

MIDDLE EAST  
YOUTH INITIATIVE

THE WOLFENSOHN CENTER FOR DEVELOPMENT AT BROOKINGS  
& THE DUBAI SCHOOL OF GOVERNMENT

شباب الشارقة لا يسط

**inclusion:** meeting the

**100** million  
youth

challenge

Navtej Dhillon and Tarik Yousef



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ  
وَالَّذِي جَعَلَ مِنَ  
النَّارِ سِرًّا وَالَّذِي  
جَعَلَ الْحَدِيدَ حَلِيقًا  
وَالَّذِي جَعَلَ مِنَ  
النَّارِ سِرًّا وَالَّذِي  
جَعَلَ الْحَدِيدَ حَلِيقًا  
وَالَّذِي جَعَلَ مِنَ  
النَّارِ سِرًّا وَالَّذِي  
جَعَلَ الْحَدِيدَ حَلِيقًا

## About the Authors

Navtej Dhillon is the Director of the Middle East Youth Initiative and a Fellow at the Wolfensohn Center for Development at Brookings. Dhillon also serves as an advisor and speech writer to James D. Wolfensohn on a range of international development issues. His current research interests include development economics with a special focus on youth in the Middle East.

Dr. Tarik Yousef is currently the Dean of the Dubai School of Government. Yousef is a Senior Fellow at the Wolfensohn Center for Development at the Brookings Institution. He specializes in development economics and economic history with a particular focus on the Middle East. His current research interests include the structure and dynamics of labor markets, the political economy of policy reform, and development policies in oil-exporting countries.

## Acknowledgements

The authors would like to thank the network of colleagues and experts who contributed to shaping this report: Djavad Salehi-Isfahani, Visiting Fellow at the Wolfensohn Center for Development and Professor at Virginia Tech University; Ragui Assaad, The Population Council West Asia and North Africa; Caroline Moser, University of Manchester; Nader Kabbani, The Syria Trust for Development; Brahim Boudarbat, University of Montreal; Diane Singerman, American University; and Hilary Silver, Brown University. Several colleagues were kind enough to review parts of the text. We would like to thank Elaine Wolfensohn, Johannes Linn, Jean-Louis Sarbib, Homi Kharas, Lael Brainard, Paul Dyer, Jad Chaaban, Ann Doyle, Samantha Constant and Sara Hommel. Finally, many thanks to Joshua Hermias, Amina Fahmy and Stephanie Brewer for their outstanding research and ideas.

## Middle East Youth Initiative: A Premier Source for Ideas and Impact

### Our Mission

*To develop and implement a regional action plan for promoting the economic and social inclusion of young people in the Middle East.*

### Creating Alliances for Maximum Progress

The Middle East Youth Initiative's objective is to accelerate the international community's ability to better understand and respond to the changing needs of young people in the Middle East. By creating an international alliance of academics, policymakers, youth leaders and leading thinkers from the private sector and civil society, we aim to develop and promote a progressive agenda of youth inclusion.

The Middle East Youth Initiative was launched in July 2006 by the Wolfensohn Center for Development at the Brookings Institution in partnership with the Dubai School of Government.

### Connecting Ideas with Action

The initiative blends activities in an attempt to bridge the divide between thinkers and practitioners and utilizes robust research as a foundation for effective policy and programs. The initiative has three complementary pillars:

### Research and Policy: Pathways to Inclusion

With this initiative, cutting-edge research advances the understanding of economic and social issues affecting young people. The main target group is youth 15 to 29 years old, with a special focus on young men and women who live in urban areas and have secondary or post-secondary

education. In addition to addressing needs of older youth, the initiative will also focus on strategies for promoting development of youth 15 years and under in areas such as primary education, skills development and community participation.

The research framework focuses on youth making two major transitions to adulthood: i) the transition from education to employment; and ii) the transition to household formation (marriage and family). Research will concentrate on strategies to achieve inclusion in:

- Quality education
- Quality employment
- Marriage
- Housing
- Civic participation

Our goal is to examine the relationship between economic and social policies and generate new recommendations that promote inclusion. The inclusion framework emphasizes<sup>1</sup>:

- **Context-specificity:** Youth is a socially constructed life stage, punctuated by many transitions: school to work; school to university; employment to marriage; and marriage to parenthood. Because local norms and values influence all of these turning points, this framework promotes understanding of youth transitions and inclusion based on a local context.

- **Multi-dimensionality:** Much of the public policy discourse on youth in the Middle East is focused on employment-related challenges. However, there are multiple dimensions to the challenges facing youth, including exclusion from decent employment, social networks, credit, and housing. Exclusion along one dimension may increase the risk of exclusion along other dimensions. Understanding the relationship between these dimensions is critical to designing more effective policies and programs.

### **Advocacy and Networking: Creating Vital Connections**

The initiative aspires to be a hub for knowledge and ideas, open to all stakeholders who can make change happen. Strong partnerships with policymakers, government officials, representatives from the private sector and civil society organizations, donors and the media will pioneer forms of dialogue that bridge the divide between ideas and action. By bringing in the voice and new perspectives of young people, the initiative will revitalize debate on development in the Middle East.

### **Practical Action: Life-Changing Impact**

Outcomes matter. With a focus on areas with the greatest potential for innovation and impact, the initiative will mobilize partners for practical action that can improve young people's lives. The initiative will help develop policies and program interventions which provide youth with skills, expand opportunities for employment and facilitate access to credit, housing and civic participation.

# introduction: defining the challenge of youth inclusion

The strongest weapon in the fight against poverty is improving a country's basic health and education. Unlike many developing countries, the Middle East has made great strides on this front. Over the last 20 years, Middle Eastern countries have made investments that have expanded education and health and that have significantly reduced poverty. In fact, during this period the Middle East increased primary and secondary educational attainment faster than all the world's developing regions.

Now the region faces a new development challenge: how to create economic and social opportunities for young citizens that are commensurate with their education and expectations. This is the challenge of *youth inclusion*, defined as the provision of opportunities that enable youth to fully participate in normatively prescribed roles and activities. These include receiving quality education, decent employment, affordable housing and the power to shape their communities.

The time to unleash the development potential of young people is now. As the next section on the demographic dividend illustrates, the

region faces an unprecedented youth bulge. Over 100 million youth between 15 and 29 years old now represent 30 percent of the region's total population. The many aspirations and goals of young people are conveyed in the section "The Rising Tide of Expectations" and in the five stories from across the region (Box 3). They want to be educated and employed, and they want to utilize their skills to become productive workers, family heads and active citizens. Ultimately the way young people navigate their prime years will largely determine the future of the Middle East.

## Meeting the Challenge of Inclusion

In a region beset by economic and political challenges, the presence of a large number of young men and women is often linked to social unrest and instability. In this post 9-11 environment, many foreign policy experts and development practitioners consider young men the group most at-risk for involvement in violence and extremism.<sup>2</sup> This view is particularly predominant when it comes to the Middle East.

## BOX 1 | DEFINING YOUTH

The Middle East Youth Initiative defines youth as those between the ages of 15 and 29. This range has been selected to reflect the prolonged transitions to adulthood faced by many in the region. However, in the case of economic data, youth is defined as those between the ages of 15 and 24.

The reality is that the majority of young people are involved in a different fight – a fight to build their economic future and contribute to society, without involvement in extremist activities. The exclusive focus of the Middle East Youth Initiative is how to expand economic and social opportunities for Middle Eastern youth – development for the sake of development to create hope and positive change. We argue that meeting the challenge of youth inclusion in the Middle East requires overcoming the effects of stagnant growth of the 1980s and 1990s and capitalizing on the recent period of high economic growth in the region. We also consider how the current oil boom can contribute to a more hopeful future for young people.

Our studies show that the transition from education to employment and from work to family formation is severely hindered.<sup>3</sup> Links between education and the demands of the labor market appear weak, resulting in a higher incidence of joblessness. The world’s average youth unemployment rate is 14 percent, but in the Middle East, that figure is 25 percent – the highest in any region.<sup>4</sup> The old social contract between the state and citizens that once guaranteed employment and social protection is now eroding, and young people are more vulnerable to economic shocks and volatility.

In addition, emerging evidence suggests that economic exclusion causes many young people to delay plans for marriage and families. As a result, too many youth are trapped in a phase we call “waithood.” Pathways to independent living through accumulation of critical assets (human, financial, physical and social capital) have become inaccessible, resulting in exclusion. While waiting between transitions is natural,

“waithood” implies young people spending their time unproductively and not knowing with any certainty what their future might look like.

As the Middle East undergoes an economic revival, it must address three main challenges:

- Update and build knowledge on the state of young people to inform effective policies and programs
- Focus on the quality of jobs as well as levels of employment
- Develop policies and programs that go beyond job creation and assist young people in accumulating critical assets during their transition years

Finally, these interventions must help forge a new social contract that includes a buoyant private sector and an active civil society. The contract must be based on a new development model that extends economic and social benefits to the most excluded and marginalized.

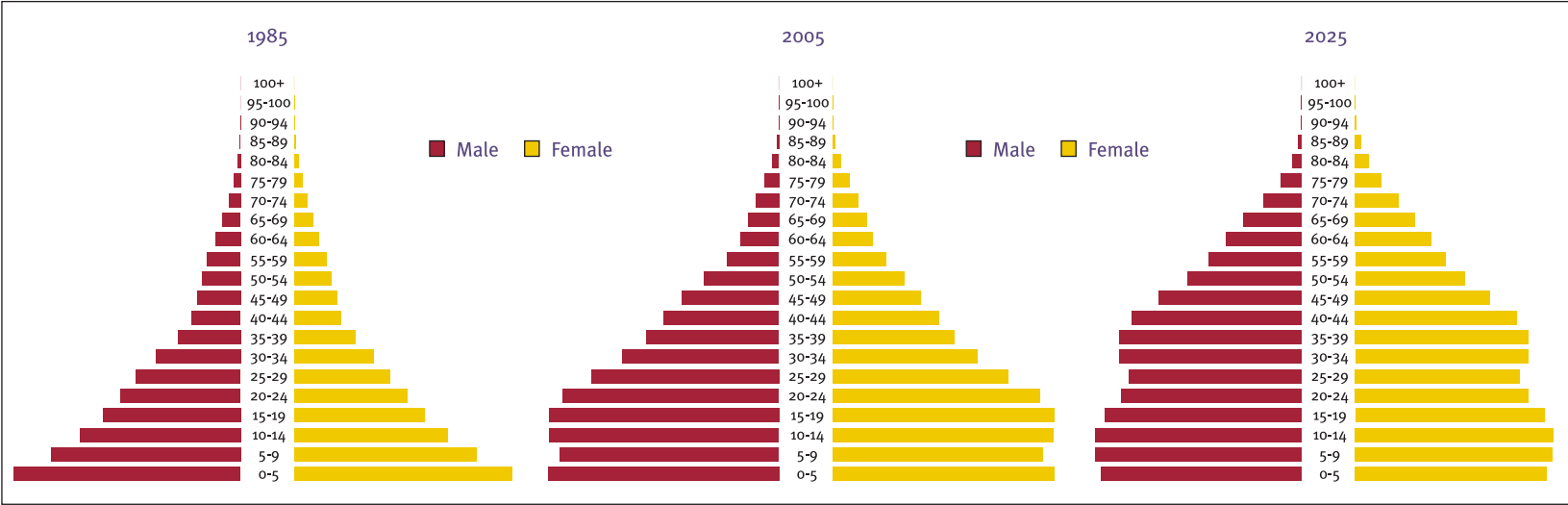
# the demographic gift: unprecedented opportunity

The unprecedented youth bulge in the Middle East can be attributed to the declining death rates and high fertility rates between 1950 and

2000, as illustrated in the population pyramids (Figure 1). In 1985, the region had a large share of its population in the 0-10 year age bracket, reflected in the population pyramid supported by a broad base. By 2005, the youth population of Middle Eastern countries had grown significantly. The youth's share of the population is either peaking or will peak in the next five to ten years, except in Yemen and in the West Bank and Gaza.

Middle East economies must follow in the footsteps of the many Asian economies that took advantage of their fast-growing working populations and seized the opportunities from their “youth bulges.” This timing is

FIGURE 1: MIDDLE EAST POPULATION PYRAMIDS – 1985, 2005, 2025



Source: UN Population Prospects, 2006 revision, medium variant.



critically important, as the demographic window of opportunity – defined as having a large working-age population and a low dependency ratio – is expected to close by 2045. Until then the region has the potential to take advantage of these conditions to increase incomes per capita, bolster savings and investment, and improve social welfare (Box 2).

However, as is evident in the Middle East, an increase in the working-age population does not always translate into a dividend. In fact, as we show

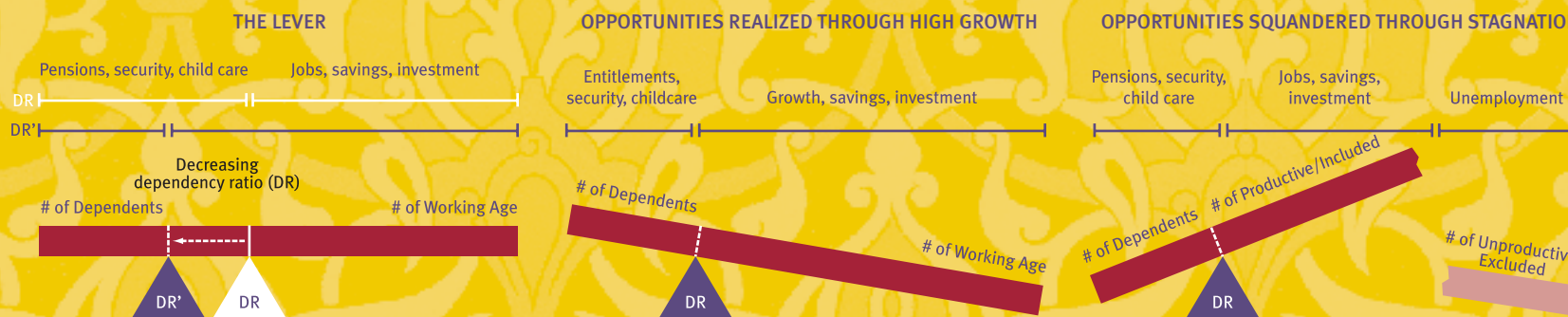
in Figure 3, the Middle East is not taking full advantage of its falling dependency ratio. A country’s “true” dependency ratio is determined by comparing the numbers of non-working people over those who are working. Typically, when a country has a lower dependency ratio, it has greater prospects for higher growth and savings. However, in 2005, because of low participation and high unemployment, the Middle East’s true dependency ratio was 2.19 compared with a dependency ratio of 0.59.

## BOX 2 | DEMOGRAPHIC DIVIDEND LEVER

When the dependency ratio (DR) (dependents defined as those aged 0-14 and over 65) declines, societies can realize better economic and social outcomes. Fewer dependents frees up resources, and a larger working-age population

can accumulate absolute increases in savings and investment. This relationship strengthens as the dependency ratio continues to decline, and societies gain leverage.

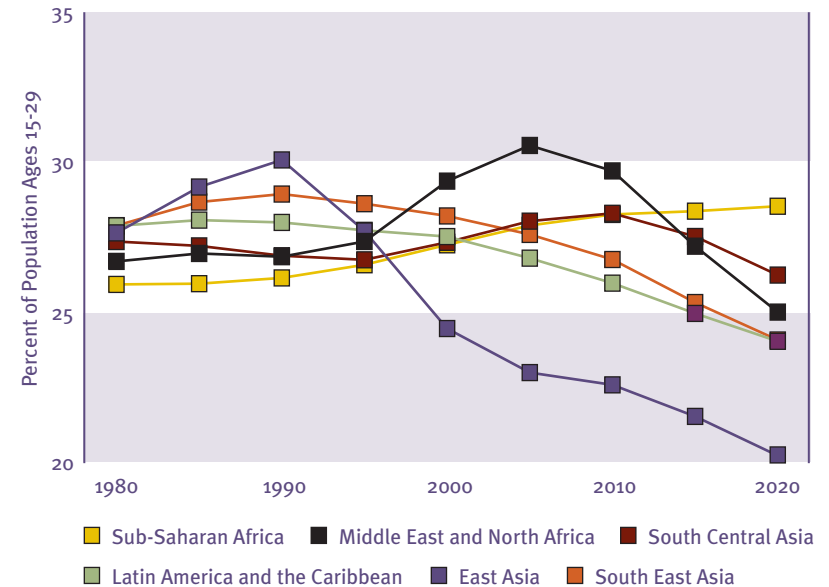
Since the 1970s, a youth bulge in the Middle East and North Africa has produced rapid demographic change. With appropriate youth inclusion policies, leverage to produce positive economic and social outcomes can increase through 2045.



Source: Joshua Hermias and Navtej Dhillon.

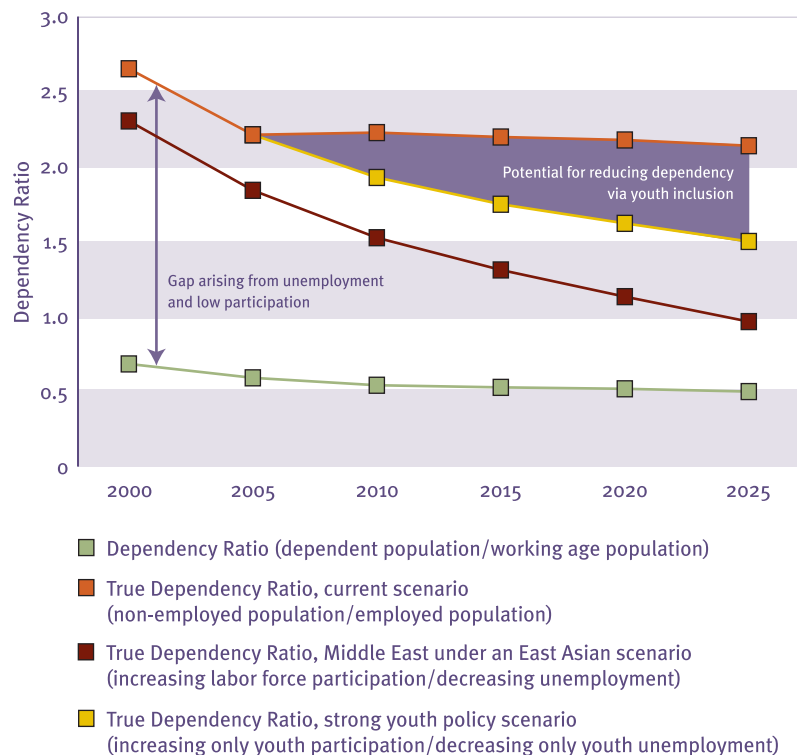
ultimately the way  
young people navigate  
their prime years  
will largely determine  
the future of the Middle East

FIGURE 2: YOUTH SHARES OF POPULATION, BY REGION



Source: UN Population Prospects, 2006 revision, medium variant

**FIGURE 3: THE POWER OF YOUTH INCLUSION**



Source: UN Population Prospects, 2006 revision, World Development Indicators 2007, and authors' calculations

If the region can match the 2000 labor market characteristics of East Asia from now until 2025, it can reduce its true dependency rate to 0.96. Conversely, if current labor market outcomes persist, the region's true dependency ratio will not fall below 2 by 2025, and the region's demographic dividend will be largely squandered.

All of this underscores the importance of strong youth inclusion policies. If, over the next 20 years, youth participation rates were to rise from 39 percent to 67 percent (similar to that of youth labor force participation in East Asia in 2005), and youth unemployment were reduced by half, the true dependency rate of the region would drop below 1.5 by 2025. These results would occur even assuming there were no change in adult labor market outcomes. Through policies that increase the number of economically productive youth, the Middle East can capitalize on its demographic dividend.

# the rising tide of youth expectations

Tapping the demographic dividend means understanding and addressing the aspirations and expectations of young people. In 1908, Mustafa Kamil, founder of the Nationalist Party in Egypt, wrote that youth (*shabiba*) is a period that begins at age 14 and lasts until somewhere between the ages of 30 and 40. During this age, youth finish their education or training and begin making their own living. A *boy*, he wrote, becomes a *man* when he gets married.<sup>5</sup>

Almost a century later, the milestones for achieving adulthood and independence in Middle Eastern societies remain the same: education, employment and forming a family. However, for many young men, the transition to adulthood is no longer as smooth and predictable as it was in traditional society. Few move directly from adolescence to adulthood through employment and early marriage. In addition, by negotiating their own transitions in pivotal phases of life such as education, employment and marriage, young women are rapidly re-defining gender norms.

In the 21st century, a typical youth in the Middle East spends an average of eight years being educated, followed by an unemployment spell, or “waithood,” which can last several years. During this period, pathways to independent life become unpredictable and inaccessible (Box 3).

There are different ways of thinking about the time young people spend between leaving education and getting a job and forming their family. Building skills and knowledge while waiting can have high returns in the future. However, in “waithood”, young people lack information about where they are heading and are unable to have a clear sense of what their future might hold. When waiting is accompanied with uncertainty, it causes young people to waste their time instead of making the most of their transition periods. Of course, transitions to adulthood vary between men and women and those in urban or rural settings. Local economies, politics and culture create distinct conditions under which youth come of age. But as a general experience across national boundaries, it is clear that the passage to adulthood is lasting longer and that young people are making critical life decisions about their education, employment and marriage in an increasingly complex and rapidly changing environment.

Expanding educational opportunities continue to shape the expectations of the current youth population. In the past three decades, enrollment in secondary schools increased almost threefold. Improvements in primary and secondary education have created expectations for access to higher education, but only about 25 percent of the region’s youth realize this aspiration (see Iran case study – Box 4 – for information on education stratification). Furthermore, improved education levels have not led to greater opportunities.

In fact, education improvements have emerged in a period of slow economic reform, contributing to high levels of unemployment. Past generations benefited from a state-led social contract, which provided

public sector employment and protected workers. But the current generation faces a two-fold challenge: State institutions are no longer able to meet their expectations for employment and social protection, and private sector jobs remain an elusive reality.

In addition, advances in telecommunication and media expose young people to international norms. This exposure raises the expectations for consumption and living standards and creates a new sense of exclusion.

Young people are also at the heart of a process of political change and debate that now defines the region. They are emerging as agents of change in some countries which are moving towards more participatory forms of government. Through the expansion of civil society and the rise of local social and environmental movements, young men and women are expecting to exert greater influence in shaping their societies. This poses a challenge and an opportunity of expanding the voice of youth so that their activism positively impacts their societies. To date, many young people's community and civic participation has been limited to their involvement in religious groups.

