأجنبية، ومساهمات الشركات الخاصة (بما في ذلك الضرائب والرسوم التي تدفعها). وتجرى إدارة الموارد عبر الهيئات الوزارية (كوزارة العمل)، أو صناديق التدريب أو مراكزه، أو الصناديق الاجتماعية للتنمية. وفي معظم البلدان، تساهم أكثر من مؤسسة واحدة في تمويل البرامج وتقديمها.

وأنشأ بعض البلدان ومنها البحرين واليمن صناديق للتدريب تمولها مصادر متعددة تشمل الحكومات والجهات المانحة والشركات الخاصة. ففي البحرين، يمول صندوق العمل "تمكين" من الضرائب التي تدفعها الشركات الخاصة لتشغيل العاملين الأجانب. وفي اليمن، يمول صندوق التدريب من الميزانية العامة، ومساعدات الجهات المانحة، والرسوم المفروضة على الشركات الخاصة. غير أن الموارد التي تأتي من الشركات الخاصة ضئيلة جداً وذلك بسبب الخلل القائم في النظام الضريبي⁽⁸⁶⁾.

وتمول بعض الهيئات الوزارية برامجها التدريبية من الميزانية العادية والتمويل الخارجي الذي يأتي من الشركات الخاصة والجهات المانحة. ففي البحرين على سبيل المثال، يفرض المجلس الأعلى للتدريب المهني التابع لوزارة العمل رسوماً ضريبية على الشركات الخاصة يكمل بها الموارد المخصصة من الميزانية العادية للوزارة. أما الأموال التي توفرها الجهات المانحة لبرامج التدريب والتشغيل، فتحوّل إما بشكل مباشر من خلال الهيئة أو الوزارة المنفذة، أو بشكل غير مباشر من خلال الصناديق الاجتماعية للتنمية.

3- التحديات والمسائل السياسية المتعلقة ببرامج التدريب في منطقة الإسكوا

▪ التنسيق مع الجهات الفاعلة غير الرسمية: دور الشركات الخاصة في برامج التدريب

(84) وزارة التعليم الفني والتدريب المهني في اليمن، تنظيم أنشطة مؤسسات التدريب الخاصة. http://www.mtevt.info/site_en/index.asp?x_Code=11108.

(85) صندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية، التقرير السنوي 2009.

(86) لمزيد من المعلومات، http://www.mtevt.info/site_en/index.asp.

لا تشارك الشركات الخاصة بوجه كاف في تصميم برامج التدريب وتطويرها في منطقة الإسكوا. غير أن حكومات بلدان مجلس التعاون الخليجي بدأت تعقد شراكات مع القطاع الخاص بهدف وضع سياسات تستجيب على نحو أفضل لاحتياجاته، وتسهيل تشغيل المواطنين فيه. وعُقدت هذه الشراكات في أطر مختلفة، منها على سبيل المثال إشراك أصحاب الأعمال في وضع سياسة التدريب لضمان انسجام برامج التدريب مع احتياجات السوق. ففي البحرين، يتألف مجلس إدارة المجلس الأعلى للتدريب المهني من أصحاب أعمال، ونقابات عمالية، وممثلين عن الحكومة؛ وفي عُمان، تعاونت وزارة القوى العاملة مع القطاع الخاص في وضع مناهج التدريب⁽⁸⁷⁾. ويمكن للشراكات المعقودة مع الشركات الخاصة أن تسهل توفير برامج التدريب الداخلي أو برامج التدريب المرتبطة بعمل محدد الموجهة إلى العاطلين عن العمل وتحديداً الشباب منهم. وقد تم عقد مثل هذه الشراكات في الإمارات العربية المتحدة والبحرين وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية، حيث أتاحت الشراكات توفير برامج التدريب الداخلي وفرص العمل للمستفيدين.

■ التنسيق مع الجهات الفاعلة غير الرسمية: معاهد التدريب الخاصة

تنتشر معاهد التدريب التابعة للقطاع الخاص على نطاق واسع في المنطقة، ولها أهمية كبيرة تضاهي أهمية برامج التدريب التي يمولها أو ينفذها القطاع العام⁽⁸⁸⁾. ففي مصر على سبيل المثال، توفر هذه المعاهد حوالي 40 في المائة من برامج التدريب⁽⁸⁹⁾. وتثير مشاركة معاهد التدريب الخاصة في تقديم برامج التدريب عدداً من القضايا ذات الصلة بتنظيم أنشطتها، ويتعاون القطاعين الخاص والعام في تقديم التدريب، وبدعم القطاع العام لها. وتتفاوت بين بلدان المنطقة مستويات تنظيم هذه المعاهد والتعاون معها والدعم الذي يقدم لها.

وتفتقر أنشطة معاهد التدريب الخاصة في معظم بلدان المنطقة إلى التنظيم، غير أن بعض البلدان نجح في وضع قواعد تنظيمية شاملة لها، على غرار المرسوم الاشتراعي رقم 25 لعام 1998 في البحرين المتعلق بالمؤسسات التعليمية والتدريبية⁽⁹⁰⁾، والقرار الوزاري 98/380 في عُمان المتعلق بتنظيم معاهد التدريب الخاصة⁽⁹¹⁾. لكن تنفيذ هذه القواعد التنظيمية ما زال غير كافٍ.

وقد أنشئ عدد قليل من الشراكات بين الوكالات الحكومية ومعاهد التدريب الخاصة لتنفيذ برامجها التدريبية، ومنها في البحرين والمملكة العربية السعودية.

ولا توفر الحكومات لمعاهد التدريب الخاصة الدعم الفني لتحسين قدراتها إلا في عدد محدود من الحالات، ومنها في المملكة العربية السعودية حيث يقدم صندوق تنمية الموارد البشرية في إطار أحد برامج استشارات فنية وإدارية لمعاهد التدريب الخاصة.

(87) لمزيد من المعلومات، http://www.manpower.gov.om/en/vt_curricula_development.asp

(88) يقدم المرجع Angel-Urdinola, Semlali and Brodmann, 2010 معلومات مفصلة عن التدريب الذي توفره معاهد التدريب الخاصة في المنطقة.

(89) Amer, 2007, p. 13

(90) متاح عبر الرابط www.britishcouncil.org/ar/tvetarabia-legislative-decree-1998.pdf

(91) متاح عبر الرابط http://www.manpower.gov.om/en/vt_bylaws.asp

■ دور الجهات المانحة في برامج التدريب

تنشط الجهات المانحة كشريكة في وضع برامج التدريب وتنفيذها في البلدان الأعضاء في الإسكوا. ويتخذ نشاطها هذا أشكالاً عدة، كتمويل برامج التدريب وتصميمها، ولا سيما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، ومنها العراق وفلسطين ومصر واليمن. ولا يتوقف دور الجهات المانحة عند التمويل، بل تشارك أيضاً على مستوى السياسات وهي وراء استراتيجيات الإصلاح التي استهدفت التعليم والتدريب المهني والتقني في عدد من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل كما في الأردن وفلسطين ومصر واليمن.

■ الإصلاحات الجارية في أنظمة وبرامج التدريب

اتخذ بعض البلدان في المنطقة إجراءات لإصلاح أنظمة التدريب المهني ومعالجة أوجه القصور التي تعاني منها برامجها ومراكزها التدريبية، ولا سيما فيما يتعلق بضعف الوصول إليها وافتقارها إلى التنظيم ونوعيتها الرديئة. وبدأ بعضها كالأردن وفلسطين واليمن ومصر، بتصميم استراتيجيات إصلاحية شاملة في مجال التعليم والتدريب المهني والتقني في حين يعمل البعض الآخر على إصلاح أوجه معينة في نظمه التدريبية. وتعرض تجربة الأردن في هذا المجال في الإطار 4.

الإطار 4- إصلاحات قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني: النموذج الأردني

اعتمد الأردن استراتيجية إصلاحية شاملة للتشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني، تشمل مجموعة كبيرة من المواضيع وتشدّد على النقاط التالية:

- 1- دور التعليم والتدريب المهني والتقني في تعزيز تشغيل النساء والعاملين في القطاع غير النظامي.
- 2- ترشيد تخطيط التعليم والتدريب المهني والتقني من خلال تحسين وتيسير التنسيق بين الهيئات المسؤولة عن التشغيل والتعليم والتدريب في القطاعين العام والخاص.
- 3- تحسين آليات تمويل التعليم والتدريب المهني والتقني من خلال تنويع موارد التمويل وتطويرها.
- 4- توفير نظم معلومات فعالة واستخدامها في صنع السياسات.
- 5- إنشاء نظام للتصنيفات والمعايير المهنية.
- 6- تحسين وضع التعليم والتدريب المهني والتقني بما يلبي احتياجات سوق العمل.
- 7- دعم نظم التعليم والتدريب المهني والتقني في القطاع غير النظامي من خلال دمجها في النظام الوطني لتنمية الموارد البشرية وتعزيز الربط بين نظم التعليم والتدريب المهني والتقني في القطاعين النظامي وغير النظامي.
- 8- تفعيل وتوسيع دور القطاعين الخاص وغير الحكومي في التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني، وتعزيز مساهمتهما في تمويل الخطط والبرامج والمشاريع ذات الصلة.
- 9- تكامل البعدين الإقليمي والدولي في سياسة التعليم والتدريب المهني والتقني من خلال تحسين التعاون مع المنظمات

ومما لا شك فيه أن العمل على تطوير السياسات الإصلاحية يدل على عزم الحكومات على تحسين نوعية برامج التدريب وتوفيرها، غير أن مستوى التنفيذ الفعلي للإصلاحات لا يزال غير واضح.

أما محاور الإصلاح الرئيسية في منطقة الإسكوا فتشمل:

- تطوير البنى الأساسية للتدريب ولا سيما في البلدان ذات البنى الأساسية الضعيفة والخدمات المحدودة.

