RAND-QATAR POLICY INSTITUTE

THE ARTS
CHILD POLICY
CIVIL JUSTICE
EDUCATION
ENERGY AND ENVIRONMENT
HEALTH AND HEALTH CARE
INTERNATIONAL AFFAIRS
NATIONAL SECURITY
POPULATION AND AGING
PUBLIC SAFETY
SCIENCE AND TECHNOLOGY
SUBSTANCE ABUSE
TERRORISM AND
HOMELAND SECURITY
TRANSPORTATION AND
INFRASTRUCTURE
WORKFORCE AND WORKPLACE

This PDF document was made available from www.rand.org as a public service of the RAND Corporation.

[Jump down to document ▼](#)

The RAND Corporation is a nonprofit research organization providing objective analysis and effective solutions that address the challenges facing the public and private sectors around the world.

Support RAND

[Purchase this document](#)

[Browse Books & Publications](#)

[Make a charitable contribution](#)

For More Information

Visit RAND at www.rand.org

Explore the [RAND-Qatar Policy Institute](#)

View [document details](#)

Limited Electronic Distribution Rights

This document and trademark(s) contained herein are protected by law as indicated in a notice appearing later in this work. This electronic representation of RAND intellectual property is provided for non-commercial use only. Unauthorized posting of RAND PDFs to a non-RAND Web site is prohibited. RAND PDFs are protected under copyright law. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of our research documents for commercial use. For information on reprint and linking permissions, please see [RAND Permissions](#).

This product is part of the RAND Corporation monograph series. RAND monographs present major research findings that address the challenges facing the public and private sectors. All RAND monographs undergo rigorous peer review to ensure high standards for research quality and objectivity.

Facing Human Capital Challenges of the 21st Century

**Education and Labor Market Initiatives
in Lebanon, Oman, Qatar,
and the United Arab Emirates**

Executive Summary

**Gabriella Gonzalez | Lynn A. Karoly | Louay Constant
Hanine Salem | Charles A. Goldman**

RAND

RAND-QATAR POLICY INSTITUTE

This study was conducted by researchers in RAND Education and RAND Labor and Population in the United States and at the RAND-Qatar Policy Institute (RQPI) in Doha, Qatar. This study results from the RAND Corporation's continuing program of self-initiated research. Support for such research is provided, in part, by the generosity of RAND's donors and by the fees earned on client-funded research.

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Facing human capital challenges of the 21st century : education and labor market initiatives in Lebanon, Oman, Qatar, and the United Arab Emirates : executive summary / Gabriella Gonzalez ... [et al.].

p. cm.

ISBN 978-0-8330-4568-3 (pbk. : alk. paper)

1. Labor market—Arab countries. 2. Human capital—Arab countries.
3. Education and state—Arab countries. 4. Manpower policy—Arab countries.
5. Manpower planning—Arab countries. I. Gonzalez, Gabriella C., 1972–
II. Gonzalez, Gabriella. III. Title: Education and labor market initiatives in Lebanon, Oman, Qatar, and the United Arab Emirates : executive summary.

HD5812.3.A6F332 2008

331.10917'4927—dc22

2008038526

The RAND Corporation is a nonprofit research organization providing objective analysis and effective solutions that address the challenges facing the public and private sectors around the world. RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

RAND® is a registered trademark.

Cover design by Peter Soriano

© Copyright 2008 RAND Corporation

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form by any electronic or mechanical means (including photocopying, recording, or information storage and retrieval) without permission in writing from RAND.

Published 2008 by the RAND Corporation

1776 Main Street, P.O. Box 2138, Santa Monica, CA 90407-2138

1200 South Hayes Street, Arlington, VA 22202-5050

4570 Fifth Avenue, Suite 600, Pittsburgh, PA 15213-2665

RAND URL: <http://www.rand.org>

To order RAND documents or to obtain additional information, contact

Distribution Services: Telephone: (310) 451-7002;

Fax: (310) 451-6915; Email: order@rand.org

Preface

Many nations are making efforts to address human resource development challenges and any existing mismatch between the skills and technical knowledge of their secondary and post-secondary education graduates and the needs of the labor market. RAND recently examined such efforts in four Middle Eastern countries: Lebanon, Oman, Qatar, and the United Arab Emirates (UAE). The study focused on reforms enacted or under way that were designed to improve the human capital, or skills and technical knowledge, of the nation's population or to facilitate the employment of human capital in diverse sectors of the economy. The case study approach juxtaposed the three Arab Gulf countries of the group (Oman, Qatar, and the UAE) and the one Arab non-Gulf country (Lebanon) to showcase similarities and differences in the reform strategies these countries were employing as of 2006. The nations were compared in terms of challenges faced, reforms enacted, and efforts to assess the effects of reforms.

This executive summary is a bilingual (English and Arabic) companion to the RAND monograph covering the full details of the study: *Facing Human Capital Challenges of the 21st Century: Education and Labor Market Initiatives in Lebanon, Oman, Qatar, and the United Arab Emirates* (Gabriella Gonzalez et al., MG-786-RC, 2008), which is available in English and includes a complete list of references, some of which are cited in this document. There is also a related RAND research brief, *Addressing Human Capital Challenges: Assessing the Experiences of Four Countries in the Arab Region* (RB-9383-RC), available in

both English and Arabic. All of the documents published for the study can be accessed in full text on the RAND website: www.rand.org.

Both this executive summary and the full-study monograph should be of interest to policymakers in the Arab world who want to understand the evolution and progress of education and labor market reforms designed to advance human capital development and enhance workforce competitiveness in the 21st century global economy. These documents will also be useful to readers who have a general interest in human capital and economic initiatives.

The study was conducted by researchers in two units of the RAND Corporation—RAND Education and RAND Labor and Population—both in the United States and at the RAND-Qatar Policy Institute (RQPI) in Doha, Qatar. This study resulted from RAND's continuing program of self-initiated research, support for which is provided, in part, by the generosity of RAND's donors.

Contents

Preface iii
Figures vii
Tables ix
Acknowledgments xi

CHAPTER ONE

Introduction 1
Human Resource Challenges Faced by the Arab Region 1
Research Questions 5
Analytic Approach 5
 Diagnosis and Articulation of the Problem: What Are the Human
 Resource Challenges Faced by Each Country? 6
 Approaches to Addressing the Problem: What Reforms Have Been
 Developed or Are Under Way? 6
 Availability of Resources for Policy Evaluation: What Mechanisms
 Are in Place for Evaluating Policy? 8
Approach to Data Collection and Interviews 9
Rationale for Country Selection 11
Limitations of the Study 12
Organization of This Document 13

CHAPTER TWO

**Economic and Sociopolitical Context for Reform in the Four
Study Countries** 15
Reliance on Natural Resources for National Wealth 15

Sociopolitical System: The Role of Participatory Democracy.....	19
Diversity of the Economy	22
Composition of the Labor Pool.....	24
The Case-Study Approach	28

CHAPTER THREE

Human Resource Challenges and Reform Efforts in Qatar, UAE, Oman, and Lebanon

Oman, and Lebanon	29
Qatar.....	29
Human Resource Challenges.....	29
Reform Efforts Under Way	31
The United Arab Emirates	34
Human Resource Challenges.....	34
Reform Efforts Under Way	36
Sultanate of Oman.....	38
Human Resource Challenges.....	39
Reform Efforts Under Way	40
Lebanon	42
Human Resource Challenges.....	42
Reform Efforts Under Way	44

CHAPTER FOUR

Conclusions	47
Significant Human Resource Challenges	48
Active Engagement with Reforms to Education and Training Systems, Labor Markets, and the Economy	51
Education and Training Reforms.....	51
Reforms to the Labor Market and Economy	55
Lack of High-Quality Data and Evaluation Systems.....	58
Value of Policy Evaluation	61
References	65

Figures

- 2.1 Classification of Study Countries 16
- 3.1 Schematic of Challenges Faced by Qatar: Need to Address
an Underqualified and Unprepared National Workforce..... 30
- 3.2 Schematic of Challenges Faced by the UAE: Need to
Balance Nationalization Efforts with Policies Promoting
Economic Growth..... 34
- 3.3 Schematic of Challenges Faced by Oman: Need to Meet
the Challenges of a Changing Economy 39
- 3.4 Schematic of Challenges Faced by Lebanon: Need to
Achieve Political Stability While Addressing Human
Resource Issues 43

Tables

1.1	Categories of Human Capital Reforms Covered in Study	7
1.2	Interviews Conducted, by Sector and Country.....	10
2.1	Key Economic Indicators of Study Countries, 2004	19
2.2	Governance Models in Study Countries	20
2.3	Key Demographic Indicators of Study Countries, 2004	25
2.4	Key Labor Market Indicators of Study Countries, 2004	26
2.5	Key Education Indicators of Study Countries.....	28
3.1	Summary of Education and Labor Market Reforms Under Way in Qatar	32
3.2	Summary of Education and Labor Market Reforms Under Way in the UAE.....	37
3.3	Summary of Education and Labor Market Reforms Under Way in Oman	41
3.4	Summary of Education and Economic Reforms Under Way in Lebanon.....	44
4.1	Human Resource Challenges Affecting Study Countries.....	48
4.2	Education and Training Reforms in Study Countries.....	52
4.3	Labor Market and Other Economic Reforms in Study Countries.....	56
4.4	Censuses and Specialized Surveys in Study Countries	60

Acknowledgments

We gratefully acknowledge the participation of a number of officials and other individuals from the countries analyzed in our study. These people generously provided their time and made resources and materials available to us to facilitate our analysis; they also reviewed early drafts of the country chapters to check for factual errors. They include officials representing the Ministry of Manpower (Oman), the Dubai Education Council (UAE), Ministry of Higher Education (Oman), Ministry of Education (Lebanon, Oman, Qatar), Knowledge Village (UAE), Academic City (UAE), Supreme Education Council (Qatar), Education City (Qatar), Ministry of Civil Service (Oman, Qatar), Ministry of Economy (Lebanon), Ministry of Finance (Lebanon), Ministry of National Economy (Oman), Ministry of Economy and Planning (Lebanon, UAE, Qatar), Ministry of Reform (Lebanon), Ministry of Social Affairs (Lebanon), College of Business and Economics of UAE University, Office of the Prime Minister (Lebanon), Gulf Research Center (UAE), and Qatar University, and representatives of the petroleum industry (UAE, Qatar).

We wish to thank several RAND colleagues who provided early direction and support and pointed us to sources of information and data. They are Claude Berrebi, Keith Crane, Cassandra Guarino, Francisco Martorell, C. Richard Neu, Cathleen Stasz, and Gail Zellman. We also gratefully acknowledge the comments and suggestions of Sue Bodilly, Brent Bradley, Michael Rich, and James Thomson that stemmed from an interim project briefing given in April 2006, as well as the comments and suggestions we received from members of the

Board of Overseers of the RAND-Qatar Policy Institute at a briefing given in May 2007. Catherine Augustine, Dominic Brewer, and Elaine Reardon reviewed the report and provided helpful comments on its direction and analytic framework. We are grateful for their comments.

We also thank Lawrence Tingson and Reham Al Sayed, both of whom provided us with administrative, logistical, and research support. We alone, however, claim full responsibility for any errors within.

Introduction

Human Resource Challenges Faced by the Arab Region

According to the Framework for Action adopted for Arab states by the 2000 Regional Conference on Education for All (United Nations Education, Scientific, and Cultural Organization [UNESCO], 2000b), millions of individuals in the Arab region¹ are being deprived of education, and millions are receiving education of poor quality. In addition, most of those receiving an education are not being appropriately prepared for the technological era or the potential for international competition in the new millennium. While primary education enrollments are relatively high (90 percent or higher), secondary and post-secondary education remains elusive for most. And illiteracy rates in the region are high—68 million illiterate people, 63 percent of them females—largely because of the lack of education for older groups. For many countries in the region (Egypt, Sudan, Morocco, Mauritania, Yemen, Tunisia, Algeria, Djibouti, Iraq, and Oman), illiteracy is the number one challenge.

Many other of the region's countries have addressed the basic education needs of their populations, overcoming the problem of illiteracy and the gender gap related to it (e.g., the UAE, Bahrain, Jordan,

¹ According to UNESCO, the Arab region countries are Algeria, Bahrain, Djibouti, Egypt, Iraq, Jordan, Kuwait, Lebanon, Libya, Malta, Mauritania, Morocco, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Somalia, Sudan, Syria, Tunisia, the United Arab Emirates (UAE), and Yemen.

Kuwait, Lebanon, Libya, Palestine, Qatar, Saudi Arabia, and Syria) (UNESCO, 2000b). However, the workforce in the vast majority of Arab nations either lacks the skills needed for important sectors of industry and the economy or lacks the skills essential for fueling entrepreneurship and growth in new areas of opportunity. Labor market and economic reforms are needed to increase the role of the private sector, to diversify economies (especially away from oil domination), and to reduce unemployment, particularly among young nationals (World Bank, 2004).²

The 2003 *Arab Human Development Report*, which carries the subtitle *Building a Knowledge Society*, cites lack of knowledge capital as the main long-term problem faced by the Arab world and calls declining quality the most important challenge faced by Arab education (United Nations Development Programme [UNDP], 2003). A key component of a knowledge society, or a knowledge economy, is reliance on the intellectual capabilities of the workforce, rather than on material products or national resources (Powell and Snellman, 2004). The 2003 report notes that the knowledge gap, not the income gap, “determines the prospects of countries in today’s world economy” (UNDP, 2003, p. 35).

Human capital—the learning, abilities, skills, and knowledge of an individual—can be used in the labor market as a form of currency (or capital) in exchange for wages or earnings. Human capital is often considered a key predictor of a person’s employment and wages. Human capital theory (Becker, 1964) suggests that investments in human capital can be through formal schooling or on-the-job training, both of which raise workers’ productivity and therefore increase their wages or earnings. Most studies show that formal schooling is an important factor in explaining variations of salary and wages in well-developed countries (Cohn and Addison, 1998) and in some less-developed countries (Psacharopoulos, 1985, 1994). One expectation is that widespread

² We use the term *nationals* to mean citizens of a country. Expatriates, or *non-nationals*, are members of the immigrant population residing in a country that are not citizens. In the Gulf countries, non-nationals are often low-skilled laborers or highly skilled employees who are in the country for a set period, much like “guest workers” in the United States or Europe.

investment in human capital will create the skill base in the labor force that is indispensable for a country's economic growth.

Globalization and technological changes have made human capital development increasingly important for a nation's economic progress (Korpi and Tahlin, 2006). Labor markets around the world are going beyond countries' borders, calling for individuals to have specific technology-based skills. However, recent studies found that those educated in the Arab region are ill prepared to enter the world of work in a global economy. According to the results of the Monitoring Learning Achievement project conducted by UNESCO and the United Nations Children's Fund (UNICEF) between 1993 and 1998, primary education in the Arab states appears to be of poor quality and fails to provide for students' basic learning needs (UNESCO, 2000a). For example, the project's study of English language found that despite English being the language of technology, students in the Arab region were not receiving the amounts and kinds of English instruction needed to communicate effectively and to keep up with advances in information technology. Given that the human capital needs of countries change over time with the advent of new technology, improving the quality of education now constitutes a main challenge for the Arab states.

The demand for labor in both growing and emerging economic sectors is outpacing the supply of local populations' workforce skills.³ This skill mismatch can lead to either low wages or unemployment. Research shows that labor demand and supply imbalances (skill mismatches) that affect workers with the poorest labor market prospects (i.e., those with the lowest education levels) worsen the overall performance of a country's economy by increasing the unemployment rate (Manacorda and Petrongolo, 1999). Because of limits in the quality of education that students in the Arab world receive, a large gap exists between the demand for human capital skills and the supply of those skills through the native workforces of the region (UNDP, 2003). Furthermore, the World Bank's 2008 report on education reform in the Middle East, *The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle*

³ See Autor, Katz, and Kearney, 2006, for documentation of the link between the expansion of information technology and the rise in skill demand.

East and Africa, notes that Middle Eastern countries have not been able to “capitalize on the progress made in increasing the level of human capital in the labor force over time” (World Bank, 2008, p. 296). Rising unemployment has meant that fewer people can be productive in the workforce. At the same time, the workforce in these countries is relatively unproductive, further exacerbating the region’s slow returns to human capital investment (World Bank, 2008).

Demographic growth poses another challenge for education systems in the Arab region. According to UNESCO, the annual average growth rate for 2000–2010 is estimated at 1.2 percent for the world, 1.5 percent for developing countries, and 2.5 percent for the Arab states (UNESCO, 2000a). The population of 5- to 18-year-olds in the Arab states is projected to be 110 million by 2010. If the enrollment ratio in general education is 80 percent, the Arab states will have to ensure educational opportunities to 88 million students by 2010 (current figures hold this number at 59 million students). This places pressure on the education system in terms of expenditures, management, and finding qualified teachers for these children (UNESCO, 2000a).

There are additional challenges beyond skill mismatch and an expanding youth population. Many Arab states, particularly the wealthier Gulf nations, face a labor deficit caused by inadequate preparation of the national labor pool, and many Gulf nations have a limited private sector and/or limited experience with entrepreneurship. In addition, females continue to participate in the labor market less than fully, and they experience occupational segregation, certain jobs being considered more appropriate for females than for males. Other Arab states experience a high rate of outmigration because their labor markets cannot absorb recent graduates.

Policymakers in the Arab world are therefore paying close attention to human resource development, the match between the population’s skills and the skills demanded in the labor market, and the associated need for quality education. Deficiencies in these areas threaten to undermine progress toward creating the type of society—a knowledge and information society—needed to effectively address increasingly complex 21st century issues related to community well-being and development.

