

E

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION
FOR THE ARAB STATES

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/TC/2001/41
5 December 2001
ORIGINAL: ARABIC

LIBRARY & DOCUMENT SECTION

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

تقرير عن
المهمة الاستشارية إلى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل
حول دعم وتطوير مكاتب التوظيف والتشغيل في
الجمهورية العربية السورية

خلال الفترة
٣٠ تموز/يوليو - ٦ آب/أغسطس

إعداد

عبد الإله الديوه جي
المستشار الإقليمي للاتصالات وشبكات الكمبيوتر

نبيل النواب
المستشار الإقليمي في قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية

ملاحظة: الآراء الواردة في هذا التقرير هي آراء المستشارين الإقليميين ولا تمثل بالضرورة رأي الإسكوا.

01-1005

محتويات التقرير

الصفحة	الموضوع
iii	ملخص تنفيذي
١	المقدمة -١
٢	الشروط المرجعية -٢
٣	الجزء الأول -٣
٣	تقويم مكاتب التوظيف والتشغيل: بعض الاستنتاجات الرئيسية.....
٤	أولاً الإطار القانوني: القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١.....
٥	ثانياً بعض سمات القوى العاملة.....
١٦	ثالثاً البطالة والتشغيل.....
٢٢	رابعاً الإمكانيات المتاحة للدعم الفني والمؤسسي.....
٢٩	الجزء الثاني -٤
٢٩	المراحل المقترحة لحوسبة مكاتب التوظيف والتشغيل وتشبيكها: المتطلبات المادية والبشرية والتوقيتات.....
٤٠	الجزء الثالث -٥
٤١	التوصيات.....

ملخص تنفيذي

الجهة الطالبة:	وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل
موضوع المهمة:	الجمهورية العربية السورية في دعم وتطوير مكاتب التوظيف والتشغيل
المدة الزمنية:	٣٠ تموز/يوليو - ٦ آب/أغسطس ٢٠٠١
الشروط المرجعية:	١- تقويم واقع مكاتب التوظيف والتشغيل من النواحي الوظيفية والهيكلية والفنية ٢- مراجعة القوانين والأنظمة والتعليمات المنظمة لهذا النشاط ٣- مراجعة الدراسات والإحصاءات المتعلقة بالبطالة والتشغيل ٤- تقدير حجم عمل المكاتب الحالي لغرض معرفة مستلزمات حوسبته ٥- تحديد مراحل عملية لحوسبة نظم العمل في مكاتب التوظيف والتشغيل تتناسب مع القدرات المتاحة ٦- تقدير متطلبات المراحل المختلفة للحوسبة من مادية وبشرية واقتراح هيكلية مناسبة لتشبيك هذه المكاتب مع الوزارة في المراحل المتقدمة
التوصيات:	إن إصلاح وتطوير إجراءات تشغيل المتعطلين من خلال مكاتب التوظيف والتشغيل يتطلب نظرة برامجية شاملة تعالج هذا الموضوع من كافة جوانبه، ولهذا الغرض سيتم تناول التوصيات في ثلاثة محاور أساسية: أولاً: في مجال السياسات ١- تشكيل لجنة عليا تتولى دراسة إمكانية اعتماد وتعميم أسلوب المسابقة في التعيين لملء الشواغر في الوظائف الفنية في الدولة والقطاع العام. ٢- قيام لجنة وزارية بدراسة إمكانية استثناء القطاع الخاص من أحكام القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١. ٣- مشاركة كافة الأطراف المعنية بشؤون التشغيل من خلال هيئة (أو لجنة) عليا تكون مهامها رسم السياسات ومتابعة تنفيذها وعلى أن تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل مهام مقررية للجنة. ٤- السماح للقطاع الخاص بتأسيس مكاتب للتشغيل يمكن وكمرحلة أولية السماح لها بالعمل في بعض القطاعات أو المهن. ثانياً: في مجال الدعم المؤسسي ٥- دراسة احتياجات الوزارة الفعلية إلى الملاكات لتمكين مكاتب التوظيف والتشغيل في القيام بمهامها.

٦- تشكيل لجنة تتولى دراسة الاحتياجات التدريبية لملاكات مكاتب التوظيف والتشغيل ومديريات القوى العاملة والإحصاء والتخطيط.

ثالثاً: في مجال الدعم الفني

٧- قيام الوزارة وبالتعاون مع الأجهزة البحثية في القطر من جامعات ومراكز بحوث بإعداد دراسات ومسوح وبما يمكن من الوصول إلى توصيات علمية وعملية لمعالجة الاختناقات في هذا الشأن.

٨- تشكيل لجنة تمثل بها الجهات المعنية في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والمكتب المركزي للإحصاء والجهات الأخرى لغرض إعداد نماذج من الاستثمارات المطلوبة يأخذ بالاعتبار ما ورد من ملاحظات حول الاستثمارات الحالية ومستلزمات الحوسبة للمراحل المحددة لها في هذا التقرير.

٩- اعتماد المقترح الوارد في هذا التقرير (الجزء الثاني) لغرض تبسيط الإجراءات وحوسبة العمل.

المقدمة

قام المستشار الإقليمي في قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية والمستشار الإقليمي للاتصالات وشبكات الكمبيوتر بمهمة مشتركة للفترة من ٣٠ تموز/يوليو ولغاية ٦ آب/أغسطس ٢٠٠١ لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في الجمهورية العربية السورية بموجب طلب الوزارة في كتابها بتاريخ ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠١ وموافقة الأمين التنفيذي على القيام بالمهمة.

شملت المهمة دراسة الوضع الراهن لمكاتب التوظيف والتشغيل والاطلاع الميداني على هذا النشاط في كل من دمشق وريف دمشق والسويداء. وشملت المهمة أيضا اللقاء بعدد من السادة المسؤولين وعلى رأسهم معالي وزيرة الشؤون الاجتماعية والعمل الدكتورة بارعة القدسي ومعالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية والقوى العاملة ومجلس الشعب الدكتور حسان نوري، إضافة إلى السيد مدير عام المكتب المركزي للإحصاء الدكتور إبراهيم علي. كما شملت زيارة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واللقاء بنائبة الممثل المقيم. كما يشكر المستشاران السادة مدير التخطيط ومدير القوى العاملة ومدير الإحصاء في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وكذلك السادة مدراء دوائر الوزارة في محافظات دمشق وريف دمشق والسويداء على مساعدتهم القيمة في توفير المعلومات اللازمة وتسهيل الزيارات الميدانية التي تم القيام بها والسماح بإجراء اللقاءات مع موظفي الدوائر المعنية التابعة لهم، إذ من خلال كل ذلك أعد التقرير ليعكس الآراء والنقاشات الغنية التي كان للسادة المذكورين الأثر البالغ في التوصل لها.

وبهذه المناسبة يود المستشاران الإقليميان تقديم الشكر إلى السادة المسؤولين في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل على التسهيلات والتعاون الذي مكنا من إعداد التقرير واقتراح التوصيات التي من المؤمل أن تساهم في دعم وتطوير مكاتب التوظيف والتشغيل في الجمهورية العربية السورية.

يتكون التقرير من ثلاثة أجزاء. يعنى الجزء الأول بتقويم مكاتب التوظيف والتشغيل وصولا إلى بعض الاستنتاجات حول المضامين الفنية لهذا النشاط. بينما يعنى الجزء الثاني باقتراح مشروع للحوسبة والتشبيك على أربعة مراحل ما بين هذه المكاتب والوزارة، آخذين بالاعتبار المستلزمات المادية والبشرية والتوقيتات اللازمة لإنجاز عملية الحوسبة بالشكل المناسب. أما الجزء الثالث من التقرير فيتضمن التوصيات المقترحة لتطوير نشاط التوظيف والتشغيل بشكل عام.

الشروط المرجعية

بعد مراجعة كتاب وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل المشار إليه أعلاه مع المسؤولين في الوزارة
اتفق على الشروط المرجعية المبينة أدناه:

١. تقويم واقع مكاتب التوظيف والتشغيل من النواحي الوظيفية والهيكلية والفنية
٢. مراجعة القوانين والأنظمة والتعليمات المنظمة لهذا النشاط
٣. مراجعة الدراسات والإحصاءات المتعلقة بالبطالة والتشغيل
٤. تقدير حجم عمل المكاتب الحالي لغرض معرفة مستلزمات حوسبته
٥. تحديد مراحل عملية لحوسبة نظم العمل في مكاتب التوظيف والتشغيل تتناسب مع القدرات المتاحة
٦. تقدير متطلبات المراحل المختلفة للحوسبة من مادية وبشرية واقتراح هيكلية مناسبة لتشبيك هذه المكاتب مع الوزارة في المراحل المتقدمة

الجزء الأول

تقويم مكاتب التوظيف والتشغيل:
بعض الاستنتاجات الرئيسية

- أولاً : الإطار القانوني: القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١
ثانياً : بعض سمات القوى العاملة
ثالثاً : البطالة والتشغيل
رابعاً : الإمكانيات المتاحة للدعم الفني والمؤسسي

١. مع صدور القانون رقم (٣) بتاريخ ٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١، والذي تم بموجبه تعديل قانون العمل رقم (٩١) لعام ١٩٥٩، حصلت نقلة كبيرة في حركة وإجراءات التشغيل في الجمهورية العربية السورية، حيث شرع هذا القانون توسيعاً نوعياً في المهام الموكلة إلى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل من خلال إعادة نظر جذرية بولاية (mandate) مكاتب التوظيف والتشغيل والتي جعلت منها الجهة ذات المسؤولية الأولى في تنظيم حركة التشغيل في سوق العمل، إن كان للراغبين في العمل لأول مرة أو العاطلين عن العمل. وبشكل مفاجئ وسريع ارتفعت أعداد المسجلين في هذه المكاتب أكثر من (٤٠) ضعفاً وبالتالي تضاعفت مهامها ومسؤولياتها. وإذا كانت المهمة الحالية للإسكوا هي مراجعة وتقييم هذه الحالة وصولاً إلى وضع تصور برامجي لتطوير الإجراءات في هذا الشأن، فإن هذا يتطلب ابتداءً تحليلاً موجزاً لهذا التغيير في إطار السمات والمؤشرات الرئيسة للقوى العاملة والوضع القانوني والإداري والفني القائم لتنظيم حركة التشغيل والإمكانات القائمة والمتاحة.

أولاً : الإطار القانوني: القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١:

٢. الأساس في القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١ هو في كونه يمثل تعديلاً جذرياً على قانون العمل رقم (٩١) لعام ١٩٥٩ قدر تعلقه بشؤون التشغيل والعاطلين عن العمل. ابتداءً جعل التعديل من أحكام الفصل الثالث (في توظيف وتخصيم العاطلين) تسري على كافة الجهات التشغيلية من قطاع عام وخاص ومشارك وتعاوني. كما جعل من "شهادة القيد الصادرة عن مكاتب التوظيف والتشغيل من الأوراق الثبوتية المطلوب توافرها للتعيين" في جميع الجهات المذكورة آنفاً. وتوضيحاً وتسهيلاً لتنفيذ القانون رقم (٣) صدر القرار رقم ٢٠٨ في ٢/شباط/٢٠٠١ جرى فيه تفصيل الإجراءات المطلوبة لتنظيم تشغيل العمل العاطلين عن العمل. كما صدر القرار رقم (٢٦٣) في ١١/٢/٢٠٠١ ألزمت فيه المؤسسات الاقتصادية التي تستخدم عشرة عمال فأكثر (أي المؤسسات الاقتصادية للقطاع الخاص) "عدم شغل أي من الأعمال الشاغرة أو التي تخلو لديه إلا وفقاً لتسلسل تاريخ قيدهم في مكتب التشغيل"، واستثنى القرار بالوقت نفسه بعض الفئات (كأفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم شرعاً) والوظائف (الرئيسية التي يعتبر شاغلوها وكلاء مفوضين من أصحاب الأعمال ورؤساء الإدارات والورش الفنية الكبيرة). كما استثنى التعميم الصادر عن وزارة

الشؤون الاجتماعية والعمل في ١١/٥/٢٠٠١ بعض الفئات المهنية من شرط الحصول على كتاب ترشيح وفق نظام الدور المتسلسل (منها استخدام الأطباء وأطباء الأسنان والصيدلة والمهندسين). إضافة إلى هذا الاستثناء من الجدير بالملاحظة إن المادة (١١) من القرار رقم (٢٠١) الصادر عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في ٢/شباط/٢٠٠١ بيّنت أنه "يحق للجهات طالبة التشغيل إملاء الشواغر المتوفرة لديها عن طريق المسابقة إذا كانت أنظمتها تسمح بذلك وضمن الشروط المحددة لها". وفي الوقت الذي مكن فيه القرار من حصول الاستثناء في حال إجراء المسابقة، إلا أن المادة ذاتها أكدت " يتولى المكتب في هذه الحالة توجيه العمال المسجلين لديه في المهن والأعمال المطلوبة للتقدم إلى المسابقة، وتعتبر شهادة القيد الصادرة عن المكتب من الأوراق الثبوتية المطلوب توفرها للتعيين".

٣. حُدثت مهام مكاتب التوظيف والتشغيل لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالآتي:

- أ - تنظيم شؤون طالبي التوظيف والتشغيل
- ب - حصر اليد العاملة بمن فيهم ذوو المؤهلات العلمية والمهنية
- ج - إعداد إحصائيات عن فرص العمل المتوفرة داخل البلاد وخارجها وعدد طالبي العمل ومؤهلاتهم
- د - إجراء الدراسات والإحصائيات للبحث عن فرص العمل
- هـ - تنظيم العمالة السورية خارج الجمهورية العربية السورية، وعلى أن يجري:

- السعي لإيجاد فرص عمل لهم
- العمل على رعايتهم
- وتأمين حقوقهم

وإذا كانت المهام أعلاه قد جرى تحديدها بالقانون رقم (٣)، يُلاحظ أن القرار رقم (٢٠١) الصادر عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في ٢/شباط/٢٠٠١، أضاف مهاماً تتعلق بالإرشاد والتوجيه المهني، حيث نصّت المادة (١٤) على أن تقوم مكاتب التوظيف والتشغيل:

- أ - بإعلام السلطات الوصائية عن الاختصاصات والأعمال والمهن المطلوبة وغير المتوفرة لدى مكاتب التشغيل

ب - بتوجيه طالبي العمل نحو اختيار خط التعليم أو الإعداد المهني الذي سيتبعونه في

ضوء ميولهم وقدراتهم ومصالحهم وفرص التشغيل التي يمكن أن تتوفر لهم في

ضوء خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجمهورية العربية السورية"

تشكل الفقرات أعلاه المهام المطلوب تنفيذها من قبل مكاتب التوظيف والتشغيل، غير أن القانون رقم (٣)، ولتمكين المكاتب من تطوير أدائها، ألزم جميع الجهات التعليمية والتدريبية في الجمهورية العربية السورية (أي الجامعات والمعاهد المتوسطة والمدارس الفنية ومراكز التدريب المهني) موافاة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بلوائح الخريجين منها في كل فرع من فروع الدراسة والتدريب.

