

# تحديّ تشغيل الشباب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: نظرة جديدة وإعادة تأطير

نادر قبّاني<sup>1</sup>

بلغت معدّلات بطالة الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المستويات الأعلى في العالم لمُدّة أكثر من ربع قرن.<sup>2</sup> وقد شكّل هذا مصدر إحباط وتقلقل اجتماعي لشباب المنطقة. وعلى مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، ردّت الحكومات والمنظّمات الإنمائية في المنطقة على هذا التحديّ، مطلقاً مجموعةً من السياسات والبرامج المتعلّقة بتشغيل الشباب في أنحاء المنطقة. يستعرض ملخص السياسة هذا تحديّ تشغيل الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، موثقاً المحاولات البرمجية ومحاولات



السياسات السابقة لمعالجة هذا التحديّ ومحللاً سبب عجزها عن معالجته. ويشير الملخص إلى أنّ فشل البرامج والسياسات كان إلى حد كبير نتيجة ضعف هياكل التنفيذ والحوكمة وأنّ تعزيز التشغيل ينبغي أيّ ألولوية، داعياً إلى تجديد الجهود لتحقيق ذلك.

## أهمّ التوصيات

- **تجديد النداء للتحرك:** ينبغي على صانعي السياسات والمنظّمات التي تخدم الشباب ضمن المجتمع الإنمائي الأوسع مضاعفة جهودها لمعالجة تحديّ تشغيل الشباب، على الرغم من الإخفاق السابق في تحسين مخرجات تشغيل الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- **التركيز على خلق فرص العمل:** ينبغي على صانعي السياسات معالجة العقبات الهيكلية أمام تحسين بيئة الأعمال والقوانين التنظيمية بهدف تعزيز إمكانية خلق الوظائف في القطاع الخاص الرسمي. وسيطلب ذلك مقاربات سياسة جديدة، مثل تأسيس سلطة عامة تكون مسؤولة عن بيئة الأعمال تجاه أعلى المستويات في الحكومة.
- **رصد الأثر وتقييمه:** ينبغي على المنظّمات التي تخدم الشباب العمل على تصميم البرامج والمبادرات بشكل أفضل. وعليها أن تضع أدوات رصد وتقييم أكثر فعالية من أجل الحرص على فعالية برامجها ووصولها إلى المجموعات المحرومة والمهمّشة.
- **تحسين التنسيق:** ينبغي على صانعي السياسات والمجتمع الإنمائي تحسين التنسيق بين المنظّمات التي تخدم الشباب، عبر الجمع بين جهود الوكالات الحكومية والمنظّمات الدولية والمنظّمات غير الحكومية ومراكز الأبحاث والقطاع الخاص والجهات المانحة.

## BROOKINGS

حقوق النشر محفوظة © 2019

معهد بروكنجز

1775 طريق ماساشوستس، شمال غرب  
واشنطن العاصمة، 20036 الولايات المتحدة

[www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)

مركز بروكنجز الدوحة

الساحة 34، بناية 36، الخليج الغربي، الدوحة، قطر

<http://www.brookings.edu/doha>

إنّ معهد بروكنجز هو مؤسسة غير ربحية تقدّم بحوثاً وحلولاً سياسية مستقلة. يهدف المعهد إلى إجراء بحوث عالية الجودة ومستقلة يستند إليها لتقديم توصيات عملية ومبتكرة لصناع السياسات والعامّة. تعود الاستنتاجات والتوصيات الموجودة في كافة منشورات بروكنجز إلى مؤلّفيها وحدهم، ولا تعكس وجهات نظر المعهد أو إدارته أو الخبراء الآخرين.

يعترف معهد بروكنجز بأنّ القيمة التي يقدّمها إلى داعميه تكمن في التزامه المطلق بالجودة والاستقلالية والتأثير. كما وأنّ الأنشطة التي تدعمها الجهات المانحة تعكس هذا الالتزام، علماً بأنّ الهبات لا تحدّد بأي شكلٍ من الأشكال التحليلات والتوصيات.

## المقدمة

أتت أيضاً الحلول البرمجية وحلول السياسات المقترحة متشابهة في أنحاء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلى جانب مصادر إخفاقات متشابهة.<sup>9</sup> ويركز ملخص السياسة هذا على المجالات التي قصرت فيها الجهود بهدف إعادة صياغة دعوة إقليمية جديدة إلى التحرك.

### تحديد نطاق التحدي

سجلت بطالة الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المعدلات الأعلى في العالم على مدى أكثر من 25 عاماً،<sup>10</sup> فبلغت 30 في المئة في العام 2017 (الرسم البياني 1).<sup>11,12,13</sup> علاوة على ذلك، غالباً ما يبحث الشباب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لفترة سنوات قبل العثور على عمل.<sup>14</sup> وتؤثر عملية الانتقال المتأخر إلى مرحلة العمل في مسارات أخرى في الحياة، بما فيها الزواج وامتلاك منزل والمشاركة المدنية. وقد سُمي هذا التأخر في الانتقال إلى مرحلة البلوغ بمرحلة "الانتظار" (waithood)، وهي تسمية تعكس مضیعة قدرات الشباب وإمكانياتهم.<sup>15</sup> فعلى مدى العقد المنصرم، ازدادت بطالة الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بسبب سلسلة من الأزمات، من بينها الأزمة المالية في العام 2008 والثورات الشعبية في العام 2011 والصراعات المسلحة الناجمة عنها وانخفاض أسعار النفط في العام 2014 التي أثرت في التحويلات المالية والهجرة إلى بلدان الخليج. لكن لا تزال عوامل هيكلية تشكل السبب الرئيسي وراء معدلات بطالة الشباب العالية في المنطقة.

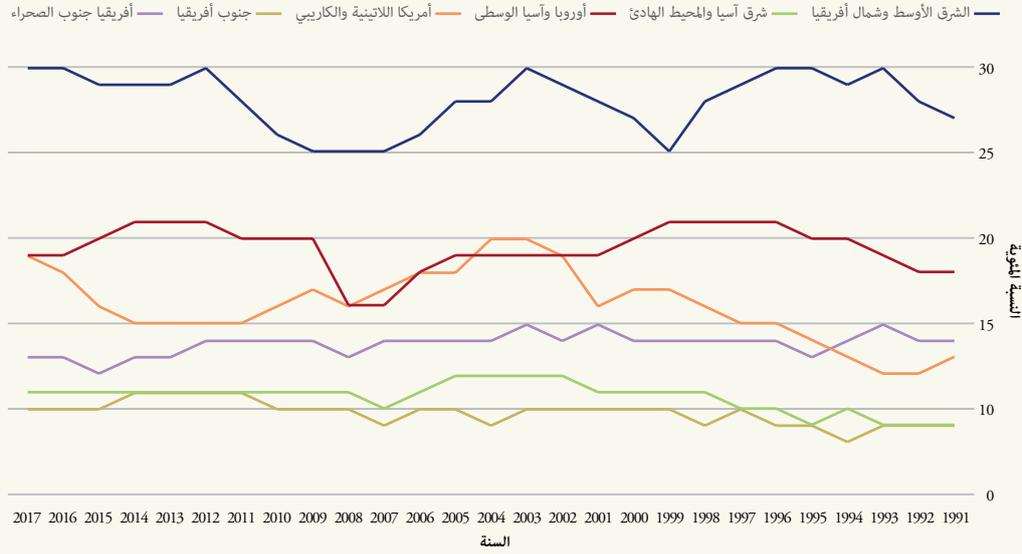
وعلى الرغم من الاختلافات الجوهرية في الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في أنحاء بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشكل بطالة الشباب تحدياً في أنحاء المنطقة. ويشكل هذا سبباً لنقدٍ ملحة عامة إقليمية تسلط الضوء على التوجهات والخصائص المتشابهة، مع الأخذ بعين الاعتبار أيضاً الاختلافات على مستوى البلدان. بالفعل، في جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي لدينا بيانات عنها، سجلت بطالة الشباب معدلات أعلى من المعدل العالمي البالغ 13 في المئة (الرسم البياني 2).<sup>16,17</sup> فتشهد فلسطين (43 في المئة) والمملكة العربية السعودية (42 في المئة بين المواطنين) والأردن (36 في المئة) وتونس (36 في المئة). ووحدها دولة قطر تسجل معدلات أدنى من المعدل العالمي لبطالة الشباب بين المواطنين، بسبب قدرتها على استيعاب المواطنين الشباب في وظائف في القطاع العام.