The rising tide of expectations made apparent in these trends must be met. Moreover, the cohort of youth who are today under 15 years of age will soon bring new expectations and aspirations. To meet these expectations, we need more knowledge about the impact of socio-economic changes on the lives of young people and their effect on relationships between generations. Beyond diagnostic analysis, we need to know more about the effectiveness of youth policies and programs. As the majority of the population in the Middle East, the youth must play a central role as the cornerstone of policy and action.

In “waithood” young people  
**lack information** about  
where they are heading and are  
**unable** to have a clear sense  
of what their **future** might hold.  
When waiting is accompanied with  
**uncertainty**, it causes  
young people to **waste their**  
**time** instead of making the most of their  
**transition periods.**

## BOX 3 | PATHWAYS TO INCLUSION: PERSONAL JOURNEYS

### Education

Waddah, a 29-year-old Moroccan born in Rabat, studied telecommunications engineering at the National Institute for Technology. In order to forge stronger links between education and employment, his university instituted a public-private sector partnership that gave students work experience at private companies. Waddah's participation in this project earned him a full-time position upon graduation. "It was the perfect situation to be in," said Waddah. "I had a job straight out of college—and not just any job—but one with a multinational that paid better than other Moroccan companies."

As the family's sole breadwinner, Waddah's ambition grew after three and half years in the same position. To further his career, he decided to pursue a business degree, but programs in Morocco did not seem globally competitive. While the idea of study abroad initially seemed economically out of reach, he was fortunate to secure a scholarship. Waddah earned his MBA in the United States, an experience that became a turning point in his life.

To Waddah, studying in the United States was a completely different educational experience. "I was receiving an education that would get me somewhere; one that would give me the skills to make it in this world," he said. In his American program, Waddah mastered three skills that he says were not part of the Moroccan educational system – communication, leadership and community involvement.

"A Moroccan could be the best engineer in the world, but the world would never know it. He is not trained to

communicate his expertise, or use it to improve his community. He also does not use it to find greater opportunities for himself." Today, Waddah is back in Rabat working for the same company, and he's on track to fulfill his dream of becoming a country manager.

### Employment

Mohammed introduces himself as a school teacher, yet always speaks of his long hours at the garment factory. Currently taking what is known as *igeza bidoun moratab*, or "vacation without salary," Muhammad's situation is common among teachers and other low-level government employees in Egypt.

Before starting as a primary school teacher, Mohammed specialized in history at a teachers' college, then trained for a year in Shoubra, an inner city school district in Cairo. His teaching salary is determined on a per lesson basis, and he makes 45 piasters (approximately 8 cents) per lesson. In a typical term, he teaches five lessons a day, earning him LE2.5 (44 cents) a day, or about LE75 (\$13 USD) per month.

By living at home in a multi-income household, and offering after-school lessons, Mohammed was able to scrape by. Old friends in Shoubra then told him that the Glass Company for Ready-Made Garments was hiring. Today, he works in the company's planning department, tallying the products as they pass from quality control to packing and shipping. Located in Shoubra al-Khaima, Cairo's industrial zone, the company makes pants for brands like Ralph Lauren and Tommy Hilfiger for international export.

A typical order might ask for 15,000 pants in one month. "Sometimes we only have 10,000 pants with only four days remaining," said Mohammed. "Times like this in the production cycle are difficult, but create opportunity for overtime work." The base salary for the planning department is LE400 (\$70 USD) a month, but with evening hours and the occasional Friday workday, Mohammed can net LE480-520 (\$84-\$91 USD) a month. During busy periods, Mohammed sometimes works two days straight, with only a 15-minute tea and nap break every three to four hours.

Mohammed wanted to keep his teaching position because it offers security. He was able to work at the factory through the option of *igeza bidoun moratab*, a one-year leave with the option to renew for another year. "I wanted to keep my teaching job because the future is secure with the government, and when I retire I will have a pension. There are no pensions in the private sector."

*Excerpt from: The Five Hundred Pound Hustle: Survival Strategies in Imbaba (Brookings: 2007). Source: Matthew Hall*

### Marriage & Migration

In Yemen, 29-year-old Mu'aadh and his siblings are of marriageable age. Explains Mu'aadh: "In Yemen, marriage is like the biggest project in your life. The family and extended family help, while some marry cousins and relatives because it alleviates the financial pressure. Emigrating and establishing yourself abroad is one of the main ways now to prove yourself as a responsible bread-winner, which goes hand-in-hand with becoming an adult."

“If you are lucky, some of your children will be girls,” Mu’aadh asserts. “Girls become part of the guy’s family and are his responsibility. But if you have all boys then you better send some or all of them abroad.” Following the practice of emigrating alone and working abroad, Mu’aadh himself migrated to the United States. “You emigrate and establish yourself so you and her [the bride’s] family know that you have access to a secure future,” says Mu’aadh. The sacrifice made by these emigrants is honored and respected in Yemeni society.

“Sometimes I wonder how our lives became so much more complicated than our parents’ and their parents’ generation. Already our generation is becoming more individualistic and our demands greater. But overall we are very blessed. I have a community and friends here [in the United States] and our families live well back home. At least it’s not like other countries like Palestine or Lebanon where there’s danger of going back or we have to leave forever. Yemen is our home and where our families, our wives and daughters live.”

### House Ownership

Sitting in his apartment in Sixth October City, Abdel Hamid beams as he points to a billboard outside his window that reads, “Own Your Home NOW.” “It’s true” he asserts, “It actually works!” A credit officer in Cairo, Abdel Hamid is married with a 2-year-old daughter. He and his wife have been living with his family since their wedding, and have been looking for affordable housing for three years. Earning less than 18,000 L.E. (\$3,160 USD) annually, with each passing year Abdel Hamid grew less hopeful about affording his own home.

That all changed when he came across a block of buildings in the burgeoning Sixth October City, part of a Government Subsidized Fund (GSF). Units were being offered at discounted prices and subsequently sold through the “new” Mortgage System. It was exactly what he needed. GSF assists the millions of individuals who earn up to 12,000 LE, and families earning up to 18,000 LE annually, by giving them a 15% discount off the price of a unit as a cash grant subsidy (up to 10,000 LE). For Abdel Hamid, this brought the total price of the house down, allowing him to qualify for financing the purchase through an affordable mortgage.

“I still can’t believe this happened so quickly; the process was simple. Now every time I make a payment for my house I feel proud that I’m making an investment in an appreciating asset for my family – even as I’m sitting here and already enjoying my home.”

Mortgage financing and the GSF program were instituted through a law passed in 2001, and initially took off slowly. By the end of 2005, the programs finally began to create the infrastructure for a functional mortgage-financing market. Since then, the nation’s first credit bureau has been established, reducing the costs and simplifying the procedures of property registration. To date, the GSF program has provided 1 billion LE in lending. However, MFA Director Osama Saleh admits, “We have only just begun – total mortgage-based lending in Egypt still stands at less than 0.5% of GDP, and therefore has much to achieve before its effects are felt on the economy.”

### Civic Participation

Ola, a vibrant 28-year-old woman in Cairo, majored in Business Administration at Ain Shams University. Ola kept a busy schedule of working while in school and maintained a full calendar of non-academic activities.

One incident prompted a change in her professional and academic life. While working as an intern on a compliance auditing team, Ola surveyed the conditions of multinational factories in Egypt. “Seeing the conditions they worked in, the physical humiliation and mental degradation workers were forced to endure was very disturbing. But even more shocking was the level of corruption and deceit that upper-level management and high-ranking authorities used to cover it up. That is when I decided to pursue studies in development and international law and to continue supporting volunteerism.”

“I learned from people who worked with grassroots projects, and knew what was missing here was the empowerment element.” With the support of her family, Ola is now a full-time volunteering manager of her own NGO as well as a private consultant. Namaa’, the organization that Ola helped create, helps young Egyptians develop practical solutions to development challenges in their communities. “It is a blessing that I can bring my business background into the development world, which too often is full of grand ideas and little action. But I am more grateful that I can do something meaningful with my life, for my community and for the millions of youth like me who want to make a difference but can’t.” ■

# growing up in hard times

**T**oday, despite more robust economic growth, young people are unable to fully participate in activities they consider integral to leading a fulfilling life. This exclusion affects youth in many forms: poor access to quality education; long spells of unemployment; unproductive and low-quality work; and delayed plans for independent life due to the high costs of forming a family.

## Transitioning from Education to Work

Few regions invest more in the education of their young people than does the Middle East. Spending per pupil for primary education averages around \$1,500 in the Middle East, compared with \$1,245 in East Asia. Spending per pupil for secondary education averages about \$1,940, compared with \$1,580 in East Asia.<sup>6</sup> Yet, despite these investments, as the four-country case studies illustrate (Box 4), the quality of education has been low. Early education is largely failing to provide youth under 15 years old with critical life skills during these formative years. Adding to this disadvantage, secondary and tertiary education fail to equip young people with the skills and knowledge they need to succeed in the labor market.<sup>7</sup>

The inadequacies of the region's labor markets disproportionately affect youth. Youth in the Middle East are 3.5 times more likely than adults

to be jobless. Current youth unemployment levels in the region are approximately 25 percent (Figure 4). First-time job seekers, mostly between 15 and 24 years of age, make up more than 50 percent of the unemployed – the highest regional average worldwide.

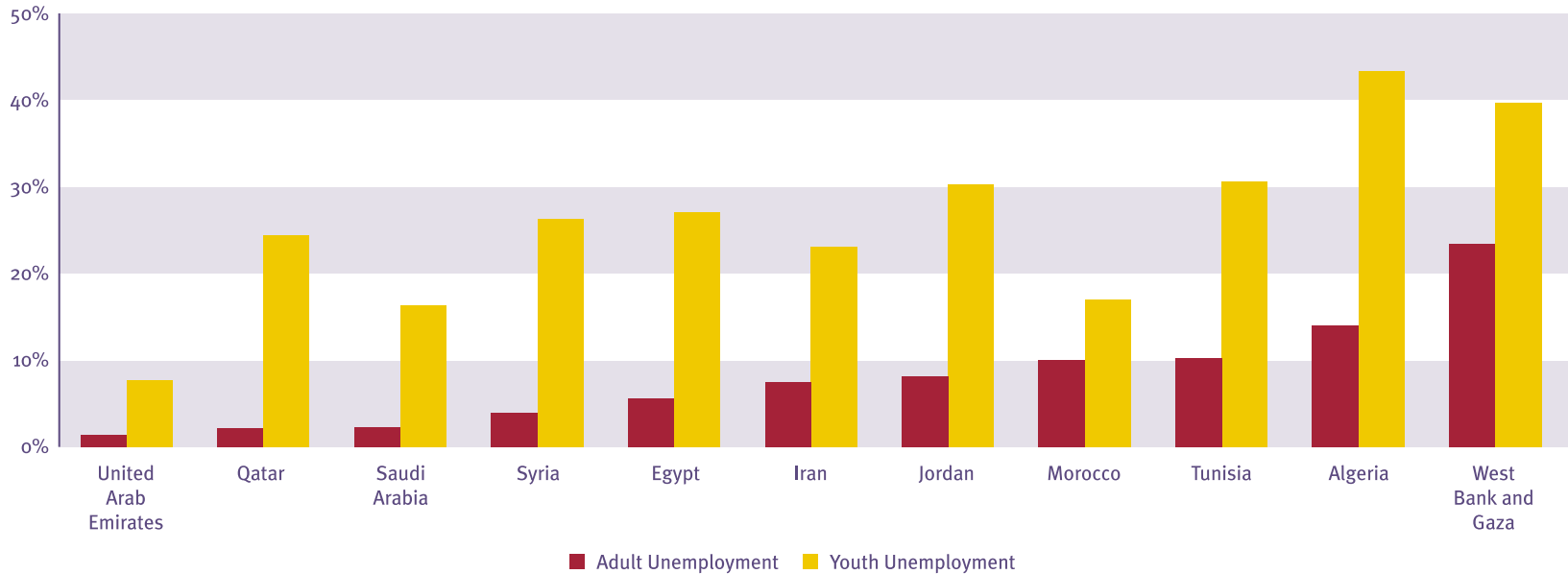
Young people with secondary and post-secondary education face special challenges. The average duration of unemployment spells for youth with university or vocational education is relatively high. In Morocco, it is three years. In Egypt, it is two and a half. In the past, a secondary school degree made graduates eligible for a public sector job with lifetime security and social protection. Today, secondary school degrees are at best guarantors of an informal wage job, demonstrating a dramatic devaluation of education credentials and, as a result, tremendous dissatisfaction among the educated.

**“...Today, secondary school degrees are at best guarantors of an informal wage job, demonstrating a dramatic devaluation of education credentials and, as a result, tremendous dissatisfaction among the educated.”**

As the examples of Iran, Egypt, Syria and Morocco show, there are many factors behind high levels of unemployment among youth, especially among those with secondary and post-secondary education. On the supply side, mismatched skills mean new entrants face difficulties securing their first jobs. Misaligned expectations lead youth with higher education to line up for public sector employment, in hopes of realizing the associated security and other non-wage benefits. On the demand side, labor markets



FIGURE 4: YOUTH VERSUS ADULT UNEMPLOYMENT, MOST RECENT YEAR



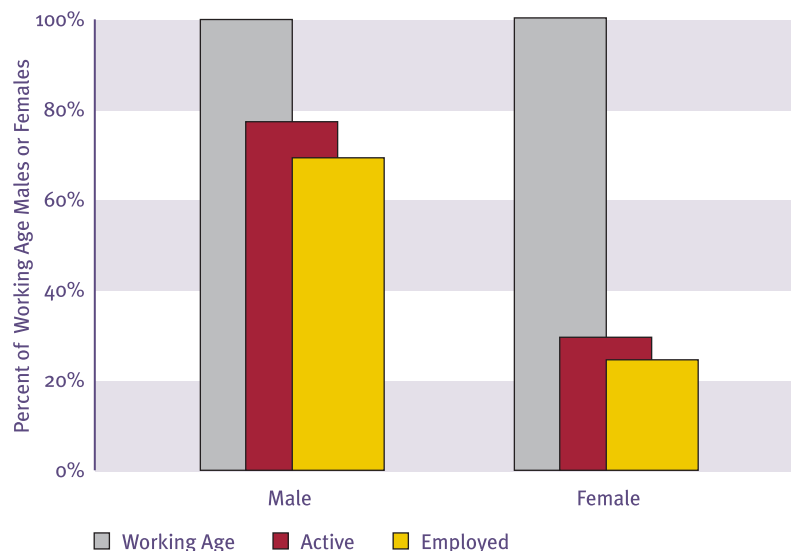
Source: ILO/KILM

have not been able to absorb the large pool of young workers, because of structural rigidities and failures. The growth of the private sector is constrained by lack of business-friendly environments. Furthermore, jobs in the private sector often lack benefits, hiring young workers with either short-term contracts or no contracts at all.

Young women are the most disadvantaged in their quest for jobs, penalized for both their age and gender. Figure 5 shows that out of the total female

working-age population, only about 30 percent are participating in the labor market, and even fewer are actually employed. Despite rising education levels, only half of young women with a higher education enter the labor market, while only a third to a quarter of those with post-secondary education and basic or technical secondary education do so. Furthermore, those who do transition successfully to work are being confined to low-paid jobs in the informal and formal private sector, face much longer periods of “waithood” and receive lower wages than men.<sup>8</sup>

FIGURE 5: GENDER EXCLUSION IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA, 2005



Source: ILO, *Global Employment Trends for Women*, March 2007.

The difficulties faced by Middle Eastern women in the employment market are caused by a number of factors. Rising educational attainment has increased female participation in the workforce – which has exerted the most pressure on the labor market. Ironically, this comes at a time when public-sector retrenchment and growing market economies are leading to de-feminization of the formal labor markets in the region. Another market factor in the region is that oil revenues, and lack of economic diversification outside the oil industry, distort the picture by increasing jobs in traditionally male-dominated, non-tradable sectors. A discriminatory belief that women’s productivity declines after marriage and childbearing is another reason for low female labor participation rates. Cultural norms and gender-insensitive workplace policies in the private sector are also major deterrents.<sup>9</sup>

## BOX 4 | PATHWAYS TO INCLUSION: COUNTRY CASE STUDIES

### IRAN

#### Demographics & Educational Gains

Iran’s population boom in the early 1980s, followed by a two-decade drop in the fertility rate, has given the country the shortest demographic window of opportunity in the region — but with potential to yield the greatest dividend

(see Figure 2). Significant increases in school-enrollment rates over the past two decades have led to considerable growth in educational attainment rates. However, despite attempts to rapidly expand the number of public and private universities, there are a limited number of spots against a rising tide of high school graduates. This situation has evolved into a rigorous and highly exclusionary matriculation process.

#### The Trouble with Tracking

At the end of their first year of high school, when most Iranian students are 15 years old, they are evaluated and placed into one of three separate tracks, where they remain for the duration of high school. Nazari is the theoretical or academic curriculum; Fanni-Herfie is the technical and vocational track, and Kardanesh is a basic

skills training that primarily takes place at an actual work site. Only Nazari-track students are allowed to pursue a university education. After their graduation, Nazari students must pass a nationwide entrance exam – yet another exclusionary step in the path to college. Data suggests that the tracking excludes nearly one-third of youth from the preferred academic curriculum and that a large number of youth not admitted to this track drop out of school completely.

### **The Exclusivity of University Selection**

Even with entrée to the academic track, few Iranians are admitted to college. Each year, 1.5 million academic-track students must take the nationwide entrance exam, called *concour*, but only 20% score high enough to gain entry into a public or private university. Young Iranians are only too familiar with the category known as *rofozehehaye concour* (*concour rejects*). This majority of theoretical-track high school graduates are deemed “losers” and face difficult prospects in the labor market.

### **Problems with School-to-Work Transition**

With schooling completed, Iranian youth with high school degrees or higher then face significantly high unemployment rates. Approximately 20% of secondary school graduates are unemployed. The beneficiaries of the country’s recent economic growth have primarily been the least educated, followed by those with some secondary education and above. Men have fared better than women. Tertiary education, once prized for virtually eliminating the risk of unemployment, now has a far less-desired

effect. Complicating things further, a rapid expansion of higher education has led to an overall decline in quality. The system is now too reliant on rote memorization and does not provide the skills needed in the private sector – a problem now characteristic of educational shortcomings across the region.

*Drawn from Djavad Salehi-Isfahani & Daniel Egel’s “Youth Exclusion in Iran” Working Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government: 2007)*

## **EGYPT**

### **Rising Quantity, Declining Quality**

For many in Egypt, the Egyptian government’s decades-old promise of universal education has become a reality. An example can be found in a breakdown of the labor force by educational attainment: in the early 1980s, 40% did not have even a primary education, yet by 2005, 70% had a secondary education or higher. Yet, such gains in educational attainment have not been met with the quality jobs that these increases should garner. The government’s other promise – state-guaranteed public sector employment to every secondary or university degree holder – meant that gaining an education was mostly about producing the credentials to secure such jobs. Real-work skills valued by employers took a back seat to rote memorization and establishing conformity. For all intents and purposes, the system was creating tomorrow’s paper-shuffling bureaucrats.

### **Results without Positive Outcomes**

Increasing one’s education and number of degrees no longer leads to outcomes matching youth expectations – exacerbating their sense of exclusion. Educational returns as represented by higher wages have actually decreased over time. Egyptian youth face an increasingly market-oriented economy unwilling to reward educational credentials that do not translate into increased productivity. By 2005, informal employment had soared to 72% of the proportion of jobs for new entrants. This mismatch between the educational system and market needs, combined with a rapidly growing number of new labor market entrants, creates longer transitions from school to work.

### **Labor Market Information Access**

Another challenge exacerbating the situation is the lack of information about and limited access to opportunities for employment, skills augmentation and training. This problem is particularly acute for those who come from lower socioeconomic backgrounds, who don’t have access to the social network that more privileged families can offer. Only a small number of these job seekers have been reached by programs engineered to tackle these issues in Egypt.

*Drawn from Ragui Assaad & Ghada Barsoum’s “Youth Exclusion in Egypt: In Search of Second Chances” Working Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government: 2007)*

## BOX 4 | PATHWAYS TO INCLUSION: COUNTRY CASE STUDIES

### MOROCCO

#### A Revised Social Contract

“The public sector offers no opportunity to young workers looking to expand their horizons and wishing to fulfill their capacities... In the public sector, there is no place for adventure or imagination, and in it there is no freedom.” (King Hassan II, July 1997).

With a post-independence social contract similar to that of Egypt, Morocco’s university graduates were also guaranteed public sector employment. However, Morocco was one of the first countries in the region to repudiate this policy, pursuing instead a more market-oriented economy. In 1983, the country adopted an aggressive structural adjustment program — which included an official abandonment of the public sector employment guarantee — to decrease its budget deficit from 9% of GDP to 2%. This adjustment, however, created serious social consequences.

#### Unemployment: The Contributing Factors

The most popular explanation for unemployment among university graduates is the retrenchment of the public sector. Other demand factors, such as low wages and real or perceived job insecurity in the private sector, also deter youth from pursuing such jobs. On the supply side, a mismatch between education and market needs renders the skills of labor entrants inadequate for much of private sector employment. Altogether, these factors have made unemployment a serious setback for young labor entrants in Morocco. The establishment and rise of the National Association for Unemployed Graduates, organized by students, is a testament to the enormous breadth of the problem.

The structural nature of unemployment is compounded by the long spells of joblessness that youth endure. On average, two out of three unemployed youth are jobless for at least 12 months. The likelihood of longer periods of unemployment is higher for the more educated, women, and those living in urban settings.

#### Past Interventions: Understanding the Failures

The government has been focused on unemployment for many years. The 1990s, in particular saw a plethora of programs and measures which aimed to address various facets of the problem. Yet over a decade later, the situation has only gotten worse: Urban unemployment levels doubled between 1982 and 2000, (from 11.7 to 22 percent). In part a reflection of a high labor force growth, it also reflects the limited effectiveness of the existing programs and initiatives.

Three explanations have emerged over the failure of these programs to create adequate change. First and foremost, there was no long-term strategy to bring the myriad of measures and initiatives under a comprehensive framework or coordinate them with efficiency. Second, the absence of follow-ups and evaluation mechanisms means there can be no assessment of the programs’ economic and social impacts. Finally, most of these programs were aimed at income generation with specific “quick-fix” targets. There was no focus on the nature of employment gained, working conditions or the social impacts on the workers and their societies.

### **An Ambitious Strategy for the Future**

In 2005, the government adopted a national strategy to create 200,000 employment opportunities for graduates by 2008. The strategy has three goals: to promote wage employment; to support self-employment; and to lift the public sector's dominance of the labor market. While the strategy is ambitious and the government's efforts praiseworthy, it remains to be seen whether these programs and policies will deliver the impact needed without replicating the same inadequacies of the past decade.