٤. تضع المهام الواسعة المبينة أعلاه مكاتب التوظيف والتشغيل (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل) أمام مسؤوليات جسيمة لا يمكن أن تكون مهياة للقيام بها خلال فترة زمنية قصيرة، حتى إن شاءت. فالقيام بهذه المسؤوليات، وتنفيذ الأهداف المرسومة يتطلب مسبقاً وقبل المباشرة بالتنفيذ دعماً استثنائياً وعلى العديد من المستويات، إن كان على مستوى الموارد البشرية (الفنية والإدارية) أو الموارد المادية والتقنية (المكاتب والتخصصات المناسبة وأجهزة وشبكات الكمبيوتر والبرمجيات). غير أنه من المفيد قبل المباشرة في بيان الإمكانيات القائمة (كخطوة أولية قبل تحديد التوصيات اللازمة للتطوير) تأشير المبررات التي تقف خلف إصدار القانون رقم (٣). فقد بينت المقابلات التي جرت مع المسؤولين المعنيين خلال تنفيذ المهمة إن تجربة اعتماد الإجراءات اللامركزية في التوظيف والتشغيل لم تمكن من تحقيق الحدود المقبولة للعدالة (أو المساواة) في توفير فرص العمل لطالبيها من الراغبين في العمل. ومع تنامي الفجوة بين العرض والطلب على القوى العاملة أصبح موضوع تحقيق المساواة في هذا الشأن أمراً أكثر إلحاحاً وحساسية. غير إن الملاحظة الرئيسية في هذا المجال هي أن القانون رقم (٣) جاء بصيغة (أو أسلوب) لتنظيم شؤون التشغيل تتسم بشمولية أو مركزية شديدة وصارمة تعتمد بالأساس على مبدأ التسلسل في تقديم الطلب (أي طلب التشغيل). علماً إن الوصول أولاً إلى مكتب التوظيف والتشغيل والحصول على الأولوية في التسجيل لا يعني شرطاً عدالة أكثر أو مساواة دون الأخذ بالاعتبار العديد من المتغيرات الأساسية الأخرى. وإذا كان اعتماد مبدأ التسلسل في تقديم الطلب يشكل الأسلوب الأسهل في توزيع الفرص التشغيلية، إلا أنه لا يأخذ بالاعتبار أموراً أخرى كالعلامات الدراسية أو المهارات أو الخبرات العملية أو حتى ضرورات تطوير الوضع الاقتصادي بالنسبة لذوي الدخل الواطئ أو الوضع الاجتماعي وضرورات تطوير أوضاع المرأة، وغيرها. إن اعتماد الأسلوب الأسهل على أنه المعيار الأنسب للعدل في توزيع فرص التشغيل لن يعالج الإشكاليات التي ستظهر عند التنفيذ، بل قد تكون الاستثناءات الواردة في

القرارات اللاحقة لصدور القانون رقم (٣) مؤشراً دالاً على الضرورات التي استدعت معالجات حاسمة وأنية لبعض من هذه الإشكاليات.

ثانياً: بعض سمات القوى العاملة:

٥. تبيّن الإحصاءات التي يقوم المكتب المركزي للإحصاء بتوفيرها عدداً من المؤشرات الخاصة بالقوى العاملة والضرورية لفهم أفضل لحجم وأبعاد موضوعي التشغيل والتعطّل والسمات الأساسية لهما. فالمهام المطلوب تنفيذها من مكاتب التوظيف والتشغيل هي أكبر وأبعد من التوزيع الروتيني للمتعلّين على الشواغر المعلنة للأعمال والوظائف. وبالتالي هناك حاجة للمعرفة الأفضل والأدق لأوضاع ومؤشرات القوى العاملة في الجمهورية العربية السورية والاتجاهات المستقبلية لسوق العمل والتشغيل لتمكين وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل من توكلي مهامها كاملة وكما نص عليها القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١. وسيتم في الفقرات اللاحقة من التقرير مناقشة مجموعة من التقارير المختصة والتي قام مكتب الإحصاء المركزي بإعدادها وتأشير أبرز السمات للقوى العاملة ذات العلاقة لموضوع هذا التقرير.

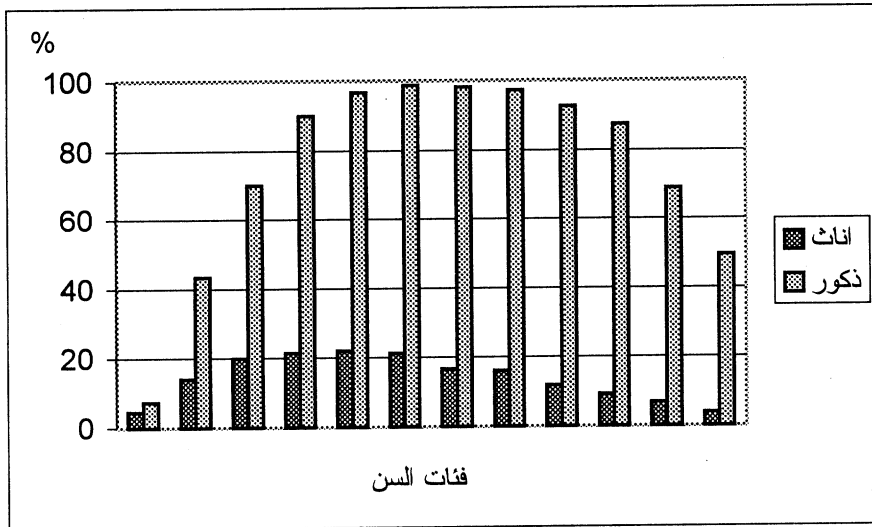
٦. طبقاً لنتائج المسح الديموغرافي المتكامل لعام ١٩٩٣ بلغ حجم القوى العاملة (٣٩١٨) ألف نسمة، منهم (٨٤%) ذكور و (١٦%) إناث. ويشكّل المشتغلون (٩١,٦%) من مجموع القوى العاملة والنسبة الباقية (٨,٤%) كانت من المتعلّين^(١). وتتباين معدلات النشاط الاقتصادي (القوى العاملة إلى السكان في سن العمل) بشكل حاد بين فئات العمر من جهة وبين الذكور والإناث من جهة أخرى، وكما هو موضح في الجدول/الشكل رقم (١). المسألة الهامة التي تبرزها هذه المؤشرات تتعلق بمعدلات النشاط الاقتصادي للإناث والاحتمالات الأكيدة لارتفاعها خلال السنوات القادمة. بالنسبة إلى الذكور ومع الفئة العمرية (٢٥-٢٩) تبدأ معدلات النشاط الاقتصادي بالانقراض من (٩٠%)، بل تقرب مع الفئات العمرية اللاحقة المعدلات المتحققة من (١٠٠%). أما للنساء فيلاحظ عدم وجود قمة أو انحدارات حادة في منحنى المشاركة بالنشاط الاقتصادي، إذ أنها عموماً واطئة ومتدرجة، وتصل في حدودها العليا لفئات الأعمار (٢٥-٣٩) إلى (٢٢%).

^١ كما ورد في، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والمكتب المركزي للإحصاء، مسح سوق العمل في الجمهورية العربية السورية، مديرية العلاقات الدولية، دمشق، عام ٢٠٠٠، الصفحة ٤٥.

الجدول/الشكل رقم (١)
معدلات النشاط الاقتصادي حسب فئات السن و الجنس ١٩٩٩

فئات السن	ذكور	اناث
١٤-١٥	٧,٣	٤,٤
١٩-٢٥	٤٣,٤	١٣,٩
٢٤-٢٥	٦٩,٩	١٩,٩
٢٩-٢٥	٨٩,٩	٢١,٣
٣٤-٣٥	٩٦,٦	٢١,٩
٣٩-٣٥	٩٨,٧	٢١,٢
٤٤-٤٥	٩٨,١	١٦,٦
٤٩-٤٥	٩٧,٣	١٦
٥٤-٥٥	٩٢,٥	١١,٨
٥٩-٥٥	٨٧,٤	٩,٢
٦٤-٦٥	٦٨,٧	٦,٧
+٦٥	٤٩,٤	٣,٨

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٠، ص ٨١



٧. إضافة إلى ما تقدم، فإن مدلولات الجدول/ الشكل رقم (١) تشير إلى أن وتائر النمو في معدلات النشاط الاقتصادي للنساء سترتفع بزخم أكبر من وتائر النمو لمعدلات النشاط الاقتصادي للذكور، إذ أن معدلات الذكور هي أساساً عالية جداً لفئات الأعمار المبينة، وقد وصلت حدودها العليا الممكنة، بينما مشاركة النساء الحالية في النشاط الاقتصادي متدنية، مما يوشر أن الزيادة وإمكاناتها هي أعلى عند النساء. وإذا أخذنا بنظر الاعتبار صحة الفرضية التي تقول إن التعليم هو مفتاح التشغيل للنساء، وبوجود مؤشرات تؤكد الزخم الكبير بمعدلات النمو في مشاركة الإناث في النظام التعليمي، فإن هذا سيعني أن وتائر العرض من القوى العاملة خلال الفترة المقبلة ستكون عالية ومنحازة نسبياً لصالح مشاركة الإناث، ومؤكداً على أهمية أن تأخذ مكاتب التوظيف والتشغيل مثل هذه التوجهات بالاعتبار إن كان على مستوى التوصية والإرشاد بضرورة مراجعة وتطوير الاتجاهات التخصصية للإناث في النظام التعليمي ضماناً لتجاوب أفضل مع احتياجات سوق العمل، أو على مستوى الإجراءات التي يمكن للمكاتب تفعيلها تجاوباً مع هذا الطلب.

٨. المؤشر الآخر الذي يجب أن توليه مكاتب التوظيف والتشغيل جانباً كبيراً من الأهمية في توجهاتها يتعلق بالتغيير النوعي والإيجابي الحاصل في البنية التعليمية للقوى العاملة، وبالتالي تأثير مثل هذا التغيير على الطلب على القوى العاملة، وعلى المحتوى التعليمي لفرص العمل المعروضة في سوق العمل^(٢). فمن مجموع القوى العاملة لعام ١٩٩٨ بلغت نسبة الذكور بدون شهادة (٢٢,٣%) ولالإناث (٣٠,٥%)، وهذه النسب تشكل انخفاضاً عن النسب المتحققة لهذه الفئة عام ١٩٩٣ والتي كانت (٣٣,٩%) و (٣٨,٧%) (على التوالي). وبالوقت نفسه حصل ارتفاع في نسبة القوى العاملة ذات التحصيل المدرسي في عام ١٩٩٨ مقارنة بالمتحقق في عام ١٩٩٣، وكما موضح في الجدول/ الشكل رقم (٢). إن هذا التغيير الإيجابي في البنية التعليمية للقوى العاملة سيؤثر لا محالة عدداً من التغييرات على جانبي المعادلة (أي العرض والطلب على القوى العاملة) مما يتطلب من مكاتب التوظيف والتشغيل دراسة آثارها وتأثيرها إلى متخذي القرار.

٩. من السمات الرئيسية للقوى العاملة في الجمهورية العربية السورية تمركزها في قطاعين هما الزراعة والخدمات حيث كانت حصتهما من إجمالي القوى العاملة (٢٨,٥%) و (٢٢,٣%) على

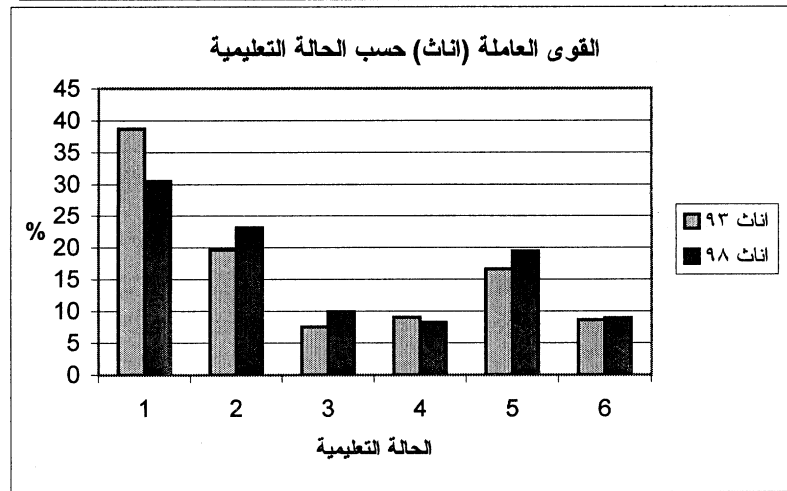
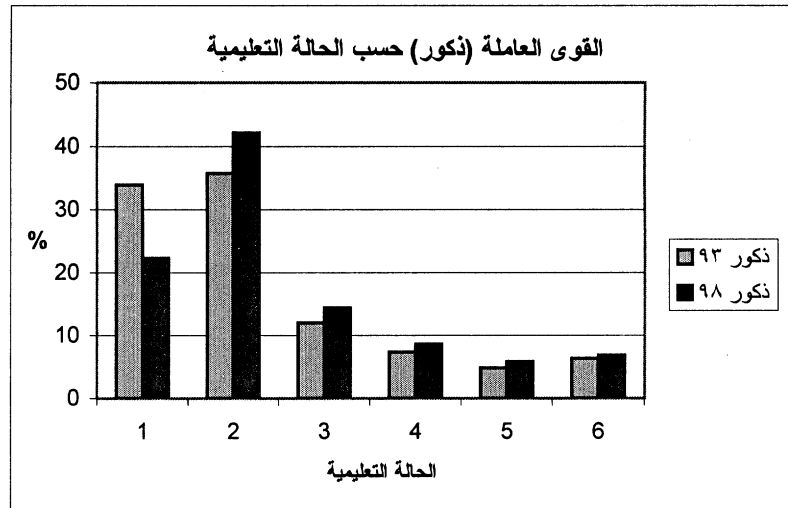
² للمقارنة أنظر البيانات الخاصة بالبنية التعليمية للقوى العاملة وكما وردت في نتائج المسح الديموغرافي المتكامل لعام ١٩٩٣ (المصدر السابق)، وكذلك المكتب المركزي للإحصاء، نتائج مسح القوى العاملة، دورة آب ١٩٩٨.

