

مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، ٢٠١٢

التقرير الخامس

# أزمة عمالة الشباب: حان وقت العمل

البند الخامس من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي ، جنيف

ISBN 978-92-2-624499-3(print)  
ISBN 978-92-2-624500-6 (Web pdf)  
ISSN 0252-7022

---

الطبعة الأولى، ٢٠١٢

---

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني على العنوان: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

زوروا موقعنا الإلكتروني على العنوان: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

## المحتويات

### الصفحة

١	.....	مقدمة
١	.....	أزمة عمالة الشباب في نسب لم يسبق لها مثيل
٣	.....	منظمة العمل الدولية وعمالة الشباب
٤	.....	قرار المؤتمر لعام ٢٠٠٥: نداء لاتخاذ إجراءات شاملة
٥	.....	رفع التحدي العالمي الجديد: حان وقت العمل
٥	.....	هيكل التقرير ومضمونه
٧	.....	الفصل ١: أزمة عمالة الشباب: الاتجاهات والخصائص والتحديات الجديدة
٧	.....	١-١ الاتجاهات في مجموعات الشباب
٧	.....	١-١-١ تنوع التحدي الديمغرافي
٨	.....	٢-١-١ تحويل التحدي الديمغرافي إلى "مكسب" شبابي
٩	.....	٢-١ اتجاهات الشباب وأسواق العمل
٩	.....	١-٢-١ تراجع مشاركة القوة العاملة
٩	.....	٢-٢-١ بطالة الشباب تبلغ نسباً غير مسبوقة
١٢	.....	٣-٢-١ وظائف أقل جودة للشباب: فقر العاملين والأجور المتدنية والسمة غير المنظمة
١٦	.....	٤-٢-١ التحديات الجديدة في انتقال الشباب إلى العمل اللائق
١٩	.....	٣-١ زيادة الاستقطاب واتساع أوجه الحرمان لدى الشباب
٢٤	.....	٤-١ الآفاق المستقبلية
٢٥	.....	الفصل ٢: سياسات العمل اللائق المتعلقة بالشباب: المسائل الأساسية والغير المستخلصة
٢٦	.....	١-٢ عمالة الشباب: تزايد الأولوية في جداول أعمال السياسات الوطنية
٢٨	.....	٢-٢ استراتيجية النمو وبيئة سياسات الاقتصاد الكلي وعمالة الشباب
٣١	.....	١-٢-٢ إعادة التفكير في أطر سياسات الاقتصاد الكلي الداعمة للعمالة
٣٧	.....	٣-٢ التعليم والتدريب
٣٨	.....	١-٣-٢ التعليم الأساسي: تحديات الحصول على التعليم ونوعيته
٤٠	.....	٢-٣-٢ مبادرات الفرصة الثانية
٤١	.....	٣-٣-٢ التعليم الجامعي وبطالة المتخرجين
٤٢	.....	٤-٣-٢ تعزيز الصلة بين نظم التعليم والتدريب وعالم العمل
٤٣	.....	٥-٣-٢ الإصلاحات المتعلقة بالتعليم والتدريب المهنيين والتقنيين
٤٤	.....	٦-٣-٢ نظم التلمذة الصناعية والتدريب والتدريب في العمل وعقود التدريب

٤٧	سياسات ومؤسسات سوق العمل	٤-٢
٤٧	سياسات سوق العمل النشطة	١-٤-٢
٤٨	خدمات التوظيف	٢-٤-٢
٥٠	إعانات الأجور والحد الأدنى للأجر وعمالة الشباب	٣-٤-٢
٥١	عقود العمالة وحماية الشباب وإدماجهم في سوق العمل	٤-٤-٢
٥٣	الانتقال إلى القطاع المنظم	٥-٤-٢
٥٣	العير المستخلصة	٦-٤-٢
٥٧	النهوض بروح تنظيم المشاريع والعمل للحساب الخاص في صفوف الشباب	٥-٢
٥٩	آثار البرامج المتعلقة بمشاريع الشباب	١-٥-٢
٦١	النهوض بعمالة الشباب عن طريق التعاونيات	٦-٢
٦٢	برامج الاستثمار العام والعمالة	٧-٢
٦٥	معايير العمل الدولية وعمالة الشباب	٨-٢
٦٦	الحماية الاجتماعية للعمال الشباب	٩-٢
٦٨	إعانات البطالة: تغطية الشباب العاطلين من ذوي التجربة المهنية	١-٩-٢
٦٩	إعانات البطالة: الصلات بسياسات سوق العمل النشطة	٢-٩-٢
٦٩	تغطية الشباب بالضمان الاجتماعي درءاً لمخاطر أخرى غير البطالة	٣-٩-٢
٧١	مشاركة الشباب والحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية	١٠-٢
٧٣	المفاوضة الجماعية والشباب	١-١٠-٢
٧٦	اتساق السياسات وتنسيقها وتقييمها	١١-٢
٧٧	الرصد والتقييم	١-١١-٢
٧٩	دعم منظمة العمل الدولية لعمالة الشباب والشراكات العالمية	٣
٧٩	استراتيجية الدعم الخاصة بمنظمة العمل الدولية	١-٣
٨٤	شراكات عالمية لصالح عمالة الشباب	٢-٣
٨٤	إعلان الألفية والأهداف الإنمائية للألفية ومنظومة الأمم المتحدة	١-٢-٣
٨٥	شبكة تشغيل الشباب	٢-٢-٣
٨٦	مجموعة العشرين وعمالة الشباب	٣-٢-٣
٨٧	شراكات أخرى	٤-٢-٣
٨٩	ملاحظات موجزة والسبل الممكنة للمضي قدماً	٤
٩٣	نقاط مقترحة للمناقشة	
	<b>الملاحق</b>	
٩٥	الملحق الأول	
٩٦	الملحق الثاني	

## أزمة عمالة الشباب في نسب لم يسبق لها مثيل

١. إنَّ أزمة عمالة الشباب - والنسب التي بلغت على نحو غير مسبوق - هي التي دفعت بمجلس إدارة مكتب العمل الدولي، المنعقد في آذار/ مارس ٢٠١١، أن يدرج هذا الموضوع في جدول أعمال الدورة الواحدة بعد المائة لمؤتمر العمل الدولي من أجل مناقشة عامة. وفي حين ثمة توافق واسع النطاق في الآراء على أنَّ القرار الصادر عن المؤتمر عام ٢٠٠٥ بشأن عمالة الشباب لا يزال كامل الأهمية، هناك إحساس متجدد بالضرورة الملحة لاتخاذ إجراءات في هذا الصدد. وفي البلدان المتضررة بشدة من الأزمة المالية العالمية، بلغت بطالة الشباب نسباً هائلة، فوجود أربعة من أصل كل عشرة من الشباب عاطلين عن العمل لهو كارثة اجتماعية واقتصادية<sup>١</sup>، والأزمة المالية العالمية زادت في تفاقم "الأزمة ما قبل الأزمة" الموجودة أصلاً. وفي كافة أنحاء العالم، تواجه الشباب والشبان صعوبات حقيقية ومتزايدة في إيجاد عمل لائق. وخلال العقدين الماضيين، ظلت بطالة الشباب في المتوسط أعلى بثلاثة أضعاف من بطالة الكبار، وفي بعض الأقاليم أصبحت هذه النسبة الآن أعلى بخمس مرات من معدل بطالة الكبار.

٢. وشهد العالم في عام ٢٠١١ فورة في حركات الاحتجاج السياسية والاجتماعية التي قادها الشباب في مختلف الأصقاع، مطالبين بالحصول على "فرص العمل والحرية والعدالة الاجتماعية". وكانت تطلعات الشباب بشأن ارتفاع البطالة والنظام الاستبدادي في تونس الفتيل الذي أشعل الربيع العربي عام ٢٠١١. وظهر الشباب على نحو بارز عندما احتلوا ميدان التحرير في القاهرة، الأمر الذي سرَّع في انهيار النظام في مصر. وكانت قلة فرص العمالة المنتجة مترافقة بالتطلعات نحو الحرية السياسية والعدالة الاجتماعية ومستقبل اقتصادي أفضل، عوامل مهمة أدت موجات الاعتراض. وفي كلتا الحالتين، اعتمد الحشد الأولي والتنظيم اللاحق للحركة اعتماداً كبيراً على استخدام الإنترنت وشبكات التواصل الاجتماعي، مما أظهر مشاركة يعتد بها من جانب الشباب.

٣. وسرعان ما دوت روح احتجاجات الشباب في عدة بلدان صناعية من بين الأشد تضرراً بالأزمة الاقتصادية. ففي اسبانيا، أدت حركة "الغاضبين" (indignados) واحتلالهم لميدان Puerta del Sol في مدريد، إلى حشد الشباب في مختلف أنحاء البلاد، احتجاجاً على معالجة الطبقة السياسية للأزمة الاقتصادية وما نتج عنها من ارتفاع بطالة الشباب ارتفاعاً وبيلاً. وكان أحد المطالب الأساسية للحركة هو المطالبة بأشكال أكثر تشاركية في ممارسة الديمقراطية، مما كشف النقاب عن شعور جيل الشباب بالانسلاخ والتهميش الاقتصادي والاستبعاد الاجتماعي. وسرعان ما انتشرت موجة الاستياء لتشمل بلداناً أوروبية أخرى، منها اليونان تحديداً، حيث استهدفت الاحتجاجات أساساً برنامج التقشف.

٤. وبحلول أيلول/ سبتمبر ٢٠١١، عمت الروح نفسها الولايات المتحدة في شكل حركة "احتلوا وول ستريت". وتمركزت الاحتجاجات على احتلال ميدان Zucotti بالقرب من وول ستريت في مدينة نيويورك، وكان هدفها الأساسي المؤسسات المالية التي أجم طمعها وعدم مسؤوليتها الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨. لكن المطالب الكامنة والأوسع نطاقاً كانت ترمي إلى إصلاح نظام اقتصادي وسياسي يولد أوجه انعدام مساواة شديدة من حيث الثروات والدخل ويحمي مصالح كبار الأغنياء - أي ١ في المائة من الشعب - على حساب السواد الأعظم منه - أي ٩٩ في المائة. وسرعان ما انتقلت عدوى الاحتجاجات من نيويورك لتنتشر في غيرها من كبريات المدن الأمريكية.

<sup>١</sup> على سبيل المثال، تضاعفت بطالة الشباب في اسبانيا واليونان بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١، وتبلغ الآن ٤٦ و ٤٢ في المائة على التوالي (انظر الفصل ١).

٥. وبرزت احتجاجات مشابهة يقودها الشباب ضد الإجحاف الاقتصادي في إسرائيل وشيلي، من بين بلدان أخرى. ففي شيلي، شارك طلاب الجامعات والمدارس الثانوية بأعداد كبيرة في حركة احتجاجية ضد أوجه انعدام المساواة الاجتماعية في النظام التعليمي الذي يديره القطاع الخاص في القسم الأكبر منه والموجه نحو تحقيق الأرباح وليس نحو تحقيق تكافؤ الفرص. وفي الروح نفسها، شهدت المملكة المتحدة احتجاجات طلابية كبيرة ضد زيادة رسوم الجامعات ثلاثة أضعاف، إذ خفضت الحكومة التمويل المخصص للتعليم العالي. وثار احتجاجات الشباب بدءاً من "الغاضبين" وصولاً إلى حركة "احتلوا وول ستريت" وحركة "احتلوا جميع الطرقات" وحركة "احتلوا" في أكثر من ١٠٠٠ مدينة و٨٢ بلداً في خريف عام ٢٠١١.

٦. وقد يكون من الخطأ وصف جميع هذه الحركات على أنها ردة فعل من جانب الشباب في كافة أنحاء العالم على قلة فرص العمل، بالنظر إلى أنّ هناك فوارق كبيرة في الظروف الوطنية الخاصة بكل بلد والتي تمخضت عنها الاحتجاجات. وعلى سبيل المثال، كانت المطالبة بسيادة الديمقراطية هي القوة الدافعة الرئيسية وراء الربيع العربي، في حين لم تكن هذه المطالبة في صميم الاحتجاجات التي شهدتها الديمقراطيات الغربية. غير أنه من الواضح أنّ الشعور بالإحباط لدى الشباب بسبب قلة فرص العمل ومشاعر القلق العميقة التي تنتابهم إزاء مستقبلهم، كانت من بين أبرز العوامل التي أشعلت فتيل احتجاجات الشباب في كافة أنحاء العالم، كما أظهرته ونشرته على نطاق واسع شبكة الإنترنت وشبكات الإعلام الاجتماعي. وشواغل الشباب واضحة: ما الذي سأفعله؟ ماذا يخبئ لي المستقبل؟

٧. ولئن تركنا جانباً إحصاءات سوق العمل، فإنّ الوضع أليم إلى درجة أنه يهدد أساساً مهماً من أسس النموذج الاقتصادي والاجتماعي الراهن. ولا تزال السياسات الاقتصادية والاجتماعية في كافة أنحاء العالم تستند إلى الثقة بإمكانية تحقيق المزيد من التقدم الاقتصادي والاجتماعي. وجميع البلدان ملتزمة عملياً بهدف تحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي وزيادة مستويات المعيشة لصالح الجميع.

٨. وفي إطار هذا النموذج، تم إعداد كل جيل للادخار والاستثمار والتضحية من أجل توفير مستويات معيشة أعلى وأفاق اقتصادية أفضل للجيل القادم. وهذا بمعنى آخر، هو مجرد امتداد على المستوى الوطني لما يتطلع إليه الأهل بطبيعة الحال من أجل ضمان مستقبل أفضل لأطفالهم.

٩. وبصفة عامة، تحققت هذه التطلعات في معظم البلدان. وفي حين شهدت العقود السبعة الأخيرة حالات انكماش، فقد تبعتها عادة حالات انتعاش قوية. وعلى غرار ذلك، في الوقت الذي حصلت فيه أزمات مالية جسيمة، لم تترك أي أزمة من تلك الأزمات أثراً عميقاً وطويلاً ومتشعباً على مستوى العالم، بالقدر الذي تركته الأزمة الحالية. وحري بنا أن نعود بالذاكرة إلى الكساد العظيم في الثلاثينات حتى نجد تهديداً مماثلاً يترصد بهدف تحقيق المزيد من التقدم الاقتصادي والاجتماعي. غير أنّ انعدام الثقة بهذا النموذج، هو ما يجعل أزمة عمالة الشباب الحالية تردي هذه الأهمية على مستوى العالم.

١٠. وفي البلدان الصناعية الأكثر تأثراً بالأزمة المالية، من الواضح أنّ آفاق فرص العمل أمام أفواج الشباب اليوم فهي أسوأ من تلك التي واجهها الشباب خلال الأزمات السابقة. فليس من الأيسر إيجاد فرص عمل فحسب، بل سيتعين على العديد من الشباب أن يتعايشوا مع آثار تدني القابلية للاستخدام بسبب البطالة المطولة على نحو غير اعتيادي والانسلاخ عن سوق العمل. أضف إلى أنّ الآفاق المستقبلية لمن يجدون عملاً فهي أشد سواداً من تلك التي عاصرتها الأجيال السابقة. ومن المحتمل أن يجدوا صعوبة أكبر في الحصول على وظائف ذات نوعية أفضل وفي تأمين مداخيل مرتفعة في أسواق عمل تعاني من المزيد من الضعف ما بعد الأزمة. وتتضاءل كذلك الآفاق الكفيلة بضمن معاش تقاعدي لائق وحماية اجتماعية مناسبة، وذلك بفعل وضع الأموال العامة الحالي المحفوف بالمخاطر. وهذا ما يعني كذلك عبئاً ضريبياً أكبر على وجه الاحتمال سيكون مطلوباً لتسديد تكاليف الإنقاذ ورزم الحوافز المالية واحتواء أزمة الديون السيادية. وعلى غرار ذلك، من المحتمل أيضاً أن تنخفض سبل الحصول على التعليم العالي والتدريب المجانيين أو المدعومين، انخفاضاً كبيراً بسبب اقتطاعات مهمة في النفقات العامة.

١١. وفي البلدان النامية، أضحت الأزمة إلى تباطؤ معدل النمو الاقتصادي بسبب ارتباط التجارة والاستثمار بالبلدان الصناعية. كما جعلت الأزمة آفاق النمو في المستقبل أقل يقيناً إذ أنّ الوصول إلى الأسواق المالية والاستثمار الأجنبي المباشر والمساعدة الإنمائية الرسمية بات الآن مقيداً أكثر مما كان عليه قبل الأزمة. وفي حين أنّ تباطؤ النمو أقل إثارة للمخاوف من انكماش اقتصادي دفعة واحدة، إلا أنه يفاقم من مشاكل بطالة الشباب والبطالة الجزئية والفقر، وهي مشاكل شائكة أصلاً تواجهها معظم البلدان النامية.

١٢. وحتى قبل اندلاع الأزمة، كانت بلدان نامية كثيرة، بما فيها البلدان الآخذة في النمو بسرعة مثل الصين والهند، تواجه تراجعاً في معدلات خلق الوظائف في القطاع الحديث.<sup>١</sup> وكان مضمون العمالة في النمو في القطاع الخاص، لاسيما في مجال التصنيع، في اتجاه نزولي بسبب زيادة الاستثمارات الجديدة كثيفة رأس المال. ونتيجة ذلك، ظهرت حصة متنامية من فرص العمل الجديدة في الشريحة غير المنظمة ومدنية الإنتاجية من الاقتصاد. وفي الوقت نفسه، تزايدت أشكال العمالة الهشة في القطاع الحديث. وما فتئ الشباب في البلدان النامية يواجهون صعوبات متزايدة في إيجاد عمل لائق في الشريحة المنظمة الحديثة من الاقتصاد، واضطرت نسبة متزايدة من الشباب إلى الاكتفاء بوظائف أدنى شأناً في الاقتصاد الريفي والاقتصاد غير المنظم. ومن هذا المنظور، فإن أي استمرار للأزمة الاقتصادية العالمية من شأنه أن يزيد من وهن آفاق العمالة أمام الشباب في البلدان النامية.

١٣. وعليه، تفوض الأزمة الحالية التي تشهدها عمالة الشباب الثقة في مقولة إن كل جيل من الأجيال المتتالية سيكون شاهداً على تحسينات في آفاق العمالة والآفاق الاقتصادية المتاحة أمامه. كما تهدد هذه الأزمة مبدأ تكافؤ الفرص بين الأجيال. ومن شأن مثل هذا التراجع في الآفاق الاقتصادية وآفاق العمالة أمام الشباب أن يكون أيضاً نذيراً ببداية الركود الاقتصادي بل نذيراً بالتراجع.

١٤. وتنامي أزمة عمالة الشباب لا يطرح مشاكل من منظور العلاقات بين الأجيال فحسب، بل يهدد كذلك في التسبب في ثغرة متنامية في انعدام المساواة ضمن أفواج الشباب الحالية. وقبل حدوث الأزمة، كانت أوجه انعدام المساواة في صفوف الشباب من حيث الحصول على العمل اللائق، بالإضافة إلى انعدام المساواة بين الشباب والكبار، مصدر قلق أصلاً. وليس من شأن أزمة عمالة الشباب المطولة إلا أن تضاعف من حالات انعدام المساواة هذه. ومع مرور الوقت، من شأن ذلك أن يفاقم مشكلة تزايد انعدام المساواة في الدخل، التي عانت منها أصلاً معظم البلدان خلال العقود المزدهرة نسبياً التي سبقت اندلاع الأزمة المالية العالمية. وبالتالي، يلوح خطر واضح في المضي لا محالة نحو مجتمعات يتزايد فيها انعدام المساواة أكثر فأكثر، إذا كان لأزمة عمالة الشباب أن تستمر.

١٥. ولهذا السبب، من الصعب جداً قبول استمرار أو تفاقم أزمة عمالة الشباب الراهنة. فمثل هذا الاحتمال يوسع طيف التوترات الاجتماعية والسياسية التي يمكنها أن تعيد تشكيل النسيج الاجتماعي والنظام الاقتصادي برمتها على نحو لا يمكن التنبؤ به وغير مرغوب به.

## منظمة العمل الدولية وعمالة الشباب

١٦. يساور منظمة العمل الدولية شاغل طويل الأمد إزاء المشاكل التي يواجهها الشباب. وقد تركز نشاط المنظمة في العقدين الأولين بعد عام ١٩١٩ بشكل كبير على وضع معايير ترمي إلى حماية وفاه العمال الشباب. ومن بين الاتفاقيات الأولى التي اعتمدها منظمة العمل الدولية، اتفاقية عمل الأحداث ليلاً في الصناعة، (رقم ٦)، واتفاقية الفحص الطبي للأحداث (العمل البحري)، (رقم ١٦)، واتفاقية الفحص الطبي للأحداث (الصناعة)، (رقم ٧٧).

١٧. ومنذ الخمسينيات فصاعداً، بدأ نشاط منظمة العمل الدولية يتوسع ليشمل سياسات وبرامج ترمي إلى تعزيز عمالة الشباب. ويتجلى ذلك في إدراج هذه المسألة في الاتفاقيات والتوصيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية، ذات الصلة بسياسة العمالة وتنمية الموارد البشرية وسياسات سوق العمل (انظر القسم ٢-٨ من هذا التقرير). واعتمد مؤتمر العمل الدولي، بين عامي ١٩٧٨ و١٩٩٨،<sup>٢</sup> خمسة قرارات بشأن مسائل تتعلق بعمالة الشباب. وأجرى المؤتمر كبرى مناقشاته الأخيرة بشأن موضوع عمالة الشباب عام ٢٠٠٥. وحدد الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي اعتمد عام ٢٠٠٩ استجابة للأزمة المالية، الشباب باعتبارهم إحدى المجموعات المعرضة لخطر شديد، والتي ينبغي لسياسات التصدي للأزمة أن تلبى احتياجاتها. ولم تؤد الوتيرة البطيئة للانتعاش وترسخ الأزمة المالية في عامي ٢٠١١ و٢٠١٢، إلا إلى إبراز استضعاف الشباب.

<sup>٢</sup> لاستعراض المنشورات الحديثة بهذا الشأن، انظر: ILO: *The challenge of employment creation in G20 countries*، وثيقة مقدمة إلى اجتماع خبراء العمالة من مجموعة العشرين، باريس، أيار/ مايو ٢٠١١.

<sup>٣</sup> مكتب العمل الدولي: قرار بشأن عمالة الشباب (١٩٧٨)؛ قرار بشأن متابعة مؤتمر العمالة العالمي (١٩٧٩)؛ قرار بشأن الشباب ومساهمة منظمة العمل الدولية في السنة الدولية للشباب (١٩٨٣)؛ قرار بشأن الشباب (١٩٨٦)؛ قرار بشأن عمالة الشباب (١٩٩٨).

## قرار المؤتمر لعام ٢٠٠٥: نداء لاتخاذ إجراءات شاملة

١٨. شدد القرار بشأن عمالة الشباب، المعتمد عام ٢٠٠٥، على أنّ أنه "يوجد الكثير من الشباب الذين لا يحصلون على عمل لائق" و"يواجهون التحديات في سوق العمل". وهذا الأمر مؤسف للغاية نظراً إلى أنّ "الشباب والشبان يجلبون أصولاً عديدة إلى سوق العمل". وبغية تذليل هذه المشكلة، ينبغي إعطاء الشباب "سبل عديدة تمكنهم من الوصول إلى العمل اللائق"، لاسيما أنّ "العمال الشباب لا يشكلون مجموعة متجانسة؛ ولديهم احتياجات وقدرات وتوقعات مختلفة".

١٩. ولهذه الغاية، دعا القرار إلى "اتباع نهج متكامل ومتساق يجمع بين التدخلات الاقتصادية الكلية والجزئية ويتناول كلا من عرض اليد العاملة والطلب عليها وحجم العمالة ونوعيتها". وفي هذا الصدد، سلط القرار الضوء على أهمية ما يلي: تحقيق نمو مرتفع ومطرّد وكثيف للعمالة؛ اتساق السياسات النقدية والمالية والتجارية وسياسات الضمان الاجتماعي مع الهدف الرامي إلى استحداث وظائف لائقة؛ ضمان أنّ تهئي البيئة التنظيمية الخاصة بالاستثمار والمنشآت وقانون العمل، مناخاً استثمارياً يعزز النمو الاقتصادي وفرص العمالة اللائقة للشباب؛ توفير الحصول على التعليم الرسمي الابتدائي والثانوي المجاني والجيد للجميع؛ وضع سياسة شاملة لتعزيز القابلية للاستخدام لدى الشباب من خلال نُظم التعليم المهني والتعلم المتواصل، التي تستجيب لاحتياجات سوق العمل؛ وضع برامج نشطة وفعالة لسوق العمل؛ تطوير روح تنظيم المشاريع لدى الشباب. كما دعا القرار إلى إنشاء برامج إعانات اجتماعية لدعم عاطلين من الشباب والذي يعانون من البطالة الجزئية؛ ودعا إلى اتخاذ إجراءات عاجلة بغية "تدعيم مشاركة العمال الشباب ومنظمات العمال وأصحاب عمل الشباب ومنظماتهم في وضع سياسات وبرامج تتناول سوق عمل الشباب، وتنفيذها ورصدها".

٢٠. والرسائل الأساسية التي يمكن أن نستشفها من نشاط منظمة العمل الدولية الماضي بشأن عمالة الشباب يمكن أن تتلخص على النحو التالي. إنّ الوفاء بتطلعات الشباب إلى العمالة يتطلب معدلاً عالياً من خلق الوظائف عموماً. وعليه، يجب أن تشمل السياسات الاقتصادية خلق العمالة كهدف رئيسي. وضمن هذا الإطار، من المهم كذلك وضع سياسات محددة تستهدف مشاكل العمالة التي يواجهها الشباب. والسياسات التعليمية وسياسات التدريب المهني مهمة بصورة خاصة ويجب أن تعزز المهارات القابلة للاستخدام على الشباب الوافدين إلى سوق العمل، في حين ينبغي لمؤسسات سوق العمل، من قبيل خدمات التوظيف، أن تساعد الشباب على إيجاد العمالة المناسبة. ومن المطلوب من سياسات سوق العمل النشطة أن تدعم الشباب عاطلين عن العمل من أجل معاودة الحصول على الوظائف وتوفير التدريب الاستدراكي والدعم لصالح الشباب المحرومين. كما تبرز الحاجة إلى برامج لتنمية المنشآت حيث أنّ العمل للحساب الخاص وخلق الشركات الصغيرة هما وسيلة مهمة لتتيح للشباب إمكانية الحصول على عمالة مجزية. وينبغي لجميع هذه البرامج أن تضمن المساواة بين الجنسين، وأن تستهدف الشباب الأكثر حرماناً وأن تقضي على جميع أشكال التمييز. وينبغي تصميم هذه البرامج ورصدها وتقييمها بعناية بغية ضمان منافع اقتصادية واجتماعية عالية. وأخيراً، من المهم ضمان مشاركة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في جميع برامج عمالة الشباب.

٢١. وشكل الاعتراف بأنّ الشباب يواجهون مواطن ضعف واحتياجات خاصة في انتقالهم من مرحلة الطفولة إلى عالم العمل، حافزاً مهماً لهذا المسعى. فبالنسبة إلى الكثير من الشباب، إنه مسار محفوف بالعقبات التي غالباً ما تشتمل على: التعليم والتدريب غير الملائمين لإعدادهم للبحث عن عمل؛ قلة المؤسسات لإرشادهم ودعمهم في اختيار وظيفة وضمان عمل؛ هيكلية سوق العمل التي تصعب على الشباب بشكل خاص إمكانية وضع أول موطئ قدم مأمون على سلم العمالة والتقدم فيما بعد. وفي وجه هذه العقبات، يفشل عدد كبير من الشباب غالباً في تحقيق انتقال مستدام وناجح إلى العمل؛ وهذه المجموعة معرضة بشكل كبير إلى الاستبعاد الاجتماعي المزمّن ما لم توضع سياسات كفيلة بإعطائهم "فرصة ثانية". وقد ركّز جل العمل الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية في مجال عمالة الشباب على تشجيع سياسات وبرامج فعالة في الدول الأعضاء من أجل تذليل العقبات العديدة التي يواجهها الشباب.

٢٢. وتمثل حافز وجيه في الإدراك بأنّ حل مشكلة بطالة الشباب يرتدي أهمية حيوية من المنظور المجتمعي. فنسبة البطالة العالية في صفوف الشباب تمثل إهداراً للموارد والمواهب البشرية المحتملة، التي تعتبر حيوية لإعادة الشباب إلى القوى العاملة. ومن المحتمل أن تعود معالجة المشكلة بمنفعة اقتصادية ضخمة. وعلى غرار ذلك، فإنّ التكاليف الاجتماعية لبطالة الشباب العالية (وانفصالهم عن سوق العمل) مرتفعة للغاية. وتولد البطالة الاستبعاد الاجتماعي الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الاعتماد على الرعاية الاجتماعية، وتفاقم الجريمة والسلوك المعادي للمجتمع، ويجعل المجتمعات أكثر عرضة للفوضى المدنية والاضطراب السياسي.

<sup>٤</sup> مكتب العمل الدولي: قرار بشأن عمالة الشباب، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٣، جنيف، ٢٠٠٥.



٢٣. ويستحق خفض البطالة الشباب أن يولى الأولوية القصوى إذ يمكن أن يكون لتبعاته آثار مدمرة على الأشخاص المعنيين. وفي حين تضر البطالة بالرفاه الاقتصادي والشخصي للأفراد الذين تصيبهم، بغض النظر عن سنهم، فإن الضرر يكون أكثر وخامة عندما يصيب الشخص في مقتبل حياته العملية. وتتأثر آمال الشباب المشروعة في الحصول على وظيفة ومهنة ليحل محلها شعور أليم بنبذ اجتماعي لا يستحقونه. ويكون ذلك بمثابة نكران لمواطنيتهم الاقتصادية ويثير عندهم الشعور باليأس والغيظ. وغالباً ما تكون تبعات هذه الجروح المبكرة عميقة وطويلة الأمد، وتتجسد في شكل تدني القابلية للاستخدام وتحقيق المداخل في المستقبل.

## رفع التحدي العالمي الجديد: حان وقت العمل

٢٤. يبرز عمق واتساع أزمة العمالة التي يواجهها الشباب في الوقت الراهن وتفشي الاضطراب الاجتماعي، مدى ما هو على المحك في الجهود المبذولة على المستويين الدولي والوطني، تقادي مرحلة محتملة ثانية وأكثر خطراً من الأزمة العالمية. فالأمر إن هو إلا الإيمان بأن العولمة يمكن أن تكون منصفة وشاملة، ويمكنها أن تحقق العمل اللائق والعدالة الاجتماعية للشباب والشبان.

٢٥. ولقد حان الوقت لترجمة التوافق واسع النطاق حول استنتاجات المؤتمر لعام ٢٠٠٥ والخبرة المكتسبة من خلال تنفيذها عملياً، فضلاً عن النقاش ما بعد الأزمة بشأن النماذج السياسية بغية تحقيق نمو شمولي وغني بفرص العمل وعولمة عادلة، إلى إجراءات أوسع نطاقاً يتخذها المجتمع العالمي للتصدي لأزمة عمالة الشباب.

## هيكل التقرير ومضمونه

٢٦. يتكون هذا التقرير من أربعة فصول. يستعرض الفصل ١ سمات أزمة عمالة الشباب في بعديها الكمي والنوعي، في مختلف الأقاليم والبلدان، ويناقش التحديات الجديدة البارزة مثل بطالة المتقنين وتزايد "انسلاخ" الشباب عن أسواق العمل. ويحلل الفصل ٢ أنماط عمليات التدخل والسياسات التي نفذتها البلدان في كافة أنحاء العالم منذ المناقشة العامة الأخيرة. كما يسلط الضوء على دروس أساسية يمكن أن نستمد منها تجارب الأزمة المالية العالمية وكيفية التصدي لها. ويغطي هذا الفصل طائفة واسعة من مجالات السياسة العامة المدرجة في استنتاجات مناقشة المؤتمر لعام ٢٠٠٥، بدءاً من اعتبارات الاقتصاد الكلي وصولاً إلى سياسات وبرامج سوق العمل وتطوير روح تنظيم المشاريع والحقوق ومؤسسات أسواق العمل والحماية الاجتماعية وغيرها من العوامل التي تؤثر على العرض والطلب وعلى كمية العمالة ونوعيتها. ويطبق هذا التحليل المتكامل في برنامج العمل اللائق، مبدأ إعلان العدالة الاجتماعية لعام ٢٠٠٨ بشأن الأهداف المتلازمة والمترابطة والمتكافئة. ويركز هذا الفصل أيضاً على أهمية اتساق السياسات والتنسيق على المستويين الوطني والعالمي للتصدي لأزمة عمالة الشباب. كما يشير إلى قصور مهم - ألا وهو محدودية صوت ومشاركة الشباب أنفسهم في بناء حاضرهم ومستقبلهم. أما الفصل ٣ فيستعرض بإيجاز استراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن دعم الهيئات المكونة، التي أعدت عام ٢٠٠٥، والشراكات العالمية والإقليمية الأساسية التي تركز على عمالة الشباب. ويقدم الفصل ٤ الاستنتاجات المتمخضة عن هذا الاستعراض وهذا التحليل، ويشير إلى بعض الأساليب الممكنة للمضي قدماً.



## الفصل ١

### أزمة عمالة الشباب: الاتجاهات والخصائص والتحديات الجديدة

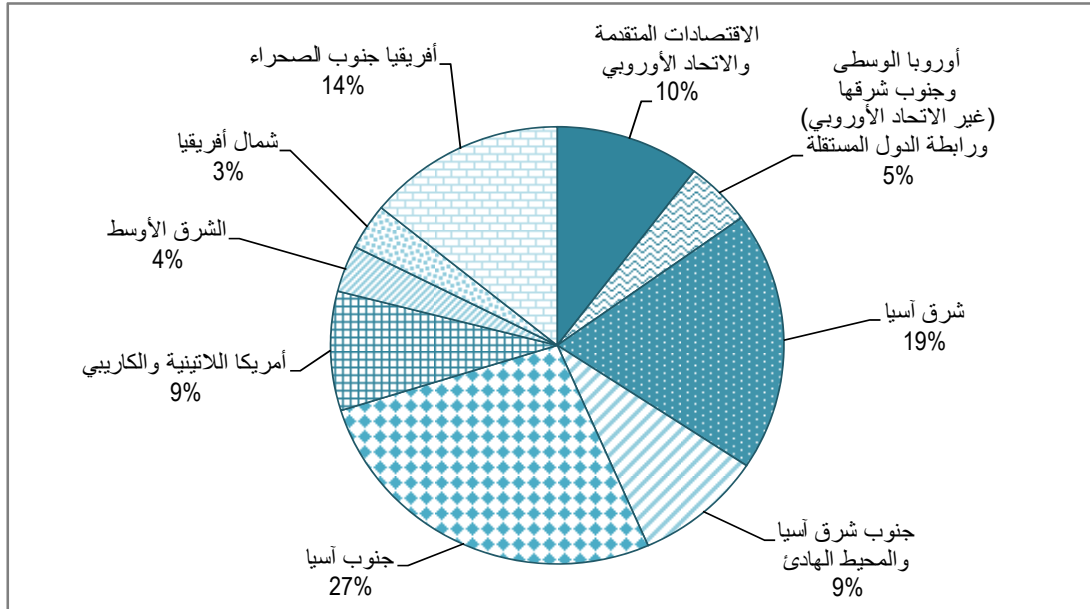
٢٧. تعد أزمة عمالة الشباب تحدياً عالمياً، وإن كانت خصائصها الاجتماعية والاقتصادية تتباين كثيراً في الحجم والطبيعة من بلد إلى آخر ومن إقليم إلى آخر. ويحلل هذا الفصل بعض أهم سماتها من منظور ديمغرافي ومن منظور سوق العمل، إذ يسلط الضوء على التغيرات الهيكلية وعدد من المسائل الناشئة الجديدة.

#### ١-١ الاتجاهات في مجموعات الشباب

##### ١-١-١ تنوع التحدي الديمغرافي

٢٨. يتراوح عمر كل شخص من أصل خمسة أشخاص تقريباً اليوم بين ١٥ و ٢٤ سنة. وفي المجموع، يفوق عدد الشباب في العالم ١,٢ مليار شاب. ويعيش معظم الشباب - أي حوالي ٩٠ في المائة - في البلدان النامية، منهم ٦٠ في المائة في آسيا و ١٧ في المائة في أفريقيا (انظر الشكل ١-١). وأكثر من أي وقت مضى، تمثل فئة الشباب في البلدان النامية حالياً أكبر فئة في العالم على الإطلاق - إذ تعادل ١ مليار شاب. وستصل في عام ٢٠٦٠ إلى عدد أقصاه ١,١ مليار شاب، ثم ستراجع تدريجياً بعد ذلك<sup>١</sup>.

#### الشكل ١-١: التوزيع الإقليمي لفئة الشباب، ٢٠١٢



المصدر: United Nations: World Population Prospects, the 2010 Revision database.

<sup>١</sup> مصدر جميع البيانات السكانية المقدمة في هذا الفصل هو قاعدة بيانات الأمم المتحدة "World Population Prospects, the 2010 Revision" وتمثل جميع البيانات توقعات المتغير المتوسط. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>

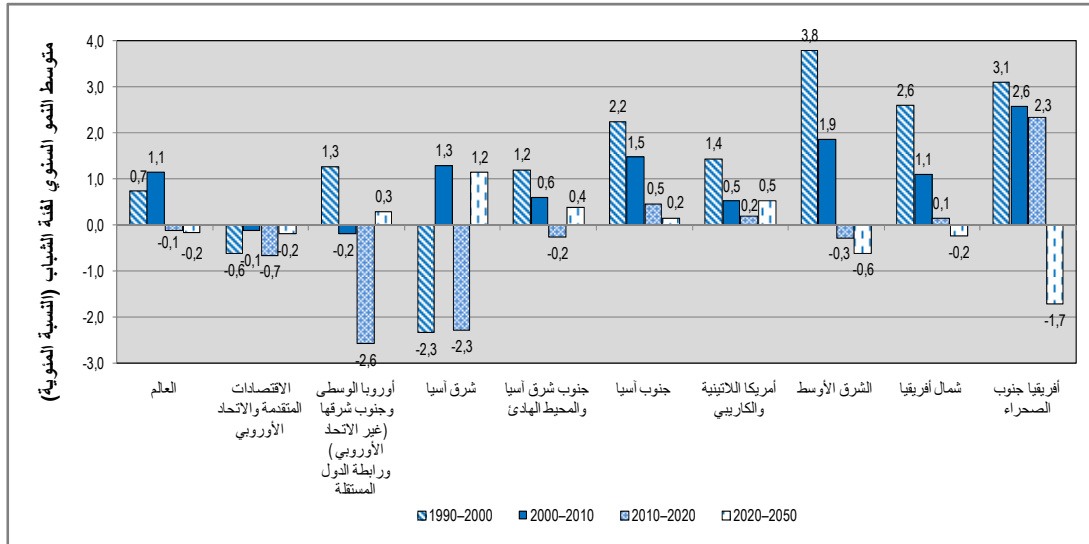
٢٩. وفي جميع الأقاليم (لكن ليس في جميع البلدان) يتراجع نمو فئة الشباب وتراجع نسبة الشباب في مجموع سكان العالم. وهذه إشارة واضحة إلى أن العالم يقترب، على المستوى الكلي، من مرحلة التحول الديمغرافي النهائية، المعروفة في العادة على أنها "تشيخ السكان" (انظر الإطار ١-١).

### الإطار ١-١ مراحل التحول الديمغرافي الثلاث

يشمل التحول الديمغرافي ثلاث مراحل. أولاً، يفضي انخفاض معدلات الوفيات بين الأطفال إلى زيادة نسبة الشباب بين السكان. وثانياً، يفضي تراجع الخصوبة إلى انخفاض نسبة الشباب وارتفاع نسبة الكبار البالغين سن العمل. وأخيراً، يفضي تراجع الوفيات والخصوبة إلى زيادة نسب المسنين - وهي ظاهرة تسمى "تشيخ السكان". وتعتبر زيادة عدد الشباب ضمن فئة السكان البالغين سن العمل خلال مرحلة التحول الثانية زيادة مؤقتة، إذ تدوم في العادة حوالي ٥٠ سنة. ومع ذلك فإنها فترة طويلة بما يكفي لتترتب عنها تبعات هامة بالنسبة إلى البلدان المعنية. ويمكن أن تتيح هذه المرحلة، التي تعتبر "ربحاً ديمغرافياً"، فرصة لتسريع النمو الاقتصادي والتنمية. وخلال المرحلة الثالثة، قد يشكل التشيخ السريع للسكان تحديات خاصة للسياسات العامة، إذ يتعين إجراء تكييفات رئيسية في عدد من المجالات لمعالجة تراجع القوة العاملة وزيادة الطلب على الرعاية الصحية ودعم الشيخوخة.

٣٠. غير أن سرعة هذا التحول، كما هو مبين في الشكل ٢-١، تختلف في أقاليم وبلدان شتى. ويتوقع أن تتراجع فئة الشباب في الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي وأوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا (خارج الاتحاد الأوروبي)، ورابطة الدول المستقلة وشرق آسيا وجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ والشرق الأوسط. وفي المقابل، يتوقع نمو سريع في فئة الشباب في أفريقيا جنوب الصحراء، ونمو معتدل في جنوب آسيا وأمريكا اللاتينية والكاريبية وشمال أفريقيا. وسيواصل نمو فئة الشباب في أفريقيا جنوب الصحراء إلى غاية عام ٢٠٥٠ وما بعد؛ ويتوقع أن يزيد بين عامي ٢٠١٠ و٢٠٥٠ بما يعادل ١٨٢ مليون. ويتوقع أن يزيد عدد الشباب في جنوب آسيا بما يعادل ١٥ مليون بين عامي ٢٠١٠ و٢٠٢٠. وسيواصل نمو فئة الشباب في أمريكا اللاتينية والكاريبية إلى غاية عام ٢٠٢٠، وفي شمال أفريقيا إلى غاية ٢٠٣٥، قبل أن يبدأ في التراجع.

الشكل ٢-١: متوسط النمو السنوي لفئة الشباب، في العالم وحسب الأقاليم، ١٩٩٠-٢٠٥٠



المصدر: United Nations: World Population Prospects, the 2010 Revision database.

#### ٢-١-١ تحويل التحدي الديمغرافي إلى "مكسب" شبابي

٣١. يعتبر السكان الشباب ميزة ثمينة للإبداع والابتكار داخل الاقتصادات والمجتمعات. إلا أن استغلال البلدان لكامل هذه الإمكانيات والاستفادة من "مكسب الشباب"، يتوقف على توظيف الشباب على نحو منتج ودمجهم في المجتمع.

٣٢. وتعيش جل البلدان النامية مرحلة التحول الديمغرافي الثانية وتسجل زيادة في عدد الشباب، إذ سيمثل الشباب أكثر من ٣٠ في المائة من السكان البالغين سن العمل في العقود القليلة القادمة.

٣٣. وفي السياق الحالي، تواجه البلدان النامية ذات الفئات الشبابية الواسعة تحديات متزايدة لاستيعاب الشباب في نظم التعليم وأسواق العمل، وبالتالي لا تستفيد كلياً من المكسب الشبابي. وتبين الأدلة في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية أن زيادة نسبة الشباب في مجموع السكان بما يعادل ١٠ في المائة بين عام ١٩٨٠ وعام ٢٠٠٠ زادت من بطالة الشباب بما يُقدَّر بحوالي ٦ في المائة. وفي إثيوبيا، سجلت أسواق العمل المحلية التي تضم أكبر نسبة من الشباب في مجموع السكان أدنى معدلات لعمالة الشباب، إذ كان الشباب غير المتعلمين هم الأكثر تضرراً.<sup>٢</sup>

٣٤. وتعيش الاقتصادات المتقدمة عموماً مرحلة التحول الديمغرافي الثالثة ويعتبر هيكلها العمري أكبر سناً بكثير من الهيكل العمري للبلدان النامية. ومع ذلك، تظل عمالة الشباب المنتجة عنصراً أساسياً لاستدامة التنمية الاقتصادية، وللتضامن فيما بين الأجيال، ولنظم المعاشات. ورغم أن الشباب يمثلون فئة أصغر في البلدان المتقدمة، فإنهم قد دفعوا، كمجموعة، الثمن باهظاً خلال الأزمة العالمية؛ ويعتبرون، مقارنة بالبالغين، محرومين على نحو خاص عندما يتعلق الأمر بتوقعات استيعابهم في أسواق العمل الكاسدة.

٣٥. ومن منظور ديمغرافي طويل الأجل، تواجه جميع البلدان التحدي المتمثل في تحويل عمالة الشباب إلى مكافأة تنموية. لكن الوقت داهم. والإلحاح المتجدد على إعطاء عمالة الشباب الأولوية في جداول الأعمال السياسية ليس مسألة تلبية طموحات الشباب إلى حياة أفضل فحسب، بل هو أيضاً ضروري لزيادة رفاه المجتمعات عموماً.

## ٢-١ اتجاهات الشباب وأسواق العمل

٣٦. تمثل أزمة عمالة الشباب جانباً رئيسياً من أزمة فرص العمل العالمية. ولا ترتبط خطورتها بمستويات البطالة ومدتها فحسب، وإنما ترتبط على نحو متزايد، كما توحى بذلك الأدلة، بتراجع نوعية فرص العمل المتاحة للشباب. لكن الخشية الكبرى تتمثل في أن أزمة عمالة الشباب، في جميع تجلياتها، ليست مجرد تطور انتقالي مرتبط بتباطؤ النمو الاقتصادي بل في أنها قد تتحول إلى اتجاه هيكلية إن لم تعتمد تغييرات سياسية يعتد بها. ولهذا السبب تكتسب المسألة بُعداً جديداً حاسماً.

### ١-٢-١ تراجع مشاركة القوة العاملة

٣٧. تراجع معدلات مشاركة القوة العاملة الشابة ونسب عمالة الشباب إلى السكان على حد سواء. وعلى الصعيد العالمي، تراجع مشاركة القوة العاملة الشابة من ٥٢,٩ في المائة إلى ٤٨,٧ في المائة بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠١١، مما يعني أن أقل من شاب من أصل اثنين في العالم كان نشطاً في أسواق العمل. وفي عام ٢٠١١، بلغ عدد الشباب العاملين ما يعادل ٥١٦ مليون شاب، أي أنه زاد بما يعادل ١٦ مليون شاب منذ عام ٢٠٠٠، غير أنه نظراً إلى أن نمو فئة الشباب كان أسرع من نمو عمالة الشباب، انخفضت نسبة الشباب العاملين في مجموع السكان الشباب (نسبة عمالة الشباب إلى السكان) من ٤٦,٢ في المائة إلى ٤٢,٦ في المائة بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠١١. وقد يتمثل أحد الأسباب الرئيسية لهذه الاتجاهات في ارتفاع عدد الشباب في نظم التعليم، وهو في حد ذاته أمر مرغوب فيه. لكن إحباط الشباب في بعض الأقاليم أدى دوراً مهماً في نشأة هذه الاتجاهات، وهو ما سنراه لاحقاً.<sup>٣</sup>

### ٢-٢-١ بطالة الشباب تبلغ نسباً غير مسبوقه

٣٨. في عام ٢٠١١، كان أربعة أشخاص من أصل عشرة عاطلين عن العمل إما شابة أو شاباً. وعلى الصعيد العالمي، تضاعف احتمال بطالة الشباب، مقارنة بالبالغين، ثلاث مرات (انظر الشكل ١-٣)، وتضاعف هذا الاحتمال خمس مرات في جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا.<sup>٤</sup>

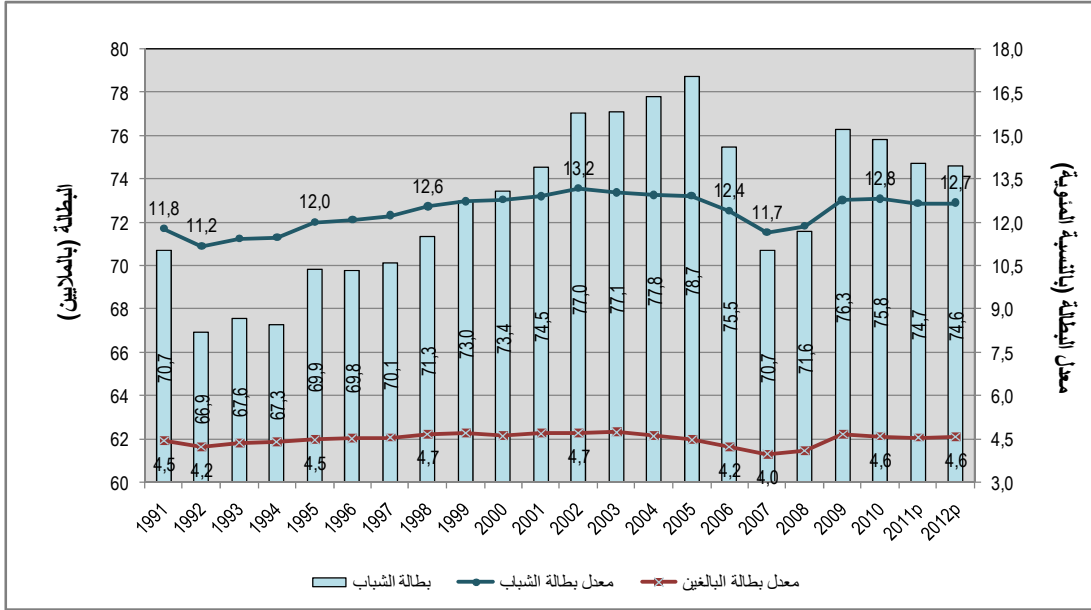
<sup>٢</sup> انظر:

World Bank: *World Development Report 2007: Development and the next generation* (Washington, DC, 2006).

<sup>٣</sup> انظر: ILO: *Global employment trends*؛ مرجع سابق.

<sup>٤</sup> انظر: ILO: *Global employment trends for youth: 2011 update* (Geneva, 2011).

الشكل ٣-١: المعدلات العالمية لبطالة الشباب والبالغين وبطالة الشباب، ١٩٩١-٢٠١٢



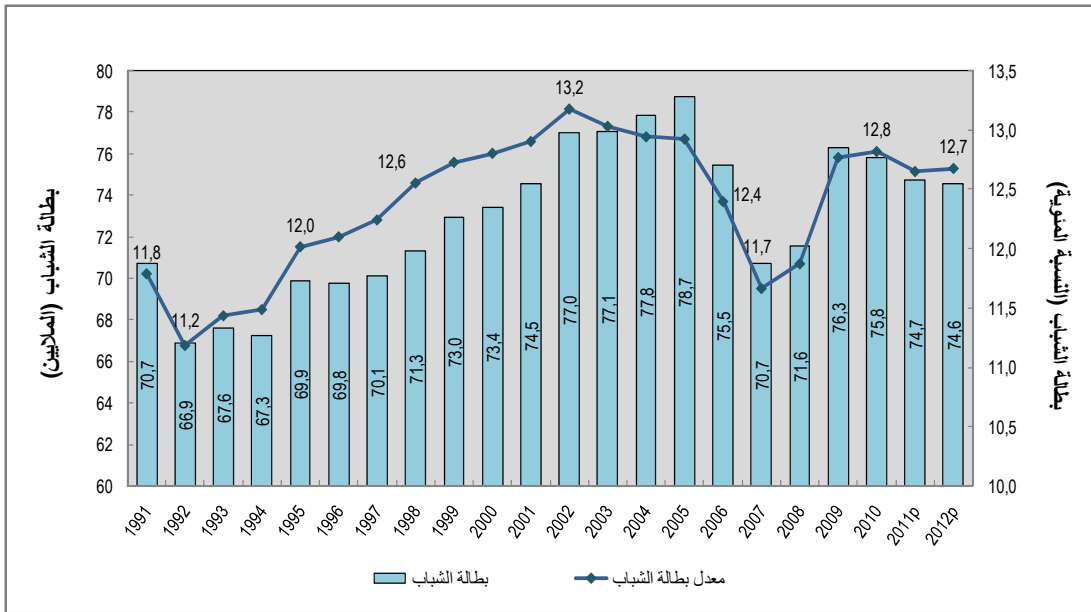
p = توقعات

المصدر: ILO: Trends econometric models: A review of the methodology (Geneva, 2011).

٣٩. وبطالة الشباب ليست ظاهرة جديدة، لكن الجديد يتمثل في نسبها بالغة الارتفاع. ومنذ التسعينات - أي خلال "أزمة ما قبل الأزمة" - ظل معدل بطالة الشباب ثابتاً فوق نسبة ١١ في المائة. وأفضت الأزمة المالية العالمية، وما تبعها من تباطؤ في الانتعاش، إلى تضاعف بطالة الشباب على نحو كبير.

٤٠. و عند بلوغ الأزمة ذروتها في عام ٢٠٠٩، سجل معدل بطالة الشباب في العالم أكبر ارتفاع سنوي على مر التاريخ. فعلى امتداد سنة واحدة، أي من ٢٠٠٨ إلى ٢٠٠٩، ارتفع هذا المعدل من ١١,٩ في المائة إلى ١٢,٨ في المائة، وهو أكبر ارتفاع سنوي خلال العشرين سنة التي تتاح بشأنها تقديرات عالمية، وعكس اتجاه ما قبل الأزمة المتمثل في تراجع بطيء لكن ثابت في بطالة الشباب (انظر الشكل ٤-١).

الشكل ٤-١: بطالة الشباب ومعدل بطالة الشباب في العالم، ١٩٩١-٢٠١٢



p = توقعات

المصدر: ILO: Global employment trends، مرجع سابق.

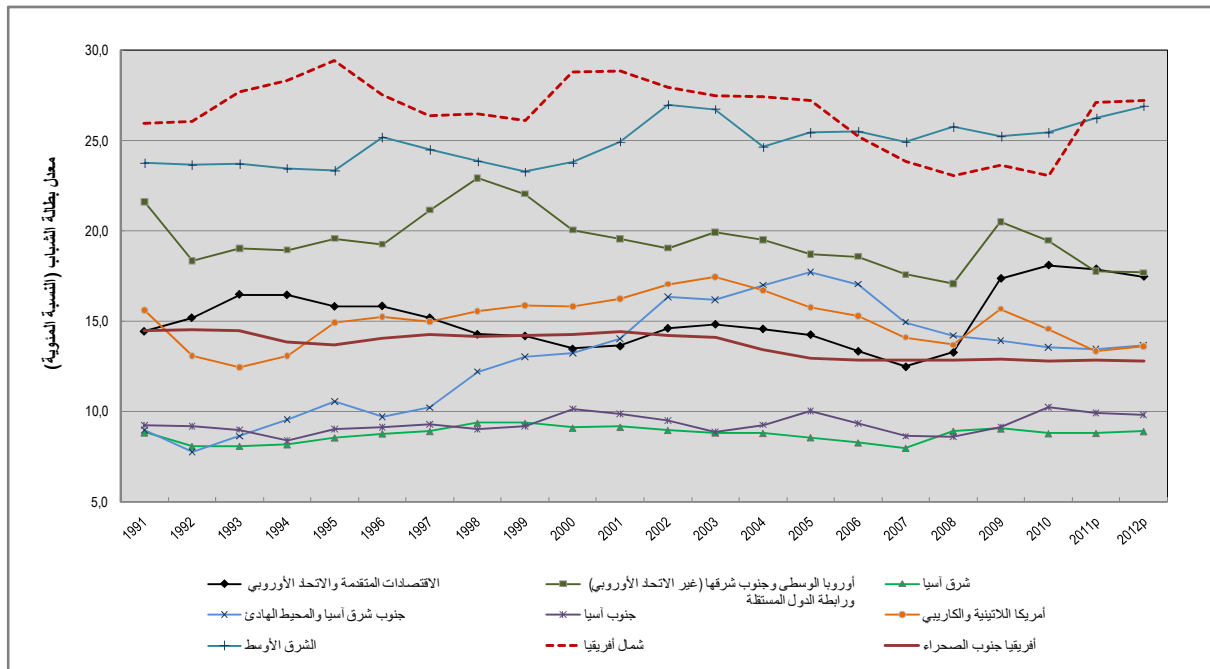
٤١. وبين عام ٢٠٠٧ و عام ٢٠١١، زادت بطالة الشباب بما يعادل ٤ ملايين على الصعيد العالمي. وعلى سبيل المقارنة، زاد عدد الشباب العاطلين عن العمل بمتوسط ٦٠٠٠٠ عاطل في السنة خلال السنوات العشر التي سبقت الأزمة الحالية (١٩٩٧-٢٠٠٧).

٤٢. وأثبتت معدلات بطالة الشباب من جديد أنها أكثر حساسية من معدلات بطالة البالغين إزاء الصدمات الاقتصادية. وبالنسبة إلى الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠، زاد معدل بطالة الشباب العالمي بنسبة ٠,٩ نقطة مئوية، فيما زاد هذا المعدل لدى البالغين بنسبة ٠,٥ نقطة مئوية.

٤٣. وبلغ معدل بطالة الشباب في عام ٢٠١٠ نسبة ١٣,١ في المائة، فيما بلغ معدل بطالة الشبان نسبة ١٢,٦ في المائة (فجوة تعادل ٠,٥ نقطة مئوية - وهي نفس الفجوة بين الجنسين، الملحوظة في عام ٢٠٠٨).

٤٤. ويختلف توقيت وأثر الأزمة الاقتصادية على عمالة الشباب بحسب الإقليم. وسُجّل أقوى أثر على الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي وشرق آسيا والشرق الأوسط خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، بينما بلغ أثر الأزمة على معدلات بطالة الشباب ذروته في باقي الأقاليم خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وفي جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ، تراجع في الواقع معدل بطالة الشباب على المستوى الإقليمي خلال سنوات الأزمة (انظر الشكل ٥-١).

الشكل ٥-١: معدل بطالة الشباب بحسب الإقليم، ١٩٩١-٢٠١٢



p = توقعات

المصدر: ILO: Global employment trends for youth: 2011 update، مرجع سابق.

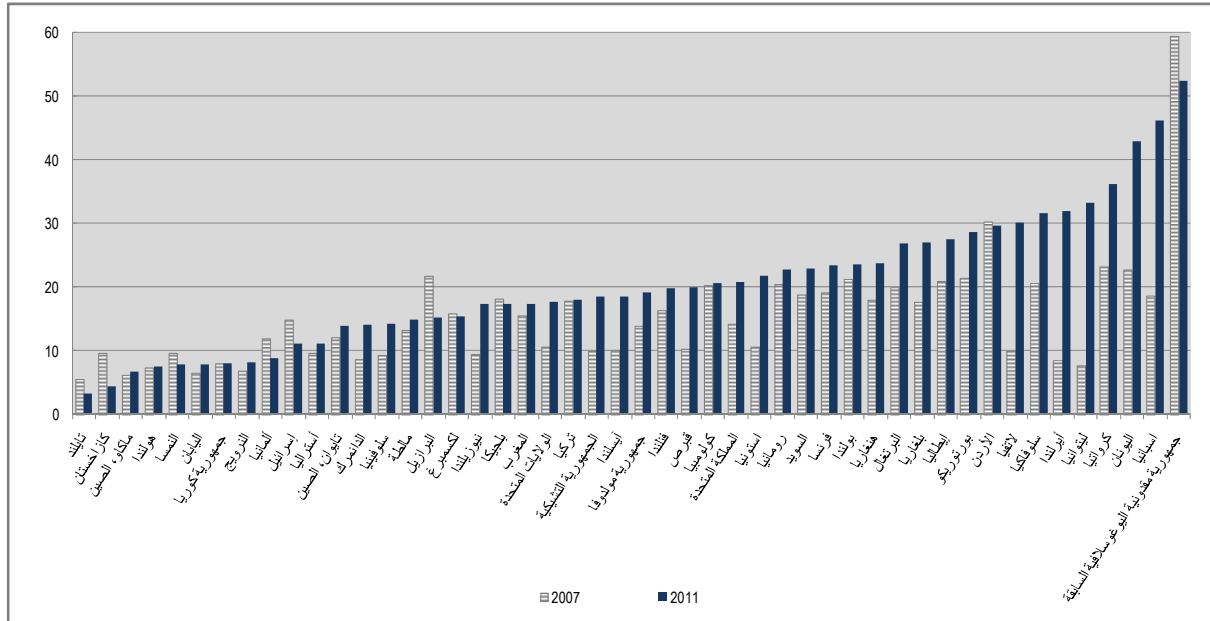
٤٥. وكان الشباب الأكثر تضرراً من الأزمة العالمية في البلدان الصناعية. وزادت معدلات بطالة الشباب بنسبة ٤,١ نقطة مئوية في الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، وبنسبة ٣,٤ نقطة مئوية في أوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا ورابطة الدول المستقلة. وهي أكبر زيادة سنوية سجلتها الأقاليم في معدلات بطالة الشباب على الإطلاق. ويمثل معدل بطالة الشباب البالغ ١٨,١ في المائة في عام ٢٠١٠ في الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي أكبر معدل سجلته المنطقة منذ أن أصبحت التقديرات الإقليمية متاحة في عام ١٩٩١.