في أوائل القرن الواحد والعشرين، غدا الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا محط أنظار الكثير من الأبحاث ونقاشات السياسات. ففي ذلك الوقت، شهدت المنطقة المعدل السكاني الأعلى من الشباب في العالم، بالإضافة إلى المعدلات الأعلى من بطالة الشباب.<sup>3,4</sup> وقد ولّد هذان العاملان لدى صانعي السياسات شعوراً بضرورة الاستعجال في ما يتعلّق بخلق ما يكفي من الوظائف لاستيعاب التدفق الوافد من العمّال الشباب.<sup>5</sup> لكن على الرغم من جهود السياسات المتضافرة، عجزت المنطقة بحلول العام 2010 عن تحسين مخرجات تشغيل شبابها. فازداد إحباط الشباب بسبب إبعادهم سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، لتتمخض عن هذا الإحباط احتجاجات في أنحاء المنطقة في العام 2011.

واليوم، خففت بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تركيزها على تشغيل الشباب، فأعطت الأولوية إلى الهواجس الأمنية على حساب الإصلاحات السياسية والاقتصادية. وعلى الرغم من أنّ "فورة الشباب" السكانية التي كانت السبب في الدعوة إلى التحرك منذ عقد من الزمن لا تزال قائمة والفرصة التي أتاحتها لا تزال سانحة،<sup>6</sup> عبّرت ذروة الموجة السكانية في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتحوّل الانتباه الدولي إلى أفريقيا جنوب الصحراء باعتبار أنّها المنطقة التي تضمّ الحصة السكانية الكبرى من الشباب. وبالفعل، أُنقِ الرّد السياسي على تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2016، الذي ركّز على الشباب، ضعيفاً بشكل ملفت.<sup>7</sup> غير أنّ التحديات التي يواجهها شباب الشرق الأوسط وشمال أفريقيا اليوم ما زالت بارزة للغاية، وقد فاقم من حدّتها تدنيّ معدلات النمو الاقتصادي وتقييد الحريّات السياسية وتضاؤل فرص الاغتراب.<sup>8</sup> لذلك، تبرز حاجة ملحة لتقييم إخفاقات السياسات الماضية وإعادة تنشيط الجهود لمعالجة تحديّ تشغيل الشباب.

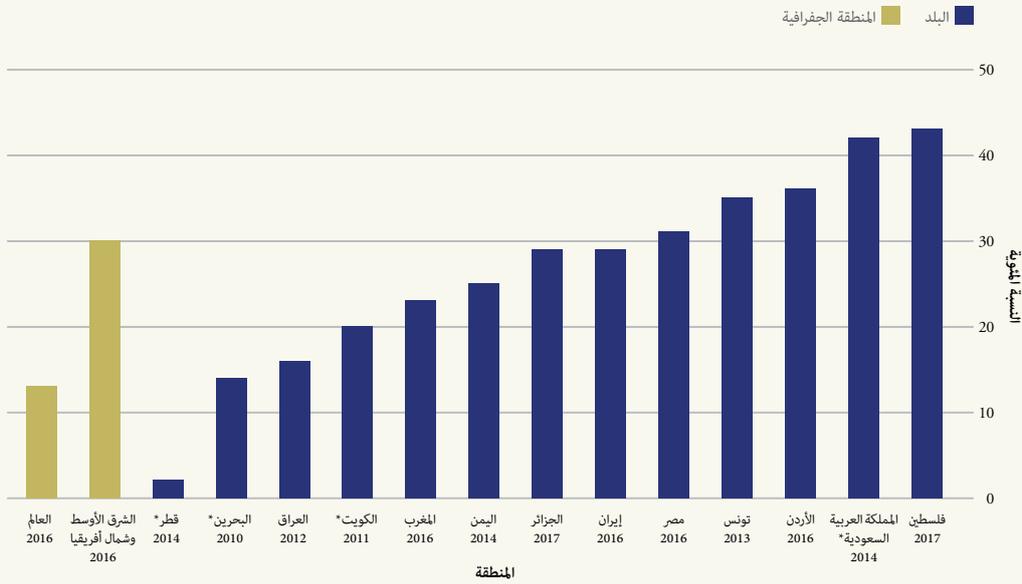
يقدم ملخص السياسة هذا تحليلاً إقليمياً حول تشغيل الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويسلط الضوء على التحديات التي يواجهها الشباب ويستعرض أبحاث وسياسات ومبادرات برمجية مهمة حول تشغيل الشباب أُطلقت على مدى العقدین الماضيين. وفيما يمرّ كلّ بلد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بظروفه الفريدة الخاصة، يشير ملخص السياسة هذا إلى أنّ تشغيل الشباب مشكلة أساسية تعانيها بلدان المنطقة ككل. وقد

الرسم 1: معدّلات البطالة بين الشباب بحسب المنطقة



المصدر: World Development Indicators, World Bank. تمت زيارة الموقع في مارس 2018.  
<https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>

الرسم 2: معدّلات البطالة بين الشباب بحسب البلد

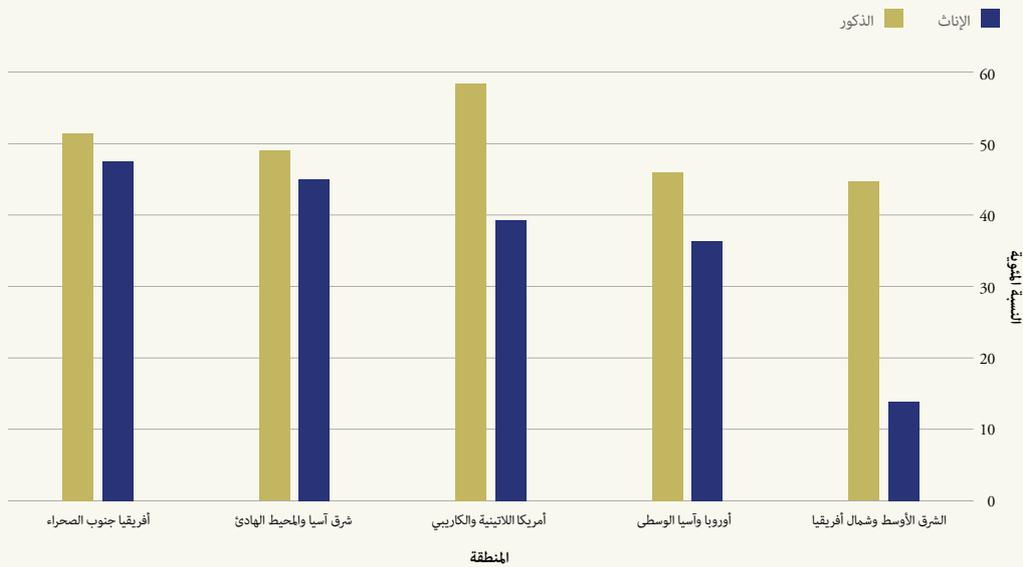


\*مواطنو مجلس التعاون الخليجي فحسب  
 المصادر: قاعدة بيانات إحصاءات منظمة العمل الدولية، تمّ ولوجها في مايو 2018. معدّلات البطالة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والعالم مأخوذة من تقديرات منظمة العمل الدولية، ومعدّلات كلّ بلد مأخوذة من التقديرات الوطنية. أما معدّلات المملكة العربية السعودية والكويت والبحرين وقطر فقد أفاد المؤلف بمعدّلاتها أو احتسبها عبر الاستعانة ببيانات مأخوذة من الوكالة الإحصائية الوطنية في كلّ بلد.

والتشغيل الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعداً قائماً على التمييز بين الجنسين. ففيما حققت الشباب في المنطقة مكاسب ملفتة في التحصيل الدراسي على مدى العقود الخمسة الماضية، لم تُترجم هذه النجاحات في زيادات شبيهة في سوق العمل (الرسم البياني 3). ففي العام 2017، وصلت نسبة الشباب العاملات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى 15 في المئة فقط مقارنة بنسبة المنطقة التالية الدنيا في العالم التي بلغت 36 في المئة.<sup>18</sup> علاوة على ذلك، تفوق معدّلات بطالة الشباب في المنطقة معدّلات بطالة الشبان بنسبة 80 في المئة، مقارنة بفجوة بين الجنسين متوسطها 20 في المئة عالمياً.<sup>19</sup> ويعني ذلك أنّ احتمال دخول الشباب سوق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل بكثير من نظيراتها في مناطق أخرى من العالم، وعندما يودّون العمل يجدن صعوبة أكبر في العثور على وظيفة مناسبة.

لقد أُجريَ الكثير من الأبحاث لدراسة العوامل القائمة وراء ظاهرة بطالة الشباب والانتظار المرتفعين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.<sup>20</sup> فمن ناحية العرض، حدّد الباحثون عدداً من العوامل، بما فيها: موجة سكانية زادت من الضغوط على سوق العمل في أنحاء المنطقة في أوائل التسعينيات والألفية الثالثة،<sup>21</sup> والأنظمة التعليمية الضعيفة التي لم تحضّر الشباب كما يلزم لعالم العمل،<sup>22</sup> والنقص في أنظمة المعلومات المتعلقة بسوق العمل وفي الموارد المخصصة للإرشاد الوظيفي للباحثين عن عمل،<sup>23</sup> وعدم توافق توقّعات المتعلّمين الباحثين عن وظيفة والرواتب والمرتبة التي تقدّمها الوظائف المتاحة.<sup>24</sup> وقد واجهت الشباب في المنطقة مجموعة إضافية من العوامل ساهمت في إقصائهم الاقتصادي، بما فيها التمييز والمعايير الاجتماعية المتحفظة.<sup>25</sup>

الرسم 3: معدّلات المشاركة في القوى العاملة (في العام 2017)



المصدر: قاعدة بيانات إحصاءات منظمة العمل الدولية، تمّ ولوجها في سبتمبر 2018.