*Drawn from Brahim Boudarbat & Aziz Ajbilou's "Youth Exclusion in Morocco: Context, Consequences, and Policies" Working Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government: 2007)*

## **SYRIA**

### **School-to-Work Transition**

In 2002, Syria's total unemployment rate was approximately 12%, a common figure in the region. What makes the Syrian

situation unique is youth unemployment – alarmingly, youth represent 77% of total unemployment, the highest ratio in the region.\* Furthermore, more than 75% of those in a 2005 School-to-Work Transition Survey had been seeking employment for more than a year. Those who are employed report prevailing underemployment, characterized by low wages, low quality or a combination of both.

### **Government Strategy & Reforms: How to Convince Syrian Youth**

As labor force supply pressures strengthen and the country confronts new economic challenges, such as becoming a net oil importer within five years, the government is pursuing a "social market economy." This effort entails a series of economic and social reforms, including public sector retrenchment and reduction of subsidies. Simultaneously, the government plans to build other, more sustainable social safety nets that maintain the state's centrality.

But while officials have public-sector retrenchment on their agenda, 80% of unemployed youth continue to seek

jobs in the public sector, and 60% are unwilling to look elsewhere. Although the flat wage structure does not necessarily reward higher education, young Syrians, like their counterparts in their neighboring countries, choose to seek more education in large part to gain employment in the public sector. This situation illustrates the common mismatch between educational attainment and labor market demands in the region. Young women specifically are targeting public sector employment, which continues to offer them the most competitive wages, generous benefits, and a culturally suitable atmosphere. Young men, eligible to receive higher wages in the private sector, nevertheless choose the public sector for "security and stability." ■

*\*for countries with available data*

*Drawn from Nader Kabbani & Noura Kamel's "Youth Exclusion in Syria: Social, Economic, and Institutional Dimensions" Working Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government: 2007)*

## Transitioning from Employment to Family

Marriage and family formation are significant milestones for young people in their transition to adulthood, but policymakers and researchers often overlook their importance. The story of Mu'aadh, a typical 29-year-old Yemeni (box 3) demonstrates how considerations of marriage and family formation influence personal employment strategies and choices.

Preliminary evidence shows that more and more young people are delaying marriage. A generation ago, marriage was both early and universal - 63 percent of Middle Eastern men in their mid- to late 20s were married. Today, in the Middle East, nearly 50 percent of men between the ages of 25 and 29 years are unmarried.<sup>10</sup> In Iran, 38 percent of 25-to-29-year-old

men are unmarried, one of the largest pools of unattached males in recent Iranian history. Nowadays, on average, Moroccan men marry at the age of 32, seven years later than men of a generation ago. In Egypt, it is 31 years. These figures represent the lowest rates of marriage among developing regions. Asia leads the nuptial race with 77 percent of young men married, followed by 69 percent in Latin America and 66 percent in Africa.

These changes are good news to the policymakers who believe early marriage is detrimental to women's education and employment. However, delayed marriage is generating new social and economic difficulties by protracting young people's transition to independence. It also poses new policy questions (Box 5).

## BOX 5 | DELAYED MARRIAGE: POLICY KNOWLEDGE GAPS

Given the centrality of marriage and family life in Middle Eastern societies, delay in marriage raises a number of critical policy questions:

- To what extent are the delays in marriage voluntary or involuntary?
- How widespread are the delays in marriage (number of people delaying and number of years delayed)?
- What are the economic and social costs of the delays in marriage?
- Is the cost of marriage contributing to job instability and low wages?

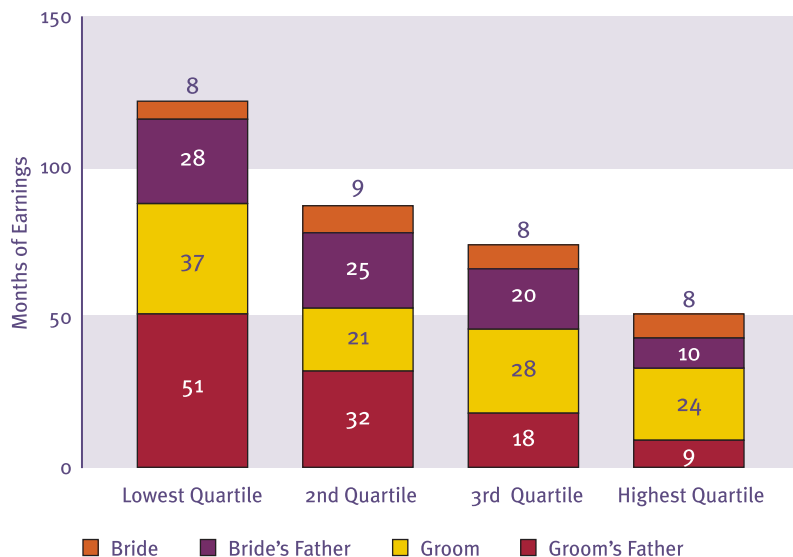
- While most sources admire the financial support parents give their children and assume young people would be far worse off without it, what are the short and long-term effects of parental support and the free housing they provide their children, subsidizing their low wages (particularly in the informal sector)?
- To what extent is the delay in marriage caused by expectations for independent housing?

For example, while rental markets ease the cost of housing in some Middle Eastern countries, in other nations housing has to be bought outright in one lump sum. Mortgage markets and long-term installment plans

to purchase housing are only available for the rich. Policies and initiatives that aim to lower housing costs or provide housing for young people deserve far more serious attention from development agencies and policymakers.

*Drawn from Diane Singerman's "The Economic Imperatives of Marriage: Emerging Practices and Identities Among Youth in the Middle East" Working Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development, Dubai School of Government: 2007)*

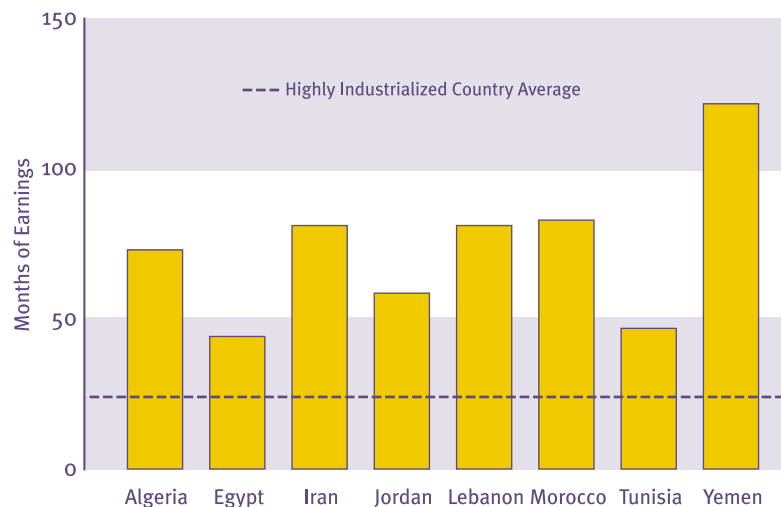
FIGURE 6: THE COST OF MARRIAGE IN EGYPT, BY INCOME QUARTILE, 2005



Source: Diane Singerman

When the cultural norms and social expectations surrounding weddings and marriage fail to adapt to changing times, young people find themselves in a bind.<sup>11</sup> The expected financial burden leads to the delay of marriage. For one thing, the cost of wedding in the Middle East, borne largely by the groom, continues to carry an increasingly higher price tag. For waged workers in Egypt, the average cost of a wedding is the equivalent of 43 months (almost 4 years) of the entire earnings of both a groom and his father. Among the poorest wage workers, the groom and his father

FIGURE 7: THE COST OF HOUSING



Source: IMF, "The Macroeconomic and Sectoral Performance of Housing Supply Policies in Selected MENA countries," data from 1998-2002, latest available (April 2005), and UN Habitat, *Global Urban Indicators, Version 2 (1998)*.

must save their entire earnings for 88 months, or more than seven years (Figures 6).<sup>12</sup>

As more couples desire independent housing after marriage, the cost of housing is another factor that contributes to the delay in family formation. The poorest wage workers must spend at least five years saving to purchase a house (Figure 7). Factoring in wedding costs, the transition from being single to being a household head can take up to 12 years.

## A Declining Social Contract

A country's social contract defines the relationship between the governed and the government and renders a collective understanding of the responsibilities, expectations and norms of each vis-à-vis the other. This shared understanding gives legitimacy to the state's control over resources and defines the boundaries of acceptable policy choice. It can also determine those who win or lose in a given political economy. The parents of today's Middle Eastern "baby boomers" had shorter transitions to adulthood, and a state that played a greater role in the provision of social protection (health, education, employment, social security). Their children now face a weakened social contract.

The traditional Middle Eastern social contract was based on a redistributive-interventionist model, characterized by the state's dominant role in economic and social policies. Many entitlements created by the state under this social contract are difficult to reverse: the promise of universal education; the guarantee of public sector employment to graduates; and widely available food subsidies. Traditionally the Middle Eastern bargain promised "redistribution of property and privilege,<sup>13</sup>" but it was coupled with restricted political rights and a crowding-out of the private sector and civil society.

The lives of a growing number of youth serve as testament to the weaknesses of the traditional social contract, and the pressure is only increasing. With an expanding pool of young workers, the traditional security of employment and other government benefits are disappearing. As a result, there is an emerging consensus on the need for economic and social transformation and the creation of a new social contract.

the lives of a **growing**  
number of youth  
serve as a testament to  
the **weaknesses** of  
the old social contract



# looking to the future: new prosperity, new prospects

**B**ecause of the recent oil boom, the Middle East is undergoing a period of high economic growth. Real GDP per capita increased by about 4.0 percent per year from 2004 to 2006. This figure is up from 2.6 percent during the first four years of the decade and from 1.7 percent during the 1990's. In fact, the region's growth performance in 2006 was one of the best in three decades (Figure 8).<sup>14</sup>

The question remains whether the current boom can solve the unemployment crisis and give young people a reason to be more optimistic about their futures. Job creation has increased, and unemployment is on the decline. Between 2000 and 2005, the region's aggregate unemployment rate dropped from about 14 percent to 10.9 percent, narrowing the gap between the Middle East and other developing regions.<sup>15</sup> Middle Eastern countries are now better positioned to manage labor market pressures, as employment growth has outstripped labor force growth for the first time in decades.<sup>16</sup> Furthermore, the private sector, fueled by rising domestic and foreign investment, is becoming a major engine of job growth.

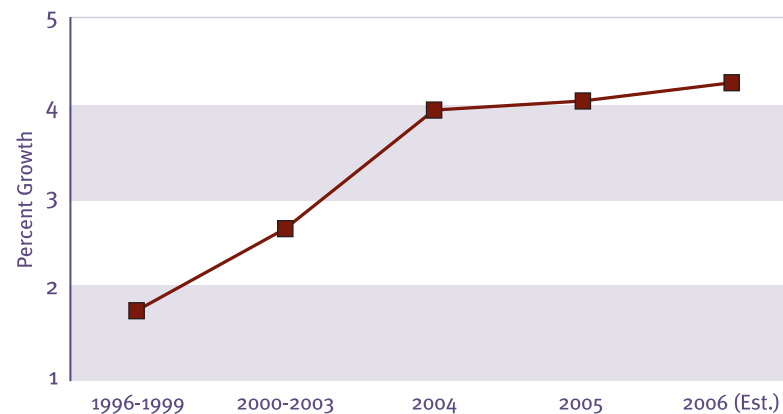
However, because labor markets are unable to absorb the expanding pool of workers, the effects of economic growth are being diluted. Between 2000 and 2005, regional annual growth rates for the labor force averaged 3.6 percent a year. Between 2005 and 2010, these rates of growth are

expected to decline to an average of 3.1 percent – which remains higher than most other developing regions.

Young people are the main drivers of high labor force growth, and it is critical that they benefit from recent employment growth at least as much as other age groups. Policymakers must expand opportunities for youth by addressing three main, inter-related challenges:

- Building a better understanding of the rapidly changing context in which young people are growing up across Middle Eastern countries
- Focusing on the quality as well as the quantity of jobs
- Going beyond employment-related issues to address other important barriers to inclusion, such as access to affordable housing and civic participation

FIGURE 8: REAL GDP PER CAPITA, MIDDLE EAST & NORTH AFRICA



Source: 2007 MENA Economic Developments and Prospects Report, World Bank, Advance Copy.

### **Investing in Knowledge for Change**

There are stark intraregional differences in the performance of Middle Eastern economies as related to the job prospects for Middle Eastern youth (Table 1). Some of the oil economies of the region have proved more successful in using oil revenues for job creation. Iran, with a labor force growth rate of 4.3 percent – one of the region’s highest – managed to reduce its unemployment rate from 14.3 percent in 2000 to 11.9 percent in 2005. Algeria achieved a remarkable reduction, from 30 percent unemployment in 2000 to 15 percent in 2006. Syria, on the other hand, was unable to keep up with its high labor-force growth rate of 4.6 percent,<sup>17</sup> and has witnessed an increase in unemployment. Similarly, Egypt—which relies less on oil rents but is still enjoying economic revival – has not been able to create job opportunities to counter the country’s annual labor force growth of 2.3 percent. Unemployment rose to 11 percent from 9 percent in 2000. Even with an improved economic climate in most countries, prospects for young workers, especially new entrants, remain weak. Unemployment rates for youth ages 15 to 24 continue to be double that of the total labor force.

**“...The key to this [inclusion] is investment in better understanding of youth transitions in the region and bridging the gap between thinkers and development practitioners.”**

Diverging prospects and meeting the challenge of youth inclusion requires the development of country-specific policies. However, it

also demands greater cooperation between countries, since through trends including youth migration, Middle Eastern economies have become more interdependent. Such collaboration will be critical in creating a more inclusive, productive and equitable environment for the current and coming generations. The key to this is investment in better understanding of youth transitions in the region and bridging the gap between thinkers and development practitioners. To date, due to lack of investment in research and analysis, most policies and programs are based on assumptions, rather than on robust evidence.

### **Quantity and Quality: Meeting the Twin Challenges of Youth Employment**

Spreading the benefits of growth means ensuring job creation rates accelerate to meet the demands of young workers. Moreover, the quality of these jobs should enable young people to fulfill their potential and life goals. Evidence suggests that the current bulk of new jobs created in the region are temporary and informal, either confining young people to low-wage employment or creating incentives for them to line up for public-sector employment.

In Egypt, for example, the labor market is increasingly informalized, confining youth to low-productivity work. Figure 9 shows that around 70 percent of new entrants are essentially getting informal work, and only 20 percent secure formal work. The secure employment is primarily still in the public sector, although the role of the public sector has declined considerably.

TABLE 1: ECONOMIES AT A GLANCE

	Annualized GDP Growth, 2000-04 (%)	Annualized GDP growth, per capita (%)	Labor Force, 2000 (millions)	Labor Force, 2005 (millions)	Youth unemployed (thousands)	Youth unemployment rate (%)	Youth-to-adult unemployment ratio	Youth unemployment in youth population (%)
Algeria	3.71	2.47	11.07	13.42	762.30	43.40	3.10	21.37
Bahrain	4.46	3.15	0.31	0.34	...	...	...	...
Djibouti	2.18	0.43	0.28	0.31	...	...	...	...
Egypt	2.79	1.23	20.01	22.88	1152.70	27.10	4.80	8.10
Iran	4.56	3.50	22.79	28.04	1303.00	23.10	3.10	8.10
Jordan	4.52	2.30	1.57	1.92	131.00	30.30	3.70	8.40
Kuwait	3.34	0.97	1.16	1.46	...	...	...	...
Lebanon	3.65	2.80	1.27	1.41	...	22.00	...	...
Libya	4.24	2.62	1.92	2.34				
Morocco	3.83	2.41	10.46	11.60	466.00	17.00	1.70	7.30
Oman	2.71	1.95	0.91	0.96	...	...	...	...
Qatar	...	...	0.32	0.47	5.70	24.41	11.32	6.76
Saudi Arabia	2.67	0.46	6.72	7.93	192.82	16.36	7.09	4.63
Syria	2.81	0.78	6.04	7.58	498.78	26.30	6.70	13.70
Tunisia	3.58	2.79	3.33	3.88	205.90	30.70	3.00	10.10
United Arab Emirates	6.29	0.39	1.87	2.70	19.25	7.75	5.78	3.77
West Bank and Gaza	-7.75*	-10.06*	0.66	0.78	71.32	39.80	1.70	10.20
Yemen	2.85	0.31	4.82	5.94	...	...	...	...

Source: Authors calculations and: GDP data from World Bank, labour force data from ILO/EAPEP, unemployment data from ILO/KILM for most recent available year. All unemployment data household data except UAE, which is official estimate. Egypt and Syria measure civilian unemployment. \*West Bank and Gaza growth for 2000-2003.

Labor laws and regulations provide excessive protection to incumbent workers, lowering the incentive for employers to give new entrants access to formal jobs. The institutional set-up of the labor market heavily favors insiders, who wish to protect their rights, at the expense of potential new workers.

FIGURE 9: DISTRIBUTION OF NEW ENTRANTS IN EGYPT, BY TYPE OF FIRST JOB



Source: Ragui Assad and Ghanda Barsoum's "The Economic Imperatives of Marriage: Emerging Practices and Identities Among Youth in the Middle East" Working Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development: 2007).

Furthermore, slow growth in labor productivity means the creation of new jobs cannot be sustained. When youth are not provided work that gives them the skills and training needed to succeed later in life, human capital is depleted, making countries less competitive. Today's young workers who lack access to these types of opportunities because of long unemployment spells or confinement to the informal sector will need "second chances" to become productive workers.

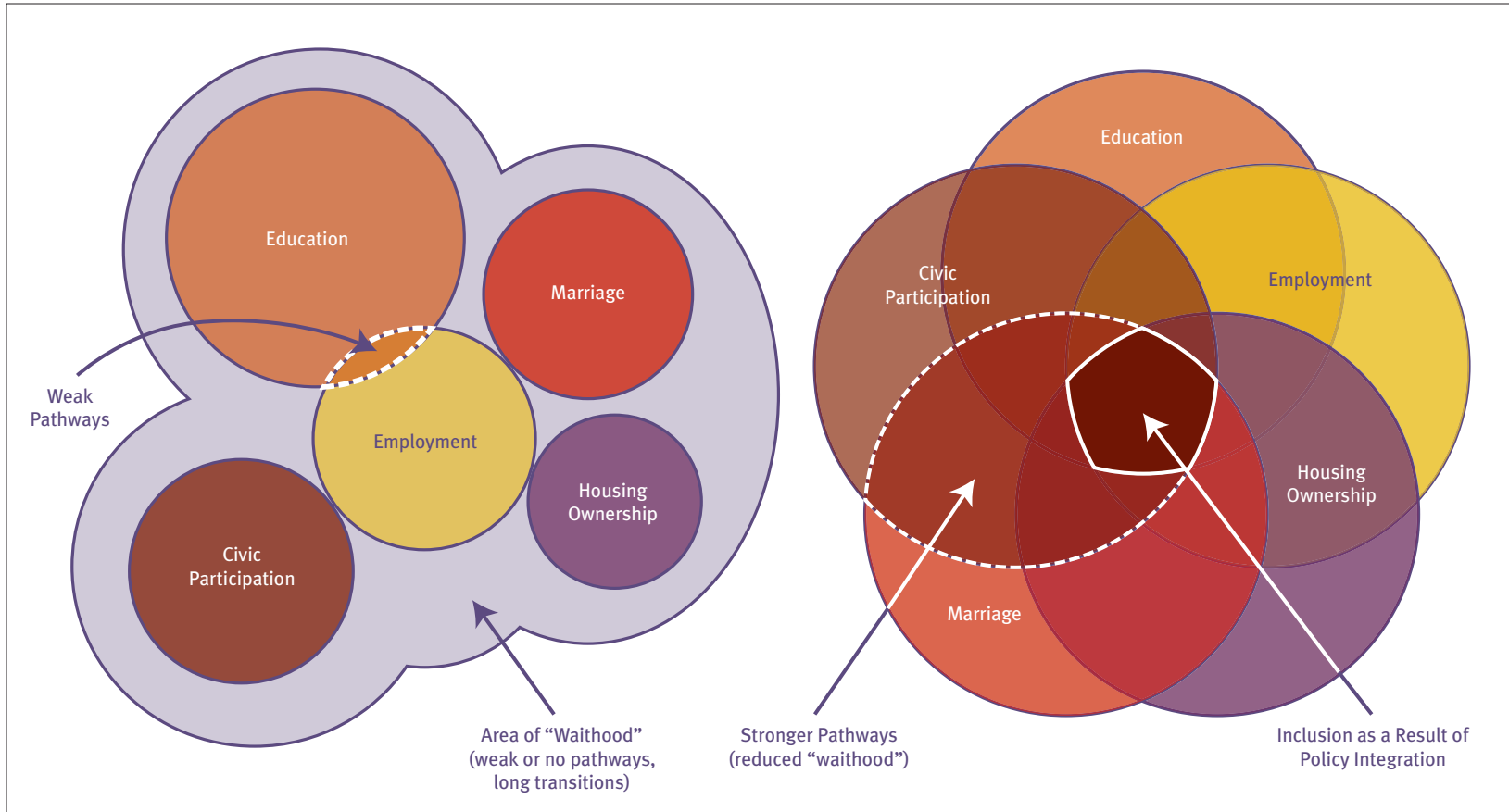
### Beyond Job Creation: Enabling Youth to Meet Life's Milestones

Efforts to create jobs for youth must be coupled with developing a portfolio of effective "transition" policies and programs. The main challenge to this is expanding access to the five main transition milestones: education, employment, marriage, housing and civic participation. Barriers which prevent youth from accumulating and utilizing different forms of capital must be removed. In sum, countries need policies that enable young people to reduce waithood.

To date, most policies and programs in the region concentrate on two main sectors - education and employment. As Figure 10 shows, currently, the majority of young people receive some form of education, but far too few successfully transition to productive employment. Furthermore, there is only a limited set of largely ineffective policies and programs (such as vocational training and active labor market programs) that try to facilitate these transitions.

Efforts are being made to support pathways between education and employment; however, there are hardly any policies or strategies that

FIGURE 10: YOUTH INCLUSION



Source: Navtej Dhillon and Tarik Yousef.

facilitate the transition from single life to family formation. A few governments are experimenting with subsidies for marriage dowries and housing, but their coverage and impact is largely unknown. Finally, avenues for civic participation and volunteerism remain vastly untapped as strategies for promoting youth development (Box 6).