فاستراتيجية التعليم والتدريب المهني والتقني التي وضعت في اليمن في عام 2001، حددت 20 مركزاً بحاجة إلى ترميم وإعادة تجهيز ودعت إلى بناء 19 مركزاً إضافياً في كل أنحاء البلد⁽⁹²⁾. كذلك أنشأ العراق 10 مراكز تدريب جديدة⁽⁹³⁾.

- تعزيز عملية وضع السياسات المرتكزة على الأدلة لضمان استجابة برامج التدريب لاحتياجات سوق العمل.

أجرى بعض الهيئات العامة دراسات لتحديد هذه الاحتياجات. فبرنامج "تمكين" البحريني على سبيل المثال نشر مجموعة من الدراسات عن المهارات التي تحتاج إليها سوق العمل في البحرين. وأجرى اليمن أيضاً دراسة لتحديد الاحتياجات والاتجاهات في مجال التدريب. وتعمل هيئات أخرى على تطوير قواعد بيانات تجمع كل المعلومات عن احتياجات العمل والتدريب. ففي البحرين، تؤكد الاستراتيجية التي وضعتها وزارة العمل على مسؤولية الوزارة في توفير قاعدة بيانات شاملة عن اتجاهات سوق العمل لكي يسترشد بها صانعو سياسات التدريب، وتطوير الموارد البشرية، و"بحرنة" القوى العاملة. وتنشر الوزارة تقارير فصلية تتناول الأوجه المتعددة للمشاركة في القوى العاملة. أما في مصر، فمن أبرز مهام المرصد المصري للتعليم والتدريب والتشغيل التابع لمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار إصدار بيانات عن التعليم والتدريب والتشغيل يسترشد بها صانعو السياسات والمستثمرون والباحثون عن عمل في اتخاذ قراراتهم.

4- تنظيم برامج التدريب في القطاعين العام والخاص وتحسين نوعيتها

أنشأ بعض الحكومات آليات ومؤسسات لمراقبة نوعية البرامج وتنظيم أنشطة الجهات التي توفر التدريب، على غرار أطر المؤهلات المهنية التي وضعتها البحرين وعمان ومصر والمملكة العربية السعودية. كذلك أنشأت الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين وعمان والمملكة العربية السعودية واليمن أو شارفت

(92) وزارة التعليم الفني والتدريب المهني في اليمن، الخطة الاستراتيجية لتطوير التعليم الفني والتدريب المهني.

<http://www.nuffic.nl/international-organizations/docs/niche/programme-outlines/yemen/strategy.pdf>

(93) وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العراق، دائرة العمل والتدريب المهني. www.molsa.gov.iq

على إنشاء سلطات لمراقبة نوعية برامج التدريب الخاصة وضمان تنظيم عمل الجهات التي توفر هذا التدريب، ضمن الإدارات التابعة لوزارة العمل. ويعرض الإطار 5 مثلاً على ذلك.

الإطار 5- معاهد التدريب الخاصة ومراقبة النوعية في عُمان

تشدد عُمان على مراقبة نوعية التدريب الذي توفره المعاهد الخاصة. ومن أبرز مهام دائرة ضبط المعايير المهنية التابعة للمديرية العامة للتدريب المهني في وزارة القوى العاملة العُمانية:

- "التأكد من فعالية النظام الإداري في معاهد ومراكز التدريب الخاصة لضمان الجودة العالية.
- ضمان فعالية الموارد البشرية في هذه المعاهد والمراكز.
- التحقق من الأساليب المعتمدة في تقييم أنشطة المتدربين وفقاً لأنظمة وإجراءات مراقبة الجودة.
- إعداد تقارير دورية حول عملية التدريب في هذه المراكز، والتأكد من استيفائها للمعايير الفنية المعتمدة في التدريب.
- وضع خطط عمل لإنشاء معاهد ومراكز تدريب خاصة ومتابعة تنفيذها بالتنسيق مع الإدارات المعنية الأخرى في الوزارة.
- إعداد قاعدة بالبيانات والمعلومات المحدثة حول هذه المعاهد والمراكز ونتائج عمليات التدريب.
- المشاركة في توفير الاستشارات الفنية لهذه المعاهد والمراكز".

المصدر: وزارة العمل في عُمان: http://www.manpower.gov.om/en/vt_quality_control_dept.asp

تصميم برامج التدريب على أساس المساواة

تشير البيانات المتوفرة إلى أن الإناث لا يستفدن من التدريب بشكل متساو مع الذكور، إذ تخصص لهن أنشطة أو قطاعات لطالما اعتبرها المجتمع نسائية. فعلى سبيل المثال، تشير البيانات المتعلقة ببرامج التدريب الممولة من صندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية إلى أن الذكور أكثر استفادة من الإناث من فرص التدريب والعمل، ما عدا فيما يتعلق بالتدريب في المجالات التقليدية المخصصة للمرأة كالرعاية الصحية والتمريض⁽⁹⁴⁾.

كذلك تشير البيانات النادرة حول التوزيع الجغرافي للتدريب إلى حصة كبيرة للمدن بالمقارنة مع الأرياف، وإلى تقديم برامج التدريب بشكل أساسي في المراكز الرئيسية لمعاهد التدريب. إلا أن بعض البلدان يعمل على تصحيح هذا الخلل. ففي الأردن، تشدد استراتيجية العمل بوضوح على ضرورة وصول التدريب إلى المناطق الريفية والناحية، وفي المملكة العربية السعودية تدعو الاستراتيجية الخاصة بالتشغيل إلى ضرورة أن تتخطى البرامج، ولا سيما برامج التدريب، حدود المدن.

(94) صندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية، التقرير السنوي 2009.

وبالإضافة إلى عدم المساواة بين الجنسين وبين المناطق في تقديم برامج التدريب، غالباً ما تخفق هذه البرامج في الوصول إلى العاملين في القطاع غير النظامي أو في الشركات الصغرى والصغيرة. ولأن هؤلاء يشكلون جزءاً كبيراً من الاقتصاد في منطقة الإسكوا، فتلبية احتياجاتهم تُعتبر من التحديات الملحة، لكن استراتيجيات التدريب والعمل لا تلحظ تدريب العاملين في القطاع غير النظامي وتأهيلهم. ولمعالجة هذه الفجوة لا بد من تناول مسألة تدريب وتأهيل العاملين في القطاع غير النظامي في النقاشات حول السياسات وتزويد الجهات التي توفر هذا التدريب بالدعم المالي والفني. وفي الأردن، أقرت استراتيجية إصلاح التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني بأهمية تدريب العاملين في القطاع غير النظامي، وشددت على ضرورة إدراجه في الخطة الوطنية لتطوير الموارد البشرية.

■ تقييم برامج التدريب وأثرها

بدأ صانعو السياسات بإدراج عنصر مراقبة الجودة في سياساتهم، ولا بد أن تخضع برامج التدريب للتقييم الملائم. لكن التقارير التي تصدر حالياً لا تتناول جودة التدريب، أو مدى ملاءمة المهارات المكتسبة لاحتياجات سوق العمل، أو مدى وصول البرامج إلى جميع الفئات. فمعظم مراكز أو برامج التدريب العامة توفر معلومات فقط عن عدد المتدربين أو المستفيدين، وتفتقر إلى معلومات عن نتائج التدريب من حيث التشغيل والدخل المحقق منه سواء على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد.

■ تكامل سياسات التعليم والتدريب

لا بد من اعتماد نهج تكاملي في تصميم سياسات التعليم والتدريب وتنفيذها لضمان تلبية الاحتياجات التعليمية والتدريبية للباحثين عن عمل، ولا سيما الشباب والمتسربين من المدارس. وتعاني مؤسسات وبرامج التعليم والتدريب في منطقة الإسكوا من نواقص تتعلق بمضمون البرامج والمهارات التي توفرها، وبعدم المساواة في توزيع الخدمات، وضعف التنسيق بين الجهات الخاصة التي توفر التعليم والتدريب وعدم تنظيم عملها. ولمعالجة سياسات التعليم والتدريب على نحو أفضل، يجب اعتماد نهج تكاملي نظراً لتداخلها وتكاملها. وقد بدأ بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا يعمل على تحقيق التكامل في سياسات التعليم والتدريب وتطوير آليات ملائمة للتنسيق الكافي بين مختلف الهيئات المؤسسية. ففي الأردن على سبيل المثال، تلحظ استراتيجية التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني⁽⁹⁵⁾ ضرورة التنسيق بين نظم التعليم الأكاديمي والتعليم والتدريب المهني والتقني. وفي فلسطين، تدعو خطة إصلاح التعليم والتدريب المهني والتقني⁽⁹⁶⁾ إلى إنشاء مجلس مشترك يضم ممثلين عن وزارتي التعليم والعمل. وهكذا، فإن المطلوب استحداث مزيد من آليات التنسيق ليس فقط فيما يتعلق ببرامج التعليم والتدريب، بل أيضاً فيما يتعلق بسائر البرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل.

دال- برامج الأشغال العامة

1- الأهداف والنهج

(95) وزارة العمل في الأردن، استراتيجية التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني. <http://www.mol.gov.jo/LinkClick.aspx?fileticket=9L7xgiWvcOw%3D&tabid=274>.

(96) لمزيد من المعلومات، <http://www.tvet-pal.org>.

تلجأ بلدان منطقة الإسكوا إلى برامج الأشغال العامة كأدوات لتخفيف حدة الفقر وأحياناً لتخفيف وطأة النزاعات. لذلك تركز هذه البرامج على توفير دخل إضافي مؤقت للفقراء أو السكان المنكوبين بالأزمات فتؤدي دور شبكات أمان مؤقتة ولا سيما في البلدان التي لا تغطي فيها نظم التأمين الاجتماعي سوى شريحة محدودة من المواطنين. ويتبين من عينة برامج الأشغال العامة التي تناولتها هذه الدراسة أن أياً من البرامج لم يصمم بهدف تحسين مهارات المستفيدين أو تسهيل إعادة إدخالهم إلى سوق العمل، ولذلك لا يمكن اعتبارها من البرامج التي تنفذ في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل ولا جزءاً من سياسة سوق العمل الأوسع نطاقاً كما في مناطق العالم الأخرى.