التي يكثر فيها العمّال والساعين إلى فرص اقتصادية في الخليج أو السكّان اللاجئيين الهاربين من الصراعات إلى البلدان المجاورة.

## الردّ على التحدّي (بين العامين 2000 و2016)

منذ عقدين، بدأ الباحثون وصانعو السياسات بالتركيز بشدّة على الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي العام 2004، قدّر تقرير للبنك الدولي بأنه ينبغي على اقتصادات المنطقة خلق 97 مليون وظيفة جديدة بين العامين 2000 و2020 بهدف تلبية حاجات تشغيل سكّانها المتزايد عددهم بسرعة.<sup>37</sup> وأفاد تقرير التنمية في العالم للعام 2007، بعنوان التنمية والجيل القادم، أنّ الاستثمارات في الشباب تسهم في النمو الاقتصادي.<sup>38</sup> وبرز هذا الوضع بوضوح في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فقد ضمّت عدد الشباب الأعلى ومعدّلات بطالة الشباب الأكثر ارتفاعاً في العالم.

وبعد أن ترك جيمس ولفنسون منصبه كرئيس للبنك الدولي، أسّس مركز ولفنسون للتنمية في معهد بروكجنز، الذي ركّز في أبحاثه على الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.<sup>39</sup> وفي العام 2007، أطلق هذا المركز بالشراكة مع كلية دبي للإدارة الحكومية مبادرة شباب الشرق الأوسط، التي أجرت مجموعة كبيرة من الأبحاث الأصلية حول إقصاء الشباب الاجتماعي والاقتصادي.<sup>40</sup> وانتهى عمل مبادرة شباب الشرق الأوسط في العام 2011، بالتزامن مع بروز الثورات العربية. غير أنّ مبادرة شباب الشرق الأوسط عجزت عن معالجة مسألة واحدة بشكل فعال، ألا وهي مسألة إقصاء الشباب السياسي.

وكان أحد التحدّيات التي واجهها الباحثون في أثناء صياغة التقرير الرئيسي الصادر عن البنك الدولي للعام 2004 هو قلة البيانات أو التحليلات حول شباب الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.<sup>41</sup> وعلى مدى العقد اللاحق، تمّ جمع عدد كبير من البيانات حول الشباب. ففي العام 2005، أجرت منظمة العمل الدولية عمليات مسح حول انتقال الشباب من المدرسة إلى العمل في مصر وإيران وسوريا. وفي العام 2012، ألحقت منظمة العمل الدولية عملها هذا بجولة ثانية من عمليات المسح في مصر والأردن ولبنان وفلسطين وتونس.<sup>42</sup> وأجريت عمليات مسح وطنية حول الشباب في العراق (في العام 2009)<sup>43</sup> والمغرب (في العام 2009)<sup>44</sup> وتونس (في العام 2012).<sup>45</sup> وأجري أول مسح

الخنق على خلق الوظائف.<sup>29</sup> نهايةً، أدّت المحسوبة الواسعة النطاق إلى قيام شركات ضخمة عديمة الكفاءة لا تهتم بتوظيف العمّال الأكثر كفاءة لتحقيق الأرباح.<sup>30</sup> ففي العام 2018، جاء متوسط ترتيب البلدان العربية في المرتبة 115 من أصل 190 اقتصاداً، بحسب تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي.<sup>31</sup> ويمكن القول إنّ عدم قدرة اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على خلق ما يكفي من فرص العمل المحترمة يشكل العامل الأهم وراء معدّلات بطالة الشباب المرتفعة وعدم عثورهم على وظائف في المنطقة.

وأفضى عددُ الفرص المحدود في القطاع الرسمي إلى زيادة الوظائف في القطاع غير الرسمي الذي يُقدّم بشكل عام منافع أو حمايات أقلّ. علاوة على ذلك، الشركات العاملة في القطاع غير الرسمي أقلّ قدرة على النمو وخلق وظائف جديدة، إذ ذلك يضع ضغطاً عليها لتتخذ طابعاً رسمياً. وترتفع معدّلات تشغيل الشباب في القطاع غير الرسمي لتصل إلى 80 في المئة في فلسطين ومصر وتونس.<sup>32</sup> وأمام النقص في فرص العمل اللائقة، يلجأ بعض الشباب إلى زيادة الأعمال وإلى المهن الحرّة. غير أنّ متوسط نصيب شباب الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المنخرطين في المراحل الأولى من نشاط ريادي يبلغ 9,3 في المئة في البلدان ذات بيانات متاحة، وهو أدنى من المتوسط العالمي.<sup>33</sup> ويشكّل الافتقار إلى التمويل عقبة مهمّة أمام أصحاب المشاريع الشباب. وجاء متوسط ترتيب البلدان العربية في ما يتعلق بالحصول على قروض في المرتبة 130 من أصل 190 اقتصاداً، وللشباب على نحو خاص سجلات ائتمانية وكفالات محدودة.<sup>34</sup>

وفي ظل غياب فرص الأعمال اللائقة، اختار الكثير من الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن يتركوا مجتمعاتهم للبحث عن عمل. وهذا ما يحصل بشكل خاص من المناطق الريفية حيث يتوجّه شبابها إلى المدن بحثاً عن فرص أفضل. غير أنّ النزوح من الريف إلى المدن لم يحلّ المسألة؛ إذ أنّ معدّلات بطالة الشباب أعلى في المناطق المدنية في جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي لها بيانات متاحة.<sup>35</sup> ويغادر عدد كبير من الشباب المنطقة بأسرها أيضاً. فبين العامين 2000 و2015، قدّر صافي الاغتراب من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (باستثناء بلدان الخليج) بحوالي 8,4 مليون شخص، ويُعدّ هذا العدد من بين الحصص السكانية الأعلى في العالم.<sup>36</sup> والنزوح ضمن المنطقة مرتفع أيضاً، ويشمل بشكل أساسي الشباب الوافدين من البلدان

طولي في المنطقة حول الشباب في مصر (بين العامين 2009 و2014).<sup>46</sup> وشارك القطاع الخاص حتى، فقد أجرت شركة أصداء بيرسون-مارستيلر (ASDA'A Burson-Marsteller) المتخصصة في التواصل والعلاقات العامة استطلاع رأي للشباب العربي سنوياً منذ العام 2008.<sup>47</sup>

وركزت الحكومات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشدة على مسائل الشباب أيضاً بين العامين 2000 و2015. فقد وضع عددٌ منها استراتيجيات وطنية تخص الشباب وتطال أبعاداً متعدّدة حول السياسات المتعلقة بهم، بما فيها الهجرة والصحة والتعليم والتشغيل والثقافة والمشاركات المدنية والسياسية (الجدول 1). وتنشط حالياً الاستراتيجيات الوطنية للشباب في لبنان (منذ العام 2012) والمغرب (منذ العام 2003) واليمن (منذ العام 2006). وقد اعتمدها سابقاً جيبوتي (بين العامين 2001 و2005) والأردن (بين العامين 2005 و2009) وفلسطين (بين العامين 2011 و2013)، وكانت قيد التطوير في البحرين ومصر والعراق والكويت والسودان والمملكة العربية السعودية وسوريا، لكن لم يتم اعتمادها رسمياً.<sup>50</sup> ووحدها اليمن وضعت خطة عمل وطنية ركزت بشكل خاص على تشغيل الشباب.<sup>51</sup>

وردّ المجتمع الدولي أيضاً على مسألة تشغيل الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فأطلق البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية عدّة مبادرات، بما فيها الشراكة العالمية لتشغيل الشباب، التي امتدّت من العام 2008 حتى العام 2014 بالشراكة مع المؤسسة الدولية للشباب والمعهد العربي لإنماء المدن، وركّزت بشكل أساسي على الشرق الأوسط وأفريقيا. وفي العام 2009، أطلقت شبكة تشغيل الشباب، وهي مبادرة أخرى أطلقها البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية، "مبادرة تقييم" (Taqeem Initiative) بهدف بناء قدرة المنظمات التي تخدم الشباب في المنطقة على تقييم أثر برامجها.<sup>48</sup>

الجدول 1: السياسات/الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالشباب والمؤسسات العامة التي ركّزت على الشباب بحسب البلدان