Research Questions

We documented measures that have been taken to address the human resource and labor market issues faced by four countries in the Arab region as they enter the 21st century global economy. The four countries chosen—Lebanon, Oman, Qatar, and the UAE—provide examples of the diversity and similarity in the challenges that the region faces and the responses to those challenges. We asked the following questions:

- What are the human resource challenges that these countries face?
- What education, human capital, and labor market reforms have recently been implemented or are under way to address these challenges?
- What mechanisms and information are used to assess whether reforms are meeting their objectives, and is there evidence of success?

Analytic Approach

Our study assumed that a country's human resource base should have skills that match labor market needs and that countries seek to design a set of institutions and incentives to minimize any perceived mismatches. Thus, our goal was to identify the range of human resource challenges faced by our focal countries and to describe the reform measures each country has implemented to address them. With this objective in mind, we arrived at a three-part analytic framework that follows our research questions: We first identified the most-pressing human resource issues for each country; we then catalogued the policy approaches to address the human resource problems; and, finally, we examined the availability of resources for evaluating the policies that have been put in place. At each stage of our approach, we drew on the perspective of key informants in each country studied, as well as public reports and our analysis of various secondary data sources. We now turn to each component of our analytic approach.

Diagnosis and Articulation of the Problem: What Are the Human Resource Challenges Faced by Each Country?

Access to information on key education, training, and labor market indicators is a vital part of diagnosing and articulating the nature of any human resource challenges a country may be facing. Basic data on population (disaggregated by nationality, age, gender); primary, secondary, and post-secondary education outcomes; and labor market indicators, such as labor force participation and unemployment rates and the sectoral composition of employment, should be readily available to make an accurate diagnosis.

To understand the nature of the most-prominent human resource issues in our four countries, we analyzed data available through in-country and international sources and examined reports and other sources of information to determine what has been diagnosed as the important human resource issues faced by each country. These analyses were supplemented by interviews with key decisionmakers in institutions responsible for education and labor outcomes to give us an understanding of their perception and articulation of the problem.

Approaches to Addressing the Problem: What Reforms Have Been Developed or Are Under Way?

To ascertain whether our study countries were addressing human resource challenges, we collected, through key informant interviews and various publicly available secondary sources, information on enacted or underway reform policies specifically designed to improve the human capital of a country's population or to facilitate the employment of human capital in diverse sectors of the economy. Table 1.1 provides the categories of reforms we considered, grouping the reforms into those related to education and training and those related to the labor market and the economy.

In terms of education and training reforms, we focused on those designed to increase participation in or raise the quality of primary and secondary schooling. We were also interested in reforms targeting higher education that had such objectives as raising participation rates in post-secondary or post-graduate schooling, increasing the knowledge and skills that students obtain, and shifting the mix of students

Table 1.1
Categories of Human Capital Reforms
Covered in Study

Reform Categories and Subcategories
Education and training
Primary and secondary education
Post-secondary and post-graduate education
Training
Labor market and economy
Labor market reforms
Economic privatization
Economic diversification

in terms of fields of study or professional specialties. Reforms targeting training institutions were another area of focus, whether the programs concerned new labor market entrants or the retraining of the current workforce. In each of these areas, reforms could be aimed at public-sector institutions, private-sector institutions, or both.

We also considered a set of reforms designed to promote the use of human resources through more-general reforms to the labor market or the economy. In the case of the labor market, these could encompass, for example, reforms affecting employment conditions in the public or the private sector, the provision of employee benefits by public or private employers, or the role of non-nationals in the labor market. The reforms could be designed to affect the decisionmaking of individuals in or outside the labor force (e.g., increasing labor force participation rates or making certain sectors of the economy more or less attractive for employment) or of employers (e.g., making certain workers more or less attractive for employment). Broader economic reforms could also have implications for the use of human capital. In this domain, we focused on reforms designed to promote the private sector (particularly relevant in those economies with a large public sector) or greater economic diversification (an issue in the resource-rich countries that are

highly dependent on income from a specific source, such as petroleum products). Reforms aimed at privatization and diversification typically have reform elements designed to address the labor needs of the private sector or the sectors targeted for expansion.

For the range of reforms shown in Table 1.1, we looked for ways in which reform efforts might complement each other or, alternatively, might be at cross purposes. At the same time, the categories of reforms we focused on covered only a portion of the broader economic, political, and social reforms implemented or in the planning stages in our four study countries or the Arab region more generally. Thus, for example, we did not focus on economic reforms affecting financial markets, other economic sectors (e.g., health care), trade, or government unless they had some bearing on human capital formation or use.

Availability of Resources for Policy Evaluation: What Mechanisms Are in Place for Evaluating Policy?

Accurate diagnosis and articulation of a problem depend on the availability of data and information from which an appropriate policy approach can be devised. In addition, a country must be able to track and report on progress in addressing identified problems. As part of the third component of our approach, we documented whether our four focal countries had put into place mechanisms to evaluate progress in achieving reform goals.

Effective policy-evaluation resources that track and report progress typically include regular population and labor force surveys that measure economic outcomes and social indicators, as well as careful administration of student assessments and collection of other information on education outcomes. Equally important is appropriate analysis of collected data, as well as clear and transparent reporting of results so that what is learned is ultimately useful to policymakers and other stakeholders. An effective system of data collection and policy evaluation provides policymakers with information about whether a given policy is working or not and, if not, what needs to be done so that it achieves its intended outcome. Again, drawing on information from interviews and secondary sources, we examined the extent to which these mechanisms were in place in each study country.

Approach to Data Collection and Interviews

As previously indicated, we used two sources of data to collect timely information about human resource challenges, reform efforts under way in our selected countries, and data available for policy evaluation. One source of information involved analysis of population, economic, education, and labor market data from country-level government organizations and from international databases available from the UNDP, UNESCO, the World Bank, and the International Monetary Fund (IMF). These secondary data sources provide a context for understanding the human capital challenges faced by each of the countries.⁴

The second data source was information provided in interviews with knowledgeable officials in the government and private sector of each study country. For information on the human resource challenges that Qatar faces and reform efforts that are under way in that country, we analyzed notes from interviews conducted by RAND from 2001 through 2006 for studies assessing the primary and secondary education system (see Brewer et al., 2007), post-secondary education system (see Stasz et al., 2007), the labor market, civil service and training, and the country's national university.

Based on information provided by those studies on Qatar, we developed a semi-structured interview protocol for our interviews with key informants in the public and private sectors in our other three study countries. We conducted our interviews in Lebanon, Oman, and the UAE between January and August 2006. During our country visits, we conducted meetings with high-level officials across various sectors, including education, economy, civil service, manpower and vocational training, and data collection and planning. To understand how government initiatives were being received by the populace and whether reform efforts were meeting intended goals, we also met with leaders of private and quasi-private non-governmental organizations (NGOs) and research firms.

⁴ The secondary data sources on which we relied follow international standards in sampling methods and administration to targeted populations. When links to websites containing the datasets are available, we provide them for those readers who wish to consult the sources directly.

Table 1.2 lists, by country, the sectors in which we conducted interviews in Lebanon, Oman, and the UAE and on which we gathered information from studies on Qatar. Although we aimed for interviews in all sectors in each country, on many occasions we could not gain access to officials. In the case of “administrative reform and social affairs,” only Lebanon has an office devoted to this sector. In the case of “manpower and vocational training,” Qatar does not have a specific office devoted to this sector. Instead, the “civil service and labor” sector develops policies related to manpower.

Although interviews were tailored by sector, the questions required interviewees to reflect on the most-significant challenges that the country faces related to human capital formation and development. We asked whether officials considered the education system of the country, the labor pool and workers’ skills, or the economy and associated labor market as the greatest priority for the country and why. We also wanted to understand the key national policy priorities and role of the specific ministry or organization in formulating and addressing those priorities. We asked officials to tell us the important initiatives or reforms related to human capital or human resource development in the previous five years in the country. We questioned the motivation for reforms, the process for formulating and implementing reforms,

Table 1.2
Interviews Conducted, by Sector and Country

Sector	Lebanon	Oman	Qatar	UAE
Manpower and vocational training		√	N/A	√
Primary, secondary, and higher education	√	√	√	√
Civil service and labor		√	√	
Economy, finance, and planning	√	√	√	√
Administrative reform and social affairs	√	N/A	N/A	N/A
General government	√			
Private and mixed sector			√	√

NOTE: N/A = not applicable (ministry or sector does not exist).

and the challenges the country faced in ensuring that reforms were successfully implemented. Finally, we asked what types of mechanisms were in place (e.g., data collection or evaluation efforts) to inform policymaking and whether there were any mechanisms to help policymakers better understand the success or failure of reform efforts.

We used the interview notes to provide an overview of the areas of human capital deficits in each country and the types of reforms under way, and to provide guidance on where to find published information. We then relied primarily on secondary data and published documents for much of the detailed analysis in the study. As a result, we do not directly reference or quote specific officials with whom we spoke in our chapters on the case studies. Instead, we use the interview information to describe the general nature of each country's reform efforts. When other materials provided a source of information about specific aspects of the reforms, those materials are directly cited. In the absence of a specific citation, the source is presumed to be information gathered during our interviews.

Rationale for Country Selection

Our study approach juxtaposes three Gulf countries—Oman, Qatar, and the UAE—and one non-Gulf country—Lebanon—to showcase similarities and differences in the reform strategies employed. Qatar and the UAE, with their similar geographic and cultural histories, share many demographic and economic characteristics. They also face similar workforce challenges because of their reliance on imported labor to fill skill gaps in their national labor pools. Oman shares strong political and cultural similarities with its fellow Arab Gulf Cooperation Council (GCC) members,⁵ but its lesser dependence on natural resources for its wealth has caused its economic and sociodemographic development to differ from that of the other GCC members in important ways. Lebanon serves as a stark contrast to the Gulf countries because it is a

⁵ The GCC was established in 1981 to foster relations among the countries in the Arabian Gulf. Its members are Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia, and the UAE.

major exporter of labor and is undergoing significant rebuilding after a prolonged civil war. We selected these countries to illustrate the differences in the challenges being faced by what many outside the region consider to be a homogenous group of nations.

In addition to taking into consideration the country-level characteristics in choosing our study countries, we factored in a number of logistic constraints. First, our data collection effort took place between January and August 2006. Because of this time constraint, we had limited time to arrange for visits, gain access to key informants, collect data, and follow leads on information within each country. Second, particularly for high-level government officials, we expected large delays in getting appointments, without which a personal connection or introduction would have been impossible to secure. We therefore made the purposeful decision to select countries that would allow for ease of access: countries close to the RAND office in Doha, Qatar, and within which we had collegial relationships. Qatar offered a unique opportunity in that RAND had assisted in the design and implementation of reforms to the kindergarten through grade 12 (K–12) education system and to Qatar University, its primary national university, from 2001 to 2006. We intended to include Jordan and Kuwait as part of the case studies but ended up excluding them. In the case of Jordan, it became clear that we did not have the personal connections needed for ready access to key informants. In the case of Kuwait, after we had conducted an initial set of interviews, the political climate of the country changed: The emir dissolved the parliament, and many government ministries temporarily closed. Shortly thereafter, the emir died, whereupon our attempts to reschedule did not succeed in securing interviews because it was anticipated that the ministerial cabinet would change.

Limitations of the Study

It is important to keep in mind several limitations of our analysis. First, we provide a portrait of policies and reform measures under way in each country, yet our study stopped short of formally evaluating whether the policies and reforms were meeting their intended goals. This is largely

because many of the policies were in their nascent stages and it was therefore too early to assess the effects of the changes. A related issue is that the information needed to evaluate the effects of specific reforms was often not available. However, where possible, we point to evidence that may be suggestive of the early effects of specific reform efforts. Second, given the diversity of the countries in the Arab region in terms of history, political systems, economies, and demographic makeup, we did not seek to generalize the human resource challenges or reform efforts experienced by the four study countries to other countries in the Arab world. Nevertheless, by documenting how these four countries are responding to what are, in many cases, challenges that are shared by other countries in the region, we provide a catalogue of the range of education and labor market reforms that may serve as models for other countries and, eventually, lessons learned about what does and does not work.

Organization of This Document

Chapter Two describes the economic and sociopolitical histories of our four study countries. Chapter Three focuses on the human capital reform initiatives in place or under way in those countries. Chapter Four then presents a synthesis perspective on the reforms under way in the four study countries and discusses implications for human capital reforms throughout the Arab region.

Economic and Sociopolitical Context for Reform in the Four Study Countries

We classified the countries in our study on the basis of four characteristics: source of national wealth, nature of sociopolitical system, diversity of economy, and composition of labor pool.¹ These four characteristics are intrinsically tied to each other. The countries that rely on natural resources for their wealth have similar political systems, have a large public sector that serves as the dominant employer in the country, and need to import expatriate (skilled and unskilled) labor to fill shortages in their local labor pools. Conversely, the countries that have a variety of sources of national wealth share a longer history of participatory government, have a balance between the public and private sectors, and rely less on expatriate labor. Figure 2.1 shows how the countries fit in our classification scheme.

Reliance on Natural Resources for National Wealth

As Figure 2.1 shows, two countries in our study, Qatar and the UAE, are classified as resource rich, whereas the other two, Oman and

¹ Some of these characteristics are used in other sources to classify countries in the Arab world. For example, the World Bank divides countries in the Middle East and North Africa (MENA) region into those that are resource rich versus resource poor, and labor abundant versus labor scarce (World Bank, 2004). Three of our four study countries—Oman, Qatar, and the UAE—are classified as resource rich and labor scarce; our fourth country, Lebanon, is classified as resource poor and labor abundant.

Figure 2.1
Classification of Study Countries

Reliance on natural resources for national wealth	
Resource rich	Resource poor/dwindling
Qatar UAE	Lebanon Oman

Sociopolitical system	
Ruling elite	Full participatory democracy
Qatar UAE Oman (some participation)	Lebanon

Diversity of economy	
Dominated by single industry and large public sector	Balanced across multiple industries and large private sector
Qatar	Lebanon
Oman UAE	

Composition of labor pool	
Predominantly non-nationals	Predominantly nationals
Qatar UAE	Lebanon Oman

RAND MG786/1-2.1

Lebanon, fall at the opposite extreme, that of having poor or dwindling natural resources from which to generate wealth. Qatar and the UAE rely largely on oil as their dominant source of national income, although that resource is diminishing in both Qatar (which increasingly relies on natural gas production) and the UAE (where oil is mainly concentrated in Abu Dhabi, and the other emirates have only limited supplies). In Qatar, the Qatar Planning Council estimates that oil and gas account for more than 60 percent of gross domestic product (GDP), roughly 85 percent of export earnings, and 70 percent of government revenues (Qatar Planning Council, 2006). According to 2005 figures from the Organization of the Petroleum Exporting Countries

(OPEC), oil production in Qatar reached 7.6 million barrels per day (bbl/day), with proven oil reserves of 15.2 billion barrels estimated to continue for 23 years (OPEC, 2006). Qatar's natural gas production reached 43.5 billion standard cubic meters (cu m), and its reserves, which exceed 25 trillion cu m, are more than 5 percent of the world total and are the third largest in the world, behind Russia and Iran. Qatar is expected to become the world's top exporter of liquefied natural gas in the near future (OPEC, 2006). Of the countries in our study, the UAE has the largest reserves of oil, estimated at 98 billion barrels in 2005, or approximately 100 years at current production levels. The UAE's oil production is 2.378 million bbl/day, and its natural gas production is 46.6 billion cu m, with 6 trillion cu m of proven reserves. The UAE's Ministry of Information and Culture reports that in 2004, oil and gas production alone accounted for a large portion (30 percent) of the UAE's GDP, giving Abu Dhabi (the emirate in which most of that production takes place) the strongest economy in the country. Yet the growing manufacturing and construction sectors in emirates such as Dubai are beginning to account for significant shares of economic activity (14 and 8 percent, respectively) (UAE Ministry of Information and Culture, 2006).²

Qatar and the UAE can be characterized as "oil states" in that the sale of oil, rather than the production capabilities of the state's population, is the generator of the state's wealth (Mohammed, 2003). This, plus the lack of domestic taxation, means that wealth does not tend to circulate in the economy (Beblawi and Luciani, 1987). Reliance on natural rather than human resources for the wealth of a country has had a major impact on the other three domains of our classification scheme. When oil was discovered in the Arab Gulf region, existing family rulers became the major recipients of the income; at the same time, the rulers directed large sums of that income toward socioeconomic development projects. Before long, these Gulf states sup-

² Forty-four percent of the UAE's GDP is accounted for by the services sector, which includes government services. The total non-oil-related contribution toward the UAE's GDP in 2004 is listed at 230 billion dirhams, or 71 percent (UAE Ministry of Information and Culture, 2006).

ported their citizenry through public-sector employment or social welfare while relying on expatriates to fill any perceived shortages in the skilled and unskilled labor pools.

Conversely, Lebanon and Oman are not able to rely predominantly on natural resources for their national wealth. Although the production and sale of oil contribute to Oman's national GDP, its economy is more diverse than those of the large oil states, Qatar and the UAE. The reason for this greater diversity is twofold: Oil was discovered relatively late in Oman (1964) compared with its Gulf neighbors (early 1930s), and Oman's oil reserves are quickly dwindling. Lebanon's GDP also does not rely on the production or sale of oil. Oil has never been a source of wealth for Lebanon; instead, Lebanon has relied on strong financial and service sectors, particularly before and after its 1975–1990 civil war.