ومن الأهداف الأخرى لبرامج الأشغال العامة في منطقة الإسكوا، إلى جانب تخفيف حدة الفقر ووطأة النزاعات، إنشاء بنى أساسية واجتماعية. وهي تطبق في بعض البلدان كمصر واليمن لتحسين هذه البنى وتطويرها، وفي بلدان أخرى كالعراق لإعادة بنائها.

هذه البرامج تُعتمد عادة في البلدان المنخفضة الدخل كالعراق واليمن، أو تستهدف المجموعات ذات الدخل المنخفض (كما في مصر). ولا ترد هذه البرامج ضمن خيارات السياسة العامة في بلدان مجلس التعاون الخليجي.

2- تصميم برامج الأشغال العامة وخصائصها

■ المجموعات المستهدفة ببرامج الأشغال العامة

مستوى الدخل هو المقياس المعتمد في تحديد المستفيدين المحتملين من برامج الأشغال العامة في منطقة الإسكوا، مما يبرر توجيهها بشكل رئيسي إلى الفئات الفقيرة والضعيفة. غير أن بعض صانعي السياسات في المنطقة يحددون الجهات المستفيدة وفقاً للمناطق الجغرافية، فيوجهون البرامج إلى المناطق الريفية، وذلك بسبب معدلات الفقر المرتفعة في المناطق الريفية والزراعية، وحاجة هذه المناطق إلى الخدمات الأساسية والبنى التحتية.

■ نطاق برامج الأشغال العامة والخدمات التي توفرها

برامج الأشغال العامة واسعة النطاق وتهدف إلى تلبية احتياجات عدد كبير من الناس، خاصة إذا ما قورنت بالبرامج الأخرى التي تنفذ في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل التي جرى تناولها في هذه الدراسة. غير أن الفوائد التي يجنيها المستفيدون من هذه البرامج قصيرة الأجل ومعظم فرص العمل التي توجدها مؤقتة. ففي مصر على سبيل المثال، أوجد برنامج الأشغال العامة الممول من الصندوق الاجتماعي للتنمية 51 581 فرصة عمل مؤقتة في مقابل 1 520 فرصة عمل دائم في الفترة الممتدة من عام 1999 إلى عام 2006⁽⁹⁷⁾.

والجدير بالذكر أن برامج الأشغال العامة في منطقة الإسكوا لا توفر عادة للمستفيدين فرصاً لتحسين قدراتهم وتنمية مهاراتهم أو للوصول إلى خدمات الدعم (كالتوجيه المهني أو المشورة) التي تسهل إعادة دمجهم

في سوق العمل الرسمي. لذا، فمن المشكوك فيه أن يكون لهذه البرامج بمفردها فوائد تتمثل في توفير العمالة الطويلة الأمد وزيادة الدخل، وبالتالي تشكل برامج الأشغال العامة في المنطقة شبكات أمان وأدوات لتخفيف حدة الفقر وحسب، ولا تستخدم لمعالجة البطالة الهيكلية التي تعاني منها الفئات الضعيفة.

■ تكلفة برامج الأشغال العامة وحجم اليد العاملة التي تشغلها

يفوق عدد المستفيدين من برامج الأشغال العامة عدد المستفيدين من سائر البرامج التي تنفذ في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل، ولذلك تخصص لها ميزانيات أكبر. فقد بلغت ميزانية هذه البرامج في مصر 33 مليون دولار أمريكي في الفترة 1999-2006⁽⁹⁸⁾، و40 مليون دولار في العراق في الفترة 2004-2008⁽⁹⁹⁾، و25 مليون دولار في السنة في اليمن في الفترة 2006-2010⁽¹⁰⁰⁾.

وتفيد المعلومات المتوفرة عن ارتفاع عدد الذين تم تشغيلهم من خلال برامج الأشغال العامة في منطقة الإسكوا. ففي اليمن على سبيل المثال، بلغ مجموع الرواتب المدفوعة في هذا الإطار 81 في المائة من مجموع تكاليف مشاريع الأشغال الكثيفة العمالة⁽¹⁰¹⁾.

■ أنواع المنافع العامة الناتجة عن برامج الأشغال العامة

تركز جميع برامج الأشغال العامة على تحسين البنى الأساسية مثل شبكات الطرق والمياه والكهرباء. ففي مصر، ركزت برامج الأشغال العامة التي أطلقت في عام 1999 على إصلاح قنوات الري والصرف، وشبكات الإمداد بالمياه والصرف الصحي، وإعادة تأهيل طرقات الريف والمباني الحكومية⁽¹⁰²⁾. أما برامج الأشغال العامة الأكثر حداثة في العراق، فتنشج أيضاً إنشاء البنى الأساسية الاجتماعية كالمستوصفات والمدارس ومراكز التدريب⁽¹⁰³⁾. ومساهمة هذه البرامج في تعزيز أنواع مختلفة من البنى الأساسية لتلبية الاحتياجات الاجتماعية آخذة في الازدياد.

3- التحديات والمسائل السياسية المتعلقة ببرامج الأشغال العامة في منطقة الإسكوا

■ دور الجهات المانحة في برامج الأشغال العامة

(98) Ibid., p. 4

(99) Freedman et al., 2009, p. 52

(100) الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن، التقرير السنوي 2008. http://www.sfd-yemen.org/SFD_SITE/admin/PDF/upload_DOC/2008_AR_En.pdf.

(101) الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن، النشرة الربعية الأولى 2010، العدد 49. http://sfd.sfd-yemen.org/ar/uploads/issues/Arabic_Newsletter_49_2-20120618-123758.pdf.

(102) World Bank, 2006, p. 6

(103) Freedman et al., 2009, op. cit.

الحكومات هي الممول الأبرز لبرامج الأشغال العامة في بعض مناطق العالم كشرق آسيا وجنوبها. أما في منطقة الإسكوا فجميع المشاريع المتخذة كعينة في هذه الدراسة تمولها جهات مانحة. ففي مصر واليمن، قدم البنك الدولي بشكل أساسي وبعض الجهات المانحة (كوكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية) مبالغ كبيرة للصناديق الاجتماعية للتنمية⁽¹⁰⁴⁾. وفي العراق، يشكل صندوق الأمم المتحدة الاستئماني مصدراً رئيسياً لتمويل برامج الأشغال العامة إذ تتوفر الأموال للحكومة العراقية من خلال مجموعة متنوعة من وكالات الأمم المتحدة، ومن جهات مانحة ثنائية ومتعددة الأطراف كالاتحاد الأوروبي والوكالة السويدية للتنمية الدولية. غير أن هذا الدعم الكبير الذي توفره الجهات المانحة تعترضه بعض القيود كضعف التنسيق بين الوكالات للتوفيق بين تدخلاتها، وعدم تبادل المعلومات.

■ تصميم برامج الأشغال العامة على أساس المساواة

يُعتبر عدم المساواة بين الذكور والإناث فجوة كبيرة في برامج الأشغال العامة في منطقة الإسكوا حيث يقل عدد الإناث المستفيدات كثيراً عن عدد الذكور. ففي العراق، بلغت نسبة المستفيدات من برنامج إعادة الإعمار والتشغيل أقل من واحد في المائة⁽¹⁰⁵⁾، ونسبة المستفيدات في إطار برنامج التنمية المحلية 30 في المائة⁽¹⁰⁶⁾، أما في اليمن، فبلغت نسبة المستفيدات في إطار برنامج التصدي لأزمة الغذاء العالمية 27 في المائة⁽¹⁰⁷⁾.

■ تقييم أثر برامج الأشغال العامة

تُحسب النتائج التي تحققتها برامج الأشغال العامة في منطقة الإسكوا عادةً بناءً على عدد المستفيدين المباشرين منها، وفي حالات قليلة بناءً على عدد المستفيدين غير المباشرين. بعض البرامج يوفر معلومات عن عدد الذين حصلوا على عمل، أكان مؤقتاً أم دائماً، ومنها برنامج شروق⁽¹⁰⁸⁾، وبرنامج الأشغال العامة التابع للصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر، وبرنامج التصدي لأزمة الغذاء العالمية في اليمن. أما في العراق، فيتم قياس الفوائد المحققة من مشروع ما بحساب عدد أيام العمل وقيمة الأجور التي وفرها المشروع (كبرنامج إعادة الإعمار والتشغيل، وبرنامج التنمية المحلية، وبرنامج الأشغال الكثيفة العمالة). ولا تبين الأرقام المتوفرة عن عدد فرص العمل وأيام العمل وعن مجموع الأجور الاختلافات بين المشاريع الفرعية أو بين أجور المستفيدين وعدد أيام عملهم.

أما توفير المعلومات عن المستفيدين غير المباشرين فتشويه مجموعة من العوائق أبرزها عدم وجود تحديد لمعنى "المستفيدين غير المباشرين". وليس من الممكن تقييم مجمل أثر برامج الأشغال العامة على المستفيدين لأن التقارير التي تتناول هذه البرامج لا تتضمن تعريفاً للمستفيدين غير المباشرين.

(104) World Bank, 2006, p. 6.

(105) Freedman et al., 2009, op. cit.

(106) United Nations Development Programme, 2010, pp. 46-47.

(107) الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن، التقرير السنوي 2008. <http://sfd.sfd-yemen.org/ar/content/17/9>.

(108) World Bank, 2007.

والأرقام المتوفرة عن البنى التحتية المنشأة في إطار برامج الأشغال العامة قليلة جداً، لأن معظم المعلومات المتوفرة عن نتائج هذه البرامج تركز على عدد فرص العمل التي أوجدت، أو أيام العمل، أو الأجور. ونادراً ما تتوفر معلومات عن أعمال الصيانة التي تستهدف البنى التحتية، ولا تتوفر الدراسات حول متابعة هذه الأعمال لعامة الناس، مما يدعو إلى النظر في مدى استدامة النتائج التي تحققت برامج الأشغال العامة.