البلد	سياسة أو استراتيجية وطنية	المؤسسة العامة
لبنان	السياسة الوطنية المتعلقة بالشباب (2012-الوقت الحاضر)	وزارة الشباب والرياضة
المغرب	السياسة الوطنية المتعلقة بالشباب (2003-الوقت الحاضر)	وزارة الشباب والرياضة
اليمن	الاستراتيجية الوطنية للشباب (2006-الوقت الحاضر)	وزارة الشباب والرياضة
جيبوتي	السياسة الوطنية المتعلقة بالشباب (2001-2005)	وزارة الشباب والرياضة
الأردن	الاستراتيجية الوطنية للشباب (2005-2009)	المجلس الأعلى للشباب
فلسطين	الاستراتيجية الشاملة المتعلقة بالشباب (2011-2013)	المجلس الأعلى للشباب والرياضة
البحرين	مسودة (2011)	المؤسسة العامة للشباب والرياضة
مصر	مسودة (2009)	وزارة الدولة لشؤون الشباب
العراق	مسودة (2013)	وزارة الشباب والرياضة
الكويت	مسودة (2013)	وزارة الدولة لشؤون الشباب
السودان	مسودة (2007)	وزارة الشباب والرياضة
المملكة العربية السعودية	قيد التطوير (2009-2013)	الرئاسة العامة لرعاية الشباب
سوريا	قيد التطوير (2008-2011)	هيئة شؤون الأسرة
الجزائر	غير متوافرة	وزارة الشباب والرياضة
إيران	غير متوافرة	وزارة الشباب والرياضة
ليبيا	غير متوافرة	وزارة الشباب والرياضة
عمان	غير متوافرة	غير متوافرة؛ اللجنة الوطنية للشباب <sup>52</sup>
قطر	غير متوافرة	وزارة الشباب والرياضة
تونس	غير متوافرة	وزارة شؤون الشباب والرياضة
الإمارات العربية المتحدة	غير متوافرة	الهيئة العامة لرعاية الشباب والرياضة

المصدر: قاعدة بيانات السياسة الوطنية المتعلقة بالشباب. Youthpolicy.org. تمّت زيارة الموقع في 3 سبتمبر 2018.

بوضع سياسات وبرامج متعلقة بالشباب هدفت إلى تحسين نتائج تشغيل الشباب. لكن مع الأسف، عجزت الجهود البرمجية وجهود السياسات عن تخفيض مستويات بطالة الشباب المرتفعة وضمّ المجموعات الوافدة الجديدة إلى القوى العاملة. فماذا حصل إذاً؟

أدرك صانعو السياسات والجهات الفاعلة الإنمائية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا السبب الذي يجعل تشغيل الشباب مسألة مهمة. وبالاستناد إلى الأبحاث المستفيضة التي صدرت من المنطقة في ذلك الوقت، أدركوا أيضاً ما الذي يجدر القيام به. فضمنت حلول البرامج والسياسات المقترحة، والمعتمدة في الكثير من الحالات: إصلاح الأنظمة التعليمية لتحسين المهارات التقنية والإدراكية وغير الإدراكية، وتخفيف تشوهات سوق العمل التي تسببها التنظيمات العمالية وسياسات التشغيل في القطاع العام، وتعزيز قطاع خاص أكثر دينامية ومنافسة لخلق الوظائف، وتأمين الموارد لرواد الأعمال الشباب، بما فيه الحصول على التمويل والإرشاد والأصول، ودعم الإبداع الاجتماعي وريادة الأعمال الاجتماعية، وتقديم خبرات وفرص تشغيل مبكرة للشباب، وتحسين أنظمة المعلومات المتعلقة بسوق العمل والتوجيه المهني.

بالفعل، أُجريت أبحاث كثيرة حول تحديد السياسات والبرامج الناجحة. وبرزت أدلة تربط التحسينات في مناخ الأعمال بخلق الوظائف، بما فيه تعزيز قدرة الوصول إلى التمويل وتحسين تنظيم الأعمال<sup>58</sup> والحد من المناطق<sup>59</sup>. وفي ما يتعلق بالتدخلات في تشغيل الشباب، أظهر استعراض حديث للأدلة الصادرة عن تقييمات الأثر أنّ تدريب المهارات وتشجيع ريادة الأعمال يؤثّران إيجاباً في التشغيل ومستويات الدخل.<sup>60</sup> ويشير برنامج العناصر الفعالة في تشغيل الشباب (What Works in Youth Employment) الصادر عن منظمة العمل الدولية إلى أنّ سياق البلد وشكل التصميم مهمّان.<sup>61</sup> ويجدر أن يجري تدريب المهارات بالتشاور مع القطاع الخاص من أجل تحديد النواقص في المهارات ذات الصلة وينبغي مثاليًا دمجها مع التدريب في أثناء العمل. في جميع الحالات، تجدر معاينة المشاركين بهدف الحرص على أن يتحلوا بالشروط الضرورية للاستفادة من هذه التدخلات.

غير أنّ ما قصرت به البلدان هو تطوير الطرق التي من خلالها يتم تنفيذ السياسات والبرامج المتعلقة بتشغيل الشباب بشكل فعّال، بما فيه وضع آليات التماس ردود الفعل وتقييم الفعّالة والتي يمكن من خلالها تصحيح المسارات

وتتكاثر برامج الشباب في هذه الفترة أيضاً، مع إطلاق بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مجموعة واسعة من مبادرات التشغيل وريادة الأعمال. فبين العامين 2007 و2014، نُقّدت مصر وحدها أكثر من 180 مشروعاً متعلقاً بتشغيل الشباب.<sup>53</sup> وأصبح قطاع المنظمات غير الحكومية منخرطاً بشدّة في هذه البرامج. فقدّمت منظمة "إنجاز العرب"، التي تأسست في العام 2004، تدريباً للشباب في مجال الاستعداد للعمل وريادة الأعمال في أنحاء العالم العربي، وتوسّعت لتصل إلى 14 بلداً بحلول العام 2018. وفي العام 2008، أطلقت الشّيخة موزا بنت ناصر المسند في قطر "مؤسسة صلتك" (Silatech Foundation) لتربط الشباب العربي بالوظائف والموارد الضرورية لإنشاء أعمالهم الخاصة. وأظهر استعراض لبرامج تشغيل الشباب في المنطقة أنّ الأغلبية قد ركّزت على تدريب المهارات الفنية فحسب، يليها التدريب على المهارات الشخصية. وشكّل التدريب لريادة الأعمال وخدمات التشغيل وغيرها من برامج توظيف الشباب مجتمعة أقل من 10 في المئة من البرامج الموجودة.<sup>54</sup>

ويبرز في المنطقة الكثير من البرامج والسياسات البديلة الواعدة الصغيرة النطاق والمتعلقة بالشباب التي تحقّق نجاحاً وتتحلّى بالقدرة على التوسّع وتكرار تجربتها. فقد تبين أنّ البرنامج التعليمي لريادة الأعمال "تعرف إلى عالم الأعمال" (Know About Business, KAB) الذي أطلقته منظمة العمل الدولية يزيد المعرفة في مفاهيم الأعمال والاهتمام بإنشاء مشاريع أعمال في صفوف المشاركين فيه.<sup>55</sup> وكان من المرجح أكثر أن يعتمد طلاب الجامعات في تونس الذين أتيحت لهم فرصة التخرّج مع مخطّط عمل بدلاً من الالتحاق بالمنهج الاعتيادي إلى تأسيس عملهم الخاص.<sup>56</sup> وتبين أنّ برامج التمويل الأصغر المخصّصة للشباب والمصمّمة بعناية تزيد من إمكانية حصول أصحاب المشاريع الصغرى الشباب على التمويل، مع المحافظة على معدّلات سداد مرتفعة شبيهة بتلك المتعلقة بالبالغين.<sup>57</sup>

## استجابة السياسات الفاشل

شدّدت التحدّيات التي سلطت الضوء عليها منظمة العمل الدولية والبنك الدولي وغيرها من الجهات الفاعلة الإنمائية في أوائل الألفية الثالثة على ضرورة العثور على حلول لتشغيل الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقدّمت الاستقصاءات والأبحاث اللاحقة معلومات حيال العوامل الكامنة المساهمة في بروز تحدّي تشغيل الشباب وحدّدت استجابات السياسات المحتملة. فردّت الحكومات والجهات الفاعلة الإنمائية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ويتطلب خلق بيئة سليمة إدارة الممارسات القانونية والتنظيمية والبيروقراطية غير السليمة والحد منها. غير أن القول أسهل من الفعل. إذ لا نقص في استراتيجيات تنمية الأعمال لدى حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بل تبقى المشكلة في تنفيذ هذه الاستراتيجيات بنجاح وتخطي المصالح المتأصلة. وتشكل المحسوبة إحدى المسائل الأساسية في ذلك. إذ يتيح الإفراط في التنظيمات للشركات التي تربطها علاقات مع الأنظمة التحرك بحرية ضمن النظام وكسب الأفضلية. وتتضمن مسائل أخرى الفساد الصغير واستغلال السلطة البيروقراطية. بالفعل، وضع معظم حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا برامج لدعم المؤسسات التي يقودها شباب. غير أن لهذه البرامج مصلحة ضمنية في الحد من إنشاء شركات تغييرية بحق بإمكانها تحفيز النمو الاقتصادي وخلق الوظائف.