الجدول / الشكل رقم (٢)

التركيب النسبي للقوى العاملة حسب الحالة التعليمية والجنس للأعوام ١٩٩٣ و ١٩٩٨

١٩٩٨		١٩٩٣		الحالة التعليمية
ذكور	إناث	ذكور	إناث	
٢٢,٣	٣٠,٥	٣٣,٩	٣٨,٧	دون الابتدائية
٤٢,١	٢٣,١	٣٥,٧	١٩,٦	إبتدائي
١٤,٤	٩,٩	١٢,٠	٧,٥	إعدادي
٨,٦	٨,٢	٧,٣	٩,٠	ثانوي
٥,٨	١٩,٤	٤,٨	١٦,٦	معهد متوسط
٦,٨	٨,٩	٦,٣	٨,٦	جامعي
١٠٠,٠٠	١٠٠,٠٠	١٠٠,٠٠	١٠٠,٠٠	المجموع

المصدر : المكتب المركزي للإحصاء ، نتائج مسح القوة العاملة دورة آب ١٩٩٨
 نتائج المسح الديموغرافي المتكامل لعام ١٩٩٣ ، كما وردت في : وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل
 والمكتب المركزي للإحصاء ، مسح سوق العمل في الجمهورية العربية السورية ، دمشق ، ٢٠٠٠



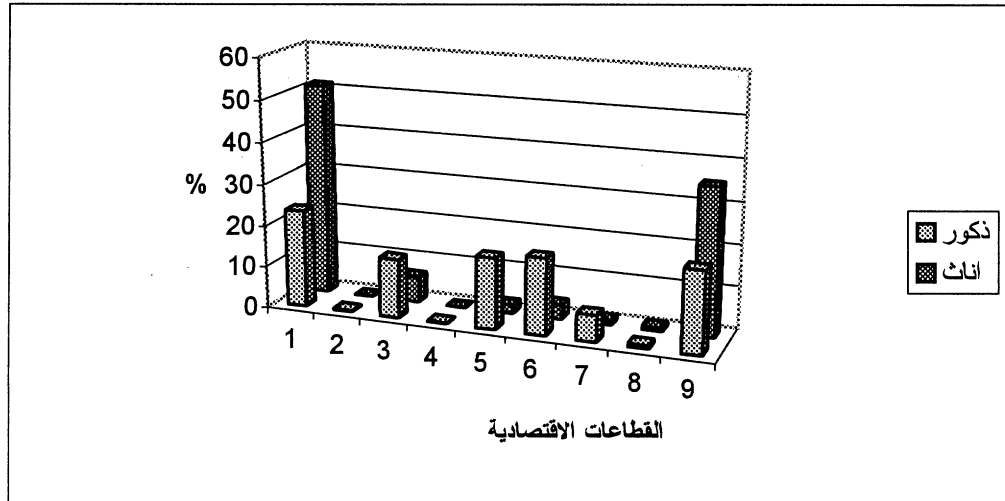
التوالي)، الجدول/ الشكل رقم (٣). وفي الوقت الذي يُعبر فيه هذا التمرکز عن واقع التشغيل والفرص المتاحة فعلياً للتشغيل في القطاعات الاقتصادية، فإنه يؤشر كذلك التوجهات المطلوبة للإصلاح والعصرنة، منها مثلاً ضرورات التوسع في التشغيل في القطاعات الاقتصادية الأخرى كالصناعات التحويلية والتجارة والنقل والمواصلات والمال والتأمين. فالتمركز بقطاعي الزراعة والخدمات، والبنية التعليمية والتخصصية للقوى العاملة التي لا تزال تتمركز في المراحل التعليمية الدنيا بشكل حاد، تؤثر جميعها مجتمعة أو منفصلة، العديد من المهام والسياسات الواجب تبنيها إذا كان لبنية القوى العاملة أن تستوعب التغيرات المطلوبة في التشغيل. وفي هذا المجال هناك دور هام لمكاتب التوظيف والتشغيل في تشخيص مديات وحدّة التمرکز القطاعي والمهني للقوى العاملة والفجوات بين العرض والطلب. وبالتالي تأشير هذه الحالة (أو الحالات) لمتخذي القرار في هذا المجال لاعتماد السياسات المناسبة للمعالجة.

١٠. للدولة والقطاع العام دور حاسم وقيادي في مختلف أوجه شؤون التشغيل. وهذا الأمر يعود بالأساس إلى محورية هذا الدور في الاقتصاد، إن كان على مستوى التخطيط أو التوجيه أو الاستثمار أو غيرها. وإذا كان الدور المحوري يأخذ مدياته الواسعة على المستوى الإجمالي (macro)، فإن لهذا الدور أبعاداً ومستويات أخرى تصيب مكاتب التوظيف والتشغيل بشكل مباشر. ومن المفيد الإشارة هنا إلى بعض السمات ذات العلاقة بالمكاتب. ابتداءً هناك توجه واضح لمعظم طالبي العمل في الحصول على وظيفة بالقطاع العام، مع إهمال واضح (وربما متعمد) للفرص التي قد تكون متاحة للعمل في القطاع الخاص. مثل هذا التوجه يخلق زخماً وضغوطاً على مكاتب التوظيف والتشغيل من غير الممكن تليبيتها، خاصة إذا أخذنا بنظر الاعتبار أن حصة القطاع الحكومي من إجمالي القوى العاملة لا يتجاوز (٢٦%)، بينما تشكّل حصة القطاع الخاص المنظم (٣٠,١%) والقطاع الخاص غير المنظم (٤٣,٣%) الجدول/ الشكل رقم (٤). بعبارة أخرى فإن القطاع الخاص (المنظم وغير المنظم) هو المشغل الأكبر للسكان النشيطين اقتصادياً. والجدير بالانتباه في هذا المجال إلى أن التشغيل في القطاع الخاص غير المنظم (حيث النسبة الأكبر من المشتغلين) يقع أصلاً خارج مسؤوليات ومهام مكاتب التوظيف والتشغيل. ومن المفيد الإشارة إلى مسألتين على جانب غير قليل من الأهمية. الأولى تتعلق بالبنية التعليمية للقوى العاملة حسب قطاع العمل، حيث يلاحظ تمركز القوى العاملة المتعلمة في القطاع الحكومي. فكلما كان المستوى التعليمي أعلى كان التوجه هو

الجدول / الشكل رقم (٣)
التوزيع النسبي لقوة العمل (١٠ سنوات فأكثر) حسب الأنشطة الاقتصادية والجنس لعام ١٩٩٩

النشاط الاقتصادي	ذكور	إناث	المجموع
الزراعة والغابات والصيد	٢٣,٥	٥١,٢	٢٨,٥
الصناعات الاستخراجية	٠,٣	٠,٠	٠,٢
الصناعات التحويلية	١٤,١	٦,٢	١٢,٧
الكهرباء والغاز والماء	٠,١	٠,٠	٠,١
البناء والتشييد	١٧,٠	٢,٠	١٤,٣
التجارة الداخلية والخارجية	١٨,٣	٣,٥	١٥,٧
والتخزين	٦,٤	١,١	٥,٤
المال والتأمين والعقارات	٠,٨	٠,٨	٠,٨
والشخصية	١٩,٥	٣٥,٢	٢٢,٣
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٠، الصفحة ٧٩

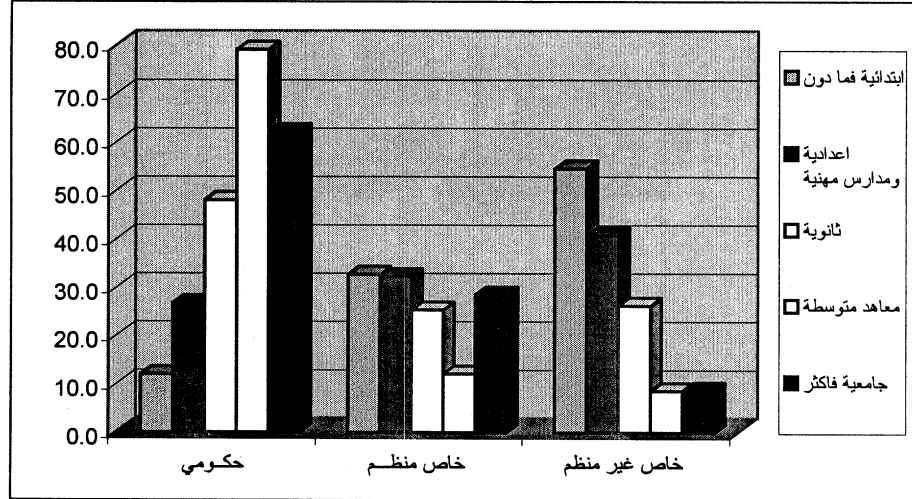
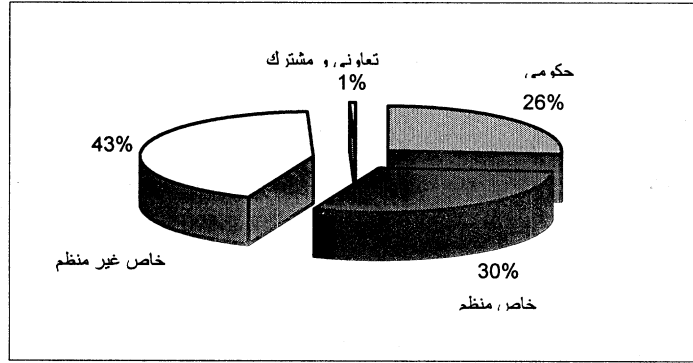


الجدول / الشكل رقم (٤)

التوزيع النسبي لقوة العمل (١٠ سنوات فأكثر) حسب الحالة التعليمية وقطاع العمل والجنس ١٩٩٩

قطاع العمل	إبتدائية فما دون	إعدادية ومدارس مهنية	ثانوية	معاهد متوسطة	جامعية فأكثر
	حكومي	١٢,٠	٢٦,٧	٤٨,١	٧٩,١
خاص منظم	٣٢,٧	٣٢,٢	٢٥,٣	١٢,١	٢٨,٥
خاص غير منظم	٥٤,٦	٤٠,٨	٢٦,٢	٨,٦	٨,٧
تعاوني ومشارك	٠,٧	٠,٣	٠,٤	٠,٢	٠,٦
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٠، الصفحات ٨٢ / ٨٣



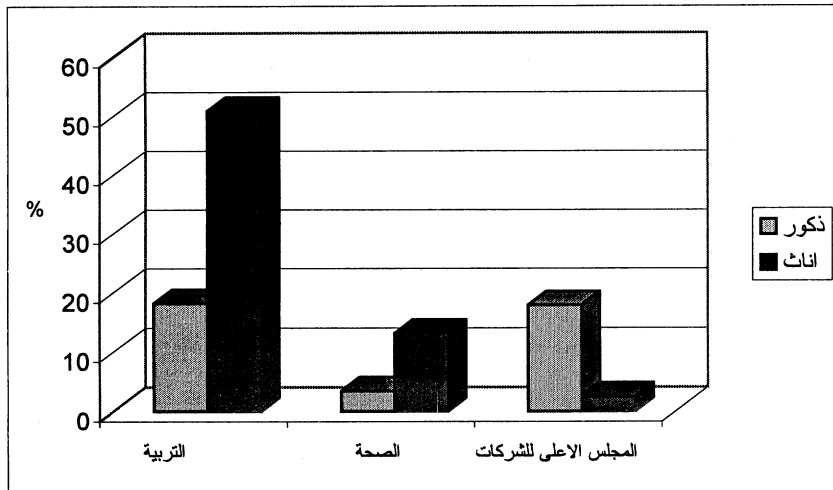
للعمل في القطاع الحكومي أكبر، حيث يوجد (٤٨,١%) من حملة الشهادة الثانوية و (٧٩,١%) من حملة شهادة المعاهد المتوسطة و (٦٢,٢%) من حملة الشهادة الجامعية. وبالوقت نفسه من مجموع القوى العاملة من حملة الشهادة الابتدائية أو دونها كان فقط (١٢%) في القطاع الحكومي و(٨٧,٣%) في القطاع الخاص. أما المسألة الثانية فتتعلق بمسببات هذا التوجه نحو العمل في القطاع الحكومي من قبل حملة شهادة المعاهد المتوسطة أو الجامعية. ويكتسب هذا التوجه عقلانيته ليس فقط من وجود فرص عمل أوسع لهذه الفئات في القطاع الحكومي، بل يعود كذلك إلى طبيعة الضمانات التي يوفرها العمل في القطاع الحكومي، بينما تتضاءل أو تتعدم هذه الضمانات في القطاع الخاص (وعلى وجه التحديد في القطاع الخاص غير المنظم). منها على سبيل المثال لا الحصر التقاعد أو الضمان الصحي. وإلى حين معالجة مسائل الضمان وحقوق العمل المشروعة في القطاع الخاص، من الصعب توقع انخفاض الضغوطات على مكاتب التوظيف والتشغيل، أو انخفاض زخم الطلب للعمل في القطاع الحكومي وخاصة قدر تعلقه بحملة الشهادات الجامعية.

١١. تبين مراجعة بيانات توزيع العاملين في الدولة لعام ١٩٩٨ حالة جديرة بالدراسة والتحليل لأهميتها في توضيح طبيعة توجهات هذا النمط في التشغيل قدر تعلقه بالذكور والإناث. ابتداءً تشكل الإناث نسبة (٢٩,٤%) من مجموع العاملين في الدولة. وهذه النسبة هي أعلى من إجمالي نسبة مشاركة الإناث في النشاط الاقتصادي، مما يعني توجهاً عند الإناث للعمل في الدولة وبما يتطلب من مكاتب التوظيف والتشغيل مراعاة هذا التوجه وأخذه بالاعتبار عند وضع الخطط. وبالوقت نفسه، يلاحظ أن حوالي (٦٤%) من مجموع المشتغلات في الدولة تركز عملهن في وزارتي التربية (٥٠,٨%) والصحة (١٣,١%). بعبارة أخرى أن توجه الإناث الأكبر هو للعمل في الدولة وخاصةً في مهنة التعليم (للمؤهلات منهن في هذا المجال). ومن المفيد الإشارة إلى أن التعيين في المهنة التي تتوجه إليها أعداد كبيرة من الإناث من حملة الشهادات يقع خارج إطار مهام ومسؤوليات مكاتب التوظيف والتشغيل، حيث يخضع التعيين فيها إلى معايير المسابقة. أما للذكور، فلم يلاحظ تمركزاً حاداً في تشغيلهم في أي من الجهات بالدولة، وبلغت أعلى نسبة مشاركة في المجلس الأعلى للشركات العامة (١٧,٨%)، وكما مبين في الجدول/الشكل رقم (٥).