٤٦. وفي إسبانيا واليونان، تضاعف معدل بطالة الشباب مرتين بين ٢٠٠٧ و ٢٠١١، ويستقر الآن على التوالي عند نسبة ٤٦ في المائة و ٤٢ في المائة (انظر الشكل ٦-١). وفي أيرلندا، ارتفع المعدل من ٨,٥ إلى ٣١,٩ في المائة خلال الفترة ذاتها. وفي البرتغال وإيطاليا، يتجاوز معدل بطالة الشباب حالياً نسبة ٢٥ في المائة؛ ويتجاوز نسبة ٢٠ في المائة في قبرص وأستونيا وفرنسا وهنغاريا وبولندا ورومانيا والسويد والمملكة المتحدة.

٤٧. والصورة ليست قاتمة كلياً. فبعض البلدان الصناعية مثل النمسا وبلجيكا وألمانيا ولكسمبرغ سجلت تراجعاً في معدل بطالة الشباب رغم الأزمة. ومن بين البلدان النامية القليلة التي تتاح بشأنها بيانات، حققت البرازيل انخفاضاً هائلاً في معدل بطالة الشباب من ٢١,٨ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى ١٥,٢ في المائة في عام ٢٠١١.

٤٨. ورغم هذه الاستثناءات البارزة، تبعث الصورة العامة على القلق إلى حد بالغ. فمن أصل البلدان البالغة ٤٨ بلداً، المبيّنة في الشكل ١-٦، تجاوزت معدلات بطالة الشباب في ٣٣ بلداً نسبة ١٥ في المائة، فيما لم تتجاوز نسبة ١٠ في المائة إلا في ٩ بلدان فقط. ومن المذهل على نحو خاص أن معدلات البطالة تتجاوز نسبة ٢٥ في المائة في ٢٢ بلداً من البلدان الثمانية والأربعين.

الشكل ١-٦: معدلات بطالة الشباب في بلدان مختارة، ٢٠٠٧ و ٢٠١١ (بالنسب المئوية)



المصدر: مكتب العمل الدولي: مؤشرات سوق العمل على الأمد القصير - المصادر الوطنية.

٤٩. وفيما يتعلق بالاتجاهات الإقليمية قبل الأزمة المالية العالمية وبعدها، كانت بطالة الشباب وتظل الأعلى على مر التاريخ في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ثم رابطة الدول المستقلة وبلدان أوروبا الشرقية والوسطى (خارج الاتحاد الأوروبي) (انظر الشكل ١-٥).

### ٣-٢-١ وظائف أقل جودة للشباب: فقر العاملين والأجور المتدنية والسمة غير المنظمة

#### الشباب وفقير العاملين

٥٠. ينبغي التأكيد على أن بطالة الشباب ما هي إلا غيض من فيض وأن حالة انعدام الأمن والاستضعاف التي يعيشها الكثير من الشباب الذين يقومون بأحد أشكال العمل، هي جزء لا يتجزأ من أزمة بطالة الشباب. ويعاني الشباب على نحو مفرط من مشاكل العجز في العمل اللائق والوظائف متدنية الجودة، التي تقاس بفقر العاملين وتدني الأجور و/أو وضع العمالة، بما في ذلك انتشار السمة غير المنظمة. وفي الاقتصادات النامية، حيث يعيش ٩٠ في المائة من الشباب، لا يمكن لمعظم الشباب البقاء على قيد الحياة من دون عمل. والعمال الشباب في هذه البلدان معرضون على نحو خاص للبطالة الجزئية والفقر. وتبين الأدلة أن الشباب مرشحون أكثر من البالغين لأن يكونوا ضمن الفقراء العاملين. وتقيد آخر تقديرات منظمة العمل الدولية بشأن فقر العاملين أن الشباب يمثلون نسبة واسعة إلى حد مفرط من الفقراء العاملين في العالم (انظر الشكل ١-٧). وفي البلدان البالغة ٥٢ بلداً، التي تتاح بشأنها معلومات، يمثل الشباب نسبة ٢٣,٥ في المائة من مجموع الفقراء العاملين، و١٨,٦ في

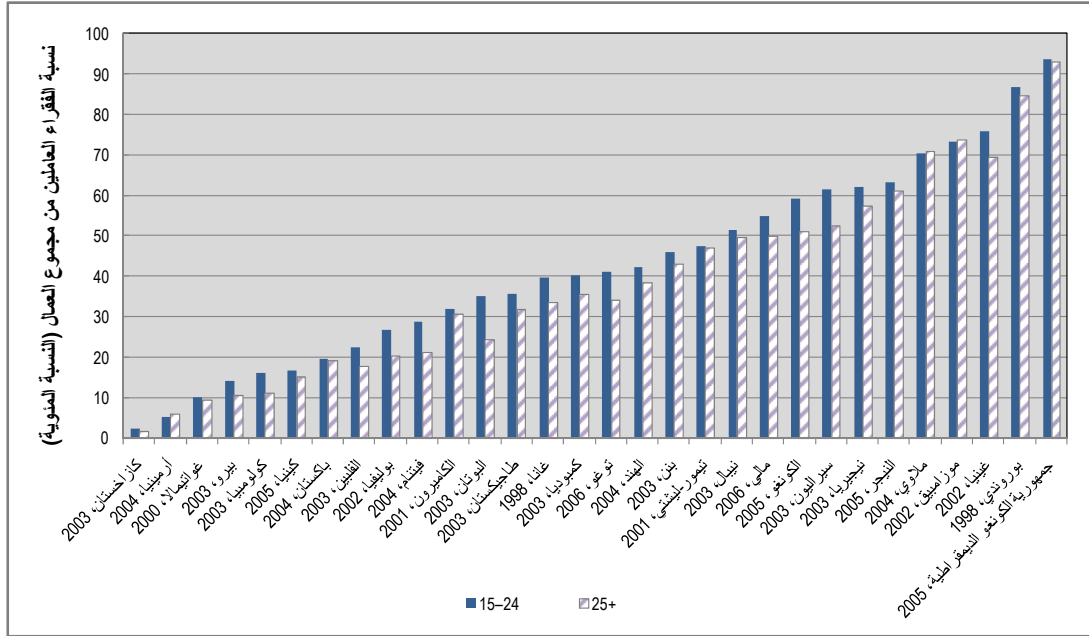
° البلدان التي تتاح بشأنها بيانات فصلية بشأن البطالة.



المائة فقط من العمال غير الفقراء<sup>٦</sup> ويعكس ارتفاع معدلات مشاركة الفقراء الشباب العاملين في القوى العاملة، ومعظمهم يعمل في القطاع الزراعي، الفرص الضائعة على العديد من الشباب الذين لولا ذلك لكانوا ذهبوا إلى المدارس أو حصلوا المهارات أو التعليم مما قد يزيد من إنتاجيتهم ودخلهم في المستقبل (انظر الشكل ٨-١).

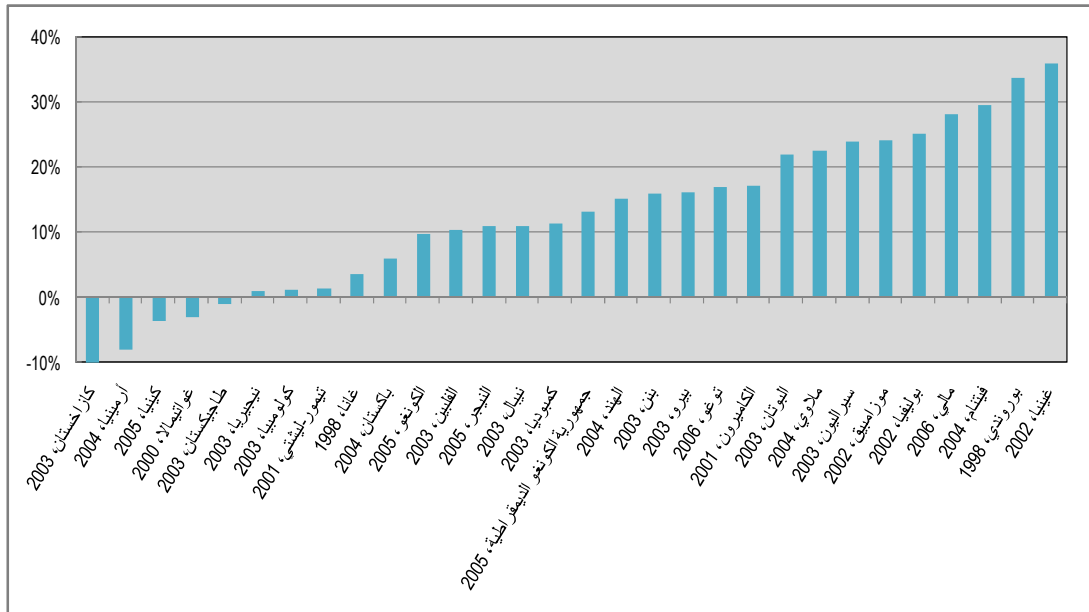
والكثير من الفقراء العاملين الشباب يفتقرون إلى مستوى تعليم ابتدائي.

الشكل ٧-١: تقديرات فقر العاملين، فنتا الشباب والبالغين، في بلدان مختارة



المصدر: ILO: Key Indicators of the Labour Market, seventh edition، مرجع سابق.

الشكل ٨-١: الفارق في معدلات المشاركة في القوة العاملة بين الشباب الفقراء العاملين (أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم) والشباب العاملين (فوق دولارين في اليوم)، في بلدان مختارة



المصدر: ILO: Key Indicators of the Labour Market, seventh edition، مرجع سابق.

<sup>٦</sup> انظر: ILO: Key Indicators of the Labour Market, seventh edition (Geneva, 2011).

## الشباب في العمل متدني الأجر

٥١. يوجد الشباب على نحو مفرط في العمل متدني الأجر، أي العمل الذي يقل أجره عن ثلثي الأجر الوسيط. وفي البرازيل في عام ٢٠٠٩ مثلاً، بلغت نسبة العمال المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة في العمل متدني الأجر ما يعادل ٣٠,٥ في المائة، بينما بلغت في المقابل نسبة العمال المتراوحة أعمارهم بين ٢٥ و ٤٩ سنة ما يعادل ١٨,٥ في المائة. وبالمثل، بلغت نسبة الشباب في الوظائف متدنية الأجر في الفلبين (٢٠٠٨) وجنوب أفريقيا (٢٠٠٧) على التوالي ما يعادل ٢٨,٨ في المائة و ٤١,٢ في المائة، بينما بلغت في المقابل نسبة جميع العمال ما يعادل ١٤,٦ في المائة و ٣٢,٥ في المائة.<sup>٧</sup>

٥٢. وأبرزت بيانات الأجور من بلدان مختارة من الاتحاد الأوروبي ومن الولايات المتحدة، أن احتمال وجود الشابات والشبان في وظائف متدنية الأجر أكبر من المتوسط الوطني الإجمالي بما يتراوح بين ٢,٥ ضعفين و ٥,٨ ضعفاً. وفي كل البلدان التي خضعت للاستعراض، باستثناء بلد واحد، مثل العمال الشباب أكثر من ٥٠ في المائة من العمال الذين يتقاضون أجوراً متدنية.<sup>٨</sup>

٥٣. وتؤكد البيانات المتعلقة بالعمال الذين يتقاضون الحد الأدنى للأجر، التمثيل المفرط للعمال الشباب في العمل متدني الأجر. وعلى سبيل المثال، شكل العمال الشباب في الولايات المتحدة ٢٠ في المائة فقط من جميع العمال الذين يتقاضون الأجر بحسب ساعات العمل، وشكلوا حوالي نصف العمال الذين يتقاضون الحد الأدنى للأجر أو أقل. وفي أمريكا اللاتينية، غالباً ما تفوق نسبة العمال المتراوحة أعمارهم بين ١٦ و ١٩ سنة الذي يتقاضون الحد الأدنى للأجر، نسبتهم من مجموع السكان العاملين بما يتراوح بين ١,٥ ضعفاً و ٢ ضعفين.<sup>٩</sup>

## الشباب في الاقتصاد غير المنظم

٥٤. حيثما توجد بيانات بحسب العمر بشأن السمة غير المنظمة، فإنها تؤكد انتشار السمة غير المنظمة بين العمال الشباب أكثر من انتشارها بين البالغين، كما يبين الشكل ١-٩ المتعلق ببلدان مختارة تنتمي إلى أقاليم مختلفة. وانتشار السمة غير المنظمة بين العمال الشباب في الأرجنتين أمر مذهل للغاية، إذ يتجاوز عدد العمال الشباب عدد العمال البالغين في الاقتصاد غير المنظم بمعدل يناهز شابيين لكل شخص بالغ. والسمة غير المنظمة كبيرة كذلك في البرازيل والأرجنتين والمكسيك وتركيا.

٥٥. وفي عام ٢٠٠٩، كانت نسبة العمالة غير المنظمة في صفوف الشباب المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ١٩ سنة في شيلي وكولومبيا واکوادور والمكسيك وبنما وبيرو، أكبر من نسبتها في صفوف البالغين بما يفوق ٣٠ نقطة مئوية. وفي هذه البلدان، بلغ المعدل المتوسط للسمة غير المنظمة بالنسبة إلى فئة الشباب نسبة ٨٢,٤ في المائة فيما بلغ نسبة ٥٠,٢ في المائة بالنسبة إلى العمال البالغين.<sup>١٠</sup>

٥٦. وتقدم الدراسات المنجزة أخيراً بشأن السمة غير المنظمة في أمريكا اللاتينية والكاريبية تحليلاً قيماً للعمالة غير المنظمة كدالة ذات متغيرات عديدة، بما فيها السن. وتؤكد هذه الدراسات أن احتمال العمل في الاقتصاد غير المنظم مترابط سلبياً بالعمر - فبقدر ما يكون الشخص العامل شاباً بقدر ما يزيد احتمال عمله في القطاع غير المنظم.<sup>١١</sup>

٥٧. وإذا كان الشباب يعملون في الاقتصاد غير المنظم فلأن القطاع الحديث والجزء المنظم من الاقتصاد غير قادرين على توفير فرص كافية من العمالة المنظمة. ولأن البيئة الاجتماعية الاقتصادية غير مؤاتية وشبكات

<sup>٧</sup> انظر: ILO: *Global wage report 2010/11* (Geneva, 2010).

<sup>٨</sup> انظر:

D. Grimshaw: *Decent pay for young people: Assessing the challenge before and during the crisis*, Employment Working Paper (Geneva, ILO, forthcoming).

<sup>٩</sup> المرجع نفسه.

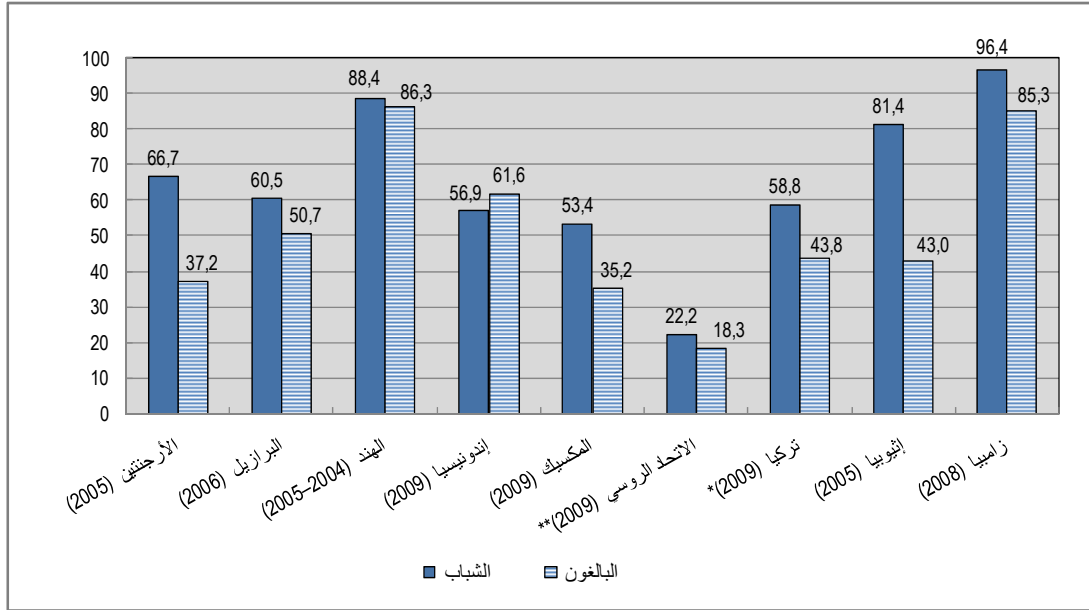
<sup>١٠</sup> انظر: ILO: *Panorama laboral 2009: América Latina y el Caribe* (Lima, 2009).

<sup>١١</sup> انظر:

L. Gasparini and L. Tornarolli: *Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and trends from household survey microdata*, Working Paper No. 46 (La Plata, Universidad Nacional de la Plata, 2007); OECD: *Employment Outlook 2008* (Paris, 2008); and J.G. Reis, D. Angel-Urdinola and C. Quijada Torres: *Informality in Turkey: Size, trends, determinants and consequences*, Background paper for World Bank Country Economic Memorandum (CEM) – Informality: Causes, Consequences, Policies (Washington, DC, 2009).

الأمان منعقدة يصبح العمل ضرورة للكثير من الشباب الذين يكسبون عيشهم من الاقتصاد غير المنظم. وأفضت الأزمة المالية أيضاً إلى زيادة العمالة في الاقتصاد غير المنظم "المتزايد الاكتظاظ" في البلدان النامية.<sup>١٢</sup>

الشكل ٩-١: النسبة المئوية للعمال الشباب والبالغين في الاقتصاد غير المنظم في بلدان مختارة



\* تشير نسبة البالغين إلى مجموع السكان. \*\* تشير نسبة البالغين إلى السكان المتراوحة أعمارهم بين ٣٠ و ٥٩ سنة، فيما تشير نسبة الشباب إلى السكان المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٩ سنة. المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية.

٥٨. وفي أوروبا، تمثل نسبة الشباب في الاقتصاد غير المنظم حوالي ١٧ في المائة مقارنة بالعمال البالغين (المتراوحة أعمارهم بين ٢٥ و ٥٤ سنة) الذين تبلغ نسبتهم ٧ في المائة.<sup>١٣</sup> وبين تحليل أجري مؤخراً بشأن السمة غير المنظمة في صفوف الشباب الذين يعيشون في بلدان مختارة من أوروبا الشرقية أتاحت بشأنها تقديرات رقمية، أن ثلث مجموع عمالة الشباب كان يوجد في الاقتصاد غير المنظم.<sup>١٤</sup>

٥٩. وفي العديد من بلدان القارة الأفريقية، يعتبر الاقتصاد غير المنظم المزود الرئيسي للشباب بالوظائف. وعلى سبيل المثال، يعمل في القطاع غير المنظم ٩٦,٢ في المائة من العمال الشباب في جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ و٨٨,٦ في المائة في الكاميرون.<sup>١٥</sup> وفي زامبيا، يعمل ٩٩ في المائة على الأقل من المراهقين العاملين في الاقتصاد غير المنظم.<sup>١٦</sup>

<sup>١٢</sup> انظر:

ILO: *Including the informal economy in the recovery measures*, Global Jobs Pact Policy Briefs No.3 (Geneva, undated).

<sup>١٣</sup> انظر:

M. Hazans: *Informal workers across Europe: Evidence from 30 countries*, IZA Discussion Paper 5871 (Bonn, IZA, 2011).

<sup>١٤</sup> انظر:

ILO: *Youth employment in Eastern Europe: Crisis within the crisis*, Background paper for the Informal Meeting of Ministers of Labour and Social Affairs during the 100th Session of the International Labour Conference (Geneva, 2011).

<sup>١٥</sup> انظر:

Développement Institutions & Analyses de Long Terme: *Youth and labour markets in Africa: A critical review of literature* (Paris, 2007).

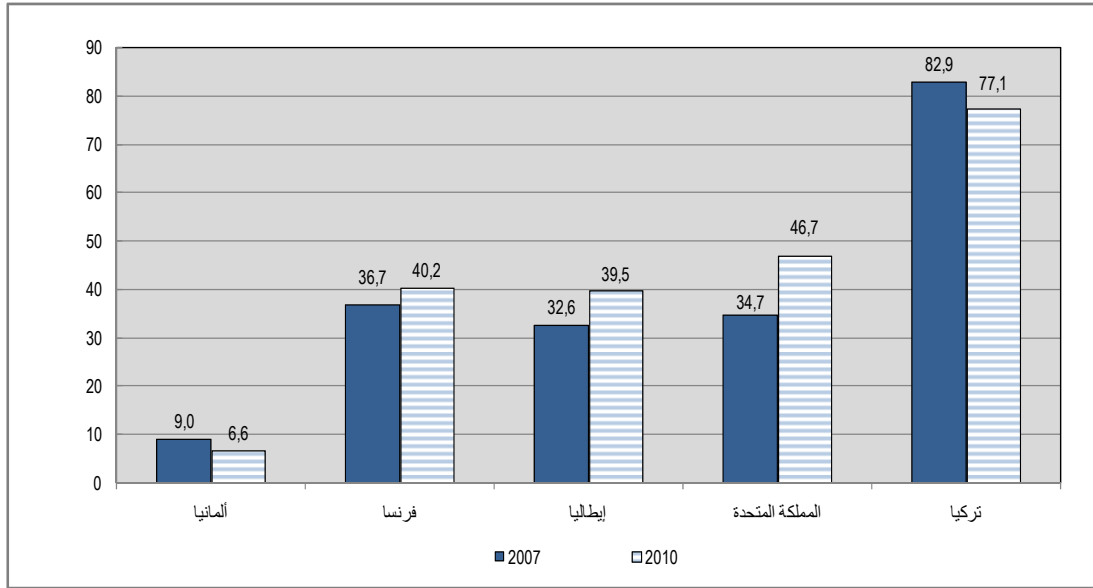
<sup>١٦</sup> انظر:

M. Garcia and J. Fares (eds.): *Youth in Africa's labor market* (Washington, DC, The World Bank, 2008); Zambian Central Statistical Office: *Labour force survey report 2008* (Lusaka, Zambian Central Statistical Office, Labour Statistics Branch, 2008).

## وظائف متدنية الجودة للشباب

٦٠. إن تدهور نوعية الوظائف المتاحة للعمال الشباب يظهر جلياً أيضاً في التوسع التدريجي للعمالة المؤقتة، وفي العقود القصيرة المحددة زمنياً التي أبلغت عنها بلدان عديدة في السنوات الأخيرة. ويبقى السؤال المطروح هو ما إذا كانت هذه الأشكال من الوظائف تشكل توطئة نحو عمالة دائمة أم أنها فخ يعرض العمال الشباب لدوامه العمل المؤقت الذي تتخلله فترات بطالة. وفي بعض بلدان الاتحاد الأوروبي مثلاً، ظلت أعداد كبيرة من العمال الشباب في وظائف مؤقتة خمس سنوات بعد مغادرة المدرسة.<sup>١٧</sup> ويبين الشكل ١-١٠ المتعلق ببعض البلدان الأوروبية زيادة نسبة الشباب الذين يعملون بعقود مؤقتة ولم يتمكنوا من إيجاد وظائف دائمة.

الشكل ١-١٠: نسبة العمال المؤقتين الشباب الذين لم يتمكنوا من إيجاد وظائف دائمة في بلدان أوروبية مختارة، ٢٠٠٧ و٢٠١٠ (بالنسب المئوية)



المصدر: مكتب العمل الدولي، استناداً إلى قاعدة بيانات EUROSTAT.

## ٤-٢-١ التحديات الجديدة في انتقال الشباب إلى العمل اللائق

٦١. إن الصعوبات التي يواجهها الشباب في الانتقال من المدرسة إلى العمل غالباً ما تحددها المؤشرات التالية: التغيرات في معدل بطالة الشباب مع مرور الوقت؛ معدل بطالة الشباب مقارنة بمعدل بطالة البالغين؛ انتشار البطالة طويلة الأجل في صفوف الشباب؛ نسبة الشباب غير الملتحقين بالتعليم أو بالعمالة أو بالتدريب؛ الوقت المستغرق في الحصول على أول وظيفة؛ مدة الانتقال إلى وظيفة "عادية" بعد مغادرة المدرسة أو بعد تجربة عمل أولى.

٦٢. ويبدو أن الدراسات الاستقصائية الأخيرة للانتقال من المدرسة إلى العمل تشير إلى زيادة الصعوبات وتدهور موازٍ في جميع المؤشرات أنفة الذكر أو في جملها.

٦٣. ومن المعروف تماماً أن الانتقال من المدرسة إلى العمل يشمل فترة بطالة عارضة تتزامن مع بدء الشباب في البحث عن عمل. ولا تكون الطموحات وحوافز العمل واضحة بعد في هذه المرحلة من الحياة. ومن العادي الخضوع لفترة تجريبية في وظائف وأسواق عمل مختلفة. ويمكن للشباب القيام بذلك لأن التزاماتهم المالية قليلة ويمكنهم التعويل على دعم الآباء، كما يمكنهم، رهنأ بما قد يملكونه من دخل احتياطي، قبول بعض الوظائف المعروضة على أمل إيجاد وظيفة "أفضل" في المستقبل القريب.

٦٤. وتوجد عوامل أخرى تزيد من الصعوبات التي تواجه الشباب في إيجاد عمل. فهم أقل نجاعة من البالغين المجربين في البحث عن عمل. كما أن الشركات قد تتوانى عن توظيف شاب لاقتناره إلى تجربة العمل. وهكذا،

<sup>١٧</sup> انظر: قاعدة البيانات الأوروبية EUROSTAT.

غالباً ما يقع الشباب في "فخ التجربة" عندما لا تكون لديهم تجربة عمل يشيرون إليها في طلباتهم من أجل الحصول على عمل، لا لشيء سوى لأنهم كانوا غير قادرين على الحصول على عمل لأول وهلة.

٦٥. ويتمثل عامل آخر يساهم في ارتفاع البطالة في صفوف الشباب في أنهم مرشحون، حتى بعد الحصول على عمل، لأن يسرحوا قبل العمال البالغين عندما تقع عمليات استغناء عن العمال الفائضين. وقيمتهم العملية ضعيفة لأنه لم يتح لهم ما يكفي من الوقت لاكتساب الرأسمال البشري الخاص بالشركة. كما أنهم أقل كلفة عند التسريح نظراً إلى أن مكافآت الاستغناء غالباً ما تمنح بحسب الخبرة، وقد تكون لديهم عقود عمل أقل أمناً. ويبدو أن الأزمة المالية عززت نمط "آخر من يُوظف" - "أول من يُسرح" فيما يتعلق بالشباب، ومعدل تأرجحهم بين العمالة والبطالة في معظم البلدان أكبر مقارنة بمعدل البالغين.

٦٦. ومع أن العوامل آنفة الذكر تساعد على تفسير سبب الارتفاع العادي في معدلات البطالة لدى الشباب مقارنة بالبالغين، فإن الفوارق الجديدة في معدلات البطالة تبلغ ثلاثة إلى خمسة أضعاف، وهي أكبر بكثير من مستويات البطالة العارضة التي كانت سائدة حتى الآن.

٦٧. ولا توجد مدة معترف بها عالمياً لمتوسط فترة الانتقال، لكن دراسة استقصائية أجريت في مصر أوحى أن هذه الفترة في تزايد وأن النتيجة النهائية أقل أمناً. وفي إندونيسيا، ارتفعت المدة المتوسطة التي يقضيها الشباب العاطلون عن العمل في البحث عن عمل من ٦,٩ أشهر في عام ٢٠٠١ إلى ١٤,٧ شهراً في عام ٢٠٠٩. وخلال الفترة ذاتها ارتفعت نسبة البطالة طويلة الأجل في مجموع بطالة الشباب من ٤١,٦ في المائة في عام ٢٠٠١ إلى ٦٢,١ في المائة في عام ٢٠٠٩.<sup>١٨</sup>

٦٨. وفي ٣٤ بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، اتجهت في المتوسط مؤشرات عديدة نحو التدهور بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠١٠ (انظر الجدول ١-١). وسُجّلت زيادة في معدل بطالة الشباب وانتشار البطالة طويلة الأجل والعمل المؤقت والعمل بعض الوقت. والمؤشر الوحيد الذي شهد تحسناً طفيفاً على امتداد العقد هو معدل انتشار غير الملحقين بالتعليم ولا بالعمل ولا بالتدريب، الذي تراجع قليلاً. لكن هذا المعدل، حسب منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ارتفع من جديد في الربع الثاني من عام ٢٠١٠ إلى ١٢,٥ في المائة بعد أن كان يبلغ ١٠,٨ في المائة في عام ٢٠٠٨.<sup>١٩</sup>

الجدول ١-١: لوحة المتوسط في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يتعلق بالشباب المترابحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة، ٢٠٠٠ و ٢٠١٠

٢٠١٠	٢٠٠٠	
18.9	14.6	معدل البطالة (النسبة المئوية)
22.6	20.1	معدل انتشار البطالة طويلة الأجل (النسبة المئوية من الفئة العمرية)
38.0	31.0	معدل انتشار العمل المؤقت (النسبة المئوية من العمالة)
27.8	19.9	معدل انتشار العمل بعض الوقت (النسبة المئوية من العمالة)
10.9	13.4	معدل غير الملحقين بالتعليم أو بالعمل أو بالتدريب (النسبة المئوية من الفئة العمرية)

المصدر: OECD project on Jobs for Youth ([www.oecd.org/employment/youth](http://www.oecd.org/employment/youth))، متوسط غير مرجح بالنسبة إلى ٣٤ بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٦٩. وتتميز أزمة عمالة الشباب الجديدة باتجاهين ناشئين آخرين هما: زيادة عدد الشباب "المحبطين" والبطالة في صفوف خريجي الجامعات.

٧٠. ويقترن مصطلح الإحباط بالشباب غير الملحقين بالتعليم ولا بالعمل، ويساعد على شرح السبب الكامن وراء الانسلاخ عن سوق العمل والمجتمع وعواقب ذلك. وثمة أدلة على زيادة الإحباط في بلدان عديدة، حيث حدثت البطالة المترابطة ببعض الشباب إلى ترك البحث عن العمل كلياً.

<sup>١٨</sup> التقديرات الأولية التي استقتها منظمة العمل الدولية من قاعدة بيانات SAKERNAS، ١٩٩٦-٢٠٠٩.

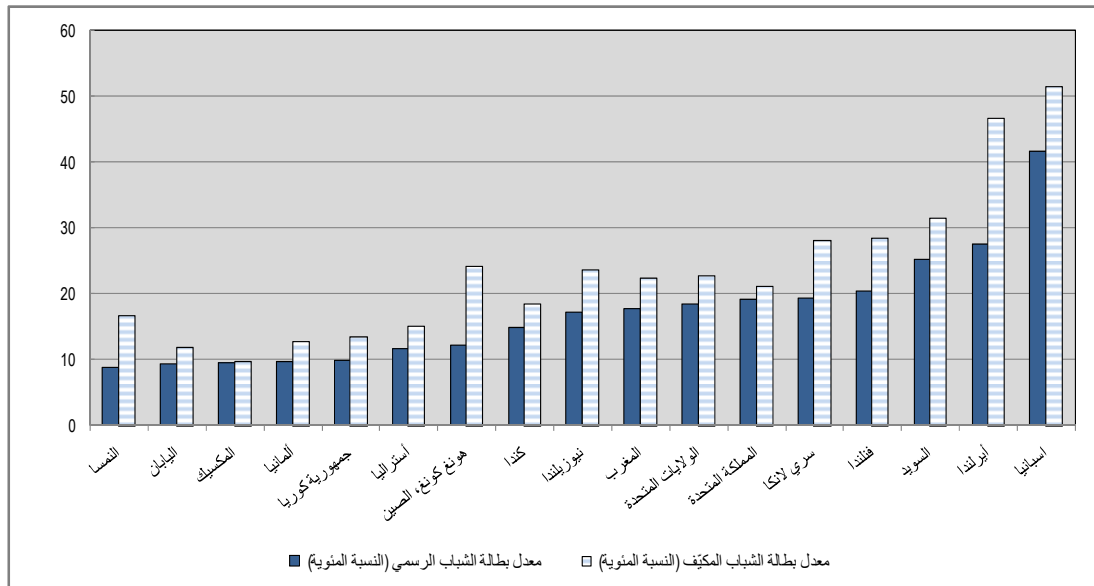
<sup>١٩</sup> انظر: OECD: *Off to a good start? Jobs for youth* (Paris, 2010).

٧١. وفي العالم برمته، كان عدد الشباب في القوة العاملة في عام ٢٠١١ أقل بحوالي ٦,٤ ملايين مما أفادته التوقعات المستندة إلى الاتجاهات (السابقة للأزمة) التاريخية طويلة الأجل، وهو ما يشير إلى اشتداد الإحباط بين الشباب خلال فترة الأزمة العالمية.<sup>٢٠</sup>

٧٢. وفي الاتحاد الأوروبي، بلغ عدد الأشخاص المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٥ غير الملتحقين بالتعليم ولا بالعمل ولا بالتدريب حوالي ٧,٥ ملايين شخص. ويمثل ذلك زيادة من ١٠,٨ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى ١٢,٨ في المائة في عام ٢٠١٠ بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي ككل.<sup>٢١</sup> وحسب أحد التقديرات فإن تكلفة البطالة والتعطّل في صفوف الشباب بلغت عام ٢٠٠٨ في ٢١ دولة عضواً تتاح بشأنها بيانات ما يعادل ١,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.<sup>٢٢</sup>

٧٣. وفي أيرلندا، بلغ معدل بطالة الشباب في عام ٢٠١٠ نسبة مخيفة بلغت ٢٧,٥ في المائة، وهو ارتفاع شديد مقارنة بنسبة ٨,٥ في المائة المسجلة في عام ٢٠٠٧. ومع ذلك لا تظهر هذه الزيادة المخيفة حجم المشكلة الحقيقي، وهو: التراجع الحاد في مشاركة الشباب في البلد إبان الأزمة، وثمة هوة سحيقة بين حجم القوة العاملة الشابة الحالية وحجمها الذي يمكن توقعه استناداً إلى اتجاهات ما قبل الأزمة. وهذا يعني أن الكثير من الشباب إما "يتخفون" في نظام التعليم بدلاً من مواجهة البحث عن عمل وإما يتكاسلون في بيوتهم في انتظار أن تتحسن التوقعات قبل مباشرة عملية بحث نشطة عن عمل. ولو كان هؤلاء الشباب يبحثون عن عمل، فإن ١٩,٣ نقطة مئوية كانت ستضاف إلى معدل بطالة الشباب. وفي إسبانيا، تعادل الهوة نسبة ٩,٩ نقطة مئوية إضافية، فيما تعادل في جمهورية كوريا نسبة ٣,٦ نقطة مئوية. وفي النمسا، وهونغ كونغ، الصين، يمكن أن يبلغ معدل بطالة الشباب ضعف المعدل الرسمي في حال ولوج هذا العدد الإضافي من الشباب غير النشطين سوق العمل (انظر الشكل ١-١١). وفي الاتحاد الأوروبي، كان شاب من أصل ستة غير ملتحق بالتعليم ولا بالعمل في عام ٢٠١١.<sup>٢٣</sup>

#### الشكل ١-١١: معدلات بطالة الشباب الرسمية والمعدلات المكيفة التي تمثل مشاركة القوة العاملة المنخفضة، ٢٠١٠ (بالنسب المئوية)



المصدر: ILO: *Global employment trends for youth*، مرجع سابق.

<sup>٢٠</sup> انظر: ILO: *Global employment trends 2012*، مرجع سابق.

<sup>٢١</sup> قاعدة بيانات EUROSTAT.

<sup>٢٢</sup> انظر:

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound): *The social impact of the crisis*, Background paper (Dublin, 2011).

<sup>٢٣</sup> انظر: ILO: *Global employment trends for youth: 2011 update*، مرجع سابق.

٧٤. وفي إندونيسيا، ارتفع معدل الأشخاص المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة غير الملتحقين بالتعليم ولا بالعمل ولا بالتدريب من ٢٧,١ في المائة في عام ١٩٩٦ إلى حد أقصى بلغ ٣١,٩ في المائة في عام ٢٠٠٥، قبل أن ينخفض في آب/ أغسطس ٢٠٠٩ إلى ٢٧,٦ في المائة. وبالتالي، فإن هذا المعدل قد ساء على امتداد عشر سنوات ونيف، ورغم التحسنات الأخيرة فإنه ظل أعلى مما كان عليه في عام ١٩٩٦.<sup>٢٤</sup> وفي البرازيل وجمهورية تنزانيا المتحدة تراجع بالأحرى معدل غير الملتحقين بالتعليم ولا بالعمل ولا بالتدريب خلال الفترة التي كانت قيد البحث: إذ تراجع من ٢١,١ في المائة في عام ١٩٩٢ إلى ١٨,٨ في المائة في عام ٢٠٠٧ (البرازيل) ومن ١٧,٦ في المائة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١ إلى ١٣,٤ في المائة في عام ٢٠٠٦ (جمهورية تنزانيا المتحدة).<sup>٢٥</sup>

٧٥. ولا توجد دائماً معلومات مفصلة عن أسباب الانسلاخ عن سوق العمل. ولا يشكل الشباب المعنيون فئة متناغمة. وتضم هذه الفئة الشباب الذين عزفوا عن البحث عن عمل بسبب انخفاض توقعات إيجاد عمل خلال فترة الكساد الناجمة عن الأزمة المالية العالمية، والشباب الذين يعتبرون، على غرار الكثير من خريجي الجامعات، أن الوظائف المتاحة متدنية النوعية ولا ترقى إلى مهاراتهم وطموحاتهم. لكن الفئة تضم في معظمها المتسربين من المدارس، والشباب المنتمين إلى أسر ومشارب اجتماعية واقتصادية فقيرة ومختلفة مما يقلل من فرصهم في العمل والإدماج، والشباب المعرضين منذ حداثة سنهم إلى ثقافة العصابات وإلى المخدرات.

٧٦. ومهما كانت الأسباب، تعد عواقب "الانسلاخ" أو "الاغتراب" وخيمة بما يكفي لإيلاء تركيز خاص على هذه الفئة.

٧٧. وتمثل بطالة الشباب المتعلم، وبخاصة بطالة خريجي مؤسسات التعليم العالي، اتجاهاً آخر ذا تحديات قيد النشأة في بلدان وأقاليم مختلفة. وهو يثير القلق لأنه نتيجة سلبية: فهي تتناقض مع الافتراض والأدلة بأن التعليم العالي والتدريب يزيدان من إنتاجية الشباب وقابليتهم للاستخدام. وهي نتيجة مسرفة وقد تشكل من الناحية الاجتماعية والسياسية مصدراً للاضطرابات. فهي مسرفة نظراً لارتفاع تكلفة الاستثمار في التعليم العالي (الأموال المنفقة على نحو مباشر أو غير مباشر) وغياب العائدات الاجتماعية من الخريجين العاطلين عن العمل. وقد تشكل مصدراً للاضطرابات أيضاً لأنه من المنظور الشخصي للخريجين العاطلين عن العمل ثمة شعور جامح ومفهوم بالإحباط والضعف نتيجة عدم الحصول على المكافآت الموعود بها لقاء جهودهم وتضحياتهم. وتختلف الأسباب المقدمة بشأن بطالة المتعلمين بين ما يلي: فهل هي بسبب تدهور نوعية التعليم العالمي وتراجع قيمة الشهادات المحصل عليها؟ أم بسبب "عدم توافق المهارات والطلب" وعدم قابلية المهارات المكتسبة للتسويق؟ أم هي، كما تعتقد الأغلبية، بسبب أنماط النمو التي لا تولد أشكال الوظائف الجيدة التي تتوافق مع المهارات العالية المكتسبة أو تستجيب لطموحات الشباب. ومهما كان السبب، فإن الإحباطات السياسية والضعف هائلة، كما تبرز ذلك ثورات "الربيع العربي". وفي العديد من البلدان، كانت هذه الإحباطات وراء هجرة الشباب ذوي المهارات العالية، وما أعقبها من "هجرة الأدمغة" في اقتصادات المنشأ النامية والناشئة.

### ٣-١ زيادة الاستقطاب واتساع أوجه الحرمان لدى الشباب

٧٨. تتعزز أوجه الحرمان النسبية للشباب مقارنة بالبالغين فيما يتعلق بالعمالة بسبب الطابع غير المتجانس لفئة الشباب. فهي تتشكل على غرار باقي الفئات العمرية، من أفراد لهم سمات واحتياجات ومواطن ضعف خاصة بهم؛ ولهذا السبب ينبغي ألا ينظر إلى الشباب على أنهم فئة متجانسة من منطلق السن فقط. ويوجد من بينهم فئات خاصة أكثر تأثراً بالبطالة وسوء العمالة والسمة غير المنظمة والإحباط ومشاكل اجتماعية أخرى. وكما سيبين ذلك تحليل السياسات الوارد في الفصل ٢، يمثل رسم معالم مختلف مواطن الضعف في صفوف الشباب خطوة رئيسية نحو تصميم المزيد من الاستجابات الفعالة المتميزة. وتشمل العناصر الأساسية لتحديد أوجه الحرمان ما يلي:

<sup>٢٤</sup> التقديرات الأولية التي استقتها منظمة العمل الدولية من قاعدة بيانات SAKERNAS، ١٩٩٦-٢٠٠٩.

<sup>٢٥</sup> انظر:

ILO: *Decent Work Country Profile: Brazil* (Geneva, 2009), and ILO: *Decent Work Country Profile: Tanzania* (Mainland) (Geneva, 2010)

□ السن - الأصغر هو الأكثر تأثراً. في معظم البلدان التي تتاح بشأنها بيانات، يميل معدل البطالة إلى الانخفاض مع تزايد السن.<sup>٢٦</sup> وفي كوستاريكا مثلاً، يبلغ معدل بطالة المراهقين المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ١٩ سنة أكثر من ثلاثة أضعاف معدل بطالة البالغين الشباب المتراوحة أعمارهم بين ٢٠ و ٢٤ سنة؛ ويبلغ أكثر من الضعف في بيرو (٢٢ في المائة و ١٠,٣ في المائة على التوالي).<sup>٢٧</sup> والسمة غير المنظمة أكثر تفشياً في صفوف الفئة الأولى منه في صفوف الفئة الثانية. وفي عام ٢٠١٠، بلغ معدل السمة غير المنظمة في صفوف المراهقين في أمريكا اللاتينية نسبة ٨٢,٤ في المائة، مقارنة بنسبة ٥٦,٥ في المائة في صفوف البالغين الشباب.<sup>٢٨</sup> علاوة على ذلك، سجل عدد الشباب المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ١٧ سنة والمستخدمين في وظائف خطيرة إلى حد غير مقبول، خلال السنوات القليلة الماضية، زيادة كبيرة تتعارض مع التراجع العام في عمل الأطفال. وفي عام ٢٠٠٨، قُدر عدد الشباب المستخدمين في أعمال خطيرة بحوالي ٦٢,٥ مليون شخص بينما بلغ عددهم ٥١ مليون شخص في عام ٢٠٠٤. وهذا ما يمثل زيادة بحوالي ٢٠ في المائة خلال فترة تمتد على أربع سنوات.<sup>٢٩</sup>

ومن المهم تسليط الضوء على الصلة بين عمل الأطفال وعمالة الشباب، نظراً إلى أن الطفولة والشباب مرحلتان من دورة الحياة تنطويان على مخاطر ومواطن ضعف عالية بصورة خاصة، مع ما يتأتى عن ذلك من عواقب وخيمة طويلة الأجل. ولأن مرحلة التنمية البدنية والاجتماعية والنفسية الرئيسية تتزامن مع هذه الفترة، فإنها تحدد إلى حد بعيد ما إذا كان الفرد "سينجح" أو "سيفشل" في مراحل الحياة المقبلة. والأضرار التي قد يلحقها عمل الأطفال بتنمية الأطفال ستؤثر أيضاً في فرص الشباب للانتقال إلى العمل اللائق. ويمكن أن تؤدي المساوئ المتراكمة في سوق العمل، التي يتسبب فيها عمل الأطفال ويعاني منها الشباب المستضعفين، إلى عمالة متدنية النوعية ودخل منخفض وتهميش اجتماعي في الكبر وانعدام الأمن في الشيخوخة، مما يولد دورة فقر مستديمة.

□ نوع الجنس - الفارق تضاعف لكن الشبابات ما زلن محرومات. أبرزت معظم الأقاليم اتجاهات جنسانية مشجعة مع تراجع الفوارق بين معدلي مشاركة الإناث والذكور في القوة العاملة وفي نسب العمالة إلى السكان (انظر الشكل ١-١٢). لكن عمالة الإناث في معظم الحالات أعلى من عمالة الذكور رغم معدلات مشاركة أكثر انخفاضاً. واحتمال حصول شاب على وظيفة كان منخفضاً جداً في أوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا (خارج الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ومنخفضاً على الخصوص بالنسبة إلى النساء في هذه المناطق. وفي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حوالي أربعة شبان من أصل عشرة كانوا يعملون في عام ٢٠١١ (٣٦,٩ في المائة و ٣٦,٢ في المائة على التوالي)، مقارنة بحوالي ٢ شابيتين من أصل عشر شابيات (١١,٥ في المائة و ٧,٧ في المائة على التوالي).

<sup>٢٦</sup> انظر:

P. Ryan: "The school-to-work transition: A cross-national perspective", in *Journal of Economic Literature* (Mar. 2001, Vol. 39, No. 1).

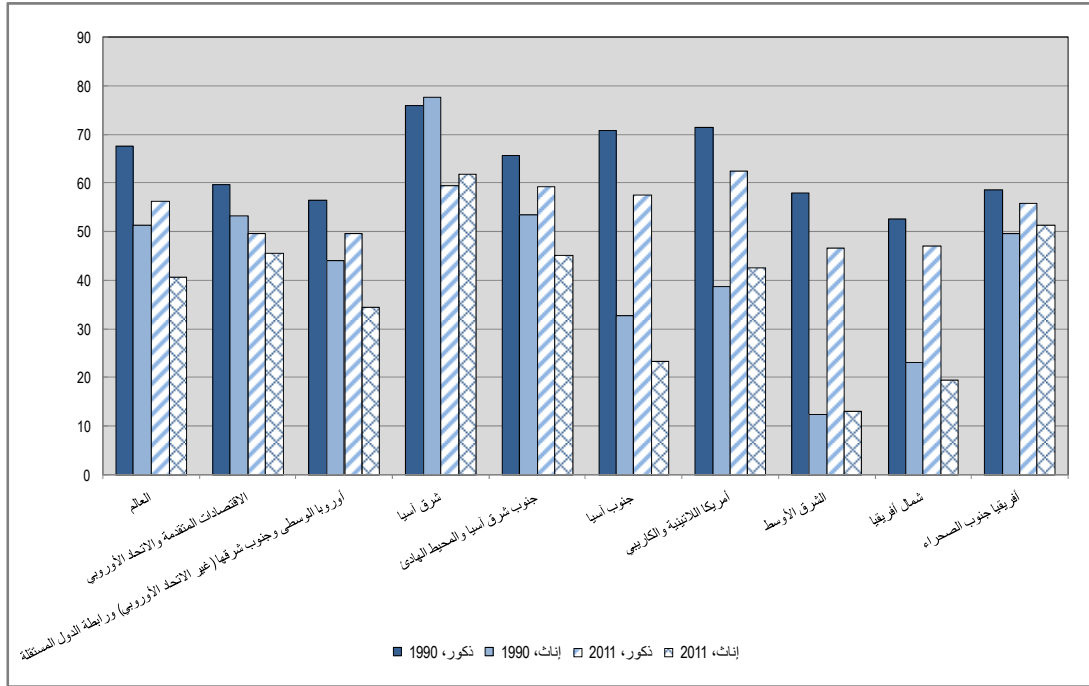
<sup>٢٧</sup> انظر: ILO: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima, 2010).

<sup>٢٨</sup> انظر: ILO: *Panorama laboral 2010 – América Latina y el Caribe* (Lima, 2010).

<sup>٢٩</sup> انظر: ILO: *Children in hazardous work: What we know, what we need to do* (Geneva, 2011).



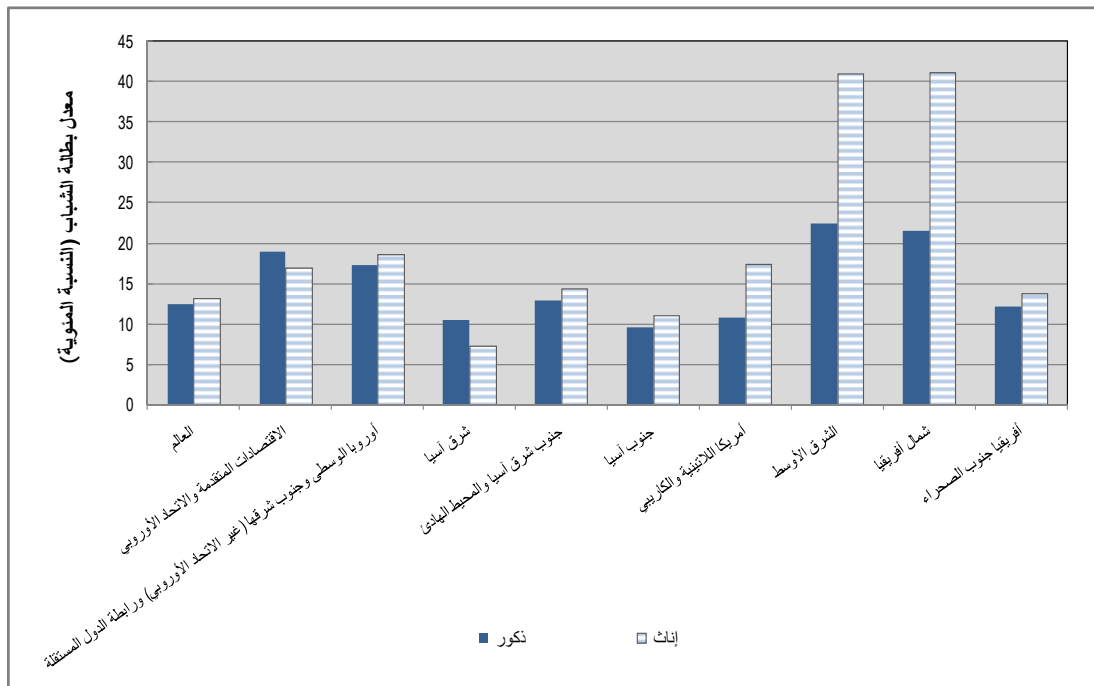
الشكل ١٢-١: معدلات مشاركة القوة العاملة الشابة بحسب الجنس، ١٩٩٠ و ٢٠١١ (النسب المئوية)



المصدر: مكتب العمل الدولي: قاعدة بيانات التقديرات والتوقعات المتعلقة بالسلطان النشطين اقتصادياً.

وفي معظم الأقاليم، سُجِّل خلال الأزمة العالمية زيادة في الفارق بين بطالة الشباب وبطالة الشبان، إذ زاد احتمال عدم استخدام الشباب مقارنة بالشبان (انظر الشكل ١٣-١). وسُجِّل الاستثناء على هذا النمط في الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي حيث ارتفع معدل البطالة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١ بنسبة ٦,١ نقطة مئوية لدى الشبان، مقارنة بنسبة ٤,٧ نقطة مئوية لدى الشابات.

الشكل ١٣-١: معدل بطالة الشباب (النسبة المئوية)، بحسب الجنس والإقليم، التقديرات الأولية لعام ٢٠١١



المصدر: ILO: Global employment trends for youth، مرجع سابق.

ويرتبط "فخ" مهم آخر فيما يتعلق بعمالة الشباب بالعزل المهني في الوظائف التي جرت العادة على قبولها كوظائف "الذكور" و"الإناث". ويساهم التقليل من قيمة مساهمات النساء الاقتصادية، فضلاً عن الأعراف السائدة، في تفاقم وضع الشباب في سوق العمل، كما تدل على ذلك أجورهن التي عادة ما تكون أقل مما يتقاضاه الشبان.<sup>٣٠</sup>

□ **التعلم والتعليم والمهارات** - على العموم، تتفشى البطالة والبطالة الجزئية والسمة غير المنظمة في صفوف الشباب الأقل تعليماً أكثر منه في صفوف نظرائهم الأكثر تعليماً. وهذا يؤكد التأثير الإيجابي للتعليم على نتائج العمالة في جميع الأقاليم. وتعد منطقتنا الشرق الأوسط وشمال أفريقيا استثناءً، إذ أن معدلات البطالة أعلى في صفوف المتعلمين منها في صفوف غير المتعلمين. والبطالة منخفضة في صفوف الشباب الأقل تعليماً، الذين قد يقبلون وظائف متدنية النوعية مقارنة بخريجي الثانويات والجامعات الذين قد لا تستجيب مهاراتهم إلى طلب سوق العمل أو تكون لديهم تحفظات أكبر على الأجور والوظيفة. ومن الواضح أن ظاهرة بطالة المتعلمين تعتبر إحدى الخصائص الجديدة لأزمة عمالة الشباب الحالية. ويناقش الفصل ٢ بإسهاب العلاقة بين التعليم والعمالة.

□ **مشارب اجتماعية واقتصادية** - بسبب انتقال الفقر داخل دورة الحياة وفيما بين الأجيال، ينزع الشباب المنتمون إلى أسر فقيرة إلى أن يصبحوا فقراء عاملين شباب. ويعد الفقر الأسري محددًا رئيسيًا لحرمان الأطفال، الذي يمكن أن يؤثر بدوره في رفاه الشباب ورفاه أطفالهم. ويمكن أن يتسبب الفقر في عدم الالتحاق بالمدرسة وعمل الأطفال ونتائج ضعيفة لسوق العمل خلال الحياة العملية للشباب والبالغين. وتؤدي الأحداث التي تقع في هذه الفترة (مثل مغادرة المدرسة وبدء العمل والزواج وإنجاب الأطفال) دوراً كبيراً في دورة حياة الفرد وفي مستويات فقر الأجيال الحالية والقادمة. وعلى غرار ذلك، ترتبط بطالة الشباب في بلدان عديدة أكثر فأكثر بالانتماء إلى أسر جميع أفرادها عاطلون عن العمل.

□ **الأصل الوطني والاثني** غالباً ما يكون سبباً في نتائج سوق العمل الضعيفة وأوجه العجز في العمل اللائق. وفي أستراليا مثلاً، يمثل احتمال بطالة السكان الأصليين الشباب حوالي أربعة أضعاف احتمال بطالة المواطنين من غير السكان الأصليين. كما أنهم أكثر تعرضاً للبطالة طويلة الأجل والعمل بعض الوقت، وتنسلك نسبة كبيرة منهم عن سوق العمل (٣٥,٥ في المائة من السكان الأصليين الأستراليين البالغين سن العمل، مقارنة بنسبة ٢١,٧ من السكان البالغين سن العمل من غير السكان الأصليين).<sup>٣١</sup> وبالمثل، تبين الدراسات الاستقصائية المتاحة بشأن عمالة الشباب الروما في البلقان الغربية أن معدل انتشار العمالة غير المنظمة في صفوف الروما والنازحين داخل بلدانهم والمترابحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٩ سنة، أعلى بكثير من معدله في صفوف السكان الشباب الذين يعيشون قريباً من مجتمعات الروما والنازحين داخل بلدانهم.<sup>٣٢</sup>

□ **الشباب المعوقون** - مقارنة بالشباب غير المعوقين، يكون احتمال التحاق الشباب المعوقين بالمدرسة أضعف واحتمال مواجهتهم لصعوبات في سوق العمل أكبر. وفي عام ٢٠٠٩ مثلاً، بلغ معدل عمالة الأمريكيين الشباب المعوقين، المترابحة أعمارهم بين ١٦ و ٢٠ سنة، نسبة ٢١,٢ في المائة (٢٣ في المائة من الشابات و ١٩,٩ من الشبان)، فيما كان معدل نفس الفئة من الشباب غير المعوقين أعلى بحوالي ١٥ نقطة مئوية.<sup>٣٣</sup>

<sup>٣٠</sup> للاطلاع على المزيد من المعلومات انظر مكتب العمل الدولي: "المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق"، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩.

<sup>٣١</sup> انظر:

Steering Committee for the Review of Government Service Provision, Productivity Commission: *Report on Overcoming Indigenous Disadvantage: Key Indicators 2011* (Canberra, 2011).

<sup>٣٢</sup> قاعدة بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن هذه الدراسات الاستقصائية، متاحة على الإنترنت على العنوان: <http://vulnerability.undp.sk>.

<sup>٣٣</sup> المصدر: <http://www.disabilitystatistics.org>.

□ الشباب المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية وبوباء الإيدز - يوجد في العالم اليوم خمسة ملايين شاب مصاب بفيروس نقص المناعة البشرية.<sup>٣٤</sup> وهم معرضون على نحو خاص إلى البطالة والبطالة الجزئية والفقر. وتتناول توصية فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠) على وجه التحديد الحاجة إلى حماية العمال الشباب، بمن فيهم الذين يوجدون في التدريب المهني وفي برامج وخدمات عمالة الشباب، ومنع الوصم والتمييز في أماكن العمل وفي المجتمعات المحلية.

□ الشباب المهاجرون - أصبحت هجرة الشباب الدولية من أجل العمل ظاهرة متفشية أكثر فأكثر في العديد من البلدان.<sup>٣٥</sup> وتقيد تقديرات صندوق الأمم المتحدة للسكان، أن الشباب المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٥ سنة يمثلون الآن ثلث مجموع المهاجرين الدوليين في العالم. وأدى غياب فرص العمل اللائق في البلدان النامية إلى هجرة واسعة لعدد كبير من الشباب ذوي المهارات المتدنية والشباب المهرة. ويتأثر الشباب المهاجرون على نحو خاص بالأزمة العالمية. وفي مطلع عام ٢٠٠٩، كان العمال الشباب أول من فقدوا وظائفهم، فأصبح مستوى البطالة في صفوف هذه الفئة السكانية يساوي تقريباً ضعف مستوى بطالة العمال من المواطنين في أيرلندا وإسبانيا والمملكة المتحدة منذ بداية الأزمة في عام ٢٠٠٨. وفي عام ٢٠٠٧، كان المعدل - أي حوالي ١٢ في المائة - يساوي تقريباً معدل العمال من المواطنين. وعلى العموم، يعد المهاجرون الشباب فئة مستضعفة على نحو خاص في سوق العمل؛ فهي عرضة للفصل والتمييز وكره الأجانب أحياناً. وتشتد هذه الظواهر بسبب أسواق العمل المحدودة.

٧٩. وكانت الأزمة بمثابة تذكير كذلك بأن من المهم النظر في هيكل العمالة. وفي البلدان الصناعية، ظهر قبل الأزمة اتجاه نحو استقطاب الوظائف، ويتوقع أن يتواصل ذلك. ومعظم الوظائف الجديدة ستظهر في قطاع الخدمات بسبب مرونة الدخل العالية للطلب على الخدمات. ويصبح هذا الطلب أقوى في ظل تزايد التفاوت في الدخل (كما حدث في بلدان صناعية عديدة) لأن طلب الأسر عالية الدخل على الخدمات الشخصية مرتفع. ويتمثل عامل مساهم آخر في تأثير التقدم التكنولوجي، وبخاصة الحوسبة، على طلب مهارات ومهام مختلفة. وأدى ذلك على نحو خاص إلى فقدان العديد من الوظائف التي يمكن أن تنجزها الحواسيب بتكلفة بخسة نظراً لاشتمالها على مهام روتينية. وتسبب ذلك في تراجع الطلب على الوظائف ذات المستوى المتوسط في قطاع التصنيع والعمل المكتبي. وفي الوقت ذاته رفع ذلك من الطلب على الوظائف الخدماتية متدنية المهارات وغير الروتينية، مثل تلك الموجودة في قطاعات النقل والتوزيع والتجارة بالتجزئة والخدمات المجتمعية والرعاية الصحية ورعاية الأشخاص. وأفضى ذلك إلى زيادة العمالة في الوظائف عالية المهارات ومتدنية المهارات، التي تتيحها سوق العمل وإلى انكماش الوظائف ذات المستوى المتوسط.<sup>٣٦</sup>

٨٠. وينطوي هذا التحول في هيكل العمالة على تبعات مباشرة بالنسبة إلى أزمة عمالة الشباب. واليوم، يتزايد احتمال قبول الوافدين الجدد إلى سوق العمل وظائف متدنية المهارات والأجور في قطاع الخدمات. علاوة على ذلك، سيتضاءل كثيراً توقع ارتقائهم في هذه الوظائف نظراً لانكماش الوظائف ذات المستوى المتوسط. وتزيد المشكلة تعقيداً لأن العديد من الوظائف الخدماتية متدنية الأجور هي وظائف مؤقتة ووظائف لبعض الوقت. ومن ثم لا تواجه فئات العمال الشباب الحالية والمستقبلية مشكلة نقص الوظائف فحسب وإنما أيضاً الواقع المتمثل في تراجع متوسط نوعية الوظائف المتاحة.