### ضعف في التنفيذ ونقص في التنسيق

على الرغم من بروز اهتمام بوضع استراتيجيات وطنية تتعلق بالشباب، اعتمدت معظم حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقاربةً تدريجية لتنفيذ السياسات والبرامج المتعلقة بالشباب. إن مجموعة كبيرة من جهات السياسات الفاعلة مسؤولة عن نواحي مختلفة من انتقال الشباب من المدرسة إلى العمل، مما يتطلب مستوىً عاليًا من التنسيق بين الوزارات والوكالات ومزوّد الخدمات والذي نادراً ما يحصل. فمثلاً، أظهرت لائحةً ببرامج تشغيل الشباب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن أقل من 5 في المئة من مزوّد التدريب ينسّقون جهودهم مع مكاتب التشغيل العامة، وهي الوكالات التي تقع على عاقبتها المسؤولية الكبرى لتشغيل الشباب.<sup>66</sup> وبهدف تحسين التنسيق، أنشأ عدد كبير من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وزارات للشباب والرياضة (الجدول 1). لكن مع أن وزارات الشباب قد تنسّق وضع السياسات، هي تضطلع بأدوار صغيرة في تنفيذ السياسات أو البرامج وغالباً ما تغضّ الوكالات الأخرى الطرف عن جهودها.

ولا يبدو أن الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالشباب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ترتبط بنتائج محسنة في تشغيل الشباب. زد على ذلك أن عدداً منها قد زال ولم يعد ساري المفعول.<sup>67</sup> في المقابل، وضعت بلدان منطقة أوروبا وآسيا الوسطى أيضاً استراتيجيات وطنية لتشغيل الشباب وحققت نتائج أفضل في التخفيف من معدلات بطالة شبابها العالية (الرسم 1 أعلاه). والفارق هو أن الكثير من بلدان أوروبا وآسيا الوسطى قد وضعت إطار عمل قانوني

عندما تنحرف هذه البرامج والسياسات عن مسارها. بالتالي، كانت "إخفاقات السياسات" إخفاقات في الحوكمة. فمع أن كل بلد قد وضع مجموعةً من السياسات والبرامج التي تعالج ظروفه الفريدة، برز إخفاق مشترك في أنحاء المنطقة، ألا وهو عدم القدرة على تنفيذ هذه السياسات والبرامج بفعالية ومن ثمّ التعلّم من الأخطاء المرتكبة. وتبرز ثلاث عقبات في أنحاء المنطقة أمام التنفيذ الناجح: (1) الاقتصاد السياسي الراهن، ولا سيما من الناحية المرتبطة بخلق الوظائف و(2) ضعف آليات التطبيق والتنسيق بين الجهات الفاعلة الإهمائية و(3) اللجوء غير الوافي إلى الأدلة من أجل تصميم السياسات والبرامج وتنفيذها.

### الاقتصاد السياسي المتعلق بتطوير الأعمال وخلق الوظائف

من المستحيل تحسين مخرجات تشغيل الشباب بشكل فعلي إن كان عدد الوظائف المتاحة ضئيلاً، وعجزت اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ببساطة عن خلق ما يكفي من الوظائف. ويؤدّي تحسين التعليم وتطوير القوى العاملة من دون خلق وظائف بكل بساطة إلى بروز طبقة من الشباب المتعلّمين العاطلين عن العمل أو العاطلين جزئياً عن العمل أو الذين يغادرون البلاد من أجل البحث عن فرص أفضل.<sup>62</sup> في تونس، على سبيل المثال، تُرجمت الجهود المبذولة لتوسيع الالتحاق بالجامعة إلى نسبة بطالة هائلة بين المتخرجين الجامعيين الشباب قُدّرت بـ 68 في المئة في العام 2013.<sup>63</sup>

ويتطلب خلق الوظائف من الحكومات أن تتيح نمو القطاع الخاص الرسمي وازدهاره. لكن، منعت معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نمو القطاع الخاص وأفرطت في فرض التنظيمات عليه. ولجأ الكثير من هذه البلدان أيضاً إلى ترويج ريادة الأعمال لدى شبابها كطريقة لتشجيعهم على خلق فرص التشغيل الخاصة بهم.<sup>64</sup> غير أن هذه المشاريع الجديدة التي يطلقها الشباب تجد صعوبة في الازدهار، فهي تواجه بيئات الأعمال المقيّدة نفسها التي تواجهها المؤسسات المترسّخة، وقدراتها بالحصول على قروض أقلّ حتّى.

وتدرك حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مدى أهمية تحفيز القطاع الخاص على خلق الوظائف. غير أن القليل منها قادر على القيام بالتغييرات التنظيمية اللازمة.<sup>65</sup> ووحدها الإمارات العربية المتحدة من بين بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تمّ تصنيفها بين البلدان الخمسين الأولى في العالم التي تسهل ممارسة الأعمال فيها.

وتنفيذها، فهي نادراً ما تقيّم أثر تدخلاتها. فكما قال أحد المدراء: "لا حاجة لتقييم أثر هذا البرنامج. فإذا لم يكن البرنامج مفيداً، لما لجأنا إلى تنفيذه". بالفعل، تفتقر المنطقة إلى ثقافة جمع الأدلة حول نتائج البرامج وأثرها (مثل عدد التعيينات الوظيفية الناجحة)، مفضّلة التركيز بدلاً من ذلك على مقاييس المخرجات (مثل عدد المتدربين). ففي العام 2004، أظهر استعراض عالمي لبرامج سوق عمل الشباب أنه لم يتم إصدار أي تقييم للأثر من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.<sup>72</sup> وأطلقت نتيجة لذلك شبكة تشغيل الشباب مبادرة "تقييم" في العام 2009 بهدف إزالة هذا النقص في الأدلة. لكن بحلول العام 2014، لم يتم إجراء تقييم للأثر سوى على 2 في المئة من برامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي أُدرجت على سجل تشغيل الشباب، وهي نسبة أدنى بكثير من النسب التي تراوحت بين 10 و35 في المئة في مناطق أخرى من العالم.<sup>73</sup> ويؤدّي هذا النقص في الأدلة إلى عدم بروز أي تحسين في البرامج القائمة ويسمح باستمرار البرامج غير الفعّالة.

## التوصيات بشأن السياسات

ما زالت تحديات التشغيل التي يواجهها شباب الشرق الأوسط وشمال أفريقيا اليوم بارزة ومهمّة للغاية. ففي استقصاء عالمي أجري كجزء من أجندة التنمية لما بعد العام 2015، اعتبر شباب الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (المتروحة أعمارهم بين 16 و30 عاماً) أنّ التعليم الجيد وفرص العمل الأفضل والحكومة الصادقة والمتجاوبة تشكّل الأولويات الإنمائية الثلاثة التي برأيهم قد تُحدث الفرق الأكبر في حياتهم وذلك ضمن لائحة من أصل ست عشرة أولوية إنمائية.<sup>74</sup> وتعكس هذه الأولويات الثلاثة جميعها العقبات التي يواجهها الشباب كجزء من عملية انتقالهم من المدرسة إلى العمل التي تمّت مناقشتها في ملخص السياسة هذا.<sup>75</sup> وبهدف معالجة هذه التحديات، على المجتمع الإنمائي أن يحشد جيلاً جديداً من الباحثين وصانعي السياسات والخبراء. ومن أجل أن ينجحوا، عليهم أولاً أن يعالجوا العوامل المساهمة الكامنة وراء النتائج الضعيفة لتشغيل الشباب وثانياً أن يتخطوا إخفاقات التنفيذ التي عانتها المبادرات في الماضي.

ويقترح ملخص السياسة هذا أنه ينبغي على صانعي السياسات والمنظمات التي تخدم الشباب على حدّ سواء تحسين هيكليات الحوكمة وعملياتها. وبهدف تحقيق ذلك، عليها أن تركز على التوصيات الآتية:

لاستراتيجياتها لإعطاء مكانة أعلى لمسائل الشباب وللحرص على استمراريتها بشكل يتخطى الإطار الزمني المحدود الذي تتسم به الاستراتيجيات. بالإضافة إلى ذلك، اعتمد عدد كبير من بلدان أوروبا وآسيا الوسطى خطط عمل لتنفيذ استراتيجياتها. بالتالي، على حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تعزّز استراتيجياتها المتعلقة بالشباب ضمن إطار عمل قانوني وأن تفعّلها من خلال خطط عمل وطنية تحدّد بوضوح الأدوار والمسؤوليات والنتائج المستهدفة. علاوة على ذلك، ينبغي أن تتوافق الاستراتيجيات المتعلقة بالشباب بشكل أفضل مع سياسات التشغيل الوطنية واستراتيجيات تطوير المؤسسات، في محاولة لبذل جهد أشمل يهدف إلى تحسين خلق الوظائف.

