

وزارة العمل  
المملكة الأردنية الهاشمية



منظمة العمل العربية  
مكتب العمل العربي  
المركز العربي لتنمية الموارد البشرية

المؤتمر العربي الثاني  
لتنمية الموارد البشرية والتدريب  
( عمان ، 22 - 23 نوفمبر / تشرين الثاني 2004 )

آليات الربط بين المؤسسات المعنية بالتشغيل  
والتدريب لتحقيق العمالة الكاملة ودعم القدرة  
التنافسية لل الاقتصاد

إعداد

الدكتور المهندس / أبو بكر عابدين بدوى

الآراء الواردة في الورقة لا تعبر بالضرورة عن رأي منظمة العمل العربية

## "آليات الربط بين المؤسسات المعنية بالتشغيل والتدريب لتحقيق العمالة الكاملة ودعم القدرة التنافسية للاقتصاد"

ضمن محاور

"التعاون بين مؤسسات التدريب والتشغيل في تلبية احتياجات سوق العمل والحد من البطالة"  
ورقة مقدمة إلى:

المؤتمر العربي الثاني لتنمية الموارد البشرية والتدريب

عمان - الأردن 22-23 نوفمبر 2004

بعد أن تأصلت عملية العولمة وتماسكت وقبلتها بلدان عديدة في الشرق والغرب كأسلوب حياة لا فكاك منه مهما بلغت مساوئه، أصبحنا نعيش في عالم معول بالفعل. ولقد تحدثت الأديبيات الحديثة عن هذا العالم بشكل مختصر منذ منتصف التسعينيات من القرن العشرين ووصفته بأنه عالم يتسم باللا يقينية والتعقد<sup>1</sup>. وتكلمت الأديبيات عن وجود تنافضات يتعدى إزالتها وعن وجود شبكات يحول دون تبسيط التنظيمات القائمة وتفشي ظاهرة النماذج التي يصعب اعتبارها نظماً بالمعنى المتعارف عليه للنظم. والجدير بالذكر أن بعض هذه الأديبيات قد أشار أيضاً إلى الحاجة إلى استحداث منهجية للتعامل مع هذه التطورات أسموها "منهجية التعقد" لتحل محل المنهجية السائدة في معظم البلدان والقائمة على النظم. وتبهر الحاجة إلى منهجية التعقد هذه على مستويات متعددة وفي جوانب مختلفة. ولعل الحديث عن التشغيل والتدريب واحتياجات سوق العمل ومواجهة البطالة لن يكون استثناء من عالم اليوم بتعده ولا يقينيته وبالتالي عن حاجته إلى منهجية تعامل تتصف بالتكاملية والقابلية للتتطور المستمر. فالعلاقة بين سوق العمل المحلي في كل دولة على حدة - بالمفهوم الذي عهدناه إلى عقود قليلة خلت - وسوق العمل العالمي المفتوح الذي بدأنا نعيشه واقعاً ملمساً، واختلف صور العمل - بل ومفهومه أيضاً - قد أقياً بظلال من الشك وعدم اليقينية على أسواق العمل ومؤسسات وآليات السوق الفاعلة، وهي ظلال مؤثرة لا يمكن إغفال آثارها.

ولن تتعرض هذه الورقة للتنظير حول التعقد ومنهجيته ولكنها سوف تأخذ آثاره في الاعتبار عند مناقشة الآليات. وعموماً يمكن النظر إلى التشغيل والتدريب على كونهما وجهان لعملة واحدة، يعكس أحدهما تنمية الفرد لأقصى ما تسمح به قدراته ونطليعاته بينما يعكس الآخر مساهمة هذا الفرد في تنمية الاقتصاد الذي يعيش فيه من خلال استخدامه للقدرات التي اكتسبها والتطبعات التي يطمح لها، بما يرفع من مستويات المعيشة له ولشركائه في هذا الاقتصاد. كما أن مبادرة الأمم المتحدة الخاصة بالتقرب العالمي تتضمن الاهتمام بالدور الذي تؤديه مختلف مؤسسات القطاع الخاص في تنمية المجتمعات التي تعمل فيها والمساهمة الفعالة بدور أكبر في حل المشكلات الاقتصادية التي تواجه هذه المجتمعات، وهو ما اصطلح على تسميته "المسؤولية الاجتماعية للشركات (Social Corporate Responsibility)"، ويرمز له اختصاراً بالرمز (SCR). كما تナادي منظمة العمل الدولية بأن يكون التشغيل هو محور السياسات الاقتصادية والاجتماعية باعتبار ذلك هو المدخل الطبيعي لمحاربة الفقر

<sup>1</sup> انظر على سبيل المثال:

- أبوبار بدو (2001) "هل توجد بطاقة حقيقة في الكويت"، ورقة مقدمة للمؤتمر العلمي لجمعية الاقتصاديين الكويتيين، الكويت، مايو 2001،  
- فائز مينا (2000) "منهجية التعقد"، كراسات مصر 2000، الأنجلو المصرية، القاهرة

والانزال الاجتماعي من جهة وضمان المحافظة على قدرة سوق العمل على المنافسة الصحيحة من جهة أخرى. لذا فإن الفرد ومؤسسات التدريب والتعليم ومؤسسات القطاع العام والخاص مطالبة بأن تتعاون معاً بشكل مؤسسي منظم في حفز التشغيل والإرتقاء بالإنتاجية والجودة لضمان موطأ قدم في عالم معلوم شئت فيه المنافسة يوماً بعد يوم. ويظل الدور الرقابي والتسييري للحكومات يلعب دوره الفاعل في تحقيق هذا الهدف.

ومن المعلوم أن بلداننا العربية تواجه اليوم تحديات كبيرة ليس من أقلها ظاهرة البطالة المتزايدة والإنتاجية المنخفضة. وفي العالم المعلوم لم يعد ممكناً الاستمرار في التعامل مع هذه المشكلات بالأساليب التي سادت لعقود ولم تساهم في مواجهة هذه التحديات بل على العكس أدت إلى تضخم المشكلات واحتلال المنطقة العربية للمركز الأول عالمياً<sup>2</sup> في البطالة الكلية وأيضاً في بطالة الشباب والنساء والشابات. لم يعد من الممكن تناول قضيّاً التشغيل في منأى عن قضيّاً تنمية الموارد البشرية لمجرد احتفاظ كل وزارة أو هيئة باختصاصاتها وكأنها جزيرة منعزلة عن باقي مؤسسات الدولة. بل إن التشغيل والتدريب لم يعد من الممكن تناولهما بعيداً عن سياسات التنمية الاقتصادية وتشجيع الاستثمار بوصفها الطريق إلى خلق فرص العمالة المطلوبة. وسواء كان المستثمر محلياً أو حارجياً فإن مهارات العامل ومستويات الأجور وضمانات عقود العمل هي عوامل هامة في اتخاذ له لقرار الاستثمار في سوق عمل دون آخر، إلى جانب عناصر أخرى مثل الاستقرار السياسي والاجتماعي ومناخ الاستثمار. وتبذل دولاً عربية عديدة جهوداً كبيرة في التخفيف من معوقات تدفق الاستثمار الخارجي من حيث تيسير القواعد المالية ومنح مزايا وإعفاءات وهي خطوات على الطريق الصحيح، ولكن هذه الخطوات لا تكفي وحدها لتشجيع المستثمر بل لا بد وأن تستكمل بنظم تجعل الموارد البشرية العربية وتأهيلها وإناجيتها عوامل جذب للاستثمار.