الجدول / الشكل رقم (٥)
توزيع العاملين في الدولة حسب الجنس والجهات في ١٩٩٨/١٢/٣١

الجهات	ذكور	%	إناث	%	مجموع	%
مجلس الشعب	١٥٧	٠,٠٣	١٩	٠,٠١	١٧٦	٠,٠٢
وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية	١٥٦٥٣	٢,٦٦	١٠٠٦٣	٤,١٠	٢٥٧١٦	٣,٠٨
وزارة التموين والتجارة الداخلية	٢٩٧٩٨	٥,٠٦	٦٦٥٨	٢,٧١	٣٦٤٥٦	٤,٣٧
وزارة المالية	١٠٩٧٥	١,٨٦	٣٢٣٠	١,٣٢	١٤٢٠٥	١,٧٠
وزارة الصناعة	٥٥١٦٠	٩,٣٧	٩٦٩١	٣,٩٥	٦٤٨٥١	٧,٧٨
وزارة النفط والثروة المعدنية	٣٣٨٨٥	٥,٧٦	٢٧٣٨	١,١٢	٣٦٦٢٣	٤,٣٩
وزارة الكهرباء	٢٥٤٢٢	٤,٣٢	٣٢٥٤	١,٣٣	٢٨٦٧٦	٣,٤٤
وزارة الزراعة والاصلاح الزراعي	٣٣٣٩٠	٥,٦٧	٨٠٧٦	٣,٢٩	٤١٤٦٦	٤,٩٧
وزارة المواصلات	١٦٦٦٠	٢,٨٤	٥٨٢٥	٢,٣٧	٢٢٥١٥	٢,٧٠
وزارة النقل	٢٧١٢٣	٤,٦١	٣١٧٧	١,٢٩	٣٠٣٠٠	٣,٦٣
وزارة الداخلية	٧٨٠	٠,١٣	٥٩١	٠,٢٤	١٣٧١	٠,١٦
وزارة الخارجية	٥٤٢	٠,٠٩	١٣١	٠,٠٥	٦٧٣	٠,٠٨
وزارة التعليم العالي	١١٦٣١	١,٩٨	١٠٤١٦	٤,٢٤	٢٢٠٤٧	٢,٦٤
وزارة التربية	١٠٦٨٧٩	١٨,١٦	١٢٤٦٩٤	٥٠,٨٢	٢٣١٥٧٣	٢٧,٧٧
وزارة الثقافة والارشاد القومي	٢٣٥٧	٠,٤٠	١١٦٩	٠,٤٨	٣٥٢٦	٠,٤٢
وزارة الاعلام	٣٩٤٩	٠,٦٧	١٢٣٥	٠,٥٠	٥١٨٤	٠,٦٢
وزارة الصحة	٢٠٠٩٦	٣,٤١	٣٢٢٢٩	١٣,١٣	٥٢٣٢٥	٦,٢٧
وزارة السياحة	١٠٦٠	٠,١٨	٨٢٩	٠,٣٤	١٨٨٩	٠,٢٣
وزارة الري	١٤٠٣٠	٢,٣٨	١٦٣٣	٠,٦٧	١٥٦٦٣	١,٨٨
وزارة الاسكان والمرافق	١٣٢٦٠	٢,٢٥	١٧٣٦	٠,٧١	١٤٩٩٦	١,٨٠
وزارة الانشاء والتعمير	٥٥٥	٠,٠٩	٣٢٥	٠,١٣	٨٨٠	٠,١١
المجلس الاعلى للشركات العامة	١٠٥٠٦٠	١٧,٨٥	٦١٧١	٢,٥١	١١١٢٣١	١٣,٣٤
الإدارة المحلية	٤٨٤٣٢	٨,٢٣	٦٦٨١	٢,٧٢	٥٥١١٣	٦,٦١
وزارة العدل	٥٢٠٩	٠,٨٨	٢١٨٥	٠,٨٩	٧٣٩٤	٠,٨٩
وزارة الشؤون الاجتماعية	٢٢٠١	٠,٣٧	٢٢٩٢	٠,٩٣	٤٤٩٣	٠,٥٤
وزارة الاوقاف	٤٣١٢	٠,٧٣	٣٢٧	٠,١٣	٤٦٣٩	٠,٥٦
المجموع	٥٨٨٦٠٦	١٠٠,٠٠	٢٤٥٣٧٥	١٠٠,٠٠	٨٣٣٩٨١	١٠٠,٠٠

* باستثناء رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء وشركات إنشاءات القطاع العسكري
المصدر : المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٠، الصفحة ٨٤



ثالثاً: البطالة والتشغيل:

١٢. من الأهداف الأساسية للقانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١ هو تطوير واعتماد آلية تنظيمية/فنية تمكن الدولة من أن تكون طرفاً فاعلاً في التأثير إيجابياً في تطوير التشغيل وتخفيض البطالة. وبالتالي فإن القانون رقم (٣) يشكل جزءاً من برنامج أوسع في هذا المجال تشكل خطط التنمية والبرنامج الوطني لمكافحة البطالة محاوره الأساسية. غير أن تمكين هذه الآلية (أي مكاتب التوظيف والتشغيل) من أن تكون وسيلة فاعلة وناجحة يتطلب المعرفة الأدق لحجم مشكلة البطالة. وتمثل الوثيقة الخاصة بالبرنامج الوطني لمكافحة البطالة أحد أفضل الوثائق في هذا المجال، حيث بيّنت الإحصاءات فيها "ارتفاع متوسط عدد الداخلين إلى سوق العمل سنوياً خلال عقد الثمانينات إلى حوالي ١٨٠ ألف نسمة وانخفاض هذا العدد في النصف الثاني من عقد التسعينات إلى حوالي ١٦٠ ألف نسمة سنوياً... هذه الأعداد المتزايدة الداخلة إلى سوق العمل تزيد عن حجم الطلب السنوي على القوى العاملة نتيجة عدم قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل تقابل هذه الأعداد مما خلق نوعاً من عدم التوازن بين العرض والطلب على القوى العاملة في سوق العمل وارتفاعاً في نسب البطالة وعدد المتعطلين وخاصة في عقد التسعينات حيث ارتفعت نسبة البطالة في مجموع قوة العمل من (٤,٨%) عام ١٩٨١ بعدد مطلق حوالي ٩٩ ألف متعطل... إلى ما يزيد عن (٩,٥%) وبعدد مطلق يتجاوز ٤٣٢ ألف متعطل وذلك وفقاً لنتائج المسح متعدد الأغراض لعام ١٩٩٩" (٣).

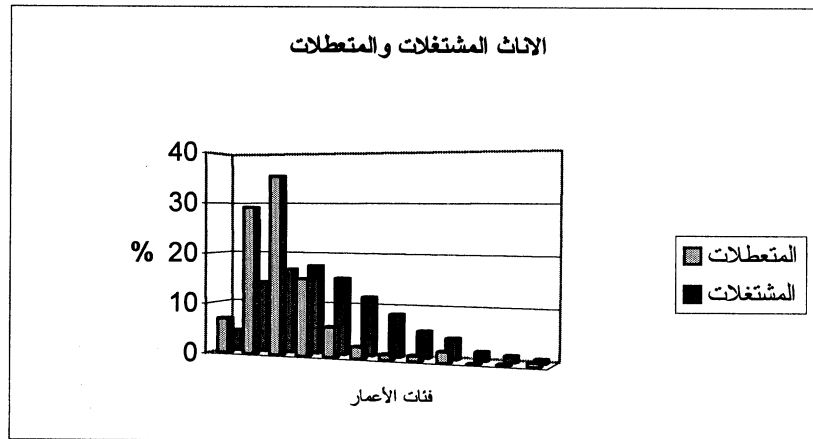
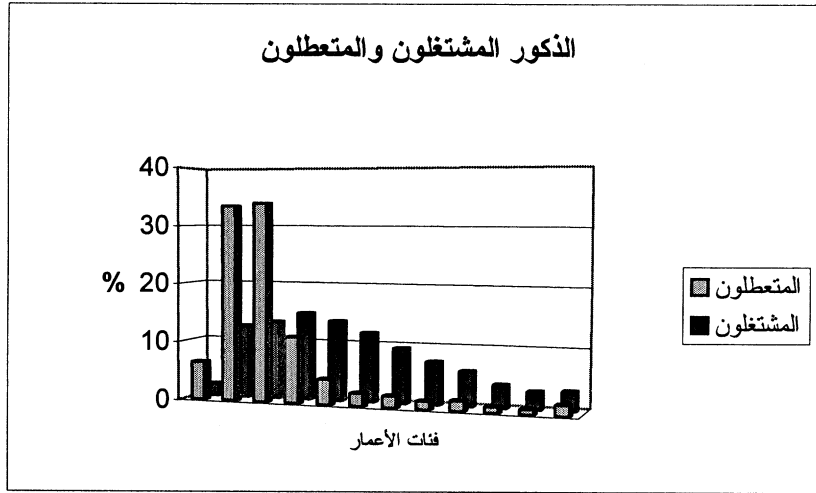
١٣. من مقارنة توزيع المشتغلين والمتعطلين حسب الفئات العمرية لعام ١٩٩٨، يتضح أن البطالة هي بالأساس مشكلة الشباب. وكما يبيّن الجدول / الشكل رقم (٦) ارتفاعها وبشكل حاد للذكور والإناث على حد سواء، لفئات السن (١٥-١٩) و (٢٠-٢٤). وهذا الأمر يتطلب إدارة فنية لمكاتب التوظيف والتشغيل تمتلك القدرة على التعامل بشفافية عالية مع هذه الفئات العمرية. بالوقت نفسه وعلى جانب مساوٍ من الأهمية، يبيّن توزيع المتعطلين حسب الحالة التعليمية والجنس أن البطالة لا تتركز بين الأميين بل بين الفئات المتعلمة. وكان حملة الابتدائية من الذكور المتعطلين الفئة الأعلى وبنسبة بلغت (٤٩,٤%) تليها حملة الشهادة الإعدادية (١٨,٤%) ثم الذين بدون شهادة (١٢,٦%). أما للإناث فقد كانت نسبة المتعطلات من حملة الشهادة الابتدائية (٣٥%)، ثم حملة الشهادة

³ وزارة الدولة لشؤون التخطيط، البرنامج الوطني لمكافحة البطالة، ٢٠٠٠/١٠/١ - ٢٠٠٥/٩/٣٠، الصفحات ٢-٣. من المفيد في هذا المجال مقارنة معدل البطالة المتحقق في الجمهورية العربية السورية مع بعض المعدلات المتحققة في بعض أقطار العام، حيث توضح الملاحق الإحصائية في تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠١، الصادر من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إن المعدل لعام ١٩٩٩ بلغ كالاتي: النرويج (٣,٢%)، استراليا (٧,٢%)، كندا (٧,٦%)، بلجيكا (٩%)، الولايات المتحدة الأمريكية (٤,٢%)، هولندا (٣,٢%)، اليابان (٤,٧%)، فرنسا (١١,١%)، المملكة المتحدة (٦%)، ألمانيا (٨,٣%)، نيوزيلندا (٦,٨%)، إيطاليا (١١,٥%)، اسبانيا (١٥,٩%)، اليونان (١٢%)، بولندا (١٣,٩%)، ولم تتوفر أرقام مماثلة عن الدول العربية.

الجدول/الشكل رقم (٦)
النشيطون اقتصاديا حسب العلاقة بقوة العمل و فئات السن و الجنس (عينة)

فئات السن	مشتغل			متعطّل			المجموع		
	% ذكور	% اناث	% المجموع	% ذكور	% اناث	% المجموع	% ذكور	% اناث	% المجموع
١٤-١٥	٢,٥	٤,٥	٢,٥	٦,٥	٧,٥	٦,٥	٢,٥	٤,٥	٢,٥
١٥-١٥	١٢,٣	١٤,٥	١٤,٢	٣٢,٥	٢٩,١	٣٣,٤	١٢,٦	١٤,٥	١٤,٤
٢٤-٢٥	١٣,٢	١٦,٧	١٥,٥	٣٤,٢	٣٥,٢	٣٣,٩	١٣,٨	١٦,٧	١٥,٦
٢٥-٢٥	١٤,٨	١٧,٥	١٤,٥	١٢,٥	١٥,٢	١١,٢	١٥,٣	١٧,٥	١٥,٥
٣٤-٣٥	١٣,٦	١٥,١	١٢,٨	٤,٦	٥,٩	٤,٣	١٣,٨	١٥,١	١٣,٥
٣٩-٣٥	١١,٧	١١,٥	١٠,٩	٢,٢	٢,٣	٢,٢	١١,٧	١١,٥	١٠,٨
٤٤-٤٥	٩,٣	٨,٣	٨,٧	١,٨	١,١	٢,٥	٩,١	٨,٣	٨,٥
٤٩-٤٥	٧,٢	٥,٢	٦,٧	١,٣	١,١	١,٤	٦,٩	٥,٢	٦,٤
٥٤-٥٥	٥,٩	٤,١	٥,٥	١,٨	٢,١	١,٧	٥,٥	٤,١	٥,٢
٥٩-٥٥	٣,٨	١,٧	٣,٦	٠,٨	٠,٥	١,٥	٣,٥	١,٧	٣,٢
٦٤-٦٥	٣,٥	١,٢	٢,٧	٠,٧	٠,٢	٠,٨	٢,٧	١,٢	٢,٥
أكثر من ٦٥	٣,٢	٠,٧	٣,١	١,٦	٠,٨	١,٧	٢,٨	٠,٧	٢,٧
المجموع	١٠٥,٥	١٠٥,٥	١٠٥,٥	١٠٥,٥	١٠٥,٥	١٠٥,٥	١٠٥,٥	١٠٥,٥	١٠٥,٥

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، نتائج مسح القوة العاملة، دورة آب ١٩٩٨



الإعدادية (١٦,٥%)، والثانوية (١٤,٣%) والمعاهد المتوسطة (١٤,٥%)، ثم اللواتي بدون شهادة (١١%)، وكما مبين في الشكل/الجدول رقم (٧).

١٤. تقدم وثيقة "البرنامج الوطني لمكافحة البطالة" تلخيصاً هاماً لتوزيع المتعطلين حسب المحافظات نوره كاملاً لأهميته لما سيرد لاحقاً حول الموضوع، حيث بيّنت الوثيقة: "أعلى معدل للبطالة" في محافظة طرطوس (٢٠,٥%) من قوة العمل وأدناها في محافظة الرقة (٣,٧%) ويمكن توزيع المحافظات حسب نسب البطالة إلى ثلاثة فئات:

- الفئة الأولى: من (٢٠,٥%) إلى (١٠%) في محافظات طرطوس، السويداء، درعا، إدلب، حمص، القنيطرة.
- الفئة الثانية: أقل من (١٠%) إلى (٧%) في محافظات دير الزور، ريف دمشق، حلب، حماة، دمشق، اللاذقية.
- الفئة الثالثة: من (٦%) إلى (٣%) في محافظتي الحسكة والرقة.

إن ما يزيد عن (٧٢%) من المتعطلين هم من الشباب في الفئة العمرية (١٥-٢٤) وترتفع هذه النسبة في محافظتي إدلب ودير الزور إلى ما يزيد عن (٨٠%) وتتنخفض في مدينة دمشق إلى حوالي (٦١%). إن حوالي (٤٢%) من المتعطلين من حملة الإعدادية فما فوق وترتفع هذه النسبة لتصل إلى (٦٠%) في محافظة دمشق ويمكن توزيع المتعطلين حسب الحالة التعليمية إلى ثلاث فئات:

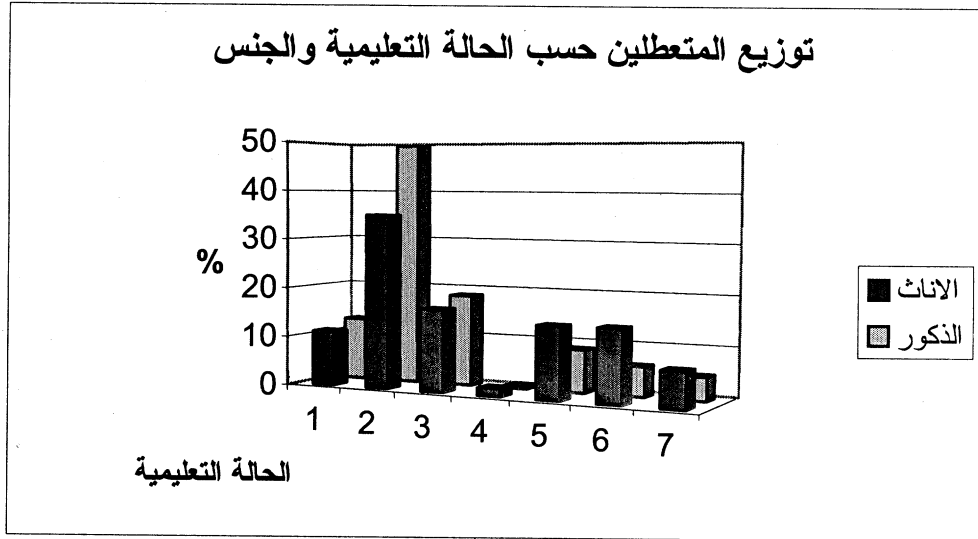
- الفئة الأولى: البطالة من حملة الإعدادية فما فوق من (٥٠%) إلى (٦٠%) في محافظات دمشق، اللاذقية، القنيطرة، السويداء، طرطوس، درعا، حمص.
- الفئة الثانية: البطالة من حملة الإعدادية من (٣٠-٤٩%) في محافظات حماة، الحسكة، حلب، ريف دمشق.
- الفئة الثالثة: البطالة من حملة الإعدادية فما فوق أقل من (٣٠%) في محافظات إدلب، دير الزور، الرقة^٤

^٤ المصدر السابق، الصفحة (٥).