Thus, reducing “waithood” and creating stronger pathways requires forging stronger links between education, employment, family formation and citizenship. The end goal of these transition policies must be to assist young people in accumulating and drawing on a portfolio of critical capital assets – even when they are waiting.<sup>18</sup> Such assets are interrelated and include the following:

- **Human capital:** Deficient or inappropriate educational skills limit access to available job opportunities. While many educational programs and policies exist, they are often hindered by a lack of private sector participation and are not consistent with market needs.
- **Physical capital:** With no access to affordable housing, young men and women cannot form their own families and become independent. Financial institutions need to develop affordable, accessible mortgage schemes, and housing authorities must support land development and housing programs specifically targeted at younger people.
- **Financial capital:** Lack of access to credit and micro-finance limits young people’s ability to develop individual businesses and limits employment experience. Micro-finance institutions need to recognize the importance of youth when developing new programs.

## BOX 6 | INCLUSION: VOLUNTEERING OFFERS YOUTH MEANING

Denied opportunities in the labor market, some Middle Eastern youth are turning to social service and volunteering as a path to launch their adult lives. While exact numbers are not known, studies recently conducted in Egypt suggest this is a growing phenomenon among urban university graduates. Whereas previous generations were motivated by nationalist or market discourses, today’s young volunteers wrap their experience in religious language. Both Muslim and Christian youth speak of volunteering for spiritual credit or out of religious

obligation. Among those with secondary motivations, two groups have emerged. First, there are those who volunteer to repay a debt to society, believing that official structures have failed to provide for the disadvantaged. A second group has few prospects for employment and hopes to gain contacts and skills and to escape the constraints of home (females) or the street (males). For both groups, having a space in which to interact across gender lines was significant. This suggests that youth volunteering can be an unexplored pathway towards marriage and work for

a generation of people who feel otherwise “stalled.” These findings are potentially significant for the design of youth policies to help bridge the end of formal education with transitions to work.

*Drawn from Pathways to Participation among Egyptian Youth, a forthcoming publication of the John D. Gerhart Center for Philanthropy and Civic Engagement, American University in Cairo.*

*Source: Barbara Lethem Ibrahim*

■ **Social capital:** Young people are being excluded from a range of opportunities that ensure their inclusion into society. In large part this is because they lack collaborative networks, particularly with those in important positions. Participation in this network is critical for accessing jobs and income-generating activities in the formal and informal sectors. It is also vital for the culturally specific patronage networks that control access to housing, education and other social opportunities.

For youth to accumulate and use these assets, coordination and links between economic, education, labor market and social policies must be reevaluated. Because youth issues cut across government ministries, the region needs new models for policy coordination and implementation.

Finally, there is a growing consensus that the state can no longer sustain its traditional role as the main provider of jobs and public goods and that economic and social transformation is needed. In areas such as education, employment, housing and credit, governments need to re-evaluate where they can bring about optimal solutions and correct market failures while opening up space for non-state actors.

Reforming the role of the state is critical for two reasons. First, improving policies such as social safety nets, public employment and subsidies is critical to both protecting young workers and strengthening their incentives for work.<sup>19</sup> Second, many governments in the region seek to promote equity and progress through social welfare policies, which in themselves can present new economic opportunities for youth. For example, as the populations in Middle Eastern countries age, government reforms linked to care for the elderly could also open up employment opportunities for nurses and caregivers.<sup>20</sup> Placing young people at the heart of a vision for a new social contract is essential to creating new policies and programs that promote youth inclusion.

Therefore one of the main focus areas of this initiative must be examining how reforms in economic and social policy can tackle the misalignment between the aspirations of youth and the opportunities available to them.

## ENDNOTES

- 1 Hillary Silver, “Social Exclusion: Comparative Analysis of Europe and Middle East Youth” *Working Paper* (Washington D.C.: Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government, 2007)
- 2 See Susan E. Rice’s “The Threat of Global Poverty” *The National Interest*, (Washington D.C.: Brookings Foreign Policy Studies, spring 2006). Also, see Henrik Urdall’s “The Demographics of Political Violence: Youth Bulges, Insecurity, and Conflict” in *Too Poor For Peace? Global Poverty, Conflict and Security in the 21st Century* (Washington D.C.: Brookings Press, 2007)
- 3 Diane Singerman, “The Economic Imperatives of Marriage: Emerging Practices and Identities among Youth in the Middle East” *Working Paper* (Washington D.C.: Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government, 2007)
- 4 Authors’ calculations
- 5 Marilyn Booth, “Arab Adolescents Facing the Future: Enduring Ideals and Pressures for Change”, in *The World’s Youth: Adolescence in Eight Regions of the Globe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002)
- 6 World Bank, *The Road Not Traveled: Education Reform in the MENA region* (Washington D.C.: World Bank, *Forthcoming*)
- 7 United Nations Development Programme, *Arab Human Development Report 2003: Building a Knowledge Society* (Amman: National Press, 2003)
- 8 Ragui Assaad & Ghada Barsoum, “Youth Exclusion in Egypt: In Search of Second Chances” *Working Paper* (Washington D.C.: Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government, 2007)
- 9 Ibid
- 10 Lloyd, Cynthia B. ed., *Growing Up Global: The Changing Transitions to Adulthood in Developing Countries* (Washington D.C.: The National Academies Press, 2005)
- 11 Diane Singerman, “The Economic Imperatives of Marriage: Emerging Practices and Identities Among Youth in the Middle East” *Working Paper* (Washington D.C.: Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government, 2007)
- 12 Ibid
- 13 *Egypt Human Development Report – Choosing Our Future: Toward a New Social Contract* (Egypt: United Nations Development Programme, 2005)
- 14 World Bank, *Middle East and North Africa Economic Developments and Prospects 2007* (Washington D.C.: World Bank, 2007)
- 15 Ibid
- 16 Paul Dyer and Tarik Yousef, “Will the Current Oil Boom Solve the Employment Crisis in the Middle East?” *Arab World Competitiveness Report* (Geneva: World Economic Forum, 2007)
- 17 Ibid
- 18 Caroline Moser, ‘Asset Accumulation Policy and Poverty Reduction’ in C. Moser (Ed.) *Reducing Global Poverty: The Case for Asset Accumulation* (Washington D.C.: Brookings Press, 2007)
- 19 World Bank, *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract*. MENA Development Report (Washington D.C.: World Bank, 2004)
- 20 Remarks by Heba Handoussa at the Dubai Forum on *Youth Exclusion in the Middle East: Toward New Knowledge and Solutions*, (Organized by Brookings Wolfensohn Center for Development and the Dubai School of Government, February 23–24, 2007)



## MIDDLE EAST YOUTH INITIATIVE

---

Visit us at: <http://www.shababinclusion.org>.

**WOLFENSOHN  
CENTER FOR  
DEVELOPMENT**  
AT THE BROOKINGS INSTITUTION

**BROOKINGS**  
1775 Massachusetts Ave, NW  
Washington, DC 20036  
Tel: 202-797-6000  
[wolfensohncenter@brookings.edu](mailto:wolfensohncenter@brookings.edu)  
[www.brookings.edu/wolfensohncenter](http://www.brookings.edu/wolfensohncenter)



كلية دبي للإدارة الحكومية  
DUBAI SCHOOL OF GOVERNMENT

Dubai School of Government  
Convention Tower, Level 13  
P.O. Box 72229  
Dubai, United Arab Emirates  
Tel: 9714-329-3290  
[info@dsg.ae](mailto:info@dsg.ae) || [www.dsg.ae](http://www.dsg.ae)

■ **رأس المال الاجتماعي:** لازال أكثر الشباب في المنطقة مستبعدين عن الفرص التي تسمح بإدماجهم في المجتمع. ويعزى ذلك أساساً لافتقارهم شبكة العلاقات مع الذين يحتلون مواقع أساسية وقادرين على فتح الأبواب المناسبة لهم. والواقع أن المشاركة في مثل هذه الشبكات يمثل عنصر أساسي للحصول على وظيفة والمشاركة في نشاطات مولدة للدخل في القطاعات الرسمية وغير الرسمية. كما أن المشاركة في شبكات الرعاية المحددة التي تسيطر على النفاذ إلى السكن والتعليم وغيرها من الفرص الاجتماعية أيضاً مهمة.

ولكي يتمكن الشباب من جمع هذه الأصول واستخدامها، يتعين إعادة تقييم التنسيق والروابط بين السياسات الاقتصادية والتعليمية والاجتماعية وسياسات أسواق العمل. وبما أن قضايا الشباب تتكرر عبر جميع الوزارات الحكومية، تحتاج المنطقة إلى نماذج جديدة للتنسيق بين السياسات وتطبيقها.

أخيراً، نجد توافقاً متزايداً الآن بأن الدولة باتت عاجزة عن لعب دورها التقليدي كونها المصدر الأساسي للوظائف والسلع العامة وبأننا بحاجة إلى تحولات اقتصادية واجتماعية. في مجالات مثل التعليم والتوظيف والسكن والقروض، تحتاج الحكومات إلى النظر في كيفية تقديم حلول جذرية ومعالجة شوائب السوق مع الإفصاح بالمجال أمام فاعلين من خارج القطاع الحكومي.

إن إصلاح دور الحكومة ضرورة قصوى لسببين. أولاً، تحسين سياسات مثل شبكة السلامة الاجتماعية والتوظيف العام والدعم الأساسي لحماية العمال الشباب ولتعزيز المحفزات على العمل<sup>19</sup>. ثانياً، تسعى العديد من الحكومات في المنطقة إلى تعزيز الإنصاف والتقدم من خلال سياسات الرعاية الاجتماعية التي بنفسها قد تتيح فرصاً اقتصادية جديدة للشباب. على سبيل المثال، مع تقدم شعوب الشرق الأوسط بالسن، يمكن لإصلاحات الحكومة المرتبطة برعاية المسنين أن توفر فرص عمل للمرضين والعاملين في الرعاية الصحية<sup>20</sup>. بالفعل، إن وضع الشباب في صميم رؤية لعقد اجتماعي جديد ضروري لوضع سياسات وبرامج جديدة لتفعيل دور الشباب.

بالتالي فإن واحدة من مجالات التركيز الأساسية للمبادرة سوف تكون دراسة كيف يمكن لإصلاح السياسات الاقتصادية والاجتماعية أن يساعد في معالجة عدم التلاؤم بين تطلعات الشباب والفرص المتاحة لهم.

■ **رأس المال البشري:** مهارات تعليمية ناقصة أو غير ملائمة تعيق الوصول إلى فرص عمل. ورغم وجود العديد من برامج وسياسات التعليم إلا أنها غالباً ما تتعثر بسبب غياب مشاركة القطاع الخاص وغير ملاءمتها مع حاجات السوق.

■ **رأس المال المادي:** مع عدم توفر سكن ضمن إمكاناتهم، يتعذر على الشباب والشابات تكوين عائلاتهم الخاصة والاستقلال. ويتعين على المؤسسات المالية تطوير خطط قروض في متناول الشباب كما يتعين على هيئات الإسكان دعم إعمار الأراضي وبرامج السكن خاصة تلك التي تستهدف الشباب.

■ **رأس المال النقدي:** عدم الوصول إلى القروض والتمويل الجزئي يحد من قدرة الشباب على إنشاء شركاتهم الخاصة ويحد من تجربتهم المهنية. يتعين على مؤسسات التمويل الجزئي الاعتراف بأهمية الشباب وأخذهم بعين الاعتبار عند تطوير برامج جديدة.

تبدل حالياً جهود لدعم المسار بين التعليم والعمل لكن هناك نقص في السياسات والاستراتيجيات التي تسهل الانتقال من العزوبية إلى تكوين عائلة. وتجري بعض الحكومات القليلة تجارب لدعم الشباب لتأمين مهر الزواج والسكن لكن تبقى نسبة التغطية ووقوعها غير معروفين إلى حد بعيد. أخيراً، لم يتم المضي في المشاركة المدنية ونشاطات التطوع باعتبارها إستراتيجيات ملائمة لتعزيز إعداد الشباب (الإطار رقم ٦).

هكذا فإن اختصار المراحل الانتقالية وخلق مسارات واضحة يتطلب روابط أقوى بين التعليم والعمل وتكوين العائلة والمواطنة. ويتعين على الهدف النهائي لسياسات الانتقال هذه أن تساعد الشباب في جمع أصول رأس المال الحيوي والاستفادة من رأس المال القائم<sup>18</sup>. مثل هذه الأصول مترابطة وتشمل:

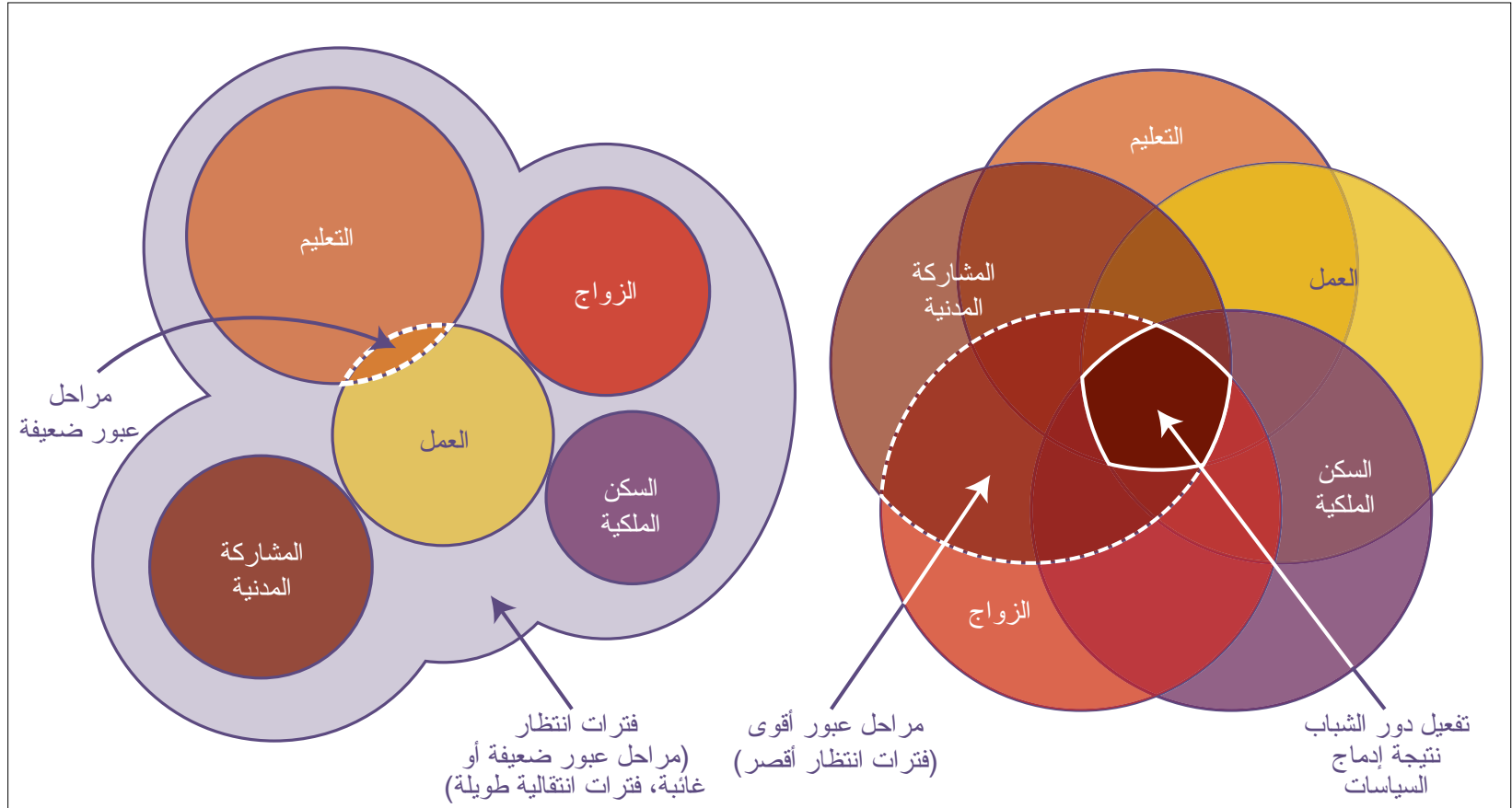
## الإطار رقم ٦ | التطوع يفعل دور الشباب في المجتمع ويعطي معنى لحياتهم

انتظار من دونه. وهذه النتائج مهمة يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند وضع سياسات الشباب بهدف تقليص فترة الانتظار بين الانتهاء من التعليم الرسمي والانتقال إلى العمل. مقتبس من كتاب يصدر قريباً عن مركز جون د. غور هارت للأعمال الخيرية والالتزام المدني في الجامعة الأمريكية في القاهرة بعنوان  
*Pathways to Participation among Egyptian Youth*  
المصدر: باربارا الليثام إبراهيم

أولئك الذين يعتبرون العمل التطوعي وسيلة لتسديد دينهم للمجتمع اعتقاداً منهم أن الهياكل الرسمية فشلت في تأمين حاجات الأهل حظاً. أما المجموعة الثانية فهي تفتقد إلى إمكانات التوظيف وتأمل أن تكتسب علاقات ومهارات من خلال العمل التطوعي وأن تهرب من قيود المنزل (في حالة الشابات) أو الشوارع (في حالة الشباب). وهكذا يتوفر لكلا المجموعتين مجال للتفاعل مع الجنس الآخر. وهو ما يدفعنا إلى الاعتقاد بأن تطوع الشباب هو واحد من السبل المتاحة للزواج والعمل الذي لم ندرسه بعد، وهو متوفر لجيل كان ليبقى عالقاً في مرحلة

عند عدم توفر فرص في سوق العمل، يتوجه الشباب في الشرق الأوسط إلى الخدمة الاجتماعية والتطوع كوسيلة للشروع بحياتهم كراشدين. رغم عدم توفر أرقام محددة، تشير دراسات أجريت مؤخراً في مصر إلى أن التطوع بات ظاهرة متزايدة بين خريجي الجامعات الحضرية. في حين أن الأجيال الماضية كانت تجد دوافعها في الخطاب القومي أو عن السوق، يقدم شباب اليوم تطوعهم بغلاف ديني. المسلمون والمسيحيون على السواء يتحدثون عن التطوع من منظور روحي أو يعتبرونه فرضاً. وقد ظهرت مجموعتان مختلفتان بين الذين لديهن دوافع ثانوية. أولاً،

الشكل رقم ١٠: إدماج الشباب



المصدر: Navtej Dhillon and Tarik Yousef.

علاوة على ذلك، النمو البطيء في إنتاجية اليد العاملة يعني تعذر المحافظة على خلق وظائف جديدة. فعندما يعجز الشباب عن الحصول على عمل يزودهم بالمهارات والتدريب الضروري للنجاح في حياتهم المستقبلية، يتلاشى رأس المال البشري وبالتالي تخسر الدول من تنافسيتها. أما عمال الحاضر من الشباب الذين لم يتمكنوا من الوصول إلى هذا النوع من الفرص بسبب فترات طويلة من البطالة أو بسبب بقائهم عالقين في القطاع غير الرسمي فسوف يحتاجون إلى فرصة جديدة ليصبحوا عاملين منتجين.

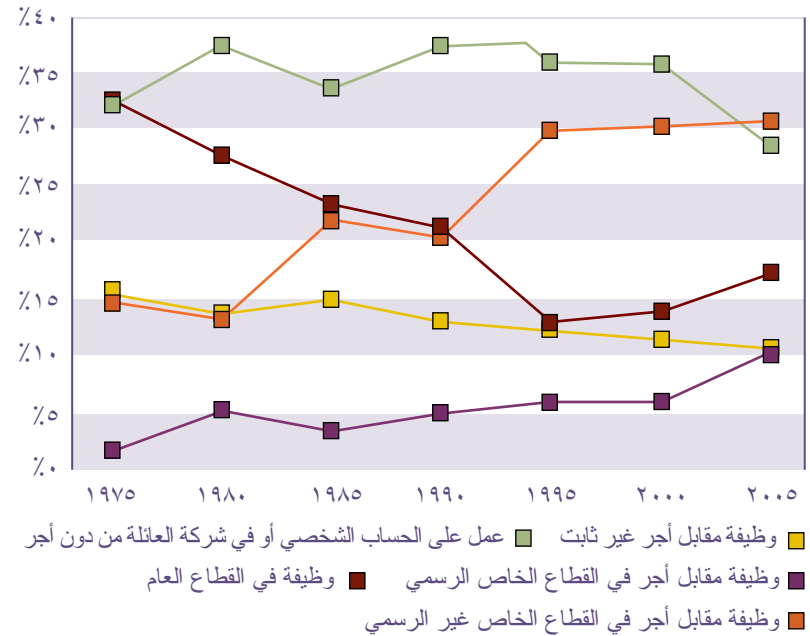
### تخطي خلق الوظائف: مساعدة الشباب على عبور مراحل الحياة المحورية

يجب على جهود خلق وظائف للشباب أن تتوافق مع تطوير مجموعة من السياسات والبرامج الفعالة لمواكبتهم في المراحل الانتقالية. ويبقى التحدي الأساسي أمام ذلك هو توسيع نطاق النفاذ إلى خمس نقاط محورية انتقالية أساسية هي التعليم والعمل والزواج والسكن والمشاركة المدنية. يتعين تجاوز كل الحواجز التي تمنع الشباب من جمع واستخدام مختلف أنواع رأس المال. خلاصة القول، تحتاج الدول إلى سياسات تختصر المراحل الانتقالية وتجد مسارات واضحة يتبعها الشباب.

حتى تاريخه، تركز معظم السياسات والبرامج في المنطقة على قطاعين أساسيين هما التعليم والعمل. ويظهر الشكل رقم ١٠، حالياً، أن معظم الشباب يحصلون على شكل من أشكال التعليم لكن قلة قليلة منهم ينجحون في تحقيق انتقال سريع إلى فترة العمل. أضف إلى ذلك وجود مجموعة محدودة من السياسات والبرامج التي تبقى غير فعالة إلى حد بعيد (مثل برامج التدريب المهني وبرامج سوق العمل الناشطة) تحاول تيسير تلك المراحل الانتقالية.

تفرط أنظمة وقوانين العمل السائدة في حماية العاملين مما يحبط عزيمة أصحاب العمل في منح الوافدين الجدد وظائف رسمية. كما أن التركيبة المؤسسية لسوق العمل ترجح مصلحة الفاعلين فيها الذين يودون حماية حقوقهم على حساب أي عمال جدد محتملين.