وحتى في مجال تحسين مناخ الاستثمار ما زال الطريق طويلاً أمام بلداننا العربية. يقول تقرير البنك الدولي عن مناخ الاستثمار في البلدان العربية<sup>3</sup> أن الغموض المرتبط بالسياسات الحكومية، وإصدار اللوائح التنظيمية بشكل عشوائي، وفقدان البنية الأساسية لعنصر ضمان استمراريتها، والجريمة، والفساد، إلى جانب ارتفاع المخاطر والنكاليف، وتقييد مبدأ التكافؤية الحرة، وعدم مراعاة متطلبات إنشاء ودعم المشروعات الصغيرة والصغرى تمثل معاً أهم معوقات تدفق الاستثمارات الخارجية، مما يؤثر سلباً على قدرة البلدان العربية على توفير فرص العمل اللائق للداخلين الجدد إلى سوق العمل. ويضافع من أثر هذه المعوقات اتخاذ العديد من الدول المتقدمة لمجموعة من القيود التي تضر بقدرة البلدان النامية على الاستفادة من الاستثمار الخارجي ومن طاقات مواردها البشرية في عالم يتصرف بالمنافسة الشديدة. يقول تقرير البنك الدولي المشار إليه "إن إزالة القيود المفروضة على التجارة والإعانت وتشوهات السوق الأخرى في البلدان المتقدمة، وهي تشوهات تضر بمناخ الاستثمار في البلدان النامية، يمكن له أن يحقق مكاسب للبلدان النامية تزيد قيمتها على أربعة أمثال قيمة ما تلقاه هذه الدول حالياً من المساعدات الإنمائية من البلدان المتقدمة لمعاونتها في إدخال تحسينات على مناخ الاستثمار".

ولا تقل أهمية تنشيط وتفعيل أسواق العمل أهمية عن تنشيط الاستثمار، بل هي في الواقع عنصر هام من عناصر جذب الاستثمار. يقول تقرير البنك الدولي عن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا<sup>4</sup> "إن مجابهة تحدي العمالة يتطلب إجراء تحولات في الهياكل الاجتماعية والاقتصادية للمنطقة. إن هذه المنطقة بحاجة إلى نموذج جديد للتنمية يقوم على إعادة تنشيط القطاع الخاص، وعلى تحقيق إندماج أكبر مع الاقتصاد العالمي، وإدارة أفضل للثروة

<sup>2</sup> ILO (2004), "Global Employment Trends", Geneva, 2004

<sup>3</sup> البنك الدولي (سبتمبر 2004) "تقرير عن التنمية في العالم 2005"

<sup>4</sup> البنك الدولي (2003) "خلق 100 مليون فرصة عمل لنورة عاملة تتسع بالنمو"

النفعية. إن هذه العوامل الدافعة باتجاه تحقيق النمو وخلق فرص العمل في المستقبل تتطلب وضع الأسس لنظام حكم أفضل". وفيما يتعلق بأسواق العمل ينادي التقرير باتخاذ مبادرات من أهمها:

- 1- تخفيف دور الحكومة في تنظيم سوق العمل وعلاج جوانب عدم المرونة،
- 2- تبني سياسات للأجور والحوافز تشجع على العمل في القطاع الخاص وليس الحكومي،
- 3- تحقيق قدر من المرونة في التشغيل والتسيريح يسمح بتفاعل نشط لسوق العمل،

لقد أصبح من المسلم به أن تحقيق التنمية في بلداننا العربية يتطلب، من بين ما يتطلب، تزاوجاً صحيحاً بين التنمية الاقتصادية وتنمية الموارد البشرية. يقول المدير التنفيذي الجديد لصندوق النقد الدولي بعد زيارته الأولى لبعض البلدان العربية (أكتوبر 2004)<sup>5</sup> "أن الجانبين اتفقاً على أهمية نقوية النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل جديدة"، وأكدا على ضرورة حل مشكلة بطالة الشباب. ويقول تقرير البنك الدولي عن مناخ الاستثمار المشار إليه آنفاً "إن النتائج المستفادة من تجارب مشابهة تشير إلى أن النهج الشامل في المعالجة أفضل من الأسلوب التجزئي في تحقيق أكبر الآثار". وأن "إصلاح أسواق العمل يعد مكوناً ضرورياً في إصلاح السياسات الاقتصادية". كما يشير التقرير إلى أنه من العوائق التي تعترض الإصلاح في المنطقة وجود قوى اجتماعية نافذة لديها مصلحة واسعة في إبقاء الأمور على حالها". من هنا تأتي أهمية موضوع هذه الورقة لإثارة النقاش حول إصلاح أسواق العمل العربية من منطلق النهج الشامل التكاملي.

ورغم وجود قناعة عامة وإقرار واتفاق على أولوية أن يكون التخطيط شاملًا لجوانب التنمية المتعددة، وأن تتكامل السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وعلى اعتبار التشغيل محوراً للعمليات التنمية إلا أن البلدان العربية شهدت عدداً من المعوقات التي تقف حجر عثرة في طريق تحقيق الأهداف، ومن أهم المعوقات طبقاً لدراسة أجرتها الإسكوا هذا العام<sup>6</sup>:

- 1- ضعف تكامل السياسات الاجتماعية (وربما الرؤية الاجتماعية المتكاملة ضمن إطار اجتماعي اقتصادي أوسع)
- 2- تدني معدلات تدفق الاستثمار الخارجي،
- 3- نقص في العمل المتقن والمهرة،
- 4- عدم وجود مؤسسات وآليات تنظيمية حديثة في ضوء حرية وافتتاح أسواق العمل،
- 5- قوانين العمل عsolete،
- 6- عقبات ببروغرافية،

ومع الإقرار بتشابك عناصر هذه المعوقات إلا أن دور الموارد البشرية فيها لا يمكن إهماله ليس فقط فيما يتعلق بتوفير عماله ماهر ومتقن ولكن أيضاً كعنصر جاذب للاستثمار وعنصر هام في تحقيق السياسات المتكاملة.