الجدول/الشكل رقم (٧)
توزيع المتعطلين حسب الحالة التعليمية والجنس (عينة)

الحالة التعليمية	الذكور %	الاناث %
بدون شهادة	١٢,٦	١١,٠
ابتدائية	٤٩,٤	٣٥,٠
اعدادية	١٨,٤	١٦,٥
مدرسة فنية	٠,٥	١,٥
ثانوية	٨,٦	١٤,٣
معاهد متوسطة	٥,٩	١٤,٥
جامعية فأكثر	٤,٦	٧,٢
المجموع	١٠٠,٠	١٠٠,٠

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، نتائج مسح القوة العاملة، دورة آب ١٩٩٨



١٥. تشير البيانات المتعلقة بالبطالة في أغلب دول المنطقة جداً ولغماً لا يمكن حسمه فقط من خلال البيانات المتاحة، خاصة وان هذا الموضوع له جوانب اجتماعية/اقتصادية كبيرة وامتدادات سياسية. وفي الوقت الذي ليس من مهام هذا التقرير معالجة الجوانب الكمية للبطالة وتحديد حجمها أو إعطاء رأي فني بالأمر، إلا أن من المهم تأشير جوانب تثير العديد من التساؤلات وتتعلق بنهاية الأمر بعمل مكاتب التوظيف والتشغيل وحجم العمل الذي يقع ضمن مهام المكاتب. يبين الجدول/الشكل رقم (٨) مقارنة بين أعداد المتعطلين حسب المحافظات وكما وردت في نتائج المسح المتعدد الأغراض لعام ١٩٩٩، وأعداد المتعطلين عن العمل والمسجلين في مكاتب التوظيف والتشغيل لغاية شهر تموز ٢٠٠١. يجب التحفظ ابتداءً على تحميل هذه المقارنة أكثر مما يجب، حيث أن الأعداد المطلقة لمسح عام ١٩٩٩ لم تتوفر لبعثة الاسكوا، وبالتالي فإن النسب المئوية المنشورة محدودة في إمكاناتها التحليلية. كذلك هناك فرق بين سنوات المقارنة، إضافةً إلى أن بيانات عام ١٩٩٩ تتعلق بأعداد المتعطلين التي وردت في المسح الذي قام المكتب المركزي للإحصاء بتنفيذه (وهي جهة علمية موثوقة)، بينما بيانات عام ٢٠٠١ هي أعداد طالبي العمل كما وردت إلى مكاتب التوظيف والتشغيل بدون أي تمحيص^(٥). رغم هذه التحفظات يبيّن الجدول / الشكل رقم (٨) وجود قدر غير قليل من عدم التوافق في مواقع أو تسلسل محافظات اللاذقية، حلب، حمص، ريف دمشق وحماء. ففي الوقت الذي كان (١٧,٦%) من المتعطلين المسجلين في المكاتب عام ٢٠٠١ من حصة محافظة اللاذقية، كانت حصتها من إجمالي أعداد المتعطلين لعام ١٩٩٩ لا تتجاوز (٧,٥%). وعلى العكس من ذلك كانت حصة ريف دمشق عام ٢٠٠١ من المسجلين (٣,٨%) بينما حصتها من إجمالي المتعطلين لعام ١٩٩٩ يقرب من (١٣%). يتطلب هذا التباين في الاتجاهات من الجهات المختصة في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل (مديرية القوى العاملة) وبالتعاون مع الأجهزة البحثية والعلمية في الجمهورية العربية السورية (مثلاً الجامعات) إعداد الدراسات العلمية التي تقوم بتحليل البيانات والمؤشرات، بل وحتى إجراء المسوح بالعينة على مستوى المحافظات للتوصل إلى توصيات عملية وعلمية حول مديات البطالة في المحافظات وأسبابها. حيث تثير هذه البيانات العديد من التساؤلات، ليس فقط حول دقة الأرقام، بل كذلك مسببات المعدلات العالية للبطالة في بعض المحافظات دون غيرها (على سبيل المثال المعدلات العالية في طرطوس). وكما سبق وان لاحظنا، فإن تنفيذ القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١ نسب القيام بمثل هذه الدراسات وتأشير نتائجها إلى متخذي

⁵ خلال تنفيذ مهمة العمل جرى عقد عدد من اللقاءات مع المسؤولين في المحافظات ومركز الوزارة، وقد أشار العديد من المسؤولين إلى أن أعداد غير قليلة من المسجلين في مكاتب التوظيف والتشغيل تضمنت من لهم عمل حالياً ولكن يرغبون بتغييره، أو ربات بيوت لا يرغبن فعلياً بالعمل خارج المنزل، بل هنا حالات حيث أن مقدم الطلب يعمل حالياً خارج القطر. وجود مثل هذه الحالات مسألة متوقعة غير انه كان يُفترض إيجاد آلية تمكن من فحص أو تدقيق الطلبات وبالتالي تحديد حجمها.

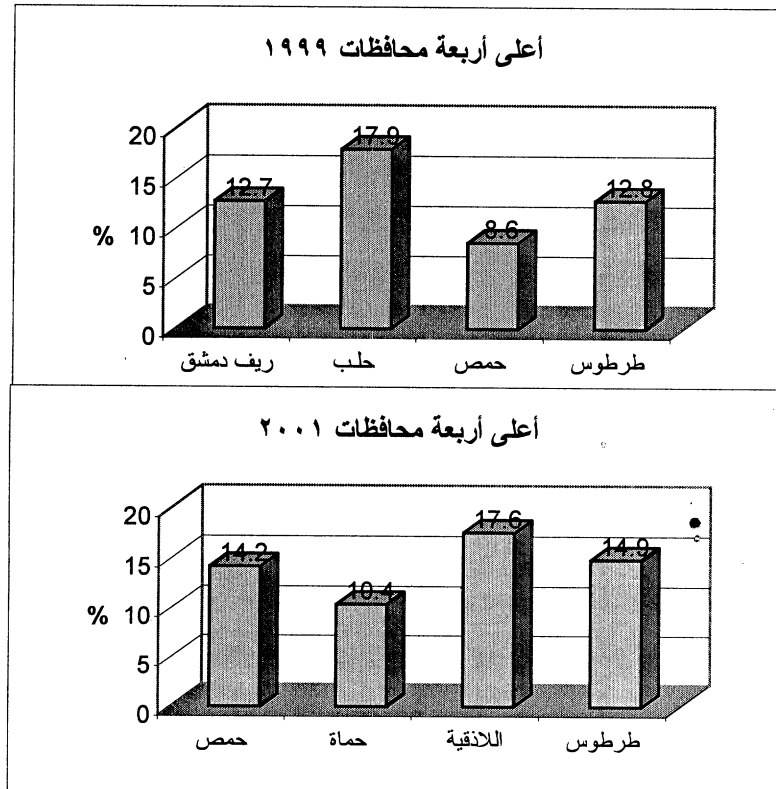
الجدول/الشكل رقم (٨)

مقارنة أعداد المتعطلين لعام ١٩٩٩ والمسجلين في مكاتب التوظيف والتشغيل في تموز ٢٠٠١

** ٢٠٠١		*١٩٩٩		
التركيب النسبي %	العدد	التركيب النسبي %	معدل البطالة %	
٣,٩	١٠٩٢٥	٦,٦	٧,٥	دمشق
٣,٨	١٠٧٧٧	١٢,٧	٩,٦	ريف دمشق
٤,٩	١٣٦٢٠	١٧,٩	٨,٣	حلب
١٤,٢	٣٩٩٣١	٨,٦	١٠,٦	حمص
١٠,٤	٢٩٢٢٢	٧,٠	٨,١	حماة
١٧,٦	٤٩٥١٦	٧,٥	٨,٠	اللاذقية
٤,٤	١٢٤١٨	٥,٤	٩,٩	دير الزور
٦,٦	١٨٥٣١	٨,٥	١١,٨	إدلب
٦,٥	١٨٣٧٠	٣,٢	٤,٣	الحسكة
٣,٠	٨٣٤٩	١,٤	٣,٧	الرقبة
٥,٧	١٥٨٩٦	٢,٩	١٥,٧	السويداء
٣,١	٨٧٥٠	٥,٢	١٢,٢	درعا
١٤,٩	٤١٩٦٠	١٢,٨	٢٠,٥	طرطوس
١,٠	٢٧٩٢	٠,٣	١٠,٢	القنيطرة
١٠٠,٠	٢٨١٠٥٧	١٠٠,٠	٩,٥	المجموع

* المصدر السابق، البرنامج الوطني لمكافحة البطالة، الصفحة ٦

** بيانات من مديرية القوى العاملة تم تزويد الاسكوا بها خلال مهمة العمل



القرار في الدولة. غير أن تنفيذ هذه الدراسات يثير التساؤل ابتداءً عن الإمكانيات المتاحة في الإدارة المركزية للوزارة أو المكاتب لتنفيذ مثل هذه المهام الفنية.

رابعاً: الإمكانيات المتاحة للدعم الفني والمؤسسي:

١٦. يذهب تنفيذ مضمون ونص القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١ إلى أبعد وأعمق من الصيغ الروتينية في تنظيم طلبات المتعطلين وتوزيعها على فرص العمل حسبما ترد إلى المكاتب. وإذا كانت تجربة الأشهر القليلة المنصرمة قد بينت وجود عدد من المعوقات، إلا أن من المؤكد أن المعوقات التي تعترض نشاط مكاتب التوظيف والتشغيل ليست أحادية أو تتعلق حصراً بالأتمتة لهذا النشاط، بل متعددة الجوانب، وإغفال أي جانب منها سيؤدي إلى خلل في هذا النشاط. فعلى سبيل المثال، ما الذي يمكن أن يتغير إيجابياً لو تم تحصيل البيانات الخاصة بالمسجلين بأساليب تقنية متقدمة ولكنها (أي البيانات) قاصرة كمعلومات، وماذا لو جُمعت بشكل تقني وهي قاصرة ولا يوجد من يتولى تحليلها. سيتم في هذا الجزء من التقرير التعرض إلى بعض الجوانب المتعلقة بتنفيذ القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١ بهدف تشخيص المفاصل الضرورية المطلوب دعمها وتطويرها. لتمكين المكاتب من أداء مهامها وتحقيق الأهداف التي تسعى إليها.

١٧. التساؤل الأول الذي يبرز مع المهام الجديدة والحجم الكبير من المتعطلين الراغبين بالعمل والمسجلين في مكاتب التوظيف والتشغيل، ما إذا كانت ملاكات الوزارة، وخاصة في المحافظات مهياً لهذه النقلة الكبيرة في المهام؟ يبين تحليل البيانات المنشورة الخاصة بالعاملين في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل حسب المحافظات عدداً من الأمور الهامة^(٦). من مجموع العاملين في الإدارة المركزية بالوزارة في عام ١٩٩٨، كانت نسبة حملة الشهادة الجامعية (٢٢,٥%)، بينما كانت النسبة المماثلة في المحافظات (٨,٦%). وللعام ذاته كانت نسبة العاملين في الإدارة المركزية من حملة الشهادة الابتدائية فما دون (٣٧,٣%)، بينما كانت النسبة المماثلة للعاملين في المحافظات (٥٢%). ويتضح من هذه النسب أن العاملين في مديريات الوزارة في المحافظات أقل تأهيلاً أكاديمياً من العاملين في الإدارة المركزية، مما يتطلب توفير الدعم الفني

⁶ وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، مديرية الإحصاء، النشرة الإحصائية السنوية لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لعام ١٩٩٩، السنة السابعة والثلاثون، الصفحات ١٥ - ١٧

إلى أجهزة الوزارة في المحافظات لتمكينها من أداء المهام الفنية المطلوبة والمحددة لمكاتب التوظيف والتشغيل.

١٨. ولا تختلف الصورة كثيراً عند مقارنة توزيع العاملين في الوزارة حسب المحافظات ونوع العمل. فمن مجموع العاملين في الإدارة المركزية كان العاملون من الفئات الفنية/القيادية الثلاثة (أي المديرون في الإدارة العامة وإدارة الأعمال، الاختصاصيون في المجالات العلمية والفنية والإنسانية، والفنيون في المجالات العلمية والفنية والإنسانية) يشكلون (٣١%)، بينما بلغت النسبة المماثلة في المحافظات (١٨%). بعبارة أخرى، فإن كوادر مديريات الشؤون الاجتماعية والعمل في المحافظات تفتقر إلى العناصر الفنية. مما يؤكد الاستنتاج الوارد في أعلاه بضرورة رفد المديريات في المحافظات بالعناصر الفنية اللازمة لتمكينها من أداء المهام المنصوص عليها في القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١.

١٩. لا تنحصر مشكلة الكوادر في محدودية العناصر الفنية (في الإدارة المركزية والمحافظات)، فقد بينت الزيارات الميدانية لبعثة الاسكوا إن الملاك غير مستكمل وعلى جميع المستويات، في الإدارة المركزية والمحافظات. والأمثلة الحادة في هذا المجال هي بالإدارات المركزية التي يفترض أن تقود النشاط. فالمديريات التي جرى زيارتها تعمل بملاك محدود جداً على الأغلب تأهيله الأكاديمي من خارج الاختصاص المطلوب مما يعيق الإدارات المركزية في إنجاز مهامها أو قيادة النشاط وتوفير الإرشاد أو المتابعة للمكاتب. فالمديرية المختصة في هذا الشأن (أي مديرية القوى العاملة) ينص قرار استحداثها (القرار رقم: ١٤٧٠ في ١٩٧٨) على أنها تتشكل من دائرة البحوث والدراسات ودائرة التشغيل والتدريب. ونص القرار كذلك على العديد من الأعمال الفنية التي يستوجب القيام بها من قبل الدائرتين. فعلى سبيل المثال، نص القرار على قيام شعبة التدريب في دائرة التشغيل والتدريب على "حصر الإمكانيات التدريبية والتعليمية المتاحة من حيث التخصص والمستوى ومكان تواجدها، ومدة التدريب وطاقة التدريب"، وكذلك "تحديد الاحتياجات من القوى العاملة الفنية والاختصاصية اللازمة لتطوير مختلف فروع الاقتصاد الوطني"، و "تنظيم عملية الإرشاد والتوجيه المهني" وغيرها من الأعمال المنصوص عليها في القرار. هذا في الوقت الذي تتشكل كامل المديرية في الوقت الحاضر من مدير وثلاثة موظفين وكاتب ديوان. والأمر لا يختلف كثيراً في مديرية الإحصاء والتي يُفترض أن يكون لها دور كبير في إنجاز عمليات الإحصاء المصاحبة لإجراءات التشغيل، فهي تتشكل من مدير وموظفة وكاتب ديوان. وبطبيعة

الحال فالملاك العددي هو أوسع من الفعلي في الحالتين. ولوحظ في المكاتب التي جرى زيارتها نفس الحال، وإن تباينت حسب المحافظة/المكتب. الاستنتاج الرئيسي في هذا المجال يتلخص في أن المهام الموكلة إلى أجهزة الوزارة واسعة، غير أن الملاك المشغول لتنفيذ المهام هو أدنى بكثير من الملاك المقرر.