وبالرغم من أن الأرقام المتوفرة عن نتائج هذه البرامج قليلة، فهي توفر معلومات مفيدة عن أثرها على المدى القصير. ومن الواضح أن المنطقة تفتقر إلى تقييم أثر البرامج المذكورة على خفض نسبة البطالة والحد من الفقر والتنمية البشرية وغيرها من النتائج، ولذلك فإن قياس هذه النتائج من شأنه توفير معلومات قيمة عن قدرة برامج الأشغال العامة على تمهيد الطريق أمام الفئات الفقيرة والضعيفة لإدماجها في سوق العمل النظامي.

وبالإضافة إلى ذلك، البيانات قليلة، إذا ما توفرت، عن كيفية صرف الدخل الذي يتقاضاه المستفيدون من برامج الأشغال العامة. وتعتبر معرفة ما إذا كان هذا الدخل يُصرف في الاستهلاك القصير الأمد أو على الصحة والتعليم مفيدة لصانعي السياسات، لأنها تسمح لهم بمعرفة ما إذا كانت برامج الأشغال العامة تساهم في تحقيق التنمية البشرية وفي أي ظروف.

ومن بين كل التقارير المستخدمة كعينة في هذه الدراسة، وحده التقرير الذي يتناول برنامج إعادة الإعمار والتشغيل في العراق قد تضمن محاولة واضحة لتقييم نتائج البرنامج. ويوفر التقرير المعلومات التالية: غالبية المستجيبين (73 في المائة) البالغ عددهم 45 شخصاً استخدموا الدخل الناتج عن مشاركتهم في برامج الأشغال العامة في شراء الغذاء؛ و13 في المائة منهم في شراء الأدوية؛ و20 في المائة منهم حصلوا على عمل دائم عند انتهاء المشروع؛ و58 في المائة أفادوا بأنهم تعلموا مهارات جديدة⁽¹⁰⁹⁾. والتقييم الوارد في ذلك التقرير يشبه الاستنتاجات الأولية التي توصلت إليها هذه الدراسة عن برامج الأشغال العامة في منطقة الإسكوا: فبحسب ذلك التقرير وهذه الدراسة، تشكل هذه البرامج بالدرجة الأولى تدابير طارئة لتخفيف حدة الفقر وأثر النزاعات، ولكن من المشكوك فيه أن يكون لها أثر على مستوى الفقر وعلى عمالة المستفيدين على المدى الطويل.

هاء- برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة

1- الأهداف والنهج

انتشرت برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في المنطقة في إطار استجابة السياسات العامة إلى مجموعة من التحديات الاقتصادية والمتعلقة بالعمالة، ومنها البطالة، والعمالة غير النظامية، والفقر، وإعادة هيكلة الاقتصاد، وتطوير القطاع الخاص، أو تلك التي تواجه بلدان مجلس التعاون الخليجي في سعيها إلى زيادة عدد مواطنيها العاملين في القطاع الخاص.

وإذا كان الهدف الرئيسي لبرامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في منطقة الإسكوا هو إيجاد فرص عمل، فإن الأسباب التي تدعو إلى ذلك متعددة. فالهدف من هذه البرامج في البلدان ذات الدخل المنخفض والمنخفض إلى المتوسط هو تخفيف حدة الفقر من خلال تلبية احتياجات العمال الفقراء والمهمشين

وغير النظاميين، وتطوير المؤسسات الصغرى. أما في البلدان ذات الدخل المتوسط والمرتفع (خاصة بلدان مجلس التعاون الخليجي)، فتوفر هذه البرامج الخدمات والدعم للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بهدف دعم نمو القطاع الخاص وخلق فرص العمل. وقد وضعت جميع البلدان الأعضاء في الإسكوا برامج لتطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة ولكن أهداف هذه البرامج وخصائصها تختلف بين بلد وآخر. وتشكل البرامج المعتمدة في اليمن وفي الإمارات العربية المتحدة مثلاً لهذين النهجين المتناقضين. ففي اليمن، يساعد الصندوق الاجتماعي للتنمية الفقراء على زيادة دخلهم من خلال دعم خطط إنشاء المؤسسات الصغرى، بينما وجه كل من مؤسسة محمد بن راشد⁽¹¹⁰⁾ وصندوق خليفة⁽¹¹¹⁾ في الإمارات العربية المتحدة برامجه إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة، وذلك لدعم ريادي الأعمال من المواطنين الإماراتيين وإدخالهم في القطاع الخاص.

2- تصميم وخصائص برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة

المجموعات المستهدفة ببرامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة

تتوجه برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي إلى الفئات الفقيرة في حين تقتصر هذه البرامج في بلدان مجلس التعاون الخليجي على المواطنين. ففي الجمهورية العربية السورية، تركز الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات على المناطق الفقيرة؛ وفي مصر، تهدف برامج تنمية المشروعات الصغرى الممولة من الصندوق الاجتماعي للتنمية إلى زيادة دخل الأسر المعيشية الفقيرة، بما فيها الأسر التي تترأسها نساء وتلك التي تتضمن فقراء ناشطين اقتصادياً⁽¹¹²⁾؛ ويستهدف صندوق التنمية والتشغيل في الأردن الفقراء والعاطلين عن العمل⁽¹¹³⁾؛ ويركز برنامج تطوير المشروعات الصغيرة والصغرى في اليمن على دعم الفقراء بمن فيهم النساء⁽¹¹⁴⁾.

وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث تشكل برامج تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أداة لتسهيل إيجاد فرص عمل للقوى العاملة الوطنية في القطاع الخاص يتم الاستهداف أولاً على أساس الجنسية. ففي المملكة العربية السعودية، أطلقت عدة برامج بتمويل من صندوق تنمية الموارد البشرية كبرنامج التدريب على تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وبرنامج دعم إنشاء شركات الأعمال الصغيرة، إلى جانب مبادرات وبرامج أخرى لتسهيل "سعودة" الوظائف والحد من البطالة في صفوف السعوديين. وفي قطر، يلتزم جهاز قطر للمشاريع الصغيرة والمتوسطة بإنشاء قطاع مزدهر من الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال الشراكات⁽¹¹⁵⁾، وتدعم الاستراتيجية الوطنية للتنمية إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وبالتالي تدعم إيجاد فرص العمل وتنويع الاقتصاد القطري.

وهذه البرامج وإن اختلفت في نواح عدة، تجتمع على استهداف فئة الشباب. فما من بلد من البلدان الأعضاء في الإسكوا إلا لديه برنامج واحد على الأقل لتطوير الشركات الصغرى والصغيرة والمتوسطة يركز

(110) لمزيد من المعلومات، <http://www.sme.ae>.

(111) لمزيد من المعلومات، <http://khalifafund.sdg.ae>.

(112) لمزيد من المعلومات، <http://www.sfdgypt.org>.

(113) لمزيد من المعلومات، <http://www.defjo.net/site/en/about-def/about-us/vision>.

(114) لمزيد من المعلومات، <http://www.sfd-yemen.org/smed/english/contents.php?id=1>.

(115) لمزيد من المعلومات، <http://www.qsme.net>.

على الشباب أو يعتبرهم مجموعة أساسية من المجموعات التي يستهدفها. ويعرض الإطار 6 المبادرات التي تستهدف الشباب في منطقة الإسكوا.

الإطار 6- تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة: المبادرات التي تستهدف الشباب في منطقة الإسكوا

البحرين: استهل بنك البحرين للتنمية نشاطه في كانون الثاني/يناير 1992 لتمويل ودعم تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في قطاعي الصناعة والخدمات. ويسعى البنك إلى تنويع القاعدة الاقتصادية وبذلك إيجاد فرص عمل جديدة والمساهمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية في البلد. وبلغ مجموع التسهيلات المالية التي قدمها للشركات 52 مليون دينار بحريني (ما يعادل 138 مليون دولار أمريكي) في عام 2009^(أ).

وقدم البنك خدماته المالية إلى عدد كبير من رواد الأعمال الشباب في قطاعات اقتصادية فرعية متعددة كالصناعة، والسياحة، والصحة، والتعليم، ومصائد الأسماك، والزراعة، والخدمات ذات القيمة المضافة، وكذلك إلى ذوي الكفاءات المهنية. ويوفر لهم البنك التدريب والمشورة لمساعدتهم على التخطيط لمشاريعهم والدعم المالي لإنشاء شركاتهم وإدارتها.

مصر: يهدف البرنامج الرئاسي للصندوق الاجتماعي للتنمية إلى خلق فرص عمل من خلال دعم الاستثمار في المشروعات الصغيرة والصغرى. ويشمل البرنامج جميع أنواع الأنشطة كالزراعة والصناعة والصحة والتعليم والسياحة. وبلغت ميزانية البرنامج في الفترة الممتدة من عام 2005 إلى عام 2008 أكثر من 613 مليون دولار أمريكي، استخدمت في دعم 568 000 مشروع من المشروعات الصغيرة والصغرى، أدت إلى إيجاد 909 000 فرصة عمل^(ب).

المملكة العربية السعودية: أنشئ صندوق التئوية في عام 2004 لمساعدة السعوديين الشباب على تحقيق الاستقلالية من خلال الاستثمار في المشاريع الصغرى والتشغيل الذاتي. ويوفر الصندوق التمويل والمعرفة والدعم لرواد الأعمال الذين تتراوح أعمارهم من 25 إلى 35 سنة لتمكينهم من تحقيق أعلى معدلات النجاح واستيفاء أعلى معايير الجودة والأداء في مشاريعهم. وبلغ عدد المشاريع التي أنشئت في إطاره 540 مشروعاً في عام 2007 بقيمة إجمالية بلغت 88.6 مليون ريال سعودي (أي ما يعادل 23.6 مليون دولار أمريكي)^(ج).