٨١. ويفضي جزر البحر إلى انحدار جميع القوارب ويترك بعضها ضائعاً في الوحل. وأثرت الأزمة بشكل سلبي على جميع الشباب عموماً. وتواجه فئة الشباب التي تأثرت بالأزمة الحالية توقعات أكثر انخفاضاً مقارنة بالفئات السالفة. علاوة على ذلك، ثمة إشارات إلى الاستقطاب داخل فئة الشباب، إذ تبين أن "الفئات المستضعفة" المحددة في الفقرات السابقة، هي من المتضررين على نحو خاص. وفي ظل انكماش اقتصادي خانق، يواجه الشباب الأقل تعليماً والأقل مهارات ارتفاعاً أكبر في البطالة مقارنة بالشباب الذي يتمتعون بمستوى تعليم ومهارات أفضل، لأنهم يفتقدون إلى الرأسمال البشري الخاص بالشركة، الذي تعتبره المنشآت

<sup>٣٤</sup> انظر:

UNAIDS: *Securing the future today – Synthesis of strategic information on HIV and young people* (Geneva, 2011).

<sup>٣٥</sup> للاطلاع على استعراض لاتجاهات الهجرة الدولية، انظر:

United Nations: *International migration in a globalizing world: The role of youth*, Department of Economic and Social Affairs, Technical Paper No. 2011/1 (New York, 2011).

<sup>٣٦</sup> انظر:

D. H. Autor and D. Dorn: *Inequality and specialization: The growth of low-skill service jobs in the United States*, IZA Discussion Paper No. 4290 (Bonn, 2009); and M. Goos, A. Manning, and A. Solomons: "Job polarization in Europe", in *American Economic Review* 99(2), 2009.

ضرورياً للإبقاء عليهم. وكان هذا صحيحاً في فترات الانكماش التي شهدتها البلدان الصناعية في السابق ولم تشكل الأزمة الحالية استثناء. وعلى غرار ذلك، كان الشباب الموجودين في الوظائف المؤقتة وغير الآمنة، وهي فئة تتداخل بشكل كبير مع الفئة السابقة، الأكثر تأثراً بالتسريح. وفي ظل الكساد الحالي لسوق العمل يواجه الكثير من الشباب بطالة طويلة الأجل وانسلاخاً زمنياً عن سوق العمل. وخلال الأزمة الاقتصادية الحالية، شكل الشباب المهاجرون، كما أشير إلى ذلك آنفاً، فئة مستضعفة على نحو خاص.

٨٢. وفي البلدان النامية، توحى العلاقة الضعيفة بين النمو المتراجع والعمالة أن آفاق انتقال الشباب والشبان الذي يعيشون في الفقر، إلى وظائف لانقطة ستكون ضيقة. وهذا يعني أن نسبة مرتفعة من الشباب ستظل حبيسة الفقر في المناطق الريفية وفي الاقتصاد غير المنظم. وبوجه أعم، سيؤدي تباطؤ نمو العمالة إلى اشتداد المنافسة على الوظائف اللانقطة القليلة التي تصبح متاحة، مما يجعل الشباب المحرومين آخر من يحصل على هذه الوظائف. وفي ظل هذا السياق، قد يصبح الحد من التمييز في سوق العمل أكثر صعوبة هو الآخر.

٨٣. ويعني تراجع آفاق العمالة بالنسبة إلى الشباب المحرومين أنه يجب إضفاء المزيد من الصرامة على السياسات المركزة على هذه الفئة.

## ٤-١ الآفاق المستقبلية

٨٤. على الصعيد العالمي، سيحتاج العالم إلى توليد حوالي ٤٠ مليون وظيفة جديدة كل سنة للوافدين الجدد إلى سوق العمل، وإلى استيعاب العاطلين عن العمل في عام ٢٠١٢ البالغ عددهم ٢٠٠ مليون شخص (٧٥ مليون منهم هم من الشباب). ويفيد تقرير اتجاهات العمالة العالمية، الصادر في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، أن العالم يواجه تحدياً يتمثل في توليد ٦٠٠ مليون وظيفة خلال العقد القادم. ويشمل ذلك ٩٠٠ مليون شخص يمثلون الفقراء العاملين الذين يعيشون بأقل من دولارين في اليوم، ويوجد معظمهم في البلدان النامية.<sup>٣٧</sup> ويعد هذا التحدي جسيماً بالنظر إلى توقعات النمو والاقتصاد الحالية وفي غياب تغييرات واسعة في بيئة السياسات. وقد يتسبب التحاق الشرائح القادمة من الوافدين الجدد بصفوف العاطلين بالفعل عن العمل في عواقب وخيمة بالنسبة إلى الشباب. ومخاطر الاضطراب الاجتماعي والانسلاخ عن سوق العمل والمجتمع وفقدان الثقة في التقدم الاجتماعي، لم تعد مخاطر محتملة وإنما حقيقية ومعبر عنها بطرق مختلفة في العالم.

٨٥. وفيما تقلل الاتجاهات الديمغرافية من الضغط في معظم الأقاليم، عدا في أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا، تشير جميع مؤشرات عمالة الشباب إلى تفاقم المشكلة. وفي البلدان المتقدمة، تمثلت نقطة التحول بعد فترة تراجع مشجع في البطالة، في الأزمة المالية العالمية والخوف من انكماش مضاعف، وهو ما أربع أسواق عمل الشباب وزاد من مخاوف "جيل مفقود".

٨٦. وفي الاقتصادات النامية والناشئة - ولئن تباين تأثير الأزمة العالمية عليها - حالت أوجه القصور الهيكلية في أنماط النمو وفي سوق العمل وارتفاع نسبة الفقر والسمة غير المنظمة، على العموم دون حل مشكلة عمالة الشباب رغم النمو المطرد الذي سجلته معظم الأقاليم خلال العقد الماضي. وحللت تقارير منظمة العمل الدولية نموذج النمو ومحتواه الضعيف من العمالة والعمل اللائق. ولعل أفضل تجسيد لذلك هو وضع الشباب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومع أن المنطقة تضم أكبر فئة من الشباب وأكثرها تعليماً على مر تاريخها، فإنه لم يستطع أكثر من ٢٦ في المائة من الشباب الموجودين في سوق العمل في الشرق الأوسط وأكثر من ٢٧ في المائة في شمال أفريقيا إيجاد عمل في عام ٢٠١١. ومعدلات النمو الاقتصادي التي سجلتها المنطقة قبل الأزمة المالية العالمية والربيع العربي وتراوحت بين ٥ و ٧ في المائة لم تترجم إلى وظائف منتجة ولانقطة للشباب والشبان في الاقتصاد الحقيقي<sup>٣٨</sup>. وشكل مطلب زيادة فرص الشباب في سوق العمل وطلب العدالة الاجتماعية بعدين قويين في ثورات الربيع العربي التي اندلعت في المنطقة في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١.

٨٧. ومن الواضح أن عكس هذه الاتجاهات يقتضي اعتماد سيناريو سياسي مختلف تكون فيه العمالة، وبخاصة عمالة الشباب، ضمن الأهداف الرئيسية لأطر الاقتصاد الكلي وإحدى أولويات السياسة المالية. وثمة حاجة إلى أنماط نمو جديدة، بما فيها الاستراتيجيات الصناعية والقطاعية التي تشجع التنوع الاقتصادي وتوليد فرص عمل جيدة النوعية، وإلى قطاع مالي يحقق هدفه الحق المتمثل في الاستثمار في الاقتصاد الحقيقي. والمطلوب هو إطار سياسي تحد فيه الحماية الاجتماعية من أوجه الاستضعاف وانعدام المساواة وتحسن الإنتاجية. ويواصل الفصل ٢ تحليل البعض من هذه المسائل السياسية والعبر المستخلصة.

<sup>٣٧</sup> انظر: ILO: *Global employment trends*، مرجع سابق.

<sup>٣٨</sup> انظر: A. Berar, M. Fortuny and I. Awad (eds): *Jobs, freedom and social justice* (Geneva, ILO, forthcoming).

### سياسات العمل اللائق المتعلقة بالشباب: المسائل الأساسية والعبر المستخلصة

٨٨. حدّد القرار بشأن عمالة الشباب، الذي اعتمده المؤتمر في عام ٢٠٠٥، مجموعة شاملة من السياسات والبرامج الرامية إلى التصدي لمشكلة عمالة الشباب. وكما هو ملخص في بداية هذا التقرير، تتراوح هذه السياسات والبرامج بين سياسات اقتصاد كلي وأطر تنظيمية ترمي إلى تعزيز زيادة معدل نمو العمالة، وبين سياسات سوق العمل وتدخلات تستهدف فئات الشباب المحرومة.

٨٩. وسيستعرض هذا الفصل التقدم المحرز منذ عام ٢٠٠٥ في كل مجال من المجالات السياسية الرئيسية التي حددها القرار المذكور. وهكذا، سيسعى إلى تقديم تقييم ناقد للتغيرات في أنماط التدخلات في بلدان ذات مستويات تنمية مختلفة؛ واستخلاص العبر بشأن ما هو مجدٍ ولمن هو كذلك؛ ومناقشة المسائل السياسية العالقة فضلاً عن خيارات معالجتها.

٩٠. وترد في هذا الفصل سلسلة واسعة من المجالات السياسية والمواضيع تحت تسعة عناوين تتداخل فيها الأهداف الاستراتيجية الأربعة للعمل اللائق.

٩١. ويمكن تجميع هذه السياسات بحسب الهدف الأساسي والتأثير الذي تسعى إلى تحقيقه فيما يتعلق بعمالة الشباب، وهي كالتالي:

- السياسات والبرامج الرامية إلى زيادة استحداث العمالة وإلى التأثير على جانب الطلب: وتشمل سياسات النمو والسياسات الاقتصادية والنهوض بروح تنظيم المشاريع والعمل للحساب الخاص والبرامج العامة لاستحداث العمالة؛
- السياسات والبرامج الرامية إلى تيسير الانتقال من المدرسة إلى العمل: وتتضمن تدابير من جانب العرض مثل السياسات المتعلقة بالتعليم وسياسات التدريب التقني والمهني؛ وسياسات سوق العمل النشطة مثل إعانات الأجور والإعفاءات من الضرائب والمشورة في البحث عن عمل، التي تيسر التوفيق بين الطلب والعرض؛
- سياسات سوق العمل الرامية إلى تحسين نوعية عمالة الشباب، والسياسات الرامية إلى تحسين الحماية الاجتماعية لفائدة العمال الشباب؛
- السياسات الرامية إلى حماية الحقوق وتعزيز احترام معايير العمل وتدعيم الحوار الاجتماعي من أجل أن تكفل للعمال الشباب مشاركة أكبر وصوتاً أعلى.

٩٢. لكنه ما دام من غير الممكن دائماً جمع التدابير حصرياً في فئة أو أخرى، فإنها تقدم على نحو تعاقبي. والعديد من التدابير الواردة أعلاه تؤثر في الطلب على اليد العاملة و/أو عرضها، وتؤثر في كمية العمل ونوعيته. وعلاوة على ذلك، غالباً ما تتمثل أنجح النظم في نهج متسق في رزم.

٩٣. وسبيداً هذا الفصل، قبل الشروع في مناقشة هذه المجالات السياسية، بتقديم تقييم موجز للالتزامات الوطنية إزاء النهوض بعمالة الشباب، والأولوية التي تعطى إلى المسألة في أطر التنمية الوطنية.

## عمالة الشباب: تزايد الأولوية في جداول أعمال السياسات الوطنية

٩٤. إن إضفاء أولوية وطنية على عمالة الشباب يعني أن جداول أعمال السياسات الأساسية، من قبيل أطر خطط التنمية الوطنية، تحتوي على مجموعة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية المتسقة التي تعالج عمالة الشباب وتحدد أهداف معينة. ولا بد من أن تتجلى هذه الأولوية صراحة من خلال تحديد الأهداف الواقعية والحصائل السياسية القابلة للقياس والنتائج المتوقعة. وإذا أريد ترجمة هذه الأولوية إلى عمل فإنه يجب تخصيص الموارد الكافية لتنفيذها.

٩٥. ويكشف استعراض الأطر السياسية الذي خضع له ١٣٨ بلداً أن الدول الأعضاء ما فتئت تلتزم منذ عام ٢٠٠٥ بوضع عمالة الشباب في جداول أعمال السياسات الوطنية<sup>١</sup>. ويكشف بحث بشأن مدى الأولوية التي تعطى لعمالة الشباب في أطر التنمية الوطنية، كما تجلى ذلك في استراتيجيات الحد من الفقر في البلدان متدنية الدخل، أن عمالة الشباب تحظى باهتمام ملحوظ في هذه الاستراتيجيات. ومقارنة بالجيل الأول من استراتيجيات الحد من الفقر، الذي غابت عنه عمالة الشباب، يشتمل ما يقارب نصف الجيل الثاني من استراتيجيات الحد من الفقر على عمالة الشباب كأولوية. وهذا صحيح أيضاً بالنسبة إلى استراتيجيات التنمية الوطنية المتبعة في بلدان ليست لديها استراتيجيات الحد من الفقر.

٩٦. ويبرز تحليل نتائج الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٠ بشأن صكوك العمالة، وجود نتائج مماثلة فيما يتعلق بالأولوية المسندة إلى عمالة الشباب في سياسات واستراتيجيات العمالة. واستخلصت استنتاجات مماثلة من تحليل الدراسات الاستقصائية الأخرى. وعلى سبيل المثال، تكشف دراسة استقصائية أجراها وزراء العمل في عشرة بلدان من شرق آسيا أن عمالة الشباب هي رابع أولوية ضمن قائمة تتألف من إحدى عشرة أولوية سياسية<sup>٢</sup>. وتحليل التقارير القطرية المتعلقة بتطبيق اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، يفضي إلى النتائج ذاتها، بما أن معظم الدول الأعضاء تصف التدابير التي اتخذتها للنهوض بعمالة الشباب كجزء من سياساتها النشطة المتعلقة بالعمالة.

٩٧. وتختلف الطريقة التي تولى بها الأولوية لعمالة الشباب في هذه الأطر من بلد إلى آخر. وتدرج عمالة الشباب في أولويات سياسية عديدة كموضوع تقاطع عنده سياسات العمالة الوطنية لبلدان عديدة في الاتحاد الأوروبي (على سبيل المثال، النمسا وبلجيكا وألمانيا وأيرلندا ومالطة والبرتغال والمملكة المتحدة). ويعالج في قطاعات محددة في مالي وصربيا مثلاً، وعلى أساس "فئات خاصة" أو "فئات سكانية مستضعفة" في الأطر السياسية لبلدان أخرى، مثل كوستاريكا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وكينيا.

٩٨. ولدى حوالي ٣٠ في المائة من البلدان ١٣٨ أنفة الذكر سياسة أو استراتيجية صريحة بشأن عمالة الشباب، فيما أدرجت بلدان أخرى عديدة أحكام عمالة الشباب في سياساتها المتعلقة بتنمية الشباب. وعلى سبيل المثال، تهدف السياسة الوطنية للشباب في جنوب أفريقيا للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٤ إلى إدراج مسائل تنمية الشباب و عمالة الشباب في السياسات والبرامج الوطنية، ولا بد من أن توفر الميزانية الوطنية موارد تنفيذ السياسات.

٩٩. وتقدم خطط العمل الوطنية المتعلقة بعمالة الشباب مثلاً آخر على الالتزام الصادق بمواجهة التحدي المتمثل في توفير فرص عمالة منتجة ودائمة للشبان والشابات. وتهدف هذه الخطط إلى كفاءة الاتساق بين تدابير عمالة الشباب الواردة في مختلف السياسات، وإلى تحديد أولويات واضحة فيما يتعلق بعمالة الشباب ونتائج قابلة للقياس باستخدام موارد محددة في إطار زمني معين (انظر مثلاً في الإطار ٢-١). وتؤدي خطط العمل هذه دوراً مهماً في تعزيز التنسيق بين المؤسسات من خلال الجمع بين مختلف صناعات السياسات والهيئات الفاعلة، بمن فيهم ممثلو منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، حول منهاج عمل مشترك. وحتى اليوم، اعتمد عدد ضئيل من البلدان فقط (٣٥ في المجموع) رسمياً خطط عمل وطنية بشأن عمالة الشباب.

<sup>١</sup> انظر:

ILO: *Review of approaches to mainstream youth employment in national development strategies and employment policies*, draft (Geneva, 2011).

<sup>٢</sup> انظر:

ILO and OECD: *Job-rich growth in Asia: Strategies for local employment, skills development and social protection* (Geneva, 2011).

## الإطار ٢-١

### خطة العمل الوطنية بشأن عمالة الشباب في بيرو

رغم التوسع الاقتصادي الكبير المسجل ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٠، فإنه في نهاية العقد تراوحت أعمار اثنين من أصل ثلاثة عاطلين عن العمل في بيرو بين ١٥ و٢٩ سنة، وكان أربعة من أصل خمسة شباب مستخدمين يعملون في وظائف هشة، وقد يكون أكثر من نصف (٥٦ في المائة) السكان الشباب (٨ ملايين) فكر في مغادرة البلاد لو أتاحت له فرصة القيام بذلك.

وتحدد خطة عمل بيرو بشأن عمالة الشباب (٢٠٠٩-٢٠١٢) الإجراءات ذات الأولوية لمعالجة عمالة الشباب وبطالتهم الجزئية في مجالات تشمل استحداث العمالة وروح تنظيم المشاريع والقابلية للاستخدام. ويشرف على تنفيذ الخطة لجنة ثلاثية وطنية تضم ممثلين شباب عن منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

ومن ضمن فئة السكان الشباب المستهدفة البالغ عددها ٣٧٠٠٠٠٠ شاب، استفاد حتى الآن أكثر من ٢٦٠٠٠٠٠ شاب محروم، من تدابير خطة العمل. واستناداً إلى نتائج دراسة استقصائية وطنية كشفت أن أكثر من ٧٥ في المائة من المنشآت بالغة الصغر التي يديرها شباب لم تعمّر أكثر من سنة واحدة، اعتمدت الحكومة الإصلاحات المؤسسية التالية: الحد من "القيود" والتكاليف المتصلة بطلبات الحصول على العمل من خلال اعتماد مكاتب التوظيف العامة شهادة وحيدة تسحب بالمجان من الشباك الموحد وتتضمن جميع الوثائق (Certi Joven)؛ تحديث خدمات الإرشاد الوظيفي؛ وضع برنامج للتدريب (Joven Emprendedor) يستهدف أصحاب المشاريع الشباب، إلى جانب نظام معلومات يبسط عمليات تقييم الأسواق؛ إنشاء إدارة لتقديم المعلومات والإرشاد لفائدة المهاجرين الشباب الذين يعيشون في الخارج والبيروفيين الشباب الذين يعتزمون الهجرة (Infomigra). وأدرج عدد من التدابير المذكورة أعلاه في سياسة التنمية الوطنية الحديثة التي تُعمّم عمالة الشباب.

المصدر: برنامج عمالة الشباب لمنظمة العمل الدولية.

١٠٠. ويجري النهوض بعمالة الشباب على المستوى القطري عن طريق نماذج مؤسسية متنوعة تشمل مؤسسات حكومية مختلفة. وفي معظم البلدان، غالباً ما تتحمل وزارة العمالة و/أو العمل، ووزارة التعليم ووزارة الشباب، مسؤولية قيادية و/أو تكميلية. ويمكن إشراك وزارات أخرى في النهوض بعمالة الشباب. وهي تشمل وزارات التجارة والصناعة والاقتصاد والمالية أو تلك التي تضطلع بوظيفة تنسيقية مثل وزارة التخطيط.

١٠١. وفي بعض المناطق مثل أفريقيا وأمريكا اللاتينية، يوكل إلى الوزارات المعنية بشؤون الشباب مسؤولية متزايدة عن مجموع جوانب عمالة الشباب. ويرافق بروز هذا الاتجاه إنشاء وكالات مستقلة لعمالة الشباب، كما هو الحال مثلاً في بلدان عديدة من شمال وغرب أفريقيا. ويمكن أن يسهم هذا الكيان المؤسسي في تحسين اتساق عمالة الشباب مع سياسات تنمية الشباب وخدمات الاستخدام. لكنه يتمتع أيضاً بالقدرة على فك ارتباط عمالة الشباب بباقي السياسات والخدمات إذا كان نظام الحكم غير قادر على كفاءة التنسيق فيما بين مختلف الوزارات والوكالات المكلفة بسياسات تؤثر في عمالة الشباب.

١٠٢. ولا يوجد نموذج مؤسسي فريد بشأن الممارسة الحسنة. فما يهم هو أن توكل المسؤوليات إلى وكالة حكومية تتمتع بالقدرة التقنية المناسبة وتكون قادرة أيضاً على حشد الدعم السياسي من أجل كفاءة اتساق السياسات والتنسيق فيما بين المؤسسات الحكومية وإشراك الشركاء الاجتماعيين.

١٠٣. وتعد منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال شريكة مهمة في وضع السياسات والبرامج، ويمكن أن تساعد من خلال تعزيز الصلات بين دوائر الأعمال والتعليم، والنهوض بحقوق الشباب في العمل.

١٠٤. وتوجد مبادرات قطرية متعددة تشرك العديد من أصحاب المصلحة (فاعليات ومؤسسات من القطاعين العام والخاص) في وضع برامج عمالة الشباب وتنفيذها.

١٠٥. والقطاع الخاص، باعتباره أبرز مصدر لخلق الوظائف في اقتصادات السوق، يتحمل مسؤولية رئيسية في النهوض بالعمل اللائق للشباب. وتحدد المنشآت مكونات الطلب على اليد العاملة (مثلاً، مستويات المهارات والتجربة المطلوبة)، وعرض فرص تنمية التدريب والمسار المهني، ونوعية الاستخدام. وهي مصدر مهم للمعارف بشأن القيود والفرص فيما يتعلق بتوليد الوظائف. ويمكن أن يقدم أصحاب العمل معلومات مهمة عن ملاءمة سياسات التعليم والتدريب الحالية، ومتطلبات المهارات مستقبلاً، وفعالية تدابير سوق العمل من حيث استحداث الوظائف. وغالباً ما تسعى الحكومات إلى التعاون مع المنشآت في صياغة التدخلات المتعلقة بعمالة الشباب وتنفيذها. وفي الأجزاء القادمة، تقدم أمثلة على الشراكات بين القطاعين الخاص والعام. غير أن عمليات الاستعراض تكشف وجود إمكانيات لتوطيد التعاون بين الحكومات والمنشآت.

١٠٦. وثمة مبادرات متعددة على الصعيد القطري تتيحها شراكات مجتمعية من أجل عمالة الشباب. ويحتل المجتمع المحلي موقعاً يسمح له بتحديد أدوار كل شريك وميزته النسبية واحتياجات الشباب ومتطلبات سوق العمل.

١٠٧. وحّد استعراض أجرته منظمة العمل الدولية بشأن شراكات مجتمعية من أجل عمالة الشباب سلسلة من السمات المشتركة<sup>٣</sup> وشملت هذه الشراكات إجراءات ملموسة ومنسقة في مجالات من قبيل التدريب واستحداث الوظائف عن طريق شركات قائمة أو جديدة، والإرشاد المهني وخدمات التوظيف وتنمية روح تنظيم المشاريع لدى الشباب. وأبرزت نتائج هذا الاستعراض أهمية تُهَج أصحاب المصلحة المتعددين والمساهمة ذات الصلة للحكومات والمؤسسات المحلية وقيمة تزويد الشباب بسلسلة من الخدمات والفوائد التي ينطوي عليها نهج متكامل يجمع بين التدخلات من جانب الطلب ومن جانب العرض في قطاعات محددة. كما أبرزت التحدي المتمثل في جعل هذه التدخلات قابلة للتكرار عبر الزمن.

١٠٨. ويتمثل الاستنتاج العام في أن عمالة الشباب، رغم إعلانها كأولوية في جداول الأعمال السياسية، قلما تنترجم إلى إطار سياسي شامل يضع مجموعة واضحة من الأولويات السياسية. وفي العديد من الحالات تؤدي أحكام سياسات شتى إلى تعارض التدابير والأهداف مما يسفر عن غياب الاتساق. ويحد هذا الأمر على نحو شديد من تأثير هذه السياسات والإجراءات. وعلاوة على ذلك، عندما تكون الأهداف محددة، فإنها تتعامل مع الأهداف الاسمية المتمثلة في الحد من البطالة أو توفير عدد من فرص التدريب. ويبدو أن هناك تركيزاً محدوداً على تحسين نوعية الوظائف والحد من حالات الاستضعاف.

١٠٩. وزهاء نصف السياسات المستعرضة لا يحدد أهداف هذه الأولوية بالتفصيل، وربيعها فقط يحتوي على أهداف ومؤشرات محددة. ومعظمها يفتقر إلى نظم الرصد والتقييم. وعلى سبيل المثال، يتضمن ١٩ في المائة فقط من سياسات العمالة الوطنية المستعرضة أحكاماً تتعلق بالرصد والتقييم.

١١٠. ويعتبر التمويل المخصص لتنفيذ البرامج محدوداً، أما معظم الموارد المرصودة لتنفيذ السياسات فهي غير مقدّرة كما يجب. وحّد ١٣ في المائة فقط من سياسات العمالة الوطنية و٩ في المائة فقط من استراتيجيات الحد من الفقر المستعرضة، ميزانية لتنفيذ أولويات عمالة الشباب. وتدعم الشراكات على الصعيدين الإقليمي والعالمي المبادرات القطرية. وعلى سبيل المثال، ما فتئت أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تعزز عمالة الشباب من خلال مراعاة الاحتياجات الخاصة للشباب، ولا سيما تلك الخاصة بالشابات. وغالباً ما يجري تفعيل هذه الأولويات من خلال برامج مشتركة تضعها الفرق القطرية للأمم المتحدة. وستستعرض هذه البرامج في الفصل ٣ من هذا التقرير.

١١١. وعلى العموم، تركز السياسات والبرامج الوطنية على التدابير من جانب العرض، إذ تستحوذ تنمية المهارات على حصة الأسد، فيما تتسم التدخلات الرامية إلى زيادة الطلب على اليد العاملة لصالح العمال الشباب بعدم الانتظام. وهذا التحيز مدهل لأنه يفترض فيما يبدو أن العوامل من جانب العرض أكثر أهمية من العوامل من جانب الطلب في التأثير في نتائج سوق عمل الشباب، بينما يشير تشخيص لأوجه العجز في فرص العمل قبل الأزمة العالمية الجارية إلى الطلب الضعيف كعائق رئيسي. وتتعاظم هذه المشكلة الهيكلية بسبب تراجع الطلب الإجمالي وتوقعات نمو بطيء في العامين ٢٠١١ و٢٠١٢ في البلدان المتقدمة في ضوء الأزمة العالمية. ومن هنا تبرز أهمية أنماط النمو وأطر الاقتصاد الكلي والسياسات الاقتصادية في تحفيز الطلب الإجمالي، وهي عناصر سيناقشها الجزء القادم.

## ٢-٢ استراتيجية النمو وبيئة سياسات الاقتصاد الكلي و عمالة الشباب

١١٢. أكد قرار عام ٢٠٠٥ بشأن عمالة الشباب مجدداً الدور الأبرز الذي تؤديه استراتيجيات النمو وسياسات الاقتصاد الكلي المناسبة في النهوض بفرص العمالة المنتجة والدائمة لفائدة الشباب. ولم يزد هذا الاقتناع إلا رسوخاً عند بداية الانكماش العالمي خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، الذي أدى إلى فقدان ملايين الوظائف، لا سيما في صفوف الشباب، وإلى ارتفاع غير مسبوق في بطالة الشباب، وبخاصة في الاقتصادات المتقدمة.

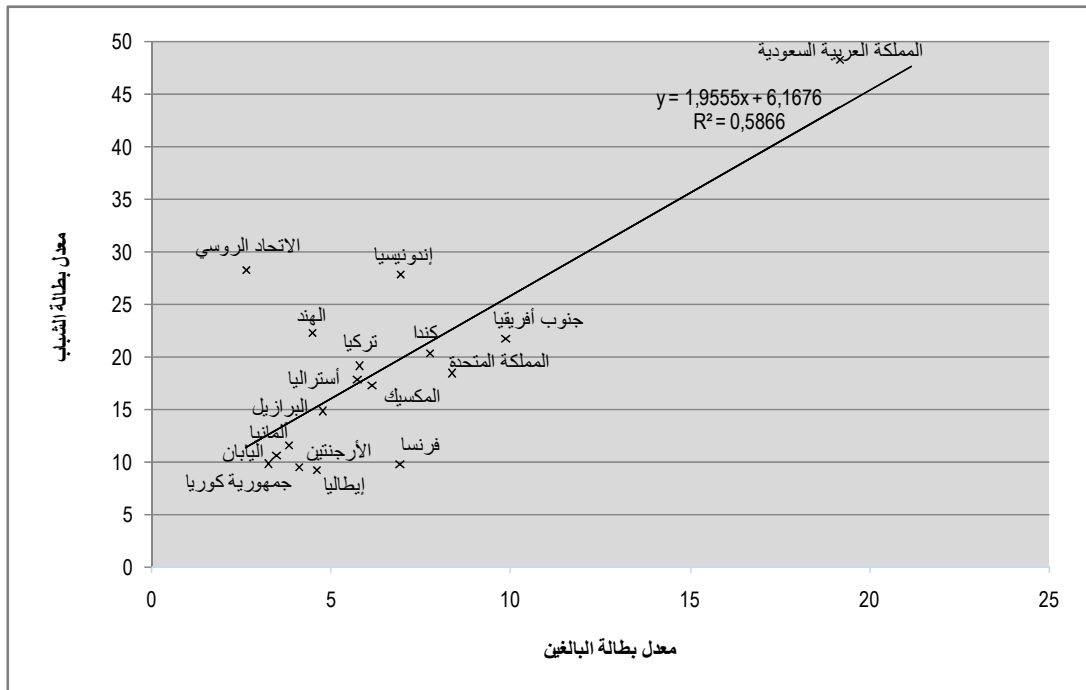
<sup>٣</sup> انظر:

P. Kenyon: *Partnerships for youth employment: A review of selected community-based initiatives*, Employment Sector Working Paper No. 33 (Geneva, ILO, 2009).



١١٣. وترتبط عمالة الشباب ارتباطاً وثيقاً بوضع العمالة العام. ويكشف تحليل معدلات بطالة العمال الشباب والعمال البالغين وجود علاقة إيجابية بين الفئتين العمريتين: وبالتحديد، تقضي أي زيادة في بطالة البالغين إلى زيادة أكثر من تناسبية في بطالة الشباب. وعلى سبيل المثال، تجسد مقارنة ساكنة بين معدلات بطالة الشباب والبالغين في بلدان مجموعة العشرين (انظر الشكل ٢-١) هذه العلاقة الإيجابية، إذ يتسبب معدل بطالة البالغين في أكثر من ٥٨ في المائة من تغير معدل بطالة الشباب. وهذه العلاقة تؤكد على نحو واسع نتائج التراجع الذي شهدته مجموعة البلدان ذاتها في الفترة ١٩٩٠-٢٠١٠. وخلال هذه الفترة ظل معامل معدل بطالة البالغين على العموم إيجابياً ومفيداً من الناحية الإحصائية<sup>٤</sup>، وتعني هذه النتائج أن التحسينات في وضع سوق العمل بالنسبة للعمال البالغين ستكون لها فوائد كبيرة بالنسبة للعمال الشباب، إذ تشي بالدور المهم الذي تؤديه السياسات المؤثرة في الطلب الإجمالي.

الشكل ٢-١: العلاقة بين معدلات بطالة الشباب والبالغين، ٢٠١٠



المصدر: استناداً إلى المؤشرات الرئيسية لقاعدة بيانات منظمة العمل الدولية بشأن سوق العمل. وتشير جميع البيانات إلى عام ٢٠١٠، ماعدا بالنسبة إلى الهند (٢٠٠٥)، والمملكة العربية السعودية (٢٠٠٨)، والأرجنتين والبرازيل وإندونيسيا والمكسيك وجنوب أفريقيا (٢٠٠٩).

١١٤. وهكذا، يمثل الإطار السياسي المتعلق بتعزيز النمو الشامل الغني بالوظائف حجر الزاوية في النهوض بعمالة الشباب. وقد أفرزت الأزمة العالمية كذلك نقاشات جديدة بشأن النماذج السياسية التي أفضت إلى أزمة الوظائف، وبشأن ما يتصور أنه حدود نماذج النمو وسياسات الاقتصاد الكلي التقليدية.

<sup>٤</sup> انظر:

Youth Employment Programme: *Regression analysis of youth and adult unemployment in G20 countries for the period 1990 – 2010*.

مذكرة غير منشورة أعدت في إطار إعداد المذكرة السياسية المشتركة بين منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المقدمة إلى اجتماع وزراء العمل والعمالة في بلدان مجموعة العشرين، باريس ٢٦-٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١١.

١١٥. وأسهمت منظمة العمل الدولية في توثيق وتحليل الاستجابات السياسية للأزمة عبر العالم، مما أفضى إلى إصدار وثائق مختلفة، بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك العالمي وصندوق النقد الدولي بشأن تأثير الأزمة والاستجابات السياسية لها، تقدم في مؤتمرات قمم مجموعة العشرين والاجتماعات الوزارية.

١١٦. وفي السنتين الأوليين بعد اندلاع الأزمة العالمية في عام ٢٠٠٨، تمثلت الصورة العامة في الزيادات الحادة في الإنفاق العام لتمويل رزم الحوافز الضريبية الرامية إلى احتواء التراجع في الطلب الإجمالي والإنتاج بسبب الأزمة. وفي البلدان التي كان فيها النظام المالي على حافة الانهيار، حُصص إنفاق عام إضافي كبير لإنقاذ المؤسسات المالية. ونجحت هذه السياسات المالية التوسعية في الحد من مدى انكماش الاقتصاد ومن زيادة البطالة وحالت دون حدوث دوامة انكماش عالمية كان من الممكن أن تتسبب في ثاني كساد عظيم. كما اعتمدت بلدان عديدة تدابير إضافية للحد من التأثير الاجتماعي للأزمة، مثل زيادة الإنفاق على برامج سوق العمل النشطة وعلى الحماية الاجتماعية. واعتمدت بعض البلدان أيضاً تخفيضات في ساعات العمل، وإعانات الاستخدام، وتخفيضات في تكاليف العمل غير المتصلة بالأجر لمنع ارتفاع البطالة. وسُجل توافق عالمي واسع في الآراء بشأن سياسات التصدي للأزمة، كما يعكس ذلك اعتماد الميثاق العالمي لفرص العمل في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٩.

١١٧. وفي هذا الإطار، استهدفت تدابير عديدة عمالة الشباب<sup>٦</sup> ونظراً إلى أن فئة الشباب هي الفئة الأشد تأثراً بارتفاع البطالة، فإن تدابير التصدي للأزمة أصابت بإعطاء الأولوية لمعالجة هذه المشكلة. وتمثل الانشغال الرئيسي في منع حدوث ارتفاع حاد في أعداد هذه الفئة الشبابية الضخمة أصلاً والتي انفصلت عن سوق العمل. وركزت التدابير المعتمدة على توسيع سياسات سوق العمل النشطة التي تستهدف الشباب، مثل خلق الوظائف المباشرة في العمل المجتمعي والاجتماعي، وبرامج التدريب وإعادة التدريب، وخطط تجربة العمل، والمشورة والمساعدة في البحث عن عمل. وتمثل أسلوب مشترك في تقديم المساعدة الاجتماعية مقابل المشاركة في هذه الخطط. وكان هذا الأمر حافزاً للمشاركة في الخطط التي قامت في الوقت ذاته بتوسيع المساعدة الاجتماعية دون تشجيع الانفصال عن سوق العمل. وأحياناً، رافقت هذه التدابير مخططات أخرى من أجل زيادة الطلب على العمال الشباب، بما في ذلك إعانات الاستخدام والإعفاء من التكاليف الاجتماعية أو التخفيض منها بالنسبة إلى العمال الشباب. وشملت تدابير أخرى تقديم حوافز للشباب من أجل البقاء مدة أطول في التعليم والتدريب. وبهذه الطريقة يمكنهم تجاوز الأزمة من خلال مواصلة الاستثمار في رأسمالهم البشري بدلاً من الالتحاق بصنوف العاطلين عن العمل أو المنفصلين عن سوق العمل.

١١٨. وسُجل منذ ذلك الحين تغير جذري في الموقف السياسي للعديد من البلدان الصناعية التي يهيمن فيها حالياً التثبيت المالي على البرنامج السياسي، رغم أنه لا يستبعد إمكانية حدوث ركود مضاعف. وتمثل السبب المباشر في أزمة الديون السيادية وما أعقبها من اعتماد رزم إنقاذ في بلدان عديدة من منطقة اليورو مثل أيرلندا والبرتغال واليونان. وأدت المخاوف من عدم تسديد اقتصادات أوروبية كبيرة مثل إسبانيا وإيطاليا للديون السيادية إلى اضطراب أسواق السندات، الذي اشتد إثر المأزق السياسي الذي بلغته الولايات المتحدة بشأن

<sup>٥</sup> للاطلاع على الأوراق المتعلقة بأشكال التصدي للأزمة وعماله الشباب، انظر:

ILO and IMF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*,

ورقة مرجعية أعدت من أجل المؤتمر المشترك بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي، بالتعاون مع مكتب رئيس الوزراء النرويجي، أوسلو (النرويج)، ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠؛

ILO and OECD: *Giving youth a better start: A policy note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers*, Paris, 26–27 Sep. 2011; ILO: *Youth employment in Eastern Europe: Crisis within the crisis*,

ورقة مرجعية مقدمة إلى الاجتماع غير الرسمي لوزراء العمل والشؤون الاجتماعية خلال الدورة المائة لمؤتمر العمل الدولي، ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١١، جنيف؛

N. O'Higgins: *The impact of the economic and financial crisis on youth employment: Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States*, Employment Working Paper No. 70 (ILO, Geneva, 2010); F. Tong: *El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo juvenil en América Latina: Medidas del mercado para promover la recuperación del empleo juvenil*, Working Paper No. 71 (ILO, Geneva, 2010); ILO: *Policy options to support young workers during economic recovery*, Policy Brief No. 14 (Geneva, 2010).

انظر أيضاً الجرد القطري للتدخلات التي ترمي إلى التصدي للأزمة والتي تؤثر مباشرة في عمالة الشباب في:

ILO: *Global employment trends for youth: Special issue on the impact of the global economic crisis on youth* (Geneva, 2010).

<sup>٦</sup> انظر:

S. Scarpetta, A. Sonnet and T. Manfredi: *Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation*, Social, Employment and Migration Working Papers No.106 (Paris, OECD, 2010).

الحدود القصوى للديون وما تلا ذلك من تخفيض في تصنيف هذا البلد في مجال الديون من قبل وكالة تصنيف رئيسية. وسُجّلت تراجعات حادة في أسواق الأسهم العالمية في صيف وخريف عام ٢٠١١، وتجددت المخاوف من حدوث موجة ثانية من الأزمات المالية في البلدان التي يتعرض فيها النظام المصرفي على نحو كبير لمشكلة الديون السيادية للبلدان المضطربة. وكان هنالك خطر محقق تمثل في أن يطول تعثر الانتعاش في الاقتصادات الرئيسية أو يشتد مما قد يؤدي إلى اندلاع أزمة مالية عالمية ثانية أكثر حدة ويسفر عن كساد عالمي.<sup>٧</sup>

١١٩. وتتضارب الآراء إلى حد كبير داخل الحكومات الوطنية وفيما بين الأخصائيين الاقتصاديين بشأن الطريقة المثلى لدرء أزمة عالمية ثانية. وفي حين يوجد اتفاق واسع على ضرورة تقليص الزيادة الحادة في الديون الحكومية المترتبة عن التصدي إلى الأزمة، فإن الآراء تتضارب حول الطريقة السريعة والصارمة التي ينبغي أن ينجز بها ذلك. ويدعو الأخصائيون الماليون المحافظون إلى اعتماد تخفيضات كبيرة جداً في الإنفاق العام لتصحيح الاختلالات المالية، لأنهم يرون في ذلك شرطاً لازماً لإعادة الثقة في الأسواق المالية وانتعاش النمو. وكثير من هذه الحجج يجمع أيضاً بين الحاجة إلى إعادة التوازن المالي والحاجة إلى تقليص دور الدولة. ويتمثل الرأي المعاكس في أن التخفيضات الفورية والصارمة ستسفر عن انخفاض شديد في الطلب الإجمالي في وقت يضعف فيه الطلب في القطاع الخاص نتيجة تخفيض الاعتماد على الدين وارتفاع البطالة. ومن شأن ذلك أن يفضي إلى دوامة انكماشية بدلاً من النمو. والمطلوب في المقابل هو وضع تصور أطول أجلاً لمشكلة التثبيت المالي والتقليل إلى أدنى حد من تراجع الطلب الإجمالي في وقت تشرف فيه الاقتصادات على الانهيار. وقد يشكل الحفاظ على بعض الحوافز المالية أفضل طريقة لإعادة النمو؛ وقد يشكل ذلك بدوره أساساً لاستدامة تخفيض الديون على المدى المتوسط.

١٢٠. ومن منظور أزمة عمالة الشباب، يحتمل أن يتسبب تخفيض حاد وفوري في الإنفاق الحكومي في تفاقم المشكلة. وإذا لم يفض التثبيت المالي إلى النمو الموعود به، فإنه يحتمل عندها أن ترتفع البطالة عموماً وهو ما سيؤدي لا محالة إلى تفاقم مشكلة عمالة الشباب على نحو مفرط. فضلاً عن ذلك، يحتمل تقليص الإنفاق على التدابير التي تستهدف التخفيف من مشكلة عمالة الشباب.

١٢١. وهكذا، ثمة حاجة ملحة إلى أن تنتظر الحكومات المنخرطة في تثبيت مالي سريع وتدابير تقشفية، في الإنفاق التحسيني على التدابير التي تستهدف عمالة الشباب عند تصميم نمط تخفيض الإنفاق. ومبررات القيام بذلك قوية بالنظر إلى خطورة أزمة عمالة الشباب وارتفاع التكاليف الشخصية والاجتماعية الحالية والمستقبلية التي سيتعين تحملها نتيجة زيادة تدهور الوضع.

## ١-٢-٢ إعادة التفكير في أطر سياسات الاقتصاد الكلي الداعمة للعمالة

١٢٢. إلى جانب أزمة الديون الحالية والنقاش الجاري بشأنها وما يلزم اتخاذه من تدابير عاجلة، تحلّل أسس سياسات الاقتصاد الكلي وتأثيرها على العمالة من منظور جديد وعلى نحو ملح. ودعت استنتاجات المؤتمر بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة (٢٠١٠) إلى اعتماد إطار اقتصاد كلي داعم للعمالة سيضع توفير العمالة الكاملة والمنتجة للجميع، بما فيها للشباب، في صلب السياسات الوطنية.<sup>٨</sup> وجدد المؤتمر المشترك بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي، المنعقد في أوصلو، الدعوة إلى إدماج العمالة والحماية الاجتماعية في سياسات الاقتصاد الكلي.<sup>٩</sup>

١٢٣. ولقد تمثل الرأي التقليدي لسياسات الاقتصاد الكلي في أنه ينبغي أن تعمل الحكومات كحارس لاستقرار الأسعار والاستدامة المالية والتوازن الخارجي المستدام. وهذا الدور، عندما يؤدي بمصدقية، يمكن أن يعزز ثقة المستثمر ويحث النمو ويؤد العمالة للبالغين والشباب أيضاً، نظراً إلى أن مؤشرات سوق العمل الأساسية (مثل معدل البطالة) مرتبطة على نحو وطيد وإيجابي بالنسبة للفئتين. ومن الناحية العملية، تجسد هذا الرأي في تحقيق أهداف متعلقة مرتبطة بالديون والعجز والتضخم والاختلالات الخارجية والحفاظ عليها. وهكذا، غالباً ما توصي المؤسسات المالية الدولية بأهداف "أساسية" - من قبيل نسبة ديون تتراوح بين ٤٠ و ٦٠ في المائة من الناتج

<sup>٧</sup> يشير هذا الاستعراض إلى الوضع في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، إبان إعداد هذا التقرير.

<sup>٨</sup> مكتب العمل الدولي: سياسات العمالة من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة - تقرير البند المتكرر عن العمالة، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

<sup>٩</sup> انظر: ILO and IMF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*، مرجع سابق.

المحلي الإجمالي، مدعومة بعجز مالي ضعيف وتضخم منخفض ذي رقم واحد وحاد أدنى من حيازات احتياطي العملة الأجنبية، كعلامات تدل على إدارة الاقتصاد الكلي إدارة جيدة ومواتية للنمو.<sup>10</sup>

١٢٤. والافتراض الرئيسي المتعلق بإطار الاقتصاد الكلي السائد - ومفاده أنه سيكفل معدل نمو اقتصادي عال وأن هذه العملية ستزيد أيضاً من معدل استحداث العمالة - لم تثبته التجربة بالضرورة. وحتى في فترة ما قبل الأزمة، لم يكن النمو المرتفع وحده كافياً لحل مشكلة العمالة، كما تدل على ذلك "أزمة ما قبل الأزمة" التي حُلَّت في تقارير منظمة العمل الدولية.

١٢٥. وتمثل أحد الأسباب الكامنة وراء ذلك في أن النمو ارتفع في بعض البلدان نتيجة الاختيار الطوعي لاستراتيجية نمو كثيف رأس المال. وفي بلدان أخرى، عُرِز ذلك إلى عدم القدرة على النظر في التأثير السلبي الذي يلحق بنمو العمالة جراء اعتماد سياسات حافظت على سعر صرف مغالي في تقديره مما أدى إلى تأخر نمو قطاعات التصدير كثيفة اليد العاملة، أو تحرير الحسابات الرأسمالية قبل الأوان مما أفضى إلى ارتفاع معدلات الفائدة وزيادة التعرض لأزمات مالية وتدفقات رأسمالية مزعزعة للاستقرار.

١٢٦. وبالنظر إلى خطورة مشكلة العمالة التي تواجه معظم البلدان، حان الوقت لوضع العمالة كهدف رئيسي مشترك بين سياسات الاقتصاد الكلي. وهذا من شأنه أن يفسح المجال لجدول أعمال جديد يتجاوز الفلق الحالي إزاء تثبيت الاقتصاد الكلي وتحرير الأسواق على المدى القصير. كما سيُجبر صناع السياسات على بحث السبل التي يمكن من خلالها لسياسات الاقتصاد الكلي أن تساعد أكثر في نمو الاقتصاد واستحداث العمالة.

١٢٧. وستتمثل مسألة رئيسية في الطريقة التي يمكن بها تحفيز تكوين رأس مال ثابت خاص، ولاسيما في قطاعات تكون إما كثيفة العمالة وإما تنطوي على مضاعفات واسعة للعمالة. وفيما يتعلق بالسياسات النقدية، سيطلب ذلك بحث مسائل مثل ما إذا كان ممكناً تخفيض معدلات الفائدة الحقيقية، وما إذا كان محافظاً على سعر الصرف عند مستوى تنافسي، وما إذا كانت تدفقات رأس المال على المدى القصير تنطوي على تأثير يعيق النمو واستحداث العمالة. ومن جانب السياسات المالية، سيكون من الضروري النظر فيما إذا كان هيكل الحوافز المالية القائم منسجماً مع هدف زيادة استحداث العمالة، بما في ذلك السبل التي يمكن من خلالها تقديم حوافز خاصة إلى قطاعات يمكنها أن تساهم بأكبر قدر في تعزيز استحداث العمالة. وسيكون من الضروري أيضاً النظر في السبل التي يمكن من خلالها تقليص التفاوت في الدخل، نظراً إلى أن زيادة أوجه التفاوت ارتبطت بالعزوف عن طلب السلع كثيفة اليد العاملة. علاوة على ذلك، ينبغي إعطاء أولوية عالية إلى الاستثمارات العامة في البنية الأساسية والحماية الاجتماعية.

١٢٨. ومن ثم سيتعين مواءمة السياسات الهيكلية مع جدول الأعمال الواسع لسياسات الاقتصاد الكلي. وقد تؤدي السياسات الصناعية دوراً مهماً في تدارك حالات إخفاق السوق الشديدة الكثيرة في البلدان النامية.<sup>11</sup>

١٢٩. وتكمن مشكلة كبيرة في أن الحوافز المقدمة إلى أصحاب المشاريع لبدء أنشطة جديدة، عادة ما تكون ضعيفة. ويعزى ذلك إلى أن عائدات أصحاب المشاريع الرائدة الناجحين ستترجع جراء التحاق وافدين آخرين لن يضطروا إلى مجابهة الخطر نفسه لأن هذه الأنشطة أثبتت الآن أنها مربحة. ولتجاوز هذه المشكلة لا بد للحكومات من أن تشجع، بما في ذلك عن طريق الإعانات، إطلاق أنشطة جديدة رائدة. كما يتعين على السياسات الصناعية أن تنظر في تدابير محتملة من قبيل دعم الائتمان المقدم إلى القطاعات التي يرجح أن تساهم على نحو كبير في استحداث العمالة، وتعزيز الدعم الشامل المقدم إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتعزيز التنسيق بين القطاعين العام والخاص من أجل تنمية المهارات القطاعية واعتماد إصلاحات من أجل زيادة القدرة التنافسية لأسواق المنتجات. وفي الواقع، تكشف حالات الدراسة أن بلدان "النمو التعويضي" الناجحة كانت قد اعتمدت

<sup>10</sup> انظر مثلاً، IMF: *An evaluation of the IMF and aid to Sub-Saharan Africa*, (Washington, DC, 2007). فيما يتعلق بمنطقة اليورو، يقترح قانون الاستقرار والنمو معالم صريحة بشأن الحذر المالي. وفيما يتعلق بالولايات المتحدة الأمريكية، يتعين على جهاز الحكومة التنفيذي الحصول على موافقة الكونغرس لكي تتجاوز الديون العامة الحدود القانونية. كما يعمل البعض في الكونغرس الأمريكي على إدخال تعديل بشأن توازن الميزانية في الدستور الأمريكي.

<sup>11</sup> انظر:

R. Hausmann and D. Rodrik: "Economic development as self-discovery", in *Journal of Development Economics*, Vol. 72, pp. 603-633; and D. Rodrik *Doomed to choose: Industrial policy as predicament*, mimeo (Cambridge, Harvard University, 2006).

أحد أشكال السياسات الصناعية التي تنطوي على خليط متكافئ من الحوافز والعقوبات (ما يعرف بسياسات "الجزرة والعصا") لتدعيم القدرات المحلية التي هي أساس التحول الهيكلي الناجح.<sup>١٢</sup>

١٣٠. ويمكن أن يدعم مديرو سياسات الاقتصاد الكلي قضية عمالة الشباب بسبل عديدة، من خلال احتواء حالات الانكماش والحفاظ على النمو الغني بالوظائف وطويل الأجل.

١٣١. وتشير البحوث السياسية الجارية إلى المجالات السياسية الرئيسية التالية: (أ) تشجيع التنوع الاقتصادي والتحول المنتج عن طريق الحفاظ على سعر صرف حقيقي ثابت وتنافسي، إلى جانب إدارة حذرة لحساب رأس المال؛ (ب) الحد من تقلب الاقتصاد الكلي عن طريق القيام في الوقت المناسب وعلى نحو مستهدف باعتماد سياسات معاكسة للدورة الاقتصادية، مدعومة ومعززة بالقدرات المالية والمؤسسية المحسنة من أجل تعزيز الحصول على التمويل للنهوض بالعمل للحساب الخاص وتنظيم المشاريع لدى الشباب؛ (ج) تمكين الوزارات الرئيسية من اعتماد نهج أكثر توازناً في تصميم السياسات بالتركيز على التدخلات من جانب الطلب؛ (د) ضمان موارد التمويل المناسبة والقابلة للتنبؤ، التي تدعم التدخلات المستهدفة للنهوض بعمالة الشباب. والبعض من هذه المجالات السياسية يُبحث أدناه بمزيد من التفصيل:

### (أ) تشجيع التنوع الاقتصادي والتحول المنتج

١٣٢. بالإضافة إلى سلسلة الصكوك السياسية الرامية إلى تعزيز السياسات الصناعية والاستراتيجيات القطاعية، بيّنت الدراسات التجريبية عبر البلدان أن أسعار الصرف الحقيقية الثابتة والنافسية، مدعومة بإدارة حذرة لحسابات رأس المال، يمكن أن يكون لها تأثير إيجابي على تخصيص الموارد فيما بين قطاعات السلع التجارية وغير التجارية، وبالتالي تشجيع التنوع الاقتصادي.<sup>١٣</sup> ويمكن أن يصبح ذلك بدوره محركاً لاستحداث الوظائف للعمال البالغين والشباب على حد سواء.

١٣٣. وتوحي التحليلات المحددة حسب البلد، التي أجرتها منظمة العمل الدولية وجهات أخرى بشأن أطر الاقتصاد الكلي،<sup>١٤</sup> أن نظام سعر الصرف غير المناسب يضرّ بالنمو وتوقعات العمالة، بما في ذلك تلك المتعلقة بالشباب. فالانكماش وأزمة الوظائف التي شهدتها الأرجنتين في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٢، تسارعت بفعل نظام سعر الصرف الثابت الذي لم يكن ممكناً الحفاظ عليه. وعُزيت الانتعاشة المسجلة لاحقاً في الاقتصاد والوظائف إلى مسعى السلطات الأرجنتينية الحديث إلى تصميم وتنفيذ نظام سعر صرف حقيقي ثابت وتنافسي.<sup>١٥</sup> والحالة الأرجنتينية مهمة بشكل خاص لأنها تبرز الفوائد التي يدرها التخلي عن المفاهيم التقليدية للاقتصاد الكلي واعتماد إطار اقتصاد كلي بديل يركز على استحداث الوظائف والحد من الفقر.

١٣٤. وفي ملاوي، أدت عملة مغالي في تقديرها إلى ارتفاع هائل في الواردات وتراجع الصناعات المحلية المنافسة للواردات في السنوات الأخيرة.<sup>١٦</sup> وفي السلفادور، إذا كان "نظام الدولار" مفيداً بعض الشيء من حيث

<sup>١٢</sup> انظر:

ILO: *Growth, employment and decent work in the least developed countries* (Geneva, 2011); and ILO: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Geneva, 2011).

<sup>١٣</sup> انظر مثلاً: D. Rodrik: *The real exchange rate and economic growth* (Cambridge, Harvard University, 2008).

<sup>١٤</sup> في إطار متابعة استنتاجات المؤتمر بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، أطلقت إدارة سياسة العمالة لمكتب العمل الدولي ١١ دراسة قطرية (الأرجنتين، بنغلاديش، مصر، السلفادور، الأردن، ملاوي، نيجيريا، بيرو، سري لانكا، تركيا، أوغندا)، قُيِّمت إطار الاقتصاد الكلي السائد من حيث تأثيره على العمالة والفقر. واستخدمت الدراسات هذا التقييم لاقتراح سلسلة من التوصيات السياسية التي يمكنها أن تقضي إلى إطار اقتصاد كلي داعم للعمالة. وصدّق على جميع الدراسات في الورشات التقنية إما على الصعيد الوطني أو في جنيف، ويجري نشرها تدريجياً كمنشورات صادرة عن مكتب العمل الدولي يمكن الاعتماد عليها في إجراء المزيد من الحوار السياسي مع الحكومات الوطنية.

<sup>١٥</sup> انظر:

M. Damill, R. Frenkel, and R. Maurizio: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all*,

ورقة قدمت خلال ورشة العمل التي نظمها مكتب العمل الدولي بشأن تقاسم المعلومات، جنيف، ٢٠-٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١.

انظر أيضاً:

M. Weisbrot, R. Ray, and J.A. Montecino: *The Argentine success story and its implications* (Washington, DC, Center for Economic and Policy Research, 2011).

<sup>١٦</sup> انظر:

S. Deraniyagala and B. Kaluwa: *Macroeconomic policy for employment creation*, Employment Working Paper No.93 (Geneva, ILO, 2011).

تثبيت الأسعار فإنه ضرر بالقدرة التنافسية الدولية وبإمكانات الاقتصاد على استحداث الوظائف<sup>١٧</sup> وقد يستفيد البلدان معاً من أن يحذوا حذو التجربة الأرجنتينية المتمثلة في اعتماد سعر صرف بديل ونظم سياسات اقتصاد كلي تنطوي على إمكانات استحداث وظائف جديدة وأفضل للبالغين والشباب.

### (ب) مكاسب النمو والوظائف الناجمة عن الحد من تقلب الاقتصاد الكلي بواسطة سياسات معاكسة للدورة الاقتصادية

١٣٥. توجد صلة وثيقة بين تقلب الاقتصاد الكلي ونتائج العمالة الضعيفة بالنسبة إلى الشباب. وكشف تحليل اتجاهات العمالة في بداية الأزمة، في الفصل ١ من هذا التقرير، أن معدلات عمالة الشباب أكثر حساسية إزاء الدورات الاقتصادية. ولحق ضرر كبير بالشباب المستخدمين في قطاعات السلع التجارية (مثل الملابس) وغير التجارية (مثل البناء)، التي هي قطاعات حساسة إزاء دورات الأعمال الإقليمية والعالمية.<sup>١٨</sup>

١٣٦. وأشارت دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية إلى أنه خلال الفترة الممتدة من ١٩٦٠ و ٢٠٠٢، سجلت البلدان النامية في المتوسط ١٤ سنة من النمو السلبي للفرد الواحد، مقابل سبع سنوات في منطقة شرق آسيا.<sup>١٩</sup> لكن بلدان منطقة أفريقيا جنوب الصحراء سجلت في المتوسط ١٨ حالة معدل نمو سلبي للفرد الواحد، أي أنها شهدت عدداً أكبر من فترات الكساد مقارنة بشرق آسيا، مما يحد من إمكانياتها لتحقيق النمو المستدام.

١٣٧. وكشفت دراسة أخرى أجرتها منظمة العمل الدولية أنه في حالة جمهورية تنزانيا المتحدة كان بالإمكان أن يفضي تخفيض معتدل لإنفاقها العالي عموماً على دعم الدورة الاقتصادية إلى إضافة حوالي ١٧٠٠٠٠ وظيفة في السنة خلال الفترة ١٩٩١-٢٠٠٨، وهو ما يعادل ١٠ في المائة من مستوى عملاتها الحالي.<sup>٢٠</sup>

١٣٨. ويتطلب الحد من تقلب الاقتصاد الكلي استخدام سياسات معاكسة للدورة الاقتصادية في الوقت المناسب وعلى نحو موجه. وهذا بدوره يتطلب تحسين القدرة المالية والمؤسسية للبلدان من أجل اتخاذ تدابير معاكسة للدورة الاقتصادية. ومن منظور اقتصاد كلي داعم للعمالة، لا يمكن تضخيم فوائد قدرات معاكسة الدورة الاقتصادية. وكشف التحليل في هذا التقرير أن عمالة الشباب أكثر حساسية إزاء الدورات الاقتصادية.

١٣٩. وإلى جانب ذلك، ثمة مجال لتجديد الالتزام بمبادرة منظومة الأمم المتحدة بشأن "أرضيات الحماية الاجتماعية"، لأن هذه الأرضيات، عندما تمول بما يكفي وترسخ في المؤسسات، يمكن أن توفر "المثبتات الآلية" التي تمكن البلدان من التعامل مع التبعات العكسية لدورات الأعمال والصدمات الخارجية.

### (ج) تعزيز الوظائف بالتخفيف من القيود المفروضة على نمو القطاع الخاص، مع تركيز خاص على حصول المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغلة الصغر على التمويل

١٤٠. يمكن أن تؤدي سياسات الاقتصاد الكلي دوراً بئاً في استحداث الوظائف عن طريق التخفيف من العوائق الملزمة المفروضة على قدرة القطاع الخاص على استحداث الوظائف. وتكشف الاستقصاءات المنجزة على مستوى المنشآت أن الشركات في مناطق مختلفة من العالم، ولاسيما في البلدان النامية، تشير إلى الحصول على التمويل ومدى موثوقية شبكات النقل والإمداد بالكهرباء كعوائق مهمة أمام إقامة المشاريع<sup>٢١</sup>. كما تظهر أنماط مشابهة من مصادر أخرى للبيانات. وعلى سبيل المثال، تكشف دراسات الآراء التنفيذية التي أنجزت في أكثر من ١٠٠ بلد في إطار الدراسات الاستقصائية المتعلقة بالمنافسة العالمية التي أعدها المنتدى الاقتصادي العالمي، أن ٨٥ في المائة من المستجيبين ضمن عينة تشمل مجموعة من البلدان، من بينها البلدان مرتفعة الدخل ومتوسطة الدخل ومنخفضة الدخل، اعتبروا عدم الحصول على التمويل أحد العوامل الخمسة "الأكثر إشكالية" لدى إقامة المشاريع. وتتمثل التبعات السياسية في أن تعزيز الحصول على التمويل المنظم من خلال إدخال تغييرات ملائمة في صياغة السياسات النقدية والمالية سيساعد على النهوض بالعمل للحساب الخاص وروح

<sup>١٧</sup> انظر: G. Martinez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos*, ورقة قدمت خلال ورشة العمل التي نظمتها مكتب العمل الدولي بشأن تقاسم المعلومات، جنيف، ٢٠-٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١.

<sup>١٨</sup> انظر:

I. Islam and S. Verick (eds): *From the Great Recession to labour market recovery: Issues, evidence and policy options* (Geneva, ILO, and London, Palgrave Macmillan, 2011).

<sup>١٩</sup> انظر: ILO: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision*، مرجع سابق.

<sup>٢٠</sup> انظر: ILS: *The World of Work Report: From one crisis to the next?* (Geneva, ILO/ILS, 2010).