ومن الصعوبات التي تواجه تنمية الموارد البشرية العربية بشكل فاعل يمكنها من دعم تنافسية أسواق العمل في المنطقة العربية أن معظم برامج التعليم والتدريب لا تمثل جزءاً متكاملاً من منظومة تشغيل سوق العمل، فهي حتى لو افترضنا جودتها وفعاليتها وهو افتراض لا يسانده الواقع - لا تدعو كونها برامج تستهدف الطلاب والباحثين عن العمل للمرة الأولى (الداخلين الجدد لسوق العمل)، بينما يتضاعل الاهتمام باشكال التدريب الأخرى وفي مقدمتها التدريب لتحديث المهارات، ولرفع المستوى المهاري، وعلى مهارات جديدة مستحدثة طبقاً

<sup>5</sup> IMF, "Statement by IMF Managing Director Rodrigo de Rato at the conclusion of a visit to the ARE", Press Release No. 04/227, 26 October 2004

<sup>6</sup> اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (2004) "قضايا محورية متصلة بالسياسات الاجتماعية: دراسة مقارنة ومبادئ توجيهية لمراجعة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا" الأمم المتحدة، نيويورك

لاحتياجات سوق العمل، ولزيادة القدرة على دعم تنافسية المنشآت التي يعمل فيها العامل، وغيرها من أشكال التدريب المستمر مدى الحياة التي أصبحت ضرورة لا غنى عنها لتحقيق مجتمع المعرفة والمنشآت القائمة على المعرفة. وجدير بالذكر أن أدبيات اقتصاديات العمل وعلم الإدارة تشير إلى أن عامل اليوم سوف يكون مضطراً إلى تغيير عمله (وربما مهنته) مرة كل ست سنوات في المتوسط، وأن فترات عمله لن تكون متصلة بل تتخللها فترات من التدريب أو العمل التطوعي أو حتى البطالة. ويعلنون انتهاء عصر احتفاظ العامل بوظيفته مدى الحياة، ويشيرون إلى أن التطور المتنامي للتكنولوجيا وال الحاجة إلى كفايات أعلى على جميع المستويات في ضرورة تبني مبدأ التعليم والتدريب المستمر وتشجيع مؤسسات الإنتاج والخدمات على التحول إلى منشآت قائمة على المعرفة. خلال العقدين الحالي والماضي تزداد الحديث عن تنمية قابلية الأفراد للتشغيل (إلى جانب الاستمرار في الحاجة إلى تنمية قدرات سوق العمل على خلق فرص عمل جديدة). وأصبحنا ننادي بأن يحرص أصحاب العمل على تشجيع الارتفاع بخبرات العمل من خلال تحسين مستويات المهارات المطلوبة في العمل والقائمة على المعرفة ،

وفي ضوء المتغيرات التي تعيشها مجتمعات اليوم من افتتاح الأسواق وحرية في حركة نقل البضائع والخدمات وسرعة انتقال رأس المال واستخدام عمالة من أسواق عمل خارجية دون انتقالها إلى سوق العمل المحلي (Outsourcing) وغيرها أصبح لزاماً على المسؤولين عن تشغيل اسوق العمل وتحقيق التشغيل الكامل أن يحققاً توازناً حقيقياً بين قدرة منشآت العمل في السوق على المنافسة والبقاء بما يسمح بالاحتفاظ بفرص العمل التي توفرها ودعمها وزيادتها من جهة، وبين متطلبات تحقيق نوع من الأمان للعاملين ليس بالضرورة في احتفاظ العامل بوظيفته كما كان الوضع في الماضي ولكن ربما في الاحتفاظ بقابلية الفرد للحصول على عمل مناسب إذا ما ترك وظيفته الحالية أو تم الاستغناء عنه. لقد أصبح من غير المعقول أن نفترط في نسيجنا الاجتماعي بالاستغناء عن حماية العاملين، وفي نفس الوقت لا نستطيع أن نقتل الدجاجة التي تبيض الذهب (فرص العمل) بالقضاء على مرؤنة سوق العمل وحرمانه من أن يصبح جاذباً للاستثمار .

ويتطلب تحقيق التوازن الدقيق والهام بين تكين المؤسسات الاقتصادية في القطاعين العام والخاص من المنافسة من جهة وتوفير الحماية الاجتماعية للعاملين من جهة أخرى الأخذ بمبادئ سوق العمل النشطة التي تلعب فيها الأطراف المتعددة أدواراً متناسقة ومقبولة منهم جميعاً لتحقيق هذا التوازن. وتقوم الحكومات وشركاء الإنتاج ومؤسسات المجتمع المدني معاً بتصميم وتنفيذ حزم من البرامج الفاعلة لتعزيز سوق العمل منها:

- 1- تقديم الدعم وتنمية الاهتمام بالتدريب وإعادة التدريب،
- 2- إنشاء برامج تعاون الخريجين الجدد والعمال المستغنى عنهم وغيرهم في البحث عن عمل مناسب لقدراتهم،
- 3- إسٍدال برامج مباشرة لخلق وظائف بصفة عاجلة في الحالات التي تتطلب ذلك (دعم إنشاء المؤسسات خلال فترة بدنها/المشروعات الصغيرة - الخ)،
- 4- الاستفادة من العمالة التي يتم الاستغناء عنها في أنشطة منتجة مؤقتة لحين حصولها على فرص عمل مناسبة في السوق (برامج الأشغال العامة وغيرها)،
- 5- تطوير برامج التعليم لإكساب الدارسين مهارات علمية و沐علوماتية ترفع من قابليةهم للتشغيل وتدرج لتناسب كافة الاحتياجات،
- 6- تقديم بعض صور الدعم للأجور في المنشآت القائمة وذلك بهدف تشجيع هذه المنشآت على التوظيف،