عُمان: يهدف صندوق تنمية مشروعات الشباب "شراكة" إلى إنشاء مشاريع صغيرة ومتوسطة مجدية من الناحية الاقتصادية من خلال تشجيع ودعم الشباب الراغبين في العمل في القطاع الخاص. ويقدم الصندوق الدعم بشكل قروض مالية، وخدمات قانونية وإدارية وتسويقية وخبرات فنية. وازداد نشاط الصندوق فلبى في عام 2009 أكثر من 250 طلباً، ووفر الدعم المالي لسبعة مشاريع يعمل في كل منها 24 مواطناً عُمانياً. وإضافة إلى ذلك، استفاد العديد من رواد الأعمال من الخدمات الاستشارية التي يقدمها الصندوق، مما أدى إلى إيجاد 30 فرصة عمل أخرى^(د).

قطر: أطلقت مبادرة "صِلْتِك" في عام 2008 بهدف إيجاد فرص عمل جديدة للشباب. وفي إطار هذه المبادرة، تم في حزيران/يونيو 2009 إطلاق مجموعة من المشاريع المشتركة التي تساهم في توفير العمل للشباب، ومنها التعاون مع شركة Manpower في وضع برامج ابتكارية لإقامة الصلات بين الشباب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وعقد شراكة مع شركة Berson (وهي شركة دولية للتعليم والمعلومات) لتطوير المهارات في مجال تدريب المدربين^(هـ).

الجمهورية العربية السورية: الهدف من برنامج "شباب" هو إعداد الشباب الذين تتراوح أعمارهم من 15 إلى 24 سنة للعمل في القطاع الخاص أو إنشاء شركاتهم الخاصة، وذلك من خلال زيادة وعيهم لفوائد العمل في القطاع الخاص وتزويدهم بالمهارات الأساسية اللازمة في مجال ريادة الأعمال وحل المشاكل. ويوفر البرنامج الذي بدأ عمله في عام 2005 التدريب بالطرق السمعية البصرية على إطلاق المشاريع والبحث عن عمل. وقد استفاد من هذا البرنامج ما يقارب 40 000 شاب بين عامي 2005 و2008^(و).

- (ب) الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر، التقرير السنوي 2008.
- (ج) صندوق المنوية في المملكة العربية السعودية، التقرير السنوي 2007.
- (د) صندوق تنمية مشروعات الشباب في عُمان، البيانات المالية للعام المنتهي في كانون الأول/ديسمبر 2009.
- (هـ) United Nations Alliance of Civilizations, 2009, p. 11 www.silatech.com
- (و) لمزيد من المعلومات، <http://www.shabab.net.sy/en> و http://www.shababinclusion.org/section/multimedia/shabab_awalan_shababsyria.

وتركز برامج تطوير الشركات الصغرى على الإناث (كالبرامج التي تمويلها الصناديق الاجتماعية للتنمية في اليمن ومصر)، إلا أن نسبة الإناث من المستفيدين من برامج تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة متدنية. فبين منتصف عام 2007 ونهاية عام 2008، شكلت الإناث 27 في المائة فقط من المستفيدين من "صندوق خليفة" لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة ومن برامج التدريب⁽¹¹⁶⁾. وبلغ عدد المستفيدات من البرنامج الممول من صندوق تنمية الموارد البشرية السعودي لدعم إنشاء الشركات الصغيرة 168 امرأة في مقابل 239 رجلاً⁽¹¹⁷⁾. وبالإضافة إلى ذلك، يسود اتجاه إلى تشجيع الإناث على اختيار أنشطة غير مستدامة كالحرف اليدوية.

والمستفيدون من برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في منطقة الإسكوا هم في غالبيتهم العظمى المستفيدون من البرامج الممولة من الصناديق الاجتماعية للتنمية في مصر واليمن والتي تدعم المشاريع الصغرى وبنسبة أقل المشاريع الصغيرة. ففي عام 2008، بلغ عدد المستفيدين من المساعدات المالية وغير المالية المقدمة عبر البرامج المدعومة من الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر 172 000 من أصحاب المشاريع الصغرى و17 000 من أصحاب المشاريع الصغيرة. وأوجد أصحاب المشاريع الصغرى 206 فرصة عمل في حين أوجد أصحاب المشاريع الصغيرة 98 000 فرصة عمل⁽¹¹⁸⁾. وفي اليمن، نجح برنامج تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة الممول من الصندوق الاجتماعي للتنمية في إيجاد أكثر من 36 100 فرصة عمل في عام 2008⁽¹¹⁹⁾.

ولكن الغالبية العظمى من البرامج غير الممولة من الصناديق الاجتماعية للتنمية في منطقة الإسكوا لا تلبى سوى احتياجات عدد ضئيل من المستفيدين، يتراوح بين بضع عشرات وألف مستفيد سنوياً. ومن البرامج القليلة التي تخدم عدداً أكبر من المستفيدين، صندوق التنمية والتشغيل في الأردن الذي وفر ما يقارب 5 600 قرض في عام 2009⁽¹²⁰⁾.

■ الخدمات التي توفرها برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة

توفر البرامج الداعمة لإنشاء المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في منطقة الإسكوا إما خدمات مالية، أو خدمات غير مالية، أو حزمة من الخدمات المالية وغير المالية.

(116) متاح على الرابط <http://www.adu.ac.ae/en/news/khalifa-fund-presents-its-plans-for-supporting-youth-enterprises.html>

(117) صندوق تنمية الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية، التقرير السنوي 2009.

(118) الصندوق الاجتماعي للتنمية في مصر، التقرير السنوي 2008.

(119) الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن، التقرير السنوي 2008.

(120) صندوق التنمية والتشغيل في الأردن، 2009، أنشطة القروض والتدريب.

وتتضمن الخدمات المالية توفير رأس المال الأساسي (أو رأس المال الابتدائي)، أو القروض، أو كفالات القروض وشراء الحصص في أسهم الشركة. ومعظم البرامج يوفر القروض، وعدد قليل منها يوفر كفالات القروض، وعدد قليل جداً يشتري حصة من أسهم الشركة⁽¹²¹⁾. وتحدد قيمة القرض وكفالاته بناءً على حجم الشركة، فتتراوح قيمة القروض بين 230 دولاراً أمريكياً في إطار برنامج تنمية المشروعات الصغيرة والصغرى الممول من الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن، و8 000 دولار كمعدل وسطي في إطار برنامج "تمكين" في البحرين، وصولاً إلى كفالات قروض وصلت إلى 290 000 دولار في إطار برنامج وزارة الاقتصاد والتجارة اللبنانية لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة.

وتتطوي الخدمات غير المالية على التدريب (على إدارة الأعمال مثلاً)، والمشورة الفنية والقانونية، ودعم تطوير خطط الأعمال، والأبحاث والتحليلات حول السوق، والمشورة حول تنفيذ المشاريع. هذه الخدمات تقدمها مباشرةً المؤسسات المتخصصة، ومصارف التنمية، والمنظمات غير الحكومية والوكالات الوزارية التي تنفذ برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة. وأنشأت بعض البرامج ما يُعرف بـ "حاضنات الأعمال" التي توفر مجموعة متنوعة من الخدمات غير المالية، ومنها البرنامج المتكامل لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في لبنان الذي أنشأ ثلاث حاضنات أعمال توفر مجموعة من الخدمات غير المالية⁽¹²²⁾، وبنك البحرين للتنمية الذي أسس مركزاً لحاضنات الأعمال يوفر الخدمات المالية وغير المالية.

ويستخلص من التجربة الدولية في مجال برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة أن توفير مجموعة متكاملة من الخدمات المالية وغير المالية يضمن استدامة المؤسسات. لكن البرامج التي تقدم خدمات مالية وحسب تشكل ثلث البرامج التي استُخدمت كعينة في هذه الدراسة. وصحيح أن أكثر من نصف تلك البرامج تؤمن خدمات مالية وغير مالية، إلا أن معظم المستفيدين منها لا يتلقون خدمات متكاملة، والبرامج التي تقدم خدمات متكاملة للمستفيدين منها قليلة جداً. ويعرض الإطار 7 مثلاً عن الخدمات المتكاملة.

ويتطلب توفير الخدمات المتكاملة تنسيق السياسات. فتوفير الخدمات غير المالية ذات النوعية الجيدة يتطلب إشراك هيئات متخصصة كمؤسسات التدريب المهني. غير أن التنسيق ضعيف في منطقة الإسكوا بين مؤسسات التدريب المهني والهيئات المعنية بتطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة، ولا بد من تعزيز التنسيق بين السياسات لتحسين جودة برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة.

الإطار 7- الخدمات المتكاملة: نموذج "صندوق خليفة"

أنشئ "صندوق خليفة" لدعم وتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة من أجل مساعدة المواطنين الإماراتيين، ولا سيما في أبوظبي. ويوفر الصندوق خدمات مالية وغير مالية تشمل ما يلي:

- قروضاً معفية من الفوائد، وفي بعض الحالات الخاصة رؤوس أموال ابتدائية؛
- خدمات استشارية في مجالي التسويق والتمويل؛
- برامج تدريب؛
- حاضنات أعمال.

ووفر الصندوق التمويل لـ 176 مشروعاً من خلال قروض بلغت قيمتها 292 مليون درهم إماراتي (أي ما يعادل 80 مليون دولار أمريكي)، خلال الفترة الممتدة من منتصف عام 2007 حتى نهاية عام 2008.

(121) لمزيد من المعلومات، <http://www.kspdc.com/english/faq.html>.

(122) لمزيد من المعلومات، <http://www.economy.gov.lb/index.php/subCatInfo/2/95/277>.