<sup>٢١</sup> أجرى البنك الدولي هذه الدراسات الاستقصائية في أكثر من ١٠٠ بلد.

تنظيم المشاريع لدى الشباب ويشجع الانتقال إلى السمة المنظمة. وينبغي أن تستهدف هذه السياسات في المقام الأول المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر.

١٤١. وعلى العموم، شكل عدم الحصول على التمويل عائقاً رئيسياً أمام المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر. وتفيد تقديرات مؤسسة التمويل الدولية أن حوالي ٢,١ مليون من المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر لا تحصل على التمويل، مع أن هذا التقدير قد يكون صارماً وقد لا يشمل جميع المنشآت بالغة الصغر غير المنظمة. وخلص تقييم بيئة الاستثمار الذي أنجزه البنك الدولي في عام ٢٠٠٩ إلى أن حجم الشركة هو العامل الأكثر تأثيراً في حصول الشركة أم لا على قرض أو مرفق السحب على المكشوف. ولا يحصل على قروض سوى ١٣,٤ في المائة من شركات التصنيع. والشركات الصغيرة هي الأقل حصولاً على قروض: فقد أُفيد بأن أقل من ٤ في المائة من شركات التصنيع الصغيرة يحصل على قروض في مقابل ١٢ في المائة من الشركات متوسطة الحجم و ٢٥ في المائة من الشركات كبيرة الحجم. وفي الخدمات، يتكرر النمط نفسه، باستثناء أن أقل من ٣ في المائة من الشركات الصغيرة يحصل على قروض. ومرافق السحب على المكشوف هي كذلك نادرة، وخاصة بالنسبة للشركات الصغيرة: فشركات التصنيع الصغيرة مؤلت ١,٥ في المائة فقط من إجمالي رأسمالها العامل، و ١,٨ في المائة فقط من استثماراتها، من قروض مصرفية.

١٤٢. وتقدم التحليلات القطرية التي تنجزها منظمة العمل الدولية المزيد من الأدلة. وتقدم مصر مثلاً جيداً على القصور الكبير في توافر التمويل للاستجابة لاحتياجات الاقتصاد الحقيقي، وبخاصة المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر. وتمثل هذه المنشآت أكثر من ٩٩ في المائة من المنشآت الخاصة في مصر وتضم ٨٥ في المائة من إجمالي العمالة. وكانت المستوعب الرئيسي للقوة العاملة الجديدة في السنوات الأخيرة وتساهم على نحو كبير في توليد العمالة، ولئن كان معظمها غير منظم. كما تعد هذه المنشآت المزود الرئيسي للأسواق المحلية بالمنتجات والخدمات. وزادت أسهم المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر بمعدل سنوي يتجاوز متوسطه ٤ في المائة خلال السنوات العشر الماضية، وزادت عمالتها بمعدل سنوي يتجاوز ٥ في المائة. غير أن هذه المنشآت شديدة التأثير. وفي مصر، توظف المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر في المتوسط ٢,٣ من العمال فقط، ويوظف ٧٥ في المائة تقريباً من جميع المنشآت الخاصة أقل من ثلاثة عمال.

١٤٣. وتشمل المشاكل التي تحد من حصول المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر على ائتمان رسمي، عدم امتلاكها القدرة على إعداد خطة المشروع وتعبئة استمارة القروض والبيانات المالية الغامضة أو غير الموجودة والضمانات المصرفية غير الكافية. علاوة على ذلك، هنالك الأعباء الإدارية المرتفعة للإقراض صغير الحجم، وعدم كفاية المهارات المصرفية للتعامل مع المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر، فضلاً عن الافتقار إلى خدمات إقامة المشاريع. وتخضع المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر لإطار قانوني وتنظيمي مرهق وبيروقراطي. ولا تستفيد هذه المنشآت من فوائد تحرير التجارة وزيادة الاستثمار الأجنبي المباشر.

١٤٤. وفيما تمتلك مصر نظاماً مصرفياً كبيراً، يظل منح القروض إلى القطاع الخاص مقتصرًا إلى حد كبير على المنشآت الكبرى والأكثر استقراراً. وحسب البنك المركزي المصري فإن المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر تستفيد من ١ في المائة فقط من مجموع الائتمان المصرفي. والمصارف التي تتمتع بوحدات للتمويل بالغ الصغر تعمل في إطار شرائح قروض محددة تمول قطاعات محددة بواسطة منتجات تكون بالأساس عادية. ولتدارك هذا النقص في تمويل المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر، ما فتئت المصارف تستثمر في سندات الخزينة والسندات الحكومية، مما يعكس عدم نجاعتها في تحديد المشاريع الخاصة المربحة وسياسات إقراضها التي تتجنب المجازفة إلى حد بعيد.

١٤٥. وفي السلفادور، حُدِّدت الصعوبات في الحصول على التمويل مراراً وتكراراً على أنها أحد العوائق الرئيسية أمام إقامة منشآت متوسطة وصغيرة وبالغة الصغر. ويفيد مصدر موثوق أن الحصول على التمويل يمثل ثاني أهم عائق أمام إقامة المنشآت الصغيرة والمتوسطة في السلفادور. وتعزى المشكلة إلى عدد من العوامل: (أ) انتشار الإقراض على أساس الضمانات المصرفية يرتبط بالملكية؛ (ب) افتقار المصارف الخاصة إلى الخبرة في تقييم مخاطر الائتمان، التي تواجه المنشآت الصغيرة والمتوسطة؛ (ج) التكلفة العالية للائتمان؛ (د) المدة الزمنية القصيرة لفترة تسديد القرض، مما يحد من إمكانية الرسملة، لاسيما بالنسبة إلى المشاريع و/أو الشركات الجديدة التي ترغب في استخدام الائتمان في الابتكار التكنولوجي.<sup>٢٢</sup>

<sup>٢٢</sup> انظر: G. Martinez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos*, مرجع سابق.

١٤٦. وفي أوغندا، يتواصل التفاوت بين الإقراض ومعدلات الودائع، ولقد تفاقمت المشكلة منذ عام ٢٠٠٩. وشكلت معدلات الفائدة العالية عائقاً أمام حصول المشاريع المحلية على انتمان معقول التكلفة لغرض الاستثمار. وتمثل تكلفة الائتمان العالية عائقاً رئيسياً أمام العديد من المستثمرين الأوغنديين الكبار والصغار. وبسبب ذلك تتردد الشركات في الاستفادة من فرص الاستثمار التي قد تولد العمالة عن طريق الاقتراض. وكان هذا الشاغل على الأرجح المسألة الوحيدة الأكثر تكراراً التي واجهها كاتبو أحد التقارير عن أوغندا خلال المقابلات.<sup>٢٣</sup>

#### (د) دور التدخلات المستهدفة من جانب العرض في زيادة فرص عمالة الشباب

١٤٧. يقدم الجدول ٢-١ أمثلة على التدخلات المستهدفة التي يمكن أن تضاعف من حيث المبدأ الطلب على مهارات الشباب وخدماتهم.

#### الجدول ٢-١: أمثلة على التدخلات التي تستهدف النهوض بالوظائف لفائدة الشباب: من منظور الطب

عوائق أمام فرص عمالة الشباب	شكل التدخل المستهدف
غياب الطلب على اليد العاملة بسبب النمو البطيء	الأشغال العامة كثيفة اليد العاملة برامج الخدمة العامة إعانات الأجور أو التدريب
عوائق مالية أمام نمو القطاع الخاص	برامج جيدة التنظيم بشأن تخصيص الائتمان من أجل إتاحة حصول معزز على التمويل، وخاصة بالنسبة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة والمنشآت بالغة الصغر.

#### (هـ) سياسات مالية مؤاتية للشباب

١٤٨. يستدعي جعل عمالة الشباب هدفاً ذا أولوية للسياسات المالية، توفير تمويل كاف وقابل للتنبؤ من أجل دعم تدخلات سياسية مستدامة تهدف إلى تحسين نتائج سوق عمل الشباب. وكل واحد من هذه التدخلات السياسية، كما هي مفصلة في الأجزاء المقبلة من هذا التقرير، يعالج بعداً محدداً من المشكلة. وللأسف، ثمة تقييم محدود جداً للاستدامة المالية والضريبية للتدخلات التي تستهدف سوق عمل الشباب.<sup>٢٤</sup> وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يصل متوسط الإنفاق على سياسات سوق العمل النشطة إلى نسبة ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وقد يتجاوز هذا الرقم نسبة ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في بعض الحالات. وهذه بعض المعالم التي يمكن أن تستخدمها الاقتصادات الناشئة والنامية لدى تصميم الموارد المخصصة لسياسات سوق العمل النشطة. وما قد يشجع صناعات السياسات في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، هو أن نماذج التحفيز تبين أن سياسات سوق العمل النشطة حسنة التصميم والتمويل يمكن أن تؤثر على نحو إيجابي في عمالة الشباب. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تفضي زيادة طفيفة في سياسات سوق العمل النشطة (بين ٠,٢ و ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) إلى ارتفاع العمالة بنسبة ١,٢ في المائة على المدى المتوسط.<sup>٢٥</sup>

١٤٩. ويتمثل مكون ضروري لإجراء تحليلات بشأن الاستدامة المالية والضريبية في تقييم تكاليف وحدة تنفيذ برنامج يتناول تدخلات مختلفة، ثم بعد ذلك تحديد مجموع الاحتياجات من الموارد استناداً إلى معدلات التغطية. وهذه المعلومة نادرة نسبياً. ويمكن أن يلاحظ بأن تكاليف الوحدات تتفاوت كثيراً فيما بين البلدان وفيما بين البرامج على حد سواء، إذ تتراوح (حسب أسعار عام ٢٠٠٥) بين ٣٩ دولاراً أمريكياً للمستفيد في بلغاريا كحد أدنى وبين ١٧,١٥١ دولاراً في الولايات المتحدة الأمريكية كحد أقصى.<sup>٢٦</sup> وخلاصة القول، ينبغي لأنشطة بناء

<sup>٢٣</sup> انظر:

E. Waeyenberg and H. Bargawi: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: Uganda country study*, Employment Working Paper No.91 (Geneva, ILO, 2011).

<sup>٢٤</sup> توجد تقديرات بشأن صافي تأثير ٢٥ في المائة تقريباً من التدخلات المتعلقة بعمالة الشباب الواردة في الحالات الموثقة بالغة ٢٨٩ المذكورة في النص.

<sup>٢٥</sup> انظر: ILS: *World of Work Report: Making markets work for jobs* (Geneva: ILO/ILS, 2011).

<sup>٢٦</sup> انظر:

O.S. Puerto: *International experience on youth employment interventions: The youth employment inventory* (Washington, DC, World Bank, 2007).



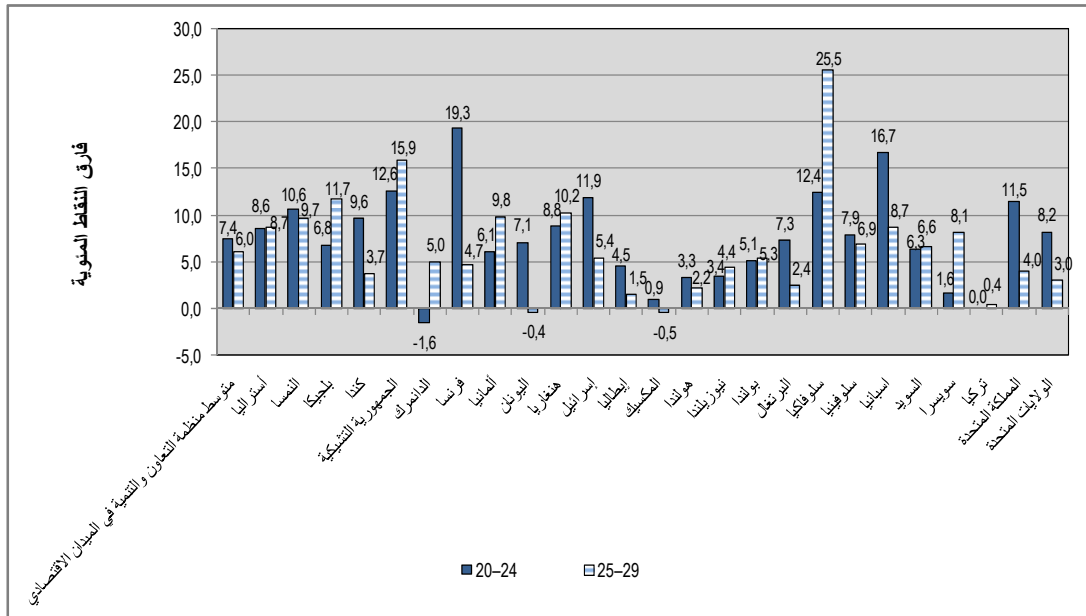
المعارف المستقبلية المتعلقة ببرامج عمالة الشباب أن تعالجها كجزء من تصميم السياسات المالية. وهو ما سيحفز صانعي السياسات على التركيز على جمع المعارف العادية والدقيقة عن المتطلبات المالية طويلة الأمد لبرامج عمالة الشباب، وبالتالي تمكين صانعي السياسات من وضع استراتيجيات ذات مصداقية بشأن تعبئة الموارد، بما في ذلك من المصادر المحلية والخارجية، بغية دعم التنفيذ الفعال للتدخلات المستهدفة على مستوى الطلب لتعزيز نتائج عمالة الشباب.

## ٣-٢ التعليم والتدريب

١٥٠. يعزز تعليم الشباب وتدريبهم والتعلم المتواصل حلقة حميدة تشمل تعزيز قابلية الأفراد للاستخدام وزيادة الإنتاجية وتحسين نوعية العمالة ونمو الدخل والتنمية. وأصبحت أكثر أهمية من ذي قبل في عصر يتسارع فيه التقدم التكنولوجي والعولمة، وفي عالم عمل تعتبر فيه المهارات العامة هامة بقدر المؤهلات المهنية لتحسين قابلية الشباب للاستخدام.<sup>٢٧</sup> وإيجاد مكان في اقتصاد عالمي أصبح كثيف المهارات أكثر فأكثر، يقتضي من البلدان مواصلة الإرتقاء بمستويات تعليم ومهارات قواها العاملة.

١٥١. وتكشف الأدلة المقدمة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وجود علاقة مهمة بين نتائج عمالة الشباب والمستوى التعليمي. ومعدل عمالة الشباب المتزاوية أعمارهم بين ١٥ و ٢٩ سنة والذين غادروا المدرسة بمؤهلات التعليم الثانوي، أكبر بكثير من معدل عمالة الشباب الذين غادروا الدراسة من دون شهادات.<sup>٢٨</sup> وفي المتوسط، يؤدي إتمام التعليم الثانوي إلى تقليص البطالة في صفوف من تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٢٤ سنة بنسبة ٧,٤ في المائة، وفي صفوف من تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٢٩ سنة بنسبة ٦ في المائة (انظر الشكل ٢-٢).<sup>٢٩</sup> وكلما تزايد المستوى التعليمي كلما تراجع البطالة طويلة الأمد. غير أنه في بلدان عديدة لا يضمن التعليم الحصول على وظيفة كما سيناقش ذلك لاحقاً في هذا التقرير.

الشكل ٢-٢: فوارق النقاط المنوية في حصة العاطلين عن العمل ضمن السكان غير المتحقين بالمدرسة بالنسبة إلى الذين لم يبلغوا مستوى التعليم الثانوي والذين بلغوا مستوى التعليم الثانوي ومستوى ما بعد التعليم الثانوي غير الجامعي، أشخاص تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٢٤ سنة وبين ٢٥ و ٢٩ سنة



المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: التعليم في لمحة، ٢٠١١. البلدان التي أتاحت بشأنها بيانات.

<sup>٢٧</sup> مكتب العمل الدولي: مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨.

<sup>٢٨</sup> انظر:

OECD: Tackling the jobs crisis: The labour market and social policy response, Background document presented at the OECD Labour and Employment Ministerial Meeting, Paris, 28-29 Sep. 2009.

<sup>٢٩</sup> انظر: OECD: Education at a glance 2011: OECD indicators (Paris, 2011).

## ١-٣-٢ التعليم الأساسي: تحديات الحصول على التعليم ونوعيته

١٥٢. بصرف النظر عن التحسينات الرئيسية في المستوى التعليمي، تنتشر الفوارق في الحصول على التعليم وفي نوعيته في البلدان النامية وفيما بين النساء والرجال. وبين عامي ١٩٨٠ و ٢٠١٠، ارتفع في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء متوسط سنوات التعليم بين السكان من ٢,٨ إلى ٥,٥، فيما ارتفع في جنوب آسيا في الفترة ذاتها من ٢,٩ إلى ٥,٦. لكن المستويات التي تم بلوغها في عام ٢٠١٠ ظلت أقل بكثير من تلك المسجلة في باقي المناطق النامية وفي البلدان المتقدمة. وفي عام ٢٠١٠، بلغ متوسط سنوات التعليم في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية على التوالي ٨,٣ و ٨,٤، بينما بلغت في البلدان المتقدمة ١٠,٦ سنوات.<sup>٣٠</sup>

١٥٣. ورغم التقدم المحرز في بلدان عديدة نحو بلوغ الهدف الإنمائي للألفية المتمثل في التعليم الأساسي الشامل، من غير المحتمل أن يحقق عدد كبير من البلدان منخفضة الدخل هذا الهدف بحلول عام ٢٠١٥.<sup>٣١</sup> وفي عام ٢٠٠٩، وصل العدد الإجمالي للأطفال البالغين سن الذهاب إلى المدرسة الابتدائية ولم يكونوا مسجلين في مدرسة ابتدائية إلى ٦٧ مليون طفل، منهم حوالي ٣٥ مليون فتاة. ويوجد قرابة نصف عدد فتيات العالم اللاتي لا يذهبن إلى المدرسة في أفريقيا جنوب الصحراء، ورُبعه في جنوب آسيا. ولئن كان عدد الأطفال الذين لا يذهبون إلى المدرسة لا يزال أكبر بين الفتيات مقارنة بالفتيان، فإن الفارق بين الجنسين تراجع كثيراً على مر الزمن.<sup>٣٢</sup>

١٥٤. ويُقدَّر أن حوالي ١٣٠ مليون شاب يفترقون إلى مهارات القراءة والكتابة والحساب الأساسية اللازمة في الحياة اليومية. وكثير منهم يخرج من التعليم دون اكتساب هذه المهارات الأساسية، مما يصعب عليهم اكتساب المهارات التقنية اللازمة للمنافسة في سوق العمل. علاوة على ذلك، يحتمل ألا تكون لديهم المعارف أو المهارات اللازمة للحصول على سبل عيش مستدامة، أو لفهم عناصر حياة صحية فهماً كاملاً، أو للتفاوض بشأن المشاريع والنظم القانونية<sup>٣٣</sup> (انظر الجدول ٢-٢).

## الجدول ٢-٢: تعلم الشباب بحسب الإقليم، عام ٢٠٠٨

الإقليم	معدل تعلم الشباب (النسبة المئوية)			عدد الشباب غير القادرين على القراءة والكتابة (بالآلاف)			
	المجموع	الذكور	الإناث	مؤشر التكافؤ بين الجنسين	المجموع	الذكور	الإناث
المناطق المتقدمة	99.6	99.5	99.6	1.00	579	310	269
رابطة الدول المستقلة	99.8	99.7	99.8	1.00	122	77	46
شمال أفريقيا	86.1	89.8	82.2	0.92	4 778	1 779	2 999
أفريقيا جنوب الصحراء	71.9	76.8	67.1	0.87	46 581	19 299	27 282
أمريكا اللاتينية والكاريبي	96.9	96.7	97.2	1.01	3 181	1 749	1 432
شرق آسيا	99.3	99.4	99.2	1.00	1 669	772	898
جنوب آسيا	79.3	85.7	73.3	0.86	66 115	24 158	41 956
جنوب شرق آسيا	96.1	96.3	95.8	0.99	4 236	2 018	2 218
غرب آسيا	92.7	95.6	89.8	0.94	2 873	891	1 982
أوقيانوسيا	73.0	72.0	74.1	1.03	450	240	210
العالم	89.0	91.7	86.4	0.94	130 584	51 292	79 292

المصدر: قاعدة بيانات معهد الإحصاءات التابع لليونسكو، ٢٠٠٩.

<sup>٣٠</sup> انظر:

H.A. Patrinos and G. Pscharopoulos: *Education: Past, present and future global challenges*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5616 (Washington, DC, 2011).

<sup>٣١</sup> انظر:

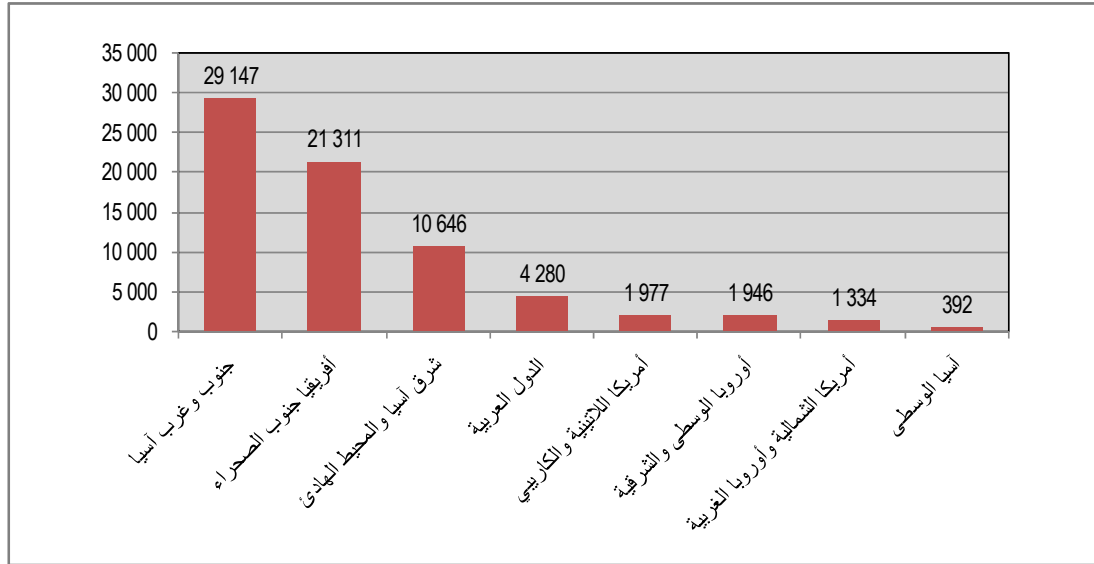
UNESCO: *EFA Global monitoring report – The hidden crisis: Armed conflict and education* (Paris, 2011).

<sup>٣٢</sup> انظر: World Bank: *A statistical summary of gender and education around the world* (Washington, DC, 2011).

<sup>٣٣</sup> انظر: UNESCO: *EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized* (Paris, 2010).

١٥٥. ولم يلتحق حوالي ٧١ مليون مراهق بالمدرسة في عام ٢٠٠٧ (٥٤ في المائة منهم فتيات) إما لأنهم لم يتموا التعليم الابتدائي أو لأنهم لم يستطيعوا الانتقال إلى التعليم الإعدادي<sup>٣٤</sup> (انظر الشكل ٣-٢). ويرى الكثير من المراهقين أن نظام التعليم غير مرن بما يكفي ليتكيف مع احتياجاتهم، وأن نوعية تعليمهم الأساسي لا ترقى إلى المستوى الذي يسمح لهم بتحقيق انتقال سهل؛ أما البقية، فأسرهم لا يمكنها بكل بساطة تحمل أعباء التعليم.

الشكل ٣-٢ مجموع المراهقين غير المتلتحقين بالمدارس والبالغين سن التعليم الإعدادي (بالآلاف) بحسب الإقليم، عام ٢٠٠٧



المصدر: قاعدة بيانات معهد الإحصاءات التابع لليونسكو، ٢٠٠٩.

١٥٦. والهوة بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة هي في الحقيقة أكبر بكثير مما أوحى به الإحصاءات المتعلقة بمتوسط عدد سنوات التعليم. كما أن الهوة في نوعية التعليم، التي تقاس على أساس مستوى المهارات المعرفية المكتسبة من خلال التعليم، واسعة جداً هي الأخرى بين البلدان النامية والمتقدمة<sup>٣٥</sup>. وتنطوي هذه الهوة في نوعية التعليم على عواقب وخيمة بالنسبة لتوقعات التنمية، لأن مستوى المهارات المعرفية المكتسبة من خلال التعليم (وليس عدد سنوات الدراسة فحسب) هو العامل الحاسم في زيادة الإنتاجية على المستوى الفردي وكذلك على نطاق الاقتصاد.

١٥٧. وخلصت دراسة أجراها البنك الدولي، باستخدام بيانات عام ٢٠٠٣ المتعلقة بدرجات اختبار الطلبة في الرياضيات والعلوم ضمن عينة تشمل ٢٦ بلداً نامياً و٢١ بلداً متقدماً، إلى أن ٥ في المائة فقط من الطلبة في البلدان المتقدمة لم يبلغوا مستوى أدنى من التعليم الأساسي في الرياضيات والعلوم. وفي المقابل، فشل أكثر من نصف الطلبة المختبرين في بلدان نامية في بلوغ هذا المستوى. وضمن البلدان التي خضعت للدراسة الاستقصائية، سُجّلت أكبر حصص الطلبة الذين كانوا أميين وظيفياً في بيرو (٨٢ في المائة) والمملكة العربية السعودية (٦٧ في المائة) والبرازيل (٦٦ في المائة) والمغرب (٦٦ في المائة)، وجنوب أفريقيا (٦٥ في المائة)، وبوتسوانا (٦٣ في المائة) وغانا (٦٠ في المائة)<sup>٣٦</sup>. وجدير بالذكر أن البلدان النامية التي تشملها قائمة البلدان الأسوأ أداء هي في معظمها بلدان متوسطة الدخل ولا تنتمي إلى أقل البلدان نمواً.

١٥٨. ويعزى تدني التحصيل العلمي إلى عوامل عدة. فحالة المدارس في بلدان نامية عديدة مزرية وعدد المعلمين قليل وأجورهم متدنية. وبحلول عام ٢٠١٥، ستحتاج أشد البلدان فقراً إلى توظيف حوالي ١,٩ مليون معلم إضافي في التعليم الابتدائي، من بينهم ١,٢ مليون في أفريقيا جنوب الصحراء، لتوفير بيئة تعلم جيدة لجميع

<sup>٣٤</sup> انظر: UNESCO: EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized، مرجع سابق.

<sup>٣٥</sup> انظر:

E.A. Hanushek and L. Wossmann: *Education quality and economic growth* (Washington, DC, World Bank, 2007).

<sup>٣٦</sup> المرجع نفسه.

الأطفال. كما أن من الحيوي توزيع المعلمين على نحو أكثر عدلاً؛ ففي معظم الأحيان، يوجد في أشد المناطق فقراً وفي أكثر المدارس حرماناً أقل عدد من المعلمين وأقلهم مؤهلات.<sup>٣٧</sup> علاوة على ذلك، يؤثر فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في أفريقيا جنوب الصحراء تأثيراً مفرجاً في عدد المعلمين غير الكافي أصلاً.

١٥٩. وهكذا تواجه البلدان النامية تحدياً جسيماً لا يتمثل في زيادة فرص تعليم الشباب فحسب وإنما أيضاً في تحسين نوعية التعليم. وهذا أمر مهم لا لتحسين إمكانات النمو الاقتصادي في البلدان النامية فحسب وإنما أيضاً لمنح الشباب فرصة الحصول على عمل لائق في اقتصاد عالمي كثيف المعارف أكثر فأكثر. ومن الواضح أن حصول أجيال الشباب القادمة على قدر أوفر وأفضل من التعليم يمثل شرطاً أساسياً لإيجاد حل دائم لمشكلة عمالة الشباب في البلدان النامية.

١٦٠. ويمثل الانقطاع المبكر عن الدراسة أو عن نظم التلمذة الصناعية مشكلة أيضاً في البلدان المتقدمة. ويبلغ المعدل المتوسط في الاتحاد الأوروبي حوالي ١٤ في المائة فيما يبلغ في بعض البلدان ما بين ٢٠ و ٣٠ في المائة.<sup>٣٨</sup>

١٦١. ويتطلب الحد من الآثار السلبية للفقر على التعليم زيادة تدابير الحماية الاجتماعية لمساعدة الأسر الفقيرة على إدارة المخاطر دون المس بالتعليم. وتكشف التحولات النقدية أو الغذائية المطبقة في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية إمكانات الحد من التأثير القصير الأجل لأزمة الدخل والتخفيف على السواء من آثارها السلبية طويلة الأجل. ويتضاعف احتمال نجاح هذه التدابير عندما تدمج في استراتيجية حماية اجتماعية أوسع، بدلاً من تنفيذها كأصلاحات مؤقتة. وتعتبر القدرات المؤسسية والمالية المتاحة للتنفيذ حاسمة. وتحتاج البرامج المعتمدة على إثبات الحاجة إلى وقت وموارد مالية وإطار مؤسسي. وخلال الأزمة، وسعت بعض بلدان أمريكا اللاتينية (البرازيل وكوستاريكا وهندوراس والمكسيك) التي تمتلك برامج راسخة للتحويلات النقدية نطاق هذه البرامج ليشمل الشباب الفقراء من خلال تخفيض معايير الأهلية، ومن ثم زيادة فرصهم في مواصلة التعليم.

١٦٢. ويشمل نهج آخر لتوسيع نطاق التعليم الرسمي استراتيجيات التعلم عن بُعد، التي تعتمد على نموذج أساسي نسبياً يجمع بين توفير المطبوعات ومراكز الدراسة والتحصيّل عن بُعد وإدراج مكونات مباشرة لنشر المهارات. ويعد الحصول على مواد تعليمية مطبوعة من مناطق أخرى وتكييفها استراتيجية فعالة من حيث التكلفة ترمي إلى تسريع التنفيذ. وبفضل إنجاز استثمار إضافي صغير نسبياً في التكنولوجيا، يمكن أن يصبح مركز دراسة أساسي آلية فعالة من حيث التكلفة لتوفير سبل الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

## ٢-٣-٢ مبادرات الفرصة الثانية

١٦٣. من شأن منح فرصة ثانية في التعليم الرسمي أن يبسر اكتساب المعارف والكفاءات الأساسية بالنسبة لمن انقطعوا مبكراً عن الدراسة أو لم يلتحقوا بها أبداً. ويبدو أن البرامج التي تشرك الشباب منذ مرحلة المراهقة هي الأكثر فعالية.<sup>٣٩</sup> ويحتمل في المناهج الدراسية التطبيقية ومواعيد الدراسة المرنة وأساليب التعليم غير الرسمية أن تستقطب الشباب وأن تستبقيهم.

١٦٤. ومن أجل زيادة فعالية مبادرات الفرصة الثانية من حيث التكلفة، تحتاج البرامج إلى أن تستهدف الفقراء وبخاصة الفتيات. وتفيد دراسة أجراها البنك الدولي بشأن ١٠٠ بلد أن زيادة حصة الشابات اللاتي يتمنعن بمستوى تعليم ثانوي بنسبة نقطة مئوية واحدة قد يزيد في نمو الدخل السنوي للفرد بحوالي ٠,٣ في المائة في المتوسط. وذهاب الفتيات إلى المدرسة سنة إضافية فوق المتوسط يزيد من أجورهن المحتملة بنسبة تتراوح بين ١٠ و ٢٠ في المائة.<sup>٤٠</sup> وفي جمهورية تنزانيا المتحدة على سبيل المثال، معدلات الانقطاع عن الدراسة أكبر بالنسبة إلى الفتيات، رغم أن معدلات تسجيل الفتيات في المدارس الثانوية تساوي معدلات تسجيل الفتيان.

<sup>٣٧</sup> انظر: UNESCO: *EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized*، مرجع سابق.

<sup>٣٨</sup> انظر: European Commission: *Youth opportunities initiative*, online news item (Brussels, 2011).

<sup>٣٩</sup> وسعت بلدان عديدة من نطاق تعريفها للشباب. وعندما يتعلق الأمر باستراتيجية تنمية المهارات الخاصة بالشباب يمثل ذلك إشكالاً. فمن الصعب إعداد استراتيجيات بشأن الانتقال إلى العمل لفائدة فئة "الشباب" التي تتراوح فيها الأعمار بين ١٥ و ٢٥ سنة. ويكون أكثر فعالية ونجاعة تركيز التدخلات على الشباب المتروحة أعمارهم بين ١٥ و ١٩ سنة (المراهقون)، حيث توقعات استبقائهم في المدرسة أو عودتهم إليها تستهوي الشباب. وبالنسبة إلى فئة الشباب التي تتراوح فيها الأعمار بين ٢٠ و ٢٤ سنة، تعتبر الاستراتيجيات خارج التعليم الرسمي أكثر فعالية.

<sup>٤٠</sup> انظر:

G. Psacharopoulos and H.A. Patrinos: *Returns to investment in education: A further update*, Policy Research Working Paper (Washington, DC, World Bank, 2002).

ويتمثل أحد الأسباب الرئيسية في معدلات الانقطاع الدراسي العالية في الحمل المبكر، الذي انتقل من نسبة ٦,٥ في المائة في عام ٢٠٠٦ إلى ١٠,٣ في عام ٢٠٠٨.<sup>٤١</sup> وهذا يعني أن نسبة أقل من الشباب تواصل التعليم إلى المستوى الجامعي والعالي.

### ٣-٣-٢ التعليم الجامعي وبطالة المتخرجين

١٦٥. إن الحصول على التعليم الجامعي ونوعيته يمثلان أيضاً تحدياً للكثير من الشباب. ولقد اندلعت حركات احتجاج الشباب الأخيرة (مثلاً في شيلي وإسرائيل والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) بسبب ارتفاع تكاليف التعليم الجامعي الذي يحول دون حصولهم عليه، ويساهم في زيادة حالات انعدام المساواة بين الشباب وفي تحمل أسرهم لأعباء مالية مفرطة وفي مديونية طويلة الأجل.

١٦٦. وأصبح التحدي المتمثل في بطالة و/أو انفصال الشباب المتخرجين، الذي يناقش في الفصل ١، تحدياً جسيماً في عدد أكبر من البلدان (انظر مثال الصين في الإطار ٢-٢). وهو يخالف الافتراض والأدلة بأنه كلما علا مستوى التعليم كلما زادت فرص الاندماج في سوق العمل. ولا بد من إجراء المزيد من البحوث لتحليل الأسباب الكامنة وراء ذلك لأنها متعددة وخاصة بالسياق. وفي بعض الحالات، يمثل تدهور نوعية التعليم الجامعي مشكلة، إذ يبخر أصحاب العمل والمنشآت قيمة الشهادات الرسمية المحصل عليها من بعض المؤسسات. بل الأهم من ذلك أن التحدي الرئيسي يكمن في الطلب الضعيف على المهارات العالية في الكثير من الاقتصادات النامية، لأن أنماط النمو تولد طلباً أكبر على الوظائف ذات المهارات المتقدمة. وهذه الأشكال من الوظائف، وما يلزمها من أجور وظروف عمل، ينفر منها الشباب المتخرجون، وتفسر شيئاً من الانفصال والإحباط الملاحظ مثلاً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وما فتئت الهجرة إلى الاقتصادات المتقدمة، على أمل أن تحظى المهارات المكتسبة بما يليق بها من تقييم وأجور، تتضاعف وتفضي إلى "هجرة الأدمغة" في بلدان منشأ عديدة.

#### الإطار ٢-٢

#### التصدي لمشكلة بطالة المتخرجين في الصين

تعد الصين واحداً من البلدان الكثيرة التي تواجه مشكلة بطالة المتخرجين، إذ يفشل ٣٠ في المائة من المجموع السنوي لخريجي جامعاتها في إيجاد وظيفة بعد التخرج. علاوة على ذلك، تنتشر البطالة الجزئية في صفوف المتخرجين الذين يحصلون على وظائف لا تتطلب أكثر من مستوى تعليم ثانوي. وأفضى قرار اتخاذ عام ١٩٩٩ بهدف تحقيق زيادة كبيرة في التسجيل الجامعي إلى زيادة التسجيل الجامعي بمعدل سنوي يعادل ٢٢ في المائة في السنة بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٦. ولقد اتخذت الحكومة عدداً من التدابير لمواجهة هذا التحدي، وهي كالتالي:

- إطلاق "برنامج تدريب" في عام ٢٠٠٩ من أجل تقديم تدريب أثناء العمل لفائدة مليون متخرج جامعي بحلول عام ٢٠١١.
- إطلاق برنامج من أجل تشجيع المتخرجين على العمل على المستوى المجتمعي في عام ٢٠٠٦ لدعم التعليم في الأرياف والبناء الزراعي والخدمات الصحية في الأرياف. وبحلول عام ٢٠١٠، شارك ١٤٣٠٠٠ متخرج في هذا البرنامج.
- إطلاق برنامج مماثل في عام ٢٠٠٣ لتشجيع المتخرجين على العمل في المناطق الغربية المتخلفة.
- اعتماد أساليب لتحسين أداء الجامعات والثانويات، لاسيما من خلال تعزيز عمليات الدمج ودعم التخصص في بعض مجالات الدراسة في المعاهد الخاصة.
- تعزز الحكومة أيضاً التعاون بين القطاعات والجامعات ومعاهد البحوث عن طريق إنشاء مجتمعات العلوم والمناطق الاقتصادية عالية التكنولوجيا.
- تسليط الضوء على تعزيز روح تنظيم المشاريع من خلال استحداث منافسة وطنية في مجال روح تنظيم المشاريع بين الطلبة الجامعيين.
- تقديم دروس بشأن تطوير المسار المهني والإرشاد وخدمات استشارية لتيسير الانتقال السهل من المدرسة إلى العمل.

مصادر البيانات:

National Bureau of Statistics of China, *Labour and Social Security Statistics* (2010) and W. Meiyuan and W. Dewen: *The China Population and Labour Yearbook*, Vol. 3 (Chinese Academy of Social Sciences Yearbooks, 2011).

<sup>٤١</sup> انظر:

## ٤-٣-٢ تعزيز الصلة بين نظم التعليم والتدريب وعالم العمل

١٦٧. يواجه الكثير من الشباب صعوبات في إيجاد عمل بسبب أوجه التفاوت بين النتائج التعليمية ومتطلبات سوق العمل. وغالباً ما تعالج العوائق المستمرة التي تتمثل في "نقص المهارات" و"عدم مطابقة المهارات للعمل" والتي يثيرها أصحاب العمل وأصحاب المشاريع، عن طريق نُهج مختلفة لتعزيز الصلة بين التعليم وعالم العمل.

١٦٨. وحول الابتكار والتكنولوجيا وتطورات السوق عالم العمل إلى بيئة سريعة التغير، ويجب أن يواكب التدريب الواقع. وتواجه نظم التعليم والتدريب التحدي المتمثل في تجهيز اليد العاملة الشابة المتزايدة بالمهارات اللازمة لوظائف المستقبل، بالإضافة إلى إعادة تجهيز اليد العاملة الحالية بالمهارات اللازمة لمواكبة عالم متغير، بما في ذلك المهارات العامة.

١٦٩. وتشمل الأسباب الرئيسية في نقص المهارات ما يلي: عرض اليد العاملة غير الكافي في بعض القطاعات نتيجة الاتجاهات الديمغرافية واتجاهات الهجرة؛ عدم مطابقة المهارات؛ سوء تقدير النمو في بعض القطاعات، مثل قطاع التكنولوجيا الخضراء؛ أوجه القصور في ممارسات التوظيف وتنظيم العمل وسياسات الأجور وظروف العمل. ومع ذلك فإن نقص المهارات أكبر في القطاعات كثيفة التكنولوجيا والمعارف التي تتمتع بأكبر قدر من الإمكانيات لتحقيق النمو في مجال الاقتصاد والعمالة.<sup>٤٢</sup>

١٧٠. ويحاول معظم البلدان في الاتحاد الأوروبي قياس نقص المهارات وتحليل الثغرات في المهارات لتكييف سياسات واستراتيجيات التعليم المتواصل. ويحاول العديد منها التنبؤ بالاحتياجات من المهارات على المدى المتوسط والطويل لتحسين الصلة بين التعليم الأولي وطلب سوق العمل. وهذه الجهود أفضت إلى تحسينات كبيرة في بلدان عديدة، وبخاصة في تلك التي ترتبط فيها جهود التنبؤ والتحليل ارتباطاً وثيقاً بتقديم المعلومات والمشورة والإرشاد (مثلاً في النمسا وفرنسا وهولندا). وتساعد هذه المعلومات الشباب على القيام باختيارات واعية وتسمح لصناع القرار بتخصيص الموارد المالية على نحو أكثر فعالية؛ كما تسمح بما يلي: تعديل المناهج الدراسية؛ تكييف سياسات الهجرة (مثلاً في ألمانيا وأيرلندا والمملكة المتحدة)؛ اتخاذ خطوات لاجتذاب العمال إلى بعض المهن أو إلى احتياجات محددة من المهارات (انظر الإطار ٣-٢).<sup>٤٣</sup>

١٧١. وتشمل التدابير الأخرى الجهود التي تبذلها إدارات التوظيف العامة من أجل: تحسين مطابقة الوظائف وتقديم المزيد من التدريب وإعادة التدريب في المجالات الأكثر تضرراً من نقص المهارات؛ إعادة تصميم سمات المهارات للمؤهلات المطلوبة من أصحاب العمل في القطاعات سريعة النمو وفي المهن الجديدة؛ زيادة فعالية خدمات المطابقة والتوظيف. وما فتئت النهج القطاعية تزداد شعبية بين البلدان. "ومجالس المهارات في القطاعات أو الصناعات" تمثل "الشراكات بين القطاعين العام والخاص"؛ وتطلب إعداد البحوث وتتخذ القرارات بشأن التدريب المقدم استجابة لطلب محدد على المهارات. وكُرست مجالس المهارات القطاعية في بلدان مثل أستراليا وكندا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة، وتسير بلدان أخرى عديدة (مثل بنغلاديش والجمهورية التشيكية والهند وجمهورية كوريا) على المنوال ذاته.

## الإطار ٣-٢

## استباق الاحتياجات من المهارات

يمثل استباق الاحتياجات المستقبلية من المهارات حجر أساس استراتيجيات قوية بشأن التدريب والمهارات. وتستخدم أساليب متعددة للتنبؤ بالاحتياجات المستقبلية من المهارات. وتشمل هذه الأساليب: التنبؤ بسمات المهن والمهارات المختلفة الأصناف؛ الحوار الاجتماعي؛ نظم معلومات سوق العمل وخدمات التوظيف؛ تحليل أداء مؤسسات التدريب، بما في ذلك دراسات التقصي.

وتقدم التجارب القطرية دروساً بشأن حدود التنبؤ بالمهارات: ومن الأفضل التركيز على تقديم مهارات أساسية عرضية قابلة للتكيف، وبخاصة التركيز على بناء القدرة على التعلم، وليس على التدريب على تلبية التنبؤات المفصلة المتعلقة بالاحتياجات من المهارات التقنية، لأنها قد تتغير قبل أن تتمكن المناهج الدراسية من التكيف. ويمكن للدورات التدريبية القصيرة التي تركز على المهارات التقنية والأساسية العامة أن تقلل إلى أقصى حد من الفوارق الزمنية بين ظهور الاحتياجات من المهارات وتقديم التدريب المناسب. ويعد التحليل الكمي القائم على معلومات سوق العمل مفيداً عندما يستكمل بمعلومات نوعية مقدمة من أصحاب العمل والعمال. وتشمل بعض الأمثلة المقدمة من البلدان ما يلي:

<sup>٤٢</sup> انظر:

O. Strietska Iiina: "Skill shortages", in: *Modernising vocational education and training*. Fourth report on vocational education and training research in Europe (Luxembourg, European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), 2008)

<sup>٤٣</sup> المرجع نفسه.

**لجنة المملكة المتحدة المعنية بالعمالة والمهارات** – جهاز عمومي غير وزارى يتألف من شراكة اجتماعية تجمع بين مدراء تنفيذيين من أصحاب العمل الكبار والصغار في سلسلة واسعة من القطاعات والنقابات والقطاع التطوعي وممثلين عن الإدارات المحلية. وتؤلف اللجنة نتائج البحوث الرئيسية بشأن الاحتياجات من المهارات في المملكة المتحدة وتسدي المشورة إلى الحكومات المحلية بشأن تحولها إلى "رائد عالمي" في المهارات وما يرتبط بذلك من سياسات.

يضم نمط النمو المطرد لجمهورية كوريا استراتيجية حكومية بشأن تنمية المهارات. ويعكس التقدم السريع في سد ثغرة الإنتاجية استراتيجية تنمية اقتصادية تقوم على الاستثمار والبحوث والتنمية. وشكل الاستثمار في قوة عاملة جيدة التعليم وعالية المهارات جزءاً لا يتجزأ من تشجيع اعتماد تكنولوجيات جديدة. ويتمثل أحد التحديات الحالية في تدارك النواقص في الوظائف المهنية ذات المهارات العالية من خلال زيادة جاذبية مسارات تنمية المهارات غير الأكاديمية.

وعملية تحديد الاحتياجات الحالية والمستقبلية من المهارات والتنبؤ بها لا تؤدي وظيفة سياسية فحسب وإنما وظيفة إعلامية أيضاً، إذ تزود نظم إساء المشورة والإرشاد بالبيانات وتسمح لفرادى الشباب بالقيام باختيارات وظيفية ومهنية. وفي هولندا، تكثف نتائج التنبؤ الكمي مع احتياجات المستخدم النهائي وتقدم عن طريق خدمات الإرشاد، في شكل مؤشرات عامة لتوقعات سوق العمل، إلى العمال الحاليين والمحتملين وإلى أصحاب العمل.

المصدر:

ILO: A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth. A G20 Training Strategy (Geneva, 2011).

## ٥-٣-٢ الإصلاحات المتعلقة بالتعليم والتدريب المهنيين والتقنيين

١٧٢. تركز البلدان على التعليم والتدريب المهنيين والتقنيين كبنء مهم من جدول الأعمال السياسي، وتسعى جاهدة إلى ضمان أن يكون تركيزها ذا صلة بالظروف الاقتصادية الناشئة ومناسباً لها.<sup>٤٤</sup> وتقدم اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢)، وتوصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥)، الإرشادات إلى الهيئات المكونة بشأن طريقة تعزيز وتكييف نظم التدريب المهنية لتزويد الشباب على نحو فعال بالمهارات والمعارف الأساسية والتقنية اللازمة في سوق العمل.

١٧٣. وتقر البلدان بمحدودية التصور العام وضعف آليات الرصد والتقييم وعدم كفاية التمويل وسوء التدبير وسوء تكييف الهياكل التنظيمية، وتعمل على معالجة ذلك. وتبين التجربة أيضاً أنه لا بد من تنسيق الاحتياجات من التعليم والتدريب المهنيين والتقنيين وتنظيمها وتعزيزها بنظم ذات نوعية عالية من أجل تقديم خدمات تعالج التنوع الجغرافي والجنساني والاقتصادي وتلبي احتياجات القطاع الصناعي (انظر الإطار ٢-٤ للاطلاع على أمثلة عن الإصلاحات المتعلقة بالتعليم والتدريب المهنيين والتقنيين في بلدان مختارة).

### الإطار ٢-٤

#### الإصلاحات المتعلقة بالتعليم والتدريب المهنيين والتقنيين في بلدان مختارة

تمول بعض البلدان أكثر فأكثر المدارس المهنية والتقنية، ومن ثم توفر الفرص للمزيد من الشباب (مثلاً شيلي والصين وكولومبيا ومصر وألمانيا وجمهورية كوريا وماليزيا ونيوزيلندا وتايلند وتركيا). وتوفر كولومبيا ضعف فرص التدريب في بعض المستويات التقنية في إدارة التدريب الوطنية، إذ نتيج ٢٥٠ ٠٠٠ فرصة جديدة للشباب العاطلين عن العمل والشباب الذين يعيشون في الفقر المدقع في المناطق الحضرية. وفي الصين، تتيح "مدارس العمال ذوي المهارات" (قاعدة شاملة للتدريب المهني) دورات تدريبية قصيرة وطويلة الأمد. وبحلول عام ٢٠٠٨، بلغ عدد مدارس العمال ذوي المهارات على الصعيد الوطني حوالي ٣٠٧٥ مدرسة، سجل فيها قرابة ٤٠٠ مليون طالب. ويجد حوالي ٩٥ في المائة من المتخرجين عملاً. وتتنوع فيتنام تدريبها المهني ليشمل التدريب كامل الوقت والتدريب المنتظم والتدريب المتحرك والتدريب في المنشآت وفي "القرى المهنية" التقليدية. كما توسع نطاقها لاستهداف فئات أخرى مثل المزارعين الذين فقدوا أراضيهم والأقليات الاثنية.

المصدر:

ILO: Increasing the employability of disadvantaged youth, Skills for Employment Policy Brief (Geneva, 2011).

<sup>٤٤</sup> إقراراً بجدول الأعمال السياسي هذا، أنشئ الفريق المشترك بين الوكالات المعني بالتعليم والتدريب التقنيين والمهنيين في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٩، لفهم إسهامات مختلف الهيئات المشاركة في التعليم والتدريب التقنيين والمهنيين، ولتحديد مجالات التعاون المحتمل على مستوى المقر الرئيسي فيما يتعلق بالبحوث والمشورة السياسية المتسقة، وعلى المستوى القطري فيما يتعلق بعمليات استعراض السياسات. ويشمل الأعضاء كلاً من منظمة العمل الدولية واليونيسكو ومعهد التدريب الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي واللجنة الأوروبية والبنك الدولي والمصارف التنموية الإقليمية.

١٧٤. وزيادة الوصول إلى البنية الأساسية والقدرة على الاتصال واستمرار انخفاض تكاليف التجهيزات جعل من إدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم والتدريب المهنيين والتقنيين أمراً في المتناول. وبنبغي استغلال فرص التوزيع الفعال لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل تحديث المناهج الدراسية للتعليم والتدريب المهنيين والتقنيين وزيادة أهمية توفير المهارات وتوسيع القدرات التسجيلية لدى المؤسسات. ويجب أن تؤدي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات دوراً أساسياً في جعل بيئة التعلم في التعليم والتدريب المهنيين والتقنيين أكثر صلة بعالم العمل.

١٧٥. وتنطوي التكنولوجيات الناشئة في أفريقيا على إمكانات ضخمة نظراً لفرص التقدم التكنولوجي الكبيرة في باقي الأقاليم. وقد تجاوز نمو الاتصالات اللاسلكية في أفريقيا منذ عام ٢٠٠٠ التوسع المسجل في سائر الأقاليم.<sup>٤٥</sup> ونظراً إلى تحسن القدرة على الاتصال عن طريق كابلات ممدودة تحت البحار، يتوقع أن يُربط ٦٩ في المائة من الهواتف الخليوية في أفريقيا بشبكة الإنترنت في عام ٢٠١٤.<sup>٤٦</sup> والشباب هم بالأحرى أول مستخدم للتكنولوجيات الناشئة، ومع ذلك فإن نظم التعليم التقليدية لا تستخدم هذه التكنولوجيات لمجابهة التحديات في تنمية المهارات. ويتعين على صناع السياسات إطلاق مبادرات ترمي إلى استغلال الثورة التكنولوجية لصالح التعليم والتدريب.

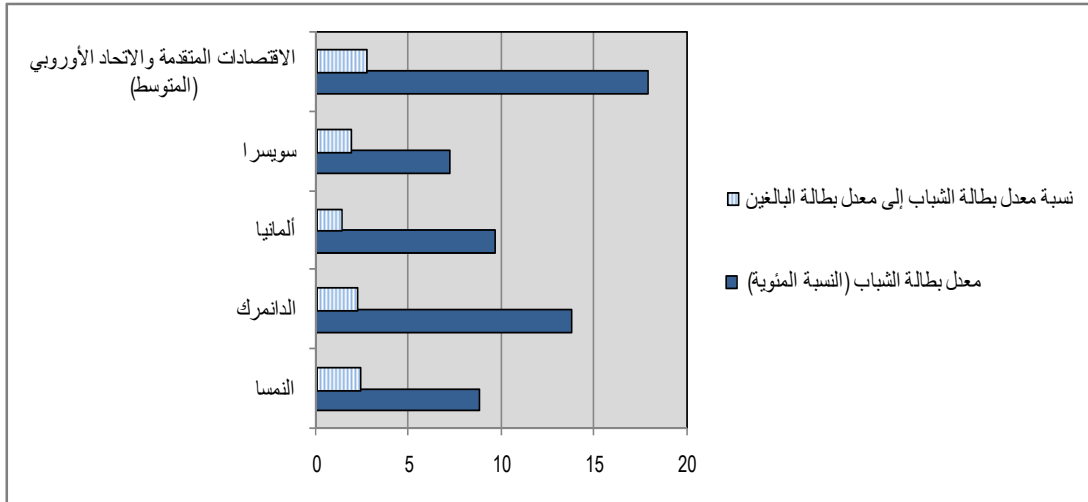
## ٦-٣-٢ نظم التلمذة الصناعية والتدريب والتدريب في العمل وعقود التدريب

١٧٦. تعتبر التلمذة الصناعية طريقة فعالة لإعداد الشباب لدخول سوق العمل. وتتباين هياكل التلمذة الصناعية ونظمها داخل البلدان المتقدمة والبلدان النامية وفيما بينها.

١٧٧. وفي البلدان المتقدمة، كان لنظم التلمذة الصناعية الرسمية، المقترنة إلى حد متفاوت مع الدراسة لبعض الوقت، تأثير إيجابي على العمالة بالنسبة إلى الشبان وعلى الأجور بالنسبة إلى الشابات. وتسجل أحسن النتائج في النظم التي يوفر فيها أصحاب العمل توجيهاً وإشرافاً سليمين للمتدربين ويقدمون لهم تدريباً عالي الجودة داخل العمل وخارجه.<sup>٤٧</sup>

١٧٨. وثمة أدلة على أن معدل البطالة هو أقل في صفوف الشباب منه في صفوف البالغين في البلدان الأوروبية التي تملك نظاماً قوياً للتلمذة الصناعية (انظر الشكل ٢-٤ والإطار ٢-٥).

## الشكل ٢-٤ بطالة الشباب في البلدان التي تملك نظاماً قوياً للتلمذة الصناعية



المصدر: ILO: Key Indicators of the Labour Market، مرجع سابق.

<sup>٤٥</sup> انظر: E.B. Kapstein: "Africa's capitalist revolution", in *Foreign Affairs*, July-Aug. 2009, pp. 119-128.

<sup>٤٦</sup> انظر: J.M. Ledgard: "Digital Africa", in *The Economist: Intelligent Life Magazine*, Spring 2011.

<sup>٤٧</sup> انظر:

M. Gangl: "Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets", in W. Muller and M. Gangl (eds.): *Transitions from education to work in Europe – the integration of youth into EU labour markets* (Oxford, Oxford University Press, 2003).



١٧٩. وعلى العموم، تسجل هذه البلدان نتائج أفضل كذلك في عمالة الشباب تتمثل في زيادة حصة العمالة في المهن ذات المهارات وفي القطاعات مرتفعة الأجور. وخلصت دراسة أجريت في ١٢ بلداً أوروبياً بشأن نتائج سوق العمل التي أفضت إليها مختلف أشكال المؤهلات القائمة على التعليم/العمل، بما في ذلك التلمذة الصناعية، إلى أن أداء التلمذة الصناعية كان جيداً مقارنة بالتعليم المدرسي المقترن بالتدريب، وعبء مختلف مستويات التأهيل.<sup>٤٨</sup>

## الإطار ٢-٥

### النظام المزدوج للتلمذة الصناعية توطنه نحو عالم العمل

"النظام المزدوج" - الذي يجمع بين التعليم المدرسي والتدريب داخل الشركة - نظام معمول به في النمسا والدانمرك وألمانيا وسويسرا، ومؤخراً في النرويج. وعادة ما تنجز التلمذة الصناعية، التي هي جزء من الهيكل التعليمي الرسمي، بعد إتمام التعليم الإلزامي. وهي تجمع بين علاقة استخدام وتعليم مدرسي رسمي على مدى ثلاث أو أربع سنوات. وفي نهاية البرنامج، يتخرج التلامذة الصناعيون بعد اجتياز اختبار نهائي يتعين أن يثبتوا فيه فهمهم النظري والتطبيقي للمهنة.

وأثبتت النظم المزدوجة نجاحها في منح الشباب انطلاقة جيدة في سوق العمل. وضمن بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تُسجل أضعف معدلات بطالة الشباب في الدانمرك وسويسرا، ولا يتجاوز معدلها في النمسا متوسط معدل بلدان المنظمة. إضافة إلى ذلك، تعد النمسا والدانمرك وألمانيا من البلدان ذات النسب الأدنى من الشباب الذين يعيشون فترات متكررة من البطالة.

وتشمل بعض السمات الأساسية للنظام الألماني ما يلي:

- ممثلو الحكومة وأصحاب العمل والنقابات يحددون معاً مستويات التدريب في المنشآت (على الصعيد الاتحادي)؛
- الشركات الفردية تختار أساليبها الخاصة في التدريب؛
- تكاليف التدريب توزع بين الحكومة وأصحاب العمل (تغطي الحكومات المكون المتعلق بالمدرسة، فيما يمول أصحاب العمل التدريب في المنشأة)؛
- رواتب التلامذة الصناعيين منخفضة نسبياً - إذ تتراوح ما بين ٢٥ و ٤٥ في المائة من متوسط أجر عامل مؤهل في المهنة نفسها؛
- تحدد الأجور وظروف العمل من خلال اتفاقات المفاوضة الجماعية التي تحدد الأجور الدنيا للتلمذة الصناعيين؛
- تمنح المؤهلات بعد اجتياز امتحانات كتابية وتطبيقية يضعها وقيمتها فريق ممتحنين خارجيين ثلاثي؛
- تصدر الهيئات المختصة (غالباً غرف التجارة) شهادات معترفاً بها في البلد كله (من قبل غرف التجارة والصناعة مثلاً)؛
- بعد التخرج، يمكن أن يقدم العمال طلب عمل إلى صاحب عملهم الحالي أو في مكان آخر.

المصادر:

G. Quintini and S. Martin: Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in OECD countries (Paris, OECD, 2006); V. der Velden, R. Welter, M. Wolbers: The integration of young people into the labour market within the European Union: The role of institutional settings, Working Paper No. 2001/7E (Maastricht University, 2001); M. Gangl: "Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets", مرجع سابق.

١٨٠. وفي بلدان متقدمة عديدة، عُرِّزت برامج التلمذة الصناعية الرسمية والتدريب في العمل خلال الأزمة. وتقدم الحوافز إلى أصحاب العمل لقبول تلامذة صناعيين واستبقائهم. وتشجع الشركات على ما يلي: التوظيف بموجب عقود تجمع بين التدريب وتجربة العمل؛ تحويل عقود التوظيف إلى عقود عمل دائمة؛ منح الشباب المحرومين المزيد من فرص التدريب والعمل بما يسمح لهم باكتساب مؤهلات. واعتمدت بعض البلدان (مثلاً أستراليا وكندا والدانمرك وفرنسا) مكافآت لفائدة أصحاب العمل الذين يقبلون التلامذة الصناعيين لكي تكفل إتمامهم التدريب.<sup>٤٩</sup>

١٨١. وضاعفت أستراليا مثلاً من التمويل المقدم إلى التدريب السابق للتلمذة الصناعية ووسّعت نطاق التدريب في العمل من خلال برنامج أماكن الإنتاجية، الذي يهدف إلى إتاحة الحصول على ٧١١ ٠٠٠ من المؤهلات على امتداد خمس سنوات، تلبية لطلبات القطاع الصناعي الحالية والمستقبلية. وفي عام ٢٠١٠، أقدمت فرنسا على توفير فرص تلمذة صناعية وبرامج تدريبية أخرى إلى نصف مليون شاب.

<sup>٤٨</sup> المرجع نفسه.

<sup>٤٩</sup> انظر: ILO: *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth*، مرجع سابق.

١٨٢. وتضمنت الخطة الفرنسية منح إعفاء من رسوم الضمان الاجتماعي لمدة سنة لفائدة الشركات التي توظف التلامذة الصناعيين الشباب في منتصف ٢٠١٠. وحصلت المشاريع الصغيرة التي تنجز فيها نسبة كبيرة من عمليات التلمذة الصناعية، على إعانات إضافية. واعتمدت أستراليا مكافأة مالية لأصحاب العمل مقابل نجاح إنجاز كل عملية تلمذة صناعية أو تدريب. كما تحظى الشركات التي توظف متدربين وتلامذة صناعيين جددًا بمعاملة تفضيلية عند تقديم عروض للحصول على مشاريع حكومية جديدة تتعلق بالبنية الأساسية. ويجب أن تكون الحوافز كافية لإغراء الشركات والشباب على حد سواء.

١٨٣. وتروم المنحة المقدمة من كندا للتحفيز على التلمذة الصناعية إلى تشجيع المزيد من التلامذة الصناعيين على إتمام تدريبهم في حرفة معينة من حرف الخاتم الأحمر. ويمثل برنامج الخاتم الأحمر المشترك بين المقاطعات معياراً وطنياً للتدريب على إتقان الحرف، وهو ذو قيمة عالية في أعين أصحاب العمل. ويغطي البرنامج ٥٠ حرفة ذات مهارات، وهو ما يمثل حوالي ٨٨ في المائة من التلامذة الصناعيين المسجلين في كندا ونسبة كبيرة من القوة العاملة الحرفية.