## اللجوء غير الوافي إلى الأدلة في تصميم البرامج وتنفيذها وتقييمها

بشكل عام، لا تلجأ المنظمات الخاصة بالشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، العامة منها والخاصة على حدّ سواء، إلى الأدلة المتاحة بشكل وافي من أجل تصميم البرامج الفردية. فتُظهر الأبحاث مثلاً أنّ تدريب المهارات أكثر فعالية عند دمجها مع التدريبات الداخلية وأنّ خدمات ريادة الأعمال أكثر فعالية عند دمجها مع القدرة الحصول على التمويل.<sup>68</sup> غير أنّ دراسة حول المبادرات التي تُعنى بالشباب أظهرت أنّ أكثر من 70 في المئة من برامج تدريب المهارات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أُجريت في غرف الدراسة وركزت على تقديم المهارات الصلبة فحسب. ولم تتح هذه البرامج فرصة للحصول على الخبرة العملية أو التدريب للمهارات الناعمة أو المعلومات أو الوساطة إلى سوق العمل.<sup>69</sup> بالفعل، احتمال أن تدمج بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خدمات في برامج شاملة لتشغيل الشباب أقل بكثير من أيّ منطقة أخرى.<sup>70</sup> وعلى غرار تصميم البرامج، يغيب الاهتمام بالاستهداف. فقد تمّ تنفيذ معظم برامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المتعلقة بالشباب في مناطق مُدنية مع توعية محدودة وجداول زمنية غير مرنة.<sup>71</sup> نتيجة لذلك، قلّت الاحتمالات بأن تفيد هذه البرامج سكّان الأرياف والنساء والمجموعات الأقلّ تعلماً ذات الدخل المنخفض. وتُظهر النقاشات مع مدراء برامج تشغيل الشباب أنّهم نادراً ما يأخذون الأدلة بعين الاعتبار، حتّى عند توافرها.

بالإضافة إلى إحجام المنظمات الخاصة بالشباب في أنحاء المنطقة عن الاستعانة بالأدلة عند تصميم برامجها

ميزةً للوظيفة العامة. لذلك، تبرز الحاجة إلى إنشاء وكالة عامة على أعلى المستويات الحكومية تراجع القواعد وتبسطها وتحصر على أن تُطبّق بشفافية وعدالة. وهذا مهم بشكل خاص للحد من المعلومات والاجراءات غير الضرورية المطلوبة من الشركات والتي تعيق نشاط الأعمال. ومثالاً على ذلك مكتب الإدارة والموازنة في الولايات المتحدة، المكتب الأكبر ضمن المكتب التنفيذي التابع للرئيس. فبالإضافة إلى وضع ميزانية الرئيس، يراقب هذا المكتب نوعية البرامج والسياسات والعمليات الحكومية المركزية، ويطلب بأن تحصل وكالات الحكومة المركزية على الموافقة قبل طلب أي معلومات من الشعب.

• **الاستعانة بالأدلة في تصميم البرامج والحلول بشأن السياسات:** يجدر بصانعي السياسات والمنظمات التي تخدم الشباب استخدام الأدلة بشكل أفضل في تصميم البرامج والسياسات البديلة ووضع أدوات مراقبة وتقييم أكثر فعالية، بما فيها حلقات التغذية الراجعة، من أجل الحرص على إدراج الدروس المستخلصة في تصميم البرامج والسياسات. نهايةً، على صانعي السياسات والمنظمات التي تخدم الشباب الحرص على أن تستهدف برامجها وسياساتها بشكل مناسب وفعال المجموعات المحرومة والمهمشة، بمن فيهم الشباب والشباب المقيمون في الأرياف. ويمكن تحقيق هذه النتائج من خلال استخدام نماذج ومجموعة أدوات بسيطة في تصميم عمليات الموافقة والمراجعة لبرامج تشغيل الشباب وسياساته.

• **تحسين التنسيق بين الجهات الفاعلة الأساسية:** أخيراً، على الوكالات الحكومية والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ومراكز الأبحاث والقطاع العام والنقابات والجهات المانحة وغيرها من الجهات الفاعلة أن تتكاتف جميعها بفعالية أكبر من أجل معالجة مسألة بطالة الشباب، مع السماح بأن تتولى أي جهة القيادة. وقد حاولت حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تضع استراتيجيات وطنية تتعلق بالشباب، غالباً من خلال وزارات شباب ورياضة بالكاد لها سلطة لتطبيقها. بالتالي، ينبغي دمج هذه الاستراتيجيات مع خطط عمل وطنية تعطي الوكالات الحكومية وغيرها من الجهات الفاعلة الإنمائي أدواراً ومسؤوليات واضحة.

• **الانطلاق من أسس صحيحة:** يسعى عدد كبير من السياسات والبرامج المتعلقة بتشغيل الشباب بشكل رئيسي إلى التعويض عن الإخفاقات الهيكلية في المؤسسات التي تدعم عملية انتقال الشباب من المدرسة إلى العمل. فتعوض البرامج التدريبية عن الثغرات في الأنظمة التعليمية التي تعجز عن منح الطلاب المعرفة والمهارات والخبرة التي يحتاجون إليها من أجل النجاح في سوق العمل. وتعوض برامج مساندة ريادة الأعمال عن بيئة الأعمال السيئة وغير الداعمة. وكما أن درهم وقاية خير من قنطار علاج، على صانعي السياسات، قبل البدء بوضع سياسة أو برنامج جديد لتشغيل الشباب، أن يأخذوا بعين الاعتبار التغييرات التي قد يتم إدخالها على البرامج والسياسات والأنظمة العامة القائمة بهدف تحقيق نتيجة مرجوة. وتتطلب مأسسة هذه العملية إتاحة "وحدات حكومية لدعم القرارات"، وهي قائمة في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، من أجل درس هذه البدائل كممارسة معيارية.

• **مأسسة الإبداع في السياسات:** على حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تلجأ إلى إبداع فعلي في عملية صناعة السياسات. وتكمن إحدى الطرق لمعالجة مسائل السياسة المستعصية في السماح لمجموعة من أصحاب المصلحة الأساسيين بمعالجة هذه المسائل عبر اعتماد مقاربات إبداعية. وبشكل أساسي، قد تترأس مجموعة من هذا النوع عملية تغيير، بدعمٍ في أغلبية الأحيان من صانع سياسات أساسي، بهدف الحرص على المشاركة وتحسين القبول. وتجمع مختبرات السياسات البيانات وتوسع إلى إحداث تغييرات قائمة على الأدلة. وغالباً ما تكون هذه التغييرات صغيرة وسهلة التطبيق ولكن يمكن أن يكون لها أثر تراكمي كبير مع الوقت. وتتضمن أمثلةً تجريبية من المنطقة برنامج "فرصتي" في وزارة التكوين المهني والتشغيل التونسية، وعبادة السياسات التابعة للهيئة العامة لتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (ريادة) في عُمان، ومختبر الابتكار الحكومي في مركز محمد بن راشد للابتكار الحكومي في دبي.

• **الإشراف على المشرفين:** على حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تزيل العقبات أمام نمو الشركات بهدف إتاحة خلق الوظائف في القطاع الخاص. وتبين أنّ هذا الأمر صعب في منطقة تصرّ فيها الحكومات على إدارة مؤسساتها الخاصة التي تتنافس مع القطاع الخاص وتلجأ إلى المحسوبيات ولا تُطبّق القواعد بالتساوي وتكون ممارسة السلطة البيروقراطية فيها