ولا تتحقق مرونة أسواق العمل بإجراءات تمس التعليم والتدريب والتشغيل فقط، إنما يتطلب الأمر توفر عناصر هامة أخرى منها: كفاءة الإنتاج، القدرة على إعادة ضبط المتغيرات بسرعة، وفي جميع الأحوال فإن الضمان المنطقي الوحيد لتحقيق المرونة واليسر في أسواق العمل من جهة وفي مؤسسات التدريب من جهة أخرى هو التعرف على التنظيمات والمؤسسات الفاعلة والمؤثرة في كلا الطرفين، وتحديد الدور المأمول من كل منها، وبحث إمكانية ربطها معاً في منظومة واحدة لا تميز طرفاً على طرف ولا تتطلب من طرف ما لا يدخل في اهتماماته ومسئoliاته بالفعل، وهو ما يمكن أن نسميه أسلوب حمل المسؤولية معاً بقدر اهتمام كل منها، وليس تحويل الآخرين المسؤولية للتخفيف عن أنفسنا أو نقل المسؤولية إلى أكتاف الآخرين رغمما عنهم. وتركيز هذه الورقة على تنمية الموارد البشرية وعلى ربط التشغيل بالتدريب لا يقل بأي حال من الأحوال من الدور الأساسي لعناصر أخرى لمواجهة التحديات منها تشجيع الاستثمار واستخدام التكنولوجيا المناسبة وتطوير نظم الأجور والحوافز وغيرها. فمن المعلوم أنها جمیعاً عناصر هامة في تحديد دیناميکية أسواق العمل.

وتطالب التوصية الجديدة لمنظمة العمل الدولية حول (تنمية الموارد البشرية: التعليم والتدريب والتعلم المستمر مدى الحياة)<sup>7</sup> بضرورة أن تكون سياسات تنمية الموارد البشرية جزءاً عضوياً ومتكاملاً مع باقي السياسات التي تهدف إلى تحقيق نمو اقتصادي وزيادة فرص العملائق. وتطالب التوصية بأن تتولى الحكومات مسؤولية التعليم بشكل عام والتدريب الذي يسبق التحاق الفرد بالعمل وتتدريب العاطلين عن العمل والأفراد ذوي الاحتياجات الخاصة، بينما يلعب الشركاء الاجتماعيون دوراً ملمساً في التدريب المستمر ، وأصحاب العمل بشكل خاص في إكساب الأفراد خبرة العمل، ويصبح على الأفراد الاستفادة القصوى من فرص التعليم والتدريب المتاحة. وتطالب التوصية بالاستفادة من البحث العلمي لدراسة اتجاهات العرض والطلب في سوق العمل وعمل التنبؤات العلمية عن التغيرات المحتملة في متطلبات سوق العمل بحيث يمكن التنسيق بينها وبين التعليم والتدريب.

و قبل الحديث عن الرابط بين التشغيل والتدريب لا بد من الإشارة إلى أن سوق العمل الذي يمثل الواقع الأكبر لمثل هذا الرابط يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى التنظيم والفعالية التي تتحققها القوانين والقرارات الحكومية. وفي هذا الإطار فإن بعض الحكومات تحاول حل مشكلات التشغيل والبطالة من خلال التدخل في سوق العمل بإجراءات يمكن تصنيفها على أنها "إدارية" وليس "فنية" لكونها تحاول علاج جزء محدود من المشكلات التي تقابل التشغيل دون الأخذ الكامل لمتطلبات العلاج أو دون الوعي الكامل بانعكاسات الإجراءات التي يتم اتخاذها على عناصر أخرى من عناصر سوق العمل أو على المدى الزمني المتوسط والبعيد. وهو ما يسميه بعض المختصين باتخاذ قرارات "سلبية أو غير فاعلة". وهناك أيضاً حكومات تأخذ في الاعتبار أن يكون تدخلها لا يضر بعمل الآيات السوق - وهي الحالة التي نرشحها للتطبيق في البلدان العربية - إلا وهي حالة تبني مبدأ "البرامج والأنشطة الفعالة (النشطة) لسوق العمل". وهو المبدأ الذي يتطلب تفعيل الجهود حول ثلاثة مجموعات من الأنشطة تهدف الأولى منها إلى خلق فرص عمل جديدة في القطاعات المختلفة للاقتصاد (مثل مشروعات الأشغال العامة ودعم المشروعات الصغيرة، وأيضاً برامج دعم المنشآت التي توظف العاطلين)، والثانية إلى معاونة الباحثين عن العمل والعاطلين على الحصول على العمل في الوظائف الشاغرة بالفعل والأداء فيها بشكل فعال (مثل التدريب وإعادة التدريب وتقديم خدمات مكاتب التشغيل)، أما المجموعة الثالثة من الأنشطة فهي تحسين دیناميکية سوق العمل (مثل نظم معلومات سوق العمل وبرامج التوجيه والإرشاد المهني والوظيفي). كما يلعب وجود برامج شبكات اجتماعية وتأمين ضد البطالة دوراً هاماً في تفعيل آليات السوق.

<sup>7</sup> منظمة العمل الدولية (يونيو 2004) "التوصية رقم 195 لعام 2004، تنمية الموارد البشرية: التعليم والتدريب والتعلم مدى الحياة"، جنيف.

وإذا كانت المشروعات العامة كثيفة العمالة هي أحد وسائل التوسيع في فرص العمل المتاحة فإن دعم التوظيف الذاتي وإنشاء المشروعات الصغيرة والصغرى لا بد وأن يحظى بنفس الاهتمام، وكذا دعم قدرة المنشآت المتوسطة والكبيرة على المنافسة وبالتالي التوسيع في الإنتاج وما يخلقها من فرص عمل جديدة. أما معاونة الباحثين عن العمل فإن أهم عناصرها هو تقديم التدريب اللازم لهم ليصبحوا عملاً منتجين بكفاءة في المهن الشاغرة بالفعل، إلى جانب توفير الآليات المواتمة بين الباحث عن العمل وفرص العمل المتاحة، ويأتي بعد ذلك تقديم إعانت البطالة (البحث عن عمل) بشروط تحفز الفرد على البحث عن العمل.

وتبيّن دراسة للبنك الدولي<sup>8</sup> أن عدداً من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تتفق نحو ربع نفقاتها على برامج الأشغال العامة بهدف توليد فرص عمل. وتشير الدراسة إلى أن تقويم هذه التجارب قد أوضح أنه بالرغم من التحسن قصير المدى الذي تحدثه هذه البرامج في زيادة فرص العمل والتقليل من البطالة إلا أنها عديمة الفائدة في مواجهة البطالة على المدى البعيد. كما توضح الدراسة أن احتمال حصول العاطل على عمل في هذه المشروعات لا يتعدى احتمال حصوله على عمل في الوظائف الأخرى في سوق العمل، وأن دخل العامل في برامج الأشغال العامة هو في الواقع أقل من دخل زميله الذي حصل على عمل في موقع آخر في سوق العمل. وتعتبر الدراسة أن هذه المشروعات ليست سوى حلولاً مؤقتة تصلح للتقليل من الفقر على المدى القصير. ويقول التقرير أنه بالرغم من الإغراء السياسي لهذه البرامج فإنها تلعب دوراً محدوداً في معالجة المشاكل الهيكلية في أسواق العمل أو في تخفيض مستويات البطالة، هذا إلى جانب كلفتها المالية الهائلة.