Table 2.1 summarizes several key economic indicators for our study countries as of 2004.³ Qatar and the UAE, both classified as “high income” countries by the World Bank, are the wealthiest countries in our study, with gross national income (GNI) per capita figures in 2004 sizably larger than those of Lebanon or Oman, which are both classified as “upper middle income” countries.⁴ Qatar and the UAE also have the fastest-growing economies, with 2004 real growth rates of 9.9 and 8.5 percent, respectively. Oman has the slowest-growing economy, at 3.1 percent real growth, and Lebanon falls in between, with a 6.3

³ Table 2.1 and several others that follow in this chapter rely primarily on country-level data compiled by international agencies—e.g., the World Bank as part of its World Development Indicators (World Bank, 2007). In some cases, these data differ from statistics available from sources within our study countries. However, we prefer to use the data from the international sources for this introductory discussion because these sources attempt to produce statistics that are as comparable across countries as possible, which often means adjustments have been made to official statistics prepared by country government agencies. When an indicator of interest for this chapter was not available from an international source, we report the relevant indicator from the country-specific source, when available, and note on the table any variation across countries in the year or definition of the indicator.

⁴ Based on 2004 GNI per capita using the World Bank Atlas method, high-income countries exceed GNI per capita of \$10,066, and upper-middle-income countries are in the range of \$3,256 to \$10,065. The World Bank does not report GNI per capita for Qatar for 2004 but estimates it as being in the high-income range.

Table 2.1
Key Economic Indicators of Study Countries, 2004

Country	GNI per Capita (U.S. \$) [classification]	Real GDP Growth (percent/year)	GDP Contribution by Sector (percent distribution)	UNDP HDI [classification]
Lebanon	6,040 [upper middle income]	6.3	Industry: 22 Services: 71 Agriculture: 7	0.774 [medium]
Oman	9,070 [upper middle income]	3.1	Industry: 56 Services: 42 Agriculture: 2	0.810 [high]
Qatar	n.a. [high income]	9.9	Industry: 76 Services: 24 Agriculture: <1	0.844 [high]
UAE	23,770 [high income]	8.5	Industry: 55 Services: 42 Agriculture: 3	0.839 [high]

SOURCES: GNI per capita, real GDP growth, and GDP contribution by sector are from World Bank, 2007, for Lebanon, Oman, and UAE; and from Qatar Planning Council, 2005b, p. 17, and World Bank, 2007, Table 1.1, for Qatar. UNDP HDI figures are from UNDP, 2006, Table 1.

NOTES: n.a. = not available. GNI per capita was calculated using the World Bank Atlas method.

percent real growth rate. Using a broader measure of development that captures life expectancy and education (measured by adult literacy and gross school enrollment at the primary, secondary, and post-secondary levels) in addition to the standard of living (measured by GDP per capita), the UNDP ranks Qatar, the UAE, and Oman as “high” human development countries and Lebanon as a “medium” human development country.

Sociopolitical System: The Role of Participatory Democracy

The three Gulf states in our study are classified as being dominated by a ruling elite, whereas Lebanon is the outlier because of its history (albeit a tumultuous one) of participatory democracy (see Figure 2.1). Table 2.2 summarizes the governance models of our study countries

Table 2.2
Governance Models in Study Countries

	Lebanon	Oman	Qatar	UAE
Type of governance	Parliamentary republic	Monarchy	Constitutional emirate	Federation of emirates
Executive branch	President, Council of Ministers	Sultan	Emir	Federal Supreme Council
Legislative branch ^a	Unicameral parliament	None	None	None
Advisory bodies	None	State council, Consultative council	Shura Council	Federal National Council
Justice and legal system	Multireligious, civil	Islamic, civil	Islamic, civil	Islamic, civil
Voting rights	All citizens age 21 and above ^b	All citizens age 21 and above	All citizens age 18 and above	Limited

SOURCES: U.S. Department of State, 2007a through c and 2008.

^a Has authority to write and pass legislation.

^b Compulsory for adult males; authorized for females with an elementary education.

along five dimensions that describe the political and legal structures in place, as well as the nature of the voting rights extended to citizens.

The political and legal infrastructures of the three Gulf nations have dramatically expanded as a result of oil revenues, and the expansion in oil revenues has enhanced the social and economic well-being of the people in these countries. Despite such advancements, however, ruling families retain ultimate decisionmaking authority. Executive and legislative powers in the three Gulf states are in the hands of the rulers and their appointed councils of ministers (Mohammed, 2003). As heads of state, however, rulers can wield a great deal of power and can intervene in the consultative branch at will (which is what happened in another Gulf country, Kuwait, when the parliament was dissolved in 2006). The three Gulf countries today are not absolute monarchies; some participatory assemblies are allowed, and each country has some form of a constitution (as does Lebanon). Furthermore,

enfranchisement seems an important goal to the rulers of Qatar and Oman, who recently passed laws to extend voting to all citizens, male and female. The president of the UAE's Federal Supreme Council also passed a law, in August 2006, to allow select members of the public to vote for 50 percent of the members of the Federal National Council, a political body that plays an advisory role to the Federal Supreme Council. Furthermore, the rulers in the three Gulf states do not have dictatorial powers. They are bound by shari'a (Islamic law), by age-old tribal customs and values, and by the process of shura (consultation).

To understand the link between a country's reliance on oil wealth and its political system, it is important to consider the genesis of the nation-state for Arab Gulf countries. Gulf countries as distinct nation-states initially formed as a strategic location for British trade ships en route to India. At the turn of the 20th century, many tribal leaders in the Gulf signed agreements that allowed Britain to oversee all foreign relations of the fledgling nation-states without interfering in their domestic politics. Under these agreements, Britain recognized the tribal leader as the representative of the people in that region. In turn, Britain offered the leaders protection from other countries or tribes in the region. No Gulf state was allowed to deal with another country, large or small; all foreign relations were conducted on their behalf by Britain. This protective relationship with Britain acted like a cocoon that preserved the tribes' social traditions and political systems, thus permitting the continued adherence to Arab tribal customs. It also contributed to the survival of their cultural institutions despite the dramatic impact of the great oil wealth of the past 50 years (Zahlan, 1998).

Once oil was discovered in the early 1930s, rulers received monthly retainer fees as part of the agreements with Britain and the oil companies. These monthly fees brought the rulers financial independence from the people: Taxation was no longer required. Eventually, the rulers disbursed large sums of the oil wealth for socioeconomic development projects. As the oil revenues increased, the former rudimentary methods of ruling inevitably became obsolete, and complex government bureaucracies were established (World Bank, 2004). The transformation of societies once heavily dependent on pearl production and trade to societies receiving the benefits of a social welfare state has,

in some regards, resulted in a tacit acceptance of the political status quo (Zahlan, 1998).

Lebanon's political history differs greatly from that of the three Arab Gulf states in our study. Lebanon has a long history of ethnic and religious heterogeneity that has fed into a political system of plurality and participatory democracy. Lebanon's constitution, written in 1926, supports a balance of power among religious groups in the country, and an unwritten "National Pact" (*al Mithaq al Watani*) from 1943 stipulates that the president be a Maronite Christian, the prime minister a Sunni Muslim, and the speaker of parliament a Shiite Muslim (Collelo, 1989). After gaining its independence from France in 1943 (full withdrawal of French troops did not occur until 1946), Lebanon vacillated between periods of prosperity and peace and periods of political turmoil, the latter epitomized by its civil war from 1975 to 1990, after which came a number of political reform measures to ensure the sustainability of peace. Today, Lebanon is a parliamentary republic with a sectarian-based electoral system. Direct elections must take place every four years for parliament members. In turn, parliament elects a president every six years, and the president and parliament together choose a prime minister.

Diversity of the Economy

Diversity of the economy, by which we mean both the extent to which the economy depends on a single industry or sector as opposed to a more diversified mix and the extent to which employment is diversified between the public and private sectors, is another distinguishing feature for the four study countries (see Figure 2.1). We define the public sector as those organizations that are exclusively government institutions, such as ministries and government councils. These are different from state-owned enterprises, which are fully owned by the state. In the oil-dependent countries in our study, oil and gas companies are state-owned enterprises.

Figure 2.1 classifies both public-sector institutions and state-owned enterprises as part of the public sector. The mixed sector consists

of establishments owned by the government in partnership with a local national or foreign entity (examples include Qatar Airways in Qatar and United Emirates Airline in the UAE, both of which are 50 percent state owned and 50 percent privately owned). The private sector is defined as those establishments that are fully privately owned and operated. We classified Qatar at the one extreme, with a large public sector and heavy reliance on the oil industry, and Lebanon at the other extreme, with a large private sector and a more diversified set of industries. Oman and the UAE lie between these two extremes.

Data presented in Table 2.1 confirm these distinctions between our study countries in terms of the sectoral composition of GDP. Of the countries in our sample, Qatar has the least diversified economy, with 76 percent of the GDP contributed by industry, notably oil and gas. Oman and Lebanon have more-diversified economies, with industry accounting for just 22 percent of Lebanon's GDP and 56 percent of Oman's. Over 70 percent of Lebanon's GDP comes from the services sector, which includes a wide variety of private enterprises. It is striking that the UAE, a country with a historically oil-dependent economy, shows signs of economic diversification, with the industry sector contributing 55 percent of its GDP and services contributing 42 percent.

Whether the government is a large employer or owner of key industries is another important indicator of the economy's diversity for our four countries. The governments of Qatar and the UAE are the largest employers in their countries, and employment of nationals is highly concentrated in the public sector. Oman has a mixed economy, with both the private and the public sector employing nationals. Lebanon has a strong entrepreneurial history and a small and limited public sector.

Because the governments of the three Gulf states in our study are not directly involved in the process of oil production (state-owned enterprises are responsible for production), these states retain the essential political characteristics of earlier, pre-oil days, when the pearling industry dominated the structure of society. The government's principal activity in the economy is to allocate, not generate, funds. Government departments responsible for administering welfare policies (e.g., ministries of education, health, water, and electricity) are not usually

headed by members of the ruling families; nor are the ministries of commerce, which are responsible for implementing the commercial laws that protect nationals from expatriate competition.

The administrative sectors in these three countries employ a much higher proportion of the economically active population than do the administrative sectors in the non-oil-producing countries of the Arab world. About 50 percent of economically active nationals are in government service, where they enjoy many privileges—in salaries, qualifications, and fringe benefits—not necessarily available to non-nationals. All nationals in Oman, Qatar, and the UAE are provided with education free of charge from grade school to post-graduate study. All three countries also have scholarships available for nationals for study abroad. And utilities (gas, water, electricity, telephone, etc.) are subsidized for nationals. In addition to being excluded from these privileges, non-nationals can only do business with a national partner and, with few exceptions, cannot own more than 49 percent of any company.

In direct contrast to the large public sectors characteristic of these Gulf nations, the bulk of the Lebanese population is employed by the private sector. Lebanon capitalizes on its multilingual population (Arabic, English, and French are all commonly used), its geographic location along the Mediterranean Sea, and its financial institutions to compensate for not having large amounts of natural resources to rely on.

Composition of the Labor Pool

Another feature that differentiates the four study countries is labor pool composition (see Figure 2.1). As is true for most Arab Gulf countries, working people in Qatar and the UAE are predominantly non-nationals (this applies to the population as a whole, as well). As Tables 2.3 and 2.4 indicate, nationals of Qatar and the UAE are a minority in their own countries. In Qatar, non-nationals make up 81 percent of the population of nearly 800,000 persons and 89 percent of the labor force. In the UAE, which comprises about 4.3 million persons, non-

Table 2.3
Key Demographic Indicators of Study Countries, 2004

Country	Total Population (1,000s)	Population Growth (annual percent change)	Non-Nationals (percent)	Age 0–14 (percent)
Lebanon	3,540	1.0	6.6	29.1
Oman	2,534	0.9	23.9 ^a	34.9
Qatar	777	5.8	80.8	22.3
U.A.E	4,320	6.7	78.1 ^b	22.4

SOURCES: Total population, population growth, and share of those age 0–14 are from World Bank, 2007. Percent non-national figures are from Lebanon Central Administration for Statistics, 2005, Tables 6 and 7; Oman Ministry of National Economy, 2005; Qatar Planning Council, 2005a, Tables 11 to 16; and UAE Ministry of Economy, *Statistics Abstract*, 2006, Table 1.

^a Figure is for 2003.

^b Figure is for 2005.

nationals are 78 percent of the population and 91 percent of the labor force. In both countries, the population is growing rapidly, between 6 and 8 percent per year as of 2004, although the share of the population under age 15, at 22 percent, is close to the average for all high-income countries (about 18 percent) (World Bank, 2007). Moreover, the official unemployment rate is very low, less than 5 percent in each case according to recent labor force surveys. Non-national workers in these two countries are found primarily in the service industries, in either low- or high-skilled fields. Nationals, in contrast, work primarily in the public sector as civil servants. The increase in oil production, leading to growth in the welfare state and the existence of vast state bureaucracies, has unwittingly resulted in a distancing of the rulers and the development of a broad upper class of nationals, without a concomitant strengthening of a working class of nationals. In turn, the development of these two countries' infrastructures has often been designed, implemented, and undertaken not by nationals, but by a cadre of foreigners (Mohammed, 2003).

At the other end of Figure 2.1's spectrum are Oman and Lebanon, where nationals predominate in the labor pool and, likewise, in the population as a whole. Unlike its Arab Gulf neighbors, Oman,

Table 2.4
Key Labor Market Indicators of Study Countries, 2004

Country	Labor Force (1,000s)	Non-Nationals (percent)	Unemployment Rate (percent)
Lebanon	1,163	n.a.	8.1
Oman	873 ^a	49.3 ^a	13.0 ^b
Qatar	444	88.1	3.9 ^c
UAE	2,731	90.7	8.2 (M) ^d 19.7 (F)

SOURCES: Lebanon 2004 figures are from Lebanon Central Administration for Statistics, 2005, Tables 15 and 19; Oman 2003 figures are from Oman Ministry of National Economy, 2005; Oman 2000 figure is from Oman Ministry of National Economy, 2004; Qatar 2004 figures are from Qatar Planning Council, 2005a, Table 13; Qatar 2001 figure is from Qatar Planning Council, 2002, Tables 5 and 36; UAE 2004 figures are from Centre for Labour Market Research and Information, 2005, Table 2.1 and p. 29.

NOTES: n.a. = not available. Labor force and unemployment rate take into account those age 15 and above.

^a Figure is for 2003.

^b Figure is for 2000.

^c Figure is for 2001.

^d UAE unemployment rate is reported separately for males (M) and females (F) and is for nationals only.

with a total population of 2.5 million, has a much lower representation of non-nationals in the population and labor force: 24 and 49 percent, respectively (see Tables 2.3 and 2.4). This is in part because of Oman's position in the first domain in Figure 2.1. Oman has a dwindling supply of oil and gas resources and thus cannot sustain a large public sector to employ its nationals (it cannot afford a large social welfare system). In consequence, the nationals turn to the private sector for employment. In contrast to Qatar and the UAE, Oman has a much lower rate of population growth (less than 1 percent in 2004), but a considerably higher share (almost 35 percent) of its population is under age 15. In addition, the unemployment rate is considerably higher, estimated at 13 percent.

Lebanon has an even lower share of non-nationals in its population. Although Lebanon has not administered a national census since

1932, recent estimates from a household survey indicate that non-Lebanese make up only 7 percent of the population of 3.5 million. There is no available figure for the non-Lebanese share of the labor force. As in Oman, population growth in Lebanon is about 1 percent per year as of 2004, and the share of the population under age 15 (29 percent) is almost as high as Oman's. With a national unemployment rate of 8 percent in 2004 (11 percent for those age 20 to 24 and 16 percent for those age 25 to 29), emigration to another country for work is often seen as a viable option for unemployed Lebanese youth.

Beyond the differences in the size and composition of the labor pool in our four study countries, there are differences in the investments made in the population's, and hence the labor force's, knowledge and skills, and the resulting patterns do not always accord with a country's level of wealth. Data in Table 2.5 show that literacy rates are at or near 100 percent for males and females age 15 to 24 in Oman and are nearly as high in the other three countries, although young males in the UAE have a literacy rate of just 88 percent. In terms of gross enrollment ratios, Qatar and Lebanon demonstrate the highest rates at the primary level, and Qatar has the highest rate at the secondary level.⁵ Enrollment at the post-secondary level is highest in Lebanon, whose rate far exceeds those of the other countries (although this indicator is not available for the UAE). Given the UAE's lower performance on literacy rates and enrollment ratios, it is not surprising that it spends the least of the four study countries on public education as a share of GDP despite its high level of income. In contrast, Oman spends 4.6 percent of its total GDP on education, the largest percentage of the study countries and a figure comparable to the average spending on education as a percentage of GDP (5.0 percent) for the member states of the

⁵ *Gross* enrollment ratios are determined by dividing the number of children enrolled at a given education level by the number of children of official school age for that education level (multiplied by 100). Given enrollment delays and grade repetition, gross enrollment ratios (especially at the primary level) may exceed 100. *Net* enrollment ratios are determined by dividing the number of children of official school age for a given education level that are enrolled at that level by the number of children of official school age for that level (again multiplied by 100). Thus, net enrollment ratios cannot exceed 100.

Table 2.5
Key Education Indicators of Study Countries

Country	2000–2004 Literacy Rate of Persons Age 15 to 24 (percent)		2004 Gross Enrollment Ratio			2002 Public Expenditure on Education (as percentage of GDP)
	Males	Females	Primary	Secondary	Post- Secondary	
Lebanon	97	93	106.8	88.7	47.6	2.6
Oman	100	97	87.3	86.4	12.9	4.6
Qatar	94	96	101.7	96.8	19.1	3.6 ^a
UAE	88	95	83.8	66.4	n.a.	1.6

SOURCES: Literacy rates are from Population Reference Bureau, 2006; gross enrollment ratios and education expenditures are from World Bank, 2007, and UNESCO, 2006.