## الهوامش

- 1 نادر قبّاني هو مدير الأبحاث في مركز بروكنجز الدوحة وزميل أول في برنامج الاقتصاد العالمي والتنمية في معهد بروكنجز. يود المؤلف أن يشكر قسمي الأبحاث والاتصالات في مركز بروكنجز الدوحة على الدعم والملاحظات والمراجعات اللذين فضلاً أن يبقيا هويتهما مجهولة على تعليقاتهما واقتراحاتهما القيّمة.
- 2 World Development Indicators, World Bank. تمّت زيارة الموقع في مارس 2018.
- 3 Jad Chaaban, "Youth and Development in the Arab Countries: The Need for a Different Approach," Middle Eastern Studies 45, no. 1 (January 2009): 33–55.
- 4 Nader Kabbani and Ekta Kothari, "Youth Employment in the MENA Region: A Situational Assessment," The World Bank, Social Protection Discussion Paper no. 534, September 2005 <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0534web.pdf>
- 5 The World Bank, "Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract," 2004, <http://documents.worldbank.org/curated/en/343121468753030506/pdf/288150PAPER0Unlocking0eemployment.pdf>
- 6 United Nations Development Programme (UNDP), "Arab Human Development Report 2016: Youth and the Prospects for Human Development in a Changing Reality," 2016, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/2699/ahdr2016en.pdf>
- 7 المرجع ذاته.
- 8 انخفضت معدّلات المشاركة السياسية في المنطقة بحسب تصنيفات متعدّدة، من بينها التصنيف المأخوذ من تقرير منظمة بيت الحرية بعنوان الحرية في العالم 2017.
- 9 يركّز تحليلنا على المواطنين الشباب. وتتعدّد احتمالات توظيف العمّال المهاجرين واللاجئين بسبب الحواجز الاجتماعية والقانونية التي لا يشملها هذا الملخّص.
- 10 تصنّف إحصاءات المنظّمات الدولية الشباب عادة على أنهم أشخاص بين 15 و24 عاماً. وفي حال لم يُذكر خلاف ذلك، تشير الإحصاءات حول الشباب المذكورة في هذا الاقتراح إلى هذه الشريحة العمرية.
- 11 المناطق الأخرى: شرق آسيا والمحيط الهادئ، وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وجنوب آسيا، وأفريقيا جنوب الصحراء.
- 12 World Development Indicators, World Bank. تمّت زيارة الموقع في مارس 2018. <https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>
- 13 International Labour Office, "Global Employment Trends for Youth 2017: Paths to a better working future, 2017, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms\\_598669.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_598669.pdf)
- 14 سجّلت بطالة الشباب معدّلات تفوق 2,7 مئة معدّلات البالغين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في العام 2017. وتعدّ هذه المعدّلات مرتفعة نسبياً مقارنة بالمعدّل العالمي، ولا تتخطاها سوى منطقة جنوب آسيا فحسب (أعلى 2,8 مئة في العام 2017). لقد قام المؤلف بهذه الحسابات بالاستناد إلى بيانات مأخوذة من قاعدة بيانات إحصاءات منظمة العمل الدولية التي تمّ ولوجها في ديسمبر 2018.
- 15 Diane Singerman, "The Economic Imperatives of Marriage: Emerging Practices and Identities Among Youth in the Middle East," Middle East Youth Initiative, Working Paper no. 6, September 2007, <https://www.meyi.org/publication-the-economic-imperatives-of-marriage-emerging-practices-and-identities-among-youth-in-the-middle-east.html>
- 16 قاعدة بيانات إحصاءات منظمة العمل الدولية، تمّ ولوجها في مايو 2018. معدّلات البطالة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والعالم مأخوذة من تقديرات منظمة العمل الدولية، ومعدّلات كلّ بلد مأخوذة من التقديرات الوطنية. أمّا معدّلات المملكة العربية السعودية والكويت والبحرين وقطر فقد أفاد المؤلف بمعدّلاتها أو احتسبها عبر الاستعانة ببيانات مأخوذة من الوكالة الإحصائية الوطنية في كلّ بلد.
- 17 قاعدة بيانات إحصاءات منظمة العمل الدولية، تمّ ولوجها في مايو 2018.
- 18 قاعدة بيانات إحصاءات منظمة العمل الدولية، تمّ ولوجها في سبتمبر 2018.
- 19 قاعدة بيانات إحصاءات منظمة العمل الدولية، تمّ ولوجها في سبتمبر 2018.
- 20 Edward Sayre and Tarik Yousef, Young Generation Awakening: Economics, Society, and Policy on the Eve of the Arab Spring (Oxford: Oxford University Press, 2016).
- 21 Ragui Assaad and Farzaneh Roudi-Fahimi, "Youth in the Middle East and North Africa: Demographic Opportunity or Challenge?" Population Reference Bureau, Policy Brief, April 2007.
- 22 Djavad Salehi-Isfahani, "Education, Jobs, and Equity in the Middle East and North Africa," Comparative Economic Studies 54, no. 4, (December 2012): 843–861.
- 23 Ragui Assaad, Caroline Krafft, and Djavad Salehi-Isfahani, "Does the Type of Higher Education Affect Labor Market Outcomes? Evidence from Egypt and Jordan," Higher Education 75, no. 6 (June 2018): 945–995.

- Ralitz Dimova, Sara Elder, and Karim Stephan, "Labour market transitions of young women and men in the Middle East and North Africa," International Labour Organization, November 2016, 39, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_536067.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_536067.pdf) 32
- Ayman Ismail, Thomas Schött, Abbas Bazargon, Dana Dudokh, Hamad Al Kubaisi, Majdi Hassen, Ignacio de la Vega, Nihel Chabrak, Abier Annan, Mike Herrington, and Penny Kew, "GEM Middle East and North Africa Regional Report 2017," Global Entrepreneurship Research Association, 2017 33
- .The World Bank, "Doing Business 2018" 34
- قاعدة بيانات إحصاءات منظمة العمل الدولية، تمّ ولوجها في 30 يونيو 2018. 35
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division Database, "World Population Prospects: The 2017 Revision," تمتّ زيارة الموقع في 4 سبتمبر 2018 <https://population.un.org/wpp/DataQuery/> 36
- .The World Bank, MENA Development Report, 2004 37
- The World Bank, "World Development Report 2007: Development and the Next Generation," 2007, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5989> 38
- Geoffrey Gertz, Homi Kharas, and Johannes Linn, eds., The Imperative of Development: The Wolfensohn Center at Brookings (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2017) 39
- Navtej Dhillon and Tarik Yousef, eds., Generation in Waiting: The Unfulfilled Promise of Young People in the Middle East (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009) 40
- Kabbani and Kothari, "Youth Employment in the MENA Region" 41
- .Dimova, Elder, and Stephan, "Labour Market Transitions" 42
- United Nations Population Fund (UNFPA), "Analytical Report of the National Youth Survey: Towards A National Strategy for Iraqi Youth, February 2011, <https://iraq.unfpa.org/en/publications/analytical-report-national-youth-survey> 43
- The World Bank, "Kingdom of Morocco: Promoting Youth Opportunities and Participation," 2012, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11909> 44
- Matthew Groh, David McKenzie, Nour Shammout and Tara Vishwanath, "Testing the Importance of Search Frictions, Matching, and Reservation Prestige Through Randomized Experiments in Jordan," Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper no. 8518, October 2014, <http://ftp.iza.org/dp8518.pdf> 24
- Nadereh Chamlou and Massoud Karshenas, eds., Women, Work and Welfare in the Middle East and North Africa: The Role of Socio-Demographics, Entrepreneurship and Public Policies (London: Imperial College Press, 2016) 25
- Ragui Assaad, "Making Sense of Arab Labor Markets: & The Enduring Legacy of Dualism," IZA Journal of Labor Development 3, no. 6 (April 2014) 26
- European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, World Bank Group, "What's Holding Back the Private Sector in MENA? Lessons from the Enterprise Survey," 2016, <https://www.enterprisesurveys.org/reports/-/media/GLAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Misc/MENA-Business-Climate-2016.pdf> 27
- Masood Ahmed, "Youth Unemployment in the MENA Region: Determinants and Challenges," in World Economic Forum, Addressing the 100 Million Youth Challenge - Perspectives on Youth Employment in the Arab World in 2012, June 13, 2012, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc061312> 28
- Catriona Purfield, Harald Finger, Karem Ongley, Benedicte Baduel, Carolina Castellanos, Gaelle Pierre, Vahram Stepanyan, and Erik Roos, "Opportunity for All: Promoting Growth and Inclusiveness in the Middle East and North Africa," International Monetary Fund, Departmental Paper no. 18/11, July 12, 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2018/07/10/Opportunity-for-All-Promoting-Growth-and-Inclusiveness-in-the-Middle-East-and-North-Africa-45981> 29
- Marc Schiffbauer, Abdoulaye Sy, Sahar Hussain, Hania Sahnoun and Philip Keefer, "Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa," The World Bank, MENA Development Report, 2014, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20591> 30
- The World Bank, "Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs," 2018, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28608> 31