٢٠. ويبرز السؤال في إطار الوضع الحالي للمكاتب عن الإمكانيات القائمة لهذه المكاتب للنجاح في تحقيق وتأثر عالية لتوزيع فرص العمل والتشغيل؟ الإجابة على هذا السؤال يشكّل البوصلة في تحديد الدعم المطلوب لمكاتب التوظيف والتشغيل وبما يضمن قيامها بعملها بكفاءة أعلى، بل إن الإجابة يجب أن تحفز في الوقت نفسه على إعادة قراءة القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١ باتجاه ضمان تحقيق الأهداف المبدئية التي شكّلت الأسباب الموجبة لتشريعه (أي العدالة في توزيع فرص العمل المتاحة) والتفكير (إن تطلب الأمر) في أساليب عملية قد تكون بديلة للأساليب الحالية في التنفيذ. يبيّن الجدول رقم (٩) أن النسب المئوية للتعيين (العمال المعيّنون إلى العمال المتعطّلون) في مكاتب التوظيف والتشغيل للفترة ١٩٩٢-١٩٩٩ تراوحت بين (١٨%) و (٢٣,٤%).

الجدول رقم (٩)

العمال المتعطّلون والمسجلون في مكاتب التوظيف والتشغيل وما تم استخدامه منهم

للسنوات ١٩٩٢ - ١٩٩٩

١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	
٦٥٠٥	٧٤٦٠	٧٠٨٠	٩٣٨٤	٩١٤٤	٩١٤١	٩٦٠٣	١٢١٣٤	العمال المتعطّلون
١٤٢٩	١٥٨٣	١٤٩٥	٢٢٠١	١٩٨٥	١٦٤٥	٢٠٢٥	٢٧٧٣	العمال المعيّنون
٢٢,٠	٢١,٢	٢١,١	٢٣,٤	٢١,٧	١٨,٠	٢١,١	٢٢,٨	%

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، مديرية الإحصاء، النشرة الإحصائية السنوية لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لعام ١٩٩٩، السنة السابعة والثلاثون. الصفحة ٤٢.

والمثير للانتباه إن أدنى عدد من المتعطلين المسجلين والمعينين خلال الأعوام ١٩٩٢-١٩٩٩ قد أشير في عام ١٩٩٩. كما إن مراجعة البيانات التفصيلية حول نسب التعيين حسب المحافظات بيّنت أن عددًا من المكاتب في المحافظات لم تتمكن من تحقيق أية نسبة للتعيين خلال كامل الفترة، رغم وجود متعطلين مسجلين لديها (حمص، حماه، طرطوس، الرقة). إن محدودية أعداد المتعطلين المسجلين في المكاتب خلال الفترة ١٩٩٢-١٩٩٩ (خاصة عند مقارنتها بالأعداد الكبيرة للمتعطلين والتي قامت بالتسجيل بعد تشريع القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١) قد تكون إشارة واضحة إلى ضعف ثقة المتعطلين في إمكانات المكاتب إيجاد فرص عمل لهم^(٧) وبالتالي عدم قيامهم بالتسجيل أصلاً خلال الفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٩.

٢١. وإذا كانت المراجعة التاريخية لنسب التعيين ومحدودية أعداد المسجلين في مكاتب التوظيف والتشغيل قد بيّنت ضعف الأداء، فإن مراجعة بيانات عام ٢٠٠١ (لغاية شهر تموز) لم تسجل نجاحاً جدياً رغم الزيادة الكبيرة الحاصلة في الأعداد المطلقة للمتطلين والمرشحين للعمل. فقد بلغ مجموع عدد المتعطلين المسجلين (وكما سبق أن وضحنا) ما مجموعه (٢٨١٠٥٧) لغاية تموز من هذا العام. أما أعداد المرشحين للعمل فإنها لم تتجاوز (٦٠٠٠)^(٨)، وحتى لو افترضنا تضاعف أعداد المرشحين للعمل إلى (١٢٠٠٠) مع نهاية العام وبقاء نسبة المسجلين ثابتة (وهو احتمال ضعيف مع وجود أعداد كبيرة من الخريجين الجدد من مراحل التعليم المختلفة من الراغبين في العمل، ومحدودية فرص العمل الجديدة)، فإن نسبة التعيين لن تقترب من (٥%)^(٩). بعبارة أخرى فقد تضاعفت أعداد المرشحين للتعيين مقارنة بالأعوام السابقة وتوسعت أعداد الجهات المشمولة بنشاط مكاتب التوظيف والتشغيل مما يجعل إمكانات الترشيح للتعيين أكبر مما مضى وبمعدلات كبيرة، غير أن المشكلة تتعلق بالجانب الآخر من المعادلة وهو الحجم الكبير للمتطلين والفجوة الكبيرة بين العرض والطلب على القوى العاملة، وعدم تمكّن مكاتب التوظيف والتشغيل من ردم هذه الفجوة.

٢٢. تتعلق المسألة التي يستوجب أخذها بالاعتبار بمحدودية دور (أو إمكانات) وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ومكاتبها في خلق فرص عمل جديدة في ضوء القيود الاقتصادية العالمية والإقليمية والوطنية.

⁷ قد تكون هناك أسباب أخرى موضوعية لانخفاض أعداد العمال المسجلين والمعينين في الفترة السابقة لصدور القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١، ومن هذه الأسباب قانون العاملين الموحد الذي أعطى الجهات العامة صلاحية تأمين ما تحتاجه من عمال، والمسابقة أو الاختبار، إضافة إلى أن القطاع الخاص قلما يلجأ لتأمين ما يحتاجه من عمال إلى مكاتب التوظيف والتشغيل مع الأخذ بالاعتبار هذه المسببات إلا أن ضعف كفاءة المكاتب في أداء دورها يبقى في رأينا أحد أهم أسباب انخفاض أعداد المسجلين والمعينين.

⁸ لم تتوفر لبعثة الاسكوا قائمة كاملة بأعداد المرشحين حسب المحافظات. فقد تم تزويد البعثة بأعداد المرشحين لعشرة محافظات وبمجموع بلغ (٤٥٧٥) مرشحاً للتعيين، وبالتالي فإن تقديرنا من خلال الزيارات أن المجموع الكلي لن يتجاوز (٦٠٠٠) مرشح، علماً أن هناك حاجة للتمييز بين الترشيح للعمل والتعيين الفعلي.

وبالتالي فالمكاتب في وضع لا يُحسد عليه حيث أن الضغوط عالية جداً عليها لتوفير فرص عمل هي أصلاً غير مسؤولة عن توفيرها، هذا إضافة إلى محدودية الدعم الذي تم توفيره للمكاتب (كموارد بشرية أو مادية). في هذا الإطار هناك حاجة لابتكار وسائل تتعامل مع الممكن وفي الوقت نفسه تضمن العدالة في توزيع فرص العمل.

٢٣. من الأمور التي يجب إعادة النظر فيها والتي تشكل إحدى الجوانب الفنية الضرورية لنجاح المكاتب في تنفيذ مهامها، تتعلق بالمحتوى الفني للاستثمارات التي يتم بموجبها تنظيم عمليات تسجيل المتعطلين ومن ثم توزيعهم على الجهات الراغبة بتشغيلهم. وهنا يجب التمييز بين أمرين، الأول يتعلق بالمحتوى الفني لهذه الاستثمارات ومدى تمكّنها من الإحاطة بمختلف الجوانب المتعلقة بالبطالة والتشغيل. والثاني يتعلق بآليات وأساليب تجميع ومعالجة البيانات، وقدّر تعلق الأمر حصراً بهذا الجانب سيتم في الجزء الثاني من هذا التقرير تقديم بديل متكامل يهدف إلى تطوير الآليات المستخدمة لهذا الغرض وبما يمكن من تحديثها تقنياً ضماناً لتحقيق الأهداف المعتمدة.

٢٤. وتتركز الإشكالية الأساس في الاستثمارات التي يجري استعمالها في مكاتب التوظيف والتشغيل لأغراض تنفيذ القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١، أنها قديمة أعدت أصلاً لأغراض قانون العمل رقم (٩١) لعام ١٩٥٩. ولم يتم إجراء أي تعديل عليها يأخذ بالاعتبار فرق الزمن والأوضاع الخاصة بالقوى العاملة أو التغييرات التي حصلت في طرق إعداد الاستثمارات والتقنيات الحديثة المصاحبة. فعلى سبيل المثال النموذج الخاص بتقديم الطلب للتشغيل والمتضمن المعلومات الأساسية التي يجري اعتمادها في "سجل قيد المتعطلين"، يدمج أكثر من معلومة في سؤال واحد وكما في السؤال الخاص "بالوضع العائلي وعدد الأولاد" والذي يجب فرزه إلى أكثر من سؤال، كذلك السؤال الخاص "بالشهادة العلمية أو الفنية". والذي يجب أن يتم التمييز فيه بشكل واضح بين الشهادة والاختصاص. لذا فإن هناك حاجة إلى إعادة نظر بالنموذج الخاص بالطلب وبما يكفل الدقة والتوضيح للمعلومات المطلوبة وبالوقت نفسه التمكين من إدخال المعلومات ببسر في أنظمة الحواسيب.

٢٥. قد يكون أحد الأسباب لعدم كفاءة الاستثمارات الحالية المعتمدة كونها قديمة (١٩٥٩) وقد تم تصميمها في وقت كانت السجلات اليدوية هي الأداة، وحجم الأعداد التي يجب تصنيف استثماراتها أصلاً محدوداً، وكذلك المعلومات المطلوبة. أي بعبارة أخرى الاستثمارات المعتمدة قد جرى تصميمها لزمان مختلف تماماً على مستوى التقنيات والمضمون. وقدّر تعلق الأمر بالمضمون، من الضروري الإشارة إلى أن الاستثمارات هي أصلاً للعمال المتعطلين (عاديين أو فنيين) وليست معدة للأخصائيين (أي

حَمَلَة البكالوريوس فما فوق)، لذا فالفئات التي تتوجه إليها الاستثمارات الحالية هي أضيق من الفئات المشمولة بالقانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١ .

٢٦. إضافة إلى أعلاه، الاستثمارات المعتمدة حالياً ضيقة جداً بالخيارات المفتوحة لإجابات المتعطلين. السؤال الأساس يرد في آخر النموذج الخاص بطلب العمل وينص على "أستطيع أن أزاول مهنة:" المشكلة هنا في الاحتمالات العالية للخلط بين المؤهل الأكاديمي والمهنة، رغم أنه لا يمكن (دوماً) تطابق المؤهل الأكاديمي مع المهنة. ولنأخذ بعض الأمثلة التي تبين هذه الإشكالية، فما هي المهنة التي يمكن أن يزاولها خريجو فرع التاريخ (وليس مخرجات كليات التربية فرع التاريخ)، أو الجغرافيا)؟ وماذا عن خريجي فرع اللغة الإنكليزية، هل يتم تسجيل المهنة المناسبة لهم على أنها مترجم، أو إعلامي، أو سكرتير، أو مدرس لغة إنكليزية (بعد الحصول على مؤهل تربوي)؟ بواقع الأمر ومع حاجة أغلب القطاعات الاقتصادية والدوائر إلى موظفين لهم كفاءة في اللغة الإنكليزية، أصبح خريجو اللغة الإنكليزية مطلوبين لأكثر من مهنة. وبالتالي هناك حاجة إلى مرونة فنية في الاستثمارات المطلوب تعبئتها من المتعطلين، ودراية من قبل مكاتب التوظيف والتشغيل حول إشكاليات الفكر التقليدي للقوى العاملة والتبسيط المستمر بالخلط بين المؤهل الأكاديمي والمهنة.

٢٧. الاستثمارات المعتمدة ضيقة في إمكاناتها لتطوير عمليات التوزيع للمتعطلين على فرص العمل المتاحة. المبدأ الأساس للقانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١ هو ضمان العدالة في التوزيع. غير أن افتراض أن العدالة تعني "تسلسل الدور" افتراض غير صحيح. فعلى سبيل المثال، وصول المتعطل (أ) إلى مكتب التوظيف والتشغيل لتيسر المواصلات لديه وتسجيله الطلب قبل (ب) لا يعني إطلاقاً أن حصول (أ) على العمل قبل (ب) هو إجراء عادل، إذا أخذنا بنظر الاعتبار الوضع الاجتماعي (متزوج وله أطفال) أو الاقتصادي (أقل دخلاً). فالعدالة ليست سباق للوصول إلى مكتب التوظيف والتشغيل. كذلك كيف يتم تفسير مدلولات العدالة في العمل بالإدارات المركزية للدولة، هل تكون حصراً للعاطلين المسجلين في مكاتب دمشق وريف دمشق، وماذا عن المتعطل الذي لا مانع لديه من تغيير مكان الإقامة والسكن في دمشق للحصول على مثل هذا العمل. وكيف يتم تفسير مبدأ العدل في توزيع فرص العمل إذا أخذنا بنظر الاعتبار المعدلات الأكاديمية في حال التنافس. هذه التساؤلات صعبة ولها أبعاد اجتماعية وسياسية، وبالتالي يجب أن تخضع إلى دراسات تمكن من الوصول إلى توصيات عملية/علمية حولها. غير أنه ابتداءً يجب أن تأخذ الاستثمارات المعتمدة هذه الأمور بالاعتبار وأن تجد لها مكاناً منذ الآن وبما يمكن الاستثمار من تسهيل تقييم الحالة، أو حتى تمكين

المكاتب من المباشرة في إعطاء أوزان إضافة لتسلسل الدور، أي ليس فقط "الدور" بل كذلك يؤخذ بالاعتبار كون المتقدم معيل، أو متزوج، عدد الأطفال، الدخل، المعدلات الأكاديمية (أما معدل التخرج أو معدل لآخر كذا سنة)، هل حصل على تدريب إضافة للمؤهل الأكاديمي وغيره من المعطيات التي يمكن أن تستعمل لأغراض الأوزان. وحتى إذا لم يكن اعتماد الأوزان ممكناً أو مقبولاً يبقى من المهم أن تكون استمارة الطلب أكثر جدية في تناولها حالة المتقدم وبيئته.

.٢٨

الوضع الحالي لعمليات وإجراءات توزيع المتعطلين على فرص العمل المتاحة بحاجة إلى دعم فني بما يضمن اعتماد استمارات أفضل تعبيراً عن حالة التعطل، وبالوقت نفسه إضافة بعد تقني يمكن من التعامل مع الحجم الكبير من استمارات المتعطلين وبما يضمن سهولة تدفق ومعالجة المعلومات وبالوقت نفسه تيسيراً لمتخذي القرار في اعتماد سياسات وإجراءات سليمة. الوضع الحالي للمكاتب لا يسمح حتى في توفير البيانات الإجمالية الكفوءة التي تمكن متخذي القرار من مراجعة وتحليل أوضاع المتعطلين. فقد طلبت مديرية الإحصاء من مديريات الشؤون الاجتماعية والعمل في المحافظات خلال الشهر الرابع من هذا العام تزويدها بمجموعة كبيرة من البيانات المتعلقة بحصر القوى العاملة المسجلة لدى مكاتب التوظيف والتشغيل. غير أن مراجعة الإمكانات المتاحة لهذه المكاتب وطبيعة الاستثمارات والاعتماد على السجلات اليدوية يجعل من الصعب جداً على المكاتب تزويد مديرية الإحصاء بالبيانات المطلوبة.