الشكل رقم ٩: توزيع الوافدين الجدد في مصر بحسب نوع الوظيفة الأولى



المصدر: Ragui Assad and Ghanda Barsoum's "Youth Exclusion in Egypt": Analysis Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development: 2007)

الجدول رقم ١: نبذة عن الاقتصاديات

الجزائر	نمو إجمالي الناتج المحلي سنوياً، ٢٠٠٤-٢٠٠٥ (%)	نمو إجمالي الناتج المحلي للفرد سنوياً (%)	القوة العاملة، ٢٠٠٥ (ملايين)	البطالة بين الشباب (آلاف)	نسبة البطالة بين الشباب (%)	نسبة البطالة بين الشباب	
						الشباب على البطالة بين الراشدين	العاطلين عن العمل من عدد السكان (%)
البحرين	٤,٤٦	٣,١٥	٠,٣١	...	...	...	...
جيبوتي	٢,١٨	٠,٤٣	٠,٢٨	...	...	...	...
مصر	٢,٧٩	١,٢٣	٢٠,٠١	١١٥٢,٧٠	٢٧,١٠	٤,٨٠	٨,١٠
إيران	٤,٥٦	٣,٥٠	٢٢,٧٩	١٣٠٣,٠٠	٢٣,١٠	٣,١٠	٨,١٠
الأردن	٤,٥٢	٢,٣٠	١,٥٧	١٣١,٠٠	٣٠,٣٠	٣,٧٠	٨,٤٠
الكويت	٣,٣٤	٠,٩٧	١,١٦	...	...	...	...
لبنان	٣,٦٥	٢,٨٠	١,٢٧	...	٢٢,٠٠	...	...
ليبيا	٤,٢٤	٢,٦٢	١,٩٢	٢,٣٤	...	...	...
المغرب	٣,٨٣	٢,٤١	١٠,٤٦	٤٦٦,٠٠	١٧,٠٠	١,٧٠	٧,٣٠
عمان	٢,٧١	١,٩٥	٠,٩١	...	...	...	...
قطر	...	...	٠,٣٢	٥,٧٠	٢٤,٤١	١١,٣٢	٦,٧٦
السعودية	٢,٦٧	٠,٤٦	٦,٧٢	١٩٢,٨٢	١٦,٣٦	٧,٠٩	٤,٦٣
سوريا	٢,٨١	٠,٧٨	٦,٠٤	٤٩٨,٧٨	٢٦,٣٠	٦,٧٠	١٣,٧٠
تونس	٣,٥٨	٢,٧٩	٣,٣٣	٢٠٥,٩٠	٣٠,٧٠	٣,٠٠	١٠,١٠
الإمارات العربية المتحدة	٦,٢٩	٠,٣٩	١,٨٧	١٩,٢٥	٧,٧٥	٥,٧٨	٣,٧٧
الضفة وقطاع غزة	*٧,٧٥-	*١٠,٠٦-	٠,٦٦	٧١,٣٢	٣٩,٨٠	١,٧٠	١٠,٢٠
اليمن	٢,٨٥	٠,٣١	٤,٨٢	...	...	...	...

المصدر: Authors calculations and: GDP data from World Bank, labour force data from ILO/EAPEP, unemployment data from ILO/KILM for most recent available year. All unemployment data household data except UAE, which is official estimate. Egypt and Syria measure civilian unemployment. \*West Bank and Gaza growth for 2000-2003

إن تنوع الإمكانات المتاحة ورفع التحديات التي تواجه تفعيل دور الشباب يتطلب صياغة سياسة خاصة لكل دولة. لكن ذلك يتطلب أيضاً تعاوناً أكبر بين الدول بما أن اقتصاديات الشرق الأوسط قد عززت استقلاليتها بفضل هذه النزعات ومنها هجرة الشباب. مثل هذا التنسيق سوف يكون حاسماً في خلق مناخ أكثر مشاركة وإنتاجية وإنصافاً للأجيال الحاضرة والمستقبلية. ويكمن سر نجاح ذلك في الاستثمار لاكتساب فهم أعمق للمراحل الانتقالية للشباب في المنطقة وسد الهوة بين المفكرين والخبراء في الميدان. حتى تاريخه، وبسبب غياب الاستثمار في البحث والتحليل، تركز معظم السياسات والبرامج على افتراضات بدلاً من الأدلة الواضحة.

### الكم والجودة:

#### رفع التحدي المزدوج المترافق مع عمل الشباب

يضمن نشر منافع النمو وتيرة أسرع لخلق الوظائف وذلك بغية تلبية حاجات العاملين الشباب. كما أنه يتعين على هذه الوظائف أن تكون ذات جودة تسمح للشباب بتحقيق إمكاناتهم الكاملة وإنجاز أهدافهم في الحياة. وتشير الدلائل إلى أن المجموعة الحالية من الوظائف الجديدة التي تم خلقها في المنطقة هي مؤقتة وغير رسمية، وهي إما تحبس الشباب في وظائف بخسة الأجر أو أنها تشجعهم على التقدم للحصول على وظيفة في القطاع الخاص.

في مصر، على سبيل المثال، تتحول سوق العمل أكثر فأكثر إلى سوق غير رسمية وتحبس الشباب في وظائف منخفضة الإنتاجية. يظهر الشكل رقم ٩ أن حوالي ٧٠٪ من الوافدين الجدد يحصلون أساساً على عمل غير رسمي وأن ٢٠٪ منهم فقط يتمتعون بعمل رسمي يشعرهم بالأمان. وتبقى الوظيفة الآمنة أساساً في القطاع العام رغم تراجع دوره بشكل كبير.

### الاستثمار في المعرفة للتغيير

هناك تفاوت ملحوظ في أداء اقتصاديات الشرق الأوسط ضمن مناطقه الفرعية خاصة لجهة إمكانات الوظيفة بالنسبة إلى الشباب (الجدول رقم ١). قد نجحت بعض الاقتصاديات النفطية في المنطقة أكثر من غيرها في استخدام عوائد النفط في خلق الوظائف. إن إيران التي تعرف نسبة نمو في اليد العاملة تساوي ٤,٣٪ وهي الأعلى في المنطقة تمكنت من تخفيض نسبة البطالة لديها من ١٤,٣٪ عام ٢٠٠٠ إلى ١١,٩ عام ٢٠٠٥. كما خفضت الجزائر نسبة البطالة بشكل كبير من ٣٠٪ عام ٢٠٠٠ إلى ١٥٪ عام ٢٠٠٦. أما سوريا فلم تتمكن من مواكبة نسبة نمو اليد العاملة المرتفعة فيها والتي تصل إلى ٤,٦٪، فقد شهدت زيادة في البطالة. على غرار ذلك، عجزت مصر، التي تركز أقل على الريع النفطي لكنها تعرف انتعاشاً اقتصادياً، عن خلق فرص عمل قادرة على مواجهة نمو اليد العاملة السنوي الذي يساوي ٢,٣٪. وقد ارتفعت البطالة من ٩٪ عام ٢٠٠٠ إلى ١١٪. حتى بوجود مناخ اقتصادي محسّن في معظم الدول، تبقى الإمكانات للعاملين الشباب، خاصة الوافدين الجدد منهم، ضعيفة. ولا تزال معدلات البطالة للشباب بين سن ١٥ و ٢٤ عاماً ضعف نسب البطالة في القوة العاملة الإجمالية.

"...ويكمن سر نجاح ذلك [إدماج الشباب] في الاستثمار

لاكتساب فهم أعمق للمراحل الانتقالية للشباب في المنطقة

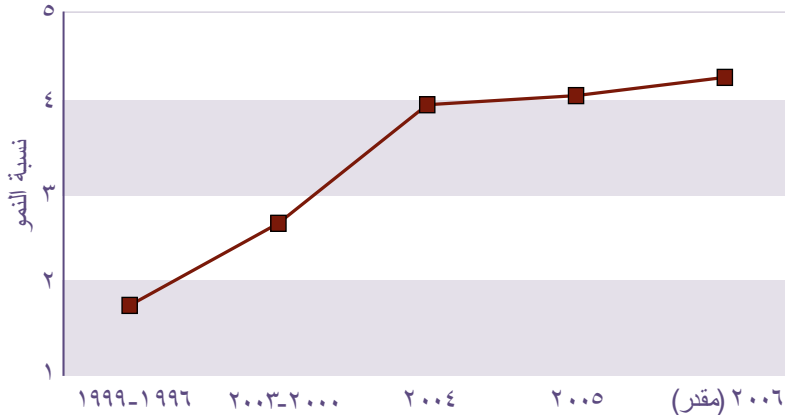
وسد الهوة بين المفكرين والخبراء في الميدان."

## التطلع إلى المستقبل: ازدهار جديد، أفق جديدة؟

يعتبر الشباب الدافع الأساسي لنمو القوة العاملة المرتفع ومن الضروري أن يستفيدوا من الزيادة الأخيرة في الوظائف على الأقل مثل مجموعات العمر الأخرى. يتعين على واضعي السياسات أن يزيدوا من الفرص المتاحة أمام الشباب من خلال رفع ثلاثة تحديات أساسية ومرتبطة:

- اكتساب فهم أعمق للسياق سريع التبدل الذي يترعرع فيه الشباب عبر دول الشرق الأوسط.
- التركيز على نوعية الوظائف وعلى عددها
- تخطي المسائل المتعلقة بالعمل لمعالجة الحواجز الهامة التي تعيق إدماج الشباب مثل إمكانية حصولهم على سكن في متناول إمكاناتهم والمشاركة المدنية

الشكل رقم ٨: إجمالي الناتج المحلي الحقيقي للفرد، الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: 2007 MENA Economic Developments and Prospects Report, World Bank, Advance Copy.

بفضل الطفرة النفطية الأخيرة، يعرف الشرق الأوسط فترة من النمو الاقتصادي المرتفع. لقد ارتفع إجمالي الناتج المحلي الفعلي للفرد بحوالي ٤,٠٪ سنوياً بين ٢٠٠٤ و ٢٠٠٦. وقد كان هذا الارتفاع يساوي ٢,٦٪ بين ٢٠٠٠ و ٢٠٠٤ بعد أن كان يساوي ١,٧ في التسعينات. والواقع أن أداء النمو المسجل في المنطقة عام ٢٠٠٦ كان الأفضل منذ ثلاثة عقود (الشكل رقم ٨) 14.

يبقى السؤال إن كانت الطفرة الحالية قادرة على حل أزمة البطالة وإعطاء الشباب سبباً للتفاؤل بمستقبلهم. قد زاد خلق الوظائف في حين أن البطالة في طور التراجع. بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، انخفضت نسبة البطالة المجملية في المنطقة من حوالي ١٤٪ إلى ١٠,٩٪ وهو ما قلص الهوة بين الشرق الأوسط ومناطق نامية أخرى 15. وأصبحت دول شرق الأوسط الآن في موقع أفضل يسمح لها بالتعامل مع ضغوط سوق العمل، فنمو الوظائف قد تخطى نمو القوة العاملة لأول مرة منذ عقدين 16. علاوة على ذلك، قد تحول القطاع الخاص إلى محرك أساسي في نمو الوظائف بفضل ارتفاع الاستثمارات المحلية والأجنبية فيه.

لكن، بسبب عدم قدرة أسواق العمل على استيعاب الأعداد المتزايدة من العمال، فإن آثار النمو الاقتصادي تتلاشى. بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، كان معدل نسبة النمو السنوي لليد العاملة في المنطقة يصل إلى ٣,٦٪ سنوياً. بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٠، يتوقع أن تنخفض معدلات النمو هذه لتصل إلى ٣,١٪ - وهي نسبة تبقى أعلى من أغلبية المناطق النامية الأخرى.



## حياة عدد متزايد من الشباب خير دليل على ضعف العقد الاجتماعي التقليدي

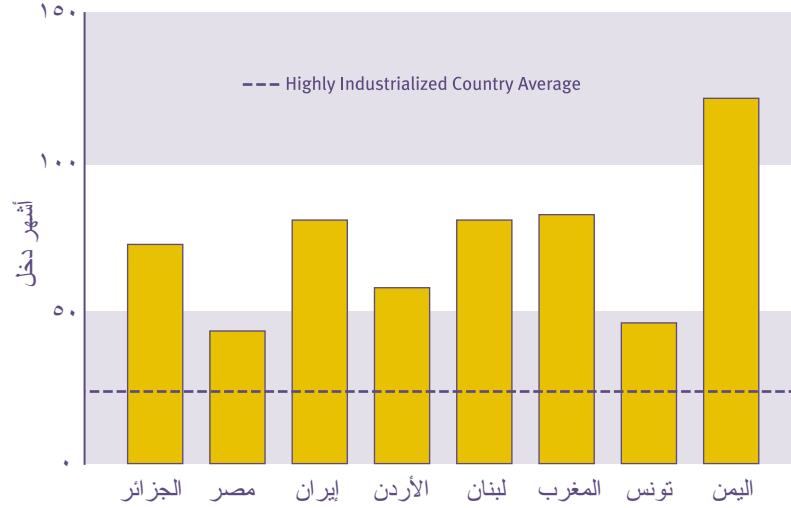
### عقد اجتماعي متراجع

يحدد العقد الاجتماعي في دولة ما العلاقة بين الحكومة والمواطنين ويعطي الجميع فهماً جماعياً للمسؤوليات والتوقعات والمعايير تجاه بعضهم البعض. يعطي هذا الفهم المشترك شرعية لسيطرة الدولة على الموارد ويرسم حدود خيار السياسات المناسبة. كما يحدد من يفوز أو يخسر في اقتصاد سياسي معين. كان أهل ذلك الجيل في الشرق الأوسط يعرفون فترات أقصر من الانتقال إلى الرشد وكانوا يحظون بدعم حماية اجتماعية قوية (الصحة والتعليم والتوظيف والأمن الاجتماعي). أما أولادهم اليوم فعليهم التعامل مع عقد اجتماعي مُضعف.

كان العقد الاجتماعي التقليدي في الشرق الأوسط مبنياً على نموذج التدخل وإعادة توزيع الموارد حيث تلعب الدولة دوراً مفرداً في وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتأمين خدمات اجتماعية وشبكات سلامة ذات مستوى عالٍ وغير مستدامة. يصعب عكس مسار العديد من إجراءات الرعاية الاجتماعية التي أدخلتها الدولة بموجب العقد الاجتماعي مثل الوعد بالحصول على تعليم شامل وضمان وظيفة في القطاع العام للخريجين ودعم واسع النطاق للأغذية. تاريخياً، كان رهان الشرق الأوسط يعد "بإعادة توزيع الممتلكات والمزايا"<sup>13</sup>، لكنه تزامن مع حقوق سياسية مقيدة ومزاحمة القطاع الخاص والمجتمع المدني.

إن حياة عدد متزايد من الشباب خير دليل على ضعف العقد الاجتماعي التقليدي والضغوط لا تنفك تتضاعف. والواقع أن أمن الوظيفة التقليدي وغيرها من المخصصات الحكومية في طور الزوال مع زيادة أعداد الشباب العاملين. نتيجة لذلك، يظهر توافق على الحاجة إلى تحولات اقتصادية واجتماعية وإلى خلق عقد اجتماعي جديد.

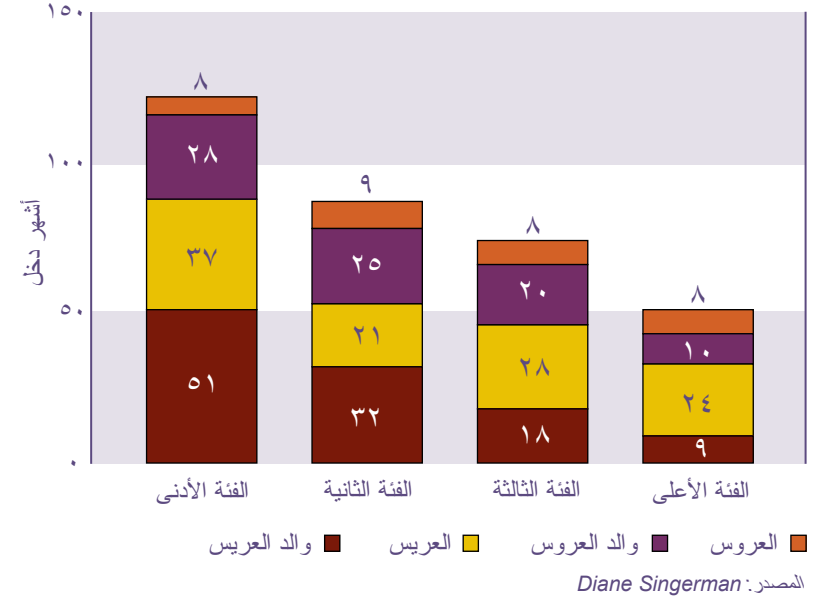
الشكل السابع: تكلفة السكن



المصدر: IMF, "The Macroeconomic and Sectoral Performance of Housing Supply Policies in Selected MENA countries," data from 1998-2002, latest available (April 2005), and UN Habitat, Global Urban Indicators, Version 2 (1998).

وبما أن عدداً متزايداً من الأزواج يرغب في الحصول على منزل مستقل بعد الزواج، تشكل كلفة السكن عنصراً آخر يسهم في تأخير تكوين العائلة. يتعين على أفقر الموظفين أن ينفقوا ما يساوي خمس سنوات من مدخراتهم على الأقل لشراء منزل (الشكل رقم ٧). إذًا، بسبب كلفة الزفاف، قد يستغرق الانتقال من العزوبية إلى رب عائلة ١٢ عاماً.

الشكل رقم ٦: تكلفة الزواج في مصر بحسب فئات الدخل، ٢٠٠٥



المصدر: Diane Singerman

عندما تتخلف التقاليد الثقافية والتوقعات الاجتماعية التي تحيط بالزواج وحفل الزفاف عن التأقلم مع الأوقات المتغيرة، يجد الشباب أنفسهم أمام حائط مسدود<sup>11</sup>. تؤدي الأعباء المالية المتوقعة إلى تأخير الزواج. أولاً، لا تتفك تكاليف حفل الزفاف تزيد في الشرق الأوسط وهي تقع أساساً على عاتق العريس. بالنسبة إلى الموظفين في مصر، تصل كلفة الزفاف إلى ٤٣ شهراً من مجمل دخل العريس ووالده (الشكلان ٦ و٧). بالنسبة إلى أفقر الموظفين، يتعين على العريس ووالده أن يدخروا كامل دخلهم لمدة ٨٨ شهراً أو أكثر من سبع سنوات<sup>12</sup>.

## الانتقال من العمل إلى تكوين عائلة

الزواج وتكوين العائلة هما مرحلتان محوريتان في حياة الشباب في إطار انتقالهم إلى مرحلة الرشد لكن غالباً ما يتغاضى واضعو السياسات والباحثون عن هذه الأهمية. وتظهر قصة معاذ، يماني في التاسعة والعشرين من العمر (الإطار رقم ٣) كيفية تأثير اعتبارات الزواج وتكوين العائلة على إستراتيجيات وخيارات التوظيف الشخصية.

تشير الأدلة الأولية إلى أن عدداً متزايداً من الشباب يؤخرون موعد زواجهم منذ جيل مضى، كان الزواج مبكراً وشاملاً - ٦٣٪ من رجال الشرق الأوسط في منتصف العشرينات كانوا متزوجين. اليوم، في الشرق الأوسط، ٥٠٪ ونيّف من الرجال بين سن ٢٥ و ٢٩ متزوجين<sup>10</sup>. في إيران، ٣٨٪ من الرجال بين سن ٢٥ و ٢٩ غير متزوجين وهي واحدة من أعلى نسب الرجال غير المرتبطين في

العقدين الماضيين. اليوم، يتزوج الرجل المغربي في سن ٣٢ عاماً، أي بعد ٧ سنوات من سن زواج الجيل السابق. سن الزواج في مصر هو ٣١ عاماً. وتعكس هذه الأرقام نسب الزواج الأكثر انخفاضاً في المناطق النامية. وتأتي آسيا في مقدمة السباق على الزواج مع ٧٧٪ من الشباب متزوجين وتليها أمريكا اللاتينية مع ٦٩٪ وأفريقيا مع ٦٦٪.

هذه التغييرات هي بمثابة الخبر المفرح لوضعي السياسات الذين يعتبرون أن الزواج المبكر يأتي على حساب تعليم النساء وتوظيفهن. إلا أن التأخير في الزواج يولد صعوبات اجتماعية واقتصادية جديدة لأنه يؤجل حصول الشباب على استقلاليتهم. كما أنه يطرح تساؤلات جديدة عن السياسات (الإطار رقم ٥).

## الإطار رقم ٥ | الزواج المتأخر: ثغرات في المعرفة بالسياسات

الطويل لشراء مسكن متوفرة فقط للأثرياء. ويجب على وكالات التنمية وواضعي السياسات إعطاء أهمية أكبر للمبادرات والسياسات الهادفة إلى تخفيض تكلفة السكن أو تأمين سكن للشباب.

مقتطف من ورقة تحليلية:

*Diane Singerman "The Economic Imperatives of Marriage" Analysis Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government: 2007)*

■ تشيد معظم المصادر بالدعم المالي الذي يقدمه الأهل إلى أولادهم وتعتبر أن حالة الشباب كانت لتكون أسوأ بكثير من دونه، لكن ما هو أثر دعم الأهل لأولادهم وتأمين سكن مجاني لهم على المدى القصير والطويل وإلى أي مدى يسهم في الحفاظ على الرواتب المتدنية التي يتقاضونها الشباب (خاصة في القطاع غير الرسمي)؟

■ إلى أي مدى تؤدي الرغبة في الحصول على سكن مستقل في تأخير الزواج؟

على سبيل المثال، أسواق الإيجار في بعض دول الشرق الأوسط تخفف من تكلفة السكن لكن في بعض الدول الأخرى يتعين دفع الإيجار في دفعة واحدة. كما أن إمكانيات الرهن والدفع على المدى

باعتبار الموقع المركزي الذي يحتله الزواج في مجتمعات الشرق الأوسط، فإن الزواج المتأخر يطرح عدداً من الأسئلة الأساسية:

- هل يعود التأخير في الزواج إلى أسباب طوعية أم قسرية؟
- ما مدى انتشار ظاهرة التأخير في الزواج (عدد الأشخاص الذين يؤخرون زواجهم وعدد سنوات التأخير)؟
- ما هي الكلفة الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على التأخير في الزواج؟
- هل تسهم تكلفة الزواج بعدم الاستقرار في الوظائف وبالأجور المتدنية؟

التعلم أكثر لكي يحصلوا على وظيفة في القطاع العام. ويعكس هذا الوضع التفاوت الشائع بين التحصيل العلمي ومتطلبات سوق العمل في المنطقة. وتسعى الشباب بشكل خاص إلى الحصول على وظيفة في القطاع العام الذي لا يزال يوفر لهم أكثر الأجور تنافسية ومخصصات سخية ومناخ ثقافي ملائم لهم. حتى أن الشباب الذين قد يتقاضون أجوراً أعلى في القطاع الخاص يختارون العمل في القطاع العام لأنه يؤمن لهم "الأمن والاستقرار". ■

\* للبلاد التي توجد بيانات عنها

مقتطف من ورقة تحليلية:

*Nader Kabbani and Noura Kamel "Youth Exclusion in Syria" Analysis Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government: 2007)*

علاوة على ذلك، أظهر استطلاع الرأي الذي طال الأشخاص في مرحلة الانتقال من المدرسة إلى العمل لعام ٢٠٠٥ أن ٧٥٪ منهم يبحثون عن عمل منذ أكثر من سنة. أما الذين يعملون فيحدثون عن وظائف سيئة بأجور متدنية أو في ظروف صعبة أو كلاهما.