وعلى العكس من محدودية أثر مشروعات الأشغال العامة رغم كلفتها المرتفعة، تشير الدراسة إلى أن برامج التدريب وإعادة التدريب ومعاونة الأفراد على التوظيف الذاتي وإنشاء المشروعات الصغيرة والصغرى تعتبر وسائل فعالة على المدى المتوسط والبعيد في التغلب على البطالة وفي نفس الوقت تحقيق عائد أفضل من العمل. وتتفق بلد مثل الدنمارك حوالي 77% من الميزانية المخصصة لتنشيط سوق العمل على التدريب وإعادة التدريب سواء للشباب أو العاطلين عن العمل لفترات طويلة أو العمال المستغنِّ عنهم بأعداد كبيرة نتيجة التعديلات الهيكلية أو إغلاق المنشآت التي كانوا يعملون بها.

وهناك تجارب دولية ناجحة في محاولة الربط بآليات فعالة بين المؤسسات المعنية بالتشغيل وذلك المعنية بالتدريب، بل وربطهما مع المؤسسات التي تعنى بالتقديم والتنمية الاقتصادية. وقد اختارت مجموعة من الدول المتقدمة أسلوب ونمط الربط العضوي من خلال استحداث وزارات أو هيئات حكومية تجمع التشغيل والتدريب وتنمية الاقتصاد معاً تحت مسؤولية جهة واحدة. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال تم في العام 1995 إلغاء إدارة التشغيل (وزارة العمل) رغم أنها كانت من المؤسسات الحكومية التي أنشئت بعد الحرب العالمية الأولى عام 1916، وتم نقل بعض اختصاصاتها إلى ما أصبح يسمى بإدارة (وزارة التعليم والتشغيل).<sup>9</sup> أما في ألمانيا فإنه في إطار الربط بين التشغيل والتنمية الاقتصادية فقد تم مؤخراً دمج وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مع وزارة الاقتصاد لتصبح الوزارة الفيدرالية للاقتصاد والتشغيل. وفي اليابان تم دمج التشغيل مع الصحة والرعاية الاجتماعية في وزارة الصحة والتشغيل والرعاية الاجتماعية، وفي أيرلندا هناك إدارة (وزارة) واحدة لـ "المنشآت والتجارة والتشغيل".

<sup>8</sup> World Bank (1999), "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluation", Washington D.C.

<sup>9</sup> ILO (2004) "The Changing Role of Labour Ministries: Influencing Labour, Employment and Social Policy", Geneva

ومن الجدير بالذكر أن معظم الدول التي حققت تقدماً في مجال التشغيل وربطه بالتعليم والتدريب قد قامت بتنفيذ حزم من الإجراءات على أصعدة مختلفة بشكل متكامل، ولم تقتصر جهودها فقط على مؤسسات التشغيل والتربية. ففي دراسة الإسکوا المشار إليها سابقاً يتضح لنا أن هناك خمسة مجموعات من الأدوات استخدمتها مجموعة من الدول التي حققت تقدماً اقتصادياً واجتماعياً ملموساً (كندا - ماليزيا - النرويج - جمهورية كوريا - تونس) في تعزيز سياساتها الاجتماعية وهي:

1. الاستثمار المكثف في التعليم وتنمية المهارات،
2. الحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة والاستثمار في شبكات الأمان،
3. برامج فعالة لتعزيز سوق العمل،
4. تشطيط القطاع غير الرسمي والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة،

5. توفير بيانات دقيقة والاستفادة منها في تحديث المؤشرات والسياسات الاجتماعية بصورة منتظمة.

كما أصدر الاتحاد الأوروبي في عام 1997 "استراتيجية التشغيل الأوروبية"، وبمقتضاه يصدر مجلس الاتحاد خطوطاً إرشادية سنوية للتشغيل تعد مؤشراً لصياغة أولويات التشغيل في بلدان الاتحاد، ويصدر سنوياً تقريراً عن التقدم في خطط التنفيذ الوطنية في دول الاتحاد خلال الشهور الإثنى عشر السابقة والمخطط تنفيذه في كل منها خلال الشهور الإثنى عشر القادمة.

ومن استعراض هذه التجارب الناجحة في الربط بين التشغيل والتدريب من جهة، وبينهما وبين التنمية الاقتصادية وحفز الاستثمار من جهة أخرى يمكن القول بأن هناك متطلبات لنجاح عمليات الربط المنشودة، فإذا ما غابت هذه المتطلبات كانت فرص نجاح الربط ضئيلة أو معدومة. ويمكن إجمال هذه المتطلبات في:

1- توفر رؤية واستراتيجية واضحة للتنمية، تكامل بين الجوانب الاقتصادية والاستثمارية من جهة وتنمية الموارد البشرية والاستفادة من طاقاتها من جهة أخرى، وبالتالي وضع استراتيجيات واقعية قابلة للتطبيق في مجالات التشغيل وتنمية الموارد البشرية والتنمية الاقتصادية بشكل متكامل، تأخذ في الاعتبار الإمكانيات البشرية والمادية المتوفرة وتلك التي يمكن تعبئتها بالفعل، ومراجعة هذه الاستراتيجيات وتحديثها بشكل مستمر،

2- تحقيق مشاركة حقيقة إيجابية وفاعلة بين الجهات الحكومية المسئولة والجهات الشعبية مثل منظمات أصحاب الأعمال والعمال والمجتمع المدني وغيرهم، بحيث تغطي مراحل التخطيط والتنفيذ والتقويم لكل المبادرات والبرامج الهادفة لحفز الاقتصاد على توليد فرص العمل ومنتجاته على زيادة قدرتها على المنافسة،

3- تخطيط وتنفيذ حزم متكاملة من برامج نشطة لإصلاح سوق العمل عوضاً عن اللجوء إلى القرارات الإدارية التي تضر بآليات السوق، وتقويم هذه البرامج بشكل مستمر لتعظيم العائد من كلفتها وتوجيه الإمكانيات المتاحة إلى أكثر تلك البرامج فاعلية في كل سوق عمل أو قطاع على حدة،