١٨٤. وأثيرت أسئلة حول الكيفية التي يمكن بها استنساخ هذه النجاحات في البلدان النامية التي يكون فيها قطاع الأجور المنظم صغيراً والمؤسسات ضعيفة. وفي بلدان نامية عديدة، حيث يوجد معظم عمل الشباب في الاقتصاد غير المنظم، يقتصر خيار التعليم والتدريب المهنيين والتقنيين الرسميين على أقلية محدودة من الشباب، وتبقى التلمذة الصناعية غير الرسمية أكبر مزود للشباب بالمهارات.

١٨٥. وفيما يتم الإقرار على نحو واسع بأن التلمذة الصناعية غير الرسمية تشوبها النواقص، فإنها قد تمثل الخيار الأول، وغالباً الوحيد، بالنسبة إلى الكثير من عمال الاقتصاد غير المنظم. ويجب بذل الجهود من أجل تحسين النظام، وبخاصة من أجل:

- تكملة التعليم في مكان العمل من خلال تعليم مؤسسي أكثر تنظيماً؛
  - صقل مهارات الحرفيين، مثلاً من خلال اعتماد تكنولوجيا حديثة وصقل المهارات التربوية؛
  - إشراك رابطات قطاع الأعمال ومنظمات العمال، وبخاصة تلك التي تمثل الاقتصاد غير المنظم؛
  - اعتماد عقود وشهادات موحدة؛
  - إدراج تعلم القراءة والكتابة/ الحساب ومهارات كسب الرزق؛
  - تعزيز مشاركة المجتمع المحلي، وبخاصة لفتح المزيد من المهن في وجه الشباب؛
١٨٦. ويلخص الإطار ٢-٦ البعض من تجارب الإبداع.

#### الإطار ٢-٦

##### ردم الهوة بين التلمذة الصناعية الرسمية وغير الرسمية

تقوم بلدان غرب أفريقيا، من قبيل بنن ومالي والسنغال وتوغو، بإعادة هيكلة نظم التدريب والتعليم المهنيين والتقنيين لإدراج التلمذة الصناعية، بما في ذلك آلية إصدار الشهادات. وهي بصدد وضع نظم مزدوجة للتلمذة الصناعية، تتحمل في إطارها المنشآت الحرفية التي تقبل تلامذة صناعيين جزءاً من مسؤولية التدريب. وعلى نحو مواز، وضعت بعض الوسائل التنظيمية لتلبية الأهداف السياسية والترتيبات المحددة المتعلقة بالتلمذة الصناعية، مثل أشكال العقود والقواعد المنظمة للمؤهلات المهنية.

وفي أمريكا اللاتينية التي يسجل فيها معدل عالٍ من السمة غير المنظمة في سوق العمل، اعتمدت البلدان تدابير تشمل الترتيبات التعاقدية لدعم الانتقال من العمالة غير المنظمة إلى العمالة المنظمة. وفي إطار هذه التدابير ينص التشريع الذي سنته بيرو في عام ٢٠٠٥ على خمسة ترتيبات تدريبية مختلفة تشمل "اتفاق تدريب الشباب في العمل" لفائدة العمال الذين تتراوح أعمارهم بين ١٦ و ٢٣ سنة والذين لم يكملوا تعليمهم، وهو ما يسمح لهم بإبراز مهاراتهم في وضعية عمل حقيقية خلال فترات تتراوح بين ستة أشهر و ٢٤ شهراً، و "عقد تعليم" لفائدة العمال المتراوحة أعمارهم بين ١٤ و ٢٤ سنة، يشرف عليه مركز تدريب مرخص له وينجز في مصانع الشركات.

المصادر:

ILO: *Upgrading informal apprenticeship. A resource guide for Africa* (Geneva, 2012); ILO: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima, 2010).

١٨٧. وفي أوروغواي، يخول قانون التدريب والتدريب الصادر في عام ٢٠٠٠ للطلبة المسجلين في مؤسسات التدريب التقني والمهني، تكملة تعليمهم النظري واكتساب المهارات من خلال عملهم في منشأة لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر.

١٨٨. ولا تشمل معظم عمليات التدريب إنشاء علاقة استخدام، لكن حتى عندما يحدث ذلك تثار تساؤلات في عدد من الحالات بحجة تشويه الهدف الرئيسي للتدريب بسبب حالات الاستغلال العديدة التي قد تحدث مثل: اللجوء إلى المتدربين من أجل الحلول محل العمال؛ المحتوى التدريبي المحدود لعمليات التدريب؛ غياب المتطوعين؛ والإشراف غير مدفوع الأجر، الذي تتولاه المؤسسات التعليمية المعنية؛ بقاء المتدربين بعد انتهاء الفترات المتفق عليها. وعلى نحو مماثل، ولئن كانت القدرات التي يمنحها التدريب ذات قيمة، فإنه يصعب تنفيذ هذه الطريقة على نطاق واسع بسبب قلة عدد الأماكن المتاحة في المشاريع المنتجة، وغياب "ثقافة التدريب"، التي من شأنها، إن وجدت، أن تكفل الوضوح فيما يتعلق بأهداف واستراتيجيات جميع أصحاب المصلحة المعنيين.

١٨٩. وفي أوروبا، اعتمد عدد من البلدان "نهجاً متعدد الخدمات" يجمع بين التدريب وتجربة العمل. وأقرت الحكومة البلغارية مثلاً في عام ٢٠٠١ قانون تشجيع العمالة، الذي هدف إلى دعم أصحاب العمل من أجل توفير أماكن التدريب في العمل لفائدة لشباب العاطلين عن العمل الذين لم يبلغوا من العمر ٢٩ سنة. ويمنح الشباب بموجب هذا الترتيب عقد عمل مدته ستة أشهر، وقد يحصلون إضافة إلى ذلك على تدريب مهني. ولهؤلاء العمال الحق أيضاً في الحد الأدنى للأجور إذا كانوا يعملون كامل الوقت. وفي المقابل، يحصل أصحاب العمل على إعانات مهمة طويلة مدة العقد ونظير كل شاب يوظف على أساس أنصاف اليوم، وهي تغطي جميع اشتراكات التأمين الاجتماعي والتعويضات المتعلقة بالإجازة السنوية والإعانات الأخرى.

١٩٠. ونفذت إيطاليا أيضاً "عقد الحصول على عمل" لتمكين العمال الشباب من ولوج سوق العمل واكتساب المهارات المطلوبة في بيئة عمل بعينها<sup>٥٠</sup>. وتستهدف هذه المبادرة الشباب المتراوحة أعمارهم بين ١٨ و ٢٩ سنة لفترة تمتد من تسعة أشهر إلى ١٨ شهراً. ويتوقف تنفيذها على اعتماد خطة تدريب فردية تهدف إلى ضمان تكييف مهارات الموظف المهنية مع مكان العمل، ويجب ألا يكون الأجر بأقل من حدّين دون الحد المنصوص عليه في الاتفاقات الجماعية الوطنية الخاصة بالعمال الذين لهم نفس الرتبة في العمل. وفي المقابل، تفضي هذه العقود إلى فوائد، تتمثل في التخفيف من أعباء الضرائب والاشتراكات الملقاة على كاهل صاحب العمل.

## ٤-٢ سياسات ومؤسسات سوق العمل

### ١-٤-٢ سياسات سوق العمل النشطة

١٩١. إن سياسات وبرامج سوق العمل النشطة يمكن أن تيسر على نحو كبير ولوج الشباب سوق العمل وعودتهم إليها. وتشير منظمة العمل الدولية ودراسات أخرى إلى أن سياسات وبرامج سوق العمل النشطة، في حال كان استهدافها وتطبيقها سليمين، يمكنها أن تفيد الشباب الأكثر حرماناً على نحو فعال بأن تخفف من حالات الإخفاق في التعليم وسوق العمل، وتعزز في الوقت ذاته النجاعة والنمو والعدالة الاجتماعية. وفي بلدان عديدة يمثل الشباب أبرز المستفيدين من سياسات وبرامج سوق العمل النشطة.

١٩٢. وتشكل سياسات وبرامج سوق العمل النشطة أداة مهمة للتخفيف من أزمة عمالة الشباب الحالية. وعموماً، ينظر إلى هذه السياسات على أنها سلسلة من التدخلات على مستوى الاقتصاد الجزئي، وعادة ما تقيّم على هذا الأساس دون مراعاة آثارها على الاقتصاد الكلي. ويمكن أن تكون آثارها على الاقتصاد الكلي كبيرة عندما يمثل الإنفاق على سياسات وبرامج سوق العمل النشطة ككل نسبة كبيرة من الإنفاق الاجتماعي. وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يمثل الإنفاق على سياسات وبرامج سوق العمل النشطة السبيل الرئيسي للتصدي لأزمة العمالة. ويصل في المتوسط إلى ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ويتجاوز ٢ في المائة منه في بعض الحالات.

١٩٣. وتشمل سياسات وبرامج سوق العمل النشطة التي تستهدف الشباب سلسلة من التدابير، هي كالتالي: بعضها يهدف إلى تيسير الانتقال إلى العمل، فيما يستهدف البعض الآخر فئات شبابية محرومة محددة و/أو يسعى إلى منع الانفصال عن أسواق العمل وتراجع المهارات في فترات انخفاض الطلب، مثلما هو الحال في هذه الأزمة. وتضم التدابير إعانات العمالة من أجل زيادة الحوافز المقدمة لأصحاب العمل من أجل توظيف العمال الشباب، ومخططات استحداث العمالة العامة المباشرة، وبرامج تعزيز العمل للحساب الخاص. وفي الوقت ذاته، يفضي تكثيف المساعدة في البحث عن عمل وإتاحة برامج الإرشاد المكيفة بحسب الشخص لفائدة الشباب الباحثين عن عمل إلى زيادة عدد الشباب الذين يجدون وظائف في سوق العمل العادي. وتساهم هذه

<sup>٥٠</sup> يمكن تطبيق هذه المبادرة أيضاً على باقي فئات العمال المستضعفة أو على العاطلين عن العمل منذ مدة طويلة من أجل مساعدتهم على العودة إلى سوق العمل.

البرامج في تحسين المطابقة مع العمل، ومن ثم تمنع ارتفاع البطالة العارضة في سوق العمل برمتها. وبالمثل، يعد بعض برامج التدريب المناقشة في الجزء السابق من بين سياسات وبرامج سوق العمل النشطة الأكثر انتشاراً والتي تساهم في تحسين قابلية الشباب للاستخدام.

١٩٤. ويمكن أن يؤدي نجاح هذه السياسات في الحد من بطالة الشباب إلى نشأة حلقة حميدة تتمثل في ارتفاع الطلب بفضل الدخل الذي تدره هذه العملية. وعندما تنجح هذه البرامج في إدماج الشباب المحرومين في سوق العمل، فإنها تثمر كذلك فوائد اقتصادية واجتماعية تتمثل في تحقيق المزيد من الإنصاف، وفي الحد من السلوك غير الاجتماعي في بعض الحالات.<sup>٥١</sup>

١٩٥. وبينت بحوث أجرتها منظمة العمل الدولية مؤخراً أن برامج وسياسات سوق العمل النشطة المجدية من حيث التكلفة ذات أهمية استراتيجية لتشجيع عمالة الشباب في الظروف الاقتصادية الحالية المتسمة بانعاش اقتصادي ضعيف وقيود مالية شديدة. وتبين عمليات المحاكاة أن زيادة الإنفاق على سياسات سوق العمل النشطة بنسبة ٠,٥ في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي تزيد العمالة بنسبة تتراوح بين ٠,٢ و ١,٢ في المائة على المدى المتوسط بحسب البلد.<sup>٥٢</sup> وتبين هذه النتائج أن البلدان التي لها أضعف نسب من الإنفاق على تلك السياسات مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي يمكن أن تحقق فائدة كبيرة إذا ما اعتمدت مثل هذه السياسات بصفة رسمية.<sup>٥٣</sup>

١٩٦. وفي ضوء هذه النتائج، يرحّب أن تكون إجراءات تخفيض الإنفاق على سياسات سوق العمل النشطة في سياق برامج التدعيم والتشغف، إجراءات قصيرة النظر ولا طائل منها. ويتوقف تحقيق الفوائد القصوى من الإنفاق على سياسات سوق العمل النشطة على تصميم البرامج الذكي وتنفيذها المجدي من حيث التكلفة. وتبين المؤلفات الكثيرة المتعلقة بتقييم هذه السياسات أن الكثير من البرامج المتبعة فيما مضى كانت ضعيفة التصميم ومفتقرة إلى الفعالية. ويستخلص من الدروس المستفادة من هذه التقييمات أن البرامج ينبغي أن تتجنب الخسائر الكبيرة (كان يمكن تحقيق النتائج ذاتها من دون البرنامج) وتأثيرات الاستبدال (يمكن أن يحل المشاركون المدعومون محل غير المشاركين) والإزاحة (يمكن أن يزيح ناتج الأنشطة المدعومة ناتج الأنشطة غير المدعومة) والنخبوية (مساعدة من هم أصلاً أحسن حالاً).<sup>٥٤</sup>

## ٢-٤-٢ خدمات التوظيف

١٩٧. يتمثل أحد الحواجز أمام ربط العرض من اليد العاملة الشابة والطلب عليها بنقص معلومات سوق العمل ومهارات البحث عن وظيفة. وتؤدي خدمات التوظيف هذا الدور الوسيط لأنها العامل الرئيسي في توفير خدمات وسياسات سوق العمل. وعادة ما تشمل هذه الخدمات تسجيل الباحثين عن عمل وإسداء المشورة والإرشاد وإدارة إعانات البطالة والإحالة إلى برامج سوق العمل النشطة. غير أن الهيكل التنظيمي لتقديم الخدمات ونطاقها وتمويلها وفعاليتها أمور تتباين من بلد إلى آخر.<sup>٥٥</sup> وتثبت التجربة أن خدمات التوظيف ينبغي أن تستهدف بصفة خاصة فئات الشباب الأوج إلى المساعدة وأن تصمم الخدمات المقدمة وفقاً لاحتياجاتهم الخاصة ولأوجه حرمانهم في سوق العمل. ويمكن أن تؤدي نظم التوصيف التي تحدد الصعوبات الخاصة التي يواجهها الشباب الباحثون عن عمل في إيجاد وظيفة دوراً قيماً جداً في تطوير آليات الاستهداف الفعالة وتصميم التدخلات المبكرة. ويرد في الإطار ٢-٧ ملخص العبر المستخلصة من قبل خدمات التوظيف العامة في بلدان الاتحاد الأوروبي في تعاملها مع الزبائن الشباب.

<sup>٥١</sup> انظر:

V. Corbanese and G. Rosas: *Guide to the design, monitoring and evaluation of innovative active labour market programmes targeting individuals at risk of labour market exclusion* (ILO, Budapest, 2009).

<sup>٥٢</sup> انظر: ILS: *World of Work Report: Making markets work for jobs*, مرجع سابق، الصفحة ١٢١.

<sup>٥٣</sup> المرجع نفسه، الصفحة ١٢٦.

<sup>٥٤</sup> انظر:

G. Rosas and G. Rossignotti: "Starting the new millennium right: Decent employment for young people", in *International Labour Review*, Vol. 144, No. 2; P. Auer, U. Efendioglu and J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (ILO, Geneva, 2004); World Bank: *Young people in South Eastern Europe: From risk to empowerment* (Washington, DC, 2005).

<sup>٥٥</sup> للاطلاع على دور خدمات التوظيف العامة انظر:

ILO: *ILO support for the role of public employment services in the labour market*, Governing Body, 306<sup>th</sup> Session, Geneva, Nov. 2009, GB.306/ESP/3/2.

## الإطار ٢-٧

### دور خدمات التوظيف في تشجيع عمالة الشباب في الاتحاد الأوروبي

في معظم بلدان الاتحاد الأوروبي، تؤدي خدمات التوظيف العامة دوراً رئيسياً في تنفيذ استراتيجيات تيسير انتقال الشباب من المدرسة إلى العمل. ويشير استعراض حديث إلى العبر التالية المستخلصة من التجربة:

- تبدو النهج الشخصية في المشورة والإرشاد أكثر فعالية من النهج العامة. إضافة إلى ذلك تمثل المشورة الفردية وخطة التوظيف الفردية الموضوعية في مرحلة مبكرة من فترة البطالة أداة فعالة لتنفيذ استراتيجيات تنشيط الشباب وتحقق نهج إدارة الحالات والتوجيه نتائج جيدة أيضاً؛
- تكون استراتيجيات الإدماج في سوق العمل أكثر فعالية إذا ما اعتمدت على نظم توصيف تقوم على معلومات سوق عمل دقيقة وموثوق بها ومناسبة التوقيت وتأخذ بعين الاعتبار شخصية الزبائن الشباب/ وضعهم المعيشي برمتها؛
- لا بد من أن تركز أنشطة التوعية على أصحاب العمل المستعدين لتوظيف شباب محرومين أو لتزويدهم بالتدريب في العمل. ويشمل هذا إقامة علاقات جيدة مع المنشآت المحلية وصلات بأصحاب العمل والمنشآت الاجتماعية والقطاع التطوعي؛
- في حالة الشباب المتسربين يمكن أن تكون أنواع التعلم غير الرسمية أكثر نجاحاً من التعليم الرسمي وحده. والتفاعل بين التدريب في المدرسة والتدريب في مكان العمل يزيد احتمال تحقيق نتائج إيجابية في سوق العمل بنسبة ٣٠ نقطة مئوية. وإذا ما اقترن ذلك بخدمات أخرى يزداد احتمال النتائج الإيجابية بما يعادل ٥٣ نقطة مئوية؛
- يمكن لإعانات التدريب المقدمة إلى الشركات التي تستخدم شباباً ذوي مهارات متدنية، إذا كانت حسنة التوجيه، أن تزيد أماكن التدريب في العمل المتاحة للشباب المحرومين. وتعتمد فعاليتها على تصميمها وتوجيهها: فكلهما يمكن أن يقلل من التأثيرات السلبية (أي الجمود والاستبدال).

المصدر:

EU: *The role of Public Employment Services in youth reintegration. A review of European good practice*, Analytical Paper, DG Employment, Social Affairs and Inclusion (Brussels, 2011).

١٩٨. وتفيد بحوث أجرتها منظمة العمل الدولية مؤخراً في بلدان أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى بأن الشباب يمثلون أغلبية المنخرطين في خدمات المساعدة في البحث عن عمل والتوظيف والتوجيه المهني. وفي جمهورية مولدوفا على سبيل المثال، يمثل الشباب دون ٢٩ سنة ٧٩ في المائة من المنتفعين من التوجيه المهني، في حين توجه ٣٤ في المائة من خدمات التوظيف في أوكرانيا نحو الشباب.<sup>٥٦</sup>

١٩٩. غير أن خدمات التوظيف العامة لم تستطع مواكبة المتطلبات المتغيرة لسوق العمل أو توفير حزم خدمات هادفة تستجيب إلى احتياجات الشباب في جميع البلدان. ففي الكثير من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مثلاً، تبقى خدمات التوظيف العامة ضعيفة رغم الجهود المبذولة مؤخراً. ولا يرى العاطلون فائدة كبيرة من التسجيل في خدمات التوظيف العامة، ولا يستخدم أصحاب العمل هذه الخدمات. ومن التحديات الأخرى أن وظائف كثيرة في البلدان النامية توجد في الاقتصاد غير المنظم، مما يعني أن الشواغر لا تقيّد ولا تسجل لدى خدمات التوظيف العامة. زد على ذلك أن مكاتب التوظيف غير مجهزة لتزويد الباحثين عن عمل بمعلومات محدّثة وموثوق بها عن فرص العمل. وفي الأردن لم يستخدم نحو ٩٠ في المائة من الباحثين عن عمل قط خدمات تبادل العمال أو المشورة، مفضلين الاعتماد على التوصيات غير الرسمية والمعلومات المقدمة من الأقارب والأصحاب.<sup>٥٧</sup>

٢٠٠. وفي بلدان كثيرة، وبالأخص البلدان النامية، تشمل التحديات الرئيسية التي تواجهها خدمات التوظيف العامة في القيام بتدخلات هادفة فعالة، الافتقار إلى القدرات التقنية والمالية أو انخفاض مستوياتها وعدم كفاية البنية الأساسية والمرافق اللازمة لتشغيل مكاتب التوظيف.<sup>٥٨</sup>

<sup>٥٦</sup> استناداً إلى المعلومات المتاحة بشأن ثمانية بلدان: أرمينيا، أذربيجان، بيلاروس، كرواتيا، جورجيا، جمهورية مقدونية البوغوسلافية السابقة، جمهورية مولدوفا، أوكرانيا. انظر:

*ILO: Youth employment in Eastern Europe: Crisis within the crisis*, مرجع سابق.

<sup>٥٧</sup> انظر:

European Training Foundation (ETF): *Human capital and employability in the 14 partners of the Union for the Mediterranean*, Informal background paper to the Union of the Mediterranean-Euromed Employment and Labour High-Level Working Group meeting, Brussels, 26-27 Nov. 2009.

<sup>٥٨</sup> انظر: *ILO: Support for the role of public employment services in the labour market*, مرجع سابق.

## ٣-٤-٢ إعانات الأجور والحد الأدنى للأجور و عمالة الشباب

٢٠١. إن إعانات الأجور جيدة التصميم أو تخفيضات الاشتراكات الاجتماعية لفائدة العمال الشباب يمكن أن تساعد على زيادة الطلب على هذه الفئة من العمال. وتساعد إعانات الأجور على تيسير انتقال العمال الشباب إلى سوق العمل، ويمكن، في فترات التباطؤ الاقتصادي، أن تخفف التأثيرات على العمالة وانخفاض قيمة المهارات في صفوف القوى العاملة. لذلك وجهت بعض البلدان مبادرات إعانات الأجور تحديداً نحو الشباب. وعلى سبيل المثال، اعتمدت شيلي إعانات عمالة الشباب في عام ٢٠٠٩ لفائدة شباب الأسر الفقيرة. وتعرض المؤلفات المتعلقة بإعانات الأجور بعض التأثيرات الواعدة المتصلة باستعمال تلك الإعانات في سياق البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وفي المشاريع بالغة الصغر في سري لانكا، تبين البحوث أن إعانات الأجور دفعت ٢٢ في المائة من أصحاب المشاريع المؤهلين إلى استخدام عامل. علاوة على ذلك، أفاد ٨٦ في المائة من أصحاب العمل الذين استخدموا موظفين بأنهم احتفظوا بالعمال بعد نهاية الإعانة.<sup>٥٩</sup>

٢٠٢. وفي بلدان مجموعة العشرين توجد طائفة واسعة من تدابير تقاسم تكاليف الاستخدام الأولية بين أصحاب العمل والحكومة. وتشمل العناصر الرئيسية: مدة العقد، مقدار الإعانة أو تعويض صاحب العمل، نوع الترتيب التعاقدية. وفي بعض البلدان تدفع الإعانات لاستخدام شباب بعقود عمل محددة الأجل على اعتبار أن هذه العقود يمكن أن تكون مدخلاً إلى سوق العمل. وفي فرنسا وإيطاليا، تقدم حوافز مالية إلى أصحاب العمل الذين يستخدمون شباباً باحثين عن عمل ويوفرون لهم التدريب في العمل.

٢٠٣. وإجمالاً، كان لإعانات الأجور في الاقتصادات المتقدمة والناشئة على العموم تأثيرات إيجابية على نتائج عمالة الشباب. وتبين التقييمات الموجودة لإعانات الأجور أن فعالية هذه الإعانات تبلغ أقصاها عندما تكون مصممة وموجهة لمعالجة أوجه حرمان محددة يواجهها الشباب في سوق العمل، وعندما تكون مقدمة لفترة زمنية محدودة.<sup>٦٠</sup> وهكذا فإن الإعانات المعممة التي تستهدف الشباب، لا سيما على أساس سنهم، لن يكون لها بالتأكيد تأثير طويل الأجل على عمالتهم وإيراداتهم. وغالباً ما تساهم هذه الإعانات، إذا لم تكن موجهة، في تشوهات سوق العمل من حيث الأعباء الإضافية والبدائل، إذ أن استمرار العمالة مرهون باستمرار استلام الإعانات. وتشدّد نتائج التقييم أيضاً على فائدة الجمع بين الإعانات والتدريب في العمل وبين تدابير أخرى تتمثل في حزم خدمات شاملة تقدم إلى العمال الشباب. ولا بد أيضاً من وضع نظام رصد ناجح لتفادي حالات الاستغلال المقترنة بإعانات الأجور، وبلوغ الهدف السياسي المتمثل في تحسين قابلية العمال الشباب للاستخدام، وليس تحويلهم إلى مصدر رخيص لليد العاملة.

٢٠٤. وبالنظر إلى نسبة الشباب المفرطة ضمن العمال ذوي الأجور المتدنية وضمن العمال الذين يتقاضون الحد الأدنى للأجور (نوقش في الفرع ٣-١)، يمكن أن تؤدي الأجور الدنيا دوراً مهماً في المساعدة على الحفاظ على القدرة الشرائية للسكان الشباب.<sup>٦١</sup>

٢٠٥. وفي بلدان عديدة حُدّد، إلى جانب معدل الأجور الدنيا التي يتقاضاها البالغون، معدل أجور منخفض للشباب والتلامذة الصناعيين. وتمثلت مبررات ذلك في أن تخفيض الأجر النسبي للعمال الشباب سيجعلهم أكثر جاذبية لأصحاب العمل. وفي الوقت ذاته، سيقفص من حوافز الشباب على مغادرة المدرسة مبكراً، ومن ثم يحد من عرض العمال الشباب. ويعتقد أن هذين الأثرين سيساهمان في تخفيض معدل بطالة الشباب. وبما أنه لا يوجد معيار دولي يمنع البلدان من تحديد معدلات منخفضة، فإنه ينبغي إعادة النظر دورياً في الأسباب الكامنة وراء اعتماد معدلات منخفضة لبعض فئات العمال في ضوء مبدأ تقاضي أجر متساو عن عمل متساوي القيمة.

<sup>٥٩</sup> انظر:

S. de Mel, D. McKenzie and C. Woodruff: "Field experiments in firms wage subsidies for microenterprises" in *American Economic Review*, Vol. 100, No. 2, May 2010, pp. 614-618.

<sup>٦٠</sup> على سبيل المثال، اعتمدت جنوب أفريقيا في ٢٠١٠ نظاماً لإعانات الأجور يرمي إلى تحسين معدلات عمالة الشباب في شركات القطاع المنظم. وتساوي الإعانات ٥٠٠٠ راند - أي ٦٧٠ يورو تقريباً - وتدفع على امتداد ستة أشهر. وتُقارن هذه الإعانات بمتوسط الأجر الشهري الوطني للشباب المتراوحة أعمارهم بين ٢٠ و ٢٤ سنة، الذي يساوي ١٥٠٠ راند تقريباً، أي أقل من ضعف المبلغ الشهري للإعانة بقليل. غير أنه لم يُقَمِّم بعد تأثير الإعانات على استخدام الشباب.

<sup>٦١</sup> انظر:

A. Cardoso: *Long-term impact of youth minimum wages: Evidence from two decades of individual longitudinal data*, IZA Discussion Paper No. 4236 (Bonn, Institute for the Study of Labour (IZA), 2009)

وأى تحديد لمعدلات الأجور الدنيا على أساس الجنس سيمثل إجراء تمييزياً بموجب اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠).<sup>٦٢</sup>

٢٠٦. ورغم أن بعض الدراسات تواصل دعم الحجج آفة الذكر المتعلقة بتخفيض الأجور الدنيا للعمال الشباب، خلصت المؤلفات الأخيرة المتعلقة بهذا الموضوع إلى نتائج أقل أهمية. وعلى سبيل المثال فرضت نيوزيلندا في عام ٢٠٠١ إصلاحات أفضت إلى تخفيض السن التي يحق عندها للفرد الحصول على الأجر الأدنى الذي يتقاضاه البالغون (من ٢٠ إلى ١٨ سنة) ورفعت في الوقت ذاته الأجور الدنيا التي يتقاضاها الشباب من ٦٠ إلى ٨٠ في المائة من الأجر الأدنى الذي يتقاضاه البالغون. وكان ثمة أدلة على فقدان العمال الشباب لقدر لا يذكر من العمالة بعد مرور سنتين على تغيير التشريع.<sup>٦٣</sup> وتقدم بعض البحوث أدلة قطرية تكشف أن الحد الأدنى للأجور، مقترناً بحماية عالية للعمالة وسياسات سوق العمل النشطة، مكن بعض البلدان من تحسين وضع عمالة الشباب.<sup>٦٤</sup>

٢٠٧. وتقدم الإعانات المرتبطة بمزاولة العمل أمثلة جيدة على التدابير التي تعالج العمالة متدنية الأجر. ويكمن الهدف من هذه الإعانات في تقديم حوافز مالية إلى العمال من أجل قبول وظائف متدنية الأجر بمنحهم إيرادات إضافية، ومن ثم الحد من الفقر. وقد تكون في شكل خصومات ضريبية وتحويلات مرتبطة بالأجر ومدفوعات جزافية أخرى. ومن ضمن هذه التدابير، تستخدم كثيراً نظم الخصومات الضريبية فيما يتعلق بالدخل. وبما أن هذه النظم غالباً ما تضم عناصر التحفيز على العمل، فإن حجم الفوائد يتوقف في العادة على الدخل الإجمالي، مع ما ينطوي عليه ذلك من عناصر التدرج التصاعدي والتدرج التنازلي. وبعبارة أخرى، يزيد مجموع الفوائد في الغالب بزيادة الدخل، ثم يستقر عند بلوغه حداً معيناً فيبدأ في التراجع. وتوجد في الحقيقة وثائق غزيرة<sup>٦٥</sup> بشأن قدرة هذه السياسات على تحسين رفاه العمال ذوي الأجور المتدنية دون المس بحجم العمالة، ولا بد من استغلالها بالكامل في التطورات السياسية المتعلقة بالأجور المنخفضة. غير أنه ينبغي اعتبار قدرات فوائد العمل التي تحسن الرفاه على أنها تكملة لسياسات الأجور الدنيا لا بديلاً عنها.

#### ٤-٤-٢ عقود العمالة وحماية الشباب وإدماجهم في سوق العمل

٢٠٨. تؤدي اللوائح المتعلقة بتوظيف العمال وفصلهم دوراً مهماً في كفالة تمتعهم بمعاملة عادلة. وتصميم اللوائح المتعلقة بحماية العمالة وتعزيزها يشمل الموازنة بين درجة الحماية الفعالة التي توفر للعمال والحوافز المقدمة إلى الشركات من أجل التوظيف، ولاسيما توظيف الشباب من غير ذوي الخبرة وباقي الوافدين الجدد إلى سوق العمل. وعلى نحو خاص، غالباً ما تكون الإجراءات الصارمة والغامضة المتعلقة بفصل عمال دائمين، إلى جانب مكافآت إنهاء الاستخدام العالية، سبباً في تردد أصحاب العمل في توظيف شباب بعقود مفتوحة.<sup>٦٦</sup> وخلصت البحوث الأخيرة إلى أن تراجع متوسط مدة تقلد العمال الشباب للوظائف في الاتحاد الأوروبي بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٦ اقتصرن بضعف التشريعات المتعلقة بحماية العمالة وانخفاض الكثافة النقابية (اقتصرن التراجع في الانضمام إلى النقابات بتراجع متوسط مدة تقلد الشباب للوظائف).<sup>٦٧</sup>

<sup>٦٢</sup> انظر:

Y. Ghellab: "Minimum wages and youth unemployment", in ILO: *General Survey concerning minimum wages*, paras. 169-185 (Geneva, 1992).

<sup>٦٣</sup> انظر:

D. Hyslop and S. Stillman: "Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand", in *Labour Economics*, Vol. 14, No. 2, 2007, pp. 201-230.

<sup>٦٤</sup> انظر:

D. Neumark and W. Wascher: "Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: A cross-national analysis", in *Industrial & Labor Relations Review*, Vol. 57, No. 2, 2004.

<sup>٦٥</sup> انظر:

H. Immervoll and M. Pearson: *A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, IZA Policy Paper No. 3 (Bonn, IZA, 2009).

<sup>٦٦</sup> انظر: ILO: *Giving youth a better start*، مرجع سابق.

<sup>٦٧</sup> انظر:

S. Cazes and M. Tonin: "Employment protection legislation and job stability: A European cross-country analysis" in *International Labour Review*, Vol. 149, 2010.

٢٠٩. وإلى جانب السلسلة الواسعة من "عقود التدريب أو التدرّب" الجديدة، تهدف "عقود الوظيفة الأولى" إلى تسهيل توظيف العمال الشباب. ويتمثل هدفها الرئيسي في مساعدة الشباب على إيجاد موطئ قدم في سوق العمل عن طريق تخفيض أعباء التوظيف<sup>٦٨</sup>. ويتحقق ذلك بالأساس إما من خلال تخفيض مستحقات العمال الشباب أو دعم عقود العمل هذه.

٢١٠. ومن بين أمثلة البلدان التي اختارت تخفيض مستحقات العمال الشباب، هناك باراغواي حيث يتوخى التشريع المعتمد في عام ٢٠٠٢ إدماج الشباب المتروحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٨ سنة في سوق العمل. وفي حين تمثل الهدف في وضع قواعد تنظم وتشجع وتعزز عمالة الشباب من خلال نشاط مهني تابع ومدفوع الأجر، فقد نصّ هذا التشريع أيضاً على الاستبعاد من اشتراكات الضمان الاجتماعي الموجهة نحو المعاشات التقاعدية أو البدلات الأسرية ومن مستحقات الإجازات وما إلى ذلك. وأدى هذا التقليل في حقوق العمال الشباب في نهاية المطاف إلى رفض هذا التشريع.

٢١١. وسنّت فرنسا، في آذار/ مارس ٢٠٠٦، تشريعاً يتعلق بتنفيذ "عقد وظيفة أولى" غير محدد الأجل ينطبق على العمال الشباب حتى سن ٢٦ عاماً داخل منشآت تستخدم أكثر من ٢٠ موظفاً. غير أن اعتراض الشباب والنقابات القوي أدى إلى إلغاء هذا القانون في نيسان/ أبريل ٢٠٠٦. ومن خصائص هذا الصك أنه نص على "فترة تثبيت" مدتها سنتان يمكن خلالها فصل الموظف دون أي تبرير. وأقرّ التشريع المعتمد في عام ٢٠٠٥ "عقد الوظيفة الجديدة" ذا الخصائص المشابهة عدا أنه كان يقتصر على المنشآت التي تستخدم أقل من ٢٠ عاملاً وأنه كان متاحاً لجميع العمال دون تحديد السن. وفي إطار إجراء شكوى طبقاً للمادة ٢٤ من دستور منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٧، خلصت لجنة ثلاثية إلى أن "عقد الوظيفة الجديدة" ابتعد بقدر كبير عن الحماية المنصوص عليها في اتفاقية إنهاء الاستخدام، ١٩٨٢ (رقم ١٥٨)، وهي اتفاقية صدقت عليها فرنسا. وطلبت اللجنة من الحكومة اتخاذ تدابير لضمان عدم إنهاء عقد العمل هذا بأي حال من الأحوال دون سبب وجيه<sup>٦٩</sup>. وفي عام ٢٠٠٨، دحضت المحكمة العليا الفرنسية عقد الوظيفة الجديدة لأسباب منها أنه مخالف لأحكام اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥٨. وإذ أخذت فرنسا بتوصيات مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في ١٤ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧، فقد اعتمدت القانون رقم ٢٠٠٨-٥٩٦ المؤرخ ٢٥ حزيران/ يونيو ٢٠٠٨، الذي ألغى الأحكام المتعلقة بعقد الوظيفة الجديدة. وينفذ القانون اتفاقاً ثلاثياً وطنياً. وأعيد تصنيف عقود الوظيفة الجديدة النافذة وقت إصدار القانون كعقود غير محددة الأجل. ولاحظت لجنة خبراء منظمة العمل الدولية المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات بعين الرضا، في ما بعد، اعتماد هذا القانون الجديد.

٢١٢. وبدل اعتماد قواعد توظيف أو فصل خاصة بعقود استخدام العمال الشباب، عدّلت بلدان أوروبية كثيرة تشريعاتها لتخفيف القيود على استعمال التوظيف المؤقت (عقود محددة الأجل وعقود لمهمة محددة والعمل عند الطلب وعمل الوكالة، الخ). وسرعان ما أصبح هذا الشكل من أشكال التوظيف يمثل أغلبية الوظائف الجديدة المتاحة للشباب، مما أدى إلى زيادة ازدواج سوق العمل بين الحماية الصارمة المقدمة إلى العمال الدائمين والحماية الأضعف المقدمة إلى الموظفين الشباب المؤقتين. وعلى سبيل المثال، لم تنخفض نسبة العمالة المؤقتة بقدر كبير رغم الإصلاحات الأخيرة المدخلة على سوق العمل، بما فيها التخفيضات المهمة في تكاليف الفصل في إطار عقود التوظيف الدائمة المعتمدة في إسبانيا في عام ١٩٩٤ ثم في عامي ١٩٩٧ و ٢٠١٠ والإعانات السخية المتصلة باستخدام موظفين دائمين<sup>٧٠</sup>. وتتسم أسواق العمل في شتى بلدان أوروبا بارتفاع نسبة العمال الشباب العاملين بعقود مؤقتة. ففي عام ٢٠٠٩، بلغت نسبة العمال المتروحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة والعاملين بعقد مؤقت ٤٠,٢ في المائة مقارنة بنسبة ١٣,٤ في المائة من مجموع العمال المتروحة أعمارهم بين ١٥ و ٦٤ سنة<sup>٧١</sup>. وخلال الأزمة، مثلت العمالة المؤقتة الأغلبية الساحقة للوظائف المفقودة في الأشهر الاثني عشر المنتهية في حزيران/ يونيو ٢٠٠٩، حسب تقديرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ثم

<sup>٦٨</sup> في حالات عديدة يطبق هذا الشكل من التدخلات أيضاً على فئات أخرى من العمال، مثل العاطلين عن العمل منذ مدة طويلة والنساء.

<sup>٦٩</sup> انظر:

ILO: *Decision on the 20th item on the agenda: Report of the Director-General: Sixth Supplementary Report*, Governing Body, 300th Session, Geneva, November 2007, GB.300/20/6.

<sup>٧٠</sup> انظر:

J.J. Dolado et al: *Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain*, CEPR Discussion Paper No. 2884 (Madrid, FEDEA, 2011).

<sup>٧١</sup> انظر:

F. Tros: *Analysis of the effects of legislation in youth employment contracts in Europe: A literature review*, Employment Sector Working Paper (Geneva, ILO, forthcoming).



تراجعت من ٣٢ في المائة من مجموع العمالة في الربع الأول من عام ٢٠٠٧ إلى ٢٥,١ في المائة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. ونظراً إلى أن الأرجح أن تكون أنواع العقود هذه من نصيب الشباب، فقد تحمل الشباب العبء الأكبر للانكماش، وبلغ معدل بطالة الشباب ٤٤,٥ في المائة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩.<sup>٧٢</sup>

٢١٣. وتفيد بعض التجارب بأن تقديم الحوافز لقاء استخدام العمال الشباب على حساب حقوقهم وإعاناتهم الاجتماعية، مثل المعاشات والتأمين الصحي والتأمين من البطالة، يؤدي إلى زيادة الاستضعاف وانعدام الأمن طويلي الأجل. وسبق أن استعرضت منظمة العمل الدولية هذه العواقب مبرزة أن المستويات المنخفضة للحماية والمساعدة اللتين تقدمهما الدولة قد تؤثر على التطور المستقبلي للعمال الشباب وعلى ثقافتهم في المؤسسات العامة.<sup>٧٣</sup>

## ٥-٤-٢ الانتقال إلى القطاع المنظم

٢١٤. في البلدان النامية، تمثل الوظائف متدنية الإنتاجية في الاقتصاد غير المنظم المزود الرئيسي للشباب بالعمل وسبل الكسب. ويمكن أن يساهم تعزيز إنفاذ التشريعات المتصلة بفقود العمل، إلى جانب تدابير تكميلية أخرى، في دعم الانتقال من العمالة غير المنظمة إلى العمالة المنظمة. وتمثل تجربتنا الأرجنتين والبرازيل الناجحتان خير مثال على ذلك. وفي الأرجنتين اعتمدت الحكومة، بعد الأزمة الاقتصادية الخانقة لبدية الألفية الثانية، عدداً من الإصلاحات بغية التصدي لمستويات السمة غير المنظمة العالية. ومن بينها سنّ تشريعات جديدة نصت على تخفيض أولي لاشتراكات الضمان الاجتماعي لمدة ١٢ شهراً بالنسبة لحالات التوظيف الجديدة في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. وموازية مع ذلك، اعتمدت الحكومة برنامج (*Programa de Simplificación Registral*) لتبسيط الإجراءات الإدارية عن طريق إنشاء نظام وحيد لتسجيل العمال. وسعيًا إلى تحسين امتثال المنشآت، اعتمدت الحكومة في عام ٢٠٠٥ خطة وطنية لتنظيم العمل وزادت الموارد المخصصة لإدارة تفتيش العمل.

٢١٥. وخلال السنتين الأوليين من هذا البرنامج، سُجّل حوالي ثلث عمال القطاع غير المنظم، الذين تم تحديدهم عن طريق مفتشي العمل، مما ساعد على الحد من السمة غير المنظمة في صفوف العمال الشباب. علاوة على ذلك، نصّ التشريع على إنزال عقوبات بالمنشآت التي تستغل التلامذة الصناعيين والعمال الشباب. ونص على إصدار عقد محدود الأجل يتضمن أحكاماً مفصلة بشأن التدريب واشتراكات الضمان الاجتماعي والأجور.

٢١٦. واعتمدت تدابير محددة متنوعة من أجل القضاء على السمة غير المنظمة في معظم المهن المتضررة، وتشمل مثلاً تبسيط تسجيل العمال المنزليين والسماح باقتطاع اشتراكات الضمان الاجتماعي من الضرائب التي يسددها أصحاب العمل. واعتمد تدبير آخر، يسمّى "*mono-tributo social*"، "اشتراكاً اجتماعياً" وحيداً للعاملين للحساب الخاص من ذوي الدخل المحدود المتواجدين في الاقتصاد غير المنظم. وعلى العموم، سمحت هذه التدابير بتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمال الذين استبعدوا في السابق.<sup>٧٤</sup>

## ٦-٤-٢ العبر المستخلصة<sup>٧٥</sup>

### التفاعل بين تدخلات سوق العمل النشطة وغير النشطة

٢١٧. إنه لمن المهم التسليم بالتفاعلات بين سياسات سوق العمل النشطة ونظم الدعم السليبي للدخل، مثل إعانات البطالة والمساعدة الاجتماعية، وهي مسائل نوقشت في الفرع ٢-٩. وقد ينطوي الدعم السخي للدخل على خطر المس بحوافز البحث عن عمل والمشاركة في سياسات سوق العمل النشطة. ويتمثل السبيل الأنجع للجمع بين هذين التوجهين المتضاربين في الربط بين سوق العمل النشطة وغير النشطة من خلال شكل من أشكال

<sup>٧٢</sup> انظر: ILO: *G20 country brief: Spain's response to the crisis* (Geneva, 2010).

<sup>٧٣</sup> انظر: ILO: *Global employment trends for youth*، مرجع سابق.

<sup>٧٤</sup> انظر:

ILO: *Trabajo decente para los jóvenes: El desafío de las políticas de mercado de trabajo en Argentina* (Buenos Aires, 2011); and ILO: *La formalización del empleo en Argentina* (Buenos Aires, 2011).

<sup>٧٥</sup> للاطلاع على ملخص بشأن السمات الأساسية لبرامج عمالة الشباب التي كانت أكثر نجاعة من برامج أخرى انظر: *Policy options to support young workers during economic recovery*, Global Jobs Pact Policy Brief No. 14 (ILO, 2011).

المشروطة. وسجل اتجاه واضح نحو سياسات "التنشيط" في جل البلدان الصناعية<sup>٧٦</sup> ويستند في ذلك إلى أن الحصول على أية وظيفة هو أفضل من عدم النشاط الاقتصادي والبطالة. ويقوم هذا النهج على نظام مشروطية صارم، ويشدد على الالتزامات المتبادلة بين مكاتب التوظيف العامة ومقدمي الإعانات وطالبي الإعانات<sup>٧٧</sup>. وبالتالي سيتعين على مكاتب التوظيف العامة تحسين قابلية الشباب للاستخدام وأفاق عمالتهم. ومن أجل بلوغ ذلك، يجب أن تركز مكاتب التوظيف العامة على البرامج التي أثبتت أنها الأكثر نجاعة<sup>٧٨</sup>. وتتفق معظم عمليات تقييم سياسات سوق العمل النشطة على أن برامج المساعدة في البحث عن عمل، التي تتضمن إسداء المشورة والإرشاد على نحو متعمق، هي برامج فعالة على نحو خاص. وبالمثل، أثبتت برامج التدريب ذات النطاق المحدود، التي توجه على نحو جيد وتتضمن مكوناً قوياً يتمثل في التدريب أثناء العمل، أنها أنجح من برامج التدريب المدرسي الواسعة.

## الإطار ٢-٨

### سياسات سوق العمل النشطة والشباب في صربيا

تبلغ معدلات بطالة الشباب ثلاثة أضعاف معدلات بطالة البالغين (٣٧,٤ في المائة و١٢,٣ في المائة على التوالي، في عام ٢٠١٠)، مع ما ينطوي عليه ذلك من تحديات جسام تواجه الشباب ذوي المستويات التعليمية الضعيفة والشباب الروما والنازحين داخل بلدانهم واللاجئين.

وشددت سياسة وخطة العمل بشأن عمالة الشباب (٢٠٠٩-٢٠١١) على النمو كثيف العمالة والقابلية للاستخدام والإدماج في سوق العمل من خلال تدابير محددة الأهداف وإدارة سوق عمل الشباب. ولقد أدى مبلغ يقدر بحوالي ٣,٩ ملايين دولار أمريكي، ضخته الحكومة وجهات مانحة في صندوق عمالة الشباب القائم، إلى دعم تنفيذ سلسلة واسعة من تدابير عمالة الشباب المتكاملة.

واستهدفت برامج سوق العمل النشطة أكثر من ٥٠٠ ٣ شاب محروم (٤٨ في المائة منهم شبابات و٥٢ في المائة شبان)، لدى أغلبهم مستوى تعليمي متدن (٨٥ في المائة)، ويعاني من البطالة منذ مدة طويلة (٦٠ في المائة)، ولا يملك تجربة مهنية (٥٢ في المائة). وتكشف بيانات الرصد الحكومية أن من بين المستفيدين الذين يعملون، حصل ٨٥ في المائة على عمل كامل الوقت، ويعمل أكثر من نصفهم في المنشأة نفسها التي تلقوا فيها التدريب (٥٧ في المائة)، ويستخدمون المهارات المكتسبة خلال التدريب في العمل (٦٢ في المائة). وإلى جانب ذلك، تفوق أجور المشاركين في البرنامج الحد الأدنى القانوني للأجور بنسبة تتراوح بين ١٠ و ٢٠ في المائة.

وعملت منظمة العمل الدولية مع وزارات الاقتصاد والتنمية الإقليمية والعمل والسياسة الاجتماعية، ومع الشركاء الاجتماعيين، من أجل: وضع وتنفيذ سياسة وخطة عمل بشأن عمالة الشباب؛ إنشاء صندوق لعمالة الشباب؛ تحديد أهداف وأغراض سياسة خاصة بعمالة الشباب تقوم على الأدلة؛ إدماج سوق العمل والهجرة والخدمات الاجتماعية؛ بناء قدرات سوق العمل.

المصدر: ILO: Youth Employment Policy and Action Plan, Serbia 2009-2011 (unpublished).

### سياسات حسنة الأهداف ومتجاوبة مع الاحتياجات الفردية

٢١٨. إن سياسات سوق العمل النشطة التي تقر بوجود تباين فيما بين الشبان والشابات وتستهدف الخصائص الفردية (مثل السن ونوع الجنس والمستوى التعليمي والوسط الاجتماعي الثقافي) ونقائص سوق العمل المحددة، هي أكثر نجاحاً من الاستهداف العام للشباب كقناة<sup>٧٩</sup>. ويعزى نجاحها إلى الاهتمام الفردي، وهذا يعني أنه يجب تخصيص موارد كافية لسياسات سوق العمل النشطة لكي تكون نسب الموظفين إلى الزبائن كافية. وكما ذكر في تقييم أكاديمي واسع النطاق بشأن سياسات سوق العمل النشطة، يتمثل أحد الأسباب الرئيسية في كشف التقييمات

<sup>٧٦</sup> على سبيل المثال، يتضمن تقرير أعده مؤخراً اتحاد الصناعة البريطانية توصيات لمساعدة الشباب على الانتقال من الرفاه الاجتماعي إلى العمالة وتشمل هذه التوصيات مواءمة هيكلية مدفوعات الإعانات مواءمة أوثق مع واقع الأجور المدفوعة للموظفين. انظر: CBI: *Action for jobs – How to get the UK working* (London, 2011).

<sup>٧٧</sup> انظر:

A. Daguerre and D. Etherington: *Active labour market policies in international context: What works best? Lessons for the UK*, Department for Work and Pensions Working Paper No. 59 (Norwich, HMSO, 2009).

<sup>٧٨</sup> انظر:

W. Eichhorst and K.F. Zimmerman: *And then there were four: How many (and which) measures of active labour market policy do we still need?* DIW Discussion Paper No. 685 (Berlin, DIW, 2007).

<sup>٧٩</sup> انظر:

N. O'Higgins: *The impact of the economic and financial crisis on youth employment measures for labour market recovery in the EU, Canada and the USA*, Employment Working Paper No. 70 (Geneva, ILO, 2010).

العديدة لهذه البرامج وجود "إعانات خاصة واجتماعية صغيرة، في أن الإنفاق حسب الفرد على المشاركين عادة ما يكون صغيراً مقارنة بأوجه العجز التي يُطلب من هذه البرامج معالجتها. ولكي تولد هذه التدخلات مكاسب كثيرة ينبغي أن تقترن بمعدلات عودة داخلية واسعة جداً".<sup>٨٠</sup> وتسلط أمثلة عن البرامج الفعالة الضوء على أهمية تخصيص موارد كافية لسياسات سوق العمل النشطة. وينبغي عدم الاستهانة في تقدير الأعباء والقدرات الإدارية المرتبطة بالبرامج محددة الأهداف. ولقد اختارت بلدان نامية عديدة برامج التوظيف العامة (كما نوقش في الفرع ٧-٢) مستهدفة المجتمعات المحرومة.

٢١٩. وفي الولايات المتحدة، أدى قانون الانتعاش وإعادة الاستثمار إلى زيادة تمويل البرامج القائمة التي نجحت في النهوض بحالة الشباب المحرومين، مثل برنامج هيئة الوظائف، وهو أكبر وأشمل برنامج في البلد للتعليم الداخلي والتدريب على العمل لفائدة الشباب المعرضين للخطر، وهو يجمع بين تجارب التدريس والتطبيق والتعلم في العمل.<sup>٨١</sup> وكشفت التقييمات عن تأثيرات إيجابية على قابلية المشاركين للاستخدام وعلى إيراداتهم، فضلاً عن تحقيق عائداً اجتماعية كبيرة من خلال انخفاض معدلات الجريمة والسجن. غير أن الآثار الإيجابية على الإيرادات استمرت في حالة الشباب الأكبر سناً فقط بينما اضمحلت في حالة المراهقين بعد أربعة أعوام. وبالفعل تبين أن البرنامج مجد من حيث التكلفة بالنسبة إلى من تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٢٤ سنة. وتشمل البرامج المتصلة بقانون الاستثمار في القوة العاملة ما يلي: التدخل المبكر لتجنب الانسحاب، مكون قوي يتعلق بالإشراف؛ خدمات شاملة في مجال التعليم والتوظيف والدعم الشخصي والصحة ورعاية الأطفال والسكن؛ تركيز على تنمية قدرات الشباب؛ متابعة منتظمة بعد الخروج من البرنامج. ولم تكن صناديق الشباب المشمولة بقانون الاستثمار في القوة العاملة مفيدة للشباب خارج المدارس بالقدر الذي كانت عليه للشباب الموجودين في المدارس.

### الصلات بالتجربة المهنية

٢٢٠. لا يمكن الانتقاص من حدود تنفيذ سياسات سوق العمل النشطة التي تركز على المهارات أولاً فالوظائف لاحقاً، وخاصة في حالة الشباب المحرومين. وقرائن هذا النهج لا تبعث على التفاؤل. ويلزم تنفيذ برامج تجمع بين التعلم والكسب، وتُمنّي فهم قيمة الادخار والاستثمار من أجل زيادة الفوائد إلى أقصى حد. وتزداد فرص التوظيف بفضل البرامج المرتبطة بعالم العمل (مثل التدريب في الشركة والتوظيف والتوظيف المدعوم للأشخاص ذوي الإعاقة).

### جزء من حزمة خدمات شاملة

٢٢١. يتسم تكامل وترتيب مختلف المكونات الموجهة نحو الطلب (مثل الحوافز الضريبية والعمل للحساب الخاص) والعرض (مثل التدريب والتوجيه المهني وغير ذلك من أشكال المساعدة في البحث عن عمل) بمزيد من الفعالية في تيسير الانتقال من المدرسة إلى العمل.

٢٢٢. والبرامج متعددة الخدمات التي تجمع بين التدريب المدرسي والتدريب في مكان العمل تزيد احتمالات الآثار الإيجابية على سوق العمل بنسبة ٣٠ في المائة؛ لكن البرامج التي تجمع بين هذين النوعين من التدريب وخدمات أخرى تزيد التأثير بنسبة ٥٣ في المائة.<sup>٨٢</sup> وفي هولندا، يعتبر قانون الاستثمار في الشباب مثلاً للتدخلات المتكاملة. إذ يعرض على الشباب المتروحة أعمارهم بين ١٨ و ٢٧ سنة الالتحاق بوظيفة أو تعليم أو كليهما. وبؤدي عدم قبول العرض إلى الحرمان من الإعانات الاجتماعية. وفي حال قبول وظيفة يتكفل صاحب العمل بدفع الأجر. أما إذا اختار الشاب الدراسة، فيحق له الحصول على دخل يعادل في قيمته المساعدة الاجتماعية. ويرمي هذا المخطط إلى تيسير دخول الشباب سوق العمل ويحول دون اتكالهم على الدولة. وهكذا، يطبق هذا القانون تدابير تنشيط ويقلص أيضاً حصول الشباب على التأمين الاجتماعي.<sup>٨٣</sup> وهو أكبر برنامج لسياسات العمل النشطة في البلاد.

<sup>٨٠</sup> انظر:

J.A. Heckman, R.J. Lalonde and J.A. Smith: "The economics and the econometrics of active labour market programmes", in *The Handbook of Labour Economics*, Vol. III, 1999.

<sup>٨١</sup> وزارة العمل الأمريكية: <http://www.dol.gov/dol/topic/training/jobcorps.htm>

<sup>٨٢</sup> انظر: J. Fares and O.S. Puerto: *Towards comprehensive training* (Washington, DC, the World Bank, 2009).

<sup>٨٣</sup> انظر:

S. Bekker: EEO Review: *Youth employment measures 2010: Netherlands* (European Employment Observatory, 2010).

٢٢٣. وفي سياق الأزمة الاقتصادية، اعتمدت بلدان شتى أو وسّعت حزمة التدريب والمساعدة في البحث عن عمل والتوظيف. ومن هذه البلدان الأرجنتين وألمانيا وبيرو والمملكة المتحدة وهنغاريا وهولندا والولايات المتحدة واليونان. وعلى سبيل المثال، وسّعت بيرو نطاق تغطية برنامجها التدريبي "Projovent" الخاص بالشباب المحرومين؛ واعتمدت المملكة المتحدة "الصفقة الجديدة المرنة" لفائدة الشباب المحرومين، بالاعتماد على شراكات بين القطاعين العام والخاص؛ وكما أشير إليه آنفاً، زادت الولايات المتحدة تمويل "هيئة الوظائف"، وهي برنامج تدريب داخلي للشباب المنفصلين عن المجتمع. وتعتمد بعض البلدان نهج التزامات متبادلة في مخططات دعم الدخل. فقد فرضت أستراليا مثلاً شرطاً جديداً يقتضي من العاطلين الشباب أن يتفرغوا للدراسة أو التدريب بغية الحصول على الإعانات. وفي هولندا، يعرض على الشباب من طالبي المساعدة الاجتماعية خيار العمل أو التدريب أو الجمع بينهما قصد الحصول على الإعانة النقدية (انظر الإطار ٩-٢).

#### الإطار ٩-٢ تدابير عمالة الشباب المعتمدة أثناء الأزمة الأخيرة

اعتمدت عدة تدابير في مجال العمالة لتخفيف آثار الأزمة السلبية على عمالة الشباب. وحفاظاً على الطلب على العمل الشباب أقرت إعانات التوظيف (مثل المساهمة في الراتب والإعفاء من اشتراكات التأمين الاجتماعي، والعطل الضريبية) الرامية إلى استخدام الشباب أو المنح المخصصة لتحويل العقود المؤقتة إلى عقود دائمة. وسعيًا إلى خلق فرص العمل، استُخدمت حوافز لتشجيع مشاريع الشباب، وشملت التدريب والحصول على الخدمات المالية وغير المالية. وزادت بعض الحكومات تمويل برامج العمل الصيفي مدفوع الأجر، في حين دعمت حكومات أخرى عمالة الشباب من خلال برامج الأشغال العامة والخدمات المجتمعية واسعة النطاق الرامية إلى تحسين البنية الأساسية والنهوض بالبيئة وتوفير دعم للدخل. وزوّدت خدمات التوظيف العامة بالمزيد من الموارد للمساعدة في البحث عن الوظائف وتقديم سائر خدمات سوق العمل. وخلال التباطؤ الاقتصادي، دعمت بلدان كثيرة برامج تنمية المهارات لتعزيز قابلية الشباب المحرومين للاستخدام بسبل منها تنمية المهارات في المهن الناشئة (مثل الوظائف الخضراء). وشجّع أصحاب العمل على توفير فرص التلمذة الصناعية وغيرها من برامج التجربة المهنية بواسطة مكافآت وحوافز أخرى. وقُدّمت إعانات البطالة والمساعدات الاجتماعية لحماية دخل الشباب أو مساعدتهم على البقاء في المدرسة بواسطة المنح الدراسية وتحويلات نقدية مشروطة أخرى.

المصدر: ILO: Policy options to support young workers during economic recovery؛ مرجع سابق.

٢٢٤. وتمثل البرنامج الرئيسي لسياسات العمل النشطة، الخاص بالشباب في المملكة المتحدة، في "الصفقة الجديدة المرنة". واعتمد هذا البرنامج في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، وهو مثال لتدخل متكامل يوفر المشورة المهنية والمشورة في البحث عن عمل والتدريب والتوظيف المدعوم والعمل الطوعي للشباب المتروحة أعمارهم بين ١٨ و٢٤ سنة، الذين ظلوا يلتصقون بإعانات البطالة طيلة ستة أشهر مستمرة. واستناداً إلى الدروس المستفادة من تقييمات سابقة، يتبع البرنامج نهجاً شخصياً في التعامل مع الشباب المحرومين ويقوم على شراكات مع مقدمي الخدمات الاجتماعية من القطاعين العام والخاص والقطاع التطوعي.

٢٢٥. وتوجد في أمريكا اللاتينية طائفة من البرامج الشبابية متعددة الخدمات، التي تجمع بين التعليم والتمرس والتدريب في العمل على أساس الطلب. وبوشر في شيلي في بداية التسعينات برنامج "Jóvenes" وأدخلت عليه تعديلات طفيفة قبل تكراره في الأرجنتين وأوروغواي وباراغواي وبنما وبيرو والجمهورية الدومينيكية وفنزويلا وكولومبيا وهايتي. وبرنامج "Jóvenes" في شيلي أنشئ بغرض التصدي للأثار السلبية طويلة الأجل التي خلفها التباطؤ الاقتصادي في العقد الماضي. وصُممت لاحقاً برامج في بلدان أخرى من أمريكا اللاتينية بغرض التصدي للعوائق التي تواجه الشباب ذوي المستوى التعليمي الضعيف والدخل المتدني عند دخول سوق العمل. وبصفة عامة، كان لبرامج أمريكا اللاتينية تأثير إيجابي على العمالة؛ ويتجلى أكبر تأثير في تحسين الانضمام إلى العمالة المنظمة أو إلى العمالة التي تنتج إعانات خلاف الأجر. وتختلف الإعانات فيما بين فئات الشباب؛ ويعتبر الأشخاص الذين لم يبلغوا ٢١ سنة الأكثر تأثراً بالبرنامج الشيلي فيما يتعلق بالإيرادات والعمالة واحتمال الوجود في العمالة المنظمة؛ وسُجّلت تأثيرات إيجابية كبيرة على عمالة النساء وإيراداتهن في برنامج بيرو "projovent" وبرنامج بنما "proCaJoven" وبرنامج كولومبيا "jóvenes en Acción".