### إستراتيجية الحكومة والإصلاحات: إقناع الشباب

مع زيادة ضغط عرض اليد العاملة وفي حين تواجه البلاد تحديات اقتصادية جديدة مثل السعي إلى أن تكون مستورد للنفط الخام في غضون خمس سنوات، فإن الحكومة تعمل على إيجاد "اقتصاد سوق اجتماعي". ويتطلب ذلك مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك تقليص أعداد الموظفين في القطاع العام وتخفيض الدعم. بالتزامن مع ذلك، تنوي الحكومة وضع شبكات سلامة اجتماعية أخرى أكثر استدامة للحفاظ على مركزية الدولة.

يفكر المسؤولون الحكوميون في تقليص أعداد الموظفين في القطاع العام في حين أن ٨٠٪ من الشباب العاطلين عن العمل يستمرون في البحث عن وظائف في القطاع العام و ٦٠٪ غير مستعدين للبحث خارج هذا الإطار. رغم أن هيكل الراتب الأساسي لا يكافئ بالضرورة التعليم العالي إلا أن الشباب السوريين، على غرار نظرائه في الدول المجاورة، يسعون إلى

### إستراتيجية طموحة للمستقبل

عام ٢٠٠٥، اعتمدت الحكومة إستراتيجية وطنية لخلق ٢٠٠ ألف فرصة عمل للخريجين بحلول ٢٠٠٨. وللاستراتيجية ثلاثة أهداف: تعزيز الوظائف بأجر ودعم المشاريع الشخصية ورفع سيطرة القطاع العام عن سوق العمل. وفي حين أن هذه الإستراتيجية طموحة ويجب الإثناء على مساعي الحكومة، يبقى أن نرى إن كانت هذه البرامج والسياسات سوف تحدث الرفع المطلوب من دون أن تحمل في طياتها نواقص العقد السابق.

مقتطف من ورقة تحليلية:

*Brahim Boudarbat and Aziz Ajbilou "Youth Exclusion in Morocco" Analysis Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development/ Dubai School of Government: 2007)*

### سوريا

#### الانتقال من المدرسة إلى العمل

عام ٢٠٠٢، كانت نسبة البطالة الإجمالية في سوريا تصل إلى ١٢٪ وهي نسبة سائدة في المنطقة. لكن وضع سوريا فريد من نوعه بسبب البطالة بين الشباب فالمقلق هو أن الشباب يمثلون ٧٧٪ من البطالة الإجمالية وهي أعلى نسبة في المنطقة\*.

## الإطار رقم ٤ | مراحل الانتقال من التعليم إلى الوظيفة: حالات دراسية في أربع دول

### المغرب

#### عقد اجتماعي معدّل

"لا يوفر القطاع العام الفرص المناسبة للعاملين من الشباب الذين يبحثون عن كيفية توسيع آفاقهم وتحقيق كامل قدراتهم... فالقطاع العام لا يفسح المجال أمام المغامرة والخيال وهو يفتقد إلى أي هامش حرية". (الملك حسن الثاني، يوليو ١٩٩٧).

في ظل عقد اجتماعي لفترة ما بعد الاستقلال يشبه ذلك المعتمد في مصر، فإن خريجي الجامعات في المغرب يحصلون حتماً على وظيفة في القطاع العام. لكن المغرب كانت أول الدول في المنطقة التي ترفض هذه السياسة وتعتمد اقتصاداً موجهاً أكثر على السوق. عام ١٩٨٣، اعتمدت البلاد برنامج إعادة هيكلة جريء أدى إلى التخلي رسمياً عن الالتزام بتوفير وظيفة في القطاع العام وكان يهدف إلى تخفيض العجز في ميزانية الدولة من ٩٪ من إجمالي الناتج المحلي إلى ٢٪. لكن ترتب على إعادة الهيكلة هذه عواقب اجتماعية جديّة.

#### العوامل المسببة للبطالة

ويعتقد أغلب خريجي الجامعات أن تقليص أعداد الموظفين في القطاع العام السبب الأساسي وراء البطالة. كما أن هناك عوامل أخرى، مثل الأجور المنخفضة وانعدام الأمن الحقيقي أو الخيالي، لا تشجع الشباب على البحث عن وظيفة في القطاع الخاص. أما لجهة العرض، فإن التفاوت بين التعليم وحاجات السوق تجعل مهارات الوافدين إلى سوق العمل لا تتلاءم مع العديد من وظائف القطاع الخاص. هذه العوامل مجموعة قد جعلت من البطالة عائقاً جدياً أمام الشباب الوافدين إلى سوق العمل في المغرب. والواقع أن إنشاء الطلاب رابطة الخريجين العاطلين عن العمل وتوسعها خير دليل على حجم المشكلة. وتتعدّد طبيعة هيكلة البطالة بسبب فترات طويلة من عدم العمل التي يمر بها الشباب. اثنان من أصل ٣ شباب عاطلين عن العمل يبقون من دون وظيفة لمدة ١٢ شهراً على الأقل. واحتمال قضاء فترات بطالة أطول أكبر بالنسبة إلى حاملي شهادات أعلى والنساء وسكان المدن.

#### تدخلات سابقة: فهم الفشل

تركز الحكومة على البطالة منذ سنوات. في التسعينات من القرن الماضي شهدنا ظهور مجموعة كبيرة من البرامج والإجراءات التي تهدف إلى معالجة أوجه مختلفة من المشكلة. لكن، وبعد مرور أكثر من عقد عليها، أصبح الوضع أكثر سوءاً: لقد تضاعفت مستويات البطالة في المدن بين عامي ١٩٨٢ و ٢٠٠٠ (من ١١,٧ إلى ٢٢٪). وهذا يعكس جزئياً نمواً كبيراً في القوة العاملة ولكنه يعكس أيضاً الفعالية المحدودة للبرامج والمبادرات المطبقة.

وقد قُدمت ثلاثة شروح لفشل هذه البرامج في إحداث تغيير. أولاً، لم توضع إستراتيجية طويلة الأمد لجمع العدد الهائل من الإجراءات والمبادرات تحت إطار شامل أو التنسيق في ما بينها بفعالية. ثانياً، غياب آليات المتابعة والتقييم مما يعني أنه يتعذر تقدير الواقع الاقتصادي والاجتماعي للبرامج. أخيراً، كانت معظم هذه البرامج تهدف إلى توليد الدخل ولديها أهداف محددة سريعة التحقيق. لم يتم التركيز على طبيعة الوظائف التي يتم خلقها أو ظروف العمل أو التأثير الاجتماعي على العمال ومجتمعاتهم.

## نتائج من دون حصرية إيجابية

لم يعد التعليم المتقدم وزيادة عدد الشهادات يؤدي إلى نتائج تتناسب مع توقعات الشباب مما يعزز شعورهم بالاستبعاد. ومع الوقت تراجعت عائدات التعليم التي تتخذ شكل الأجور العالية. يواجه الشباب المصريون اقتصاداً لا ينفك يتوجه إلى السوق وهو غير مستعد لمكافحة الشهادات إن لم تترجم في زيادة في الإنتاجية. بحلول عام ٢٠٠٥، ارتفعت البطالة غير الرسمية لتصل إلى ٧٢٪ من نسبة الوظائف المعدة للوافدين الجدد. إن هذا التفاوت بين نظام التعليم وحاجات السوق إضافة إلى عدد الوافدين الجدد إلى سوق العمل الذي يرتفع بسرعة كبيرة يؤدي إلى إطالة فترات الانتقال من المدرسة إلى العمل.

## النفاذ إلى المعلومات عن سوق العمل

وهناك تحدّ آخر يؤدي إلى تفاقم الوضع ألا وهو غياب المعلومات أو صعوبة الحصول على المعلومات عن فرص العمل وتعزيز المهارات والتدريب. ويعاني من هذه المشكلة بشكل أكبر الأشخاص الآتون من خلفيات اقتصادية واجتماعية دنيا ولم يتمتعوا بالنفاذ إلى الشبكة الاجتماعية التي تنعم بها عائلات أكثر رفاهية. عدد ضئيل من الباحثين عن عمل قد استفادوا من البرامج المعدة لمعالجة هذه المسائل في مصر.

مقتطف من ورقة تحليلية:

*Ragui Assaad & Ghada Barsoum "Youth Exclusion in Egypt" Analysis Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government: 2007)*

التعليم العالي إلى تدهور نوعية التعليم. وبات النظام يعتمد كثيراً الآن على الحفظ عن ظهر قلب ولا يؤمن المهارات الضرورية في القطاع الخاص - وهي مشكلة متكررة في المؤسسات التعليمية في المنطقة.

مقتطف من ورقة تحليلية:

*Djavad Salehi-Isfahani & Daniel Egel "Youth Exclusion in Iran" Analysis Paper (Brookings Wolfensohn Center for Development/Dubai School of Government: 2007)*

## مصر

## زيادة في الكم وتراجع النوعية

بالنسبة إلى الكثيرين، تحقق وعد الحكومة المصرية الذي يعود إلى عقود مضت بتأمين التعليم للجميع. ويمكن أن نرى مثلاً على ذلك إذا ما قسمنا القوة العاملة بحسب مستوى تعليمها: في مستهل ثمانينات القرن الماضي، ٤٠٪ لم يكونوا قد أتموا حتى التعليم الابتدائي لكن بحلول ٢٠٠٥، كان ٧٠٪ يحملون شهادة ثانوية أو أعلى. إلا أن هذه الإنجازات في التحصيل العلمي لم تلاق بالوظائف ذات الجودة العالية التي يجب أن تترافق مع مثل هذه الزيادة. وكان الوعد الثاني للحكومة هو ضمان وظيفة في القطاع العام لحاملي الشهادات الثانوية أو الجامعية مما يعني أن التعليم كان وسيلة للحصول على مثل هذه الوظائف. وتراجعت المهارات الفعلية التي يبحث عنها أصحاب العمل ليحل مكانها الحفظ والخضوع إلى رغبات الآخرين. فكان النظام بصدد خلق بيروقراطيي المستقبل.

تدريب على المهارات الأساسية يجري في مكان العمل. يحق لتلاميذ القسم النظري فقط الالتحاق بالجامعة. بعد تخرجهم، يخضع تلاميذ النظري إلى امتحان دخول على مستوى الوطن وهي مرحلة أخرى من مراحل الانتقاء للدخول إلى الجامعة. تشير البيانات إلى أن عملية الانتقاء هذه تستبعد ثلث الشباب عن المناهج الأكاديمية المفضلة وأن عدد كبير من الشباب غير المقبولين في القسم النظري يتروكون المدرسة نهائياً.

## حصرية عملية الانتقاء الجامعي

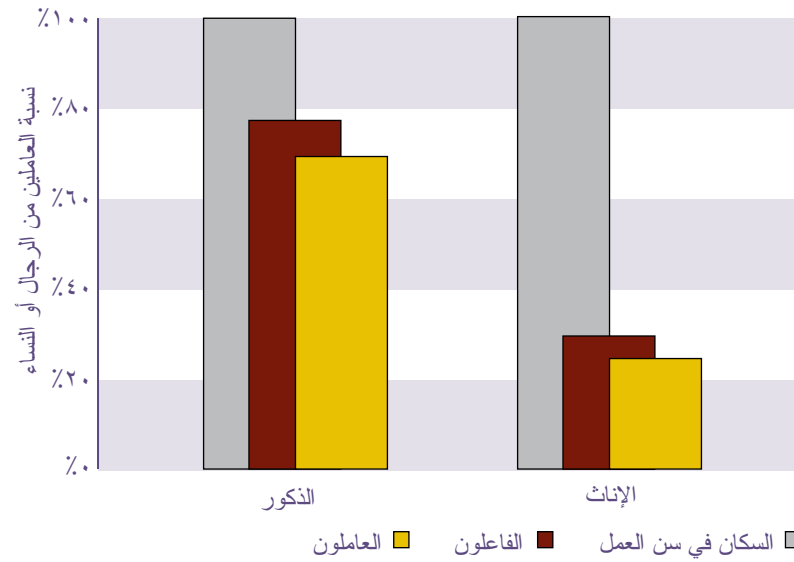
حتى مع قبولهم في القسم الأكاديمي، قلة من الإيرانيين يدخلون الجامعة. كل عام، يخضع ١,٥ مليون تلميذ من القسم الأكاديمي إلى امتحان دخول وطني هو بمثابة مسابقة لكن ٢٠٪ فقط منهم يحصلون على علامات تخولهم دخول جامعة خاصة أو عامة. واعتاد الشباب الإيرانيين على أن يكونوا من فئة الراسبين في المسابقة (روفوزهاي كنگور). تعتبر الأغلبية هذه من خريجي القسم النظري "فاشلة" وتواجه صعوبات في سوق العمل.

## الصعوبات في الانتقال من المدرسة إلى العمل

بعد إتمام تعليمهم، يواجه الشباب الإيرانيين الذين يحملون شهادة ثانوية أو شهادة أعلى نسب عالية جداً من البطالة. وتمثل نسبة البطالة بين خريجي المدارس الثانوية أكثر من ٢٠٪. وكان الشباب الأقل تعليماً أول المستفيدين من النمو الاقتصادي الأخير الذي عرفته البلاد بليهم حاملي الشهادات الثانوية أو شهادات أعلى. ويعرف الرجال ظروفًا أفضل من النساء. كان يتنى على التعليم العالي في الماضي لأنه يقضي على خطر البطالة تماماً لكنه الآن بات يحدث أثراً أقل رغبة. وقد تعقدت الأمور عندما أدى التوسع السريع في مؤسسات

تأتي الصعوبات التي تواجهها نساء الشرق الأوسط في سوق العمل جراء عوامل عدة. أدت زيادة الالتحاق بالتعليم إلى زيادة المشاركة النسائية في القوة العاملة وهو ما شكل ضغطاً كبيراً على سوق العمل. والمفارقة أن ذلك يأتي في وقت نشهد فيه غياب المرأة عن سوق العمل في المنطقة بسبب انكماش القطاع العام واقتصاديات السوق المتنامية. كما أن عوائد النفط إضافة إلى غياب التنوع الاقتصادي خارج قطاع النفط من بين العوامل الأخرى في المنطقة وهو ما يخل بالتوازن إذ يزيد من الوظائف في قطاعات غير تجارية سيطر عليها الرجال تقليدياً. ومن بين الأسباب الأخرى لضعف نسب مشاركة المرأة في سوق العمل نذكر الفكرة السائدة بأن إنتاجية المرأة تنخفض بعد الزواج وإنجاب الأطفال. كما أن التقاليد الثقافية والسياسات غير المتناسبة مع النوع الاجتماعي في مكان العمل في القطاع الخاص هي من بين العقبات الأخرى. ونتيجة كل ذلك أن على النساء الاكتفاء بالوظائف قليلة الالتزامات وفيها معدل عالٍ لدوران الموظفين<sup>9</sup>.

الشكل رقم ٥: استبعاد النوع الاجتماعي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠٠٥



المصدر: ILO, Global Employment Trends for Women, March 2007.

## الإطار رقم ٤ | مراحل الانتقال من التعليم إلى الوظيفة: حالات دراسية في أربع دول

### إيران

#### الإحصائيات السكانية والمكاسب التعليمية

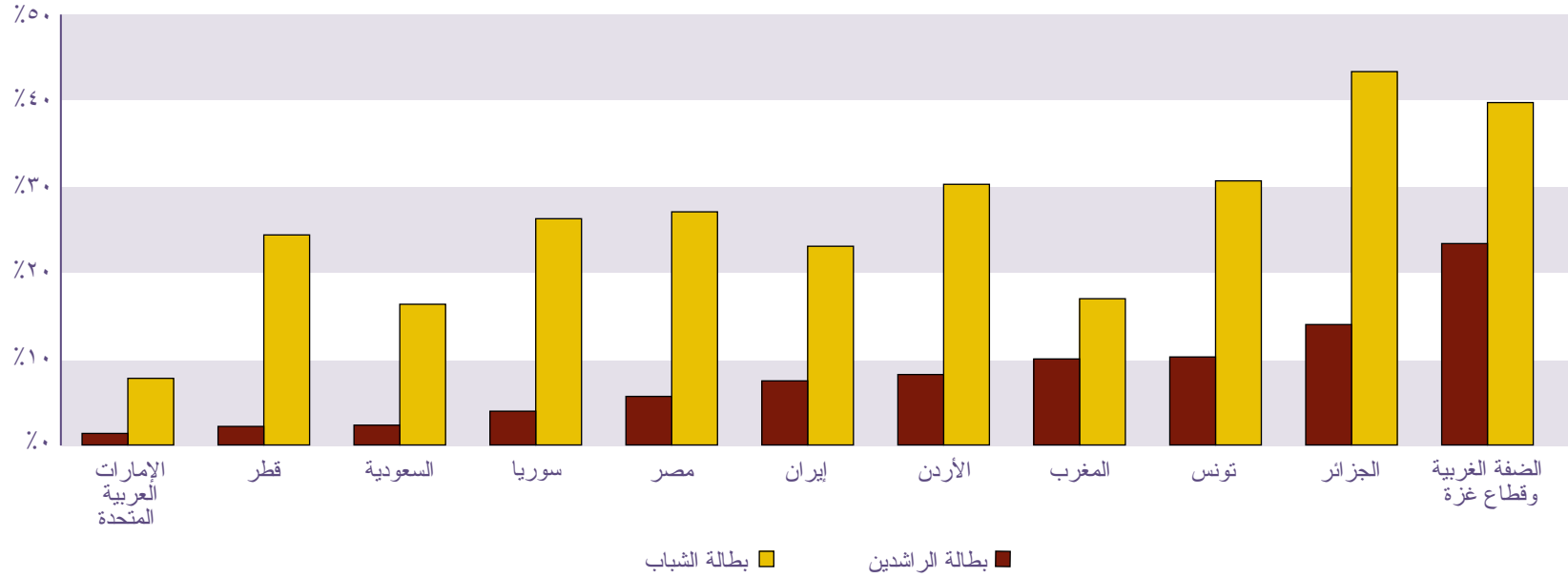
ارتفع عدد السكان في إيران بشكل كبير في ثمانينات القرن الماضي بعد عقدين من الانخفاض الحاد في مستوى الخصوبة وهو ما أعطى البلاد أصغر هامش في المنطقة للاستفادة من الشباب. لكن إيران تتمتع بأكثر إمكانات لتوليد أكبر الإيرادات

#### صعوبات عملية الانتقاء

في نهاية أول عام من الدراسة الثانوية، عندما يكون معظم التلاميذ الإيرانيين في سن الخامسة عشر، يتم تقييمهم ويوزعون على ثلاثة مسارات يبقون فيها حتى إتمام تعليمهم الثانوي. القسم النظري أو البرنامج الأكاديمي والقسم الفني الحرفي أي طريق التدريب الفني والمنهي وقسم كردانيش وهو

(انظر الشكل رقم ٢). وقد أدى الارتفاع الحاد في نسب الالتحاق بالمدارس في العقدين الماضيين إلى نمو كبير في نسب التعلم. لكن وعلى الرغم من المساعي لزيادة عدد الجامعات الخاصة والعامة بسرعة تبقى المؤسسات محدودة لا تستوعب موجة التلاميذ المتخرجين من المدارس. وقد أدى هذا الوضع إلى عملية انتقاء صارمة وحصرية للطلاب الذين يقبلون في الجامعة.

الشكل رقم ٤: بطالة الشباب مقارنة مع بطالة الراشدين في السنوات الأخيرة



المصدر: ILO/KILM

مستويات التعليم المتزايدة، نصف النساء اللواتي يحملن شهادات جامعية يدخلن سوق العمل مقارنة مع ثلث أو ربع اللواتي يحملن شهادات ما بعد ثانوية أو شهادات تعليم أساسي وتقني. أضف إلى ذلك، أن اللواتي ينجحن في الانتقال إلى العمل يبقين عالقات في وظائف برواتب منخفضة في القطاع الخاص الرسمي أو غير الرسمي ويواجهن فترات "انتظار" أطول ويحصلن على رواتب أقل من رواتب الرجال<sup>8</sup>.

القطاع الخاص مقيد بغياب مناخ يجذب الشركات. كما أن الوظائف في القطاع الخاص غالباً ما تفتقد إلى مخصصات حيث يتم استخدام العاملين الشباب لفترات زمنية وجيزة أو حتى من دون عقد عمل.

أما الشابات فهن اللواتي يعانين أكثر في بحثهن عن عمل وهن يعاقبن بسبب عمرهن وجنسهن. يظهر الشكل رقم ٥ أن ٣٠٪ فقط من النساء في سن العمل يشاركن في سوق العمل ونسبة أقل بكثير منهن قد وظيفن. على الرغم من



# شباب ينشأ في ظل الصعاب

البطالة الحالية في المنطقة إلى حوالي ٢٥٪ (الشكل رقم ٤). وبشكل الباحثون عن أول وظيفة لهم، غالباً ما يتراوح عمرهم بين ١٥ و ٢٤ سنة، ٥٠٪ من العاطلين عن العمل وهي أعلى نسبة إقليمية مسجلة في العالم.

ويواجه الشباب الذين يحملون شهادات ثانوية وما بعد ثانوية تحديات خاصة بهم. وتعتبر فترات بطالة الشباب من بين حاملي شهادات جامعية أو تدريب مهني طويلة نسبياً. في المغرب تصل إلى ثلاث سنوات. في مصر إلى سنتين ونصف. في الماضي، كان حاملو الشهادات الثانوية مخولين للحصول على وظيفة في القطاع العام مما يضمن لهم أمناً وحماية اجتماعية على مدى الحياة. اليوم، أصبحت الشهادات الثانوية، في أفضل الحالات، تضمن وظيفة غير رسمية مقابل أجر وهو ما يعكس تدهوراً جذرياً في شهادات التعليم وبالتالي قد أدى إلى سخط عام بين المتعلمين.

"... باتت شهادة التعليم الثانوي، في أفضل الأحوال، تضمن عملاً في القطاع غير الرسمي وهو خير دليل على التراجع الجذري للتعليم مما ولد سخطاً بين الفئات المتعلمة."