NOTE: n.a. = not available.

^a Figure is for 1998.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in the same period (OECD, 2005).

The Case-Study Approach

Our case-study approach allowed us to highlight issues that cut across our four countries and to draw lessons learned from the differences and similarities in policy responses to those issues while considering the unique political, historical, economic, and demographic features of each country. Given the nature of case-study research, we do not recommend generalizing to other countries in the Arab world. However, our analytic framework and methodology, both discussed in Chapter One, can be readily applied to examine the same issues in other nations of the Arab world.

Human Resource Challenges and Reform Efforts in Qatar, UAE, Oman, and Lebanon

This chapter summarizes the human resource challenges and human capital reform initiatives in place or under way in our four study countries. We begin with Qatar and the UAE because these two countries are the most similar in the group: They are resource rich, are governed by a ruling elite, have a large or relatively large public sector, and have a labor market dominated by non-nationals. We then discuss Oman, which is like Qatar and the UAE in that it is governed by a ruling elite, but has dwindling resources and a more diverse economy with less reliance on expatriate labor. We end with Lebanon, because it contrasts most sharply with the other three countries: It is the only non-Gulf country of the four and has few natural resources, a participatory democracy, a large private sector, and minimal reliance on foreign labor.

Qatar

Human Resource Challenges

Qatar faces challenges similar to those of Oman and the UAE: how to enhance the human capital of its nationals and how to promote their employment in the private sector to ensure the nation's economic stability. Figure 3.1 diagrams the human resource challenges faced by the country.

Figure 3.1
Schematic of Challenges Faced by Qatar: Need to Address an Underqualified and Unprepared National Workforce

RAND MG786/1-3.1

Qatar is one of the world’s wealthiest nations. Endowed with tremendous reserves of natural gas but a small population of nationals, it has relied in recent decades on a large influx of foreign workers to exploit its natural resources. Employment of nationals has concentrated in the government, where they enjoy generous benefits and attractive working conditions and thus have little incentive to work in the private sector. Our analyses of data from the Ministry of Education, Supreme Education Council, Qatar University, and Qatar’s labor force survey show that graduates of Qatar’s K–12 public education system score far below international standards in core subjects and that there are too few graduates in the science, engineering, and technology fields, which are the fields particularly in demand in the private sector. Unemployment is particularly high among young persons, especially male nationals.

According to our interviewees in the private and public sectors of the country, Qatar’s leadership recognizes that to promote economic stability, it must encourage the employment of Qataris in the mixed and private sectors. Although Qatar will remain one of the richest nations in the world in the coming decades, it will not be able to compete in the knowledge economy of the 21st century if its public sector remains the largest employer of nationals. Until Qatar’s young nationals receive the education and training needed to equip them with the appropriate skills for the market, the pool of Qatari human resources entering the market will be unqualified. This could threaten Qatar’s long-term economic viability. One way to mitigate this issue is to increase the flow

of foreign labor into the country, but attempts to restrict in-migration and the push to employ nationals through “Qatarization” policies suggest that the leadership wants to increasingly rely on its own people to address future human resource needs.

Reform Efforts Under Way

Qatar is poised to be a major leader in human capital development in the region. The country has embarked on one of the region’s most comprehensive reform efforts, one that encompasses reforms in education and training and in the labor market and economy that are intended to enhance the employability of Qatari nationals in the modern technological, global economy. Table 3.1 lists Qatar’s reforms, which, according to an article in *Science* magazine, have been called the region’s “most ambitious, far-reaching, and focused” reform efforts to date (Frank, 2006).

As one example, Qatar’s education reforms are arguably the most comprehensive in the region, with changes initiated in 2002 that address the management and delivery of educational services, the curriculum, and the quality of teachers and other critical resources. Qatar’s reform provides for a decentralized, independent system of primary and secondary schools that operates alongside the country’s traditional Ministry of Education schools. The schools in the new system, called Independent schools, are overseen by a newly developed Education Institute. Principals in these schools make their own staffing and pedagogical decisions, and the schools use newly developed curriculum standards in mathematics, science, and English (benchmarked to international standards) and in Arabic (the first of their kind). The standards encourage critical thinking and problem solving as part of their learning tools. Training programs for teachers and administrators and investments in information technology further enhance the quality of the educational inputs. Another part of the education reform is a system for evaluating student progress in all publicly funded schools; it includes annual standards-based assessments and surveys administered to all students and their parents, teachers, and school administrators. Results from the assessments and surveys are distributed to all schools in the form of a school

Table 3.1
Summary of Education and Labor Market Reforms Under Way in Qatar

Reform Categories and Subcategories
Education and training
Primary and secondary education
Establishment of coordinating bodies
School organizational change
Standards-based accountability
Restructured curriculum
National student assessment and evaluation
Participation in international student assessments
Professional development for teachers and administrators
Integration of information technology in learning environment
Post-secondary and post-graduate education
Reform of administrative, curricular, and academic standards of national university
Establishment of foreign or private higher education institutions
Scholarship programs (for low-income students or in targeted fields and institutions)
Training system
Establishment of technical/vocational college
Public-private partnerships to train nationals
Independent certification of post-secondary training institutions
Labor market and economy
Labor market reforms
Establishment of goals for employment of nationals in private sector
Elimination of automatic employment of nationals in public sector
Equalization of worker rights or access to benefits in public and private sectors
Other economic reforms
Allowance of foreign ownership of companies in selected sectors
Establishment of free zones exempt from government requirements

report card.¹ Qatar is also participating in three international assessments (Programme for International Student Assessment [PISA], Progress in International Reading Literacy Study [PIRLS], and Trends in International Mathematics and Science Study [TIMSS]) that will allow comparisons among Qatar's students and students around the world. The national and international assessments will enable policymakers to gauge how well the country's education reform efforts are doing over time.

Qatar is implementing its education reforms and working toward labor market reforms at a faster pace than other countries in the region, partly because it only began these changes five years ago. Until the present emir, Sheikh Hamad Bin Khalifa Al Thani, came to power in 1995, few economic or education reforms had occurred. Training in Qatar is piecemeal at this point, however, and incentives for nationals to take jobs in the private sector remain inadequate. Also, the data on labor market indicators are inadequate, making it difficult to match nationals to jobs in the private sector. All of these factors thwart Qatarization goals.

In sum, Qatar has a long road ahead but has put into place a focused effort to ameliorate inadequacies in the skills of its national population. The fruits of its reform efforts may not be realized for another generation, after students experiencing the K–12 education reform have met the new standards in mathematics and science. For future students, the systemization of data collection efforts that began in 2006 with Qatar's participation in the IMF's General Data Dissemination System (GDDS) will provide a feedback mechanism for making the reforms under way even more effective.²

¹ As of 2007, only Independent schools participate in the student assessments.

² Established in 1997, the GDDS provides economic, financial, and sociodemographic data about member countries to the public. Its primary purposes are to encourage member countries to improve data quality, provide a framework for evaluating needs for data improvement, and guide member countries in the dissemination to the public of comprehensive, timely, accessible, and reliable statistics. See IMF, undated, for downloadable GDDS data on member countries.

The United Arab Emirates

Of the four countries examined in our study, the UAE has the largest oil reserves, estimated in 2005 by OPEC at 98 billion barrels, or approximately 100 years at current production levels (OPEC, 2005). The boom in oil production over the past few decades has brought about great infrastructure developments, necessitating a large influx of non-national labor to fill deficiencies in the skills of the nationals. Indeed, the UAE’s population rose dramatically as large waves of migrants—mostly from other Arab and South Asian nations—arrived seeking work opportunities. More recently, there has been a steady influx of African, European, and North American migrants. According to the UAE Ministry of Economy, non-nationals make up about 80 percent of the UAE population (UAE Ministry of Economy, *Statistics Abstract*, 2006).

Human Resource Challenges

The UAE faces a number of economic and demographic challenges to its future stability, as shown in Figure 3.2. Similar to Qatar and Oman, the government sector has become the largest employer of the country’s nationals.

The Emirati population experiences a relatively low labor force participation rate, and this is especially the case for female nationals.

Figure 3.2
Schematic of Challenges Faced by the UAE: Need to Balance Nationalization Efforts with Policies Promoting Economic Growth

In addition, the UAE is experiencing a population boom among its youth. Recent figures estimate that 38 percent of nationals are under age 15. Recognizing these issues, UAE leadership has focused on increasing the labor force participation rate of nationals and ensuring that the growing youth population is prepared for work outside the government sector. In particular, the government has tried to address both the surge in the growth of non-national laborers in the country and the low labor force participation rates of nationals through policies that promote the development of training opportunities and post-secondary education programs and, more recently, through primary and secondary education reform efforts. The primary goals of these initiatives are to enhance the skills of Emiratis and promote their employment in the private sector.

Over a period of only 15 years, the UAE has witnessed tremendous growth—the nation's GDP and population have doubled. These developments have brought important opportunities but have also created significant challenges. Much of the population growth is from in-migration of non-nationals to meet labor market needs. As of 2005, nationals made up just 22 percent of the total population of the UAE; the remaining portion was made up of foreign residents of different nationalities. The distribution of nationals versus non-nationals is even starker in the labor force: Emiratis are just 8 percent of the total workforce. An important factor driving this disparity is the low labor force participation of nationals: just 19 percent of working-age female nationals and 69 percent of working-age male nationals are in the labor force.

Another important issue is that although the share of Emirati females enrolled in UAE government secondary and post-secondary institutions is notably higher than the share of Emirati males, the labor force participation of Emirati females is low, suggesting that education outcomes are not appropriately aligned with workforce needs. A large segment of the more-educated working-age population of nationals is not participating in the workforce. Furthermore, findings from labor market studies suggest that nationals require additional training to be adequately prepared to meet the needs of the workforce, particularly in technical skills and “soft” skills, such as communication, customer ser-

vice, and interpersonal relations. The emirates of Abu Dhabi and Dubai have been promoting economic diversification and privatization, which means that Emiratis must ultimately be prepared to meet the needs of newly emerging sectors. Nationals have traditionally expected to be automatically eligible for employment in government jobs. These indicators are troubling and could undermine the long-term sustainability of the growth and development achieved so far. Continued heavy reliance on a largely foreign labor force may hinder the development of a national human resource base with the skills needed in a rapidly globalizing economy.

Reform Efforts Under Way

Our analysis of secondary data sources and discussions with UAE policymakers provided acknowledgment of the country's human resource challenges. To address these issues, the country has embarked on the initiatives summarized in Table 3.2.

The UAE has implemented a number of initiatives to enhance the human capital of its citizen population—for example, investments in education and training. Many have only recently been implemented, however, and will take time to produce tangible results. Policymakers recently brought primary and secondary education reform to the forefront, forming the Abu Dhabi and Dubai Education councils to set new priorities for the government education system. Their formation was based on recognition that graduates were not prepared to meet the human resource needs of UAE's oil- and gas-associated industries in Abu Dhabi and the rapidly growing and diversifying manufacturing, services, communications, and tourism sectors in Dubai. The Abu Dhabi Education Council authorized a pilot program involving the establishment of government-school clusters administered by a number of carefully selected Education Management Organizations as an alternative governance model, as well as reforms in how the traditional government schools were being run by the Ministry of Education. The Ministry of Education itself, under the leadership of a new minister, began considering whether to grant more autonomy to the individual emirates to manage their own education affairs with the support and guidance of the Ministry. It also recently scrapped the secondary school

Table 3.2
Summary of Education and Labor Market Reforms Under Way in the UAE

Reform Categories and Subcategories
Education and training
Primary and secondary education
Formation of education councils to oversee education reform and align education outcomes with national workforce needs
Implementation of new models of schooling emphasizing bilingual education (Arabic and English), greater support and training for principals and teachers, and a student-centered instructional approach in select government schools
Promotion of private- and public-sector partnerships to manage K–12 schools
Decentralization of decisionmaking authority and granting of more autonomy to K–12 schools
Post-secondary and post-graduate education
Requirement for academic accreditation of post-secondary education institutions
Student internship programs to develop better links with local business community
Establishment of theme cities to attract international post-secondary academic and training institutions' branch campuses
Training system
Establishment of institutions to provide retraining and match job-seeking nationals to vacancies
Labor market and economy
Labor market reforms
Establishment of goals for employment of nationals in private sector, residency restrictions, and penalties for hiring non-nationals to increase the share of Emiratis in the workforce
Expansion of pension benefits for nationals beyond the government sector to encourage nationals to seek employment in the growing private sector
Other economic reforms
Allowance of foreign ownership of companies in selected sectors
Establishment of free zones exempt from government requirements

exit exam with the goal of developing a more formative and continuous system of assessing student achievement throughout their school years. Furthermore, it implemented a new school model in a select number of government schools, termed “Al Ghad schools,” with an emphasis on a modern, bilingual curriculum; use of student-centered instructional approaches; greater integration of technology; and the availability of more-continuous professional development and support for school leaders and teachers.

Labor market policies, such as encouraging the employment of nationals through Emiratisation, are intended to increase the share of nationals in target sectors over a shorter timeframe than can be achieved through education and training initiatives. However, Emiratisation goals have not been consistently met; and at the national level, the establishment of free zones, in which companies are not subject to labor laws and requirements, may further slow Emiratisation’s progress.

Progress in achieving both the short- and the long-term goals through these initiatives is best assessed by putting into place mechanisms for the collection and analysis of education and labor market data that can be used for research by multiple stakeholders to produce findings that will inform decisionmaking. These mechanisms can also provide information that will assist policymakers in appropriately balancing priorities and modifying policies to successfully reach the multiple national goals.

Sultanate of Oman

The Sultanate of Oman, situated at the entrance to the Arabian Gulf, is historically and economically unique compared with the other Gulf nations in this study. Its history is one of independence from foreign occupation since its leadership deposed Portuguese colonists in the mid-1700s, and one of alternating between trade and expansionism, and isolation (Cecil, 2006).

Human Resource Challenges

Oman is dealing with a less than certain economic future because its oil reserves—its major source of revenue since oil was discovered here in 1964—are quickly being depleted. This uncertainty about Oman’s economic future has forced leadership to take measures to promote the sustainability of the country’s economy and the employability of its people through a number of education and labor market initiatives. Since the mid-1990s, the government has increased funding for sectors that can provide sustainable economic growth, such as agriculture and fishing. It has also encouraged tourism and constructed light industrial parks with the objective of exporting consumer goods. In addition, the government has embarked on a long-term strategy to enhance the skills and human resources of its citizenry through reforms to the education system and by encouraging the opening of private higher education institutions and training centers.

Given its large youth population, relatively wide disparities in income and quality of living standards within its citizenry population, and dwindling revenues from natural resources, Oman faces hurdles that the other two Gulf nations in our study, Qatar and the UAE, do not currently face. These are represented in Figure 3.3.

Figure 3.3
Schematic of Challenges Faced by Oman: Need to Meet the Challenges of a Changing Economy

Reform Efforts Under Way

In a conference in 1995, Oman's leadership developed what is referred to as the Vision for Oman's Economy: Oman 2020, a map for the country's economic development (Oman Ministry of Education, 2004). The Vision laid out a set of five-year plans for enhancing Oman's economy in the education and labor market sectors. Compared to Qatar and the UAE, Oman has had the longest time to develop and implement reforms in these two sectors. Since 1995, Oman has been initiating reforms to its elementary, secondary, and post-secondary education systems, and it more recently began making improvements to its post-secondary education sector by bringing in foreign universities and vocational institutions. Additionally, the government has developed partnerships with private-sector employers to train nationals for the job market. Various labor market reforms have also been initiated, such as Omanization policies to encourage employment of qualified nationals in the private sector and to support entrepreneurial nationals who start their own businesses. Table 3.3 lists the gamut of reforms under way.

Faced with the prospect of dwindling natural resources and spurred by the Vision, Oman initiated reforms to its publicly funded education system earlier than the other Gulf countries in this study did. In 1998, Oman's Ministry of Education initiated its Basic education school system, which runs parallel to the Ministry's General education school system, beginning with students in grades 1 and 2 in 17 primary schools; the number of students and schools participating in the Basic education school system grows each year. The Basic system reorganized the structure of schooling into two cycles: Cycle 1 covers students in grades 1 through 5; cycle 2 covers students in grades 6 through 10. After grade 10, students have the option of entering the labor market or continuing their schooling in grades 11 and 12, which prepare them for higher education. Other changes introduced as part of the Basic education reform include lengthening the school year, school day, and class period time; changing the curriculum to emphasize critical thinking, English language, information and communication technology, mathematics, and science; encouraging the use of formative and continuous assessments in the classroom so that teachers

Table 3.3
Summary of Education and Labor Market Reforms Under Way in Oman

Reform Categories and Subcategories
Education and training
Primary and secondary education
School organizational change
Restructured curriculum
Training for teachers and administrators
Integration of information technology
Post-secondary and post-graduate education
Requirement for academic accreditation of post-secondary education institutions
Scholarship programs (for low-income students/in targeted fields and institutions)
Establishment of private higher education institutions
Training system
Establishment of technical/vocational colleges
Public-private partnerships to train nationals
Labor market and economy
Labor market reforms
Establishment of goals for employment of nationals in private sector, residency restrictions, and penalties for hiring non-nationals to increase the share of Omanis in the workforce
Equalization of worker rights or access to benefits in public and private sectors
Training and financial support for nationals to start new businesses
Other economic reforms
Allowance of foreign ownership of companies in selected sectors
Incentives to expand peripheral industries
Establishment of free zones exempt from government requirements
Implementation of free trade agreements and free trade zones
Divestment of government-owned companies

can receive feedback on student performance and skills; and raising teacher qualifications and the classroom supports they receive.