#### مساهمة الشركاء الاجتماعيين

٢٢٦. يمكن أن تساعد منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في ربط الشباب بعالم العمل من خلال المشاركة في تصميم وتنفيذ السياسات والبرامج التي تستهدف الشباب. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تضفي مساهمة الشركاء الاجتماعيين اهتماماً على مسائل لا تتضمنها دائماً البرامج الحكومية (مثل الاقتصاد غير المنظم وظروف العمل وإحباط الشباب وعدم نشاطهم والنهوض بالمسؤولية الاجتماعية للشركات).

## النهوض بروح تنظيم المشاريع والعمل للحساب الخاص في صفوف الشباب

٢٢٧. يمكن أن يؤدي النهوض بروح تنظيم المشاريع في صفوف الشباب دوراً مهماً في الحد من بطالة الشباب. وتشجيع الشباب ومساعدتهم على إقامة مشاريع استهلاكية يسمح لهم بدخول سوق العمل من خلال العمل للحساب الخاص. ومن منظور الاقتصاد الكلي، يُضاف ذلك إلى مجموع فرص العمالة التي تستحدث لفائدة الشباب، ليس عن طريق عمل أصحاب المشاريع الشباب لحسابهم الخاص فحسب، وإنما أيضاً بفضل العمالة مدفوعة الأجر، التي ستولدها المشاريع الناجحة لفائدة شباب آخرين. ولهذا السبب يتعين على الحكومات التصدي للمشاكل الخاصة التي تواجه أصحاب المشاريع الشباب المحتملين.

٢٢٨. وفي الوقت ذاته، يعاني الشباب كذلك من حالات استضعاف خاصة عندما يصبحون عاملين للحساب الخاص. وقد تكون لدى بعض أصحاب المشاريع المحتملين، بسبب فقدانهم إلى التجربة والمعارف، آراء غير واقعية بشأن قدراتهم على النجاح في إقامة مشروع فتكون النتيجة أنهم يبدأون حياتهم العملية تحت عبء الديون. ولهذا تتمثل إحدى مسؤوليات برامج النهوض بروح تنظيم المشاريع لدى الشباب في ضمان عدم دفع الشباب الذين تعوزهم الميزات الضرورية للنجاح في الأعمال، إلى إنشاء مشاريعهم الخاصة. وينبغي أن تتيح المشورة المقدمة إلى أصحاب المشاريع المحتملين من الشباب، معلومات واقعية عن حسنات إنشاء مشروع وسيئاته.

٢٢٩. ويشمل النهوض بروح تنظيم المشاريع لدى الشباب، البرامج والتدابير المعتمدة لدعم نشاط الشباب في إقامة المشاريع بالهدف المتمثل في تشجيعهم على إقامة مشروع وتطويره، والقيام في الوقت نفسه، بتحسين قابليتهم العامة للاستخدام.<sup>٨٤</sup>

### الإطار ١٠-٢

#### الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة العمل الدولية بشأن تصورات أصحاب المشاريع الشباب لبيئة الأعمال في إندونيسيا

- في عام ٢٠١٠، أجرت منظمة العمل الدولية أول دراسة استقصائية شاملة بشأن بيئة الأعمال شملت ١٦٠٠ صاحب عمل شاب في إندونيسيا. وفيما يلي الاستنتاجات الرئيسية:
- يدير معظم أصحاب المشاريع الشباب مشروعاً بالغ الصغر يضم أقل من خمسة عمال (٦٥ في المائة) أو يعملون للحساب الخاص (٢٩ في المائة). ومعظمهم يعمل في قطاعي التجارة أو الخدمات اللذين لا يتطلبان قدراً كبيراً من رأس المال والتكنولوجيا. ويتمتع أصحاب المشاريع الشباب بمستوى تعليمي أعلى من متوسط المستوى التعليمي الذي يتمتع به العامل الإندونيسي.
  - تتمثل أبرز الحوافز التي تدفع الشاب لأن يصبح صاحب مشروع في نيل الاستقلالية وتحسين الدخل (٧٢ في المائة). وإذ يمثل غياب خيارات أخرى الحافز الثالث (١١ في المائة) يعني أن أغلبية أصحاب المشاريع الشباب اختاروا ذلك ولم يكونوا مضطرين إليه.
  - يولي أصحاب المشاريع الشباب قيمة عالية إلى مهنتهم. فهم يصنفون مهنة صاحب مشروع كأكثر المهن استهواءً، متبوعة بمسارات مهنية مثل موظف حكومي أو محاضر/ معلم. وهذا بصورة خاصة رأي أصحاب المشاريع لا رأي عموم الناس في إندونيسيا.
  - تنتشر السمة غير المنظمة كثيراً في صفوف أصحاب المشاريع الشباب: ٥٥ في المائة من مجموع الشركات لا تملك حتى ترخيصاً عاماً لمزاولة الأعمال. ويعتبر الملف القانوني أصعب عائق تنظيمي، وتتمثل عوائق أخرى في الضرائب التجارية والتراخيص المحددة.
  - يشعر معظم أصحاب المشاريع الشباب (٦٣ في المائة) بحاجة جامحة إلى المزيد من تنمية المهارات، وبخاصة في مجالات الإدارة المالية والتسويق ومهارات تقنية محددة. وفي الوقت ذاته، تعتبر درجة العلم بخدمات دعم الأعمال واستخدامها ضعيفة جداً. لكن مستخدميها راضون جداً عنها ومستعدون للحصول على الخدمات بمقابل.
  - لا تكشف معظم مؤشرات الدراسات الاستقصائية وجود تمييز ضد صاحبات المشاريع الشباب إلا فيما يتعلق بالحصول على التمويل.
  - يفيد ٧٠ في المائة من أصحاب المشاريع الشباب عن زيادة في تجدد العاملين في السنة الماضية، ويعتزم ٢٣ في المائة منهم توظيف عمال جدد في السنة القادمة.

المصدر: ILO: *Business environment for young entrepreneurs in Indonesia* (Jakarta, 2011)

<sup>٨٤</sup> انظر:

U. Schoof: *Stimulating youth entrepreneurship: Barriers and incentives to enterprise start-ups by young people*, SEED Working Paper No. 76, Series on Youth and Entrepreneurship, (Geneva, ILO, 2006), p. 67.

٢٣٠. وتحاول هذه البرامج تجاوز العقبات التي يواجهها الشباب عند إقامة مشروع وتطويره، والتي عادة ما تتمثل في غياب الرأسمال المادي أو الاجتماعي أو المالي. وتغطي التدخلات المتعلقة بتنظيم المشاريع لدى الشباب سلسلة واسعة من المجالات، تشمل التدريب المقدم إلى الشباب غير الملحقين بالمدرسة إما بواسطة مكاتب التوظيف العامة أو القطاع الخاص، وتعليم تنظيم المشاريع في التعليم الثانوي والعالي، والحملات الرامية إلى تغيير السلوك الاجتماعي والثقافي تجاه روح تنظيم المشاريع لدى الشباب، والحصول على التمويل، والرعاية، وباقي خدمات دعم الأعمال، وتحسين الإطار الإداري والتنظيمي.<sup>٨٥</sup>

٢٣١. ويفيد سجلّ عمالة الشباب، وهو المستودع العالمي الوحيد الذي يوثق نتائج برامج عمالة الشباب، أن روح تنظيم المشاريع لدى الشباب وسيلة مهمة ضمن مختلف أشكال التدخلات المتعلقة بمكافحة بطالة الشباب. وفي عام ٢٠١١، شكل مجموع مبادرات النهوض بروح تنظيم المشاريع ٢٠ في المائة من جميع البرامج، مما يجعله ثاني أهم برنامج بعد التدريب على المهارات. ومثل ذلك زيادة كبيرة مقارنة بعام ٢٠٠٧ عندما بلغت النسبة ١١ في المائة فقط.<sup>٨٦</sup>

٢٣٢. وترخر أفريقيا بأكثر نسبة من البرامج (٣١ في المائة)، تليها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي تبلغ فيها نسبة البرامج ٢٦ في المائة. وتوجد ٢٠ في المائة من البرامج في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي و ١٤ في المائة منها في منطقة جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ.

٢٣٣. وعلاوة على ذلك، يقدم المرصد العالمي لتنظيم المشاريع، الذي أجرى دراسات استقصائية بشأن تنظيم المشاريع في ٥٩ بلداً، معلومات عن أهمية وجاذبية تنظيم المشاريع بالنسبة إلى الشباب.<sup>٨٧</sup> ويفيد بأنه من الممكن عموماً، وبصرف النظر عن مستوى التنمية الوطنية، إيجاد أكبر عدد من أصحاب المشاريع في الفئة العمرية الممتدة من ٢٥ إلى ٣٤ سنة. كما يفيد بأن أكبر نسبة من المشاريع الحديثة في العالم تسجل ضمن هذه الفئة أيضاً.

٢٣٤. وتسجل البلدان النامية أعلى النسب من المشاريع الاستهلاكية والشركات التي لم يتجاوز عمرها ثلاث سنوات. وتنتشر الأنشطة الحديثة لتنظيم المشاريع على نحو خاص في أفريقيا جنوب الصحراء. كما تضم البلدان ذات مستويات التنمية الأضعف أكبر عدد ممن دفعتهم الحاجة إلى أن يصبحوا أصحاب مشاريع، إذ قرروا مزاوله الأعمال لحاجتهم إلى مصدر كسب، لا لبحثهم عن فرصة قد تسمح لهم بتوسيع المشروع وتوظيف آخرين.<sup>٨٨</sup> ومع أنه لا توجد إحصاءات، يمكن الافتراض بأن العديد ممن دفعتهم الحاجة إلى أن يصبحوا أصحاب مشاريع في البلدان النامية يوجدون في القطاع غير المنظم. وبينما يوجد اتفاق عام بشأن فعالية دعم المشاريع القائمة على الفرص، يوجد جدال بشأن النهوض بالشركات التي أنشئت بداعي الضرورة وبشأن تأثيرها على القضاء على الفقر.<sup>٨٩</sup> ونظراً لغياب تقييمات صارمة لآثار برامج النهوض بتنظيم المشاريع لدى الشباب على توليد الدخل وخلق الوظائف ونوعية الوظائف، فإنه لا يمكن الآن اتخاذ موقف قائم على الأدلة بشأن هذه المسألة.

<sup>٨٥</sup> انظر:

U. Schoof, op. cit., p. 23, W. Cunningham, M.L. Sanchez-Puerta, A. Wuermli: (2010) *Active labor market programs for youth: A framework to guide youth employment interventions*, Employment Policy Primer Note No. 16 (Washington, DC, World Bank, 2010); A.R. Hofer and A. Delaney: *Shooting for the moon: Good practices in local youth entrepreneurship support*, OECD LEED Working Paper 2010/11 (Trento, Italy, OECD Publishing, 2010).

<sup>٨٦</sup> سجلّ عمالة الشباب، الذي يمثل قاعدة بيانات تتضمن معلومات بشأن أكثر من ٤٠٠ مشروع لاستحداث عمالة الشباب في أكثر من ٩٠ بلداً. ويكمن هدفه في تحديد نهج فعالة تعزز عمالة الشباب. وسجلّ عمالة الشباب، الذي أنشأه البنك الدولي، هو الآن نشاط مشترك بين وزارة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ألمانيا ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية ومنظمة العمل الدولية والبنك الدولي وشبكة عمالة الشباب. انظر: [www.youth-employment-inventory.org/](http://www.youth-employment-inventory.org/).

<sup>٨٧</sup> انظر:

D.J. Kelley, N. Bosma, J.E. Amoros: *GEM 2010 Global Report* (London, Global Entrepreneurship Monitor, 2010).

<sup>٨٨</sup> المرجع نفسه.

<sup>٨٩</sup> انظر:

W. Maudé: "Promoting entrepreneurship in developing countries: Policy challenges", in *European Journal of Development Research*, 2010, Issue 4, 2010; E. Duflo and A. Banerjee: *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty* (New York, Public Affairs, 2011).

٢٣٥. وتختلف نسبة أصحاب المشاريع النساء مقارنة بأصحاب المشاريع الرجال من بلد إلى آخر، غير أن تمثيل النساء على العموم ضعيف. كما تفيد دراسة البارومتر الأوروبي لعام ٢٠٠٩ ودراسات أخرى، أن الذكور يمثلون غالبية أصحاب المشاريع الناجحين في أوروبا وأمريكا اللاتينية. وفي جمهورية كوريا يساوي عدد أصحاب المشاريع الذكور خمسة أضعاف عدد صاحبات المشاريع الإناث، بينما النساء في غانا أكثر إقامة للمشاريع من الرجال.<sup>٩٠</sup> ويبدو أن استهداف أصحاب المشاريع من النساء من خلال تدابير محددة كما يحدث في غالب الأحيان، نهج مناسب لأن النساء غالباً ما يواجهن عراقيل أكبر من تلك التي يواجهها الرجال عند إنشاء مشروع وتطويره. وعلى سبيل المثال لا يوجد في التشريعات الوطنية في الكاميرون تمييز ظاهر ضد صاحبات المشاريع النساء. غير أن النساء في الواقع لا يصلن إلى امتلاك الأراضي والعقارات إلا بقدر محدود. وباستطاعة أزواجهن الاستحواذ بسهولة على سند الملكية الأسرية، كما أنه يصعب عليهن استيفاء اشتراطات الضمانات للحصول على ائتمان من المصارف.

## ١-٥-٢ آثار البرامج المتعلقة بمشاريع الشباب

٢٣٦. توجد قرائن محدودة بخصوص نوعية أو آثار البرامج المتعلقة بمشاريع الشباب، نظراً إلى أن المشاريع التي خضعت لتقييم دقيق قليلة جداً. وينطبق هذا بصفة خاصة على البلدان النامية.<sup>٩١</sup> وكشف تحليل يستند إلى تقييم لبرامج إقامة المشاريع من سجل عمالة الشباب لعام ٢٠٠٧، أن تدابير تشجيع إقامة المشاريع كانت لها أعلى نسب التأثير الإيجابي على خلق الوظائف من بين جميع البرامج المستعرضة. غير أنه لم يتسن الخروج بأي استنتاج قاطع بسبب قلة البرامج المدروسة. والتوصية الوحيدة التي أمكن صياغتها هي أن اختيار نوع محدد من التدخلات يجب أن يستند إلى المشاكل التي يواجهها الشباب في سوق العمل. ويعرض الجدول ٢-٣ بعض الأرقام المستمدة من تقييمات آثار عدد قليل من التدخلات.

## الجدول ٢-٣: تأثير برامج مشاريع الشباب

البلد والبرنامج	الآثار على العمالة (نسبة مئوية)	الآثار على الإيرادات (نسبة مئوية)	الآثار على توسع المشاريع (نسبة مئوية)	الآثار على الأصول المضافة (نسبة مئوية)
بنغلاديش: تنمية قدرات الفتيات المراهقات في أرياف بنغلاديش (كيشوري أبهيجان)	-	54-28	-	-
بلغاريا: برنامج العمل للحساب الخاص	50 (51.5 للنساء)	< 40%	-	-
كينيا: جوا كالي - قسانم التدرّيب من أجل "العاملين تحت الشمس"	-	-	67	40
بيرو: تدريب الشباب على إقامة المشاريع	25	23.5	-	-
بيرو: مخطط تدريب الشباب أصحاب المشاريع بالغة الصغر (Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas)	17.3	61	زيادة بنسبة ٤٠ في المائة في احتمال استمرار المشروع بعد سنة.	-

المصدر: ILO: Youth Employment Inventory database (July 2011).

٢٣٧. وفي أمريكا اللاتينية بوشرت برامج كثيرة لتشجيع الشباب على إقامة المشاريع، لكن القليل منها فقط خضع للتقييم، مما يجعل من الصعب الخروج باستنتاجات. وكثيراً ما تقدم البرامج الخاصة بأصحاب المشاريع الشباب المحتاجين أنشطة تحفيزية ودورات تدريبية قصيرة، في حين تركز البرامج الخاصة بالمشاريع القائمة على الفرص على الإرشاد والتعليم ومنهجيات إقامة الشبكات. وفي هذه المنطقة، تبدو البرامج الصغيرة التي تنظمها منظمات غير حكومية ومؤسسات خاصة، والتي تمتد على نطاق أصغر وترتكز على مجموعات محددة، أكثر فعالية من المشاريع واسعة النطاق التي تنظمها المؤسسات العامة. وتوفر المبادرات الصغيرة والمركزة

<sup>٩٠</sup> انظر: D.J. Kelley et al: *GEM 2010 Global Report*، مرجع سابق.

<sup>٩١</sup> انظر:

World Bank: *Moving from wish list to action: The importance of evaluating youth interventions* (undated).

طائفة واسعة من الخدمات التي تفضي فيما يبدو إلى نتائج أكثر إيجابية بالنسبة إلى تطوير المنشآت. وتشمل هذه الخدمات المعلومات المتعلقة بفرص الأعمال والإرشاد والتدريب والحصول على الائتمان.

٢٣٨. وبصفة عامة، يبدو أن مهارات إقامة المشاريع تؤدي إلى نتائج أفضل عندما تكتسب في سياق تدريبي شامل. وعلى سبيل المثال، يبين مخطط تدريب الشباب أصحاب المشاريع بالغة الصغر في بيرو، أن حزمة الدروس النظرية وخدمات المشورة والمتابعة والتدريب في العمل والائتمان، ذات فعالية أكبر من توفير التدريب الإداري وحده بالنسبة إلى إقامة المشاريع.

٢٣٩. ومن البرامج الناجحة لإقامة المشاريع وتطويرها برنامج "Bharatiya Yuva Shakti Trust" في الهند. وقدّم البرنامج خدمات الدعم المالي والتجاري والمشورة إلى المنتفعين. وأدى فيه الإرشاد دوراً محورياً. وكشف تقييم لهذا البرنامج أن ١٠ في المائة من أصحاب المشاريع المشاركين فيه باتوا من أصحاب ملايين الروبيات، ووفر ١٥ في المائة منهم وظائف لما يزيد على ٢٠ شخصاً.<sup>٩٢</sup> وتمثل أحد العوامل المساهمة في نجاح البرنامج في شراكته مع القطاعين العام والخاص. وأبرزت مصادر أخرى أيضاً أهمية الشراكة مع القطاع الخاص بالنسبة إلى إقامة المشاريع.<sup>٩٣</sup>

٢٤٠. وتمثل تهيئة بيئة ملائمة لإقامة المشاريع عاملاً بالغ الأهمية في توسع الأعمال. ومن المبادرات الجديرة بالذكر في هذا الصدد سنّ قانون المنشآت في عام ٢٠٠٠ في فيتنام. ويبيّن تقييم لهذه التدابير السياسية أن ٧٢٦٠١ شركة جديدة قد سجّلت منذ اعتماد القانون وإلى غاية أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣. وكانت وتيرة تسجيل المشاريع الجديدة سنوياً أعلى مما كانت عليه قبل عام ٢٠٠٠ بما يعادل ٣,٧٥ أضعاف. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، استحدث ما بين ١,٦ و ٢ مليون وظيفة نتيجة لاعتماد هذا القانون. وتفيد جمعية أصحاب المشاريع الشباب في فيتنام بأن أصحاب المشاريع الشباب أنشأوا ثلاثة أرباع الشركات المنشأة في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٢.<sup>٩٤</sup>

٢٤١. وساعدت بعض البرامج في أفريقيا جنوب الصحراء على تحسين الحالة الاجتماعية للمنتفعين بها. وينطبق هذا على مبادرة " Tap & Reposition Youth- Savings & Micro-Credit for Adolescent Girls" في كينيا. وخضع هذا المشروع لتقييم آثاره وأصبح صافي نتائجه معروفاً أيضاً. فقد حققت الفتيات المشاركات في البرنامج مستويات أعلى من الأصول والمدخرات. كذلك اكتسبت المنتفعات سلوكاً جنسانياً أكثر تحملاً بعد المشاركة في البرنامج. وحقق برنامج مشابه بعنوان "تنمية قدرات المراهقين والنهوض بموارد رزقهم" نتائج مماثلة في أوغندا.<sup>٩٥</sup>

٢٤٢. ولا توجد أدلة عديدة على أنه بإمكان تعليم روح تنظيم المشاريع، الذي تتضمنه المناهج الدراسية للتعليم الثانوي، أن يغير المواقف وينهض بروح تنظيم المشاريع كبديل موثوق به للعمالة مدفوعة الأجر. وتشير دراسة البارومتر الأوروبي الاستقصائية إلى أن أكثر من ثلثي المستجوبين في تركيا والصين والولايات المتحدة أفادوا بأن تعليمهم المدرسي ولد لديهم سلوك روح تنظيم المشاريع. وكشفت الدراسة الاستقصائية نفسها التي أجريت في عام ٢٠٠٧ أن المستجوبين في بعض البلدان الأوروبية مثل البرتغال والنرويج شعروا بأن التعليم المدرسي هياهم، بنسب أعلى من تلك المسجلة في الولايات المتحدة، لأن يصبحوا أصحاب مشاريع. وكان مسار الاتجاه معكوساً في نتائج الدراسة الاستقصائية لعام ٢٠٠٩، حيث مثل المستجوبون من الولايات المتحدة أعلى نسبة مئوية. وعلى العموم، سجّل أعلى تأثير للتعليم المدرسي على تطوير روح تنظيم المشاريع في الولايات المتحدة والصين.

<sup>٩٢</sup> انظر: ILO: Youth Employment Inventory database

<sup>٩٣</sup> انظر:

Making Cents International: *State of the field in youth enterprise, employment and livelihoods development: A guide for programming, policy-making, and partnership building*, Global Youth Enterprise and Livelihoods Development Conference, Washington, DC, 2010

<sup>٩٤</sup> انظر: ILO: Youth Employment Inventory database

<sup>٩٥</sup> المرجع نفسه.



## الإطار ١١-٢

### العبر المستخلصة من برامج مشاريع الشباب الناجحة

من المعقول استهداف فئات محددة تعاني من عوائق محددة في السوق مثل النساء. وتوفير حزم تتضمن سلسلة واسعة من الخدمات قد يكون أكثر نجاعة من الاكتفاء بتوفير التدريب على الإدارة أو الدعم المالي. وفي غياب الأدلة الدامغة يجب توخي المزيد من الدقة في تقييمات التأثير القائمة على نهج مجموعة المراقبة. وبمثل إدراج روح تنظيم المشاريع في المناهج الدراسية المعتمدة في التعليم الثانوي والعالي طريقة فعالة لتغيير السلوك نحو روح تنظيم المشاريع. المصدر: مكتب العمل الدولي، إدارة خلق الوظائف وتنمية المنشآت.

## ٦-٢ النهوض بعمالة الشباب عن طريق التعاونيات

٢٤٣. تفيد التقديرات أن التعاونيات توفر ١٠٠ مليون وظيفة عبر العالم.<sup>٩٦</sup> ورغم أنه من الصعب تحديد نسبة الشباب في هذا المجموع بدقة، فإن التعاونيات تمثل بوضوح مصدراً مهماً لاستحداث العمالة. وتزود التعاونيات الشباب بفرص إقامة مشاريعهم الخاصة والعمل للحساب الخاص. وتشمل مزايا التعاونيات متطلبات رأس المال القليلة والمسؤولية المحدودة والجمع بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

٢٤٤. ونموذج مشاريع التعاونيات يناسب المناطق الحضرية والريفية وجميع مستويات المهارات، بما فيها مهارات المتخرجين حديثاً الذين تضيق أفاقهم في إيجاد وظيفة. وعلى سبيل المثال، يشكل المتخرجون في المغرب تعاونيات للمتخرجين الشباب. وسجلت هذه التعاونيات، الموجودة في جميع قطاعات النشاط، زيادة بنسبة ٣٨ في المائة منذ عام ٢٠٠٥، ومثلت في عام ٢٠١٠ نسبة ٣,٥ في المائة من الحركة الوطنية للتعاونيات.<sup>٩٧</sup> وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، توجد مؤشرات مماثلة على تزايد تشكيل تعاونيات المهنيين الشباب في المهن الحرة (المهندسون والمصممون ومقدمو خدمات تكنولوجيا المعلومات والمحاسبون، الخ)، وعلى اتخاذها في بعض الأحيان شكل تعاونيات لأصحاب المشاريع، بينما تجتمع المشاريع الصغيرة والمتوسطة لتشكيل تعاونية من أجل تقاسم الخدمات. كما تميل المشاريع بالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة في أفريقيا إلى التسجيل كتعاونيات لأصحاب المشاريع.<sup>٩٨</sup> وعلاوة على ذلك، أشارت الدراسات إلى أن المنشآت التعاونية أكثر مقاومة واستدامة من باقي المشاريع الاستهلاكية. وكشفت دراسة أجرتها حكومة كيبك أن مشاريع التعاونيات غالباً ما تدوم فترة أطول مقارنة بباقي المشاريع. ويستمر وجود أكثر من ست تعاونيات من أصل عشر تعاونيات فترة تتجاوز خمس سنوات، مقابل أقل من أربعة مشاريع من أصل عشرة مشاريع في القطاع الخاص في كيبك وكندا على العموم.

٢٤٥. وتشكل التعاونيات المالية<sup>٩٩</sup> ثاني أكبر شبكة مصرفية في العالم وتوجد ٤٥ في المائة من فروعها في المناطق الريفية،<sup>١٠٠</sup> وأثبتت هذه التعاونيات على مر التاريخ أن قوتها على المقاومة تكون عالية نسبياً في

<sup>٩٦</sup> انظر:

International Cooperative Alliance and United Nations Department for Policy Coordination: *The international cooperative movement and world summit for social development: The basis for an effective partnership*, Background Information Note No. 1 (undated).

<sup>٩٧</sup> انظر:

H. Zouhir: "Les coopératives des jeunes diplômés: Une expérience d'auto-emploi qui s'affirme", in *Revue Marocaine des Coopératives*, No. 1, 2011.

<sup>٩٨</sup> انظر:

N. Göter von Ravensburg: *Enterprise future lies in cooperation: Entrepreneur cooperatives in Africa*, CoopAFRICA Working Paper No. 2 (Geneva, ILO, 2009).

<sup>٩٩</sup> على سبيل المثال، تعاونيات الادخار والائتمان واتحادات الائتمان والمصارف التعاونية.

<sup>١٠٠</sup> انظر:

The Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank: *Financial Access 2010: The state of financial inclusion through the crisis* (Washington, DC, 2010), p. 13.

فترات الأزمات الاقتصادية والمالية<sup>١١</sup> وما فتئت التعاونيات المالية تقدم خدمات محددة لتمكين الشباب وأصحاب المشاريع الشباب من إقامة مشاريعهم وتعاونياتهم والحفاظ عليها وتطويرها. وفي أفريقيا، وضعت بعض تعاونيات الادخار والائتمان خطوط ائتمانية خاصة لفائدة أصحاب العمل الشباب.

٢٤٦. وتشارك التعاونيات في مخططات توظيف الشباب وتدعم تعليم الشباب روح تنظيم المشاريع التعاونية وتدريبهم عليها، بما في ذلك عن طريق برامج التلمذة الصناعية. وتشمل بعض البرامج الجديدة بالذكر أكاديمية التلمذة الصناعية في مجال التعاونيات، وهي مبادرة أطلقتها الحركة التعاونية في المملكة المتحدة. ويزود هذا البرنامج الشباب بما يعادل ٢٠٠٠ مهارة وكفافية وأهلية قابلة للنقل. وفي أنتاريو في كندا، كشفت دراسة استقصائية أجرتها رابطة تعاونيات أنتاريو أن حوالي ٦٠ في المائة ممن استفادوا من التمرس وجدوا عملاً كامل الوقت أو عملاً بعقد في التعاونيات بعد إتمام تمرس مدته ٢٦ أسبوعاً. وفي إيطاليا، أفضى برنامج جديد يوظف الشباب في تعاونيات ومنشآت اجتماعية أخرى، كجزء من واجبهم في الخدمة المهنية، إلى إيجاد ١٠ في المائة من المشاركين عملاً في التعاونية.

٢٤٧. وتتجلى إمكانيات التعاونيات في استحداث الوظائف والحفاظ عليها في البرامج التي تزود الشباب بمعارف حول التعاونيات في المناهج الدراسية الوطنية، تمشياً مع توصية النهوض بالتعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣)، والمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة الرامية إلى إتاحة بيئة داعمة لإنشاء التعاونيات.

٢٤٨. وتتيح التعاونيات تدخلات عديدة فيما يتعلق بعمالة الشباب؛ لكن تقييمات البرامج لم تكتمل والأدلة المتعلقة بالتأثير محدودة.

## ٧-٢ برامج الاستثمار العام والعمالة

٢٤٩. يزيد زخم برامج الاستثمار العام والعمالة عند التصدي لأزمة الوظائف والفقر، وبخاصة في المجتمعات المحرومة التي تنتشر فيها السمة غير المنظمة على نطاق واسع. وغالباً ما ترتبط هذه البرامج بتطوير البنية الأساسية ويمكنها أن تستهدف الفئات المحرومة على نحو ناجح. وبهيمن الشباب على هذه البرامج التي تنتشر فيها على صعيد العالم الأهداف المحددة المتمثلة في ٥٠ إلى ٦٠ في المائة. ويمكن أن تأخذ هذه البرامج شكل الأشغال العامة أو مخططات ضمان العمالة، أو بعض الأشكال الأخرى التي تضم شراكات بين القطاعين العام والخاص. وتستمد هذه البرامج أهميتها من ضعف القدرات الإدارية والتدبيرية والمالية المحدودة التي تتاح في البلدان النامية، ولاسيما في أقل البلدان نمواً، من أجل نشر التدخلات الموجهة نحو سياسات سوق العمل النشطة التي استعرضت في الفقرات السابقة. وأثبتت هذه البرامج أيضاً قدرتها على التصدي للأزمة ودورها في معاكسة الدورة الاقتصادية في البلدان التي لجأت إليها، بما فيها بعض البلدان التي تطبق الميثاق العالمي لفرص العمل (مثلاً، إندونيسيا وجنوب أفريقيا) (انظر الإطار ٢-١٣).

٢٥٠. وفي البلدان النامية، يخصص جزء كبير من موارد الحكومات إضافة إلى موارد خارجية لتطوير البنية الأساسية. ومن المهم في هذا السياق تخصيص ما يكفي من الموارد لمشاريع البنية الأساسية المحلية منخفضة التكلفة التي تضاعف العمالة بقدر كبير وتلبي احتياجات الفقراء مثل مشاريع الري صغيرة النطاق ومشاريع إدارة المياه وموارد الأراضي في المناطق الريفية. وعندما تستخدم في هذه المخططات أساليب قائمة على العمل والموارد المحلية، يمكن أن يفضي توليد العمالة المباشر وغير المباشر والعمالة الناتجة عن زيادة الاستهلاك المحلي إلى زيادة كبيرة في فرص العمل وتأثيرات مضاعفة في الاقتصاد. وثبت أن الاستثمارات العامة وسيلة فعالة لاستحداث الوظائف وفرص الأعمال من خلال نهج الاستثمار كثيفة العمالة<sup>١٢</sup>.

٢٥١. ولا يستفيد من برامج العمالة العامة العمال غير الماهرين فقط بل أيضاً أعداد كبيرة من العمال الماهرين وشبه الماهرين والتقنيين والعمال المجتمعيين في موقع المشروع وكذلك أصحاب المشاريع والمهندسون وخبراء الاقتصاديات الاجتماعية وأخصائيو تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وموظفو القطاع المالي على مستوى الإدارة. وبعبارة أخرى، تتيح هذه البرامج فرص عمل لجميع الشباب على اختلاف كفاءاتهم. وكثيراً ما تدرج برامج التدريب في برامج العمالة العامة كما هو الحال في مالي (انظر الإطار ٢-١٢) وترتقي بمهارات المشاركين. ويتيح الاطلاع على تنفيذ المشاريع وإدارتها للشباب تجربة عملية فريدة ذات أهمية كبيرة لتطورهم

<sup>١١</sup> انظر: ILO: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis* (Geneva, 2009).

<sup>١٢</sup> انظر:

ILO: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience* (Geneva, 2010), p. 78.

المهني. ويمكن لهذه المشاريع كثيفة العمالة أن تولد فرص عمل ودخل للفقراء إذا ما وجهت توجيهاً صائباً نحو فئات خاصة (بواسطة استهداف فئات أو مناطق معينة). وعندما تنفذ عن طريق مخطط عام لضمان العمالة، يمكن أن تكون وسيلة فعالة لتوفير مكون العمالة في أرضية الحماية الاجتماعية (نوقشت هذه المسألة في الفرع ١٠٣، ٩-٢).

#### الإطار ١٢-٢

##### برامج الاستثمار كثيفة العمالة لفائدة الشباب في مالي

في مالي، يعمل ٧٣ في المائة من السكان النشطين اقتصادياً في الاقتصاد غير المنظم وتلث العمال من الشباب (تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٣٩ سنة). ومعدل بطالة الشباب أعلى بصورة ملحوظة من المتوسط العام (١٢ في المائة في البلد بكامله و ٣٢ في المائة في باماكو).

وتقوم وكالة النهوض بعمالة الشباب بتنفيذ برنامج وطني يشمل مشروعاً متعلقاً بإدماج الشباب في سوق العمل بواسطة نهج كثيفة العمالة. وفُرضت ضريبة عمالة بنسبة ٢ في المائة في جدول الرواتب من أجل تمويل الصندوق الوطني لعمالة الشباب.

وأدى تنفيذ هذا البرنامج إلى خلق ٧٠٥١٧ يوم عمل منذ عام ٢٠٠٦ وساهم مؤخراً في إدماج قرابة ٧٠٠ عامل شاب في سوق العمل عن طريق تطوير الري وتسويق المنتجات الزراعية واستصلاح الطرقات الريفية وصيانتها واستخراج الحجارة من المقالع لاستخدامها في تعبيد الطرقات. وتقنيات التعبيد واستخدام المواد المحلية مدرجة في برامج التدريب المهني وفي جميع مخيمات الشباب في البلاد. وعمّت تقنيات التنفيذ القائم على العمل في ميدان البناء تعميماً تدريجياً على برامج استثمار أخرى مثل برنامج دعم القطاع الزراعي والمشروع الوطني لبناء الطرقات.

وعملت منظمة العمل الدولية في إطار شراكة مع وكالة النهوض بعمالة الشباب بهدف: القيام بدراسات نموذجية تتعلق بالتقنيات كثيفة العمالة؛ تعزيز قدرة المجتمعات المحلية والإدارة المحلية على تحمل مسؤولية الاستثمارات الممولة من الميزانيات الوطنية والمحلية؛ إبرام اتفاق إطاري وطني يشجع الحوار بين الشركاء الوطنيين المسؤولين عن تلك الاستثمارات على مستوى لامركزي، لاسيما ممثلو الحكومة والعمال وأصحاب العمل والإدارات الإقليمية ونواب البرلمان. وتمول هذا البرنامج في مرحلته الأولى كل من حكومة مالي ودوقية لكسمبرغ الكبرى. وتتولى تنفيذه وكالة النهوض بعمالة الشباب بمساعدة تقنية من منظمة العمل الدولية وبالتعاون مع عدة شركاء آخرين كالمدرسة التقنية للهندسة والهندسة المعمارية والتخطيط الحضاري وبرنامج دعم القطاع الزراعي ومكتب النيجر لصيانة نظم الري.

المصدر:

ILO: Project "Mali : Insertion des jeunes dans la vie professionnelle à travers les investissements à haute intensité de main d'œuvre en milieu rural et en milieu urbain (PEJIMO)".

٢٥٢. وبرامج العمالة العامة مناسبة للتعامل مع تبعات تغير المناخ؛ ويرجح أن تنمو الاستثمارات في البنية الأساسية استجابة إلى تغير المناخ. وفي بلدان نامية كثيرة، سيتسبب تغير المناخ في تعرض الفقراء والمحرومين للمزيد من مخاطر الفيضانات ونوبات الجفاف التي ستقلص المحاصيل وتؤثر سلباً على موارد رزقهم. ويمكن أن يؤدي تطوير البنية الأساسية المحلية والأشغال العامة دوراً رئيسياً في التصدي لتأثيرات تغير المناخ السلبية على فقراء الأرياف والقيام في الآن ذاته بتعزيز فرص العمل والدخل.<sup>١٠٤</sup>

٢٥٣. وكمثال جيد لبرنامج عمالة عامة قائم على تطوير البنية الأساسية، يُذكر قانون مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية في الهند، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٦ وينتفع منه حالياً قرابة ٥٥ مليون شخص. وهو يوفر ضماناً قانونياً يتمثل في ١٠٠ يوم عمل في كل سنة مالية للكبار من أفراد أي أسرة معيشية ريفية إن كانوا مستعدين لمزاولة عمل يدوي غير ماهر في مجال الأشغال العامة بالأجر الأدنى القانوني. ومن الأمثلة الجيدة الأخرى برنامج الأشغال العامة الموسع في جنوب أفريقيا، الذي يتوخى توفير ٤,٥ ملايين فرصة عمل على مدى السنوات الخمس المقبلة.

٢٥٤. وإلى جانب الأشغال العامة لتطوير البنية الأساسية يوجد أيضاً مجال واسع لتنظيم برامج عمالة توفر الخدمات الاجتماعية. وفي بلدان كثيرة توجد حاجة كبيرة غير مستوفاة إلى الخدمات الاجتماعية في مجالات مثل

<sup>١٠٣</sup> انظر:

M. Liew Kie-Song, K. Philip, M. Tsukamoto, M. Van Imschoot: *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes*, Employment Sector Working Paper No. 69 (Geneva, ILO, 2010).

<sup>١٠٤</sup> انظر:

M. Harsdorff, M. Liew-Kie-Song and M. Tsukamoto: *Towards an ILO approach to climate change adaptation*, Employment Sector Working Paper No. 104 (Geneva, ILO, 2011).

الرعاية الصحية والتعليم ورعاية المسنين وترفيه الشباب. وتتفاقم الثغرات القائمة بسبب التخفيضات على الإنفاق الاجتماعي في بلدان كثيرة. وفي عديد من السياقات، يخضع تقديم الخدمات الاجتماعية لضغوط أدت إلى استكمال الطرف الأكثر مهارة من الطيف بالعمل الثانوي. وعلى سبيل المثال، تواجه مناطق كثيرة من العالم أزمة الإيدز، مما زاد الحاجة إلى توسيع نطاق خدمات الرعاية المنزلية ورعاية اليتامى والأطفال المستضعفين.

٢٥٥. غير أن سجل برامج العمالة العامة في هذا المجال ليس بعثيد. ولا توجد سوى أمثلة قليلة لبرامج عمالة عامة ذات تركيز مدروس على القطاع الاجتماعي. وفي جنوب أفريقيا، أدرج مكون يتعلق بالقطاع الاجتماعي في برنامج الأشغال العامة الموسع، ويركز على مجالين هما: (١) الرعاية المنزلية/ المجتمعية للمصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز أو بداء السل؛ (٢) النهوض مبكراً بالأطفال الصغار لا سيما عن طريق الحضانات. وفي حين كانت النتائج مختلطة، تقدم خدمات اجتماعية كثيرة بواسطة برنامج الأشغال المجتمعية. وهذا قطاع واعد يتسم باعتماده الكبير على اليد العاملة وملاءمته لمشاركة الشباب أكثر من الأشغال العامة التقليدية.

### الإطار ٢-١٣

#### برامج الأشغال العامة الموسعة في جنوب أفريقيا

تشهد جنوب أفريقيا، التي تضم ٥٠ في المائة من الشباب العاطلين عن العمل، تقشي البطالة - إلى جانب ارتفاع مستويات الفقر والمهارات غير الكافية. وفي عام ٢٠٠٤، اعتمدت جنوب أفريقيا برنامج الأشغال العامة الموسع كثيف العمالة (البرنامج الموسع) من أجل توفير إغاثة الدخل عن طريق العمل المؤقت والمساهمة في بلوغ الهدف الوطني المتمثل في التخفيف من حدة الفقر.

والبرنامج الموسع هو برنامج وطني يستخدم الاستثمارات العامة بصورة منهجية، ولاسيما الاستثمارات على صعيد البلديات، من أجل استحداث فرص العمل وتطوير المهارات القابلة للتسويق وتوفير قدرات إقامة المشاريع بالنسبة إلى شرائح المجتمع المهمشة المستهدفة. ومسار النمو الجديد الذي اعتمده الحكومة (في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠) يعطي الأولوية لاستحداث فرص العمل؛ ويهدف إلى تقليص البطالة بنسبة ١٠ نقاط مئوية بحلول عام ٢٠٢٠. وحدد تطوير البنية الأساسية كواحد من المجالات الستة ذات الأولوية فيما يتعلق باستحداث فرص العمل. ويؤدي البرنامج الموسع دوراً مهماً في الربط بين تطوير البنية الأساسية واستحداث فرص العمل، ويساهم بنشاط في النمو الاقتصادي الشامل والتنمية المستدامة. وأنشأت الحكومة برنامج الأشغال المجتمعية في عام ٢٠٠٧ كشبكة لتأمين العمالة من أجل تكملة استراتيجيات كسب الرزق القائمة عن طريق الوصول إلى حد أدنى من فرص العمل العادية والمتوقعة في القطاعات الاجتماعية.

وأنشأ البرنامج أكثر من ١,٦ مليون فرصة عمل ما بين عام ٢٠٠٥ وعام ٢٠٠٩، وهو ما يمثل زيادة بنسبة ٦٠ في المائة مقارنة بهدفه المتمثل في ١ مليون فرصة عمل. وخلال هذه الفترة، استهدف حوالي ٢٥٠ صاحب مشروع و١٥٠٠٠ مدير وتقني وحرفي لإجراء تدريب. وفي الفترة ٢٠١٠-٢٠١١، أنشأ البرنامج الموسع حوالي ٢٠٠٠٠٠ وظيفة بدوام كامل، بلغ نصيب الشباب منها نسبة ٥٠ في المائة، فيما بلغت مشاركة النساء فيها نسبة ٦٠ في المائة. وتتأكد السمة الاجتماعية من خلال اشتراط استهداف الأشخاص ذوي الإعاقة (٢ في المائة). ويهدف البرنامج إلى بلوغ ٤,٥ ملايين فرصة عمل في مرحلته الثانية، أي ما يعادل استحداث مليوني وظيفة بدوام كامل خلال فترة خمس سنوات، بما في ذلك زهاء ١ مليون فرصة عمل للشباب. وأنشأ برنامج الأشغال المجتمعية بحلول نيسان/ أبريل ٢٠١١ ما يقارب ١٠٠٠٠٠ فرصة عمل في المقاطعات التسعة كافة. وسيرفع البرنامج من عدد المناصب إلى ١ مليون منصب في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤.

وتتلقى الحكومة الدعم التقني من منظمة العمل الدولية لتصميم وتنفيذ البرنامج الموسع على الصعيد الوطني وعلى صعيد المقاطعات. ويركز الدعم التقني المقدم من منظمة العمل الدولية على زيادة كثافة اليد العاملة في تنفيذ وصيانة المشاريع الحكومية.

المصدر:

L. Gamoo and B. Johannessen: *Study on enhancing the labour intensity in the Expanded Public Works Programme road infrastructure projects*, (South Africa, ILO, 2011).

## معايير العمل الدولية وعمالة الشباب

٢٥٦. تؤدي معايير العمل الدولية دوراً مهماً في حماية حقوق العمال الشباب وتحسين فرصهم في سوق العمل. ويندرج قرار عام ٢٠٠٥ بشأن عمالة الشباب بمجموع معايير العمل الدولية ذات الصلة بعمالة الشباب.<sup>١٠٥</sup>

٢٥٧. وتدعو الاتفاقيات والتوصيات المتعلقة بتعزيز العمالة، الدول الأعضاء إلى بلوغ عمالة كاملة ومنتجة ومختارة بحرية، بوصف ذلك مسألة حيوية لتحسين آفاق العمال الشباب. وهناك أربع اتفاقيات وتوصيتان تُعرف عموماً بصكوك منظمة العمل الدولية بشأن العمالة، وهي كالتالي:

- اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)؛
- اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢)؛
- اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨)؛
- اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)؛
- توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)؛
- توصية تعزيز التعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣).

٢٥٨. وفي عام ٢٠٠٩، أجرت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (لجنة الخبراء) دراسة استقصائية عامة بشأن صكوك العمالة الستة. وناقشت لجنة تطبيق المعايير التابعة لمؤتمر العمل الدولي الدراسة الاستقصائية العامة في حزيران/يونيه ٢٠١٠.<sup>١٠٦</sup>

٢٥٩. وكما ورد في الدراسة الاستقصائية العامة، تطلب صكوك العمالة في مجموعها من الدول الأعضاء اتخاذ ثلاث خطوات أساسية لبلوغ عمالة كاملة ومنتجة ومختارة بحرية وللحفاظ عليها. وهي تهدف إلى الالتزام سياسياً ببلوغ عمالة منتجة وبناء، أو بالسعي إلى بناء، المؤسسات اللازمة لكفالة تحقيق هذا الهدف، وبذل قصارى الجهود لبلوغه. والالتزام السياسي ضروري لأسباب بديهية لكنه غير كاف. إذ يجب أن يتبعه بناء المؤسسات اللازمة مثل نظام إدارات التوظيف كما تنص على ذلك الاتفاقيتان رقم ٨٨ ورقم ١٨١؛ ونظام التعليم والتدريب كما تنص على ذلك الاتفاقية رقم ١٤٢؛ والنهوض باستحداث العمالة من خلال المنشآت والتعاونيات الصغيرة والمتوسطة، كما تنص على ذلك التوصيتان رقم ١٨١ ورقم ١٩٣. وبالتالي يجب دعم ذلك بأقصى الجهود الممكنة من أجل تخصيص الموارد الكافية وتصميم وتنفيذ سياسات وبرامج متسقة وفعالة لبلوغ هدف العمالة الكاملة.

٢٦٠. وهكذا، تقدم صكوك العمالة إرشادات إلى الدول الأعضاء بشأن المبادئ الأساسية لسياسة العمالة، وكذلك آلية تتمثل في لجنة الخبراء، لرصد الأداء وتزويد الدول الأعضاء بالمعلومات. علاوة على ذلك، تتيح التقارير المقدمة من الدول الأعضاء إلى لجنة الخبراء، إلى جانب إسهامات الشركاء الاجتماعيين وتعليقات اللجنة نفسها، مصدراً ثميناً للمعلومات بشأن سياسات العمالة في العالم. ويمكن أن يستخدم ذلك كأساس لتبادل المعلومات وللحوار السياسي فيما بين الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بشأن مسائل العمالة.

٢٦١. وتنقسم أهمية هذه المعايير بالنسبة إلى عمالة الشباب إلى أجزاء عديدة: أولاً، ينطوي بلوغ العمالة الكاملة، كما تنص على ذلك الاتفاقية رقم ١٢٢، على أهمية قصوى لحل مشكلة عمالة الشباب. وثانياً، تقر صكوك العمالة بالمشاكل الخاصة التي تواجه الشباب وبالحاجة إلى وضع سياسات لمعالجتها. وثالثاً، تنطوي الصكوك المتعلقة بتنمية الموارد البشرية وخدمات التوظيف على أهمية خاصة بالنسبة إلى الشباب نظراً إلى أن الوصول إلى فرص اكتساب المهارات القابلة للاستخدام وإلى خدمات التوظيف، يساعد على ضمان الدخل الناجح إلى سوق العمل. وسجلت لجنة الخبراء في ملاحظاتها الختامية<sup>١٠٧</sup> تزايداً في بطالة خريجي الجامعات الشباب، الذين لم يستطيعوا إيجاد وظائف تناسب مستويات مهاراتهم. ومثل ذلك مشكلة بالنسبة إلى اقتصادات

<sup>١٠٥</sup> انظر: "ملحق - معايير العمل الدولية ذات الصلة بالعمل والشباب" في القرارات التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٣، جنيف، ٢٠٠٥، الصفحتان ١٢ و١٣.

<sup>١٠٦</sup> مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك العمالة في ضوء إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عمالة عادلة، التقرير الثالث (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

<sup>١٠٧</sup> المرجع نفسه، الفقرة ٨٠٠.

السوق المتقدمة وأيضاً بالنسبة إلى البلدان النامية. ولا يقتصر الأمر على نقص استخدام مهارات العمال الشباب فقط، بل قد يضر هذا النمط المتمثل في الوظائف العارضة، بتقدم مسارهم على مدى الحياة.

٢٦٢. ولا تتيح معايير العمل الدولية إطاراً لإعلان الالتزام الوطني وتحديد الأهداف السياسية الرئيسية فحسب، وإنما تساعد أيضاً في حماية الحقوق في سياق سياسات سوق العمل النشطة<sup>١٠٨</sup> وإلى جانب ذلك، تؤدي آليات الإشراف والمساعدة التقنية التي تتيحها منظمة العمل الدولية دوراً كبيراً في مواصلة تشجيع الدول الأعضاء على اتخاذ الإجراءات اللازمة وكفالة تماشي هذه الإجراءات مع مبادئ منظمة العمل الدولية والحقوق في العمل.

٢٦٣. وكما أشير إلى ذلك في مقدمة التقرير، ركز عمل منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالشباب على وضع معايير بشأن حماية العمال الشباب. ومنذ ذلك الوقت زاد عدد الاتفاقيات المتعلقة بهذه المسألة ليشمل الحد الأدنى لسن الاستخدام في العمالة الصناعية والعمالة غير الصناعية والعمل تحت سطح الأرض والعمل الليلي وظروف استخدام العمال الشباب والقضاء على عمل الأطفال<sup>١٠٩</sup>. وتذكر من بين هذه المعايير الاتفاقيتان المتعلقتان بعمل الأطفال (اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨) واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢)، اللتان تؤديان دوراً وقائياً مهماً في ضمان حياة كريمة للشباب. إذ يحول القضاء على عمل الأطفال دون إلحاق ضرر غير قابل للإصلاح بفرص توظيف الشباب قبل أن يبلغوا الحد الأدنى لسن العمل.

٢٦٤. ويتعرض العمال الشباب الذين جاوزوا الحد الأدنى للسن لكنهم لم يبلغوا الثامنة عشرة بقدر أكبر للإصابة في حوادث أماكن العمل كما يتأثرون بقدر أكبر بالتأثيرات السلبية للضجيج والحرارة والمواد السامة والإشعاع. وعلى غرار العمال دون الحد الأدنى للسن يتعرض هؤلاء لخطر التأثير بصفة دائمة بالأضرار الصحية والنفسية الاجتماعية الناجمة عن العمل الخطر. أضف إلى ذلك ضياع فرص الاستعادة من مواصلة التعليم والتدريب واستهلال حياتهم المهنية بعمل لائق، مما يضعف إلى حد كبير فرصهم في سوق العمل مستقبلاً. وتفيد التقديرات بأن ١٧ في المائة من الشباب المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ١٧ سنة، الذين كانوا يعملون في عام ٢٠٠٨، كانوا في الواقع مستخدمين في عمل خطر. علاوة على ذلك، تجدر الإشارة إلى أن عدد الأطفال من هذه الفئة العمرية، الذين كانوا مستخدمين في عمل خطر، زاد بنسبة ٢٠ في المائة في الفترة ما بين عام ٢٠٠٤ وعام ٢٠٠٨. لذلك، فمن المهم أن تولي معايير العمل وسياسات عمالة الشباب اهتماماً أكبر لمحنة هذه الفئة. وينبغي القيام بذلك بالتنسيق مع برامج عمل الأطفال بما أن هذه المشاكل متداخلة بوضوح وتقتضي حلولاً متمائلة وتكميلية.

٢٦٥. وإلى جانب معايير العمل الدولية الخاصة بالعمال الشباب، لقاتل أن يقول إن مجموعة معايير العمل الدولية برمتها مفيدة لتحسين رفاه جميع العمال بصرف النظر عن أعمارهم. وينطبق هذا بصفة خاصة على المعايير المتصلة بالحقوق الأساسية في العمل، لاسيما الاتفاقيتان الأساسيتان رقم ٨٧ ورقم ٩٨ بشأن الحرية النقابية وحق التنظيم والمفاوضة الجماعية. ومن بين مجموعة المعايير الكاملة، ينطبق البعض بصورة خاصة على العمال الشباب لأن أحكامها تتناول مشاكل يتعرضون لها بصورة خاصة. وعلى سبيل المثال، توفر اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة، ١٩٥٨ (رقم ١١١) تدابير حماية من التمييز على أساس السن في الحصول على التدريب وخدمات التوظيف والعمل. كذلك تساعد اتفاقية تحديد المستويات الدنيا للأجور، ١٩٧٠ (رقم ١٣١) على ضمان تقاضي العمال الشباب أجراً منصفاً حتى وإن كان أدنى من أجر البالغين عندما يكون ذلك مبرراً بظروف خاصة مثل تكفل صاحب العمل بتوفير التدريب. علاوة على ذلك، تنطبق توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨) بصورة خاصة على الشباب.

## ٩-٢ الحماية الاجتماعية للعمال الشباب

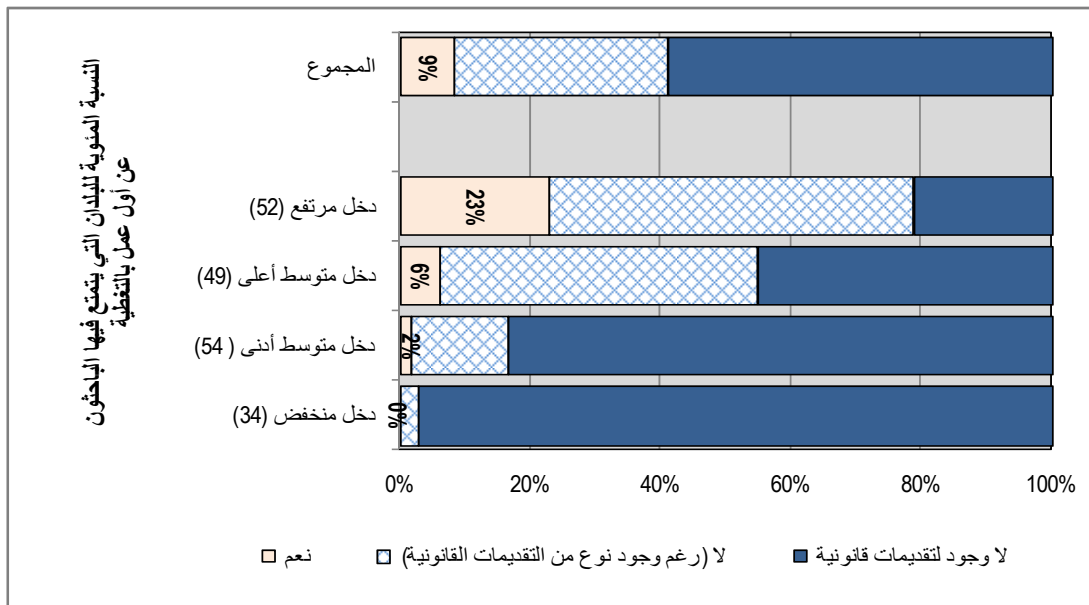
٢٦٦. يواجه العمال الشباب صعوبات خاصة في الحصول على الحماية الاجتماعية. ويكمن أحد المشاكل الأساسية في أن الباحثين عن أول عمل ومعظمهم من الشباب، يفتقرون في معظم البلدان إلى دعم كاف للدخل أثناء فترة البحث عن العمل. وكما تقدم ذكره، غالباً ما يكون البحث عن أول وظيفة عملية بطيئة وشاقة.

<sup>١٠٨</sup> انظر مثلاً قرار المحكمة العليا الفرنسية بشأن "عقد الوظيفة الأولى".

<sup>١٠٩</sup> قبل عام ١٩٧٣ اكتفت صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالحد الأدنى لسن الاستخدام أو العمل بمعالجة قطاعات محددة. لكن اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨)، تنطبق على جميع القطاعات (مع بعض المرونة).

٢٦٧. وعادة ما لا يتمتع الباحثون عن أول عمل بتغطية مخططات إعانات البطالة، لكنهم قد يكونون مؤهلين لإعانات البطالة غير القائمة على الاشتراكات مثل إعانات مساعدة العاطلين. وعلى النحو المبين في الشكل ٢-٥، يوجد في أقلية من البلدان شكل من أشكال التغطية القانونية بإعانات البطالة للباحثين عن أول عمل (١٦ بلداً من أصل البلدان التي تطبق مخططاً قانونياً لإعانات البطالة، وعددها ٧٨ بلداً). وفي عدد من البلدان، يحق للباحثين عن أول عمل تلقي إعانات مساعدة العاطلين إن لم يكونوا مؤهلين لإعانات التأمين (كما هو الحال مثلاً في البحرين وتركمانستان وفنلندا ولكسمبرغ). وفي بلدان أخرى، تقدم إعانات البطالة غير القائمة على الاشتراكات بواسطة برنامج شامل لمساعدات الضمان الاجتماعي (أستراليا ونيوزلندا). وعادة ما يتعين على الباحثين عن عمل أن يسجلوا في مكتب خاص بالبطالة وأن يكونوا قادرين على العمل ومستعدين له كي يحق لهم الحصول على إعانات. وفي بعض البلدان (مثل فنلندا في حالة الباحثين عن عمل دون سن ٢٤ سنة)، يتعين على الباحثين عن أول عمل أيضاً أن يكونوا قد أكملوا برنامج تدريب مهني قبل أن يحق لهم الحصول على إعانات البطالة. وفي بلدان أخرى كإستونيا، يحق للباحثين عن أول عمل الحصول على الإعانات بعد إكمال فترات تعتبر معادلة للعمل طيلة الأشهر الاثني عشر السابقة؛ ويمكن أن يشمل ذلك التفرغ للتعليم أو الخدمة العسكرية أو تربية طفل دون سن السابعة أو تلقي العلاج في مستشفى أو رعاية مريض أو فترات الإعاقة أو الاحتجاز. وفي بعض البلدان (مثل إستونيا وبلجيكا) لا تدفع الإعانات إلا بعد فترة انتظار معينة. وفي بلدان أخرى، تكون إعانات البطالة الخاصة بالباحثين عن أول عمل مشروطة بإثبات الحاجة (مثل أستراليا ونيوزيلندا)، في حين توفرها بلدان أخرى بصرف النظر عن موارد الباحث عن عمل لكن بمستوى أدنى أحياناً (مثل رومانيا ولكسمبرغ). وتوجد لوائح مختلفة لتحديد ما إذا كانت شروط إثبات الحاجة تقتصر على حالة دخل الشاب الباحث عن عمل أو تأخذ بعين الاعتبار أيضاً دخل والديه.

الشكل ٢-٥: تغطية الباحثين عن أول عمل في المخططات القانونية لإعانات البطالة، بحسب مستوى دخل البلدان



ملاحظة: لا تأخذ بعين الاعتبار سوى الإعانات النقدية الدورية (تستبعد مكافأة إنهاء الخدمة).

المصدر: حسابات إدارة الضمان الاجتماعي في منظمة العمل الدولية، بالاستناد إلى إدارة الضمان الاجتماعي/ الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي، ٢٠٠٩-٢٠١٠ و ٢٠١١.

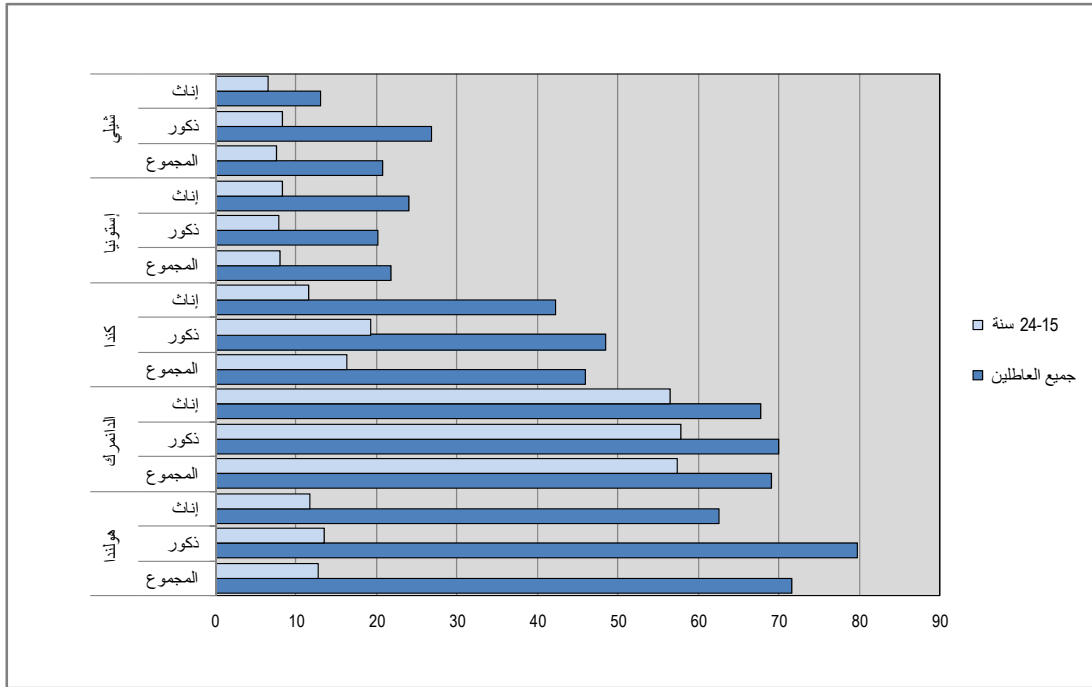
٢٦٨. وتشمل تدابير تشجيع تغطية الشباب بالتأمين من البطالة ضمان اشتراك الشباب المنخرطين في برامج التدريب المهني أو مخططات الإدماج في العمل أو غيرها من برامج التوظيف العامة في التأمين من البطالة، بحيث يحق لهم الحصول على إعانات التأمين من البطالة عندما يتعدّر عليهم إيجاد عمل بعد إكمال تدريبهم، كما هو الحال في عدة بلدان منها ألمانيا.