الجزء الثاني

المراحل المقترحة لحوسبة مكاتب التوظيف والتشغيل وتشبيكها:

المتطلبات المادية والبشرية والتوقيتات

المرحلة الأولى - مرحلة الجداول الإلكترونية

* المدة :	٦-٨ شهور
* التجهيزات:	٤١ حاسوب شخصي وملحقاتها
* البرمجيات:	MS Excel
* التطوير البرمجي:	تصميم جداول الكترونية للمكاتب والادارة المركزية من قبل جهة متخصصة في القطاع الخاص وتنفيذ برنامج التدريب
* الكادر:	٦٠ عنصر للتدريب
* التدريب:	٢ أسبوع
* التكلفة التقريبية:	٤٧٠٠٠ دولار
* النشاطات المطلوبة:	

١- إحداث وحدة لنظم المعلومات (أو تكنولوجيا المعلومات) تابعة لمديرية القوى العاملة أو القيادة

العليا للوزارة متكونة في هذه المرحلة من العناصر الآتية :

أ- مهندس نظم معلومات (١)

ب-مساعد (٣)

٢- إعادة النظر في جميع استمارات مكاتب التشغيل لضمان مواعمتها لمتطلبات الحوسبة وشمولها المعلومات المطلوب تجميعها للأغراض الإحصائية والمتابعة واتخاذ القرار.

٣- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوفير ٤١ حاسوب وملحقاتها موزعة على مكاتب التشغيل كما مبين في الجدول (١).

٤- توفير ربط انترنت لكل مكتب تشغيل

٥- تدريب ٦٠ عنصر من عناصر مكاتب التشغيل ولمدة أسبوعين على الموضوعات التالية:

- نظام التشغيل Windows
- نظام الجداول Excel
- استخدام الانترنت والبريد الإلكتروني

٦- تكليف جهة مختصة لتصميم نظام جداول الكترونية قياسية وموحدة لمكاتب التشغيل لغرض تسجيل طلبات التوظيف ومتابعتها. كذلك تسجيل الفرص المستلمة ومتابعة إشغالها، ثم توفير الاحصاءات المطلوبة لارسالها عبر البريد الالكتروني الى الدائرة المركزية. راجع الشكل (١) الذي يوضح الترابط الشبكي ما بين المكاتب والإدارة المركزية.

٧- تدريب ٦٠ عنصر على نظام الجداول الالكترونية وسريان العمل من خلاله.

٨- تدريب الادارة المركزية على كيفية استخراج الاحصاءات وتقارير المتابعة بشكل دوري (يومي - اسبوعي - شهري) من خلال نظام المعلومات المصمم.

٩- القيام بحملة لإدخال بيانات المتعطلين والفرص المتراكمة لغاية تاريخه.

١٠- يبين الجدول (٢) التوقيت الزمني للمرحلة.

المرحلة الثانية - مرحلة قواعد البيانات

* المدة :	٦-٨ شهور
* التجهيزات:	١٥ مخدم + ١٤ حاسوب
* البرمجيات:	MS ACCESS
* التطوير البرمجي:	تصميم وتنفيذ البرمجيات والتدريب من خلال القطاع الخاص
* الكادر:	٦٠ من الكادر الحالي للتدريب
* التدريب:	١ أسبوع للتشغيل + ١ أسبوع للبرمجيات
* التكلفة التقريبية:	١٠٥٠٠٠ دولار
* النشاطات المطلوبة:	

١- تكليف جهة متخصصة بتطوير نظام الجداول الالكترونية المستخدم ضمن المرحلة الأولى الى نظام قواعد بيانات باستخدام برمجيات ACCESS

٢- تدريب منتسبي وحدة نظم المعلومات في الدائرة المركزية على برمجيات ACCESS والنظام المصمم لأغراض مكاتب التشغيل

٣- إعادة تدريب ٦٠ عنصر على استخدام النظام الجديد المصمم بواسطة برمجيات ACCESS وكيفية ارسال البيانات دورياً عبر البريد الالكتروني واستخدام الشبكات المحلية والخدمات

٤- اضافة عنصرين الى وحدة نظم المعلومات في الادارة المركزية

٥- شراء ١٤ مخدم و ١٥ حاسوب وتشكيل شبكات محلية في مكاتب الاستخدام بموجب الأعداد المبينة في الجدول (١) وكما مبين في الشكل (٢).

٦- يبين الجدول (٢) التوقيت الزمني للمرحلة.

المرحلة الثالثة - مرحلة الإدخال المباشر

* المدة :	٨ - ١٢ شهرا
* التجهيزات :	٤٢ حاسوب وملحقاتها + ٢ مخدمات
* البرمجيات :	MS ACCESS or SQL Server
* التطوير البرمجي :	تصميم وتنفيذ البرمجيات والتدريب من خلال القطاع الخاص
* الكادر :	٦٠ من العناصر المدربة سابقاً
* التدريب :	١ أسبوع
* التكلفة التقريبية :	٩٢٠٠٠ دولار
* النشاطات المطلوبة :	

١- تطوير نظام قواعد البيانات بواسطة برمجيات ACCESS من خلال السماح بادخال بيانات المتعطلين مباشرة دون الحاجة الى ملء الاستمارات وبحضور المواطن المراجع. من المفيد ان يتاح للادارة المركزية أن تحصل على معلومات مكاتب التشغيل بكاملها على شبكتها الخاصة وبذلك تتوفر معلومات المتعطلين والفرص بكاملها مركزياً. راجع الشكل (٣).

٢- إعادة تدريب عناصر المكاتب على النظام الجديد وعلى ادارة مواقع الانترنت

٣- اضافة ٤٢ حاسوب ومخدمين، كما في الجدول (١).

- ٤- اعادة النظر بالشبكة المتوفرة لربط مكاتب التشغيل واحكام الجوانب الأمنية لها ضمانا لسلامة المعلومات وسريتها
- ٥- اضافة عنصر او عنصرين فنيين لأغراض متابعة إسناد مكاتب التشغيل وحل مشاكلهم
- ٦- بناء موقع للوزارة، وبالأخص عن مكاتب التشغيل، على الانترنت
- ٧- يبين الجدول (٢) التوقيت الزمني للمرحلة.

المرحلة الرابعة - مرحلة الموقع المضيف Portal على الإنترنت

* المدة :	١٢ - ١٨ شهر
* التجهيزات :	٣ مخدمات متطورة + عدد محدود من الحواسيب
* البرمجيات :	SQL Server
* التطوير البرمجي :	تحويلات برمجية واسعة لمواكبة الانترنت وبناء موقع مضيف من خلال إحدى شركات القطاع الخاص
* الكادر :	تدريب مكثف على التشغيل والبرمجة ضمن بيئة الانترنت
* التدريب :	٣ أسابيع لخمسة عناصر على مستوى الوزارة
* التكلفة التقريبية :	١٠٠,٠٠٠ دولار
* النشاطات المطلوبة :	

١- تكليف جهة مختصة ببناء موقع مضيف على الانترنت لتكوين نظام معلومات عن سوق الاشتغال (Labour Market Information System) كجزء مهم من تطبيقات الحكومة الالكترونية. راجع الشكل (٤).

يربط هذا الموقع بين اطراف ثلاثة هم الحكومة - المتعطلون - أرباب العمل. ويوفر معلومات ارشادية وتنقيفية لتسهيل توظيف القوى العاملة للأطراف المعنية. فمن خلال الموقع يمكن الحصول على المعلومات التالية:

- فرص العمل المتوفرة ومتطلباتها
- القوى العاملة المتاحة
- توجهات سوق العمل وأنواع الوظائف المرغوبة

- الدورات والبرامج التدريبية المتوفرة لإعادة التأهيل
- احصائيات العمل والفرص وغير ذلك من الإحصاءات
- تقارير ودراسات مفيدة حول سوق العمل والفرص الجديدة وخلاف ذلك.

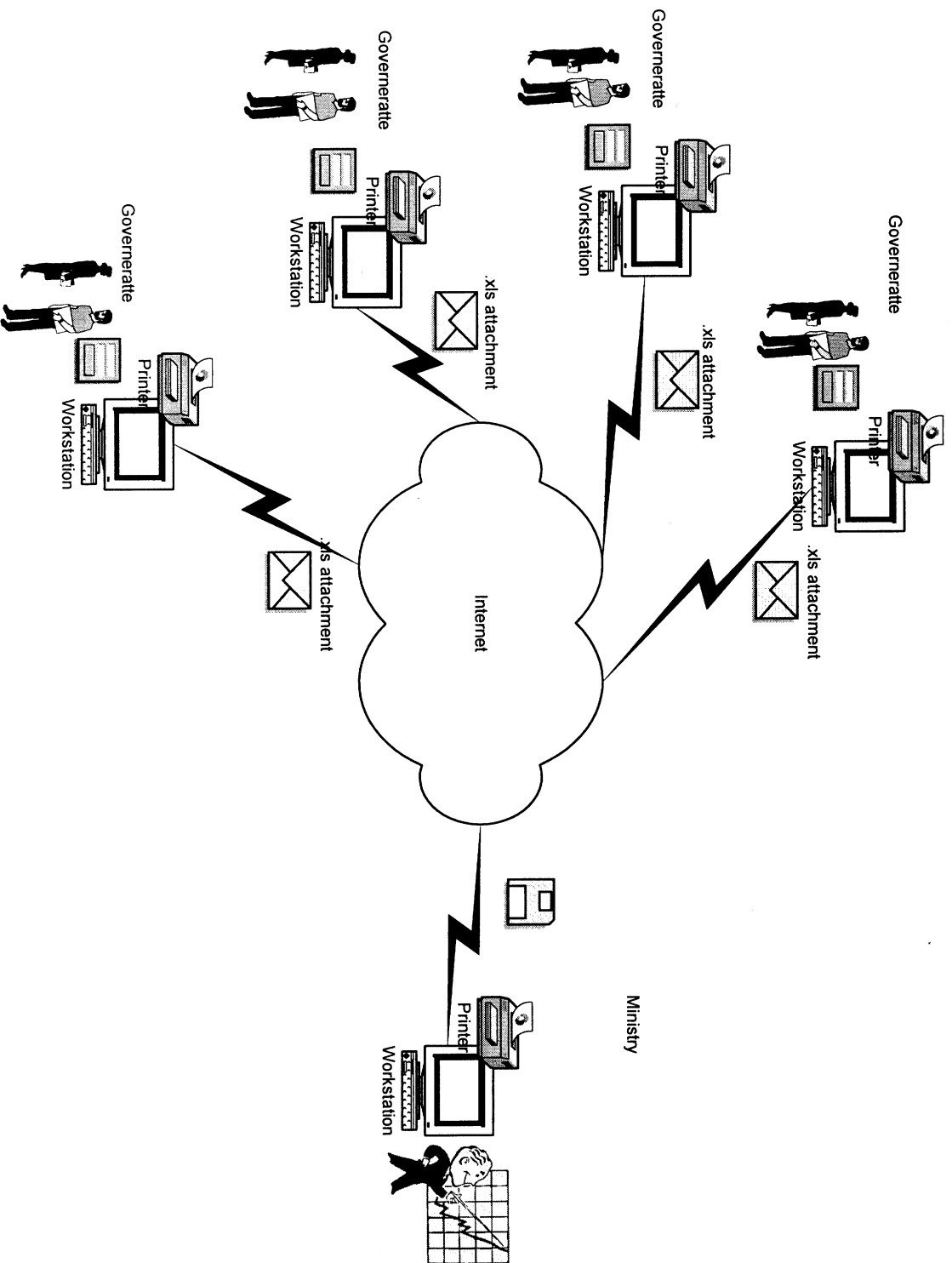
٢- يمكن اعتبار الموقع المضيف المقترح بمثابة الشباك الواحد لإجراء معاملة البحث عن عمل. إذ يمكن تصور قيام المواطن بملء استمارة الطلب عبر الانترنت ويتم اعطائه رقماً سرياً من خلال الموقع ليستخدمه للاستفسار مستقبلاً عن مجرى طلبه.

٣- تطوير نظام قاعدة المعلومات (ربما إعادة تصميمه باستخدام برمجيات Oracle أو SQL Server) لكي يفي بمتطلبات التعامل معه عبر الانترنت (Web enabled)

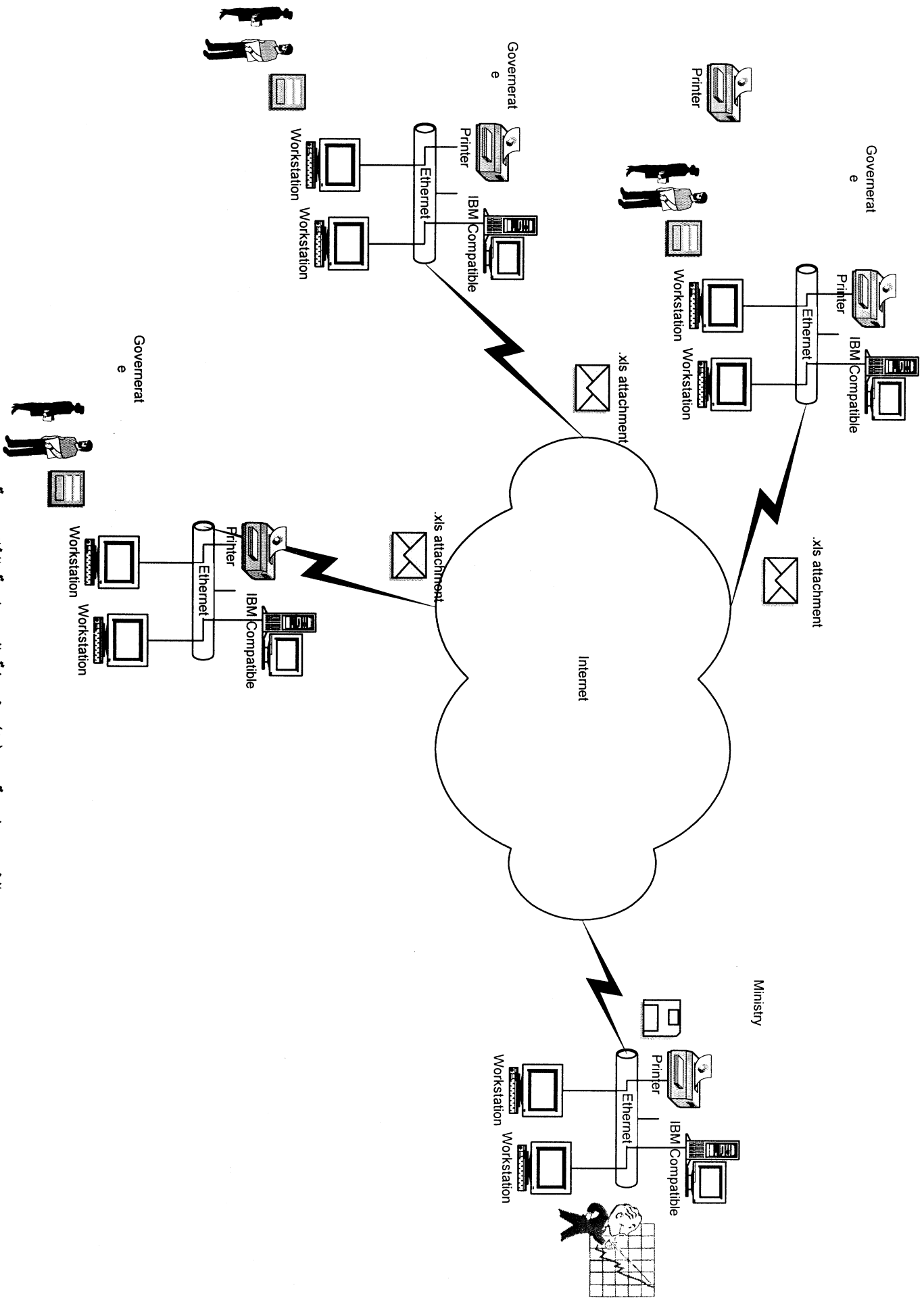
٤- تدريب عناصر وحدة نظم المعلومات في الإدارة المركزية على البرمجيات الجديدة والنظام المطور وأسلوب صيانتها.