- Patrick Premand, Stefanie Brodmann, Rita Almeida, Rebekka Grun, and Mahdi Barouni, "Entrepreneurship Training and Self Employment among University Graduates: Evidence from a Randomized Trial in Tunisia," IZA Discussion Paper no. 7079, December 2012, <http://documents.worldbank.org/curated/en/205601468334874186/pdf/wps6285.pdf> 56
- Tarek Coury and Qazi Rashid, "Youth Microfinance Services in .MENA," Silatech, October 2015 57
- Gloria Paniagua and Anastasiya Denisova, "Meta-Evaluation on Job Creation Effects of Private Sector Interventions," International Finance Corporation (IFC), April 2012, <http://documents.worldbank.org/curated/en/374991468155701690/Full-report> 58
- Reyes Aterido, Mary Hallward-Driemeier, and Carmen Pages, "Investment Climate and Employment Growth: The Impact of Access to Finance, Corruption and Regulations Across Firms," IZA, Discussion Paper no. 3138, November 2007, <http://ftp.iza.org/dp3138.pdf> 59
- Jochen Kluge, Susana Puerto, David Robalino, Jose Romero, Friederike Rother, Jonathan Stöterau, Felix Weidenkaff, and Marc Witte, "Interventions to Improve the Labour Market Outcomes of Youth: A Systematic Review of Training, Entrepreneurship Promotion, Employment Services, and Subsidized Employment," Campbell Collaboration, Systematic Review, 2017, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_508938.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_508938.pdf) 60
- "What Works in Youth Employment," تمت زيارة الموقع في يناير 2019, <https://www.wvinye.org/evidence/the-evidence>, 2019 61
- المائل، يؤدّي خلق وظائف من دون تدريب الشباب بشكل مناسب من أجل المناصب التي تمّ خلقها إلى بطالة الشباب والحاجة إلى استقدام عمال مغتربين. ويبلغ معدّل بطالة الشباب السعوديين 42 في المئة، وهي من أعلى النسب في المنطقة، مع أنّ الكثير من الوظائف المتاحة يشغلها عمال أجانب. 62
- قاعدة بيانات منظّمة العمل الدولية، تمّ ولوجها في سبتمبر 2018. 63
- David Robalino, David Margolis, Friederike Rother, David Newhouse, and Mattias Lundberg, "Youth Employment: A Human Development Agenda for the Next Decade," World Bank, SP & Labor Discussion Paper no. 1308, 2013 64
- .The World Bank, "Doing Business 2018" 65
- Angel-Urdinola et al., "Non-Public Provision of Active Labor Market Programs," 4 66
- The World Bank, "Tunisia: Breaking the Barriers to Youth Inclusion," 2014, <http://www.worldbank.org/en/country/tunisia/publication/tunisia-breaking-the-barriers-to-youth-inclusion> 45
- Rania Roushdy and Maia Sieverding, "Panel Survey of Young People in Egypt 2014: Generating Evidence for Policy, Programs, and Research," Population Council, 2015 46
- ASDAA Burson-Marsteller, "Arab Youth Survey, 2018, <http://arabyouthsurvey.com> 47
- ILO, "Taqeem Initiative: What Works in Youth Employment," <https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/projects/evaluation/lang--en/index.htm> 48
- American University of Beirut, "Youth in the Arab World," [http://website.aub.edu.lb/ifi/programs/arab\\_youth/Pages/index.aspx](http://website.aub.edu.lb/ifi/programs/arab_youth/Pages/index.aspx) 49
- قاعدة بيانات السياسة الوطنية المتعلقة بالشباب، تمّت زيارة الموقع في نوفمبر 2017, [www.youthpolicy.org](http://www.youthpolicy.org) 50
- Government of Yemen, "Youth Employment Action Plan 2014–2016," adopted by the Council of Ministers in December 2013, [http://www.ye.undp.org/content/dam/yemen/DemDov/Docs/UNDP-YEM-YEAP\\_EN\\_Final.pdf](http://www.ye.undp.org/content/dam/yemen/DemDov/Docs/UNDP-YEM-YEAP_EN_Final.pdf) 51
- يشير موقع youthpolicy.org إلى أنّه ما من سلطة واحدة قائمة في عُمان تتعلّق بشؤون الشباب، بل تنقسم مسؤولية الاهتمام بشؤون الشباب بين وزارات متعدّدة. لكن في عُمان لجنة وطنية للشباب ذات ولاية محدودة (nyc.com). 52
- Werner Eichhorst and Ulf Rinne, "An Assessment of the Youth Employment Inventory and Implications for Germany's Development Policy," IZA Research Report no. 67, October 2015, 8, [http://ftp.iza.org/report\\_pdfs/iza\\_report\\_67.pdf](http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_67.pdf) 53
- Diego Angel-Urdinola, Amina Semlali, and Stefanie Brodmann, "Non-Public Provision of Active Labor Market Programs in Arab-Mediterranean Countries: An inventory of Youth Programs," The World Bank, Social Protection Discussion Paper no. 1005, 2010, <http://documents.worldbank.org/curated/en/746591468275087475/Non-public-provision-of-active-labor-market-programs-in-Arab-Mediterranean-countries-an-inventory-of-youth-programs> 54
- Nader Kabbani and Majd Haddad, "The Medium-Term Impact of Know About Business (KAB) on the Awareness, Knowledge and Attitudes of Intermediate Institute Students in Syria," ILO, January 2011 55

- 67 "National Youth Policy Database"، تمّ ولوجها في سبتمبر 2018.
- 68 Robalino, et al., "Youth Employment"
- 69 Angel-Urdinola et al., "Non-Public Provision of Active Labor  
Market Programs," 5
- 70 Robalino, et al., "Youth Employment"
- 71 Angel-Urdinola et al., "Non-Public Provision of Active Labor  
Market Programs," 5
- 72 Gordon Betcherman, Karina Olivas, and Amit Dar, "Impacts of  
Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations  
with Particular Attention to Developing and Transition Coun-  
tries," The World Bank, SP Discussion Paper no. 402, 2004
- 73 ILO, "Youth Employment Inventory," Brochure, December  
2015, تمّت زيارة الموقع في 4 أغسطس 2014  
<https://undatacatalog.org/dataset/youth-employment-inventory>
- 74 UN, "My World 2015," Survey, 2015, تمّت زيارة الموقع في يناير 2019  
<http://data.myworld2015.org/>
- 75 يبرز تفوّق الأولويات الاقتصادية على تلك الاجتماعية والبيئية والسياسية  
في استقصاءات أخرى من المنطقة، بما فيها الباروميتر العربي واستطلاع رأي  
الشباب الذي قامت به شركة أصداء بيريون-مارستيلر.

## نبذة عن مركز بروكنجز الدوحة

تأسس مركز بروكنجز الدوحة، التابع لمعهد بروكنجز في واشنطن العاصمة، في العام 2008. ويُعتبر المركز نافذة المعهد في المنطقة ويقدم بحوثاً وتحليلات مستقلة وعالية الجودة حول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وسعيّاً منه لتحقيق مهمته، يلتزم المركز بتقديم أبحاث ميدانية تتناول نقاشات السياسة الإقليمية والدولية، مركزاً على إشراك شخصيات بارزة حكومية وإعلامية وأكاديمية ورجال أعمال وممثلين عن المجتمع المدني. وتركّز هذه الأبحاث على أربعة مجالات أساسية:

- I. العلاقات الدولية في الشرق الأوسط
- II. الأمن الإقليمي والاستقرار الداخلي
- III. النمو الشامل وتكافؤ الفرص
- IV. إصلاح الحوكمة والعلاقات بين الدولة والمواطن

ومن خلال انفتاح مركز بروكنجز الدوحة على وجهات النظر كافةً مهما اختلفت، فهو يشجّع على التبادل القيمي للآراء بين منطقة الشرق الأوسط والمجتمع الدولي. وقد استضاف المركز منذ تأسيسه باحثين بارزين من عشرات الدول ونظّم عدداً كبيراً من الفعاليات، بما في ذلك حوارات عالية المستوى ونقاشات سياسية تتناول القضايا الراهنة. هذا وقد نشر المركز العديد من موجزات السياسة والأوراق التحليلية ذات التأثير.

## منشورات مركز بروكنجز الدوحة

2019

تحديّ تشغيل الشباب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:  
نظرة جديدة وإعادة تأطير  
نادر قبّاني

التنمية الإقليمية في تونس: تداعيات التهميش المرگب  
موجز السياسة، العربي صديقي

2018

أوروبا ومستقبل سياستها إزاء إيران: التعامل مع أزمة ثنائية  
دراسة تحليلية، علي فتح الله نجاد

سعي الهند لتحقيق مصالح استراتيجية واقتصادية في إيران  
دراسة تحليلية، كديرا بنياغودا

الأحزاب الإسلامية في شمال أفريقيا: تحليل مقارنة  
بين المغرب وتونس ومصر  
دراسة تحليلية، عادل عبدالغفار وبيل هيس

شباب مهمّش: نحو شمولية أوسع في الأردن  
موجز السياسة، بيفرلي ميلتون-إدواردز

توثيق الأعمال الوحشية: المجتمع المدني السوري والعدالة  
الانتقالية  
دراسة تحليلية، نهى أبو الذهب

أقاليمية الموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: أراضٍ  
غنية ومجتمعات مهمّشة  
دراسة تحليلية، روبن ميلز وفاطمة الهاشمي

دعم أنظمة ربط العملة في دول مجلس التعاون الخليجي:  
الحاجة إلى التعاون  
موجز السياسة، لويس بينتو

برنامج صندوق النقد الدولي في مصر: تقييم تحديات  
الاقتصاد السياسي  
موجز السياسة، بسمة المومني