Although the Omanization policies seem to be helping nationals find jobs in the private (particularly the banking) sector, Oman faces a contradiction similar to one faced by the UAE: The existence of free trade zones, in which labor laws are not enforced, may significantly deter employers from hiring nationals. Furthermore, as in Qatar, no link has yet been established between the education and manpower sectors to coordinate education, training, and employment initiatives. Perhaps Oman's strategic plan (still in draft form at the time of our study) will offset the lack of coordination among the sectors.

Lebanon

Lebanon, the one non-Gulf state in our study, borders disputed land and is caught in the heart of the Arab-Israeli conflict. Despite being geographically small, Lebanon has a heterogeneous population that represents diverse ethnic and religious groups and is thus particularly susceptible to the region's extended political turmoil. The 15-year civil war that began in 1975 demarcates a devastating period in the history of modern Lebanon. During the war, most of the country's infrastructure was damaged, hundreds of thousands of Lebanese were killed or injured, and around one-quarter of the population was displaced. The ramifications of the immense economic, social, and political destruction caused by this conflict continue to surface and obstruct full recovery 16 years after the war's end.

Human Resource Challenges

Lebanon faces a different mix of challenges than the three Gulf countries in our study face (see Figure 3.4). In contrast to the nations that rely predominantly on natural resources and have large public sectors, Lebanon enjoys a strong and talented local workforce and a robust private sector. It has always compensated for its lack of natural resources by capitalizing on the wealth of its skilled local human resources. Yet the continued political instability has brought about a brain drain:

Figure 3.4**Schematic of Challenges Faced by Lebanon: Need to Achieve Political Stability While Addressing Human Resource Issues**

RAND MG786/1-3.4

Large numbers of skilled and qualified Lebanese citizens continue to leave Lebanon for countries all over the world in pursuit of a more prosperous and stable future. Lebanon also must contend with disparities in living conditions that generate differences in access to and quality of educational opportunities.

Lebanon is striving to rebuild the country's infrastructure and reform its economy in the aftermath of civil war. In doing so, it faces a challenging set of human resource hurdles. Similar to the other countries in this study, Lebanon has made tremendous progress in raising primary and secondary school enrollment rates and narrowing the gender gap. Yet a widely held view, confirmed by international assessments of student performance, is that the country's primary and secondary education system is not adequately preparing Lebanese students to succeed in today's knowledge economy. The picture is mixed at the post-secondary level of the education system, as well. Lebanon's rate of granting university degrees is one of the highest in the Middle East. However, similar to what is happening in the other countries in our study, relatively few students graduate in the science, mathematics, or engineering fields, which are highly demanded fields for workers in such sectors of the economy as banking and information technology, where growth is targeted. This mismatch in skills among both the non-college-bound and the college-graduate population has led to high unemployment rates among the country's youth. Furthermore, the political and economic instability of the recent past has caused Lebanon

to lose many of its best and brightest, thereby diminishing the value of one of the region’s best systems of higher education. Like Oman, Lebanon must also contend with the need to raise living standards among a substantial share of the population: upwards of one-third of Lebanon’s people according to some estimates of material deprivation.

Reform Efforts Under Way

Our analyses of available secondary data sources and interviews with government officials in the country show a widespread understanding of the human resource challenges that the country faces. To address these challenges, Lebanon has focused its most recent efforts on broad-based reforms of its economy and public sector. This strategy recognizes the need to put the country on a path toward sustained economic growth and higher living standards. Unlike the Gulf countries in this study, Lebanon has not undertaken major reforms of its education and training systems or the labor market more generally. Instead, it has focused on economic recovery, part of which entails improving the efficiency of government. Table 3.4 summarizes the reform efforts under way in Lebanon.

Table 3.4
Summary of Education and Economic Reforms Under Way in Lebanon

Reform Categories and Subcategories
Education and training
Primary and secondary education
Participation in international assessments
Labor market and economy
Other economic reforms
Divestment of government-owned companies
Implementation of free trade agreements and free trade zones
Training and other supports for more-efficient public administration

Lebanon has made important gains since the end of the civil war in 1990, but a number of challenges continue to jeopardize the sustainability of reforms put in place to date and the commitment to implement future reform programs: the ongoing instability in the internal political situation, as well as the spillover effects of conflict in the region; the fragile state of the economic recovery, including the impact of public debt accumulation; and the shortage of qualified senior staff in the government ministries who are capable of undertaking the reform activities. Of particular concern to the Lebanese government is the fact that ongoing reforms do not entail enforceable transparency and accountability components. A shared view expressed during our interviews was that in order to successfully push the administrative reform agenda forward, concepts of transparency and accountability, as well as structured reporting, need to be fully integrated into all ongoing and future reform programs. Recent efforts to collect data on housing, the labor market, and living conditions are certainly a step in the right direction. However, we found that in Lebanon, just as in the other study countries, the use of collected data to inform future policy initiatives is limited.

Conclusions

The countries examined in this study face a number of human resource challenges, to a large extent reflecting the range of issues affecting countries throughout the Arab region. Our four study countries are at various stages of implementing reforms and policy initiatives to address these challenges. We found that while the motivations for these reforms and other initiatives are oftentimes similar, the countries' specific approaches can be distinctly different. More common across the study countries is a gap between implementation of reforms and evaluation of whether they are having the intended effect. In many cases, the reforms have only recently gotten under way, so it may be too early to measure their impact. In other cases, the lack of systematic assessment stems from gaps in the data available for tracking the effects of policy changes.

In this chapter, we synthesize what we learned from our four study countries about the human resource challenges they face, the range of reforms and other initiatives that have been implemented or are under way, and the extent to which these changes are being or can be evaluated with existing data. We conclude by highlighting what will be gained by making policy evaluation an integral part of the reform process, including the benefits that will accrue to all countries in the region in the form of lessons learned and knowledge gained from the extensive changes under way.

Significant Human Resource Challenges

Table 4.1 summarizes the array of significant human resource challenges being faced by our four study countries. Each row in the table delineates a challenge affecting at least one of the countries; a check mark in a country's column indicates that the challenge affects that particular country. Two check marks side by side in a column indicate that the issue is having an even greater effect on that particular country.

The first challenge, relevant for the three Gulf countries—most prominently the labor-importing resource-rich countries of Qatar and the UAE—is heavy reliance on non-nationals to meet labor force needs for both skilled and unskilled workers. The dominance of non-nationals in the workforce stems both from the relatively small population base that existed in these countries when rapid economic growth took place following the discovery of oil and gas, and from the relatively

Table 4.1
Human Resource Challenges Affecting Study Countries

Challenge	Lebanon	Oman	Qatar	UAE
Labor force made up mostly of non-nationals; low labor force participation among nationals		√	√√	√√
Employment of nationals focused in government sector; private-sector employment less attractive to nationals		√	√√	√√
Unemployment rates high among young first-time workers	√	√	√	√
Education and training system not preparing students well for the workforce	√	√	√	√
Brain drain diminishes benefit of a strong higher education sector	√			
Disparities in living standards affect access to and quality of education opportunities	√	√		

NOTES: √ = issue affects country; √√ = issue is relatively more prominent in this country than in the others.

low labor force participation rate of nationals, particularly in the private quasi-government sectors, where few nationals are employed.

Having a large non-national population in the labor force poses a political and economic conundrum for rulers in the Gulf countries. On one hand, few if any nationals are willing to take jobs performed by non-nationals because of the perception that such jobs are low in prestige (in the case of, for example, low-skilled jobs) or offer arduous working conditions (in the case of, for example, positions outside the government sector). Moreover, research conducted in Qatar found that potential employers believe that nationals lack the skills necessary to compete in higher-skilled jobs, such as English language skills, soft skills (e.g., a good work attitude), and information and communication technology skills (Stasz et al., 2007). On the other hand, this system is not self-sustaining. Non-national workers have terminal residency permits that allow them to be in the country for a limited time and must be “sponsored” by a national employer. Further, children born to non-nationals in a Gulf country are not citizens of that country; they are citizens of their parents’ country of origin. Officials we spoke with in Qatar, the UAE, and even Oman considered expatriate workers, because of their status as temporary residents, to be, at a minimum, not vested in the country’s development and, at most, potential security threats or even criminal threats because of their lack of allegiance to the country.

Linked to the issue of high proportions of non-national workers in our three Gulf countries is the issue of relatively low labor force participation rates for nationals. In Oman, Qatar, and the UAE, the labor force participation rates for male and female nationals are 15 to 40 percentage points lower than those for non-nationals. And for cultural and religious reasons, the rate for female nationals is considerably lower than that for male nationals, despite the tendency for females to have higher educational attainment. Thus, the labor capacity of the citizen population—both male and female—is underutilized.

A second issue that the Gulf countries in our study face—again, most importantly for Qatar and the UAE—is the concentration of national workers in the public sector. This reflects the historically preferential treatment nationals have received in the public sector, where

compensation, working conditions, job security, and prestige are higher than in the private sector. Government jobs in Qatar, the UAE, and, for a limited time, Oman have been a way to transfer the wealth derived from oil and gas exploitation to the country's citizen population. In effect, employment in the public sector has become a form of welfare granted by the ruling elite in the resource-rich Gulf countries. This is not a sustainable employment system, however. At some point, proceeds from oil and gas revenue will no longer be able to support the social welfare system of guaranteed government employment now in effect in these countries. And because these government jobs do not require workers to learn technological skills or engage in entrepreneurial activities that could help propel the country's economy away from reliance on natural resources, nationals who rely on government employment are not developing the skills needed to compete in the global economy.

The third challenge, which uniformly affects all four study countries, is high rates of unemployment among young first-time workers. No data on unemployment rates by age were available for Oman and the UAE, but this issue was consistently raised in our meetings with officials. Unemployment is even more likely for young females, compared with young males, as they make the transition from school to work. The high unemployment rates signal a problem in matching workers to jobs at these young ages, a problem caused in part by a mismatch between the skills of labor market entrants and the needs of employers, especially those in the private sector.

The skill mismatch is a symptom of the fourth issue, which also affects all four study countries: the perception that the education and training systems do not effectively prepare students for the needs of the 21st century global economy. Our study countries have successfully expanded educational opportunities to all citizens at the primary education level, and literacy rates have risen rapidly through time, but there was general acknowledgment by our interviewees that the quality of the primary and secondary education systems in these countries is not yet up to international standards. Secondary school graduates are considered unprepared to directly enter the labor market with relevant skills or to enter competitive university programs. These concerns were

validated in our study with certain evidence: low performance levels on internationally benchmarked student assessments; the low share of students whose studies at the secondary and post-secondary levels concentrate in the critical fields of science, mathematics, engineering, and technology; and low rates of obtaining post-secondary degrees, especially for male nationals in the Gulf states.

Two other issues in Table 4.1 pertain to Lebanon and Oman, the two middle-income countries in our analysis. For Lebanon, the outmigration of university-level graduates in recent decades because of the 1975–1990 civil war and ongoing political and economic instability has diminished the benefits to the country of producing graduates from what is considered to be one of the region’s finer higher education systems. In addition, both Lebanon and Oman, with lower per capita income and higher disparities in living standards, must contend with disparities in access to and quality of educational opportunities for their populations.

Active Engagement with Reforms to Education and Training Systems, Labor Markets, and the Economy

The human resource challenges are the motivators of a series of reforms implemented or under way in our four study countries. Our analysis led us to group reforms into two broad categories: changes in the education and occupational training system designed to raise the skills of the population, and changes to the labor market and economy aimed at facilitating the use of human capital in diverse sectors of the economy. We now summarize the approaches identified for our study countries.

Education and Training Reforms

Table 4.2 summarizes the education and training reforms in place or planned in the four study countries, grouping the various elements of these reforms into three areas: primary and secondary education, higher education, and training systems. These reforms are generally aimed at increasing access to or quality of the education and training provided. It is evident from the pattern of check marks that Lebanon

Table 4.2
Education and Training Reforms in Study Countries

Reform Area and Element	Lebanon	Oman	Qatar	UAE
Primary and secondary education				
Establishment of coordinating bodies			√	√
School organizational change		√	√	√
Standards-based accountability			√	
Restructured curriculum		√	√	
National assessment and evaluation			√	
Participation in international assessments	√		√	
Training for teachers and administrators		√	√	
Integration of information technology		√	√	
Higher education				
Establishment of coordinating bodies				√
Administrative, curricular, and academic standards reforms			√	
International accreditation of higher education programs		√		√
Establishment of private higher education institutions		√	√	√
Scholarship programs		√	√	
University-based job placement program(s)				√
Training systems				
Establishment of coordinating bodies				√
Establishment of technical/vocational colleges		√	√	√
Public-private partnerships to train nationals		√	√	√
Independent certification of post-secondary training institutes			√	

has not been actively engaged in reforms to the education and training system except for participating in international student assessments (i.e., the 2003 TIMSS). This is not an indication that the country's leadership fails to recognize the importance of an effective education system for future economic success. Instead, it is the recognition that the country's basic infrastructure and public-sector institutions need to be rebuilt before fundamental changes can be made to the education and training systems. The three Gulf countries also recognize the importance of advancing their education and training systems. With greater resources to devote to reform at all levels—primary and secondary education, higher education, and training—the three Gulf countries have engaged in more-extensive reforms.

Primary and Secondary Education Reforms. As summarized in the first panel of Table 4.2, Oman and Qatar are engaged in broad-based reforms to their primary and secondary education systems.

Initiated in 2002, Qatar's education reforms address the management and delivery of educational services, the curriculum, and the quality of teachers and other critical resources. Qatar's reform instituted a decentralized system of primary and secondary schools that operates alongside the country's traditional Ministry of Education schools and is overseen by the newly developed Education Institute. The Independent schools that make up the new system use newly developed curriculum standards in mathematics, science, and English (benchmarked to international standards) and in Arabic (the first of their kind) that encourage critical thinking and problem solving as part of their learning tools. All Independent and Ministry schools participate in a school evaluation system. Reports on the schools are publicly available and can be used by parents in deciding where to send their school-age children.

Seeking to gradually implement education changes in the country, members of Oman's Ministry of Education deliberately decided to transition the education system from the established General system to the new Basic system in only a few grades and schools each year. Therefore, the small proportion of students in the Basic (rather than the General) program has not changed much since the reform's inception. In consequence, the portion of students graduating from the Basic system is small, making it difficult to tell whether the reform's goals are taking

hold. It is also difficult to determine whether the training initiatives under way in the country are meeting their intended goals. Numerous programs are available for nationals, but it is not clear whether there is an overall strategy or unifying force organizing these programs. When asked how the success of training programs is measured, our interviewees stated that the feedback received is informal in nature; there is no formalized feedback system that would enable officials to determine success.

In the UAE, policymakers have recently brought primary and secondary education reform to the forefront. Formation of the Abu Dhabi and Dubai Education councils, which are to set new priorities for the government education system, and recent reforms to the Ministry of Education itself, which is under the leadership of a new minister—these are signs of the potential for fundamental change to UAE’s education system.

Higher Education and Training Reforms. Table 4.2’s second panel summarizes the initiatives that address the higher education system. These reform elements consist of a mixture of strategies designed to focus on quality through curricular changes, international accreditation, and other reforms; to expand access by introducing new higher education institutions and providing scholarships; and to strengthen links to the labor market through job placement programs. The three Gulf countries in our study have reexamined the quality of their available post-secondary options and have adopted several approaches to both enhance quality within existing institutions and increase the number of quality post-secondary programs available to students. For example, Qatar is implementing reforms to its one national university in an effort to promote faculty research, increase financial transparency, and improve student learning. Higher education institutions in the UAE and Oman have sought international accreditation for all or some of the academic programs in their main institutions. All three Gulf countries have increasingly come to rely on foreign universities and the private sector to meet their growing post-secondary education needs. Qatar and the UAE have instituted education and “knowledge” centers to attract international colleges and universities to establish satellite campuses in their countries. In Qatar’s case, the foreign institu-

tions are specifically targeted and subsidized; in the UAE, the centers are open to a wider array of providers that operate on a cost-recovery basis. In addition, scholarships are being used, in Oman to allow students from low-income families to attend higher education, and in Qatar to provide incentives for university students to major in high-priority fields. In the UAE, another focus at the post-secondary level is matching students to jobs. UAE University, the Higher Colleges of Technology (HCT), and Zayed University have programs in place to improve the school-to-work transition through the provision of specialized instruction relevant to the private sector and through the use of internships and other job placement programs.

The goal of raising the skills of the current and future workforce has required a focus not just on primary, secondary, and post-secondary education, but on the training system, as well. Table 4.2's third panel lists the various reform elements specific to the training systems in our study countries. While efforts to address training needs are in process in the three Gulf countries, they are not as systematic or sustained as the education reforms. In the UAE, training issues are but one focus of the coordinating education councils, which also concentrate on primary, secondary, and higher education reforms. For all three countries, there is an effort to expand the number of technical and vocational colleges and to forge public-private partnerships to expand opportunities to train nationals, especially in skills required for the private sector. In Qatar, officials have established an independent certification of training programs to ensure their quality.