4- أن تتضمن هذه الحزم على برامج تربط بين جهود خلق فرص عمل جديدة (منشآت صغيرة وصغرى ومتوسطة - دعم المنشآت القائمة - مشروعات أشغال عامة - الخ) ومساعدة الباحثين عن العمل في تحسين قابلتهم للتشغيل وفي الحصول على عمل يناسب قدراتهم (التدريب وإعادة التدريب - خدمات مكاتب التشغيل - التوجيه والإرشاد المهني والوظيفي - الخ) وتحسين ديناميكية سوق العمل (نظم معلومات - نظم أجور ومزایا - سياسات اجتماعية - الخ)،

5- تنفيذ برامج الإصلاح على كافة أسواق العمل بشكل متكامل، وبمشاركة من مؤسسات المجتمع المحلي وتنظيماته، بحيث يمتد التنفيذ إلى المناطق الريفية والنائية للتقليل من الهجرة الداخلية، وإلى الفئات الأقل

حظا في المجتمع لضمان إدماجهم فيه، وإلى المجالات التي تميز مناطق معينة مثل سواحل البحار والأنهار أو مواقع التروات المعدنية وغيرها،

ـ 6- توفر نظام معلومات دائم التحديث لتقديم بيانات دقيقة ومؤشرات صحيحة عن العرض والطلب في سوق العمل بقطاعاته المختلفة بما في ذلك القطاع غير الرسمي والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، والاستفادة من هذه البيانات وتلك المؤشرات في تحليل البدائل واختيار الأنساب من بينها،

ـ 7- تبني سياسات تنمية اجتماعية تحفز الإنتاجية والجودة وتنافسية المنشآت وترتبط بين الأجور والمزايا من جهة والإنتاجية والجودة من جهة أخرى عوضاً عن تسعير الشهادات الدراسية، والاستفادة منها في تحقيق مرونة أسواق العمل وإعادة القيمة الاجتماعية للعمل بوصفه ضرورة وشرف وليس مجرد وسيلة للدخل،

ـ 8- رفع قدرة الاقتصاد على توفير فرص عمل مناسبة للباحثين عن العمل، من خلال تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي واختيار تكنولوجيات مناسبة وتشجيع المنشآت القائمة على التوسيع والأفراد على إنشاء منشآت جديدة صغيرة وصغرى ومتوسطة،

ـ 9- تبني العمال ومؤسساتهم النقابية مبدأ الحرك العمالي الهدف إلى تحقيق أقصى مواعنة ممكنة بين العامل وفرصة العمل المتاحة حفزاً لزيادة الإنتاجية والجودة، والتركيز على رفع قابلية الفرد للتشغيل بما يمكنه من الحصول على عمل يناسب قدراته ويتيح له زيادة إنتاجيته حتى في الحالات التي يفقد فيها فرصة عمل كنتيجة لآليات السوق ومرؤنته،

ـ 10- الاستثمار المكثف والهادف في تنمية الموارد البشرية والاستفادة من طاقاتها كمنحة ديمografية وليس كعبء على التنمية والاهتمام بالتعليم والتدريب المستمر بشكل واقعي يخدم رفع قابلية الفرد للتشغيل من جهة وإنتاجيته من جهة أخرى،

وفي ضوء هذه المتطلبات يمكن الحديث عن آليات الربط وأدواته. ومن الطبيعي أن تكون هناك أشكال متعددة للآليات والأدوات المستخدمة بحيث يمكن الاختيار من بينها بما يتناسب والمؤسسات الفاعلة في كل سوق عمل والعلاقات القائمة بين هذه المؤسسات. وحتى يجمع الحديث في هذه الورقة بين فكرة الإطار العام للربط من جهة، وبين الحاجة إلى إعطاء مثال قابل للتطبيق في واقع أسواق العمل العربية سيتم الحديث عن أدوات الربط وبيان علاقتها معاً عوضاً عن تسمية الآليات ذاتها. علينا أن نتذكر أنه نظراً لارتباط التعليم والتدريب والتشغيل بكل أسرة وكل فرد فلا بد من إشراك كافة الجهات المعنية في تخطيطه وتنفيذ وتنقيمه، بما في ذلك منظمات أصحاب العمل والعمال ومؤسسات المجتمع المدني والأفراد ذاتهم. وينطبق ذلك أيضاً على التشغيل بوصف العمل حق وشرف وحياة لكل فرد.

ولقد تحدثت هذه الورقة مراراً عن الربط بين السياسات وهو أمر ضروري وهناك آليات عديدة للربط بين السياسات لعل من أنجحها أسلوب الربط العضوي الذي أشرنا إليه في مجموعة من بلدان الاتحاد الأوروبي واليابان. وعلى مستوى الاستراتيجيات هناك أيضاً حاجة إلى توفير آليات ربط تبني على وضوح وتكامل بين خمس من الاستراتيجيات الأساسية التي لا يمكن تحقيق النجاح بدونها وهي:

- ❖ استراتيجية تنمية تشغيل في محور اهتماماتها،
- ❖ استراتيجية تشغيل تحدد بواقعية القطاعات الوعادة ومتطلباتها وأولوياتها،
- ❖ استراتيجية تنمية موارد بشرية يشارك في صياغتها وتنفيذها كل المعنيين بها،