## ١-٩-٢ إعانات البطالة: تغطية الشباب العاطلين من ذوي التجربة المهنية

٢٦٩. تكون حظوظ العاطلين الشباب الذين اكتسبوا بالفعل قدراً من التجربة المهنية في التمتع بالمخططات القانونية لإعانات البطالة ضئيلة مقارنة بالعمال الأكبر سناً. ويمكن أن يعزى ذلك إلى عدة عوامل. أولها أن فترات الاشتراك الدنيا في برامج التأمين من البطالة تفضي في الواقع إلى استبعاد الشباب الذين يصبحون عاطلين قبل إكمال فترات الاشتراك الدنيا تلك تاركة أمر هؤلاء العاطلين الشباب لمخططات مساعدة العاطلين حيثما وجدت. وثانيها أنه يرجح أن يعمل الشباب في أشكال العمالة غير المشمولة بالتأمين من البطالة، بما في ذلك العقود المؤقتة والعمل بعض الوقت وأشكال العمالة الهشة أو غير المنظمة.

٢٧٠. ويؤدي اجتماع هذه العوامل إلى تخفيض احتمال حصول الشباب على إعانات البطالة القانونية مقارنة بالبالغين (انظر الشكل ٢-٦).

## الشكل ٢-٦: النسبة المئوية للعاطلين الحاصلين على إعانات البطالة، بحسب الجنس والسن، في بلدان مختارة



ملاحظة: تشمل إعانات البطالة العاطلين الذين يتلقون إعانات البطالة والمساعدة الاجتماعية. إستونيا: مكتب الإحصاءات. الحاصلون على إعانات التأمين من البطالة بحسب الجنس والفئة العمرية (إحصاءات شهرية). هولندا: Statline، مكتب الإحصاءات المركزي.

المصادر: كندا: الإحصاءات الكندية، الجدول ٢٨٢-٠٠٤٧ تقديرات استقصاء القوة العاملة. شيلي: العاطلون عن العمل بحسب الجنس والسن: Laborsta؛ الحاصلون على إعانات البطالة بحسب الجنس والسن: Superintendencia de Pensiones، الدانمرك: Statbank، صندوق التأمين من البطالة. سوق العمل - البطالة المسجلة AUF02: العاطلون عن العمل بحسب المنطقة ونوع الإعانات وصندوق تأمين البطالة والسن والجنس.

٢٧١. وفيما عدا إستونيا، تحصل الشابات على إعانات البطالة بقدر أقل من الشبان في جميع البلدان المذكورة. ويرجح أن تكون هذه الفوارق مقترنة بالأنماط الجنسانية لعمالة الشباب.

٢٧٢. وبالنظر إلى تعرض الشباب بصفة خاصة إلى صدمات البطالة، اتخذت بلدان كثيرة تدابير لتعزيز حصول الشباب على إعانات البطالة في أعقاب الأزمة العالمية. وعلى سبيل المثال، قلصت عدة بلدان منها فرنسا واليابان عدد أشهر الاشتراكات اللازمة ليكون الشاب مؤهلاً للحصول على إعانات التأمين من البطالة سعياً إلى تحسين استفادة الشباب من دعم الدخل ومنع انزلاقهم في أشكال العمالة غير المنظمة.<sup>١١٠</sup>

<sup>١١٠</sup> انظر:

S. Scarpetta et al: *Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation?* (Paris: OECD, 2010). F. Bonnet, E. Ehmke, and K. Hagemeyer: "Social security in times of crisis", in *International Social Security Review*, No. 63:2, 2010, pp. 47-70



## ٢-٩-٢ إعانات البطالة: الصلات بسياسات سوق العمل النشطة

٢٧٣. قامت بلدان كثيرة أيضاً بتعزيز جهودها من أجل الجمع بين إعانات دعم الدخل وخدمات التوظيف وبين إعانات دعم الدخل وتدابير التدريب وإعادة التدريب وغير ذلك من التدابير التي تزيد القابلية للاستخدام وتساعد الباحثين عن عمل في إيجاد وظيفة جديدة. وكما ذكر في الفرع ٢-٤-١، تبين التجربة أن نوعي الإعانات - أي النقدية والعينية - ينبغي أن يتوافرا بالتوازي. فخدمات التوظيف الفعالة وتدبير دعم القابلية للاستخدام تقلص فترات البطالة ومن ثم ضرورة الاعتماد على الإعانات. ومن جهة أخرى، يحتاج الناس إلى إعانات دعم الدخل ليتسنى لهم التركيز على البحث عن عمل أو التفرع للتدريب وإعادة التدريب.

## ٣-٩-٢ تغطية الشباب بالضمان الاجتماعي درءاً لمخاطر أخرى غير البطالة

٢٧٤. لا يوجد الكثير من برامج الضمان الاجتماعي المصممة خصيصاً للشباب عدا إعانات البطالة الموجهة إلى الوافدين الجدد إلى سوق العمل. غير أن الشباب، شأنهم في ذلك شأن فئات عمرية أخرى، يحتاجون إلى الحصول على مجموعة أساسية من إعانات الضمان الاجتماعي تحميهم من شتى طوارئ الحياة والطوارئ الاجتماعية.

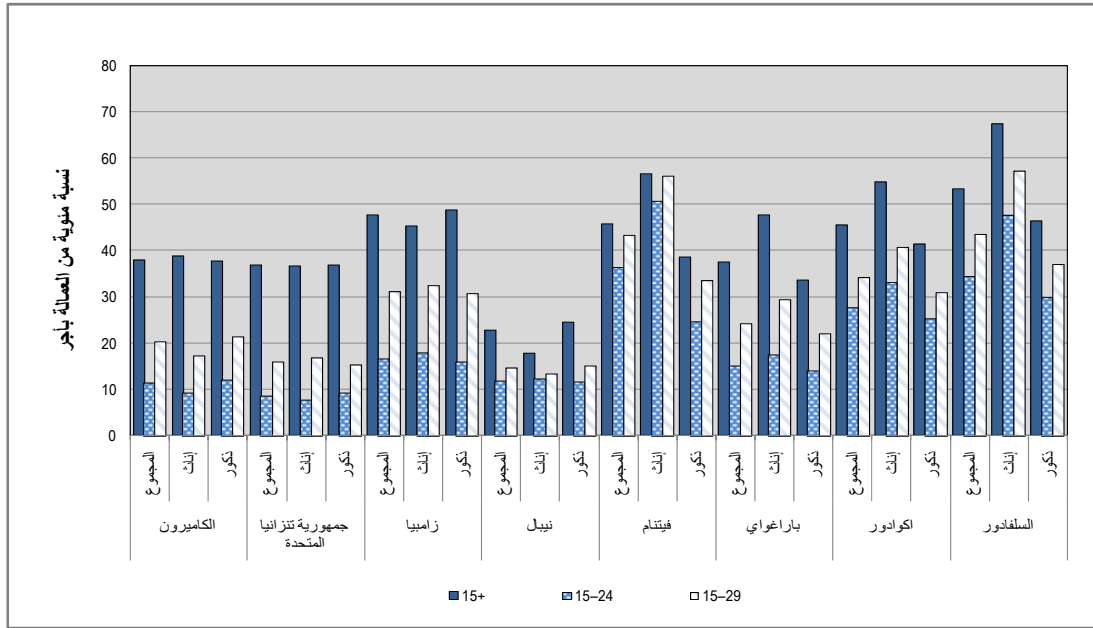
٢٧٥. ويحتاج الشباب والشبان إلى الحصول الفعال على الرعاية الصحية. وتظهر صعوبات خاصة في حالة الشباب والشبان الذين يجدون أنفسهم في العمالة الهشة دون تغطية كافية من التأمين الصحي، لا سيما في البلدان التي يتولى فيها أصحاب العمل توفير هذه التغطية. وما لم تتوافر خدمة صحية وطنية تكفل حصول الشباب بصورة فعالة على الرعاية الصحية، ينبغي عند الاقتضاء وضع برامج تدعم كلياً أو جزئياً اشتراكات التأمين الصحي للشباب العاطلين.

٢٧٦. وقد يكون للشباب بالفعل مسؤوليات أسرية. وتؤدي حماية الأمومة والوصول إلى مرافق رعاية الأطفال بتكلفة مقبولة دوراً رئيسياً في دعم وتيسير اندماج الأمهات والشابات والآباء الشبان في العمالة اللائقة والمنتجة وضمان أمن الدخل للأسر الشابة. إضافة إلى ذلك، لا بد من أن تكفل سياسات الضمان الاجتماعي إتاحة الإعانات الأسرية النقدية للأسر الشابة. وقد يتعين تطبيق سياسات خاصة في البلدان التي ترتبط فيها الإعانات الأسرية بالعمالة (إما أن يقدمها صاحب العمل وإما تقدم عن طريق التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات). وفي تلك البلدان، قد تكون الإعانات النقدية الخاصة الممولة من الضريبة وبرامج الخدمات الاجتماعية المناسبة ضرورية لدعم الأسر الشابة.

٢٧٧. وفي بلدان كثيرة، لا سيما على سبيل المثال ولا الحصر، في البلدان المتسمة بتشيخ سكانها في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يجري إصلاح نظم المعاشات القائمة على الاشتراكات بحيث تصبح المعاشات في المستقبل معتمدة بقوة على مدة الاشتراك ومقداره على مدى الحياة المهنية برمتها. وكلما تأخر الشباب في دخول العمالة المنظمة، كلما تدنت معاشاتهم، بل إنها قد لا تكون كافية لحمايتهم من الفقر في سن الشيخوخة. إضافة إلى ذلك، كثيراً ما يغفل أن تأمين المعاشات يوفر أيضاً الحماية الاجتماعية عند إصابة المعيل في العمل أو إعاقة أو وفاته، وهو ما يجعلها ذات أهمية حاسمة بالنسبة إلى المعرضين إلى تلك المخاطر. وعندما ينشغل الشباب بالتعليم أو التدريب أو برعاية الأطفال أو يكونون عاطلين عن العمل أو يشاركون في برامج أخرى تتعلق بسوق العمل، لا بد من توافر طائفة كاملة من إعانات الاشتراكات الممولة فعلياً من الضرائب أو أشكال أخرى من اعتمادات الاشتراكات. وسعيًا إلى تأمين مستوى معقول من الحماية، يجب أن يكون أساس حساب الاشتراكات المعتمدة أعلى من قيمة الإعانات المقدمة (ما لا يقل عن الحد الأدنى للأجور).

٢٧٨. ويبين الشكلان ٧-٢ و ٨-٢ تغطية الشباب والشبان بمخططات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات في بلدان مختارة. وإذا نظرنا إلى المشتركين في التأمين الاجتماعي كنسبة من العاملين، يتضح وجود فارق شاسع بين معدلات تغطية الشباب (المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة أو ١٥ و ٢٩ سنة) ومجموع السكان العاملين في بعض البلدان المذكورة. ويرجح أن يساهم الشباب المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة بقدر أقل بكثير في التأمين الاجتماعي في الكاميرون وإكوادور والسلفادور ونيبال وباراغواي وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا، في حين يلاحظ فارق صغير نسبياً في فيتنام. ويتفصل الفرق بين الشباب ومجموع السكان عندما يتعلق الأمر بفئة الشباب المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٩ سنة.

الشكل ٧-٢: تغطية الشباب بمخططات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات (التأمين الاجتماعي) في بلدان مختارة، كنسبة مئوية من العمالة بأجر

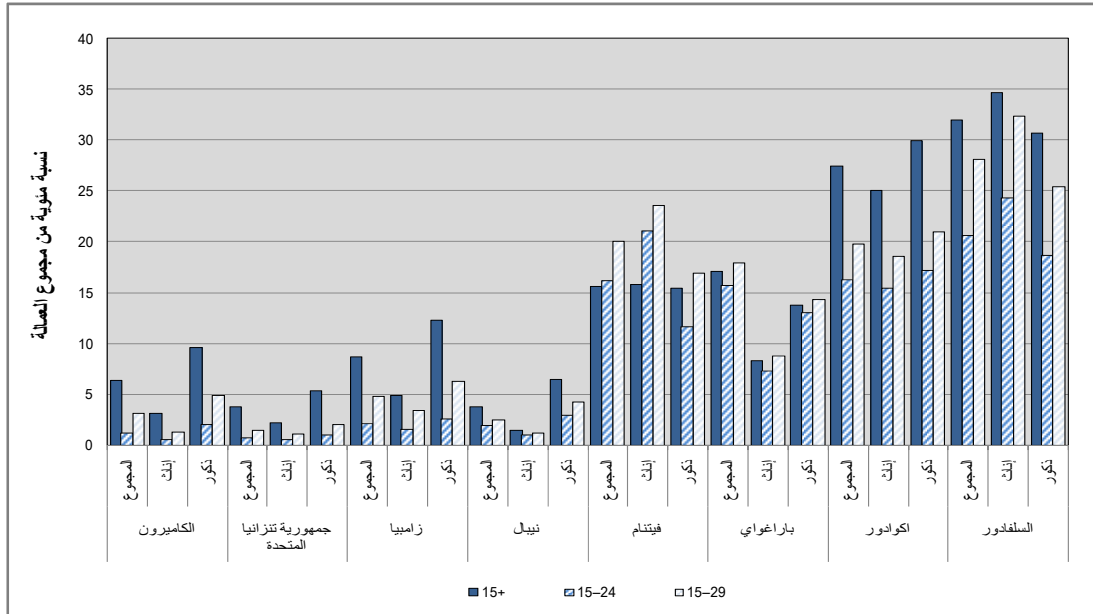


ملاحظة: يمكن أن تختلف التغطية المحددة من بلد إلى آخر.

المصدر:

Cameroon: ECAM3 2007. Ecuador: SIEH-ENEMDU – December 2009. El Salvador: CSES 2009. Paraguay: EPH 2010. Nepal: Labour force survey 2008. United Republic of Tanzania (mainland): Integrated labour force survey, 2005. Viet Nam: Labour force survey, 2009. Zambia: Labour force survey, 2009.

الشكل ٨-٢: تغطية الشباب بمخططات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات (التأمين الاجتماعي) في بلدان مختارة، كنسبة مئوية من مجموع العمالة



ملاحظة: يمكن أن تختلف التغطية المحددة من بلد إلى آخر.

المصدر:

Cameroon: ECAM3 2007. Ecuador: SIEH-ENEMDU – December 2009. El Salvador: CSES 2009. Paraguay: EPH 2010. Nepal: Labour force survey 2008. United Republic of Tanzania (mainland): Integrated labour force survey, 2005. Viet Nam: Labour force survey, 2009. Zambia: Labour force survey, 2009.

٢٧٩. وتبين تغطية التأمين الاجتماعي كنسبة من مجموع العمالة (الشكل ٢-٨) مرة أخرى وجود فارق واسع بين الشباب وإجمالي السكان البالغين في الكاميرون وإكوادور والسلفادور ونيبال وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا. ويختلف الوضع شيئاً ما في باراغواي وفيتنام، حيث تسجل بعض فئات الشباب معدلات تغطية أعلى من معدلات تغطية العمال البالغين. ويمكن أن يكشف تحليل أعمق لهذه الأمثلة دروساً مهمة عن تفاعل هياكل العمالة وتغطية الضمان الاجتماعي وعن السبل الفعالة لكفالة تغطية العمال الشباب بالتأمين الاجتماعي.

٢٨٠. وهكذا، يتمثل أحد التحديات السياسية الكبرى في إرساء نظم لإعانات البطالة توفر تغطية كافية لجميع العمال المحتاجين بصرف النظر عن سنهم. ويتمثل أحد سبل تحقيق ذلك في الانتقال إلى نظام إعانات بطالة مقترن بشرط إثبات الحاجة. لكن هذا النظام يمكن أن يقترن بتكاليف رصد أعلى باحتمال خفض الحافز على العمل. وفي النهاية، لا بد لدعم دخل الشباب الباحثين عن عمل والمحتاجين لهذا الدعم، من أن يقدم بواسطة توليفة تضم التأمين من البطالة ومساعدات البطالة ونظم ضمان العمالة وتدابير أخرى مصممة وفقاً للحالات الخاصة لمختلف الفئات - كما يرد ضمن مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية<sup>١١١</sup> - بالاقتران مع برامج سوق العمل. وهذا بالفعل اتجاه متنام، كما ذكر في الفرع ٢-٣ من هذا التقرير، نظراً إلى أن المزيد من الحكومات تعتمد سياسات لجعل الحصول على المساعدة الاجتماعية مشروطاً بالبحث النشط عن عمل أو المساهمة في أحد برامج سوق العمل النشطة. بيد أن هذه المخططات يجب أن تكون شاملة بما يكفي لتغطية جميع الشباب العاطلين. ولا بد لها أيضاً من أن تتضمن تدابير خاصة لتعزيز مشاركة الشباب المحرومين، لا سيما المعرضون لخطر الانفصال الدائم عن سوق العمل.

## ١٠-٢ مشاركة الشباب والحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية

٢٨١. يوجد بعدان مهمان على الأقل عند الحديث عن الحوار الاجتماعي وعماله الشباب. إذ تطرح أولاً مسألة مشاركة الشباب وتمثيلهم في المؤسسات وفي الحوار المتعلق بالمسائل والخيارات السياسية. فالحوار الاجتماعي هو في المقام الأول مبدأ أساسي من مبادئ الديمقراطية. وهو يجسد حق الفئات الممثلة في التعبير عن آرائها بشأن السياسات العامة التي تؤثر على مصالحها والحرص على مراعاة تلك الآراء بجدية في صياغة السياسات وتنفيذها. ويشمل الحوار الاجتماعي كل أنواع التفاوض أو التشاور أو مجرد تبادل المعلومات في صفوف ممثلي الحكومات وأصحاب العمل والعمال أو فيما بينهم بخصوص الاهتمامات المشتركة. وفي حين لا توجد معلومات وبيانات منتظمة عن مشاركة الشباب، فمن الواضح أن الشباب لا يحظون بتنظيم جيد في بلدان كثيرة وأن منظماتهم قلما تستشار أو تمثل في المناقشات السياسية التي تؤثر على حياتهم ومستقبلهم. وتبرز احتجاجات "الغاضبين"، التي يقودها الشباب حالياً وغيرها من الظواهر المذكورة في مقدمة التقرير، مواطن القصور الخطيرة في هذا الصدد مطالبتهم الملحة بالتعبير والمشاركة.

٢٨٢. وثانياً، توجد أيضاً مبررات أساسية قوية للحوار الاجتماعي. إذ يؤدي الحوار بين الحكومات والشركاء الاجتماعيين إلى تحسين السياسات لأنه يفتح المجال أمام المزيد من المعلومات والمقترحات التي ستكون مفيدة في تصميم السياسات وتنفيذها. فبالاستناد إلى معارف وتجارب الشركاء الاجتماعيين، بما في ذلك الإسهامات الإبداعية المقدمة من شبكات النقابات الشبابية وأصحاب المشاريع الشباب، يكون صناع السياسات فكرة أكثر دقة عن طبيعة المشاكل الواجب معالجتها بالتشريعات أو السياسات المقترحة، وعن المصالح المتأثرة والاحتياجات الواجب تلبيتها والتأثيرات المحتملة لتلك السياسات. إضافة إلى ذلك، يوفر الحوار الاجتماعي منتدى يمكن فيه التفاوض على حلول مرضية في حالات تنازع المصالح وتسويتها بما يحقق المصلحة الوطنية العامة. ويولد الحوار الاجتماعي أيضاً دعماً للتدابير المقترحة ويحول من ثم دون معارضتها والتنازع فيها مستقبلاً، وهو ما يحد، لولا ذلك، من فعاليتها.

٢٨٣. ومن المهم من هذا المنطلق أن يكون لممثلي الشباب المتأثرين مباشرة بسياسات عمالة الشباب، كلمتهم في تصميم هذه السياسات وتنفيذها. لذلك ينبغي إقرار آليات تتيح مراعاة تطلعات فئات الشباب المختلفة واحتياجاتها ومشاكلها الخاصة في تصميم سياسات عمالة الشباب. ويمكن أن يكفل ذلك الشركاء الاجتماعيين أنفسهم أو بواسطة التمثيل المباشر للمنظمات الشبابية في عملية المشاورة السياسية. وتبذل حالياً جهود لتحسين تنظيم الشباب. وعلى سبيل المثال، باشر الاتحاد الدولي لنقابات العمال في عام ٢٠١٠ حملة لربط العمل النقابي العالمي بانتداب الشباب وتنظيمهم.<sup>١١٢</sup>

<sup>١١١</sup> انظر الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي خلال دورته المائة في حزيران/يونيه ٢٠١١.

<sup>١١٢</sup> انظر:

International Trade Union Confederation (ITUC): *New ITUC Campaign on Organising Young People*, online news item, 23 March 2010.

٢٨٤. وتوجد عناصر إيجابية وأخرى سلبية في الحالة الراهنة لمكانة الحوار الاجتماعي في تصميم سياسات عمالة الشباب وتنفيذها. وتفيد دراسة أعدتها منظمة العمل الدولية بأن أقل من نصف البلدان التي اعتمدت سياسات لعمالة الشباب، تفاعل بنشاط مع الشركاء الاجتماعيين في مناقشة تلك السياسات وصياغتها.

٢٨٥. ويختلف الوضع إلى الأحسن عند النظر إلى دمج عمالة الشباب في سياسات العمالة الوطنية. فمن بين البلدان التي وضعت سياسات عمالة شاملة وأدمجت عمالة الشباب فيها كأحد محاور الاهتمام الرئيسية، تتشاور أكثر من ثلاثة أرباعها بنشاط مع الشركاء الاجتماعيين في عملية الإدماج تلك. وعند التماس دعم منظمة العمل الدولية لوضع خطط عمل متكاملة مثلاً، تقوم المنظمة بتشجيع وتيسير مشاركة الشركاء الاجتماعيين والتشاور مع مجموعة واسعة من المنظمات والشبكات الشبابية.

٢٨٦. وقليلة جداً هي البلدان التي كلفت مؤسسات وطنية رسمية بمعالجة قضايا عمالة الشباب. لكنه يلاحظ بذل جهود في بعض البلدان. ففي إسبانيا، أنشئت في عام ٢٠٠٦ لجنة ثلاثية لعمالة الشباب باعتبارها هيئة استشارية تابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية. وفي باراغواي، أنشئت بموجب مرسوم رئاسي صادر في عام ٢٠٠٨ هيئة وطنية معنية بعمالة الشباب. وتقوم هذه الهيئة على المشاركة وتضم ٢٦ مؤسسة (بما يشمل الشركاء الاجتماعيين) وتُعنى بتصميم سياسات وبرامج عمالة الشباب وتنفيذها. وفي بيرو، أنشئت لجنة للحوار الاجتماعي المتعلق بعمالة الشباب ويشارك فيها ممثلون عن الشباب.

٢٨٧. غير أن هناك مزيداً من الأمثلة على مؤسسات معنية بالحوار الاجتماعي المتعلق ببرامج عمالة الشباب على المستوى المحلي. وتشمل الأمثلة الخطة المحلية لإدماج الشباب في فرنسا، وميثاقين ثلاثيين لعمالة الشباب على الصعيد الإقليمي في بلغاريا وميثاقاً مشابهاً في ألبانيا.<sup>١١٣</sup> وظهرت في بعض البلدان أيضاً آليات مخصصة. وأظهرت الأزمة الاقتصادية الحالية عدة أمثلة على تدابير الاستجابة إلى الأزمة بواسطة الحوار الاجتماعي في كل من النمسا وبلجيكا وفرنسا وألمانيا وهنغاريا وجمهورية كوريا.

٢٨٨. والحوار الاجتماعي ضروري لا فيما يتصل بالسياسات الشاملة لعمالة الشباب فحسب بل فيما يتصل أيضاً بتدخلات سوق العمل الخاصة التي تؤثر تأثيراً مهماً على فرص عمالة الشباب وظروف عملهم. وتشمل هذه التدخلات التعليم والتدريب المهنيين وتحديد الأجور الدنيا وسياسات سوق العمل النشطة وتشريعات العمل.

٢٨٩. وتنتشر أمثلة الحوار الاجتماعي بالقدر الأكبر في مجال التعليم والتدريب المهنيين. وعلى سبيل المثال، يؤدي الشركاء الاجتماعيون في الاتحاد الأوروبي دوراً رسمياً وكبيراً في بلورة وإدارة نظم التلمذة الصناعية والتدريب المهني. كذلك في البلدان التي أنشأت صناديق تدريب عادة ما تقوم على نظام المنح الضريبية، يساهم الشركاء الاجتماعيون في إدارة هذه المخططات. وتوجد أيضاً أمثلة كثيرة على مساهمة الشركاء الاجتماعيين في تصميم محتوى التدريب المهني ونظم التصديق على المهارات. وينطبق ذلك على البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء. وعلى سبيل المثال، تمكن الاتحاد الألماني لعمال الصناعات الكيماوية وأصحاب العمل، بواسطة اتفاق "مستقبل الشباب من خلال التدريب"، من زيادة عدد فرص التلمذة الصناعية التي أتاحتها الشركات على مدى الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨ بنسبة ٨ في المائة.<sup>١١٤</sup> وفي بلدان كثيرة في أمريكا اللاتينية يساهم الشركاء الاجتماعيون في إدارة نظم التدريب الوطنية، في حين تقوم المجالس الاستشارية الوطنية للقوة العاملة، في عدة بلدان آسيوية وأفريقية، على مشاركة ثلاثية. إضافة إلى ذلك، تؤدي المشاركة الثلاثية دوراً قوياً في تصميم النظم الوطنية للتصديق على المهارات في كل من شيلي وماليزيا وموريشيوس وجنوب أفريقيا وسري لانكا وتونس وتركيا.

٢٩٠. وفي حالات قليلة ساهم الحوار الاجتماعي تحديداً في تصميم برامج سوق العمل النشطة لفائدة الشباب. وبالمثل، يشكل الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي جزءاً لا يتجزأ من إدارة العمل في عدة بلدان، لكن هذا التعاون نادراً ما يركز على قضايا الشباب.

٢٩١. وفي حالة الأجور الدنيا، تجدر الإشارة إلى أن ١١٨ بلداً تحدد أجراً أدنى وقد اعتمد قرابة نصف هذه البلدان أجراً محددًا دون الأدنى فيما يخص الشباب. غير أن هذا الأجر دون الأدنى الخاص بالشباب يحدد

<sup>١١٣</sup> انظر: D. Rei: *Social dialogue on youth employment, draft* (Geneva, ILO, 2011).

<sup>١١٤</sup> انظر:

ITUC and Trade Union Advisory Committee (TUAC): *Investing in quality jobs, better coherence and social protection: Trade union statement to the G20 high level experts' seminar on employment policies*, Paris, 7 April 2011.

في إطار عملية تحديد الأجر الأدنى العام إجمالاً. ولا تعرف حالة جرى فيها تحديد الأجر دون الحد الأدنى الخاص بالشباب في إطار عملية على حدة بواسطة الحوار الاجتماعي.

٢٩٢. ويتضح مما سبق أن من الممكن تعزيز الحوار الاجتماعي فيما يتصل بسياسات عمالة الشباب وضمن مشاركة الشباب وتمثيلهم بفعالية في القرارات السياسية. ولا بد من تدارك هذا النقص المزودج بغية تحسين تصميم السياسات وزيادة فعالية تنفيذها لمجابهة أزمة عمالة شباب. ويقضي ذلك: إنشاء منظمات عمال وأصحاب عمل قوية وواسعة القاعدة وتمثيلية ومستقلة تكون لها قدرة تقنية عديدة على المشاركة في الحوار الاجتماعي؛ تعزيز التزام جميع الأطراف بالحوار الاجتماعي؛ ضمان الاحترام الكامل للحقين الأساسيين المتمثلين في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. ولا بد من التشجيع بنشاط على تدعيم تمثيل الشباب في منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

## ٢-١٠-١ المفاوضة الجماعية والشباب

٢٩٣. تمثل المفاوضة الجماعية شكلاً خاصاً من أشكال الحوار الاجتماعي. ومن المفيد دراسة كيفية تصدي المفاوضة الجماعية لشروط توظيف الشباب وظروف عملهم. وتكتسي هذه المسألة أهمية خاصة نظراً إلى أن الشركاء الاجتماعيين كانوا موضع انتقاد في بعض البلدان لتقصيرهم في تمثيل مصالح العمال الشباب.

٢٩٤. والمفاوضة الجماعية من التقاليد العريقة في البلدان الأوروبية. ويبين استعراض للتطورات المتصلة بالمفاوضة الجماعية مع صاحب عمل واحد ومع أصحاب عمل متعددين أن قضايا عمالة الشباب تعالج في اتفاقات متعددة المستويات بحسب نوع نظام العلاقات الصناعية. وعادة ما تتناول الاتفاقات الجماعية على مستويات مختلفة أربع فئات من القضايا، أولها دخول الشباب سوق العمل، وما يتصل بذلك من سياسات وتدابير لتشجيع استخدام عمال شباب لا سيما في التمرس والتلمذة الصناعية. وتتعلق القضية الثانية بتثبيت عمالة فئات العمال المستضعفة، بما فيها الشباب. وترتبط القضية الثالثة بتحسين شروط وظروف استخدام العمال الشباب، بما يشمل إلغاء الأجر الخاص بالشباب (يستعاض عنه بأجر أدنى). وتتناول القضية الرابعة في بعض الاتفاقات المبتكرة، الأحكام المتفاوض بشأنها فيما يتعلق بالتدريب (انظر الجدول ٢-٤).

## الجدول ٢-٤: الاتفاقات الجماعية المتعلقة بعمالة الشباب في بلدان مختارة

المحتوى	البلد	نوع الاتفاق	الأحكام الرئيسية	المشاركون	التاريخ	المصدر
دخول سوق العمل	الدانمرك	اتفاق وطني مشترك بين القطاعات	إصلاح نظام التعويض ليسهل على الشركات تقديم عمليات التمرس وليعود عليها ذلك بمزيد المنفعة؛ تكثيف الجهود الرامية إلى زيادة عدد عمليات التمرس	نقابة العمال الدانمركية واتحاد أصحاب العمل الدانمركيين	١٤ نيسان/ أبريل ٢٠٠٩	EIRO, 2011
	فرنسا	اتفاق وطني بشأن قطاع المعادن	التزام بالإبقاء على عدد التلامذة الصناعيين عند المستوى الذي كان عليه قبل الأزمة وتعزيز دور المرشد في مكان العمل	-	٧ أيار/ مايو ٢٠٠٩	EIRO, 2011
	فرنسا	اتفاق على مستوى الشركة	التزام باستخدام ٧٣٠٠ عامل شاب، كتلامذة صناعيين بالأساس	Peugeot و Citroen مع CGT, CFDT, CFTC, GSEA و CFE-CGC	١٢ كانون الثاني/ يناير ٢٠١٠	EIRO, 2011
دخول سوق العمل	فرنسا	اتفاق على مستوى الشركة	التزام باستبدال ٥٥ في المائة من القوة العاملة المتقاعدة بالشباب وزيادة نسبة الشباب العاملين بعقود دائمة.	CGT, CFDT مع Bayard و SNJ و CFTC, CFE-CGC	٢٠ كانون الثاني/ يناير ٢٠١٠	EIRO, 2011
	فرنسا	اتفاق على مستوى الشركة	إعطاء الأولوية للعمال الشباب في سياسات التوظيف	CGT مع La Poste و CFDT, CFTC, CFE-CGC	١٥ أيار/ مايو ٢٠٠٨	EIRO, 2011
	ألمانيا	اتفاق وطني بشأن قطاع المواد الكيميائية	التزام باستحداث ٩٠٠٠ منصب تدريب جديد بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٣	IG BCE and BAVC	٢٠١٠	EIRO, 2011
	ألمانيا	اتفاق على مستوى	التزام بتوفير ١٧٥٠ منصب	Volkswagen and IG	٢٠١٠	EIRO,

المحتوى	البلد	نوع الاتفاق	الأحكام الرئيسية	المشاركون	التاريخ	المصدر
		الشركة	تدريب في السنة، بما في ذلك ٣٠٠ منصب للطلبة الجامعيين	Metall	2011	
	ألمانيا	اتفاق على مستوى الشركة	التزام بالحفاظ على مناصب التدريب في حدود ٢,٩ في المائة من القوة العاملة، وتوظيف ٤٧٠٠ عامل على أساس دائم بحلول عام ٢٠١٣	Deutsche Telekom and Ver.di	٢٠١٠	EIRO, 2011
	ألمانيا	اتفاق إقليمي بشأن قطاعات الغاز والماء والكهرباء في ويستفاليا وشمال الراين	التزام أصحاب العمل بالحفاظ على مستوى التلامذة الصناعيين كما كان عليه قبل الأزمة، وتوظيفهم في غضون ١٢ شهراً بعد انتهاء تدريبهم	-	تموز/ يوليه ٢٠١١	ETUI Newsletter, 2011
	إيطاليا	اتفاق على مستوى الشركة	التزام بإعطاء الأولوية في التوظيف إلى "الباحثين عن عمل لأول مرة" (دون ٢٩ سنة) من خلال عمليات التلمذة الصناعية المهنية	Intesa San-Paolo and Dircredito, Fabi, CISL, Silcea, Sinfub, UGL, Credito و Uilca	شباط/ فبراير ٢٠١٠	EIRO, 2011
	إيطاليا	اتفاق على مستوى الشركة	تعويض ٥٠ متقاعداً مبكراً بما يعادل ٧٥ عاملاً شاباً لدى وكالات العمل المؤقت	El-Ital	أيلول/ سبتمبر ٢٠١٠	EIRO, 2011
	هولندا	اتفاق جماعي بشأن قطاع الدهان والتشطيب والتزويد بالزجاج	التزام بالحفاظ على نفس عدد المتمرسين	-	خريف ٢٠٠٩	EIRO, 2011
	هولندا	اتفاق جماعي بشأن قطاع الترفيه	التزام بإعطاء الأولوية لمغادري المدارس في عملية الاستخدام مستقبلاً	-	ربيع ٢٠١٠	EIRO, 2011
	هولندا	اتفاق جماعي بشأن قطاع العقاقير	استحداث ١٠٠ منصب تدريب للشباب العاطلين عن العمل	-	ربيع ٢٠١٠	EIRO, 2011
	هولندا	اتفاق وطني بشأن قطاعات التعدين والهندسة الكهربائية	توفير ٣٠ مليون يورو للحفاظ على نفس عدد مناصب التدريب. وبذل الجهود لدعم دخول الشباب في سوق العمل من خلال ترتيبات التقاعد المبكر	FNV Bondgenoten	شباط/ فبراير ٢٠١٠	ETUI Newsletter, 2010
	روسيا	اتفاق إقليمي بشأن قطاع الزراعة	إنشاء لجان قطاعية لدعم سياسات العمالة (مثل حصص الوظائف) لفائدة المزارعين الشباب الذين لم يبلغوا ٣٥ سنة.	نقابة المجمع الزراعي والصناعي، واتحاد المنظمات الفلاحية في كوزاس والإدارة الإقليمية للزراعة	تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١١	bakutoday.net
	السويد	اتفاق جماعي بشأن قطاع الخشب	تبسيط لوائح التسريح لاستخدام العمال الشباب	نقابة عمال قطاع الأحراج والخشب والتصميم والاتحاد السويدي لقطاع الخشب والأثاث	٢٠١٠	EIRO, 2011
<b>العمالة</b>	ألمانيا	اتفاق إقليمي بشأن قطاع المعادن والصناعة الكهربائية	التزام بتوظيف المتدربين مدة لا تقل عن ١٢ شهراً بعد نهاية فترة تدريبهم	IG Metall and Gesamtmetall	شباط/ فبراير ٢٠١٠	EIRO, 2011
	ألمانيا	قطاع المعادن في بافاريا	يمكن للعمال الشباب الذين لا يعملون بعقود دائمة العودة بعد فترة تدريبهم إلى صاحب عملهم السابق كعامل لدى الوكالة عمل	IG Metall and Industriegewerkschaft Metall	-	EIRO, 2011

المحتوى	البلد	نوع الاتفاق	الأحكام الرئيسية	المشاركون	التاريخ	المصدر
			مؤقت			
	إيطاليا	اتفاق على مستوى الشركة	تثبيت ١١٠٠ تلميذ صناعي. وتوظيف ١٢٠ عاملاً جديداً بحلول نهاية عام ٢٠١٠، و ١٠٠٠ عامل جديد بحلول عام ٢٠١٣.	Unicredit	تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠	EIRO, 2011
	بولندا	اتفاق على مستوى الشركة	انتقال ١٠٠ شاب من العمالة محدودة الأجل إلى العمالة الدائمة	General Motors Manufacturing Poland and Independent and Self-Governing Trade Union Solidarity G MMP	أيلول/ سبتمبر ٢٠١٠	EIRO, 2011
الأجور والإعانات وأخرى	أستراليا	اتفاق على مستوى الشركة	إلغاء سلم الأجور الخاص بالشباب	ACTU and SAD مع IKEA	تموز/ يوليه ٢٠٠٩	Unions Australia
	أستراليا	اتفاق على مستوى الشركة	تقديم إعانات إلى العمال الشباب المحبطين المنضمين إلى مؤسسة "Youth Outreach Australia": أجور أعلى، وإجازة سنوية أطول، ومرافق إسكان.	منظمة Mission Australia مع نقابة الخدمات البلدية والإدارية والمكتبية؛ ونقابة قطاع المشروبات والضيافة؛ ونقابة الخدمات الصحية؛ واتحاد الممرضين الأستراليين؛ واتحاد التعليم المستقل	٢٠٠٨	اتفاق جماعي
	بلجيكا	اتفاق وطني بشأن قطاع المواد الكيميائية	إلغاء سلم الأجور الخاص بالشباب	ABVV/FGTB and ACV/CSC	نيسان/ أبريل ٢٠١١	ETUI Newsletter, 2011
	كندا	اتفاق إقليمي بشأن القطاع العام	إدماج العمال الشباب العارضين في خطط التأمين الجماعي على أساس أجره العامل	الحكومة الإقليمية لجزيرة بريانس إدوارد ونقابة بريانس إدوارد المعنية بموظفي القطاع العام	تموز/ يوليه ٢٠١١	اتفاق جماعي
	كندا	اتفاق إقليمي	التزام مقاطعة كيبيك بتنفيذ مشاريع عمالة الشباب على صعيد المقاطعة والاتحاد	نقابة رجال الإطفاء في كيبيك ومقاطعة كيبيك	٢٠٠٩	اتفاق جماعي
	الدانمرك	اتفاق وطني بشأن قطاع التصنيع	زيادات عالية في الأجور وتوفير التأمين من الإعاقة لفائدة التلامذة الصناعيين	نقابة العمال الدانمركية واتحاد أصحاب العمل الدانمركيين	أوائل ٢٠١٠	EIRO, 2011
	ألمانيا	اتفاق وطني بشأن قطاع المواد الكيميائية	زيادة أجور التلامذة الصناعيين بما يعادل ٣٥ يورو في الشهر	IG BCE والاتحادات الممثلة لأصحاب العمل	نيسان/ أبريل ٢٠١١	ETUI Newsletter, 2011
	هولندا	اتفاق وطني بشأن قطاع الرعاية الصحية	إلغاء سلم الأجور الخاص بالشباب	Abvakabo FNV	نيسان/ أبريل ٢٠١١	ETUI Newsletter, 2011
	هولندا	اتفاق وطني بشأن قطاع الرعاية الصحية	زيادة أجور زهاء ٣٠٠٠٠ عامل شاب في قطاع الصحة. كما يتضمن الاتفاق أحكاماً تتعلق بالتدريب والحراك	FNV Abvakabo and CNV مع Publieke Zaak منظمة MOgroep لأصحاب العمل في مجال رعاية الشباب	تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠	ETUI Newsletter, 2010
	هولندا	اتفاق وطني بشأن قطاع المعادن وقطاع الهندسة الالكترونية	إلغاء سلم الأجور الخاص بالشباب	FME-CWM and FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen, De Unie and VHP2	نيسان/ أبريل ٢٠١١	ETUI Newsletter, 2011

المحتوى	البلد	نوع الاتفاق	الأحكام الرئيسية	المشاركون	التاريخ	المصدر
التدريب	السويد	اتفاق على صعيد القطاع	التزام أصحاب العمل بتوفير تجارب تعليمية وتدريبية لفائدة الشباب الذين يدخلون سوق العمل	IF Metall والرابطة الصناعية والكيميائية السويدية، ورابطة أصحاب العمل في قطاع المعادن والفولاذ، واتحاد التجارة وأصحاب العمل في هندسة اللحام، ورابطة الصناعات الهندسية السويدية، ورابطة أصحاب العمل في قطاع التعدين	تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠١٠	EIRO, 2011

المصدر: مكتب العمل الدولي، إدارة العلاقات الصناعية وعلاقات الاستخدام.

## ١١-٢ أنساق السياسات وتنسيقها وتقييمها

٢٩٥. قدمت الفروع من ٢-٢ إلى ١٠-٢ من هذا التقرير مختصراً للطائفة الواسعة من المواضيع السياسية التي تؤثر على العمل اللائق للشباب - من خلال خلق فرص العمل وحماية الحقوق والنهوض بنوعية العمل والمعيشة. وتعتمد فعالية هذه التدابير على عدة عوامل أساسية هي: القيام بتشخيص جيد للعبء المطروحة في أي سياق وفيما يتصل بفئات معينة من الشباب؛ مستوى الموارد المخصصة؛ نوعية التنفيذ؛ على وجه الخصوص، الاتساق والتفاعل بين المجالات السياسية.

٢٩٦. ولا بد من أن يتوافر قدر كبير من اتساق السياسات وتنسيقها في التصدي لأزمة عمالة الشباب. وتشمل حزم السياسات اللازمة لمعالجة المشكلة سياسات اقتصاد كلي واستراتيجيات قطاعية وسياسات اجتماعية وتدخلات اقتصاد جزئي. ويقتضي هذا تنسيقاً قوياً للسياسات بين الوزارات المسؤولة عن السياسات الاقتصادية كالخطيط والمالية والتجارة والصناعة من جهة، وتلك المسؤولة عن التعليم والتدريب وسياسة سوق العمل والحماية الاجتماعية من جهة أخرى. وعلى مستوى تدخلات الاقتصاد الجزئي، يشارك عدد أكبر من الوكالات الضالعة في البرامج والمشاريع المتعلقة بعمالة الشباب. ومن بينها الوكالات المسؤولة عن تيسير الانتقال من المدرسة إلى العمل، وعن طائفة واسعة من سياسات سوق العمل النشطة (بما فيها البرامج الخاصة الموجهة إلى فئات مختلفة من الشباب المحرومين)، وعن مشاريع خلق العمالة المباشرة في المناطق الريفية، وعن تشجيع إقامة المشاريع، وعن تقديم المساعدة الاجتماعية إلى الأسر.

٢٩٧. وإضافة إلى الوكالات العامة، انصب التركيز في الفرع ١-٢ على الدور الأساسي للقطاع الخاص والشراكات بين القطاعين العام والخاص إلى جانب دور النقابات. وتشارك في مخططات عمالة الشباب أيضاً هيئات فاعلة متنوعة من المجتمع المدني، بما فيها المنظمات الشبابية.

٢٩٨. وي طرح هذا الأمر تحدياً معقداً يجب مع ذلك مواجهته، وهو متصل باتساق السياسات وتنسيقها. وبالنظر إلى ندرة الموارد المتاحة لمعالجة مشكلة عمالة الشباب، لا بد من ضمان أقصى قدر من التأثير عن طريق تعزيز تنسيق السياسات. وتحسين اتساق السياسات وتنسيقها سيأتي بفوائد من حيث استغلال أوجه التآزر الممكنة بين مختلف السياسات وتجنب تكاليف سياسات متعارضة وتكرار غير ضروري للجهود.

٢٩٩. ولا بد من إدراج عمالة الشباب بصورة محورية وفعالة في الخطط الإنمائية وسياسات العمالة الوطنية باعتبار ذلك هدفاً ذا أولوية، نظراً إلى الدور الحاسم الذي يؤديه إجمالي معدل النمو وأنماط نمو الناتج والعمالة في تحديد آفاق عمالة الشباب. ودون بلوغ معدل مرتفع من نمو الناتج والعمالة، سيكون من الصعب تخفيض بطالة الشباب تخفيضاً فعلياً مهماً، مهما يكن حسن تصميم وتنفيذ سياسات جانب العرض من قبيل سياسات التدريب وسوق العمل النشطة. ويتوقف نجاح هذه السياسات، وهي ضرورية في حد ذاتها، بقدر كبير على إجمالي مستوى خلق فرص العمل في الاقتصاد وأنواع الوظائف المستحدثة.

٣٠٠. وناقش الفرع ١-٢ شتى النماذج المؤسسية المعنية بعمالة الشباب. وعلى المستوى القطري، يتمثل أحد الشروط الأساسية في وجود وكالة تقنية حكومية مختصة تعنى بمسألة عمالة الشباب. وينبغي أن يعهد إليها بصياغة مقترحات سياسية عديدة من الناحية التقنية بخصوص كيفية دمج البعد المتعلق بالشباب في هدف العمالة إجمالاً والقيام بالعمل الترويجي لقبول تلك المقترحات. وسيقتضي ذلك أن تكون لتلك الوكالة قدرة كبيرة على البحث وتحليل السياسات كي تتصف بالمصادقية عند معالجة مسائل من قبيل تحديد السياسات القائمة التي تعوق



عمالة الشباب، والقطاعات والصناعات التي يمكن أن تساهم بالقدر الأكبر في زيادة الطلب على العمال الشباب وكيفية تشجيعها، والسياسات التي يرجح أن تكون الأكثر فعالية في زيادة عمالة الشباب. وموقع تلك الوكالة من الهيكل الحكومي ليس مهماً بقدر أهمية تمتعها بالقدرة التقنية الكافية والمركز السياسي اللازم لأداء ولايتها.

٣٠١. وينبغي أن يكون لتلك الوكالة دور مراقبة لمدى اتساق برامج العمل والمشاريع الرئيسية الرامية إلى تحقيق عمالة الشباب. وسيشمل هذا تحديد المشاكل القائمة وصياغة مقترحات بشأن كيفية تذليلها.

٣٠٢. وتوجد أمثلة أخرى على اتساق السياسات. وما "سوء مطابقة المهارات" ونقص اليد العاملة في قطاعات معينة من الاقتصاد أحياناً سوى انعكاس لتدني ظروف العمل والأجور، ولا يمكن معالجة ذلك بتحسين التدريب. ولا بد من وجود أوجه تآزر وثيقة بين تدابير دعم الدخل وتدابير التنشيط، كما شدد عليه هذا التقرير مراراً وتكراراً.

٣٠٣. وينطوي اتساق سياسات العمالة أيضاً على بعد رئيسي على مستوى الإدارة العالمية. وغداة الأزمة العالمية، نوقشت ووُثقت على نطاق واسع مسألة اتساق السياسات بين المنظمات متعددة الأطراف وتأثيرها على حيز السياسات على الصعيد القطري.<sup>١١٥</sup>

٣٠٤. ويتمثل السؤال المطروح الآن في تحديد أفضل طريقة لضمان دمج بُعد عمالة الشباب بصورة فعالة في هذا الإطار. ويتضمن الفصل ٣ استعراضاً للشراكات العالمية المركزة على عمالة الشباب. وإذ تبلغ أزمة عمالة الشباب مستوى لا يمكن التسامح معه، قد يكون الوقت حان لمراجعة الإجراءات وتدعيمها وإعطائها زخماً جديداً على جميع المستويات، بسبل منها الائتلافات والشراكات الإقليمية والعالمية.

## ١-١١-٢ الرصد والتقييم

٣٠٥. إن توخي الدقة في رصد وتقييم الأداء والنواتج مهم أيضاً لتحقيق الأثر الأقصى من الموارد المخصصة لتشجيع عمالة الشباب. وينبغي أن تهدف عملية رصد وتقييم السياسات والبرامج وتنفيذ المشاريع إلى تحديد مواطن الإخفاق الرئيسية وكيفية تصحيحها وإلى معرفة عوامل النجاح الرئيسية. ويتيح ذلك استخلاص معلومات أساسية لتحسين تصميم السياسات والبرامج والمشاريع في المستقبل. وفي الآن ذاته، سيوفر التركيز على تقييم نتائج أنواع مختلفة من التدخلات أساساً لإعادة توزيع الموارد على نحو مفيد ونقلها من برامج أقل فعالية إلى برامج أكثر فعالية.

٣٠٦. وفي حين توجد بعض التقييمات لآثار تدخلات موجهة نحو سوق عمل الشباب، فإن تقييمات استدامتها المالية والضريبية تبدو محدودة جداً.<sup>١١٦</sup> وتكتسي هذه التقييمات أهمية كبيرة، لا سيما حيثما كانت برامج عمالة الشباب تعتمد اعتماداً شبه كامل على التمويل الخارجي كما هو الحال في أفريقيا جنوب الصحراء.

<sup>١١٥</sup> انظر مثلاً، ILO and IMF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*، مرجع سابق.

<sup>١١٦</sup> توجد تقديرات بشأن صافي تأثير ٢٥ في المائة فقط من التدخلات المتعلقة بعمالة الشباب الواردة في الحالات الموثقة البالغة ٢٨٩ والمذكورة في النص.



### دعم منظمة العمل الدولية لعمالة الشباب والشراكات العالمية

٣٠٧. يناقش هذا الفصل النهج الذي تتبعه منظمة العمل الدولية في تعزيز العمل اللائق لصالح الشباب من خلال توفير الدعم إلى هيئاتها المكونة، ومن خلال استثارة التوعية على المستوى العالمي. وقد أظهرت أمثلة كثيرة في الفصل ٢ البعد المشترك لهذا النهج وعلاقته ببرنامج العمل اللائق. كما يستعرض هذا الفصل الشراكات القائمة على المستويين العالمي والإقليمي للتصدي لأزمة عمالة الشباب.

#### ١-٣ استراتيجية الدعم الخاصة بمنظمة العمل الدولية

٣٠٨. على حد ما سبقت الإشارة إليه، لطالما كانت منظمة العمل الدولية نشطة في المسائل المتعلقة بعمالة الشباب من خلال نشاطها المعياري والأنشطة التي تضطلع بها في مجال التعاون التقني. وقد تطورت هذه النهج مع السنين استجابة للبيئة الاقتصادية المتغيرة ولاحتياجات الهيئات المكونة. وحتى مطلع السبعينات، تركز جلّ النشاط الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية فيما يتصل بالشباب، على حماية العمال الشباب، وتطور أساساً من خلال اعتماد معايير العمل وقرارات المؤتمر. ومنذ السبعينات، بدأ تعزيز عمالة الشباب يظهر على نحو أبرز في تحليلات سياسة منظمة العمل الدولية وبحوثها وأنشطتها ذات الصلة بالتعاون التقني.

٣٠٩. ويسترشد عمل المكتب حالياً ببرنامج العمل اللائق وبكافة الأطر ذات الصلة، بما فيها برنامج العمالة العالمي والميثاق العالمي لفرص العمل واستنتاجات المؤتمر بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة (٢٠١٠) وقرار عام ٢٠٠٥ بشأن عمالة الشباب.

٣١٠. ويشكل قرار عام ٢٠٠٥ الإطار الأكثر شمولية وحادثة لنشاط منظمة العمل الدولية في هذا المجال. وبغية إنفاذ خطة العمل الصادرة عن القرار المذكور، وضع المكتب استراتيجية تقوم على ثلاث دعائم هي: "١" بناء المعارف؛ "٢" التوعية وتعزيز العمل اللائق لصالح الشباب؛ "٣" توفير المساعدة التقنية لدعم الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في سعيها إلى تحسين كمية الوظائف ونوعيتها لصالح الشباب. ويبرز الشكل ١-٣ هدف النهج المتكامل لنشاط منظمة العمل الدولية بشأن عمالة الشباب ونتائجه ووسائل عمله. ويقوم فريق عالمي من الأخصائيين التقنيين في المقر وفي المكاتب الميدانية بتطبيق النهج ثلاثي الدعائم.

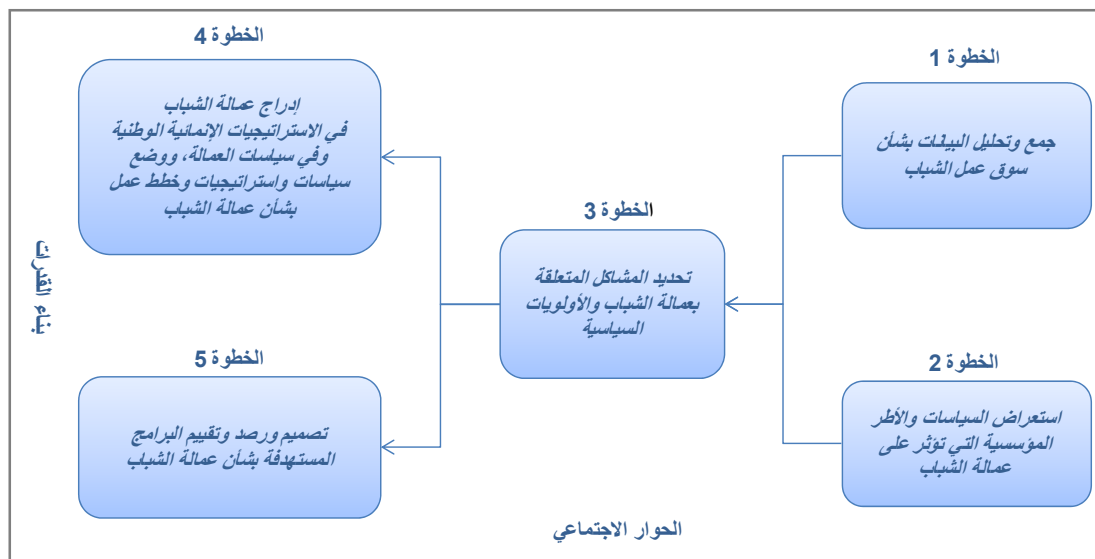
## الشكل ٣-١: استراتيجية الدعم الخاصة بمنظمة العمل الدولية لصالح عمالة الشباب

الهدف: حصول الشباب والشبان على العمالة اللائقة وفرص كسب الدخل		
تدرج عمالة الشباب في الأطر الإنمائية الوطنية وفي سياسات العمالة		النتائج
توضع وتنفذ خطط عمل وطنية بشأن عمالة الشباب		
تنفذ الحكومات برامج وطنية لتوفير العمل اللائق للشباب، بالتعاون مع الشركاء الاجتماعيين		
نشر المعلومات أو استشارة الوعي أو التدريب أو استراتيجية توعية بشأن عمالة الشباب		
المعارف	التوعية	المساعدة التقنية
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ المنهجيات والأدوات التي يستخدمها صانعو السياسات فيما يتصل بعمالة الشباب</li> <li>□ البحوث وعمليات التقييم التي تجري لتحديد أثر السياسات والبرامج المتعلقة بعمالة الشباب</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ الاضطلاع بأنشطة التوعية والأنشطة الترويجية من أجل توفير العمل اللائق للشباب</li> <li>□ إقامة شراكات بشأن عمالة الشباب على المستوى العالمي والإقليمي والوطني</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ إدراج عمالة الشباب في الأطر الإنمائية الوطنية وفي سياسة العمالة</li> <li>□ اعتماد وتنفيذ سياسات وخطط عمل وطنية تقوم على البيانات بشأن عمالة الشباب</li> <li>□ تنفيذ وتقييم عمليات التدخل الرامية إلى تحسين عمالة ودخل الشباب</li> </ul>

المصدر: مكتب العمل الدولي: برنامج عمالة الشباب.

٣١١. وعلى المستوى القطري، يدمج الدعم التقني الذي توفره منظمة العمل الدولية بين الخدمات الاستشارية الرامية إلى تعزيز عملية صنع السياسات والإصلاحات المؤسسية وبين عمليات التدخل المباشرة، من أجل إظهار الفعالية التي تتسم بها سياسات وبرامج عمالة الشباب (انظر الشكل ٣-٢). ويشرك هذا النهج الوزارات المعنية والشركاء الاجتماعيين، وفي بعض الحالات، منظمات أخرى تمثل مصالح الشباب. وبالرغم من أن الدعم المقدم إلى عمالة الشباب يتكيف وفقاً للبلد أو الأقاليم أو السياقات أو السلطات، فإنه يشمل عادة ما يلي: "١" تحليل فعالية السياسات والبرامج القطرية بشأن عمالة الشباب؛ "٢" بناء قدرات الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وتوفير المساعدة التقنية لها في صياغة وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات بشأن عمالة الشباب؛ "٣" وضع برامج مستهدفة، بما فيها سياسات سوق العمل والنشطة والتدريب وخدمات التوظيف والاستثمار كثيف العمالة والانتقال إلى السمة المنظمة وروح تنظيم المشاريع لدى الشباب؛ "٤" التوعية وأنشطة استنارة الوعي لتعزيز العمل اللائق للشباب؛ "٥" توفير الخدمات الاستشارية من خلال شراكة شبكة تشغيل الشباب، بما في ذلك عيادات التقييم وتوفير الدعم للبلدان الرائدة في مجال شبكة تشغيل الشباب.

## الشكل ٣-٢: نموذج على المستوى القطري من أجل تقديم المساعدة التقنية بشأن عمالة الشباب

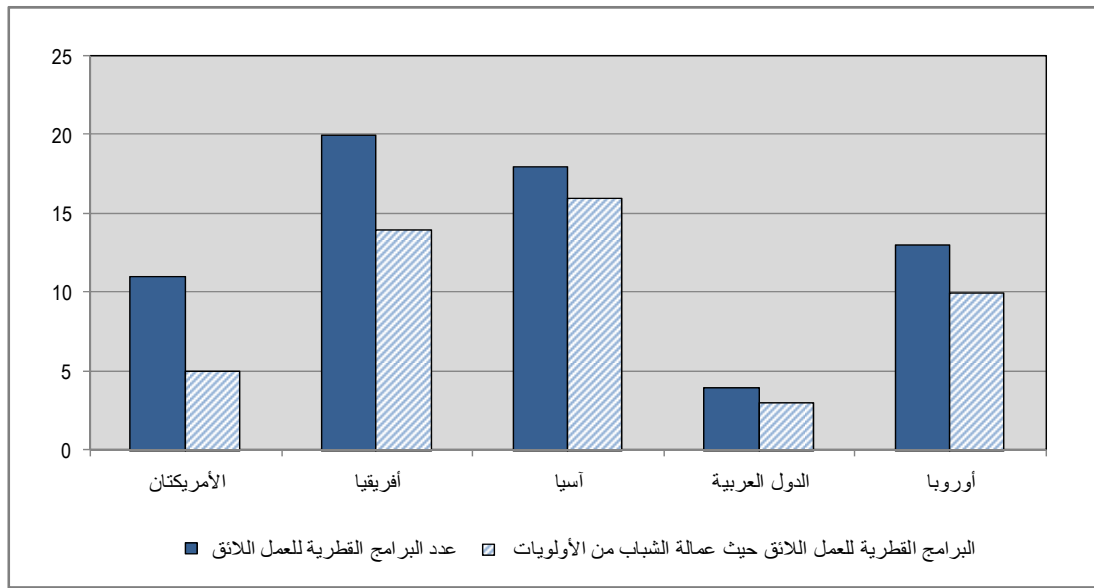


المصدر: منظمة العمل الدولية: برنامج عمالة الشباب.

٣١٢. وخلال السنوات الست الأخيرة، تلقى قرابة ٦٠ بلداً دعم منظمة العمل الدولية لوضع وتنفيذ استراتيجيات لصالح الشباب (انظر الملحق الأول). ونتيجة للأزمة العالمية، تزايد الطلب على مساعدة منظمة العمل الدولية بشأن عمالة الشباب تزايداً كبيراً في فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١، حيث طلبت ٤٧ دولة عضواً الدعم من المنظمة. ويعكس هذا الأمر جسامه المشاكل التي يواجهها الشباب في سوق العمل، وزيادة الأولوية الممنوحة إلى عمالة الشباب في معظم استراتيجيات التنمية الوطنية، بالإضافة إلى تجدد الالتزام من طرف الهيئات المانحة ثنائية ومتعددة الأطراف والمنظمات الدولية، لدعم عمليات التدخل المعنية بعمالة الشباب في البلدان متدنية ومتوسطة الدخل.

٣١٣. وتتجلى الأولوية العالية التي تمنحها الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية إلى عمالة الشباب كذلك في البرامج القطرية للعمل اللائق. وأكثر من ٧٠ في المائة من البرامج القطرية للعمل اللائق، البالغ عددها ٦٦ برنامجاً والمطبقة في ٢٠١٠، شملت أولويات و/أو نتائج عمالة الشباب، وسجل أعلى عدد في آسيا وأفريقيا (انظر الشكل ٣-٣).