و كما تظهر بحوثنا في إيران ومصر وسوريا والمغرب، هناك العديد من العوامل وراء هذه المستويات العالية من البطالة بين الشباب خاصة بين الذين يحملون شهادات ثانوية وما بعد ثانوية. لجهة العرض، تؤدي المهارات غير الملائمة مع متطلبات السوق إلى صعوبات بالنسبة إلى الوافدين الجدد الباحثين عن وظيفتهم الأولى. كما أن التوقعات غير الواقعية تدفع الشباب الحاملين شهادات تعليم عالٍ إلى السعي، بأعداد كبيرة، إلى الحصول على وظائف في القطاع العام أملين بأن ينعموا بالأمن المرتبط بها ومخصصات أخرى غير الراتب. لجهة الطلب، لم تستطع أسواق العمل استيعاب العدد الكبير من العاملين الشباب بسبب الصرامة في الهياكل الإدارية والشوائب فيها. والواقع أن نمو

اليوم وعلى الرغم من نمو اقتصادي أقوى، يعجز الشباب عن المشاركة بشكل كامل في نشاطات يعتبرونها جزءاً لا يتجزأ من الحياة المرضية بنظرهم. ويعاني الشباب من استبعاد بأشكال مختلفة: ضعف نفاذهم إلى نظم التعليم ذات الجودة العالية وفترات طويلة من البطالة وعمل غير منتج وذات جودة متدنية وضرورة تأجيل خطط الاستقلال عن الأهل بسبب ارتفاع كلفة تكوين عائلة.

## الانتقال من التعليم إلى العمل

مناطق قليلة في العالم تستثمر في تعليم شبابها كما يفعل الشرق الأوسط. يصل معدل الإنفاق على تلميد في التعليم الابتدائي إلى حوالي ١٥٠٠ دولار في الشرق الأوسط مقارنة مع ١٢٤٥ دولاراً في شرق آسيا. في حين يصل معدل الإنفاق على تلميد في التعليم الثانوي إلى حوالي ١٩٤٠ دولاراً مقارنة مع ١٥٨٠ في شرق آسيا<sup>٦</sup>. لكن، كما تظهر دراسة حالة الدول الأربع (الإطار رقم ٤)، يبقى مستوى التعليم متدنٍ رغم الاستثمار فيه. قد فشل التعليم المبكر إلى حد بعيد في تزويد الشباب دون سن الخامسة عشرة بمهارات حيوية خلال سنوات تدرسيهم. علاوة على ذلك، يفشل التعليم الثانوي والعالي في تزويد الشباب بالمهارات والمعرفة التي يحتاجون إليها للنجاح في سوق العمل<sup>7</sup>.

إن شوائب سوق العمل الإقليمي تؤثر بشكل متفاوت على الشباب. فاحتمال البطالة بالنسبة إلى الشباب يفوق احتمال بطالة الراشدين بـ ٣,٥ مرة. تصل مستويات

يقول معاذ "إن حالفك الحظ، تتجيب بنات لأن الفتيات يصبحن جزءاً من عائلة الرجل ويصبحن مسؤوليته. لكن، إن أنجبت بنين، يستحسن أن ترسل البعض منهم أو ترسلهم جميعاً إلى الخارج." لقد هاجر معاذ بمفرده ليعمل في الخارج كما هو سائد في بلاده وقد توجه إلى الولايات المتحدة. "تهاجر وتندبر أمرك كي تظمن أنت وهي [عائلة الزوجة] إلى أنك ضمننت مستقبلك". والمجتمع اليمني يحترم ويكرم تضحية المهاجرين.

"أحياناً أتساءل كيف أصبحت حياتنا معقدة أكثر بكثير من حياة أهلنا وأجدادنا. جيلنا أكثر فردانية وطلباته متزايدة. لكن بالإجمال نحن محظوظون. أنا لدي مجتمع هنا وأصدقاء [في الولايات المتحدة] وعائلتنا تعيش برفاهية في ديارنا. لسنا مثل دول أخرى كفلسطين ولبنان حيث نتعرض للخطر إذا ما عدنا ونضطر إلى ترك البلاد للأبد. فاليمن بلادنا وفيها عائلاتنا وزوجاتنا وبناتنا".

### السبيل إلى تفعيل دور الشباب: امتلاك منزل

جالس في شقته في مدينة ٦ أكتوبر، يشير عبد الحميد بابنسامة عريضة إلى الإعلان خارج نافذته ومكتوب عليه "امتلك بيتك... الآن!" يقول "هذا صحيح! هذا الحل يعطي نتيجة!" عبد الحميد متزوج وله ابنتين وهو موظف قروض في القاهرة. كان هو وزوجته يعيشان مع العائلة منذ زواجهما وكانا يبحثان عن سكن في متناول قدراتهم منذ ثلاث سنوات. يكسب أقل من ١٨ ألف جنيه (٣١٦٠ دولاراً) سنوياً ومع مرور كل سنة كان يفقد عبد الحميد الأمل في العثور على سكن في متناوله.

وقد تبدل الوضع عندما مر أمام مجموعة مبان في مدينة ٦ أكتوبر قيد الإعمار في إطار صندوق الدعم الحكومي. كانت الوحدات السكنية معروضة بأسعار مخفضة وتباع من خلال نظام التمويل العقاري الجديد. كان هذا هو الحل الذي يبحث عنه. يساعد صندوق الدعم الملايين الذين يتقاضون دون ١٢ ألف جنيه والعائلات التي تتقاضى دون ١٨ ألف جنيه سنوياً من خلال منحهم خصماً يساوي ١٥٪ من سعر الوحدة السكنية على شكل منحة مادية (تصل إلى ١٠ آلاف جنيه). وقد خفض ذلك من كلفة المنزل الإجمالية بالنسبة إلى عبد الحميد مما قد سمح له بتمويل شراء المنزل عبر قرض في متناوله.

"لا أصدق كيف حدث ذلك بسرعة. كانت العملية بسيطة. والآن كلما أدفع سند من سندات المنزل أشعر بفخر لأنني استثمرت في شيء ترتفع قيمته وسوف يبقى في عائلتي في حين أنني أسكن في المنزل وأستمتع به".

لقد بدأ العمل بالتمويل من خلال القروض وبرنامج الدعم الحكومي بعد إقرار قانون في هذا الصدد عام ٢٠٠١ وكان البداية بطيئة. مع نهاية عام ٢٠٠٥، بدأ البرنامج أخيراً بوضع البنية التحتية الضرورية لسوق عملية للتمويل من خلال القروض. منذ ذلك الوقت، تم إنشاء أول مكتب قرض في البلاد مما سهل معاملات تسجيل الممتلكات وخفض من تكلفتها. حتى تاريخه، قدم صندوق الدعم قروضاً بقيمة بليون دولار. لكن يقول السيد أسامة صالح رئيس هيئة التمويل العقاري "ما زلنا في أول الطريق فالقروض المرتكزة على الرهن في مصر لا تزال أقل من ٠,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي وبالتالي ما زال علينا إنجاز الكثير قبل أن يبدأ ظهور أثرها على اقتصاد بلدنا".

### السبيل إلى تفعيل دور الشباب: المشاركة المدنية

علا شابة من القاهرة تبلغ من العمر ٢٨ عاماً تحمل شهادة في إدارة الأعمال من جامعة عين شمس. كانت علا منمكة في عملها أثناء إتمامها دراساتها الجامعية كما كانت تقوم بعدد من النشاطات غير الدراسية.

ثم وقعت حادثة غيرت مسارها المهني وحياتها الدراسية. أثناء تدرجها في إطار فريق تدقيق التطابق مع المعايير، راقبت علا ظروف العمل في مصانع الشركات العالمية في مصر. "شعرت باضطراب كبير عندما رأيت ظروف العمل والإهانة البدنية والإساءة النفسية التي يتعرض إليها العمال. لكن الصدمة كانت أكبر عندما لاحظت مدى الفساد والخداع الذي تلجأ إليه الإدارة العليا والسلطات رفيعة المستوى لإخفاء هذه الحالة. عندها قررت أن أتابع دراستي في التنمية والقانون الدولي وأن أستمّر في دعم أعمال التطوع".

"تعلمت من أشخاص يعملون على مشاريع مع القاعدة العمالية وعلمت أننا نفقد إلى عنصر التمكين." بدعم من عائلتها، أصبحت علا الآن متطوعة بدوام كامل تدير منظمة غير حكومية خاصة بها كما أنها مستشارة خاصة. ساهمت علا في إنشاء منظمة تحمل اسم "نماء" تساعد الشباب المصريين على إيجاد حلول عملية لرفع تحديات التنمية في مجتمعاتهم. "إنني محظوظة لأنني تمكنت من تطبيق دراساتي في الأعمال على عالم التنمية الذي غالباً ما يكون مليء بأفكار كبيرة والقليل من الإجراءات العملية. لكنني أسعد أكثر كوني وجدت معنى لحياتي وأعمل لأجل مجتمعي وملايين الشباب مثلي الذين يودون إحداث تغيير لكنهم عاجزون عن ذلك". ■

## الإطار رقم ٣ | السبل إلى إدماج الشباب

### السبيل إلى تفعيل دور الشباب: التعليم

وضاح مغربي ولد في الرباط ويبلغ من العمر ٢٩ عاماً. درس هندسة اتصالات في المعهد الوطني للتكنولوجيا. وبغية تعزيز الروابط بين التعليم والوظيفة، عقدت الجامعة التي درس فيها شراكة بين القطاع العام والخاص لتتيح للطلاب العمل في شركات خاصة للحصول على خبرة. ويفضل مشاركته في هذا المشروع، قد حصل وضاح على وظيفة بدوام كامل عند تخرجه. ويقول "كان الوضع مثالياً بالنسبة لي. لقد وجدت عملاً فور تخرجي ولم يكن أي عمل بل وظيفة مع شركة عالمية تدفع أجوراً أعلى من الشركات المغربية الأخرى".

وباعتباره معيل العائلة، كبر طموح وضاح بعد قضاء ثلاث سنوات ونصف في الوظيفة نفسها. ولكي يتقدم في وظيفته، قرر الحصول على شهادة في الأعمال لكن البرامج المقدمة في المغرب لم تبتد منافسة عالمياً. وكانت فكرة إكمال دراسته في الخارج بعيدة المنال بسبب كلفتها لكنه تمكن من الحصول على منحة. ونال وضاح شهادة الماجستير من الولايات المتحدة. وكانت تلك تجربة بدلت حياته.

بالنسبة إلى وضاح كانت الدراسة في الولايات المتحدة تجربة تعليمية مختلفة للغاية وقال "كنت أحصل على تعليم فتح لي أبواب ومنحني المهارات الضرورية لكي أنجح في العالم. وبضيف وضاح أنه من خلال البرنامج الأمريكي اكتسب ثلاث مهارات لم تكن جزءاً من النظام التعليمي المغربي هي التواصل والقيادة والمشاركة في المجتمع.

"قد يكون المغربي أفضل مهندس في العالم لكن العالم لن يعي ذلك أبداً لأنه لم يحصل على التدريب المناسب لكي يتواصل بشأن خبرته ولكي يستخدمها لتحسين مجتمعه. كما أنه لا يستخدمها لكي

يبحث عن فرص أفضل له". اليوم، عاد وضاح إلى الرباط ليعمل في الشركة نفسها وهو على طريق تحقيق حلمه في أن يصبح مدير المشروع في البلاد.

### السبيل إلى تفعيل دور الشباب: التوظيف

يعرف محمد عن نفسه على أنه أستاذ مدرسة لكنه غالباً ما يتحدث عن الساعات الطويلة التي أمضاها في معمل الألبسة. الآن محمد في إجازة من دون راتب. وهو وضع سائد بين الأساتذة وغيرهم من الموظفين الحكوميين في مصر الذين يتقاضون أجوراً بخسة.

قبل أن يبدأ بالتدريس في التعليم الابتدائي، تخصص محمد في التاريخ في معهد للأساتذة ثم حصل على تدريب لمدة سنة في شبرا في مدرسة في ضواحي القاهرة. وهو يتقاضى أجراً يحسب على أساس ساعات التعليم وهو يتقاضى ٤٥ مليون (٨ سننات) للدرس الواحد. عادةً، يعطى خمسة دروس يومياً ويكسب ٢,٥ جنيه (٤٤ سننات) يومياً أو ٧٥ جنيه شهرياً (١٣ دولاراً).

كان محمد يتدبر أمره من خلال العيش في أسرة متعددة الدخل وإعطاء دروس خصوصية. ثم قال له أصدقاء أن شركة غلاس للألبسة الجاهزة بصدد التوظيف. في الوقت الحاضر، يعمل في قسم التخطيط في الشركة ويتبع المنتجات عبر كل مراحلها من مراقبة الجودة إلى التغليف والشحن. تقع هذه الشركة في شبرا الخيمة في المنطقة الصناعية في القاهرة وتصنع سراويل لعلامات تجارية مثل رالف لورين وطومي هيلفيغز معدة للتصدير.

قد تصل الطلبات إلى ١٥ ألف سروال في الشهر. يقول محمد "أحياناً لدينا فقط ١٠ آلاف سروال ولم يبق سوى أربعة أيام لتسليم الطلبية. وهذه الفترات التي تمر علينا في دورة الإنتاج صعبة لكنها تتيح الفرصة أمامنا للعمل لساعات إضافية". ويصل الراتب الشهري الأساسي في قسم التخطيط إلى ٤٠٠ جنيه (٧٠ دولاراً) لكن مع الساعات الإضافية والعمل بعض الأوقات يوم الجمعة قد يكسب محمد بين ٤٨٠ و ٥٢٠ جنيه صافٍ (٨٤-٩١ دولاراً) في الشهر. في فترات الضغط، يعمل محمد يومين على التوالي ولا يستريح سوى ١٥ دقيقة كل ثلاث أو أربع ساعات لأخذ الشاي أو قيلولته.

أراد محمد أن يحتفظ بوظيفة التعليم لأنها تعني الأمن بالنسبة إليه وقد تمكن من الاحتفاظ بها بفضل خيار الإجازة من دون راتب وهي إجازة لسنة يمكن تمديدها لسنة أخرى. "أردت الاحتفاظ بوظيفة التعليم لأن المستقبل مضمون في القطاع الحكومي وبعدها يمكنني أن أتقاعد وأتقاضى معاشاً. فالقطاع الخاص لا يدفع معاشات تقاعد".

مقطع من: *The Five Hundred Pound Hustle: Survival Strategies in Imbaba (Brookings: 2007)*  
المصدر: *Matthew Hall*

### السبيل إلى تفعيل دور الشباب: الزواج والهجرة

في اليمن، يعتبر معاذ البالغ من العمر ٢٩ عاماً وأخوته في سن الزواج. يقول معاذ "في اليمن، يعتبر الزواج أكبر مشروع في حياتك. وتحظى بمساعدة العائلة والأقارب. ويقترب البعض بأبناء العم والأقارب لأن ذلك يخفف من الضغوط المالية. والآن باتت الهجرة والاستقرار في الخارج طريقة لتحسن وضعك بصفتك المسؤول عن كسب العيش وهي مسؤولية تتراشق مع الانتقال إلى الرشد".

كما أن تقدم الاتصالات ووسائل الإعلام تسهل تواصل الشباب بين بعضهم وإطلاعهم على المعايير الدولية مما يرفع مستوى توقعاتهم تجاه الاستهلاك ومستويات العيش ويولد حساً جديداً بالاستبعاد.

يجد الشباب أنفسهم أيضاً في قلب تغييرات سياسية تؤثر في دول المنطقة. وهم يلعبون دور العنصر المغير في بعض الدول التي تتوجه نحو أنماط سياسية أكثر انفتاحاً. ومن خلال انتشار المجتمع المدني وظهور حركات اجتماعية وبيئية محلية، يتوقع من الشباب والشابات أن يكون لهم أثر أكبر في رسم معالم مجتمعاتهم. ويشكل هذا تحدياً وفرصة لنشر صوت الشباب كي يكون لجهودهم أثر إيجابي على مجتمعاتهم. اقتصرت مشاركة الكثير من المجموعات الشبابية على المشاركة في مجموعات وهيئات دينية.

يجب الاستجابة إلى التوقعات المتزايدة الظاهرة في هذه النزعات. علاوة على ذلك، سوف تأتي المجموعة الكبيرة من الشباب دون سن الخامس عشرة قريباً بتوقعات وتطلعات جديدة. بغية الاستجابة إلى تلك التوقعات، نحتاج إلى معرفة أوسع عن وقع التغييرات الاجتماعية والاقتصادية على حياة الشباب وأثرها على العلاقات بين الأجيال. علينا تخطي التحليل التشخيصي ومعرفة المزيد عن فعالية سياسات وبرامج الشباب. على غرار معظم السكان في الشرق الأوسط، يتعين على الشباب لعب دور مركزي بصفتهم حجر الأساس للسياسات والإجراءات.

في فترة الانتظار،

يفتقد الشباب إلى المعلومات

عن وجهتهم وإلى تصور واضح

لما يحمل لهم المستقبل.

عندما يترافق الانتظار مع الشك،

يقوم الشباب بإضاعة الوقت

بدلاً من الاستفادة إلى أقصى حدّ

من فترات الانتقال.

## ارتفاع توقعات الشباب: تفادي الهاوية

بطبيعة الحال، إن الانتقال إلى مرحلة الرشد يتبدل بين الرجال والنساء وبين المناطق الريفية والمدن. فالخصائص الاقتصادية والسياسية والثقافية المحلية توجد ظروفًا فريدة يصل الشباب في ظلها إلى مرحلة الرشد. لكن، بشكل عام، بالنظر إلى التجارب عبر الدول، نرى أن الانتقال إلى الرشد يستغرق وقتًا أطول وأن الشباب يأخذون قرارات حاسمة في حياتهم بشأن التعليم والوظيفة والزواج في مناخ لا ينفك يزداد تعقيداً ويتغير بسرعة كبيرة.

إن فرص التعليم المتزايدة ترفع من سقف توقعات الشباب. في العقود الثلاثة الماضية، زاد الالتحاق بالمدارس الثانوية ثلاثة أضعاف. وقد أدى تحسين التعليم الابتدائي والثانوي إلى المزيد من التوقعات للالتحاق بالتعليم العالي إلا أن ٢٥٪ فقط من شباب المنطقة يحققون هذه التطلعات (انظر الحالة الدراسية الخاصة بإيران - الإطار رقم ٤ - للحصول على بيانات تقسيم التعليم). كما أن تحسين مستويات التعليم لم يوفر المزيد من الفرص الاقتصادية.

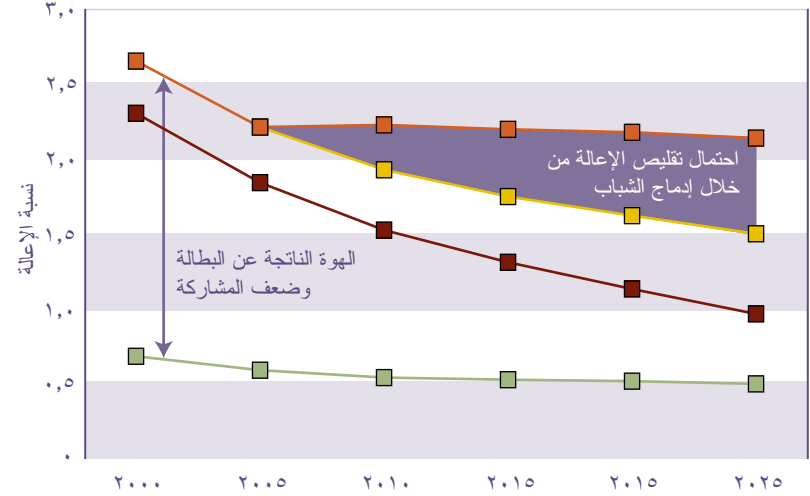
الواقع أن التحسينات في التعليم قد ظهرت في فترة إصلاح اقتصادي بطيء مما أسهم في مستويات بطالة مرتفعة. قد استفادت الأجيال السابقة من عقد اجتماعي بقيادة الدولة مما أمن وظائف في القطاع العام ووفر الحماية للعمال. لكن الجيل الحالي يواجه تحدياً مضاعفاً: لم تعد مؤسسات الدولة قادرة على الاستجابة إلى توقعاته من الوظيفة ومن الحماية الاجتماعية في حين تبقى وظائف القطاع الخاص حقيقة صعبة المنال.

يسمح تتبع العوائد الديمغرافية بفهم تطلعات وتوقعات الشباب والتعامل معها. عام ١٩٠٨، كتب مصطفى كامل، مؤسس الحزب الوطني في مصر، أن "الشبيبة" هي فترة تبدأ في سن ١٤ عاماً وتستمر إلى سن بين الثلاثين والأربعين عاماً. خلال هذه الفترة، ينهي الشباب تعليمهم أو تدريبهم ويبدأوا بكسب عيشتهم وحدهم. ويضيف أن الفتى يتحول إلى رجل بعد الزواج<sup>5</sup>.

بعد مرور قرن، تبقى النقاط المحورية للانتقال إلى مرحلة الرشد والاستقلال في مجتمعات الشرق الأوسط هي نفسها: التعليم والوظيفة وتكوين عائلة. إلا أنه بالنسبة إلى الكثير من الشباب، لم يعد الانتقال إلى مرحلة الرشد ميسر وسهل التوقع كما في المجتمعات التقليدية. قلة تنتقل مباشرة من المراهقة إلى الرشد بفضل التوظيف والزواج المبكر. أضف إلى ذلك أنه من خلال تعامل الشابات مع المراحل الانتقالية المحورية في حياتهن مثل التعليم والوظيفة والزواج، يقمن بإعادة تحديد معالم التقاليد الخاصة بالنوع الاجتماعي.

في القرن الحادي والعشرين، يقضي الشاب العادي في الشرق الأوسط حوالي ٨ سنوات كمعدل في التعلم تلي ذلك فترة من البطالة أو "الانتظار" قد تدوم عدة سنوات. في هذه الفترات، تصبح السبل إلى حياة مستقلة صعبة التنبؤ وبعيدة المنال (الإطار رقم ٣).