المصدر: جامعة أبو ظبي <http://www.adu.ac.ae/en/news/khalifa-fund-presents-its-plans-for-supporting-youth-enterprises.html>

■ القطاعات الاقتصادية التي تدعمها برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة

تركز برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة على قطاعات الزراعة والحرف اليدوية والخدمات في البلدان ذات الدخل المنخفض والمنخفض إلى المتوسط. وبعض أكبر البرامج التي تدعم تطوير الأعمال الصغرى والممولة من الصندوق الاجتماعي للتنمية في كل من مصر واليمن تركز على تقديم الخدمات لأصحاب المشاريع الصغرى في قطاعي الزراعة والحرف اليدوية. ويندرج هذا التوجه في إطار العمل على الحد من الفقر، ولا سيما في المناطق الريفية.

وفي البلدان ذات الدخل المتوسط إلى المرتفع وذات الدخل المرتفع، تدعم البرامج المذكورة مجموعة أكثر تنوعاً من المشاريع الاقتصادية. فبالرغم من أن مشاريع قطاعي الزراعة والحرف اليدوية تتلقى دعماً كبيراً، ومشاريع قطاع الخدمات تحصل على الحصة الأكبر من الدعم المالي وغير المالي، تشير الأرقام المتوفرة إلى أن برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة تقدم دعماً كبيراً أيضاً للمشاريع الصناعية والصناعات التحويلية. ففي لبنان على سبيل المثال، استفادت المشاريع الصناعية خلال السنوات القليلة الماضية من 61 في المائة من كفالات القروض التي وفرها البرنامج المتكامل لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم⁽¹²³⁾؛ وفي المملكة العربية السعودية، حصلت المشاريع الصناعية على 23 في المائة من كفالات القروض الممنوحة في إطار برنامج كفالة تمويل المنشآت الصغيرة والمتوسطة التابع لصندوق التنمية الصناعية السعودي⁽¹²⁴⁾؛ وفي الإمارات العربية المتحدة قدم "صندوق خليفة" لدعم وتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة 56 في المائة من مجموع القروض المعفية من الفائدة لمشاريع في قطاع الصناعة⁽¹²⁵⁾.

■ الجهات التي توفر برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة

لا تعتمد جميع البلدان التنظيم المؤسسي نفسه لبرامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة، ولذلك فإن كيانات ومؤسسات مختلفة في منطقة الإسكوا تتولى دعم تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة. فالبلدان المنخفضة الدخل وبعض البلدان المتوسطة الدخل تعتمد في توفير هذا الدعم على الصناديق الاجتماعية للتنمية أو على الوكالات الوزارية التي تستفيد في معظم الحالات من المساعدات الفنية والمالية التي توفرها الجهات المانحة. أما في بلدان مجلس التعاون الخليجي، فقد تم إنشاء عدد من الصناديق المخصصة لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كما تقوم المصارف الخاصة بدور أساسي في هذا المجال.

ففي كل من مصر واليمن على سبيل المثال، يُعتبر الصندوق الاجتماعي للتنمية المصدر الرئيسي لتمويل برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة. ويصل التمويل إلى المستفيدين عبر مؤسسات التمويل الأصغر والمنظمات غير الحكومية التي تتلقى الأموال من الصناديق الاجتماعية للتنمية والتي توكل إليها مهمة تقديم الخدمات المالية وغير المالية للمستفيدين في كل أنحاء البلد.

(123) لمزيد من المعلومات، <http://www.economy.gov.lb/index.php/subSubcatInfo/2/97>

(124) صندوق التنمية الصناعية في المملكة العربية السعودية، التقرير السنوي للسنة المالية 2009، ص 26.

(125) <http://www.adu.ac.ae/en/news/khalifa-fund-presents-its-plans-for-supporting-youth-enterprises.html>

وفي بلدان أخرى كالجمهورية العربية السورية والعراق ولبنان، تشرف الوكالات الوزارية على برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة. وتتبع هذه الوكالات عادةً وزارة العمل كما في الجمهورية العربية السورية والعراق أو وزارات أخرى كالاقتصاد والتجارة كما في لبنان.

وأنشأت بلدان مجلس التعاون الخليجي والأردن صناديق مخصصة لتطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة، وذلك في العقد الأول من الألفية. وتعتمد بلدان مجلس التعاون الخليجي ولبنان على المصارف كشركاء رئيسيين في برامج تطوير هذه المؤسسات، فتوفر هذه المصارف القروض وكفالات القروض.

3- التحديات والمسائل السياسية المتعلقة ببرامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في منطقة الإسكوا

▪ دور الجهات المانحة في برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة

لا تدوم برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة طويلاً في البلدان التي تعتمد على تمويل الجهات المانحة. ويكون احتمال تنفيذ المشاريع نفسها أكثر من مرة كبيراً في تلك البلدان بسبب ضعف التنسيق فيما بين الجهات المانحة.

▪ تصميم برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة على أساس المساواة

تمت الإشارة آنفاً إلى فجوة بين الجنسين ذات وجهين: فلإناث فرص أقل للحصول على الخدمات المالية وغير المالية في بعض الحالات، ولا سيما في إطار البرامج التي تدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ وحتى عندما تحصل الإناث على فرص متساوية لتلك التي يحصل عليها الذكور، كما في إطار برامج تطوير المؤسسات الصغرى، يتم توجيه الإناث إلى نشاطات غير مستدامة كالحرف اليدوية.

وتضاف إلى الفجوة بين الجنسين فجوة أخرى بين المناطق الريفية والحضرية تظهر في تصميم بعض البرامج. ففي لبنان على سبيل المثال، معظم المستفيدين من قروض شركة كفالات في إطار المشروع المتكامل لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم يتركزون في منطقة المتن وفي بيروت⁽¹²⁶⁾. وفي المملكة العربية السعودية، معظم المستفيدين من صندوق التنمية الصناعية السعودي هم من الرياض ومكة⁽¹²⁷⁾. ونادراً ما تتم معالجة مسألة شمول هذه البرامج المناطق الريفية والمدن غير الرئيسية، علماً بأن بعض البلدان يسعى إلى إيصال البرامج إلى جميع الفئات بشكل متساو (الإطار 8).

الإطار 8- الوصول إلى الجميع: تحقيق اللامركزية في توفير برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في منطقة الإسكوا

البحرين: وسّع بنك البحرين للتنمية شبكته التي أصبحت تتضمن سبعة مراكز موزعة في جميع أنحاء البلاد^(أ).

الأردن: يركز صندوق التنمية والتشغيل على تحقيق اللامركزية من خلال توزيع فروع في كافة أنحاء البلاد^(ب).

عمان: يسعى برنامج "سند" إلى العمل على مستوى الولايات من خلال نشر مكاتبه في كافة المناطق والمحافظات^(ج).

مصر: أنشأ الصندوق الاجتماعي للتنمية شبكة من المكاتب الإقليمية في المحافظات لتحديد الاحتياجات المحلية

(126) لمزيد من المعلومات، <http://www.economy.gov.lb/index.php/subSubcatInfo/2/97>

(127) صندوق التنمية الصناعية في المملكة العربية السعودية، التقرير السنوي للسنة المالية 2009.

وتسهيل تنفيذ المشاريع ومتابعتها ورصدها^(د).

المملكة العربية السعودية: نفذ صندوق المؤونة 63 في المائة تقريباً من مشاريعه خارج العاصمة في عام 2007^(هـ).

ملاحظات: (أ) Bahrain Development Bank, Annual Report 2009, p. 12.

(ب) لمزيد من المعلومات، <http://defjo.net/site/en>.

(ج) لمزيد من المعلومات، http://www.manpower.gov.om/en/sanad_mission.asp.

(د) لمزيد من المعلومات، <http://www.sfdegypt.org>.

(هـ) صندوق المؤونة في المملكة العربية السعودية، التقرير السنوي 2007.

تقييم برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة وأثرها

لا تقيّم برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة بشكل منهجي، ونادراً ما يقيّم أثرها على المستويين المتوسط والطويل. وفي التقارير السنوية لا يتم جمع وتحليل المؤشرات ذات الصلة بجودة البرامج كمؤشرات فعالية القروض أو السداد. وقلما تصدر دراسات لتقييم الأثر في المنطقة. فالدراسات أو التقارير السنوية التي تصدر بشأن البرامج تقتصر على بيانات عن عدد الشركات المنشأة وعلى عدد فرص العمل التي أوجدتها خلال فترة عمل البرنامج، وتنقصها البيانات عن أثر البرامج على المستويين المتوسط والطويل ونوعية الأجور التي نتجت عنها.

الخطوات المقبلة: السياسات والإصلاحات المتعلقة بالمؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة

تشكل المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة 90 في المائة من مجموع الشركات في منطقة الإسكوا، وتوفر معظم فرص العمل. وتواجه هذه الشركات مشاكل عدة تعترض تطويرها كعدم الوصول إلى التمويل، والروتين الإداري، والإجراءات الضريبية والإدارية غير الفعالة أو المرهقة. وأنشئ العديد من الشركات الخاصة في المنطقة بفضل برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة، ولا سيما من خلال تسهيل الوصول إلى التمويل وتحسين المهارات في مجال الأعمال. غير أن هذه البرامج لا تلبي سوى احتياجات عدد محدود من الشركات. فإنشاء قطاع حيوي وزاخر بفرص العمل من المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة يتطلب إجراء مجموعة واسعة وشاملة من الإصلاحات المالية والإدارية والتنظيمية على المستوى الوطني. وقد أدركت قطر ومصر ولبنان ضرورة القيام بإصلاحات فوضعت السياسات المتعلقة بتطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في قمة أولوياتها وأطلقت مجموعة من الإصلاحات المالية والإدارية والتنظيمية⁽¹²⁸⁾.

(128) لمزيد من المعلومات، <http://www.sme.gov.eg>.