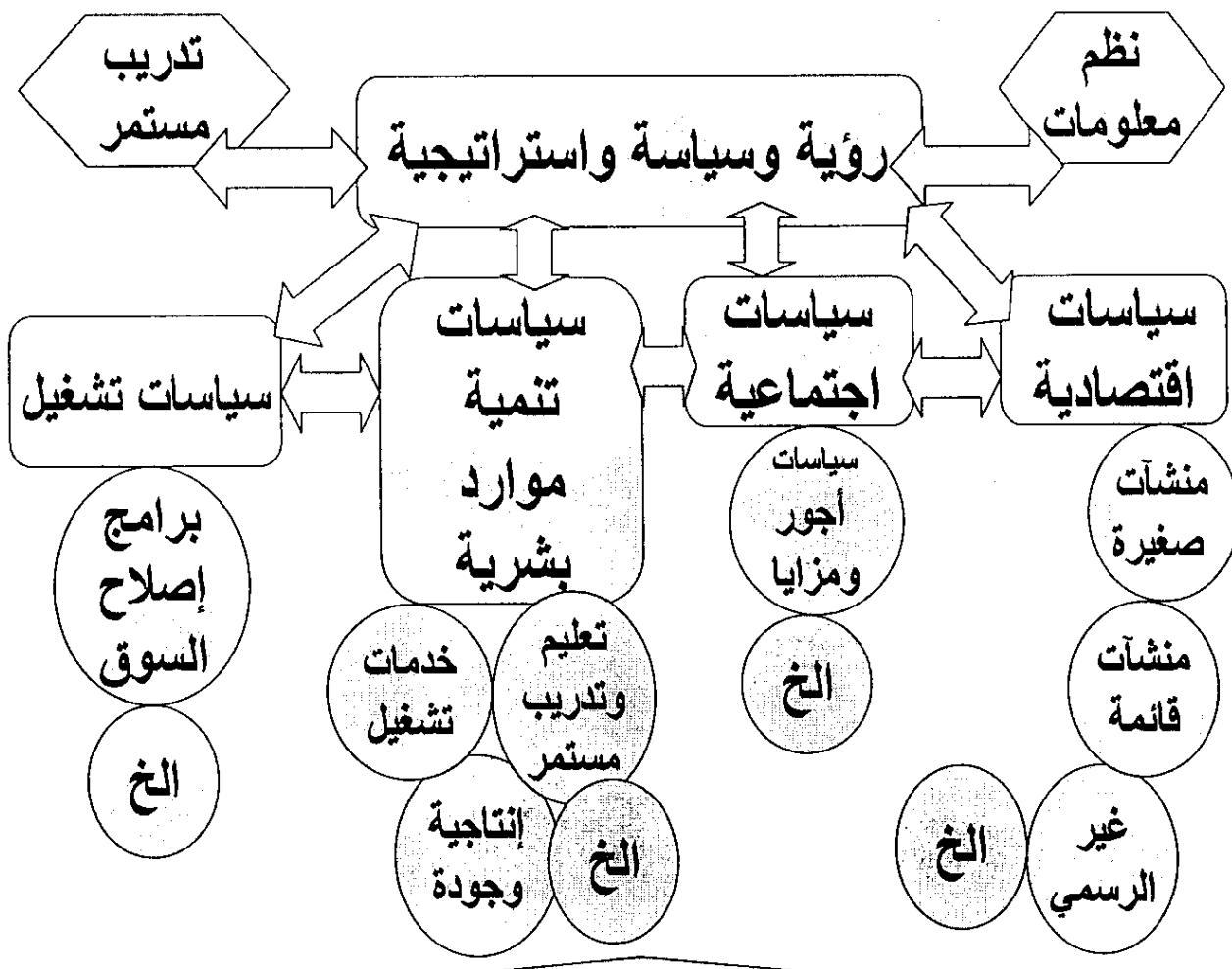
- ❖ استراتيحيات اقتصادية واستثمارية تحفز توليد فرص عمل لائق في مستويات تكنولوجيا مناسبة وأحجام منشآت متعددة،
- ❖ استراتيحيات اجتماعية مساندة تحفز العمل والإنتاجية والجودة.

وإلى جانب تلك السياسات والاستراتيجيات تظل الحاجة ماسة لأدوات تنفيذية للتنفيذ تعمل على تحويل السياسات إلى برامج تنفيذية قابلة للتطبيق منها:

- نظم معلومات،
- برامج لتشييف سوق العمل،
- خدمات تشغيل قادرة على تحقيق أقصى مواعنة بين الباحث عن العمل وفرص العمل المتاحة،
- برامج تدريب مستمر.

وفي ضوء ما تقدم عن الرابط بين السياسات والاستراتيجيات وما يتطلبه من توفر أدوات تنفيذية محددة، يمكن النظر إلى آليات الرابط في إطارها العام باعتبارها وسيلة تبني على رؤية واستراتيجية تنفيذية، مستندة إلى نظم حديثة للمعلومات، ومرتكزة على التدريب المستمر، لكي تحقق الرابط بين كل من سياسات/ استراتيجيات التنمية الاقتصادية، التنمية الاجتماعية المساندة للإنتاجية والجودة، تنمية الموارد البشرية، وتنمية التشغيل. وهي بذلك تربط بين الخطوط الرئيسية لكل من هذه الاستراتيجيات. فهي تبين دور الاستراتيجيات الاقتصادية في تنمية كل من المنشآت الصغيرة والمتوسطة والكبيرة، وتحدد القطاعات الاقتصادية الوعادة في كل مستوى، وبتوزيع جغرافي ملائم. وهي كذلك توضح سياسات الأجور والمزايا وما تقدمه لمساندة تفاف الجودة والإنتاجية، بما في ذلك تناغم الأجر في القطاعات المختلفة بما فيها الخدمة المدنية. كما تبين أولوية التعليم والتدريب المستمر وأهميته لتحسين الإنتاجية وترتبط ذلك باستراتيجية تقديم خدمات التشغيل بحيث يمكن تحقيق أقصى درجات المواعنة بين الشواغر من الوظائف والمتاح من موارد بشرية مدربة. وعلاوة على ذلك فإنها تعنى باستراتيجية التشغيل التي تحدد القطاعات الاقتصادية الوعادة ومستويات المهن المطلوبة ونوعية العمل الذي يجب أن يحظى بالأولوية في التشجيع وحواجز تحقيق ذلك.