Reforms to the Labor Market and Economy

The four countries in our study have also engaged in initiatives that target the labor market and the economy more generally; these are summarized in Table 4.3. The labor market reforms are specific to the three Gulf countries and aim to address some of the labor market barriers that have precluded the employment of nationals in the private sector. The broader economic reforms seek to diversify and privatize the economy and, in the case of Lebanon, provide for a more efficient public sector. These reforms potentially allow for use of the country's human capital throughout the economy.

Table 4.3
Labor Market and Other Economic Reforms in Study Countries

Reform Element	Lebanon	Oman	Qatar	UAE
Labor market reforms				
Quotas for employment of nationals in private sector		√	√	√
Rewards and sanctions for employment of nationals in targeted sectors		√		√
Elimination of automatic employment of nationals in public sector			√	
Equalization of worker rights or access to benefits in public and private sectors		√	√	√
Training and financial support to start new business		√		
Establishment of job placement/matching and training bureau				√
Other economic reforms				
Incentives to expand peripheral industries		√		√
Divestment of government-owned companies	√	√		
Allowance of foreign ownership of companies in selected sectors		√	√	
Implementation of free trade agreements and free trade zones	√	√		
Establishment of free zones exempt from government requirements		√	√	√
Training and other supports for more efficient public administration	√			

The labor market reforms (Table 4.3, first panel) in the Gulf countries consist of approaches geared to give employers incentives to hire nationals through quotas or sanctions. Another approach is to make private-sector employment more attractive to nationals by equalizing employment conditions between the public and private sectors. And yet another approach is to introduce institutions that facilitate the tran-

sition of nationals to private-sector work through training and financial support or through job matching. For example, in the UAE, Emiratisation has been a goal since the late 1990s. Quotas in the banking sector were subsequently extended to the insurance and trade sectors, and financial penalties may be applied to companies that repeatedly fail to meet Emiratisation targets. Such quotas for targeted industries have been used in Oman and Qatar, as well. To give nationals an incentive to work in the private sector, all three countries have passed laws to equalize workers' rights or access to benefits in the public and private sectors. Qatar also eliminated the entitlement of nationals to jobs in the public sector. Other incentives for workers include training and financial support to start new businesses, as provided in Oman; and Emiratis potentially benefit from publicly sponsored job banks, career counseling, and training programs designed to match workers to private-sector jobs.

Table 4.3 also shows (bottom panel) the variety of measures being pursued by the four countries to diversify their economies, promote their private sectors, and raise public-sector efficiency as a way to employ the citizenry and enhance the sustainability of their economies. For example, Oman is diversifying industries by offering tax incentives to foreign companies to open branch offices and plants in the country, and the UAE has targeted expansion of the industrial and manufacturing base related to the oil and gas sectors. A related strategy to diversify the economy, one employed in Oman and Lebanon, is privatization of public utilities and other government-owned firms, such as petroleum companies. Diversification has also been promoted, in Oman and Qatar, by relaxing restrictions on foreign ownership of companies in targeted sectors. Lebanon and Oman have entered into free trade agreements and used other strategies to promote foreign trade. Related approaches in Oman, Qatar, and the UAE include opening free zones—areas in which companies face reduced taxes, are exempt from government regulations (e.g., labor laws and capital controls), and benefit from well-developed infrastructure and facilities—to expand and create new areas of economic activity, particularly through foreign investment. In Lebanon, in light of its level of public-sector indebtedness, economic reform efforts have focused on creating a more efficient

public sector by providing training and developing a more rational human resource strategy for the government sector.

Lack of High-Quality Data and Evaluation Systems

Given the challenges affecting our study countries and the reforms that have been implemented or are under way, it is relevant to ask whether systematic efforts are in place to assess the effects of these reforms and whether there is evidence of their success. Our analysis indicates that there has been no deliberate strategy of evaluating the effects of the reforms covered in our study. For many of these reforms, implementation was recent, so there has been little time to assess their effects. At the same time, for both recent reforms and those implemented up to a decade ago, evaluation has generally not been an integral part of planning for or implementing policy changes.

We did find several instances in which formal evaluations accompanied policy changes or limited efforts were made to assess trends in outcomes before and after reforms were put in place. For example, evidence from Qatar's national student assessments shows that student performance is higher in the new, Independent schools, which are part of the primary and secondary education reforms under way in the country. Data on student performance over time suggest that Oman's education reforms may be having the desired effect, although there are other factors that could explain the improved student outcomes. The rates of Emiratisation and Omanization are on the rise in key sectors according to some figures, possibly because of policies designed to achieve this outcome—although, again, other factors may be responsible for the gains, or there may be factors limiting the realized improvements (e.g., conflicting policies, such as the use of free zones, where employers are exempt from hiring quotas for nationals). Finally, an evaluation of the UAE University internship program indicates that it did not lead to the desired types of job placements in the private sector.

Evaluation efforts in the four study countries are partly hampered by limited experience with program and policy evaluation and by data

gaps. In the Gulf countries, collection of economic and demographic data has been constrained by several historical factors that have left legacies of great mistrust in data collection, as well as a poor infrastructure for implementing data collection activities. The factors include (Mohammed, 2003)

- *Lack of administrative “state” structures.* On the Arabian mainland, small *wadis* were separated by large expanses of uninhabited desert roamed by wandering tribes whose survival depended on trading the produce of their herds and their livestock with coastal towns. Coastal towns, with their settled populations, were led by tribal sheikhs—for example, Doha under the Al Thanis, Abu Dhabi under the Al Nuhayyans—the closest that the region came to having a government structure.¹
- *Frequent and unmonitored population movements.* Persian traders, African slaves, bedouins—these are some of the populations making frequent and unmonitored moves, limiting the ability to conduct traditional population-based surveys.
- *Social and cultural norms.* Many of these do not lend themselves to divulging private information.

For countries in the Gulf, collection of statistical information on the population began in the 1940s, when states needed this information to redistribute oil revenues. The first oil shock in 1973 necessitated that censuses be conducted. In the case of Lebanon, our non-Gulf country, collection of census data dates to the early part of the 20th century, although data collection efforts have since been hampered by the civil war and sectarian rivalries, which made gathering accurate data on the distribution of the population politically untenable.

In the last few decades, each country in our study has attempted to establish government entities to oversee the collection of data. These include Lebanon’s Central Administration for Statistics; Oman’s Ministry of National Economy, which oversees economic data collection

¹ Bahrain was the only country in which a rudimentary administrative system existed, managed by a literate minority.

and has acquired considerable authority over national policymaking; Qatar’s Planning Council; and the UAE’s Ministry of Economy and Planning, and National Human Resource and Employment Authority (Tanmia). However, issues of coordination remain. For example, each emirate in the UAE is in charge of its own census—only in 2005 did the seven emirates combine efforts to have the UAE Ministry of Economy and Planning perform the census.

Although the four countries are making strides in developing national sources of data, comprehensive and systematic data collection has only recently been emplaced, and gaps in data collection efforts remain. Table 4.4 summarizes the censuses and specialized surveys conducted in the four study countries up to 2006. The specialized surveys we focused on include those covering population and housing (in lieu of a full census or enumeration), labor force participation, and household income and expenditures—topical areas relevant for understanding a population’s human capital accumulation and utilization. Lebanon has the earliest census of the study countries but has yet to repeat the enumeration completed in 1932. It has filled in the data gap with other, specialized surveys, but they have been very irregular. Of the Gulf countries, the UAE has the longest and most

Table 4.4
Censuses and Specialized Surveys in Study Countries

Data Collection Category	Lebanon	Oman	Qatar	UAE
Census	1932	1993 2003	1986 1997 2004	1975 1980 1985 1995 2005
Population and housing survey	1994–1996			
Household labor force survey	1970 1997	1996 2000 2006	2001 2006	
Household income and expenditure survey	2004	1991–1992 1999–2002	1982 1988 2001	

regular history of conducting censuses, but it has not implemented other surveys to capture labor force activity (beyond what is captured in the census) and household income or expenditures. Oman and Qatar have both collected specialized surveys of this nature but only on an irregular schedule.

Other data, beyond that obtained from the sources in Table 4.4, are also relevant for examining human capital development. For example, each of our study countries has administrative data, typically available on an annual basis, on aspects of the primary, secondary, and higher education systems. Qatar is the only country that is also systematically collecting data on student performance.

Our study countries generally intend to increase the frequency and quality of their data collection efforts. Future plans call for members of the GCC (which includes the three Gulf countries in this study) to collect census data in a coordinated effort in 2010. Qatar has indicated plans to collect labor force data annually; Oman plans to do the same with income and expenditure data. Each country, with the exception of the UAE, has also joined the IMF GDDS, which requires the development of systematic data collection efforts following international standards in areas relevant for analyzing human capital development.

The countries covered in our study should be commended for making efforts to collect data on the population and labor force, but significant improvements could be made to many of the data collection processes and goals and to the use of these data. In general, the analysis of data and the use of evaluation results to inform policymaking have not become entrenched activities in the countries we studied. Some government ministries have begun to recognize the value of policy evaluation, but there has not been a strong institutional commitment to using data and evaluation methods in support of policymaking.

Value of Policy Evaluation

As the Arab countries respond to the human resource challenges they face, tremendous energy and resources are being devoted to initiatives to raise the skills of the population and ensure that the resulting

human capital is fully used throughout the economy. However, there are limits to the use of national policy that countries should take into consideration.

Policymaking needs to balance the complex demands of a country's social culture and its economic realities. For example, workforce flows, strife within or directly outside a country's borders, a population's adaptability to major changes in education or labor market structures—these are all part of the context within which policymakers must develop policies. To ensure that resources are used wisely, it is critical to evaluate whether policy changes and other initiatives are having their intended effect and whether reforms are having unintended consequences. For example, the three Gulf countries in our study are in various stages of investing in initiatives to improve the quality of primary, secondary, and higher education. A key issue is whether families and students will respond to the new opportunities so that future students making the transition from school to work do so with the skills required by employers. Related issues include whether education institutions can keep up with the demand of young people, and even older workers, for educational opportunities. Furthermore, the extent to which the private sector will continue to offer sufficient opportunities, with commensurate compensation for higher levels of skill attainment, is unknown. These issues can be investigated by monitoring through time students' academic achievement and educational attainment and the success of new entrants to the labor market. Other investigations can address the factors that are driving choices made by students, workers, and employers and how responsive they are to particular incentives.

Ultimately, for reforms to be their most effective, policy evaluation must become an essential component of the process of change, so that initiatives can be refined and improved based on measured effects. With evaluation also comes the potential to minimize unintended consequences and identify barriers to successful implementation. Moreover, the extensive range of reforms under way throughout the Arab world offers a tremendous opportunity to learn from the cross-country experimentation and to build a knowledge base of lessons learned and strategies that can be transferred from one country to another. Coun-

tries in the Arab world will then have the information essential for making the best investments in the human capital of their people in the decades to come.

References

Autor, David H., Lawrence F. Katz, and Melissa S. Kearney, "The Polarization of the U.S. Labor Market," *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 96, No. 2, May 2006, pp. 189–194.

Beblawi, Hazem, and Giacomo Luciani (eds.), *Nation, State and Integration in the Arab World; Vol. 2: The Rentier State*, London, United Kingdom: Croom Helm Ltd., 1987.

Becker, Gary S., *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Chicago, Ill.: The University of Chicago Press, 1964.

Brewer, Dominic J., Catherine H. Augustine, Gail L. Zellman, Gery Ryan, Charles A. Goldman, Cathleen Stasz, and Louay Constant, *Education for a New Era: Design and Implementation of K–12 Education Reform in Qatar*, MG-548-QATAR, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2007. As of July 20, 2008: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG548/>

Cecil, Charles O., "Oman's Progress Toward Participatory Government," *Middle East Policy*, Vol. 13, No. 1, 2006, pp. 60–68.

Centre for Labour Market Research and Information, *UAE Human Resources Report, 2005*, Dubai, UAE: National Human Resource Development and Employment Authority (Tanmia), 2005.

Cohn, E., and J. Addison, "The Economic Returns to Lifelong Learning in OECD Countries," *Education Economics*, Vol. 6, 1998, pp. 253–307.

Collelo, Thomas (ed.), *Lebanon: A Country Study*, 3rd edition, Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1989. As of July 21, 2008: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/lbtoc.html#lb0068>

Frank, Lone, "Qatar Taps Wells of Knowledge," *Science*, Vol. 312, April 2006, pp. 46–47.

Gonzalez, Gabriella, Lynn A. Karoly, Louay Constant, Hanine Salem, and Charles A. Goldman, *Facing Human Capital Challenges of the 21st Century: Education and Labor Market Initiatives in Lebanon, Oman, Qatar, and the United Arab Emirates*,

MG-786-RC, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2008. As of August 31, 2008:

<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG786/>

IMF—See International Monetary Fund

International Monetary Fund, “General Data Dissemination System (GDDS),” home page, undated. As of August 29, 2008:

<http://dsbb.imf.org/Applications/web/getpage/?pagename=gddshome>

Korpi, Tomas, and Michael Tahlin, *Skill Mismatch, Wages, and Wage Growth: Overeducation in Sweden, 1974–2000*, SE-106 91, Sweden: Swedish Institute for Social Research (SOFI), Stockholm University, 2006.

Lebanon Central Administration for Statistics, *2004 Living Conditions National Survey: First Statistical Results*, Beirut, Lebanon: Central Administration for Statistics, 2005. As of July 23, 2008:

<http://www.cas.gov.lb/Download/Tables%20Living%20conditions.xls>

Manacorda, Marco, and Barbara Petrongolo, *Skill Mismatch and Unemployment in OECD Countries*, *Economica*, Vol. 66, 1999, pp. 181–207.

Mohammed, Nadeya Sayed Ali, *Population and Development of the Arab Gulf States: The Case of Bahrain, Oman and Kuwait*, Hampshire, United Kingdom: Ashgate Publishing, 2003.

OECD—See Organisation for Economic Co-operation and Development

Oman Ministry of Education, *National Report on Quality Education in Oman*, Muscat: Sultanate of Oman, Ministry of Education, 2004. As of August 2, 2008: http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Natreps/reports/oman_part_1.pdf

Oman Ministry of National Economy, *Oman Human Development Report, 2003*, Muscat: Sultanate of Oman, Ministry of National Economy, January 2004. As of July 22, 2008:

http://www.moneoman.gov.om/book/hdr03/Final_en/ind_1.htm

———, *First Volume—Census Results at the Sultanate Level*, Muscat: Sultanate of Oman, Ministry of National Economy, 2005. As of July 22, 2008:

http://www.omancensus.net/english/first_publication.asp

OPEC—See Organization of the Petroleum Exporting Countries

Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD in Figures: 2005 Edition*, Paris, France: OECD Publications, 2005.

Organization of the Petroleum Exporting Countries, *Annual Statistical Bulletin 2004*, 2005. As of July 21, 2008:

<http://www.opec.org/library/Annual%20Statistical%20Bulletin/interactive/2004/FileZ/Main.htm>

- , *Annual Statistical Bulletin 2005*, 2006. As of July 21, 2008:
<http://www.opec.org/library/Annual%20Statistical%20Bulletin/interactive/2005/FileZ/Main.htm>
- Population Reference Bureau, *DataFinder*, Washington DC: Population Reference Bureau, 2006. As of July 22, 2008:
<http://www.prb.org/datafind/datafinder7.htm>
- Powell, Walter, and Kaisa Snellman, "The Knowledge Economy," *Annual Review of Sociology*, Vol. 30, 2004, pp. 199–220.
- Psacharopoulos, George, "Returns to Education: A Further International Update and Implications," *Journal of Human Resources*, Vol. 20, 1985, pp. 583–604.
- , "Return to Investment in Education: A Global Update," *World Development*, Vol. 22, 1994, pp. 1325–1343.
- Qatar Planning Council, *Sample Labour Force Survey, 2001*, Doha: State of Qatar Planning Council, April 2002.
- , *Qatar Census 2004*, Doha: State of Qatar Planning Council, 2005a. As of July 21, 2008:
<http://www.planning.gov.qa/Qatar-Census-2004/Flash/introduction.html>
- , *Qatar in Figures: 2005*, Doha: State of Qatar Planning Council, October 2005b. As of July 21, 2008:
http://www.planning.gov.qa/QIF/2005/QIF2005_PDF.pdf
- , "Chapter II: Labour Force," *Annual Abstract: 2006, Labor Force*, Doha: State of Qatar Planning Council, 2006. As of July 23, 2008:
http://www.planning.gov.qa/AnnAbs/2006/First-Section/LabourForce/Labour_Index.htm
- Stasz, Cathleen, Eric R. Eide, and Francisco Martorell, *Postsecondary Education in Qatar: Employer Demand, Student Choice, and Options for Policy*, MG-644-QATAR, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2007. As of July 20, 2008:
<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG644/>
- UAE—*See* United Arab Emirates
- UNDP—*See* United Nations Development Programme
- UNESCO—*See* United Nations Education, Scientific, and Cultural Organization
- United Arab Emirates Ministry of Economy, *Statistics Abstract*, Dubai: Ministry of Economy, UAE, 2006 (in Arabic). As of July 23, 2008:
<http://www.economy.ae/Arabic/EconomicAndStatisticReports/StatisticReports/StatisticAbstract/Pages/default.aspx>
- United Arab Emirates Ministry of Information and Culture, *UAE Yearbook 2006*, Abu Dhabi: Ministry of Information and Culture, 2006. As of July 21, 2008:
http://www.uaeinteract.com/uaeint_misc/pdf_2006/index.asp#year

United Nations Development Programme, *Arab Human Development Report: Building a Knowledge Society*, New York, N.Y.: UNDP, Regional Bureau for Arab States, 2003.