ثالثاً- الاستنتاجات

توضح عينة السياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل التي تناولتها هذه الدراسة بعض التوجهات السائدة في هذا المجال في البلدان العربية. فتبين على سبيل المثال أن نقطة الالتقاء الأساسية فيما بينها هي التركيز على الشباب. ويُستخلص من هذا التوجه أن الحكومات العربية كانت تدرك حتى قبل حركات الاحتجاج والثورات التي قادها الشباب في عام 2011 أن بطالة الشباب تشكل تحدياً اجتماعياً واقتصادياً رئيسياً. لكن التحركات الشعبية التي بدأت في عام 2011 استدعت تعزيز سياسات تحسين أداء سوق العمل الموجهة إلى الشباب لتسهيل انتقالهم من الدراسة إلى العمل. وتبين العينة أيضاً أن برامج التدريب وبرامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة هي الأكثر شيوعاً من بين خيارات السياسة العامة في البلدان العربية، مما يدل على أن صانعي السياسات في المنطقة يعتبرون أن عدم ملاءمة المهارات لاحتياجات السوق وعدم توليد ما يكفي من فرص عمل هما العائقان الأكثر أهمية في وجه العمالة الكاملة. لكن السياسات التي يعتمدونها تنقصها الفعالية لأنها تنفذ برامج منفردة بدلاً من استراتيجيات شاملة للعمل (وخاصة في البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي). وبقضى تدليل العائقين الأنفي الذكر أن تكون سياسات تحسين أداء سوق العمل جزءاً من استراتيجية شاملة ومحددة الأهداف للعمالة، وليس حلولاً سريعة قائمة بذاتها.

وقد سلطت الدراسة الضوء على التحديات السياساتية الأساسية التي تواجه عمليتي وضع وتنفيذ برامج فعالة وقائمة على المساواة. ومن أبرز هذه التحديات أن البرامج المنفذة في المنطقة محدودة النطاق ولا تلبى إلا احتياجات قلة قليلة من العاطلين عن العمل. وهذا الواقع يطرح مسألة أثر البرامج الفعلي على البطالة على المستوى الوطني. ويتبين أيضاً أن بعض شرائح القوة العاملة لا تصل إلى الخدمات والبرامج. وتشكل الإناث إحدى هذه الشرائح، ويدل عدم وصولهن على نحو متكافئ إلى البرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين أداء سوق العمل على تدني مشاركة المرأة في القوة العاملة في البلدان العربية بل ويعزز استمرار تدني هذه المشاركة. وتشير البيانات المتوفرة أيضاً إلى أن مستوى الوصول إلى هذه البرامج في الأرياف أدنى منه في المدن لأن معظم البرامج تنفذ في المناطق الحضرية. ولاحظت هذه الدراسة أن السياسات المذكورة لا تتطرق بشكل كاف إلى التحدي الكبير المتمثل في العمالة غير النظامية، مما يدل على أن صانعي السياسات يركزون اهتمامهم على مواطن النقص في سوق العمل النظامي واحتياجاتها. وهكذا، فإن أبرز النواقص التي تشوب سياسات العمل هي الفجوة بين الجنسين، والفجوة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، وعدم تخصيص برامج للعمالة غير النظامية. ولمعالجة هذه النواقص، لا بد من توسيع نطاق البرامج (ولا سيما في المناطق النائية والريفية) وتوفيرها للفئات الضعيفة كالإناث والعاملين غير النظاميين، من أجل تحقيق تنمية اجتماعية متوازنة.

ويبين استعراض عينة البرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين أداء أسواق العمل في المنطقة العربية ضعف مستوى جمع البيانات وعدم استعمالها في مختلف مراحل وضع السياسات وتنفيذها وتقييمها. فتحدد نطاق السياسات والجهات المستفيدة ومضمون البرامج لا يستند إلى بيانات كافية حول سوق العمل، مما يجعل هذه السياسات غير متصلة بواقع السوق ويضعف فعاليتها. فالبيانات التي تجمعها نظم المعلومات الخاصة بسوق العمل في معظم البلدان العربية غير شاملة وغير قابلة للمقارنة ونادراً ما تكون ذات جودة عالية، وهذا ما يفسر قلة استخدام صانعي السياسات لهذه البيانات. وقليلة هي الدراسات التي تقيّم آثار سياسات تحسين أداء سوق العمل، وإذا ما توفرت فهي تركز على النتائج المحققة على المدى القصير وليس على المدى المتوسط والطويل، ولا توفر معلومات عن أثر البرامج على العمالة طويلة الأجل أو على الرواتب، ولا عن نوعية فرص العمل والمساواة بين الجنسين وغيرها من الأوجه الاجتماعية لتلك السياسات. ويدل ذلك على تحد أعم

يواجه المنطقة وهو ضرورة إنشاء قواعد بيانات شاملة وقابلة للمقارنة حول التحديات الاجتماعية والاقتصادية أو حول تأثير السياسات العامة. وقد باشر بعض البلدان بمعالجة مشكلة النقص في البيانات ولا بد من الدفع بهذه الجهود قدماً لتمكين صانعي السياسات من إدراك مواطن القوة والضعف في سياسات العمل في المنطقة، بما فيها السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل، ولضمان استجابة السياسات المستقبلية بمزيد من الفعالية إلى تحديات التنمية الاجتماعية، ولا سيما تحديات العمالة.

واستنتجت الدراسة أن سياسات تحسين أداء أسواق العمل في المنطقة غير متكاملة ولا تنفذ بشكل منسق: فتوفير البرامج في إطار سياسات تحسين أداء أسواق العمل في المنطقة لا يزال يتم بشكل مجزأ مع أن التجربة الدولية بينت أهمية التكامل في تقديم خدمات العمالة. فالحاجة واضحة إلى تصميم سياسات تحسين أداء سوق العمل بشكل متكامل لتوفير خدمات متكاملة للمستفيدين كالتدريب والتوجيه المهني ومواءمة المؤهلات مع متطلبات العمل. ويتطلب ذلك تعزيز التنسيق بين جميع الوكالات العامة العاملة على وضع هذه السياسات وتنفيذها، بما في ذلك مكاتب التشغيل العامة، ومراكز التدريب المهني، وغيرها).

والمطلوب أيضاً توسيع نطاق التكامل بحيث يتم تصميم سياسات تحسين أداء سوق العمل على نحو متسق مع عناصر أخرى مكونة للسياسات الاجتماعية كالتعليم والضمان الاجتماعي. وغياب هذا التكامل يمكن أن يقلل من فعالية سياسات تحسين أداء سوق العمل، ولذلك ينبغي تشجيع التنسيق المؤسسي على مستوى الوزارات وتحديداً بين وزارات العمل، والشؤون الاجتماعية، والتربية، والهجرة. ويمكن إنشاء لجان للسياسات العامة لتحسين البنى والعمليات الإدارية.

وتوصلت الدراسة إلى ضرورة تنسيق وتنظيم الدور الذي تؤديه الجهات غير التابعة للدولة، سواء الجهات المانحة أو المنظمات غير الحكومية أو مقدمو الخدمات من القطاع الخاص. فللجهات المانحة دور أساسي في وضع سياسات تحسين أداء سوق العمل وتمويلها وتنفيذها، ولا سيما في البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. وحيث إن الجهات المانحة توفر الدعم الأساسي لعمليات التدخل العامة، لا بد من تنسيق دور هذه الجهات ومن الأفضل أن تقوم الحكومات بذلك. والتنسيق يحول دون تنفيذ البرنامج نفسه مرتين أو أكثر، وهي ظاهرة شائعة في البلدان العربية، ويعزز وضع سياسات شاملة وتكاملية لتحسين أداء سوق العمل. وللقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية دور يزداد فعالية في المنطقة ولا سيما في توفير برامج التدريب، وخدمات التشغيل، وبرامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة. لكن البلدان العربية تواجه تحديات تتعلق بمشاركة المؤسسات الخاصة، وتحديداً ينبغي تنظيم أنشطة الجهات الخاصة الموفرة للخدمات (ومنها مكاتب التشغيل الخاصة أو معاهد التدريب الخاصة) والترخيص لها (خصوصاً فيما يتعلق ببرامج التدريب).

أما الملاحظة الأخيرة فهي أن الشراكات بين الحكومات وشركات القطاع الخاص لم تبلغ بعد المستوى المطلوب بالرغم من جهود بعض البلدان ولا سيما الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي لإشراك الشركات الخاصة في مختلف مراحل وضع السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل وتنفيذها. فالحكومات لا تزال غير مدركة لأهمية دور الشركات الخاصة كمصادر للمعونات أو التمويل أو الخبرات، ولا تستفيد من هذا الدور. من هنا تأتي ضرورة إنشاء هذه الشراكات وتعزيزها. ففي مرحلة التخطيط مثلاً، يمكن إشراك الشركات الخاصة في تحديد المهارات المطلوبة، ووضع المناهج التدريبية الملائمة. كما يمكن أن تساهم في تمويل سياسات تحسين أداء سوق العمل من خلال الرسوم أو المشاركة في برامج التدريب أثناء العمل أو التدريب المتصل بفرص عمل محددة. ويمكن الاستفادة من خبرة الشركات في مجالي الأعمال وسوق العمل لتعزيز برامج تطوير المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة، ولا سيما لإنشاء حاضنات الأعمال.