الشكل رقم ٣: وقع استبعاد الشباب



■ نسبة الإعاقة (السكان المعالين / السكان في سن العمل)

■ نسبة الإعاقة الفعلية، الوضع الحالي (السكان العاطلين عن العمل/السكان العاملين)

■ نسبة الإعاقة الفعلية، الشرق الأوسط من منظور الوضع في شرق آسيا (مشاركة متزايدة للقوة العاملة / بطالة متراجعة)

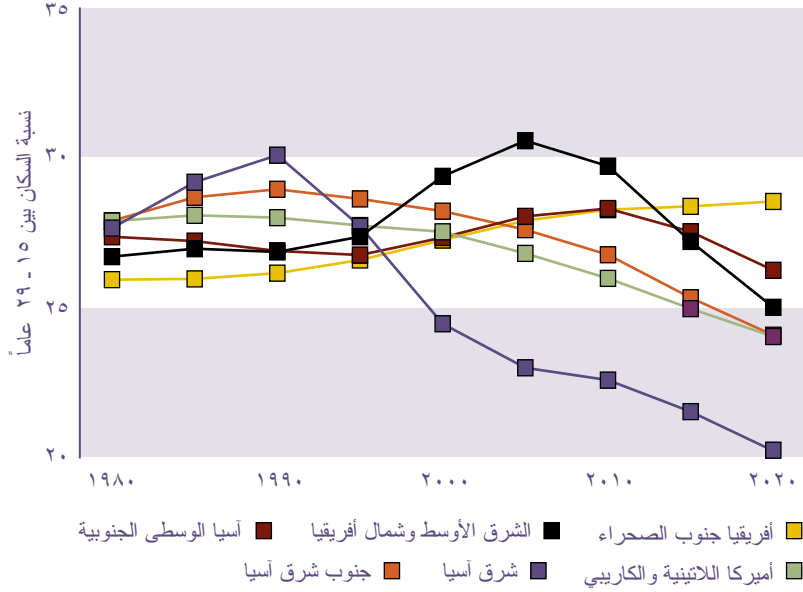
■ نسبة الإعاقة الفعلية، في إطار سياسة قوية خاصة بالشباب (مشاركة متزايدة للشباب فقط / بطالة متراجعة بين الشباب فقط)

المصدر: UN Population Prospects, 2006 revision, World Development Indicators 2007, and authors' calculations

إذا ما تمكنت المنطقة، قبل عام ٢٠٢٥، من التوصل إلى مزايا سوق العمل التي كانت سائدة عام ٢٠٠٠ في شرق آسيا، يمكنها أن تخفض نسبة الإعاقة الفعلية إلى ٠,٩٦. خلافاً لذلك، إذا استمرت نتائج سوق العمل الحالية، لن تتخفض نسبة الإعاقة الفعلية في المنطقة دون ٢ بحلول عام ٢٠٢٥. وهكذا سوف يتم هدر العوائد الديمغرافية في المنطقة.

كل هذه المسائل تشدد على أهمية سياسات قوية لإدماج الشباب. إن كانت نسب مشاركة الشباب سوف ترتفع من ٣٠٪ إلى ٦٧٪ في السنوات العشرين القادمة (على غرار نسب مشاركة القوة العاملة الشابة في شرق آسيا عام ٢٠٠٥) وإن كانت بطالة الشباب سوف تتخفض إلى نصف النسب الحالية، سوف تتخفض نسبة الإعاقة الفعلية في المنطقة إلى دون ١,٥ بحلول عام ٢٠٢٥. سوف يحدث ذلك حتى في غياب أي تغيير في نتائج سوق عمل الراشدين. يمكن للشرق الأوسط تعزيز العوائد الديمغرافية من خلال سياسات تسعى إلى زيادة عدد الشباب المنتجين اقتصادياً.

الشكل رقم ٢: حصة الشباب من السكان بحسب المناطق



المصدر: UN Population Prospects, 2006 revision, medium variant

في نهاية المطاف،  
سوف تؤثر طريقة تعاطي  
الشباب مع أهم  
سنين حياتهم على  
مستقبل الشرق الأوسط

حلول عام ٢٠٤٥. إلى ذلك الحين، يمكن المنطقة أن تستفيد من هذه الظروف وتزيد دخل الفرد وتحسن الرفاه الاجتماعي (الإطار رقم ٢)

إلا أنه، كما يظهر الوضع في الشرق الأوسط، فإن زيادة في السكان في سن العمل لا يترجم دائماً إلى عوائد. وكما هو مبين في الشكل رقم ٣، لا يستفيد الشرق الأوسط تماماً من نسبة الإعالة المتراجعة المسجلة لديه. ويتم احتساب

نسبة الإعالة "الفعلية" في دولة ما من خلال مقارنة عدد السكان غير العاملين مع السكان العاملين. عادةً، عندما تكون نسب الإعالة في دولة ما منخفضة فهي تتمتع بإمكانيات أكبر لتحقيق نمو أعلى وادخار أكثر. لكن، عام ٢٠٠٥، وبسبب المشاركة المنخفضة ونسب البطالة المرتفعة، وصلت نسبة الإعالة الفعلية في الشرق الأوسط إلى ٢,١٩ مقارنة مع نسبة إعالة تساوي ٠,٥٩.

## الإطار رقم ٢ | المنحنى السكاني

منذ سبعينات القرن الماضي، قد أحدثت زيادة أعداد الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تغييراً سكانياً سريعاً. مع اعتماد السياسات المناسبة لتفعيل دور الشباب، يمكن تعزيز القدرة للتوصل إلى نتائج اقتصادية واجتماعية إيجابية بحلول عام ٢٠٤٥.

أن تزيد من الادخار والاستثمار بشكل مطلق. وتُعزز هذه العلاقة مع استمرار معدل الإعالة في الانخفاض ومع اكتساب المجتمعات نفوذاً أكبر.

عندما ينخفض معدل الإعالة (المعالون هم الأشخاص دون سن ١٤ عاماً وبعد سن ٦٥ عاماً)، يمكن للمجتمعات أن تحقق نتائج اقتصادية واجتماعية أفضل. فخفض عدد المعالين يخفف من العبء على الموارد ويمكن لشريحة أكبر من السكان العاملين



المصدر: Joshua Hermias and Navtej Dhillon.



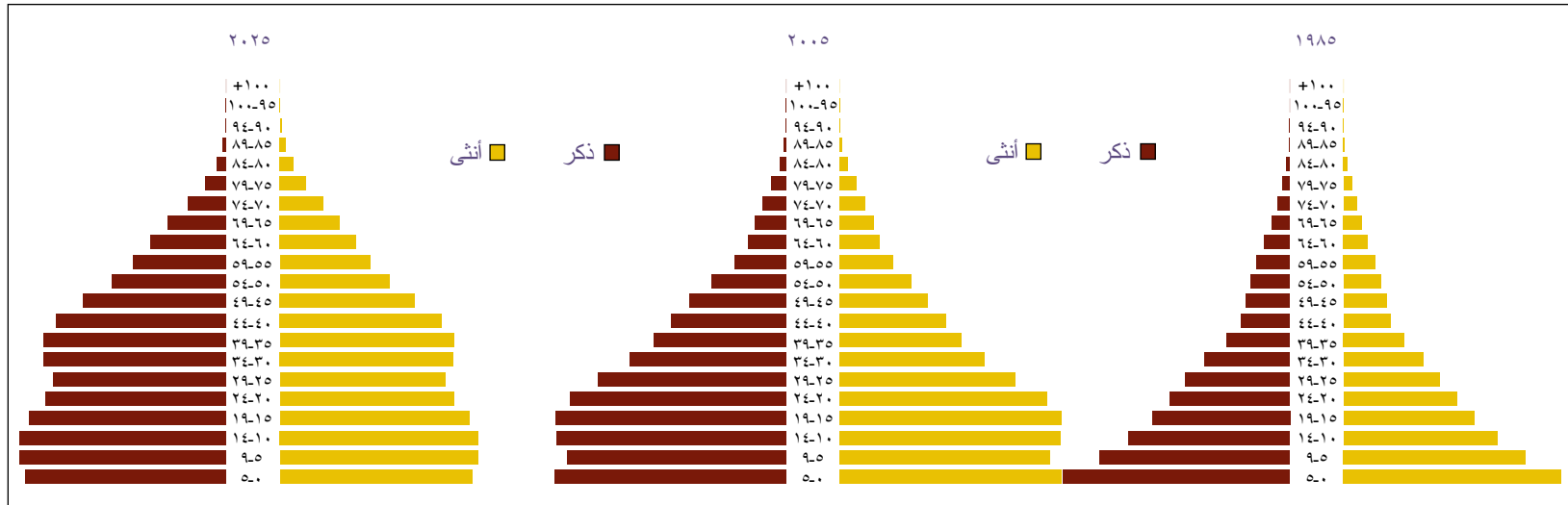
## الهبة السكانية: فرصة غير مسبوقة

هرم السكان (الشكل رقم ١). عام ١٩٨٥، كانت حصة كبيرة من السكان في المنطقة تتراوح أعمارهم بين صفر و ١٠ سنوات وهو ما كان يظهر جلياً في هرم السكان ذي القاعدة الواسعة. بحلول عام ٢٠٠٥، كان شباب دول الشرق الأوسط يشكلون نسبة كبيرة وهي وصلت إلى ذروتها أو سوف تصل إليها في غضون السنوات الخمس أو العشرة القادمة في معظم دول المنطقة.

يتعين على اقتصاديات الشرق الأوسط أن تحذو حذو الكثير من الاقتصاديات الآسيوية التي استفادت من النمو السريع لليد العاملة فيها وانتهزت الفرص من ارتفاع عدد الشباب. هذا التوقيت دقيق، لأن هذه النافذة السكانية، أي وجود فئة كبيرة من السكان في سن العمل ونسبة منخفضة من التبعية، يتوقع أن تغلق مع

قد يعزى ارتفاع عدد الشباب غير المسبوق في الشرق الأوسط إلى تراجع نسبة الوفاة وزيادة في نسب الخصوبة بين عامي ١٩٧٠ و ٢٠٠٠ كما هو واضح في

الشكل رقم ١: هرم سكان الشرق الأوسط - ١٩٨٥، ٢٠٠٥، ٢٠٢٥



المصدر: UN Population Prospects, 2006 revision, medium variant.

لكن في الحقيقة، أغلبية الشباب منهمكين في نضال مختلف ألا وهو بناء مستقبلهم. وتركز مبادرة شباب الشرق الأوسط حصراً على كيفية زيادة الفرص الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة إلى شباب المنطقة وتحقيق تنمية لأجل التنمية وذلك لبعث الأمل وإحداث تغيير إيجابي. ونعتقد أن رفع تحدي إدماج الشباب في الشرق الأوسط يتطلب التغلب على أثر ركود النمو الذي برز في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي والاعتماد على الفترة الأخيرة التي اتسمت بنسب نمو اقتصادي عالية في المنطقة. كما أننا ننظر في كيفية مساهمة الطفرة النفطية الحالية في إيجاد مستقبل للشباب يسوده الأمل.

تظهر دراساتنا كيف أن عملية الانتقال من فترة التعليم إلى الوظيفة ومن العمل إلى تكوين أسرة متعثرة إلى حد بعيد<sup>3</sup>. تبدو الروابط بين التعليم والطلب في سوق العمل ضعيفة مما تسبب بارتفاع نسبة البطالة. تصل نسبة البطالة العالمية بين الشباب إلى ١٤ بالمائة في حين تصل في الشرق الأوسط إلى ٢٥ بالمائة وهي أعلى من أية منطقة أخرى<sup>4</sup>. ويتلاشى العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطنين الذي كان يضمن في السابق الوظائف والحماية الاجتماعية وأصبح الشباب أكثر عرضة للصدمات الاقتصادية وتبدل الأحوال.

علاوة على ذلك، ظهرت دلائل تشير إلى أن الاستبعاد الاقتصادي يدفع الكثير من الشباب إلى تأجيل التفكير في الزواج وتكوين عائلة. نتيجة لذلك، يجد الكثيرون أنفسهم عالقين في فترة "انتظار". وقد أصبحت سبل التوصل إلى

استقلالية من خلال جمع الخصائص الحيوية (البشرية والمالية والبدنية ورأس المال الاجتماعي) بعيدة المنال.

يمر الشرق الأوسط بفترة انتعاش اقتصادي وبالتالي عليه أن يعالج ثلاثة تحديات أساسية:

■ تحديث وتوسيع وبناء المعرفة حول مختلف الإمكانيات للشباب في المنطقة بهدف إعلام واضعي السياسات بشأنها.

■ التركيز على نوعية الوظائف ومستويات التوظيف

■ وضع سياسات وبرامج تتخطى مجرد خلق فرص عمل وتساعد الشباب على جمع الخصائص الحيوية أثناء السنوات الانتقالية

أخيراً، يتعين على هذه التدخلات أن تساعد في خلق عقد اجتماعي جديد يشمل قطاعاً خاصاً متفاعلاً ومجتمعاً مدنياً ناشطاً. ويجب على العقد أن يركز على نموذج جديد للتنمية حيث تشمل المنافع الاقتصادية والاجتماعية أكثر الفئات استبعاداً وتهميشاً.

## مقدمة

# تعريف تحدي إدماج الشباب

لقد حان الوقت لإطلاق قدرات التنمية المتوفرة في الشباب. وكما يظهر القسم التالي بعنوان "العوائد الديمغرافية"، فإن المنطقة تواجه تحدياً شديداً لم يسبق له مثيل. هناك أكثر من ١٠٠ مليون شاب بين سن ١٥ و ٢٩ عاماً يمثلون ٣٠٪ من إجمالي عدد السكان في المنطقة. وعمدنا إلى عرض تطلعات وأهداف الشباب المتعددة في القسم بعنوان "ارتفاع سقف التوقعات" في خمس حالات من المنطقة (الإطار رقم ٣). يريد الشباب الحصول على التعليم والوظائف ويريدون استخدام مهاراتهم ليصبحوا عمال منتجين وأرباب عائلة ومواطنين ناشطين. والحقيقة أن كيفية تعامل الشباب مع حياتهم في بداية مشوارهم سوف يحدد مستقبل الشرق الأوسط.

### مواجهة تحدي إدماج الشباب

في منطقة تعرف الكثير من التحديات الاقتصادية والسياسية، غالباً ما يتراقق وجود عدد كبير من الشباب والشابات مع توقعات عن بروز اضطرابات اجتماعية وغياب الاستقرار. في مناخ ما بعد اعتداءات الحادي عشر من سبتمبر، اعتبر خبراء السياسات الخارجية والتنمية أن الشباب هم المجموعة الأكثر عرضة للمشاركة في أعمال العنف والتطرف<sup>2</sup>. ووجهة النظر هذه أكثر انتشاراً في الشرق الأوسط.

يبقى السلاح الأقوى في القضاء على الفقر هو تحسين الصحة والتعليم الأساسيين. خلافاً للعديد من الدول النامية، لقد خطا الشرق الأوسط خطوات عملاقة في هذا الصدد. على مدى العقدين الماضيين، استثمرت دول الشرق الأوسط في التعليم والصحة مما أسهم بخفض نسبة الفقر بشكل كبير. والواقع أنه خلال هذه الفترة، تمكن الشرق الأوسط من زيادة نسبة الالتحاق بالتعليم الابتدائي والثانوي بوتيرة أسرع من تلك المسجلة في المناطق النامية الأخرى في العالم.

والآن تواجه المنطقة تحدياً تنموياً جديداً ألا وهو كيفية خلق فرص اقتصادية واجتماعية للمواطنين الشباب ترقى إلى مستوى تعليمهم وتوقعاتهم. وهذا هو تحدي إدماج الشباب الذي يعرف على أنه خلق الفرص التي تسمح للشباب بالمشاركة بشكل كامل في أدوار ونشاطات محددة مسبقاً بحسب المعايير المعتمدة. وتتضمن الأدوار والنشاطات تلك الحصول على تعليم ذات جودة عالية ووظيفة كريمة وسكن في متناولهم والقدرة على رسم معالم المجتمعات التي يعيشون فيها.

## الإطار رقم ١ | تعريف الشباب

تحدد مبادرة شباب الشرق الأوسط فترة الشباب بين سن ١٥ و ٢٩. وقد وقع الاختيار على هذه الفترة الزمنية لعكس المراحل الانتقالية المطولة وصولاً إلى الرشد التي تواجه الكثيرين في المنطقة. لكن، في ما يتعلق بالبيانات الاقتصادية، فإن فترة الشباب تتراوح بين سن ١٥ و ٢٤ عاماً.

■ **تعدد الأبعاد:** يركز خطاب السياسات العامة المتعلقة بالشباب في الشرق الأوسط بأغلبه على التحديات المتعلقة بالعمل. إلا أن التحديات التي تواجه الشباب متعددة الأبعاد ومنها: الاستبعاد عن الوظائف المرضية والشبكات الاجتماعية والقروض والسكن الخ. والواقع أن الاستبعاد من ناحية واحدة قد يعزز خطر الاستبعاد من الأبعاد الأخرى. ومن الضروري فهم العلاقة بين هذه الأبعاد بغية وضع سياسات وبرامج أكثر فعالية.

### **توسيع شبكة العلاقات: خلق روابط حيوية**

تسعى المبادرة إلى أن تكون مركزاً للمعرفة والأفكار متوفراً لكل أصحاب المصالح القادرين على إحداث تغيير. وبفضل الشراكات القوية بين واضعي السياسات وكبار الموظفين الحكوميين وممثلي القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، سوف يستحدث المانحون ووسائل الإعلام أنواعاً جديدة من الحوار للتغلب على العقبات التي تحول دون ترجمة الأفكار على أرض الواقع. وسوف تغذي المبادرة المناقشات حول التنمية في الشرق الأوسط من خلال إسماع صوت الشباب وعرض وجهات نظرهم الجديدة.

### **خطوات عملية: تحسين حياة الشباب**

النتائج مهمة ولذلك سوف تركز المبادرة على المجالات التي توفر أكثر فرص الابتكار وتحديث أكبر وقع وسوف تحشد الشركاء وتحثهم على اتخاذ خطوات عملية يمكنها أن تحسن حياة الشباب.

## مبادرة شباب الشرق الأوسط: مصدر رائد للأفكار وللتغيير

### رسالتنا

وضع وتطبيق خطة عمل إقليمية هادفة إلى تعزيز إدماج الشباب الاقتصادي والاجتماعي في الشرق الأوسط.

### إنشاء تحالفات لتحقيق أقصى حدّ من التقدم

تهدف مبادرة شباب الشرق الأوسط إلى تعزيز قدرة دول المنطقة والأسرة الدولية على فهم التحديات المتغيرة أمام شباب الشرق الأوسط ومواجهتها. ونسعى من خلال إنشاء تحالف بين الأكاديميين وواضعي السياسات وقادة الشباب ورجال الأعمال من القطاع الخاص وممثلي المجتمع المدني إلى تطوير وتعزيز برنامج تقديمي لتفعيل دور الشباب.

أطلق مركز ولفنسون للتنمية في معهد بروكنغز مبادرة شباب الشرق الأوسط في يوليو ٢٠٠٦ بالمشاركة مع كلية دبي للإدارة الحكومية.

### ترجمة الأفكار على أرض الواقع

تجمع المبادرة بين النشاطات القائمة في محاولة لردم الهوة بين المفكرين والخبراء العاملين على الميدان وترتكز إلى البحوث العميقة لوضع سياسات وبرامج فعالة. تقوم المبادرة على ثلاث ركائز متكاملة:

### البحث والسياسات: السبيل إلى إدماج الشباب

بفضل هذه المبادرة، سوف تعزز أحدث البحوث المعمقة فهم القضايا الاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر على الشباب. والفئة المستهدفة هي ما بين سن ١٥ و ٢٩ عاماً مع تركيز خاص على الشباب والشابات في المناطق الحضرية الذين يحملون شهادات ثانوية أو ما بعد ثانوية. إضافة إلى تلبية حاجات الشباب الأكبر سناً، سوف

تركز المبادرة على إستراتيجيات لتعزيز إعداد الشباب دون سن الخامسة عشر في مجالات أساسية مثل التعليم الابتدائي وتطوير المهارات والمشاركة في المجتمع.

ويركز إطار البحث على الشباب الذين يمرون بمرحلتين انتقاليتين أساسيتين في حياتهم الراشدة: أولاً، الانتقال من فترة التعليم إلى الوظيفة وثانياً، الانتقال إلى تكوين أسرة (الزواج والعائلة). وسوف يركز البحث على إستراتيجيات لمعالجة المشاكل التالية:

- نوعية التعليم
- نوعية الوظائف
- الزواج
- سوق السكن
- المشاركة المدنية

نسعى إلى النظر في العلاقة بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية وإلى رفع توصيات جديدة لإدماج الشباب. يشدد إطار التفعيل على ما يلي<sup>1</sup>:

■ **الخصوصية والسياق:** تعتبر مرحلة الشباب مرحلة من الحياة منظمة اجتماعياً تحمل العديد من نقاط الانتقال من المدرسة إلى العمل ومن المدرسة إلى الجامعة ومن الوظيفة إلى الزواج ومن الزواج إلى الأبوة. وبما أن المعايير والقيم المحلية تؤثر على كل نقاط التحول هذه، فإن هذا الإطار يعزز فهم المراحل الانتقالية التي يمر بها الشباب وإدماجهم اعتماداً على السياق المحلي.

## المؤلفان

نافتج ديلون مدير مبادرة شباب الشرق الأوسط في مركز ولفنسون للتنمية في بروكغز. هو أيضاً مستشار جايمز د. ولفنسون وكاتب خطاباته حول العديد من المسائل المتعلقة بالتنمية الدولية. يعمل حالياً على بحوث في اقتصاد التنمية مع تركيز خاص على الشباب في الشرق الأوسط.

الدكتور طارق يوسف حالياً عميد كلية دبي للإدارة الحكومية. يوسف زميل أول في مركز ولفنسون للتنمية في معهد بروكينغز. هو متخصص في اقتصاد التنمية والتاريخ الاقتصادي مع تركيز خاص على الشرق الأوسط. يعمل حالياً على بحوث في هيكلية وديناميكيات أسواق العمل والاقتصاد السياسي الخاص بسياسات الإصلاح وسياسات التنمية في الدول المصدرة للنفط.

## شكر

يتوجه الكاتبان بجزيل الشكر إلى الزملاء والخبراء الذين أسهموا في صياغة هذا التقرير: جواد صالح إصفهاني، زميل زائر في مركز ولفنسون للتنمية وأستاذ في جامعة فرجينيا تاك. و راجي أسعد، مجلس السكان لآسيا الغربية وشمال أفريقيا ونادر قباني من الصندوق السوري للتنمية وإبراهيم بودريبات من جامعة مونتريال وديان سيغرامان من الجامعة الأمريكية وهيلاري سيلفر من جامعة براون. وتكرّم عدد من الزملاء بمراجعة أجزاء من هذا النص. نود أن نشكر إيلان ولفنسون، يوهانس لين، هومي خراس، كارولين موزير، لایل براينارد، بول داير، جاد شعبان، آن دويل، ساره هوميل و سامانثا كونستانت. أخيراً، نتوجه بجزيل الشكر إلى جوشوا هيرمياس، أمينة فهمي، ستيفاني بروور على بحثهم وأفكارهم المتميزة.

سورة الاحقاف



مركز ولفنسون للتنمية في بروكنغز  
وكلية دبي للإدارة الحكومية

مبادرة شباب  
الشرق الأوسط

# إدماج: مواجهة تحديات

# 100 مليون شباب

نافتج ديلون وطارق يوسف