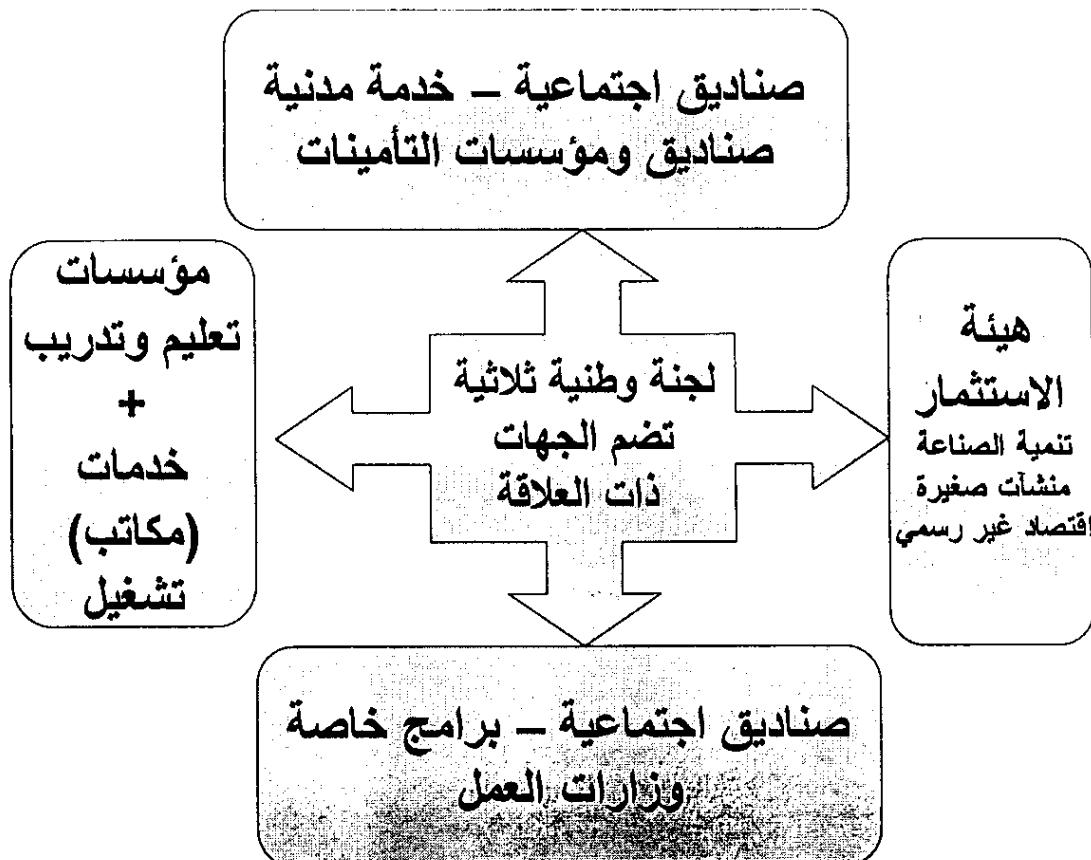
وعلى الآلية أيضاً أن تتحقق الرابط العرضي بين هذه الاستراتيجيات في ضوء حراك عمالٍ يسمح بأقصى درجات المواعنة بين مهارات وقرارات العاملين ومتطلبات أعمالهم، مستنيداً من إعادة التدريب والتدريب المستمر. بحيث يغطي هذا الرابط أسواق العمل وقطاعاتها المتعددة داخل سوق العمل الرئيسي، وبشرط أن يتم ذلك بمشاركة فاعلة وواعية من كل الأطراف ذات العلاقة من عاملين وأصحاب عمل ومؤسسات المجتمع المدني ورموزه والجهات الحكومية على تنوع اختصاصاتها. ويمكن تمثيل ذلك كما هو مبين بالشكل رقم (1) الآتي:



**حرك عمالی + مشارکة کاملة + شمولیة التغطیة**

وبشكل أكثر تفصيلاً يمكن النظر إلى مكونات هذه الآلة بتسمية أهم الجهات المشاركة فيها، ومن الطبيعي أن تختلف هذه الجهات وسمياتها طبقاً لاختلاف أسواق العمل والجهات الحكومية ذات العلاقة ولكن المسميات الواردة هنا هي على سبيل المثال. فمثلاً يقترح أن تمثل الهيئة المشرفة على الاستثمار جانب الاستراتيجية الاقتصادية على أن يضاف إليها الجهة المشرفة على تنمية الصناعات (بمفهومها الواسع) القائمة بالفعل، والجهة المشرفة على تنمية المشروعات الصغيرة والصغرى، كما يمكن إضافة الجهة التي تسعى إلى تطوير الاقتصاد غير الرسمي في حال وجودها. أما الاستراتيجيات الاجتماعية المساندة لتنمية التشغيل والإنتاجية وجودة فيمكن تمثيلها من خلال الصناديق الاجتماعية إذا كانت عاملة ونشطة، مع إضافة تمثيل لمؤسسات الخدمة المدنية وصناديق وهيئات التأمينات الاجتماعية. كما يمكن لمؤسسات التعليم والتدريب المستمر لم القطاعين العام والخاص والجهات المسؤولة عن تقديم خدمات التشغيل تمثيل محور استراتيجيات تنمية الموارد البشرية. أما استراتيجيات التشغيل فلعل الجهة المنوط بها إصلاح سوق العمل مثل الصناديق الاجتماعية أو وزارات العمل أو

البرامج الخاصة في حال وجودها تكون أقرب الجهات للعب هذا الدور. ويمكن تمثيل ذلك كما هو موضح بالشكل رقم (2) التالي:



وفي خلاصة سريعة يمكن القول بأن الرابط بين المؤسسات المعنية بتنمية الموارد البشرية وتلك التي تركز على التشغيل هو مطلب أساسى وعام لتحقيق الاستفادة القصوى من الطاقات البشرية والمادية المتاحة للاقتصاد وبالتالي تحقيق تنمية مستدامة. وعلى الرغم من الإقرار بذلك من جانب كل المهتمين والمسؤولين فإن جهود الربط في بلداننا العربية لا ترقى إلى المستوى المنشود. ولعل من أسباب ذلك تشتت الجهود وعدم الربط بينها بشكل فاعل، علاوة على معوقات أخرى. وتنادي هذه الورقة بأن يصبح التشغيل هو محور السياسات الاجتماعية والاقتصادية وأن تكون هناك آليات محددة للربط بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تنمية الموارد البشرية وتشغيلها في مجالات تمكنها من تحقيق أقصى ما تستطيع وبالتالي دفع عجلة الاقتصاد وتحقيق المنافسة في الأسواق العالمية المعولمة. ولنجاح آليات الربط لا بد وأن تكون بمشاركة فاعلة وواعية من جميع الأطراف المعنية والمتاثرة بها، وأن تغطي كافة قطاعات واسواق العمل بشكل متكامل، وأن تشتمل على مستويات متعددة من سياسات واستراتيجيات وبرامج وأنشطة، وأن تكون لها المرونة للتكيف مع المتغيرات، وأن تبني على معلومات دقيقة وحديثة وأن يتم تحديثها بشكل دائم.

والله من وراء القصد،،

## مراجع وقراءات

1. أبوبكر بدوي (2001) "هل توجد بطاله حقيقة في الكويت"، ورقة مقدمة للمؤتمر العلمي لجمعية الاقتصاديين الكويتيين، الكويت، مايو 2001،
2. فايز مينا (2000) "منهجية التعقد"، كراسات مصر 2000، الأنجلو المصرية، القاهرة
3. البنك الدولي (2003) "خلق 100 مليون فرصة عمل لغة عاملة تتسارع بالنمو"
4. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (2004) "قضايا محورية متصلة بالسياسات الاجتماعية: دراسة مقارنة ومبادئ توجيهية لمراجعة السياسات الاجتماعية في منطقة الإسكوا" الأمم المتحدة، نيويورك
5. ILO (2004), "Global Employment Trends", Geneva, 2004
6. IMF, "Statement by IMF Managing Director Rodrigo de Rato at the conclusion of a visit to the ARE", Press Release No. 04/227, 26 October 2004