٥- إضافة عدد من المخدمات والحواسيب كما في الجدول بالنسبة للمرحلة الرابعة، كما في الجدول (١).

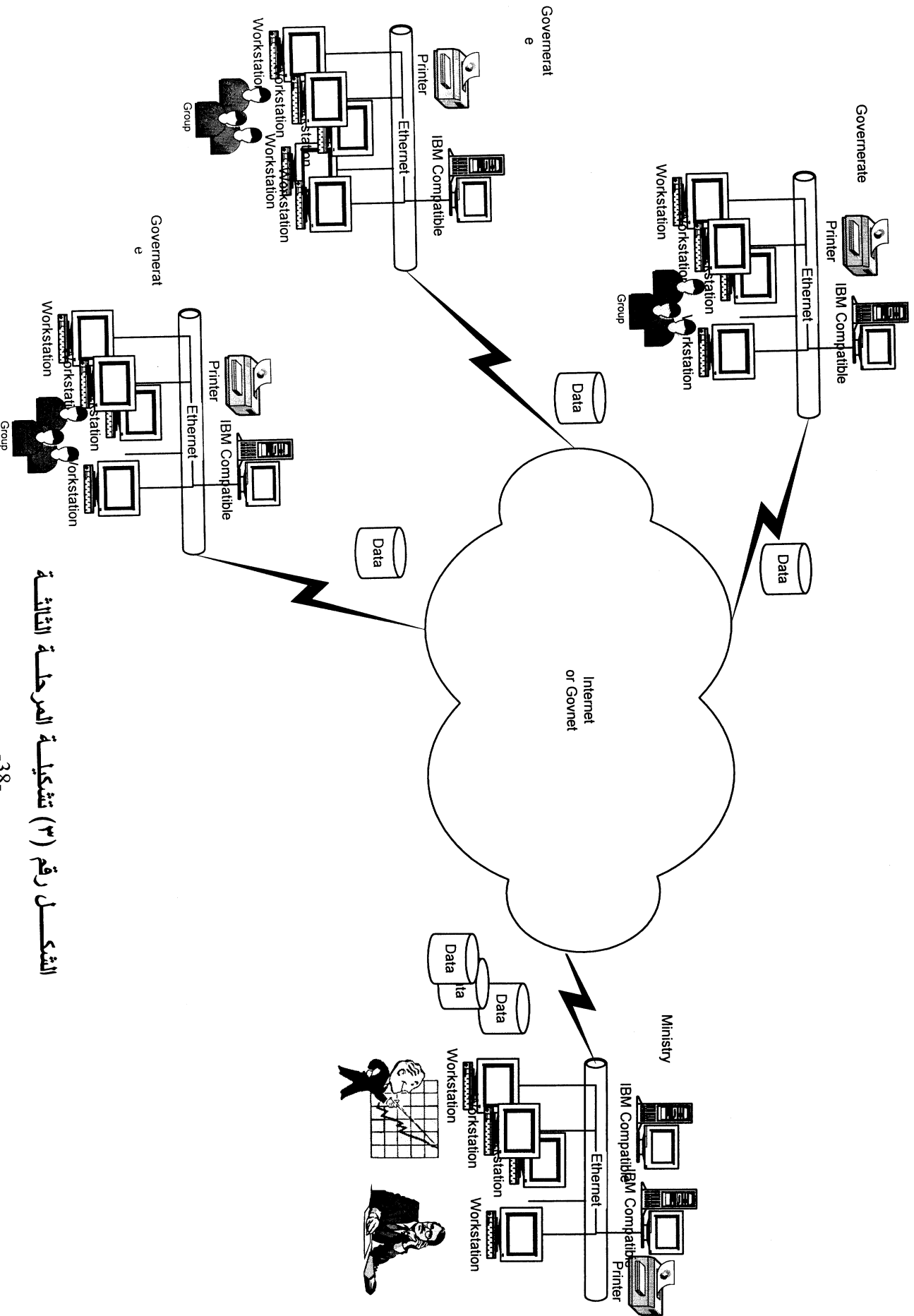
٦. يبين الجدول (٢) التوقيت الزمني للمرحلة.



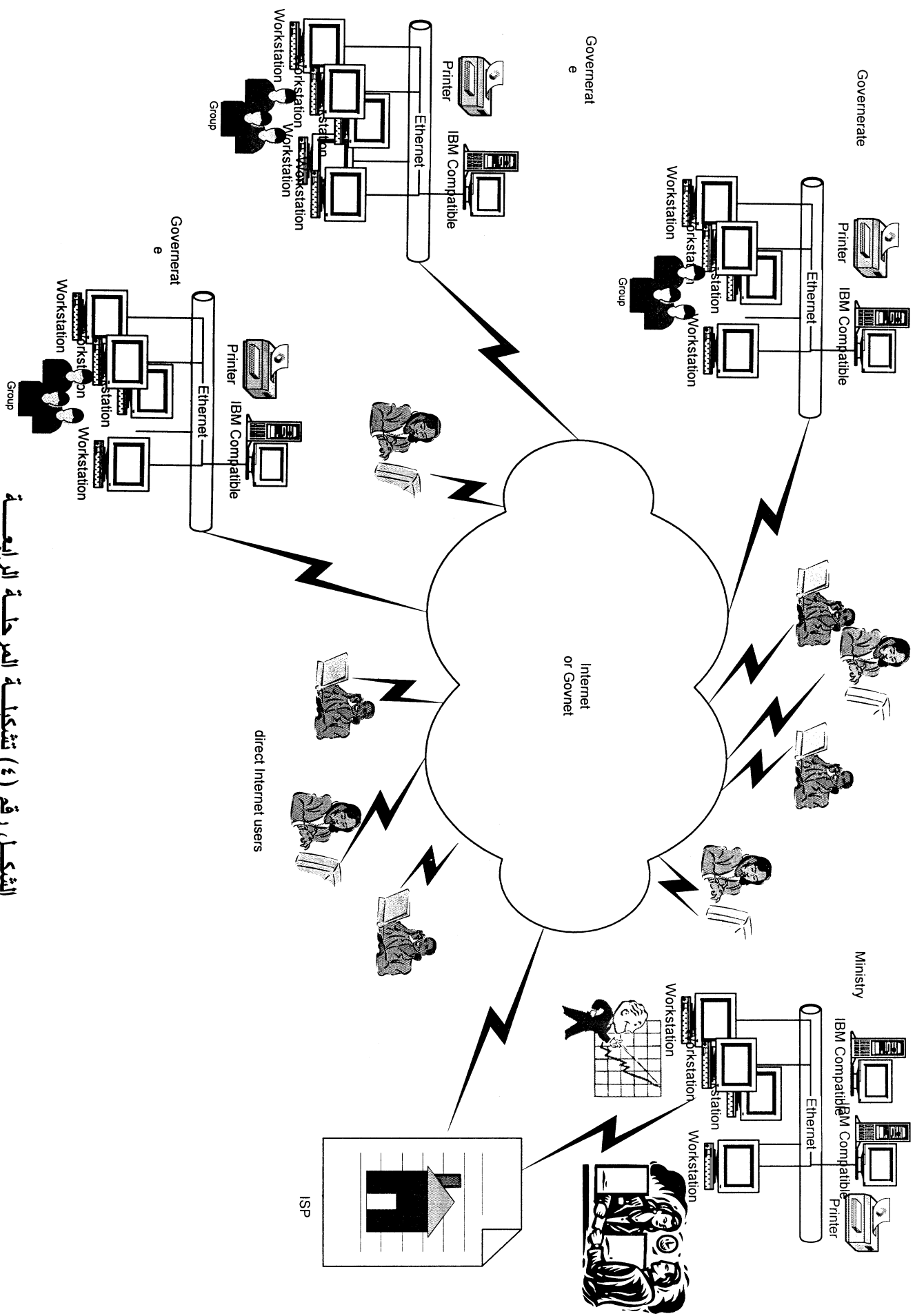
الشكل رقم (1) تشيكية المرحلة الأولى



الشكل رقم (٢) تشكيلة المرحلة الثانية



الشكل رقم (٣) تشبيكية المرحلة الثالثة



الشكل رقم (4) تشكيلة المرحلة الرابعة

المرحلة	تكلفة الاجهزة والبرمجيات الاساسية	تكلفة تطوير البرمجيات	تكلفة التدريب	التكلفة الكلية بالدولار	المدة التقريبية بالاشهر
الاولى	٤١٠٠٠	٣٠٠٠	٣٠٠٠	٤٧٠٠٠	٦
الثانية	٨٥٠٠٠	١٥٠٠٠	٥٠٠٠	١٠٥٠٠٠	٦
الثالثة	٥٢٠٠٠	٣٠٠٠٠	١٠٠٠٠	٩٢٠٠٠	٨
الرابعة	٢٠٠٠٠	٧٠٠٠٠	١٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٢
المجموع	١٩٨٠٠٠	١١٨٠٠٠	٢٨٠٠٠	٣٤٤٠٠٠	٢٧

الجدول (١) تكلفة المراحل الأربعة من المشروع المقترح

ID	Task Name	Durati	3rd Quarter			4th Quarter			1st Quarter			2nd Quarte			3rd Quarter			4th Quarter			1st Quarter			2nd Quarte			3rd Quae		
			Ju	Au	Se	Oc	No	De	Jan	Feb	Ma	Apr	Ma	Jun	Ju	Au	Se	Oc	No	De	Jan	Feb	Ma	Apr	Ma	Jun	Ju	Au	Se
1	Pha1: Excel based	12day																											
2	Pha2: ACCESS ba	12day																											
3	Pha3: O-line entry	18day																											
4	Pha4: Portal based	36day																											

الجدول (٢) التوقيتات المقترحة لمراحل المشروع

الجزء الثالث

التوصيات



التوصيات

إن إصلاح وتطوير إجراءات تشغيل المتعطلين من خلال مكاتب التوظيف والتشغيل يتطلب نظرة برامجية شاملة تعالج هذا الموضوع من كافة جوانبه، ولهذا الغرض سيتم تناول التوصيات في ثلاثة محاور أساسية:

- السياسات
- الدعم المؤسسي
- الدعم الفني

أولاً: في مجال السياسات

١. المبررات التي تقف خلف تشريع القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١ - أي العدالة في توزيع فرص التشغيل على المتعطلين - ضرورية وأساسية لدعم النسيج المجتمعي. غير أن العدالة يجب أن تصاحبها الكفاءة. ومن هنا فإن اعتماد أسلوب المسابقة في التعيين يمثل الحالة الأفضل في توزيع فرص التشغيل. ونوصي بتشكيل لجنة عليا تتولى دراسة إمكانية اعتماد وتعميم أسلوب المسابقة في التعيين لملء الشواغر في الوظائف الفنية في الدولة والقطاع العام.

٢. القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١ ينحو نحو مركزية شديدة قد لا يمكن اعتمادها بشكل مقنع وخاصة قدر تعلق الأمر بالتشغيل في القطاع الخاص حيث أن شمول القطاع الخاص بشكل كفوء يعني بنهاية المطاف تشكيل فرق للتفتيش على مؤسسات القطاع الخاص للتأكد من سلامة إجراءات التعيين، ومثل هذا الأمر يعني تضخماً غير مبرر في أجهزة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، ونوصي قيام لجنة وزارية بدراسة إمكانية استثناء القطاع الخاص من أحكام القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١.

٣. الشؤون المتعلقة بالبطالة والتشغيل وتنظيم توزيع فرص العمل على المتعطلين هي مسائل مجتمعية لا يمكن أن تختص بها وزارة أو جهاز بشكل منفرد أو أن تحمل كامل العبء أو المسؤولية. ولهذا الغرض نقترح مشاركة كافة الأطراف المعنية بشؤون التشغيل من خلال هيئة (أو لجنة) عليا تكون

مهامها رسم السياسات ومتابعة تنفيذها وعلى أن تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل مهام
مقررية اللجنة.

٤. أخذين بالاعتبار أن تشغيل العاطلين مسألة يجب أن تشارك بها وتتظافر لها جهود كافة أطراف المجتمع، وبما أن حصة القطاع الخاص في توفير فرص العمل تشكل الأكبر، كما إن سجل الإنجاز لمكاتب التوظيف والتشغيل محدود النجاح، لذا نوصي بالسماح للقطاع الخاص بتأسيس مكاتب للتشغيل يمكن وكمرحلة أولية السماح لها بالعمل في بعض القطاعات أو المهن.

ثانياً : في مجال الدعم المؤسسي

٥. لن يمكن لأجهزة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل تنفيذ المهام المنصوص عليها في القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠١ دون توفير الملاكات اللازمة فنياً وإدارياً لتنفيذ المهام المنصوص عليها في القوانين والتعليمات التي تنظم مهام الوزارة. لذا نوصي دراسة احتياجات الوزارة الفعلية إلى الملاكات لتمكين مكاتب التوظيف والتشغيل في القيام بمهامها.

٦. تشكل المهام الجديدة الموكلة إلى مكاتب التوظيف والتشغيل والإدارات المركزية ذات العلاقة نقلة نوعية بجانبها الفني والإداري. لذا نوصي بتشكيل لجنة تتولى دراسة الاحتياجات التدريبية لمكاتب مكاتب التوظيف والتشغيل ومديريات القوى العاملة والإحصاء والتخطيط.

ثالثاً : في مجال الدعم الفني

٧. بين هذا التقرير العديد من الإشكاليات الفنية الواجب دراستها بشكل علمي. لذا نوصي قيام الوزارة وبالتعاون مع الأجهزة البحثية في القطر من جامعات ومراكز بحوث بإعداد دراسات ومسوح وبما يمكن من الوصول إلى توصيات علمية وعملية لمعالجة الاختناقات في هذا الشأن.

٨. الاستثمارات المعتمدة لأغراض تسجيل المتعطلين وترشيحهم إلى الوظائف المعلنة، قاصرة عن توفير المعلومات المطلوبة لإجراءات مكاتب التوظيف والتشغيل. لذا نوصي بتشكيل لجنة تمثل بها الجهات المعنية في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والمكتب المركزي للإحصاء والجهات الأخرى لغرض

إعداد نماذج من الاستثمارات المطلوبة يأخذ بالاعتبار ما ورد من ملاحظات حول الاستثمارات الحالية ومستلزمات الحوسبة للمراحل المحددة لها في هذا التقرير.

٩. يشكّل اعتماد الأسلوب اليدوي في تنظيم إجراءات مكاتب التوظيف والتشغيل عائقاً جدياً أمام تنفيذ المهام الموكلة إلى المكاتب وتطويرها. لذا نوصي باعتماد المقترح الوارد في هذا التقرير (الجزء الثاني) لغرض تبسيط الإجراءات وحوسبة العمل.