تشير هذه الاستنتاجات إلى أن المطلوب إحداث تغييرات في توجهات السياسة العامة لتسهيل وضع سياسات عمل فعالة وقائمة على المساواة وتنفيذها، سعياً إلى تحقيق التنمية الشاملة للجميع والمستدامة في المنطقة العربية. كما تشير إلى ضرورة أن يتوفر لدى الدول العربية: (أ) العزم والقدرة على تحديد أهداف اجتماعية واقتصادية وتشغيلية مرتكزة على الأدلة ومنصفة؛ (ب) بنى إدارية وإجراءات معززة تسهل التنسيق والتكامل بين السياسات في كل الوزارات والوكالات العامة؛ إدراك أعمق لفوائد عقد الشراكات مع الجهات الفاعلة غير الرسمية كالجهات المانحة أو المنظمات غير الحكومية أو مؤسسات القطاع الخاص، والاستراتيجيات التي تنظم إشراك هذه الجهات. وفي هذه المرحلة من التحركات الشعبية العربية، يُعتبر بناء القدرات في المجالات المذكورة أمراً حاسماً في إعداد الدول العربية لإعادة صياغة العقد الاجتماعي والتحول إلى دول تشمل جميع الفئات وتخدم مصالح الفقراء وتتمتع بالشفافية.

المراجع

- Amer, M. 2007. *Transition from Education to Work: Egypt Country Report*. Turin, Italy: European Training Foundation.
- Angel-Urdinola, D.F., Semlali, A. and Brodmann, S. 2010. *Non-Public Provision of Active Labor Market Programs in Arab-Mediterranean Countries: An Inventory of Youth Programs*. SP Discussion Paper No. 1005. Washington, D.C.: World Bank.
- Bahrain Development Bank. 2009. *Leading Financial Development: Annual Report, 2009*. Manama.
- Bahrain, Ministry of Labour. *Report on the number of jobseekers registered at the Employment Service Bureau from June 2005-June 2007*.
- Bahrain, Tamkeen. 2009. *Annual Report 2009*. Manama. Available at <http://www.lf.bh/Reports/Tamkeen-Annual-Report-09-En.pdf>.
- Bahrain, Tamkeen. *Tamkeen Strategy 2010-2014*. Available at <http://www.tamkeen.bh/en/pnd/?p=strategy>.
- Bardak, U., Huitfeldt, H. and Wahba, J. 2006. *Employment Policy Reforms in the Middle East and North Africa: Selected Issues on the Functioning of the Labour Market*. Turin, Italy: European Training Foundation.
- Betcherman, G., Melten Daysal, N. and Pagés, C. 2010. Do Employment Subsidies Work? Evidence from Regionally Targeted Subsidies in Turkey. *Labour Economics*. 17 (4): 710-722.
- Betcherman, G., Olivas, K. and Dar, A. 2004. *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Bucher, A. 2009. Impacts of Hiring Subsidies Targeted at the Long-term Unemployed on the Low-skilled Labor Market: The French Experience. *Economic Modelling*. 27 (2): 553-565.
- Card, D., Kluve, J. and Weber, A. 2009. *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*. Discussion Paper, No. 4002. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Centeno, L., Centeno, M. and Novo, A. 2009. Evaluating Job-search Programs for Old and Young Individuals: Heterogeneous Impact on Unemployment Duration. *Labour Economics*. 16 (1): 12-25.
- Dar, A. and Tzannatos, Z. 1999. *Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations*. Washington, D.C.: World Bank.
- De Koning, J. and Peers, Y. 2007. *Evaluating ALMP Evaluations*. Working Paper, No. 2007/2. Rotterdam: SEOR, Erasmus School of Economics.
- Del Ninno C., Subbarao, K. and Milazzo, A. 2009. *How to make public works work: A Review of the Experiences*. Social Protection Paper No. 0905. Washington, D.C.: World Bank.
- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA). 2006. *Policy Issues in the ESCWA Region: Youth Unemployment Problems in the ESCWA Region*. E/ESCWA/24/4(Part II)/Rev.1. Beirut: ESCWA.

- ESCWA, 2009. *Integrated Social Policy Visions and Strategies in the ESCWA Region: Report III*. E/ESCWA/SDD/2009/4. New York: United Nations.
- Egypt, Ministry of Manpower and Emigration. *Monthly Labour Market Report*. (April-June 2010) No. 31.
- Egypt, Social Fund for Development. *Annual Report 2008*. Available in Arabic at <http://www.sfdegypt.org/Page.aspx?id=26>.
- Estevão, M.M. 2003. *Do Active Labor Market Policies Increase Employment?* Working Paper No. 03/234. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Fasih, T. 2008. *Linking Education Policy to Labor Market Outcomes*. Washington, D.C.: World Bank.
- Freedman, J., Quiroga, E., Shlash, A. and Weeks, J. 2009. *Outcome Evaluation of UNDP Governance, Crisis Prevention and Recovery, and Poverty Reduction Initiatives in Iraq*. New York: United Nations Development Programme.
- Ghazal, M. 2008. NTEP to train young men to fill 400 vacancies in furniture industry. *Jordan Times*. 13 January 2008.
- Girma, S., Görg, H., Strobl, E. and Walsh, F. 2008. Creating Jobs through Public Subsidies: An Empirical Analysis. *Labour Economics*. 15 (6): 1179-1200.
- Hazaimah, H. 2010. Jordan- NTEP to be Affiliated with Vocational Training Corp. *Middle East North Africa Financial Network*. 23 June 2010. Available at <https://menafn.com/menafn/1093350694/Jordan-NTEP-to-be-affiliated-with-Vocational-Training-Corp>.
- International Labour Organization (ILO). 2008. *Active Labour Market Policies around the World*. Geneva: ILO.
- Iraq, Ministry of Labour and Social Affairs. *Labour and Vocational Training: Consultation and Employment*.
- Johanson, R. 2009. *A Review of National Training Funds*. SP Discussion Paper No. 0922. Washington, D.C.: World Bank.
- Jordan, Development and Employment Fund. 2009. *Loans and Training Activities December 2009*. Amman.
- Jordan, Ministry of Labour. *E-TVET Strategy*. Available at <http://www.mol.gov.jo/LinkClick.aspx?fileticket=9L7xgiWvcOw%3D&tabid=274>.
- Jordan, Ministry of Labour. *Strategic Plan and Executive Program (2009-2011)*. Available at <http://www.mol.gov.jo/tabid/215/default.aspx>.
- Jordan, Ministry of Labour. *Report on the Projects and Programs Implemented by the Ministry from 2009 to 2012*. Available in Arabic at www.mol.gov.jo/Portals/0/projects2009-2010.pdf.
- Kluge, J. 2010. The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. *Labour Economics*. 17 (6): 904-918.

- Lehmann, H. and Kluve, J. 2008. *Assessing Active Labor Market Policies in Transition Economies*. Working Papers No. 646. Bologna, Italy: Dipartimento Scienze Economiche, Universita' di Bologna.
- Lundin, M. and Skedinger, P. 2006. Decentralisation of Active Labour Market Policy: The Case of Swedish Local Employment Service Committees. *Journal of Public Economics*. 90 (4-5): 775-798.
- Oman, Fund for Development of Youth Projects. 2010. *Financial Statements for the Year Ended 31 December 2009*. Ruwi, Oman. Available at <http://www.youthfund.com.om/sharakah/>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2010. *Position Paper: Supporting Labour Demand*. Paris: OECD.
- Orszag, J.M. and Snower, D.J. 2003. Designing employment subsidies. *Labour Economics*. 10 (5): 557-572.
- Palestine, Ministry of Labor. *Ministry Annual Report for 2008*. Available in Arabic at www.mol.pna.ps/pdf/r2008.pdf.
- Raaum, O. and Torp, H. 2002. Labour Market Training in Norway – Effect on Earnings. *Labour Economics*. 9 (2): 207-247.
- Saudi Arabia, Centennial Fund. *Centennial Fund Annual Report 2007*. Riyadh. Available at [http://www.tcf.org.sa/Temp/TCF-AR2007English\(Spread\).pdf](http://www.tcf.org.sa/Temp/TCF-AR2007English(Spread).pdf).
- Saudi Arabia, Human Resource Development Fund. *Annual Report 2009*. Riyadh.
- Saudi Arabia. *Human Resources Development Fund: The Guide Book*. Available at www.hrdf.org.sa/downloads/GuideBookEng.pdf.
- Saudi Arabia, Ministry of Finance, Saudi Industrial Development Fund. *Annual Report of the Fiscal Year 2009*. Riyadh.
- Saudi Arabia, Ministry of Labor. *Annual Report 2008*. Riyadh. Tzannatos, Z. 2000. *Social Protection in the Middle East and North Africa: A Review*. Paper presented at the 'Mediterranean Development Forum', Cairo, 5-8 March 2000.
- Tzannatos, Z. 2009. *The Global Financial, Economic and Social Crisis and the Arab Countries: A Review of the Evidence and Policies for Employment Creation and Social Protection*. Geneva: ILO.
- United Nations Alliance of Civilizations (UNAOC). 2009. *Plan of Action of the State of Qatar for the UN Alliance of Civilizations: Preliminary Draft*. New York: UNAOC.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2010. *Independent External Joint Evaluation of "Local Area Development Programme"*. New York: UNDP.
- World Bank. 2006. *Implementation Completion Report on a Credit in the Amount of US\$50 Million to the Arab Republic of Egypt for a EG- Social Fund III*. Report No. ICR-0000000097. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2007. *Building Infrastructure and Social Capital in Rural Egypt. Agriculture & Rural Development Note*. Issue 24.

Yemen, Ministry of Technical Education and Vocational Training. *Organizing Private Training Institutions Activities*. Available at http://www.mtevt.info/site_en/index.asp?x_Code=11108.

Yemen, Ministry of Technical Education and Vocational Training. *Technical Education and Vocational Training Strategic Development Plan*. Available at <http://www.nuffic.nl/international-organizations/docs/niche/programme-outlines/yemen/strategy.pdf>.

Yemen, Social Fund for Development. 2010. *Newsletter*. No. 49, January-March 2010. Available at http://www.sfd-yemen.org/SFD_SITE/admin/PDF/upload_DOC/English_Newsletter_49.pdf.

Yemen, Social Fund for Development. 2008. *Annual Report 2008*. Sana'a. Available at http://www.sfd-yemen.org/SFD_SITE/admin/PDF/upload_DOC/2008_AR_En.pdf.