———, *Human Development Report 2006: Beyond Scarcity—Power, Poverty, and the Global Water Crisis*, New York, N.Y.: Oxford University Press, 2006.

United Nations Education, Scientific, and Cultural Organization, *The Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting Our Collective Commitments*, Text adopted by the World Education Forum, Dakar, Senegal, April 26–28, 2000, ED-2000/WS/27, Paris, France: UNESCO, 2000a. As of July 17, 2008: http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_eng.shtml

———, *Education for All in the Arab States: Renewing the Commitment, The Arab Framework for Action to Ensure Basic Learning Needs in the Arab States in the Years 2000–2010*, Adopted by the Regional Conference on Education for All for the Arab States, Cairo, Egypt, January 24–27, 2000, Paris, France: UNESCO, 2000b. As of July 17, 2008: http://www.unesco.org/education/efa/wef_2000/regional_frameworks/frame_arab_states.shtml

———, “Country Profiles,” Paris, France: UNESCO Institute for Statistics, 2006. As of July 22, 2008: http://www.uis.unesco.org/profiles/selectCountry_en.aspx

U.S. Department of State, *Background Note: Lebanon*, Washington DC: U.S. Department of State, November 2007a. As of August 1, 2008: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35833.htm>

———, *Background Note: Oman*, Washington DC: U.S. Department of State, June 2007b. As of August 1, 2008: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35834.htm>

———, *Background Note: United Arab Emirates*, Washington DC: U.S. Department of State, June 2007c. As of August 1, 2008: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5444.htm>

———, *Background Note: Qatar*, Washington DC: U.S. Department of State, June 2008. As of August 1, 2008: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5437.htm>

World Bank, *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa*, Washington DC: World Bank, 2004.

———, *World Development Indicators Online*, Washington DC: World Bank, 2007 (subscription only). As of August 5, 2008: <http://go.worldbank.org/B53SONGPA0>

———, *The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle East and Africa*, MENA Development Report, Washington DC: World Bank, 2008.

Zahlan, Rosemarie Said, *Making of the Modern Gulf States: Kuwait, Bahrain, Qatar, the United Arab Emirates and Oman*. Reading, United Kingdom: Ithaca Press, 1998.

وغيرها من المبادرات تحدث التأثير المرجو وكذلك ما إذا كانت عمليات التطوير تخلف عواقب غير مقصودة. وعلى سبيل المثال، تقع الدول الثلاث التي شملتها دراستنا في مراحل مختلفة من الاستثمار المتعلق بالمبادرات التي تهدف لتحسين جودة التعليم الابتدائي والثانوي والتعليم العالي. وتشتمل إحدى القضايا الرئيسية في استجابة العائلات والطلاب للفرص الجديدة من عدمه بحيث يمكن للطلاب المتنقلين من مرحلة الدراسة للعمل القيام بذلك باستخدام المهارات المطلوبة لأصحاب العمل. وتتضمن القضايا ذات الصلة قدرة هيئات التعليم على تلبية طلبات الشباب، وحتى كبار السن من العاملين، للحصول على الفرص التعليمية. وعلاوة على ذلك، يعد الحد الذي سيستمر إليه توفير القطاع الخاص لفرص كافية، مع تعويض مناسب لمستويات حيازة المهارات الأعلى، غير معروف. ويمكن التحقيق في هذه القضايا من خلال مراقبة الإنجازات الأكاديمية والمكتسبات التعليمية للطلاب بمرور الوقت وكذلك نجاح المنضمين حديثاً لسوق العمل. وقد تتناول عمليات التحقيق الأخرى العوامل التي تحرك الاختيارات التي يجريها الطلاب والعمال وأصحاب العمل ومدى استجابتهم لحوافز محددة.

يجب أن يكون تقييم السياسات مكوناً أساسياً في عملية التغيير لتصبح عمليات التطوير فاعلة بأكبر قدر، ومن ثم يمكن مراجعة المبادرات وتحسينها استناداً إلى التأثيرات التي يتم قياسها. ومن خلال التقييم يبرز احتمال تقليل العواقب غير المرجوة وتحديد العوائق التي تقف أمام التطبيق الناجح. وعلاوة على ذلك، يقدم النطاق الواسع لعمليات التطوير الجارية في جميع أنحاء العالم العربي فرصة هائلة للتعلم من التجارب المتبادلة عبر الدول وبناء قاعدة معرفية من الدروس التي تم تعلمها والاستراتيجيات التي يمكن نقلها من دولة لأخرى. ومن ثم سيتوافر لدى العالم العربي المعلومات اللازمة لتحقيق أفضل الاستثمارات في رأس المال البشري الخاص بشعوبه في العقود القادمة.

هناك بيانات أخرى، بخلاف تلك التي تم الحصول عليها من الموارد المذكورة بالجدول ٤،٤، تعد ذات صلة باختبار تطوير رأس المال البشري. فعلى سبيل المثال، تمتلك كل دولة من الدول الواردة بدراستنا بيانات إدارية، تتوافر في العادة وفق مبدأ سنوي، وتختص بجوانب أنظمة التعليم الابتدائي والثانوي والتعليم العالي. وتعد قطر هي الدولة الوحيدة التي تقوم بجمع بيانات حول أداء الطلاب بشكل نظامي.

تعتزم الدول التي تشملها دراستنا بشكل عام زيادة معدل تكرار جهود جمع البيانات وجودتها. كما تهدف الخطط المستقبلية للدول الأعضاء بمجلس التعاون الخليجي (GCC) ومنها الدول الخليجية الثلاث الواردة بهذه الدراسة) لجمع بيانات إحصائية في جهود منسقة بحلول عام ٢٠١٠. وقد أعلنت قطر خططها لجمع بيانات القوى العاملة بشكل سنوي؛ كما تخطط عمان للقيام بالمثل فيما يتعلق ببيانات الدخل والإنفاق. كما انضمت كل دولة شملتها الدراسة، باستثناء الإمارات العربية المتحدة، للنظام العام لنشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي، والذي يتطلب تطوير جهود نظامية لجمع البيانات لتتبع المعايير الدولية في المجالات ذات الصلة بتحليل تطوير رأس المال البشري.

يجب الإطار على الدول التي غطتها هذه الدراسة لقيامها ببذل جهود لجمع بيانات حول السكان والقوى العاملة، إلا أنه يجب إدخال تحسينات هامة على الكثير من عمليات جمع البيانات وأهدافها واستخدام هذه البيانات. وبشكل عام، لم تصبح عملية تحليل البيانات واستخدام نتائج التقييم لإرشاد واضعي السياسات أنشطة راسخة في الدول التي قمنا بدراستها. وقد بدأ بعض الوزراء الحكوميين في الإقرار بأهمية تقييم السياسات، إلا أنه لم يكن هناك التزام مؤسسي قوي لاستخدام البيانات وسبل التقييم في دعم عملية وضع السياسات.

أهمية تقييم السياسات

في الوقت الذي تتجاوب فيه الدول العربية لتحديات الموارد البشرية التي تواجهها، يتم تخصيص كميات هائلة من الطاقة والموارد للمبادرات التي تهدف لزيادة مهارات السكان وضمان استخدام رأس المال البشري الناتج في جميع جوانب الاقتصاد. ومع ذلك، لا تزال هناك بعض القيود المفروضة على استخدام السياسات الوطنية والتي يتعين على الدول وضعها في الاعتبار.

تحتاج عملية وضع السياسات إلى إجراء موازنة بين المطالب المعقدة للثقافة الاجتماعية للدولة وواقعها الاقتصادي. فعلى سبيل المثال، تعد تدفقات القوى العاملة والنزاع داخل حدود البلاد أو خارجها بشكل مباشر وتبني السكان لتغييرات شاملة في هيكل التعليم أو سوق العمل-جزءاً من السياق الذي يتعين على واضعي السياسات تطوير سياساتهم وفقاً له. ولضمان استخدام الموارد بحكمة، فمن المهم تقييم ما إذا كانت التغييرات السياسية

على الرغم من أن الدول الأربعة تحقق طفرات لتنمية مواردها الوطنية من البيانات، إلا أنه لم يتم تنفيذ عملية جمع بيانات شاملة وبأسلوب نظامي سوى مؤخراً، ومن ثم لا تزال هناك فجوات في جهود جمع البيانات. ويُلخص الجدول ٤،٤ الإحصاءات الرسمية والتقارير المتخصصة التي تم إجراؤها في الدول الأربع التي شملتها دراستنا حتى عام ٢٠٠٦. وتشمل استطلاعات الرأي المتخصصة التي تُركز عليها تغطية السكان والإسكان (بدلاً من الإحصاء الرسمي الكامل أو التعداد) والمشاركة في القوى العاملة والدخل والنفقات المحلية والتي تعد مجالات هامة ذات صلة باستيعاب تزايد رأس المال البشري بالسكان والاستفادة منه. يعد لبنان هو الأقدم في إجراء إحصاء رسمي من بين الدول الأربع التي شملتها الدراسة إلا أنه تعين عليها تكرار التعداد الذي أتمه في عام ١٩٣٢. حيث قام بسد فجوة البيانات من خلال تقارير أخرى متخصصة، إلا أنها لم تكن منتظمة بشكل كبير. ومن بين دول الخليج، تمتلك الإمارات العربية المتحدة التاريخ الأقدم والأكثر انتظاماً في إجراء الإحصاءات الرسمية، إلا أنها لم تقم بعمل تقارير لالتقاط نشاط القوى العاملة (بخلاف ما هو مذكور في الإحصاء الرسمي) والدخل والنفقات المحلية. وقد قامت كلٌّ من قطر وعمان بجمع تقارير متخصصة من هذا النوع إلا أن ذلك تم وفق جدول غير منتظم.

جدول ٤،٤
الإحصاءات الرسمية والتقارير المتخصصة في الدول التي شملتها الدراسة

فئة جمع البيانات	لبنان	عمان	قطر	الإمارات العربية المتحدة
الإحصاء الرسمي	١٩٣٢	١٩٩٣	١٩٨٦	١٩٧٥ ١٩٨٠ ١٩٨٥ ١٩٩٥ ٢٠٠٥
تقرير السكان والإسكان	١٩٩٤-١٩٩٦	—	—	—
تقرير القوى العاملة المحلية	١٩٧٠ ١٩٩٧	١٩٩٦ ٢٠٠٠ ٢٠٠٦	٢٠٠١ ٢٠٠٦	—
تقرير الدخل والإنفاق المحلي	٢٠٠٤	١٩٩١-١٩٩٢ ١٩٩٩-٢٠٠٢	١٩٨٢ ١٩٨٨ ٢٠٠١	—

- نقص هياكل "الدولة" الإدارية: كانت المنطقة العربية تتسم بانتشار أودية تفصلها مساحات شاسعة من الصحراء غير المأهولة التي تتجول بها القبائل العابرة والتي كانت تعتمد في بقائها على بيع إنتاج قطعانها ودواجنها للمدن الساحلية. وكان يحكم هذه المدن الساحلية، المأهولة بالسكان، شيوخ القبائل - فعلى سبيل المثال كان آل ثاني يحكمون الدوحة بينما تخضع أبو ظبي لحكم آل نهيان - ولم تحظ المنطقة بهيكل حكومي إلا منذ عهد قريب^١.
 - حركات سكانية متكررة وغير مُراقبة: التجار الفارسيون والعبيد الأفارقة والبدو - هذه هي بعض التراكيب السكانية التي تشكل الحركات السكانية المتكررة وغير المراقبة، والتي تقوض القدرة على عمل تقارير تقليدية تستند إلى السكان.
 - العادات الاجتماعية والثقافية: يعزف الكثيرون عن إفتاء المعلومات الخاصة. بالنسبة لدول الخليج بدأت عملية جمع البيانات الإحصائية حول السكان في حقبة الأربعينيات، عندما احتاجت الدول لهذه المعلومات لإعادة توزيع عوائد النفط. وقد استلزمت الصدمة النفطية الأولى في عام ١٩٧٣ إجراء إحصاءات رسمية للسكان. أما بالنسبة للبنان، الدولة غير الخليجية بدراستنا، فترجع عملية جمع بيانات الإحصاءات السكانية بها إلى بدايات القرن العشرين، على الرغم من تسبب الحرب الأهلية والنزاعات الطائفية في إعاقة جهود جمع البيانات، الأمر الذي جعل جمع بيانات دقيقة حول توزيع السكان أمراً غير ممكن من الناحية السياسية.
- حاولت كل دولة، في العقود القليلة المنصرمة، إنشاء كيانات حكومية لمراقبة جمع البيانات. وتتضمن تلك الكيانات الإدارة المركزية للإحصاء بלבنا؛ ووزارة الاقتصاد الوطني بسلطنة عمان، التي ترأب جمع البيانات الاقتصادية وتمتلك سلطة كبيرة على واضعي السياسات الوطنية؛ ومجلس التخطيط القطري؛ ووزارة الاقتصاد والتخطيط وهبة تنمية وتوظيف الموارد البشرية بالإمارات العربية المتحدة (تنمية). ومع ذلك لا تزال هناك مشاكل تتعلق بالتنسيق. فعلى سبيل المثال، تتولى كل إمارة بالإمارات العربية المتحدة مسؤولية إجراء الإحصاءات السكانية الخاصة بها - وفي عام ٢٠٠٥ قامت الإمارات السبع بتوحيد جهودها لجعل وزارة الاقتصاد والتخطيط بالإمارات العربية المتحدة تقوم بالإحصاء.

١ كانت البحرين هي الدولة الوحيدة التي تخلصت من النظام الإداري البدائي، حيث تخضع لإدارة الأقلية المتعلمة.

قطاع عام أكثر فاعلية من خلال توفير التدريب ووضع إستراتيجية موارد بشرية منطقية للقطاع الحكومي.

نقص البيانات عالية الجودة وأنظمة التقييم

بالنظر إلى التحديات التي تواجه الدول الواردة بدراستنا وعمليات التطوير التي تم تطبيقها أو يجري تطبيقها، يعد من الأمور ذات الصلة أن تستفسر عما إذا كانت هناك جهود جارية لتقييم تأثيرات عمليات التطوير هذه وما إذا كان هناك دليل على نجاحها. ويشير تحليلنا إلى عدم وجود إستراتيجية مقصودة لتقييم آثار عمليات التطوير التي غطتها دراستنا. وقد تم تطبيق الكثير من عمليات التطوير هذه مؤخرًا، ومن ثم لم يتح سوى القليل من الوقت لتقييم تأثيراتها. وفي نفس الوقت، لم يمثل التقييم جزءًا مكملًا للتخطيط لتغيير السياسات أو تنفيذها بالنسبة لعمليات التطوير الحديثة أو تلك التي تم تطبيقها طوال عقد مضى.

توصلنا للعديد من الأمثلة التي رافقت فيها تقييمات رسمية التغييرات السياسية أو تضمنت جهودًا محدودة لتقييم التوجهات في النتائج قبل وبعد تنفيذ عمليات التطوير. فعلى سبيل المثال: يشير دليل مستخلص من عمليات تقييم الطلاب الوطنية بقطر إلى ارتفاع أداء الطالب في المدارس الحديثة المستقلة، والتي تعد جزءًا من عمليات تطوير التعليم الابتدائي والثانوي الجارية بالبلاد. كما تقترح بيانات حول أداء الطلاب بمرور الوقت أن عمليات تطوير التعليم بعمان قد تحقق تأثيرها المرجو، على الرغم من أن هناك عوامل أخرى قد تفسر نتائج الطلاب المحسنة. وتشير بعض الأرقام إلى أن معدلات التوطين والتعمين في ارتفاع في قطاعات رئيسية، الأمر الذي قد يكون نتيجة للسياسات المصممة لتحقيق هذا الناتج، على الرغم من أن عوامل أخرى، كما أشرنا مسبقًا، قد تكون هي المسؤولة عن تلك المكاسب أو تقوم بتقييد التحسينات التي تم استيعابها (على سبيل المثال، السياسات المتضاربة، مثل استخدام المناطق الحرة التي يُعفى فيها أصحاب الشركات من حصص توظيف المواطنين). وأخيرًا، يوضح تقييمًا لبرنامج المنح التدريبية بجامعة الإمارات العربية المتحدة عدم تحقيق البرنامج لأنواع التعيينات الوظيفية المرجوة في القطاع الخاص.

تعرضت جهود التقييم في الدول الأربع موضع الدراسة إلى الإعاقة بشكل جزئي نظرًا للخبرة المحدودة بالبرنامج وتقييم السياسات وفجوات البيانات. وقد تم فرض قيود على عملية جمع البيانات الاقتصادية والديموغرافية في دول الخليج نتيجة للعديد من العوامل التاريخية التي خلفت موروثة من الشك في جمع البيانات، وكذلك لضعف البنية الأساسية الخاصة بتطبيق أنشطة جمع البيانات. وتتضمن هذه الأنشطة ما يلي: (محمد، ٢٠٠٣).