الشكل ٣-٣: البرامج القطرية للعمل اللائق، بما فيها نتائج عمالة الشباب (بحسب الإقليم)



المصدر: مكتب العمل الدولي: برنامج عمالة الشباب.

٣١٤. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، كان برنامج التعاون التقني التابع لمنظمة العمل الدولية يضم قرابة ٥٣ مشروعاً بشأن عمالة الشباب قيد التنفيذ (انظر الملحق الثاني). وتدعم معظم هذه المشاريع تنفيذ أولويات البرامج القطرية للعمل اللائق ونتائجها. وهي تركز على مختلف الجوانب المهمة لمواجهة التحدي الذي تطرحه عمالة الشباب. ويجمع عدد متزايد من هذه المشاريع بين التنمية المؤسسية وتنفيذ البرامج الرائدة التي ترمي مباشرة إلى تحسين سبل عيش الشباب (انظر الإطار ٣-١ للاطلاع على أمثلة عمليات التدخل التي جرى تقييمها مؤخراً).

### الإطار ٣-١

#### نتائج مستقاة من مشاريع مختارة لمنظمة العمل الدولية بشأن عمالة الشباب

بيّنت نتائج عمليات التقييم متوسطة المدة، التي أجريت مؤخراً لمشاريع عمالة الشباب، الأثر الذي خلفته من حيث التغيير السياسي والمؤسسي، بالإضافة إلى الإجراءات المتخذة لتحسين عمالة الشباب. وبشكل أكثر تحديداً:

حقق مشروع التعليم والتدريب على المهارات لصالح عمالة الشباب في إندونيسيا النتائج التالية: "١" استفاد أكثر من ٧٠٠٠٠ شاب وشابة من خدمات المشورة في مجال الوظائف والتعليم والقابلية للاستخدام وروح تنظيم المشاريع، من خلال نظام التعليم ومراكز التوظيف؛ "٢" قرابة ٦٥ في المائة من الشباب الذين حضروا دورات التدريب على المهارات وجدوا وظيفة أو أصبحوا يعملون لحسابهم الخاص، وتشكل النساء ٤٧ في المائة منهم؛ "٣" أدخلت وزارة التربية الوطنية إصلاحات على التدريب غير الرسمي القائم على المهارات، الذي توفره جهات من القطاع الخاص ومنظمات غير حكومية.

وولد برنامج عمالة الشباب في تيمور - ليشتي ١٠٤٦٠١٤ يوم عمل لقرابة ٣٥٥٢٣ شخصاً في المناطق الريفية. وحوالي ٧٠ في المائة من الشباب الذين شاركوا في المشاريع كثيفة العمالة حسنوا مهاراتهم في القراءة والكتابة والحساب. وتلقى أكثر من ١٢٠٠٠ شاب وشابة يبحثون عن عمل المشورة وخدمات التوظيف والتعريف والمساعدة في مجال العمل للحساب الخاص. وأتى جزء من التمويل من صندوق العمالة والتدريب، الذي أنشئ لدعم الشباب المحرومين.

ووفر البرنامج الإقليمي بشأن النهوض بعمالة الشباب في أمريكا اللاتينية برامج العمالة والتدريب المجدية من حيث التكاليف لأكثر من ١٧٠٠٠ شاب وشابة من المحرومين. واستطاع العنصر الخاص بالتنمية المؤسسية في هذا البرنامج أن يحدث تغييراً تلقائياً بإدراج عمالة الشباب في صدارة برنامج التنمية الخاص بالبلدان الثمانية المعنية في أمريكا اللاتينية.

وفي بيرو، خطة العمل بشأن عمالة الشباب (٢٠٠٩-٢٠١٢) التي وضعتها الحكومة بدعم تقني من منظمة العمل الدولية، قدمت المساعدة إلى أكثر من ٢٦٠٠٠٠ شاب وشابة من المحرومين لإيجاد وظيفة. وتمشياً مع خطة العمل، أدخلت الحكومة الإصلاحات المؤسسية التالية: خفض التكاليف المرتبطة بطلبات العمل من خلال اعتماد دائرة التوظيف العامة "شباك خدمات واحد" وشهادة وحيدة مجانية تشمل كافة المعلومات (Certi Joven)؛ تحديث خدمات الإرشاد في المسار المهني؛ وضع برنامج تدريب لصالح أصحاب المشاريع الشباب، إلى جانب نظام معلومات يبسط عمليات تقييم السوق؛ خدمة توفير المعلومات والتوجيه على الشبكة، يستفيد منها المهاجرون الشباب الذين يعيشون في الخارج والبيروفيون الشباب الذين يسعون إلى العمل في الخارج.

المصدر: برنامج عمالة الشباب.

٣١٥. وأجري في عام ٢٠٠٩ تقييم مستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن عمالة الشباب، بين أن النهج والمبادرات ملائمة لاحتياجات الشباب المتعلقة بالعمالة والبرامج الوطنية للعمل اللائق وأولويات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. وحث التقييم المكتب على دعم النهج المتكاملة لعمالة الشباب على الصعيد القطري، بما في ذلك من خلال تنسيق أفضل بين الإدارات والبرامج.

٣١٦. وبغية إنفاذ التوصيات التي خرج بها هذا التقييم، شدد المكتب على البرمجة المشتركة بشأن عمالة الشباب على المستوى القطري، بما في ذلك من خلال وضع مجموعة من أدوات الإدارة والتخطيط وتعيين نقاط اتصال معنية بعمالة الشباب في كل إقليم وبلد مستهدف وتنفيذ الأحداث المتعلقة بتقاسم المعارف والمنصات الافتراضية. وقد عزز هذا الأمر التعاون والتأزر بين الخبراء والمهنيين المختصين في مجال عمالة الشباب، داخل منظمة العمل الدولية وخارجها. كما أدى مرفق عالمي لإدارة المعارف، يشمل أحداثاً أقليمية ذات تواصل وجهاً لوجه ومنتديات على شبكة الويب ومجموعات ممارسات، إلى تحسين التعاون فيما بين البلدان.

٣١٧. وفي مجال تطوير المعارف، أعد المكتب أكثر من ٦٠ منشوراً بشأن مواضيع مختلفة تتعلق بطبيعة وأبعاد التحدي الذي تطرحه عمالة الشباب. وهي تشمل بيانات عن المؤشرات الأساسية لسوق عمل الشباب، بالإضافة إلى تقييم السياسات والبرامج القطرية واستعراض الأطر المؤسسية<sup>٢</sup> وكانت هذه التحليلات بمثابة وثائق مرجعية للمناقشات السياسية والتوعية خلال الأحداث المنظمة على المستوى الوطني والإقليمي والدولي<sup>٣</sup>. ويتسم البحث المواضيعي والقطري الجديد بشأن سياسات الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة، بأهمية خاصة بالنسبة إلى عمالة الشباب<sup>٤</sup>.

<sup>١</sup> مكتب العمل الدولي: تقييم مستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية لزيادة قدرات الدول الأعضاء على وضع سياسات وبرامج تركز على عمالة الشباب، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/PFA/13/3.

<sup>٢</sup> انظر الصفحات المعنية ببرنامج عمالة الشباب لمنظمة العمل الدولية على الموقع التالي: [www.ilo.org/youth](http://www.ilo.org/youth).

<sup>٣</sup> من الأمثلة الأخيرة الدراسة المشتركة بين منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن عمالة الشباب لدعم مناقشات وزراء العمل والاستخدام في مجموعة العشرين، والتي دفعت بمجموعة العشرين إلى إنشاء فريق عمل يعنى بالعمالة عام ٢٠١١. انظر الإعلان الختامي لمؤتمر قمة مجموعة العشرين في "كان" على الموقع التالي:

<http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/for-the-press/news-releases/cannes-summit-final-declaration.1557.html>.

<sup>٤</sup> في متابعة الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة (٢٠١٠)، استهلكت منظمة العمل الدولية (إدارة سياسة العمالة) ١١ دراسة قطرية في كافة الأقاليم، قيّمت إطار الاقتصاد الكلي السائد من حيث أثره على العمالة والفقر. وقد استخدمت الدراسات هذا التقييم لاقتراح مجموعة من توصيات السياسة العامة التي بإمكانها أن تفضي إلى إطار للاقتصاد الكلي يكون مؤاتياً للعمالة. جرى التأكد من صحة جميع الدراسات خلال ورشات عمل تقنية نُظمت إما على المستوى الوطني أو في جنيف، ويجري نشرها تدريجياً على أنها منشورات لمنظمة العمل الدولية من شأنها أن تكون بمثابة أساس للمزيد من الحوار السياسي.

٣١٨. ويجري إطلاق مبادرات جديدة لوضع قاعدة بيانات عالمية بشأن سياسات عمالة الشباب، ترتبط بقاعدة البيانات بشأن سياسات العمالة الوطنية، وتكون جزءاً من البرنامج المتعلق ببوابة المعلومات الموحدة الجديدة على مستوى المكتب. ومن المزمع تنظيم دورات جديدة من الدراسات الاستقصائية بشأن الانتقال من المدرسة إلى العمل. وتجرى البحوث بشأن الأنماط الناشئة لإدماج الشباب في أسواق العمل، بما في ذلك طبيعة العقود والأجور وهجرة الشباب.

٣١٩. ومنذ عام ٢٠٠٤، تصدر بشكل منتظم الاتجاهات العالمية والإقليمية بشأن عمالة الشباب. واتجاهات العمالة العالمية للشباب، التي تصدرها منظمة العمل الدولية، أصبحت المرجع العالمي الأساسي فيما يتعلق بالإحصاءات بشأن عمالة الشباب. كما تم وضع عدد من الأدوات والمنهجيات لدعم المساعدة التقنية المقدمة إلى الدول الأعضاء. وتشمل هذه الأخيرة المنهجيات الرامية إلى تنفيذ الدراسات الاستقصائية بشأن الانتقال من المدرسة إلى العمل (انظر الإطار ٣-٢)، وصياغة خطط عمل وطنية بشأن عمالة الشباب وتصميم وتنفيذ التدريب من أجل التمكين الاقتصادي في الأرياف، بالإضافة إلى مختلف الأدوات والأدلة بشأن التلمذة الصناعية ومهارات البحث عن عمل والحقوق في العمل وروح تنظيم المشاريع لدى الشباب.

### الإطار ٣-٢

#### الدراسات الاستقصائية بشأن انتقال الشباب من المدرسة إلى العمل

لقد أفضت القيود الحالية المفروضة على معلومات سوق العمل إلى وضع من الصعب فيه إعطاء إجابة مرضية على مسألة معرفة لماذا تكون مسارات الانتقال من المدرسة إلى العمل طويلة وصعبة بالنسبة إلى الكثير من الشباب اليوم. ولمواجهة هذه الثغرة الواضحة في المعلومات، أعدت منظمة العمل الدولية دراسة استقصائية بشأن الانتقال من المدرسة إلى العمل، وهي تشارك حالياً في مشروع "العمل من أجل الشباب" بغية تنفيذ الدراسات الاستقصائية في ٢٨ بلداً في كافة أنحاء العالم خلال السنوات الخمس القادمة. وتضم الدراسات الاستقصائية بشأن الانتقال من المدرسة إلى العمل دراستين استقصائيتين: الأولى موجهة إلى الشباب والثانية موجهة إلى المنشآت. ويتيح النهج المزدوج أمام بلدٍ بعينه أن يولد مجموعة واسعة من البيانات بشأن خصائص الشباب وتعلقهم بسوق العمل، بالإضافة إلى احتياجات المنشآت والفرص المتاحة أمامها لامتناس اليد العاملة. والبيانات بحد ذاتها ليس فريدة من نوعها، بالرغم من أنها تميل إلى أن تكون أكثر شمولية من أي دراسة استقصائية عادية للقوى العاملة. والفريد في الدراسات الاستقصائية بشأن الانتقال من المدرسة إلى العمل هو (١) وضع مؤشرات تحدد مراحل الانتقال ونوعيته، (٢) تطبيق "العمل اللائق" كمفهوم يتعين إدراجه في الإطار التحليلي القائم حول الدراسات الاستقصائية بشأن الانتقال من المدرسة إلى العمل.

وتخدم الدراسة الاستقصائية بشأن الانتقال من المدرسة إلى العمل عدداً من الأغراض. أولاً، إنها تكشف الخصائص الفريدة للشباب، التي تحدد مواطن ضعفهم في سوق العمل. وهذا الأمر يكون بدوره أساسياً في وضع استجابة سياسية من أجل منع ظهور عوامل الخطر، إلى جانب التدابير الرامية إلى التصدي لهذه العوامل التي تؤثر سلباً على الانتقال إلى العمل اللائق. ثانياً، إنها تحدد سمات الطلب على اليد العاملة الشابة، وذلك في مجالات محددة، مما يساعد على تحديد حالات انعدام التطابق التي يمكن التصدي لها من خلال تدخلات السياسة العامة. ثالثاً، في البلدان التي تعاني من قصور في نظام معلومات سوق العمل، تكون هذه الدراسة الاستقصائية بمثابة أداة لتوليد بيانات موثوقة لصنع السياسات. وفي البلدان التي تتمتع بنظام متطور بشكل معقول لمعلومات سوق العمل، تساعد الدراسة الاستقصائية على تسليط الضوء على مجالات لا تتجلى عادة في الدراسات الاستقصائية القائمة على الأسر المعيشية، مثل ظروف عمل الشباب والأجور والدخل والمشاركة في الاقتصاد غير المنظم والحصول على المنتجات المالية والصعوبات التي يواجهها الشباب عند إدارة مشاريعهم. وأخيراً، توفر الدراسة الاستقصائية المعلومات إلى الحكومات والشركاء الاجتماعيين والمجتمع الإنمائي بشأن مجالات عمالة الشباب، التي تستلزم اهتماماً عاجلاً.

وعلى سبيل المثال، أشار توليف أجري مؤخراً للنتائج المستمدة من دراسة استقصائية أجرتها منظمة العمل الدولية وتناولت ثمانية بلدان، إلى أن:

- أكثر من ثلثي الشباب العاطلين عن العمل في مصر ونيبال يفكرون في الهجرة بحثاً عن العمل. في حين بلغت هذه النسبة في المتوسط حوالي ٤٠ في المائة في بلدان أخرى مثل أذربيجان والصين وجمهورية إيران الإسلامية ومنغوليا.
- لا يضمن للأشخاص الذين حصلوا تعليماً عالياً عملية انتقال أسهل من المدرسة إلى العمل.
- يمضي الشباب المصري بين مغادرة مقاعد الدراسة والحصول على وظيفة دائمة و/أو مرضية (بالنسبة إلى الشباب في مرحلة الانتقال) ما متوسطه ٢٩ شهراً. وتكون مراحل الانتقال أطول مدة للذكور منها للإناث (٣٢ شهراً مقابل ٢٠ شهراً على التوالي) وتقلص المدة تدريجياً نظراً لتزايد مستوى تعلم الشباب (٩٦ شهراً بالنسبة إلى الشباب الذي حصل تعليماً ابتدائياً مقابل ١٩ شهراً بالنسبة إلى حملة الشهادات الجامعية). وحتى الشباب المصري الذي حصل تعليماً جامعياً يبقى في مرحلة انتقال تدوم ٣٣ شهراً بعد التخرج.

□ تشكل العلاقة المتوقعة بين ساعات العمل والمداخيل منحنى صعودياً. غير أنه لم يلاحظ أي علاقات واضحة بالنسبة إلى الشباب في بيانات الدراسة الاستقصائية المتوفرة. وكانت هذه العلاقة إيجابية فقط في أندريجان ومصر، في حين لم تكن هناك أي روابط جلية في البلدان الأخرى. وقد يعزى ذلك إلى أخطاء جسيمة في الإبلاغ إما عن ساعات العمل العادية أسبوعياً أو المداخيل الشهرية، أو قد يعود ذلك إلى أن ساعات العمل تختلف بشكل كبير من أسبوع لآخر. وهناك دلالة واحدة تفيد بأنه بغض النظر عن الوقت الذي يقضيه الشباب في العمل، فإن إجمالي مداخيلهم في نهاية الشهر لا يتغير كثيراً. ويرجح أن يكون هناك قسم كبير من الشباب العاملين في وظائف منتدبة الإنتاجية، حيث أن ذلك هو الخيار الوحيد المتاح أمامهم لكسب بعض الدخل.

انظر:

M. Matsumoto and S. Elder: *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys*, Employment Paper No. 51 (Geneva, ILO, 2010).

المصدر: مكتب العمل الدولي: برنامج عمالة الشباب.

٣٢٠. وتم الاضطلاع بالكثير من مبادرات التوعية منذ عام ٢٠٠٦ من أجل تعزيز القرار الصادر عن المؤتمر عام ٢٠٠٥، من خلال الأحداث الوطنية والإقليمية والدولية، بما فيها الاجتماعات الإقليمية لمنظمة العمل الدولية والأحداث الثلاثية بشأن عمالة الشباب والمؤتمرات الوزارية. وجرى تنفيذ عدد من الحملات لتعزيز القابلية للاستخدام وخلق الوظائف والحقوق في العمل. وفي تموز/ يولييه ٢٠٠٦، أقامت منظمة العمل الدولية شراكة مع MTV Europe Foundation لنشر المعلومات والرسائل الرئيسية بشأن توفير العمل اللائق للشباب تحت شعار "القيام بعمل ما". وقد تم إطلاق هذه الحملة أثناء تنظيم مهرجان Exit في صربيا، الذي حضره قرابة ١٥٠٠٠٠ شاب وشابة من كافة أنحاء أوروبا. كما نُفذت حملات مشابهة بمساعدة شبكات الشباب في نقابات العمال في العديد من البلدان، من خلال تنظيم أحداث مخصصة أو خلال اليوم العالمي للعمل اللائق.

### ٢-٣ شراكات عالمية لصالح عمالة الشباب

٣٢١. منذ عهد قريب، أدى الدور الريادي الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية في الشبكات الدولية، بما في ذلك شبكة تشغيل الشباب وشبكات الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات، إلى إتاحة فرص جديدة لبناء توافق دولي والتأثير على جدول الأعمال الدولي لتوفير العمل اللائق للشباب.

### ١-٢-٣ إعلان الألفية والأهداف الإنمائية للألفية ومنظومة الأمم المتحدة

٣٢٢. شددت قمة الألفية في عام ٢٠٠٠، للمرة الأولى على ضرورة إقامة شراكات لصالح عمالة الشباب. وسلم إعلان الألفية بالسمة الملحة للتصدي للتحدي الذي تطرحه عمالة الشباب ودعا إلى "وضع وتنفيذ استراتيجيات تتيح للشباب في كل مكان فرص حقيقية للحصول على عمل لائق ومنتج". وهذا النداء الذي وجهته الدول الأعضاء أصبح هدفاً من الأهداف الإنمائية للألفية بشأن إقامة شراكات عالمية من أجل التنمية (الهدف ٨). وبدءاً من عام ٢٠٠٨، وبفضل التوعية الحديثة لمنظمة العمل الدولية، يشمل الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية بشأن القضاء على الفقر المدقع والجوع، غاية جديدة (١باء) تتعلق بتوفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، بمن فيهم النساء والشباب.

٣٢٣. وكانت الممارسة الأخيرة للبرمجة المشتركة للأمم المتحدة على المستوى القطري بمثابة منصة لإقامة شراكات داخل منظومة الأمم المتحدة وفيما بين المؤسسات الوطنية والشركاء الوطنيين والفرق القطرية للأمم المتحدة المعنية بعمالة الشباب. وحفزت نافذة عمالة الشباب وهجرة الشباب في صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، نهجاً أكثر تكاملاً وتكافلاً تقوم بتفصيل الأولويات الوطنية لعمالة الشباب في إطار المفهوم الشامل للعمل اللائق (انظر الإطار ٣-٣).

° الأمم المتحدة: إعلان الألفية للأمم المتحدة، الوثيقة A/RES/55/2، ١٨ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٠، الفقرة ٢٠ (نيويورك، ٢٠٠٠).



### الإطار ٣-٣

#### صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية: تحسين التنسيق والاتساق بشأن عمالة الشباب من خلال البرمجة المشتركة للأمم المتحدة

تتبنى منظمة العمل الدولية الصادرة في تنفيذ البرامج المشتركة للأمم المتحدة بشأن عمالة الأطفال إلى جانب العديد من الفرق القطرية للعمل اللائق، مثل تلك المعنية بعمالة الشباب وهجرة الشباب، تحت إشراف صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتقوم إسبانيا بتمويل هذا الصندوق؛ وهو يشمل إجراءات مشتركة فيما بين مختلف وكالات الأمم المتحدة، وقد أفضى إلى نهج أكثر تكاملاً وتكافلاً تقوم بتفصيل الأولويات الوطنية لعمالة الشباب في إطار المفهوم الشامل للعمل اللائق. ويوجد حالياً ١٤ برنامجاً مشتركاً بشأن عمالة الشباب وهجرة الشباب. وتمتد هذه البرامج عبر الدعام الأربعة التي يقوم عليها برنامج العمل اللائق، ابتداءً من الحقوق في العمل ومروراً بالمبادرات المتكاملة بشأن عمالة الشباب ووصولاً إلى ظروف العمل وسياسات هجرة اليد العاملة وحماية العمال المهاجرين. وتشمل الأمثلة مبادرات ترمي إلى: "١" تعزيز الحقوق في العمل - لاسيما بالنسبة إلى العمال الشباب المهاجرين؛ "٢" تقديم الدعم إلى الدول الأعضاء في صياغة سياسات عمالة الشباب التي تراعي نوع الجنس وخطط العمل الوطنية أو الإقليمية؛ "٣" إدارة برامج عمالة الشباب الابتكارية ومتعددة العناصر؛ "٤" إقامة شراكات وطنية تضم الشركاء الاجتماعيين والجهات الفاعلة الأخرى. ويجري حالياً تنفيذ برامج مشتركة أخرى تضم منظمة العمل الدولية، بالشراكة مع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (نيبال) واليونيسف (الصومال) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (لبنان، ليبيريا، صربيا، سيراليون) ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (غينيا، ليبيريا، سيراليون).

المصدر: برنامج عمالة الشباب.

٣٢٤. وفي تموز/ يولييه ٢٠١١، واعترافاً بتزايد حجم أزمة عمالة الشباب، قام اجتماع الأمم المتحدة رفيع المستوى المعني بالشباب، باستعراض النداء إلى إقامة شراكة عالمية وشجع "الدول الأعضاء ومنظمات أصحاب العمل ونقابات العمال والقطاع الخاص والمؤسسات التربوية على كافة المستويات ومنظمات الشباب والمجتمع المدني"، على التصدي للتحدي الذي تطرحه عمالة الشباب على مستوى العالم.

### ٢-٢-٣ شبكة تشغيل الشباب

٣٢٥. كانت شبكة تشغيل الشباب، التي أبصرت النور عام ٢٠٠١ بالشراكة بين منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة والبنك الدولي، أول شراكة عالمية بشأن عمالة الشباب تستقطب العمل سعيًا إلى تحقيق التزام مؤتمر قمة الألفية بالعمل اللائق والمنتج لصالح الشباب. ومنذ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٢، تستضيف منظمة العمل الدولية أمانة شبكة تشغيل الشباب<sup>٦</sup> وفي ٢٠٠٧، أعيد تنظيم بالعمل الذي تضطلع به أمانة شبكة تشغيل الشباب للتركيز على تقديم خدماتها على أساس المنتجات الأساسية الأربعة (انظر الإطار ٣-٤).

### الإطار ٤-٣

#### شبكة تشغيل الشباب: مجالات الأنشطة الرئيسية

- (١) **شبكة البلدان الرائدة:** البرنامج الرائد عبارة عن شبكة لصانعي السياسات من مختلف بلدان العالم، تعهدوا بإيلاء الأولوية لعمالة الشباب في جداول أعمال السياسات الوطنية. وتشارك البلدان الأعضاء في إجراء القياس بالمقارنة من أجل تحسين القدرة على رصد نتائج عمالة الشباب ولكي تكون نقطة انطلاق لتحليل القوة الدافعة لهذه الاتجاهات. وتشكل الاجتماعات السنوية للبلدان الرائدة وتقاريرها آليات لاستعراض الأقران بهدف التعلم وتقاسم المعارف.
- (٢) **عيادات التقييم:** تزود عيادات التقييم صانعي السياسات والمهنيين المختصين بالدعم التقني والمالي لمساعدتهم على القيام بعمليات تقييم صارمة لبرامجهم. وتحاول مجموعة المعارف التي يتم التوصل إليها أن تجيب على أسئلة مهمة بشأن الأساليب الناجحة وغير الناجحة في مجال عمالة الشباب.
- (٣) **صندوق الشباب لأجل الشباب:** يقدم هذا الصندوق في شرق أفريقيا وغربها مساهمات ملموسة إلى المنظمات التي يديرها الشباب، من أجل المشاركة في توليد العمالة، في الوقت الذي يقوم فيه بتعليم الشباب على المهارات في مجال إدارة المشاريع.
- (٤) **السوق:** إن سوق شبكة تشغيل الشباب عبارة عن موقع إلكتروني يستخدمه المجتمع العالمي المعني بعمالة الشباب لتبادل أو تقديم الأفكار الابتكارية وأفضل الممارسات والخبرة والمشورة، بالإضافة إلى التعاون والشراكة. والسوق هو الموقع المركزي الذي تضطلع من خلاله شبكة عمالة الشباب بأنشطتها المتعلقة بالوساطة في الشراكة وتبادل المعلومات.

المصدر: برنامج عمالة الشباب: انظر الموقع التالي: [www.ilo.org/yen](http://www.ilo.org/yen).

<sup>٦</sup> تقوم إدارة سياسة العمالة التابعة لقسم العمالة باستضافة ودعم أمانة شبكة تشغيل الشباب.

٣٢٦. وتقيم منظمة العمل الدولية شراكة مع وكالات أخرى من الأمم المتحدة لضمان الاتساق والتنسيق بشأن عمالة الشباب ضمن النظام متعدد الأطراف، من خلال شبكة النهوض بالشباب المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة (انظر الإطار ٥-٣). بالإضافة إلى ذلك، تتعاون منظمة العمل الدولية مع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) ومع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية من أجل تعزيز العمل اللائق لصالح الشباب في المناطق الريفية، ومع اليونيسكو بشأن التعليم والتدريب التقنيين والمهنيين، ومع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) بشأن روح تنظيم المشاريع لدى الشباب.

### الإطار ٥-٣

#### شبكة النهوض بالشباب المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة

إن شبكة النهوض بالشباب المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة هي شبكة تضم أكثر من ٣٠ كياناً تابعاً للأمم المتحدة يتعلق عملها بمسائل النهوض بالشباب. ويترأس هذه الشبكة بشكل دائم برنامج الشباب التابع لإدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية للأمم المتحدة، وتشارك منظمة العمل الدولية حالياً في الرئاسة. وتهدف الشبكة إلى زيادة فعالية العمل الذي تضطلع به الأمم المتحدة في تنمية الشباب من خلال تعزيز التعاون والتبادل، وفي الوقت نفسه احترام وتسخير المنافع المتأتبة عن مواطن القوة الفردية والنهج والولايات الفريدة التي تتمتع بها الكيانات.

وفي إطار برنامج العمل العالمي لصالح الشباب، تؤيد الشبكة التقدم المحرز بشأن تنفيذ قرارات الأمم المتحدة والاتفاقيات والأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً والمرتبطة بالشباب، وتدعم هذا التقدم وتقوم باستعراضه. كما تساهم الشبكة في زيادة فهم وإطلاة النشاط الذي تضطلع به منظومة الأمم المتحدة في تنمية الشباب.

والمتابعة الفعالة والمنسقة للوثيقة الختامية الصادرة عن الاجتماع رفيع المستوى بشأن الشباب (تموز/ يولييه ٢٠١١) هي من الأولويات الحالية للشبكة المشتركة بين الوكالات. ويشمل ذلك وضع مجموعة من المؤشرات لرصد التقدم الذي تحرزه البلدان في تنفيذ برنامج العمل العالمي لصالح الشباب.

المصدر: إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية للأمم المتحدة.

### ٣-٢-٣ مجموعة العشرين و عمالة الشباب

٣٢٧. قامت مجموعة العشرين، في إطار استجابتها للأزمة، بتكليف العديد من المنظمات الدولية، بما فيها منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي، بتقديم التقارير إلى وزراء المالية بشأن آفاق العمالة العالمية وكيف يساهم إطار النمو المتين والمستدام والمتوازن في استحداث فرص العمل. وبشكل أكثر تحديداً، دأبت منظمة العمل الدولية على دعم مؤتمرات قمة مجموعة العشرين في مجالات ترتبط بالنمو والوظائف (لا سيما استراتيجية التدريب) والحماية الاجتماعية (انظر الإطار ٦-٣ بشأن استراتيجية التدريب لمجموعة العشرين).

### الإطار ٦-٣

#### قوة عاملة ماهرة من أجل تحقيق نمو متين ومستدام ومتوازن: استراتيجية التدريب لمجموعة العشرين

اتفق الزعماء خلال انعقاد مؤتمر قمة مجموعة العشرين في بيتسبرغ في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩، على أهمية بناء إطار موجه نحو العمالة من أجل النمو الاقتصادي في المستقبل. وطلبوا من منظمة العمل الدولية أن تضع استراتيجية تدريب لدعم النمو المتين والمستدام والمتوازن. وتعرض استراتيجية التدريب إطاراً استراتيجياً لبناء الجسور بين عالم العمل وعالم التعليم والتدريب. وسلّمت هذه الاستراتيجية بمختلف الوقائع والتحديات المشتركة والمختلفة في الوقت نفسه. وهي تقدم إطاراً مشتركاً لتلبية الاحتياجات الحالية والمستقبلية من المهارات، باستخدام نهج شمولي ومنظور دورة الحياة، وهما يشملان السمات التالية:

- تعليم عام جيد النوعية وواسع القاعدة؛
- مسارات سلسة من التعليم إلى التعليم والتدريب التقنيين والمهنيين وصولاً إلى عالم العمل؛
- القابلية للاستخدام من خلال المهارات الأساسية والتعلم المستمر وإمكانية نقل المهارات، مما يمكن العمال والمنشآت من التكيف مع التغيير؛
- دعم عملية إنمائية ديناميكية؛ استخدام المهارات كدافع للتغيير؛
- آليات الاتساق والتنسيق على مستوى السياسات العامة.

٣٢٨. وظهرت عمالة الشباب بشكل بارز في مناقشات قادة مجموعة العشرين ومداولاتهم. وخلال انعقاد مؤتمر قمة "كان" في ٢٠١١، أنشأ قادة مجموعة العشرين فريق عمل بشأن العمالة، تمثلت أولويته المباشرة لعام ٢٠١٢ في عمالة الشباب. وقد اجتمع فريق العمل هذا برئاسة المكسيك في مجموعة العشرين، ودعمت منظمة العمل الدولية نشاطه مع الشركاء الآخرين. وكان استعراض سياسات وبرامج عمالة الشباب في بلدان مجموعة العشرين والمقترح المعني باستراتيجية عمالة الشباب، من بين الأولويات التي ناقشها فريق العمل الذي اجتمع في مكسيكو سيتي (كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١)؛ وهذه المسألة مدرجة أيضاً في جدول أعمال اجتماعه المزمع عقده في جنيف (آذار/مارس ٢٠١٢)، قبل انعقاد اجتماع وزراء العمل والاستخدام لمجموعة العشرين في حزيران/يونيه ٢٠١٢.

### ٤-٢-٣ شراكات أخرى

٣٢٩. في إطار المجتمع الإنمائي، تتعاون منظمة العمل الدولية مع الوزارة الألمانية للتعاون والتنمية في المجال الاقتصادي والبنك الدولي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، على إعداد جرد لعمالة الشباب وتحديثه بشكل منتظم، وهو عبارة عن مستودع عالمي يوفر معلومات مقارنة بشأن تدخلات عمالة الشباب في كافة أنحاء العالم.<sup>٧</sup> كما تتعاون منظمة العمل الدولية مع المفوضية الأوروبية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، على تنظيم منتديات السياسة العامة بشأن عمالة الشباب، وعلى إجراء بحوث مشتركة بشأن عمالة الشباب.

٣٣٠. وأقامت منظمة العمل الدولية مؤخراً شراكة مع مؤسسة MasterCard - وهي جهة فاعلة غير حكومية تشارك في تعزيز عمالة الشباب، لاسيما في البلدان منخفضة الدخل في أفريقيا جنوب الصحراء، لإعداد منتج عالمي يرمي إلى تحسين المعارف وفهم التحدي الذي تطرحه عمالة الشباب واستثارة الوعي بشأن العمل اللائق لصالح الشباب من خلال حملة توعية عالمية (انظر الإطار ٣-٧).

#### الإطار ٣-٧ العمل لصالح الشباب

أقيمت شراكة بين منظمة العمل الدولية ومؤسسة MasterCard من أجل التصدي لأزمة عمالة الشباب وتعزيز العمل اللائق لصالح الشباب والشبان. ويهدف مشروع "العمل لصالح الشباب" إلى تحسين سياسات وبرامج عمالة الشباب من خلال تحقيق معرفة أفضل للتحدي الذي تطرحه عمالة الشباب على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي، ومن خلال تطبيق الممارسات الجيدة.

وسوف يعد المشروع ٥٦ دراسة استقصائية وطنية تجرى في ٢٨ بلداً، وقاعدة بيانات عالمية تشمل معلومات ومؤشرات الدراسات الاستقصائية، وقاعدة بيانات عالمية تشمل معلومات وممارسات جيدة بشأن سياسات وبرامج عمالة الشباب، و١٠ تقارير تلخص اتجاهات العمالة والانتقال لدى الشباب على المستوى الإقليمي وتغطي خمسة أقاليم وتُنشر مرتين في كل إقليم (في أوائل عام ٢٠١٣ و عام ٢٠١٥)، ومنتشورين عن اتجاهات العمالة العالمية لصالح الشباب في عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٤، وخمسة تقارير عالمية مواضيعية بشأن مسائل أساسية تتعلق بانتقال الشباب إلى العمل اللائق، تُنشر بحلول نهاية عام ٢٠١٥، وتقريراً عن الأهداف الإنمائية للألفية والعمل اللائق لصالح الشباب، يُنشر في ٢٠١٥. كما استهلكت حملة اتصالات عالمية من أجل النهوض بالعمل اللائق مع التركيز على خلق الوظائف وحقوق العمال وقابليتهم للاستخدام، كما يرد تفصيل ذلك في قرار المؤتمر بشأن عمالة الشباب.

٣٣١. وأقيمت شراكة بشأن عمالة الشباب عام ٢٠٠٨ بين مؤسسة الشباب العالمية وشبكة تشغيل الشباب والمعهد العربي للتنمية الحضرية ومشروع فهم عمل الأطفال، من أجل إرساء ونشر البيانات بشأن برامج عمالة الشباب. وتتلقى هذه الشراكة العالمية بشأن عمالة الشباب دعماً مالياً من مرفق المنح الإنمائية التابع للبنك الدولي وترتكز على أفريقيا والشرق الأوسط.

٣٣٢. والشراكة العالمية للاستثمار في الشباب عبارة عن تحالف بين أصحاب المشاريع الاجتماعيين والمستثمرين والمؤسسات المالية ووسائل الإعلام ومنظمات أخرى تعمل معاً لتحسين حياة الشباب. وتركز هذه الشراكة على المراهقات والشابات، وتعمل على وضع استراتيجيات استثمار ابتكارية واسعة النطاق تعزز فرص التنمية أمام الشباب في جنوب شرق آسيا وأفريقيا الجنوبية والشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

<sup>٧</sup> انظر: [www.youth-employment-inventory.org](http://www.youth-employment-inventory.org).

٣٣٣. وخلال الاجتماع الإقليمي الذي عقدته مؤخراً منظمة العمل الدولية (جوهانسبرغ، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١١)، أطلق أربعة شركاء في التنمية، لاسيما مصرف التنمية الأفريقي والاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا ومنظمة العمل الدولية، شراكة إقليمية جديدة بشأن عمالة الشباب في أفريقيا.<sup>٨</sup>

٣٣٤. وتنشأ شراكات إقليمية مماثلة مع هيئة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ للتصدي لمشكلة أسوأ أشكال عمل الأطفال والنهوض بالعمل اللائق لصالح الشباب؛ ومع الاجتماع الأوروبي الآسيوي ومع اجتماعات أمريكا اللاتينية وأوروبا من أجل تعزيز عمالة الشباب والتماسك الاجتماعي؛ ومع رابطة أمم جنوب شرق آسيا زائد ٣ لاستكشاف الاستراتيجيات الرامية إلى النهوض بالمنشآت التي يقيمها الشباب في آسيا؛ ومع السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي لإعداد خطة إقليمية لصالح عمالة الشباب.

٣٣٥. وبالرغم من اتخاذ مبادرات عدة على المستويين الدولي والإقليمي، من الواضح أنّ عمق أزمة عمالة الشباب الحالية واتساعها يدعو إلى تعزيز الشراكات وتوسيع نطاقها على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي، بغية حشد الدعم السياسي وتجميع الخبرات وتعزيز اتساق السياسات وحشد الموارد التي تتناسب مع الاحتياجات والطلبات.

<sup>٨</sup> مكتب العمل الدولي: *استنتاجات الاجتماع الإقليمي الأفريقي الثاني عشر*، جوهانسبرغ، ١١-١٤ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١١، على الموقع التالي:

[http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/africa/arm-12/reports/WCMS\\_165250/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/africa/arm-12/reports/WCMS_165250/lang--en/index.htm).

## ملاحظات موجزة والسبل الممكنة للمضي قدماً

٣٣٦. لقد أظهر التحليل السابق أنّ أزمة عمالة الشباب - المقيسة من حيث الارتفاع الكبير في البطالة وتدني الوظائف الجيدة بالنسبة إلى من يجدون عملاً، وتزايد تهميش الشباب وفيما بينهم والانتقال غير الآمن والبطيء من المدرسة إلى العمل، والأهم من ذلك انفصال الشباب عن سوق العمل - بلغت أبعاداً لا تطاق. وأدت هذه الأزمة إلى تعميق الهوة القائمة بين تطلعات الشباب وإمكاناتهم والفرص المتاحة أمامهم في سوق العمل وفي المجتمع.

٣٣٧. وأزمة عمالة الشباب إنما هي تهديد للتماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي. وهي تخفض إمكانات النمو والتنمية وتقلل من الابتكار والإبداع في الاقتصاد وتهدد استدامة التضامن بين الأجيال وخطط المعاشات التقاعدية. كما أنها تقوّض ثقة الشباب والشبان في نماذج السياسة العامة الحالية وفي إمكانية التطلع إلى مستقبل أفضل.

٣٣٨. وقد انبثق عن الأزمة العالمية الراهنة درس أساسي مفاده أنّ الشباب مستضعفون بوجه خاص أمام الأوضاع المالية والاقتصادية المتقلبة. ويواجه جيل كامل من الشباب اليوم آفاق حياة حالكة أكثر من أي جيل سابق. ومن غير المعقول السماح بأن يحدث ذلك مرة أخرى.

٣٣٩. ولقد تراجعت توقعات النمو لعام ٢٠١٢ في بلدان عديدة في كافة أنحاء العالم، مع المخاوف من حدوث ركود آخر في أوروبا بلوح في الأفق. وفي الأجلين القصير والمتوسط، لا بد من اتخاذ كل التدابير اللازمة لضمان ألا تقوض التدابير التقشفية المالية السياسات والبرامج التي تعزز عمالة الشباب و/أو تحول دون تهميشهم وانفصالهم عن سوق العمل. بل الأهم من ذلك، وجود بند أساسي في جدول الأعمال العالمي وهو إصلاح أطر السياسة العامة، بما فيها النظم المالية، لإرساء ضمانات تحمي من معاودة مثل هذه الأزمات في المستقبل وتحد من امتدادها عند حدوثها.

٣٤٠. ولقد فاقمت الأزمة العالمية من أزمة العمالة القائمة أصلاً، والتي يشكل الشباب مكوناً أساسياً فيها. وتم التأكيد على ضرورة التوصل إلى نموذج سياسي جديد لتعزيز النمو الشامل والغني بالوظائف، في العديد من تقارير منظمة العمل الدولية واجتماعاتها، بما فيها المنتديات متعددة الأطراف ومن خلال المبادرات المشتركة بين الوكالات<sup>١</sup> ومن المهم أن يعزز هذا التركيز الجديد على أزمة عمالة الشباب، الدعوة إلى اتخاذ الإجراءات لجعل العمالة والحماية الاجتماعية من الأهداف الأساسية في السياسات الاقتصادية والاستراتيجيات الإنمائية.

٣٤١. ويظهر التحليل الوارد في التقرير أنّ فتور الطلب الإجمالي على المستوى العالمي وفي أوضاع قطرية محددة كذلك، يشكل قوة دافعة رئيسية وراء أزمة عمالة الشباب. وعلى نقيض ذلك، فإنّ معظم البرامج والخطط الوطنية بشأن عمالة الشباب تشدد أساساً على عمليات التدخل من جانب العرض. وعمليات التدخل هذه، وبما كانت مهمة في حد ذاتها، فإنها لن تحل الأزمة.

<sup>١</sup> مكتب العمل الدولي: الانتعاش والنمو بالتزامن مع العمل اللائق، تقرير المدير العام، التقرير الأول (جيم)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠؛ مكتب العمل الدولي: حقبة جديدة من العدالة الاجتماعية، تقرير المدير العام، التقرير الأول (ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٠، جنيف، ٢٠١١؛ مكتب العمل الدولي: القرار والاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، في تقرير اللجنة المعنية بالمناقشة المتكررة عن العمالة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠ الصفحات ٩٤-١١٦؛ مكتب العمل الدولي: تسريع وتيرة الانتعاش الغني بالوظائف في بلدان مجموعة العشرين: الاستناد إلى الخبرات، تقرير صادر عن مكتب العمل الدولي، إلى جانب مساهمات جوهرية من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مقدم إلى اجتماع وزراء العمل والاستخدام في مجموعة العشرين، واشنطن العاصمة، ٢٠-٢١ نيسان/ أبريل ٢٠١٠؛ مكتب العمل الدولي: سياسات العمالة والحماية الاجتماعية من الأزمة إلى الانتعاش وما بعده: استعراض التجارب، تقرير صادر عن مكتب العمل الدولي مقدم إلى اجتماع وزراء العمل والاستخدام في مجموعة العشرين، واشنطن العاصمة، ٢٠-٢١ نيسان/ أبريل ٢٠١٠.

٣٤٢. وقد حان الوقت لإيلاء الاهتمام إلى إدارة الطلب وإلى الدور الذي تؤديه إصلاحات الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة والنمو الموجه نحو العمالة لتعزيز خلق الوظائف الجيدة وضمان حيز مالي ملائم للشباب. وقد استعرض هذا التقرير أمثلة محددة لمثل هذه الإجراءات، بما فيها الدور الذي تضطلع به السياسات المعاكسة للدورة الاقتصادية وسبل الحصول على التمويل والسياسات المناهضة لانعدام المساواة من أجل محاربة تهيمش الشباب وتدعيم الاستهلاك وحفز الطلب.

٣٤٣. ولا بد من إدماج البعد الشبابي للسياسات الرامية إلى النهوض بالعمالة إدماجاً ثابتاً في عملية صنع السياسات العامة، ودعم هذا البعد من خلال الموارد المتسقة ومخصصات الميزانية. وبالرغم من التقدم المحرز، لا يزال هناك بلدان عديدة غير ملتزمة سياسياً بشكل كافٍ بالتصدي لهدف عمالة الشباب والتنفيذ الفعال لمجموعة السياسات الشاملة المدرجة في الاستنتاجات بشأن عمالة الشباب، التي اعتمدها المؤتمر عام ٢٠٠٥.

٣٤٤. وقد استشف العديد من الدروس القيمة في الفصل ٢ من استعراض تدابير وبرامج محددة نفذتها، فيما نفذت، البلدان منذ عام ٢٠٠٥.

٣٤٥. وبالرغم من التقدم الكبير المحرز في التعليم الأساسي، لا يزال هناك مواطن عجز كبرى في الحصول على التعليم وفي نوعيته بالنسبة إلى الكثير من الأطفال والمراهقين. ولا يزال هناك الكثير مما يتعين القيام به لتوفير التعليم للجميع وخفض معدلات التسرب من المدرسة من خلال عمليات التدخل الوقائية المبكرة. كما ينبغي التصدي للحلقة المفرغة لعمل الأطفال والشباب المحرومين من خلال مجموعة متسقة من السياسات. ويمثل من يغادرون المدرسة في مرحلة مبكرة شريحة مهمة من الشباب المحرومين؛ ويمكن لبرامج الفرصة الثانية وسياسات سوق العمل النشطة أن تلعب دوراً مهماً في إدماجهم.

٣٤٦. ولا يشكل الشباب مجموعة متناسقة؛ وبالتالي، فإنّ استهداف مجموعات محددة من العيوب والنواقص في أسواق العمل يكون أكثر فعالية. ويستدعي ذلك تمويلاً كافياً وقدرات إدارية مناسبة لتوفير مثل هذه البرامج المستهدفة والمعقدة.

٣٤٧. وحيث أنّ الغالبية العظمى من الشباب تعيش في البلدان النامية، ينبغي التركيز بشكل كبير على أنماط النمو التي توفر فرص عمالة أكثر إنتاجية في الجزء المنظم من الاقتصاد، وعلى السياسات التي تسهل الانتقال إلى السمة المنظمة بالنسبة إلى عدد كبير من الشباب المشاركين في الاقتصادات الريفية وغير المنظمة.

٣٤٨. ويولى اهتمام قليل نسبياً لنوعية الوظائف. وينبغي ألا تكون السياسات الرامية إلى تسهيل الحصول على الوظائف، بما في ذلك الحصول على وظيفة أولى وخوض تجربة أولى، على حساب حقوق العمال الشباب في العمل. وينبغي ألا تضع هذه السياسات أنماطاً توقع الشباب في شرك الوظائف سيئة النوعية ومدنية الأجور، وألا تقضي إلى المزيد من التجزئة في أسواق العمل. ويستحق العمال الشباب فرصة عادلة للحصول على الأمن الوظيفي وكسب أجر لائق. ومنح الشباب عقوداً مؤقتة أو دفع أجور منخفضة لهم مقارنة مع البالغين قد لا يكون الخيار السياسي الأمثل، ويحتمل أن يكون له أثر سلبي على رفاههم وعلى آفاقهم المهنية في المستقبل. وهناك بدائل أفضل تتجلى في شكل إعانات أجور حسنة التصميم أو توفير إعانات أثناء العمل.

٣٤٩. ولا تزال الفجوات الجنسانية موجودة في كافة جوانب أزمة عمالة الشباب؛ ولا بد لجميع السياسات من أن تدمج منظوراً يختلف باختلاف الجنس في تصميم السياسات وتنفيذها، وأن تجمعها مع سياسات أوسع نطاقاً لتعزيز المساواة بين الجنسين.

٣٥٠. ويمكن أن تقوم البرامج الرامية إلى تعزيز روح تنظيم المشاريع لدى الشباب، بمساهمة مهمة في زيادة فرص العمالة لصالح الشباب. والحصول المحدود على التمويل أمام قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة، الذي ازداد تضرراً خلال الأزمة العالمية الحالية، يتطلب اهتماماً ملحاً من خلال إصلاحات مالية وإصلاحات الاقتصاد الكلي. وينبغي تدريب أصحاب المشاريع الشباب وحمايتهم من التعرض للمخاطر العالية التي تتعرض لها المنشآت الناشئة.

٣٥١. وقد أثبتت آخر برامج التوظيف العامة المبتكرة فعاليتها في توفير العمالة والحماية الاجتماعية للشباب الفقراء وفي توليد عائدات اقتصادية عالية في الوقت نفسه من خلال إنشاء بنية تحتية صغيرة النطاق لزيادة الإنتاجية في الاقتصادات المحرومة.

٣٥٢. وينبغي جعل نُظم التعليم والتدريب المهنيين والتقنيين أكثر استجابة للتغيرات السريعة المتزايدة في الطلب على المهارات في كافة أنحاء العالم. وينبغي استغلال التنامي السريع في فرص استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات الجديدة، من أجل تحسين مناهجها الدراسية وتوسيع نطاق أنشطتها. ويمكن أن تتسم النُظم

المزدوجة للتلذذة الصناعية بالفعالية على وجه الخصوص، لربط الشباب بعالم العمل. ووضع المزيد من التشديد على التعلم المتواصل والمهارات الخفيفة أمرٌ أساسي لتحسين قابلية الشباب للاستخدام.

٣٥٣. إن سياسات سوق العمل النشطة أداة مهمة لجميع الشباب. وهي ترتدي أهمية خاصة بالنسبة إلى الشباب المحرومين، ومن أجل كبح الزيادة في عدد الشباب المنسلخين عن نظام التعليم والتدريب وعن سوق العمل على حد سواء. وتنزع البرامج المتكاملة التي تقدم رزمة من الخدمات وتكيفها مع الاحتياجات المتغيرة لزبائنها، إلى أن تكون أكثر نجاحاً. وسياسات سوق العمل النشطة مهمة أيضاً للتخفيف من حدة بطالة الشباب خلال أزمة من الأزمات. وتكون فعالية هذه السياسات في استحداث الوظائف أكثر محدودية حيث تكمن المشكلة الأساسية في التراجع الحاد في الطلب، كما هي الحال في السياق الراهن.

٣٥٤. وهناك العديد من الشباب الذين لا تشملهم النظم الحالية لإعانات البطالة والحماية الاجتماعية على النحو المناسب. ومن النادر أن يحق للباحثين عن عمل للمرة الأولى بإعانات البطالة، في حين يحق للشباب العاملين بموجب عقود مؤقتة بإعانات محدودة بسبب الفترة القصيرة لدفعهم الاشتراكات. ومن الممكن إيجاد وسائل لتوفير قدر أكبر من الحماية الاجتماعية لهذه المجموعات من الشباب. ويُستقى درس مهم ألا وهو الحاجة إلى تآزر وثيق بين تدابير الرعاية ودعم الدخل والتنشيط لتجنب الآثار الضارة.

٣٥٥. وتظهر التجارب أن السياسات الفعالة بشأن عمالة الشباب تتطلب درجة عالية من التنسيق والاتساق السياسي المعقد وإنما الضروري، على المستويين الوطني والدولي.

٣٥٦. وفي حين توفر هذه الدروس وغيرها من الدروس المنبثقة عن دراسات منظمة العمل الدولية وغير ذلك من الدراسات المستعرضة في هذا التقرير، معالم مهمة لتصميم سياسات عمالة الشباب، لا تزال هناك ثغرات رئيسية في المعارف. وقد جرت عمليات تقييم صارمة قليلة نسبياً لجميع هذه السياسات والبرامج، ولأثرها على المدى القصير وعلى المدى الطويل، ولتكاليفها النسبية مقارنة بالمنافع، بما في ذلك في البلدان المتقدمة. ولا بد من إيجاد حل لذلك إذ من شأن الدروس المستفادة والمستمدة من عمليات التقييم أن تقضي إلى المزيد من الفعالية في البرامج وإلى استهداف أفضل للموارد الشحيحة. ويتسم البناء المتواصل لقاعدة المعارف بشأن السياسات والبرامج القطرية وتقييم أثر مجموعة التدابير المتخذة، بأولوية قصوى.

٣٥٧. وهناك فجوة رئيسية بين تطلعات الشباب إلى المشاركة في عمليات صنع السياسات العامة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والحيّز الفعلي الذي توفره النظم السياسية ومؤسسات سوق العمل، بما في ذلك الحوار الاجتماعي. ويشكل الإعلام الاجتماعي والشبكات الاجتماعية وسيلة مهمة لحشد الشباب وإسماع صوتهم وتواصلهم، ولسياسات عمالة الشباب على وجه الاحتمال.

٣٥٨. وأخيراً، لا يمكن التصدي لأزمة عمالة شباب بهذا الحجم - وهو تحدٍ مشترك بين البلدان في كافة الأقاليم وعلى مختلف مستويات التنمية - إلا بقدر كبير من التعبئة والتنسيق والشراكات على المستوى العالمي، من جانب مجموعة العشرين والمجتمع الدولي، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية، وغير ذلك من المنظمات متعددة الأطراف والمنظمات الإقليمية ومنظومة الأمم المتحدة. ويقع على عاتق منظمة العمل الدولية المسؤولية الأساسية في استقطاب دعمها.





## نقاط مقترحة للمناقشة

### ١. سياسات العمالة والسياسات الاقتصادية

- (أ) ما الذي قامت به الحكومات والشركاء الاجتماعيون، على المستوى الوطني، لتنفيذ القرار الصادر عن مؤتمر العمل الدولي في ٢٠٠٥ بشأن عمالة الشباب<sup>١</sup>، فيما يتعلق بالسياسات القطاعية والاقتصادية وسياسات العمالة التي تؤثر على عمالة الشباب، بما في ذلك دور القطاع العام والاقتصاد الاجتماعي؟ وما هي النهج السياسية التي اتسمت بالفعالية؟
- (ب) ما الذي قامت به منظمة العمل الدولية في هذا المجال لمساعدة الهيئات المكونة، وما كانت نتائج النشاط الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية؟

### ٢. القابلية للاستخدام - التعليم والتدريب والمهارات والانتقال من المدرسة إلى العمل

- (أ) ما الذي قامت به الحكومات والشركاء الاجتماعيون، على المستوى الوطني، لتنفيذ القرار الصادر عن مؤتمر العمل الدولي في ٢٠٠٥ بشأن عمالة الشباب، فيما يتعلق بالتعليم والتدريب والمهارات والقابلية للاستخدام لدى الشباب، بالإضافة إلى عمليات الانتقال الناجحة من المدرسة إلى العمل (بما في ذلك الاعتراف بالتعلم الأولي والمهارات المكتسبة أثناء العمل)؟ وما هي النهج السياسية التي اتسمت بالفعالية؟
- (ب) ما الذي قامت به منظمة العمل الدولية في هذا المجال لمساعدة الهيئات المكونة، وما كانت نتائج النشاط الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية؟

### ٣. سياسات سوق العمل

- (أ) ما الذي قامت به الحكومات والشركاء الاجتماعيون لتنفيذ قرار عام ٢٠٠٥ بشأن عمالة الشباب، فيما يتعلق بسياسات سوق العمل النشطة والخامدة، بما في ذلك خدمات التوظيف والضمان الاجتماعي؟ وما هي النهج السياسية التي اتسمت بالفعالية؟
- (ب) ما الذي قامت به منظمة العمل الدولية في هذا المجال لمساعدة الهيئات المكونة، وما كانت نتائج النشاط الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية؟

### ٤. روح تنظيم المشاريع لدى الشباب والعمل للحساب الخاص

- (أ) ما الذي قامت به الحكومات والشركاء الاجتماعيون، على المستوى الوطني، لتنفيذ قرار عام ٢٠٠٥ بشأن عمالة الشباب، فيما يتعلق بروح تنظيم المشاريع لدى الشباب والعمل للحساب الخاص؟ وما هي النهج السياسية التي اتسمت بالفعالية؟
- (ب) ما الذي قامت به منظمة العمل الدولية في هذا المجال لمساعدة الهيئات المكونة، وما كانت نتائج النشاط الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية؟

### ٥. حقوق الشباب

- (أ) ما الذي قامت به الحكومات والشركاء الاجتماعيون، على المستوى الوطني، لتنفيذ قرار عام ٢٠٠٥ بشأن عمالة الشباب، فيما يتعلق بما يلي: "١" الأجور وظروف العمل وحقوق العمال؛ "٢" الترتيبات التعاقدية؟ وما هي النهج السياسية التي اتسمت بالفعالية؟

<sup>١</sup> على الموقع التالي: <http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>

(ب) ما الذي قامت به منظمة العمل الدولية في هذا المجال لمساعدة الهيئات المكونة، وما كانت نتائج النشاط الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية؟

٦. طريق المستقبل

نظراً للتطورات التي حدثت منذ عام ٢٠٠٥، بما في ذلك تفاقم أزمة عمالة الشباب والأزمات المالية والاقتصادية التي شهدتها العالم، وبالنظر إلى المناقشات بشأن النقاط من ١ إلى ٥، ما الذي ينبغي القيام به لتنفيذ القرار الصادر عن المؤتمر في ٢٠٠٥ على نحو أفضل من جانب: (أ) الحكومات؛ (ب) الشركاء الاجتماعيين؛ (ج) مكتب العمل الدولي؛ وحسب مقتضى الحال، (د) المؤسسات والحوارات متعددة الأطراف بغية المساهمة على نحو أفضل في تحقيق نتائج العمالة والعمل اللائق لصالح الشباب؟

## الملحق الأول

### الدعم الذي تقدمه منظمة العمل الدولية إلى الدول الأعضاء بشأن عمالة الشباب، ٢٠٠٦-٢٠١١

الإقليم	عمالة الشباب في الاستراتيجيات الإنمائية وسياسات العمالة الوطنية	خطط العمل الوطنية بشأن عمالة الشباب	برامج عمالة الشباب	استراتيجية التدريب أو التواصل واستئثار الوعي بشأن عمالة الشباب
أفريقيا	جمهورية الكونغو الديمقراطية، غامبيا، غانا، كينيا، ليسوتو، ليبيريا، ناميبيا، السنغال، سيراليون، جمهورية تنزانيا المتحدة، أوغندا، زيمبابوي	الرأس الأخضر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، مصر، كينيا، ليسوتو، ملاوي، نيجيريا، رواندا، سيراليون، توغو، أوغندا	بنن، بوتسوانا، كوت ديفوار، غينيا - بيساو، كينيا، ليبيريا، مدغشقر، مالي، موريتانيا، موزامبيق، السنغال، سيراليون، جنوب أفريقيا، السودان، جمهورية تنزانيا المتحدة، تونس، زامبيا	سيراليون، جنوب أفريقيا، زيمبابوي
آسيا والمحيط الهادئ	إندونيسيا، منغوليا، نيبال، تيمور - ليشتي	إندونيسيا، كيريباتي، الفلبين، سري لانكا، تيمور - ليشتي، فانواتو، فيتنام	الصين، فيجي، جمهورية إيران الإسلامية، نيبال، الفلبين، جزر سليمان، تيمور - ليشتي، فيتنام	بروني دار السلام، فيجي، إندونيسيا، نيبال، بابوا غينيا الجديدة، ساموا، جزر سليمان، تيمور - ليشتي، فانواتو
أوروبا وآسيا الوسطى	أذربيجان، صربيا	ألبانيا، صربيا، تركيا	ألبانيا، بلغاريا، صربيا، تركيا	ألبانيا، أذربيجان، صربيا، تركيا
أمريكا اللاتينية والكاريبي	الأرجنتين، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، البرازيل، كوستاريكا، اكوادور، السلفادور، باراغواي، بيرو	هندوراس، بيرو	الأرجنتين، البرازيل، كوستاريكا، اكوادور، السلفادور، هندوراس، نيكاراغوا، باراغواي، بيرو	الأرجنتين، البرازيل، كوستاريكا، الجمهورية الدومينيكية، المكسيك، نيكاراغوا، بيرو
الدول العربية	الأردن	-	البحرين، الأردن، لبنان، الجمهورية العربية السورية	الأردن

المصدر: مكتب العمل الدولي: تقارير تنفيذ البرنامج للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ و ٢٠٠٨-٢٠٠٩ و ٢٠١٠-٢٠١١.

## الملحق الثاني

### مجموعة أنشطة التعاون التقني التي تجريها منظمة العمل الدولية بشأن عمالة الشباب

الميزانية	الجهة المانحة	البلد	الإقليم
48 617 330	بلجيكا، كندا، الدانمرك، ألمانيا، إيطاليا، اليابان، لكسمبرغ، صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، صندوق "توحيد الأداء"، الحساب التكميلي للميزانية العادية، اسبانيا، السويد، صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صندوق الأمم المتحدة للسكان، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	الجزائر، بنن، بوركينا فاسو، الرأس الأخضر، جزر القمر، مصر، غينيا، كينيا، ليبيريا، ملاوي، مالي، موزامبيق، السنغال، سيراليون، الصومال، السودان، جمهورية تنزانيا المتحدة، تونس، أوغندا، زامبيا، زمبابوي	أفريقيا
310 000	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	الجمهورية العربية السورية والأرض الفلسطينية المحتلة	الدول العربية
37 931 480	أستراليا، صندوق اسبانيا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، هولندا، صندوق "توحيد الأداء"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اليونيسف	الصين، إندونيسيا، كيريباتي، نيبال، الفلبين، سري لانكا، تيمور - ليشتي، فيتنام، اليمن	آسيا والمحيط الهادئ
4 190 000	صندوق اسبانيا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية	ألبانيا، صربيا، تركيا	أوروبا وآسيا الوسطى
12 841 652	صندوق اسبانيا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية	البرازيل، كوستاريكا، اكوادور، هندوراس، نيكاراغوا، باراغواي، بيرو	أمريكا اللاتينية والكاريبي
19 145 623	صندوق اسبانيا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، مؤسسة MasterCard، السويد، سويسرا	متعدد البلدان	على المستوى الإقليمي
123 036 094	المجموع		

المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة بيانات التعاون التقني لبرنامج عمالة الشباب، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١.