من توجهات تم تعديلها لمنح أصحاب العمل حوافز لتعيين المواطنين من خلال الحصص أو الجزاءات. ويتمثل التوجه الآخر في جعل تولي المناصب في القطاع الخاص أكثر جاذبية بالنسبة للمواطنين من خلال معادلة أوضاع العمل بين القطاعين العام والخاص. وعلاوة على ذلك هناك توجه آخر يتمثل في تقديم هيئات تسهل من تحويل المواطنين للعمل في القطاع الخاص من خلال التدريب والدعم المالي أو من خلال التوفيق الوظيفي. فعلى سبيل المثال، أصبحت سياسة "التوطين"، في الإمارات العربية المتحدة هدفاً منذ أواخر التسعينات. كما تم مد نطاق الحصص بقطاع المعاملات البنكية لاحقاً لتشمل قطاعي التأمين والتجارة، وقد يتم تطبيق عقوبات مالية على الشركات التي تفشل بشكل متكرر في تلبية أهداف "التوطين". وقد تم استخدام مثل هذه الحصص للصناعات المستهدفة في عمان وقطر كذلك. ولمنح المواطنين حوافز للعمل في القطاع الخاص، مررت الدول الثلاث قوانين لمعادلة حقوق العاملين أو الحصول على مزايا في القطاعين العام والخاص. كما تغلبت قطر على تعيين المواطنين بوظائف في القطاع العام. تشتمل الحوافز الأخرى التي تقدم للعاملين على التدريب والدعم المالي لبدء مشاريع جديدة، كما هو حاصل في عمان؛ كما يستفيد الإماراتيون من الوظائف المتاحة بالبنوك والتي تخضع للإشراف العام والاستشارة المهنية وبرامج التدريب المصممة لموافقة العاملين للوظائف المتاحة بالقطاع الخاص.

يعرض الجدول ٤,٣ (الجزء السفلي) مجموعة من الإجراءات التي تسعى لتطبيقها الدول الأربعة لتحقيق التنوع في أنظمتها الاقتصادية وتعزيز القطاعات الخاصة بها وزيادة فاعلية القطاع العام كسبيل لتوظيف المواطنين وتعزيز استدامة الأنظمة الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، تعمل عمان على تحقيق التنوع في الصناعات عبر توفير حوافز ضريبية للشركات الأجنبية لفتح مكاتب فرعية ومصانع في البلاد، كما استهدفت الإمارات العربية المتحدة تحقيق التوسع في القاعدة الصناعية والإنتاجية ذات الصلة بقطاعي النفط والغاز. وهناك إستراتيجية متصلة خاصة بتنويع الاقتصاد، تلك المعمول بها في عمان ولبنان، ألا وهي خصخصة المرافق العامة وغيرها من الشركات المملوكة للحكومة، مثل شركات البترول. وقد تم كذلك تعزيز عملية التنويع، في عمان وقطر، من خلال تخفيف القيود المفروضة على تملك الأجانب لشركات في قطاعات مستهدفة. كما قام لبنان وعمان بالانضمام لاتفاقيات تجارة حرة واستخدما إستراتيجيات أخرى لتعزيز التجارة الأجنبية. وتتضمن التوجهات ذات الصلة في عمان وقطر والإمارات العربية المتحدة فتح مناطق تجارة حرة، والتي يتم فيها تخفيف الضرائب على الشركات، وتكون هذه المناطق مُعفاة من التنظيمات الحكومية (مثل قوانين العمالة ووسائل السيطرة على رأس المال)، والاستفادة من البنية الأساسية والمرافق المُجهزة بشكل جيد - كل ذلك بهدف نشر وإنشاء مناطق جديدة للأنشطة الاقتصادية، وبخاصة في مجال الاستثمار الأجنبي. وتركز جهود التطوير الاقتصادي في لبنان، في ضوء مستوى مديونية القطاع العام بها، على إنشاء

عمليات تطوير سوق العمل والاقتصاد

اضطلعت الدول الأربع التي شملتها دراستنا كذلك بمبادرات تستهدف سوق العمل والاقتصاد بشكل أكثر شمولاً؛ وقد تم تلخيص هذه المبادرات في الجدول ٤,٣. وتختص عمليات تطوير سوق العمل بدول الخليج الثلاث وتهدف لمعالجة بعض قيود سوق العمل التي أعاقت توظيف المواطنين في القطاع الخاص. كما تسعى عمليات التطوير الاقتصادي الأعم لتحقيق التنوع بالاقتصاد وخصصته وكذلك، في حالة لبنان، تقديم قطاع عام أكثر فاعلية. ومن المحتمل أن تتيح عمليات التطوير هذه استخدام رأس المال البشري للدولة في جميع مجالات الاقتصاد.

جدول ٤,٣

سوق العمل وعمليات التطوير الاقتصادي الأخرى بالدول التي شملتها الدراسة

عصر التطوير	لبنان	عمان	قطر	الإمارات العربية المتحدة
مبادرات تطوير سوق العمل				
الحصص المخصصة لتوظيف المواطنين في القطاع الخاص		✓	✓	✓
المكافآت والجزاءات المقدمة لتوظيف المواطنين في القطاعات المستهدفة		✓		✓
التغلب على التوظيف التلقائي للمواطنين بالقطاع العام			✓	
المساواة بين الحقوق الممنوحة للعاملين أو الوصول للمميزات بالقطاعين العام والخاص		✓	✓	✓
التدريب والدعم المالي لبدء مشروع جديد		✓		
إنشاء مكتب للتعيين/التوفيق الوظيفي والتدريب				✓
عمليات تطوير اقتصادية أخرى				
توفير حوافز لمد نطاق الصناعات الخارجية		✓		✓
جرد الشركات المملوكة للحكومة	✓	✓		
السماح بتملك الأجانب للشركات في قطاعات محددة		✓	✓	
تطبيق اتفاقيات التجارة الحرة والمناطق التجارية الحرة	✓	✓		
إعفاء "المناطق الحرة" من المتطلبات الحكومية		✓	✓	✓
التدريب ووسائل الدعم الأخرى لتفعيل الإدارة العامة بشكل أكبر	✓			

تتألف عمليات تطوير سوق العمل (الجدول ٤,٣، الجزء الأول) في الدول الخليجية

يتم تقديم إعانات لها؛ أما في الإمارات العربية المتحدة، تفتتح المراكز على مجموعات أكبر من المزودين التي تعمل وفق مبدأ استرداد التكلفة. وإضافةً إلى ذلك، يتم استخدام المنح الدراسية، ويكون الهدف في عمان هو السماح للطلاب الذين ينتمون لعائلات من ذوي الدخل المنخفض من الحصول على تعليم عالٍ، أما في قطر فلتوفير حوافز لطلاب الجامعة للتخصص في حقول ذات أولوية عالية. وهناك، في الإمارات العربية المتحدة، مجال آخر يمرحلة ما بعد التعليم الثانوي يتم فيه التركيز على موافقة الطلاب للوظائف. وتقوم جامعة الإمارات العربية المتحدة وكليات التقنية العليا (HCT) وجامعة زايد بتطبيق برامج لتحسين مرحلة الانتقال من الدراسة إلى العمل من خلال إشراف هيئة تدريس متخصصة ذات صلة بالقطاع الخاص ومن خلال استخدام منح التدريب وغيرها من برامج التوظيف.

تطلب الهدف الخاص بتنمية مهارات القوى العاملة الحالية والمستقبلية التركيز على نظام التدريب وليس التركيز فقط على التعليم الابتدائي والثانوي ومرحلة ما بعد التعليم الثانوي. ويسرد الجزء الثالث من الجدول ٤,٢ عناصر التطوير المختلفة المحددة لأنظمة التدريب في الدول التي تشملها دراستنا. بينما تجري الجهود الهادفة لتلبية احتياجات التدريب في دول الخليج الثلاث، فإنها لا تكون متناسقة أو مستمرة كما هو الحال بالنسبة لعمليات تطوير التعليم. وفي الإمارات العربية المتحدة، تركز مشاكل التدريب على مجالس التعليم المنسقة فحسب، والتي تركز على عمليات تطوير التعليم الابتدائي والثانوي والتعليم العالي. وبالنسبة للدول الثلاث جميعها، يتم بذل جهدٍ لنشر عددٍ من الكليات التقنية والمهنية ولتشكيل شراكات بين القطاعين العام والخاص بهدف توفير الفرص لتدريب المواطنين، خاصةً على المهارات المطلوبة في القطاع الخاص. أما في قطر، فقد أسس المسؤولون شهادةً مستقلة لبرامج التدريب لضمان جودتها.

في إطار سعيهم لإدخال تغييرات على التعليم بشكل تدريجي في البلاد، قرر القائلون على وزارة التربية والتعليم العمانية تحويل نظام التعليم من النظام العام المعمول به إلى النظام الأساسي الجديد في مراحل ومدارس قليلة فقط كل عام. ومن ثم، لم تتغير النسبة الضئيلة للطلاب بالبرنامج الأساسي (وليس البرنامج العام) بدرجة كبيرة منذ بدء التطوير. وبالتالي، تكون نسبة الطلاب المتخرجين من النظام الأساسي ضئيلة، الأمر الذي يجعل من الصعب تحديد ما إذا كانت أهداف التطوير سيتم تحقيقها أم لا. كما أنه من الصعب تحديد ما إذا كانت مبادرات التدريب الجارية في البلاد تحقق الأهداف المرجوة. ويتاح أمام المواطنين العديد من البرامج، لكن لا يبدو واضحاً ما إذا كانت هناك إستراتيجية عامة أو قوة موحدة تنظم هذه البرامج. وعند سؤالهم بخصوص كيفية قياس نجاح برامج التدريب، أجاب من أجرينا معهم مقابلات شخصية أن الملاحظات التي استقبلوها تعد غير رسمية في طبيعتها؛ فلا يوجد نظام ملاحظات ذو صفة رسمية من شأنه تمكين المسؤولين من تحديد النجاح.

قام واضعو السياسات، في الإمارات العربية المتحدة، مؤخراً بوضع عملية تطوير التعليم الابتدائي والثانوي في الصدارة. ويعد تشكيل مجلسي التعليم بأبوظبي ودبي لتحديد أولويات جديدة للنظام التعليمي الحكومي إلى جانب عمليات التطوير الأخيرة التي جرت على وزارة التربية والتعليم نفسها، تحت قيادة وزير جديد، علامات على احتمال إحداث تغيير جذري بالنظام التعليمي بالإمارات العربية المتحدة.

عمليات تطوير التعليم العالي والتدريب يلخص الجزء الثاني من الجدول ٤,٢ المبادرات التي تتناول نظام التعليم العالي. وتتألف عناصر التطوير هذه من خليط من الإستراتيجيات المصممة للتركيز على الجودة من خلال إدخال تغييرات على المناهج والاعتماد الدولي وغيرها من عمليات التطوير؛ ولمد نطاق الوصول عبر توفير مؤسسات تعليم عالٍ جديدة وتقديم منح دراسية؛ ولتقوية الروابط مع سوق العمل من خلال برامج التعيين الوظيفي. وقد قامت دول الخليج الثلاث الواردة بدراستنا بإعادة اختبار جودة الخيارات المتاحة لمرحلة ما بعد التعليم الثانوي كما تبنت العديد من التوجهات لتعزيز الجودة داخل المؤسسات الحالية وزيادة عدد برامج الجودة لمرحلة ما بعد التعليم الثانوي المتاحة أمام الطلاب. فعلى سبيل المثال، تقوم قطر بتطبيق عمليات تطوير على جامعتها الوطنية الوحيدة في جهدٍ منها لتعزيز البحث الجامعي وزيادة الشفافية المالية وتحسين مستوى تعلم الطالب. وقد سعت مؤسسات التعليم العالي في الإمارات العربية المتحدة وعمان للحصول على اعتماد دولي لكافة برامجها الأكاديمية بهيئاتها الأساسية أو لجزءٍ منها. وقد سعت الدول الخليجية الثلاث للاعتماد على الجامعات الأجنبية والقطاع الخاص لتلبية احتياجاتها المتزايدة الخاصة بالتعليم في مرحلة ما بعد التعليم الثانوي. كما قامت قطر والإمارات العربية المتحدة بإنشاء مراكز تعليمية و"معرفية" لجذب الكليات والجامعات الدولية لإنشاء فروع لها داخل بلادها. وفي حالة قطر، تستهدف المؤسسات الأجنبية بشكل خاص كما

جدول ٤،٢
عمليات تطوير التعليم والتدريب بالدول التي شملتها الدراسة

الإمارات العربية المتحدة	قطر	عمان	لبنان	مجال التطوير وعنصره
				التعليم الابتدائي والثانوي
✓	✓			إنشاء جهات معنية بالتنسيق
✓	✓	✓		التغيير التنظيمي للمدرسة
	✓			نظام المحاسبية الذي يستند إلى المعايير
	✓	✓		مناهج مُعاد هيكلتها
	✓			عملية التقييم الوطنية
	✓		✓	المشاركة في عمليات التقييم الدولية
	✓	✓		تدريب المعلمين والمديرين
	✓	✓		دمج تقنية المعلومات
				التعليم العالي
✓				إنشاء جهات معنية بالتنسيق
	✓			عمليات تطوير المعايير الإدارية والمنهجية الأكاديمية
✓		✓		الاعتماد الدولي لبرامج التعليم العالي
✓	✓	✓		إنشاء مؤسسات تعليم عالٍ خاصة
	✓	✓		برامج المنح الدراسية
✓				برنامج/برامج توظيف الخريجين الموجودة بالجامعات
				أنظمة التدريب
✓				إنشاء جهات معنية بالتنسيق
✓	✓	✓		إنشاء كليات فنية/مهنية
✓	✓	✓		شراكات بين القطاع العام والخاص لتدريب المواطنين
	✓			شهادة مستقلة خاصة بهيئات التدريب لمرحلة ما
				بعد التعليم الثانوي

عمليات تطوير التعليم الابتدائي والثانوي كما تم تلخيصه في الجزء الأول من الجدول ٤،٢، اضطلعت قطر وعمان بعمليات تطوير شاملة لنظامي التعليم الابتدائي والثانوي. وتعامل مبادرة تطوير التعليم بقطر، والتي تم إطلاقها في عام ٢٠٠٢، مع إدارة وتقديم الخدمات التعليمية والمناهج وكفاءة المعلمين وغيرها من الموارد الهامة. تقوم مبادرة التطوير القطرية على إنشاء نظام مستقل لامركزي بالمدارس الابتدائية والثانوية يعمل بجانب المدارس التقليدية التابعة لوزارة التربية والتعليم بالبلاد ويتم الإشراف عليه من قبل هيئة التعليم. وتستخدم المدارس المستقلة، والتي تشكل النظام الجديد، معايير مناهج تم تطويرها حديثاً في الرياضيات والعلوم واللغة الإنجليزية (موضوعة حسب المعايير الدولية) واللغة العربية (الأولى من نوعها) والتي تحفز التفكير النقدي وحل المشكلات كجزء من أدوات التعليم. وتشارك جميع المدارس المستقلة ومدارس الوزارة في قطر في نظام تقييم للمدارس. وتصدر تقارير عن أداء المدارس تكون متاحة للجمهور ويستطيع من خلالها أولياء الأمور اتخاذ القرار فيما يتعلق بأي مدارس يرسلون أبناءهم إليها.

المشاركة النشطة في عمليات تطوير أنظمة التعليم والتدريب وأسواق العمل والاقتصاد

تعد تحديات الموارد البشرية هي الدافع وراء سلسلة من عمليات التطوير التي تم تطبيقها أو يجري تطبيقها في الدول الأربعة التي شملتها دراستنا. وقد توصلنا عبر التحليل إلى تجميع عمليات التطوير في فئتين عامتين: تغييرات تطرأ على نظام التعليم والتدريب الوظيفي تهدف لتنمية مهارات السكان، وتغييرات تطرأ على سوق العمل والاقتصاد تهدف لتسهيل استخدام رأس المال البشري في قطاعات مختلفة من الاقتصاد. ونعمل الآن على تلخيص التوجهات المحددة للدول التي تشملها دراستنا.

عمليات تطوير التعليم والتدريب

يلخص الجدول ٤,٢ عمليات تطوير التعليم والتدريب الجارية أو المخطط لها في الدول الأربع التي شملتها الدراسة، كما يجمع العديد من العناصر الخاصة بعمليات التطوير هذه في ثلاثة مجالات: التعليم الابتدائي والثانوي والتعليم العالي وأنظمة التدريب. وتهدف عمليات التطوير هذه بشكل عام إلى زيادة القدرة على الوصول إلى التعليم والتدريب أو جودتهما. ويشير نموذج علامات الاختيار بوضوح إلى عدم اضطلاع لبنان بنشاط في عمليات التطوير لأنظمة التعليم والتدريب، باستثناء تلك الخاصة بالمشاركة في عمليات تقييم الطلاب الدولية (تقييم TIMSS لعام ٢٠٠٣). ولا يعد ذلك مؤشراً على فشل قيادة الدولة في استيعاب أهمية نظام التعليم الفعال لتحقيق النجاح الاقتصادي في المستقبل. فبدلاً من ذلك، هناك إقرار بحاجة البنية الأساسية ومؤسسات القطاع العام بالبلاد إلى إعادة إنشاء قبل إجراء أية تغييرات جذرية على نظامي التعليم والتدريب. كما تقر دول الخليج الثلاث بأهمية تطوير نظامي التعليم والتدريب بها. فمن خلال زيادة الموارد المقرر تخصيصها للتطوير على كافة المستويات - التعليم الابتدائي والثانوي والتعليم العالي والتدريب - اضطلعت دول الخليج الثلاث بعمليات تطوير أشد كثافة.

المشكلة بشكل مستمر في اجتماعاتنا مع المسؤولين. فالشابات أكثر عرضة للبطالة، مقارنةً بالشباب، أثناء الانتقال من مرحلة الدراسة إلى العمل. وتشير معدلات البطالة المرتفعة إلى وجود مشكلة في توافق العاملين مع الوظائف في هذه الأعمار الصغيرة، وهي المشكلة التي نشأت بشكل جزئي نتيجة لعدم التوافق بين مهارات المنضمين لسوق العمل واحتياجات أصحاب العمل، وخاصة هؤلاء العاملين بالقطاع الخاص.

يعد عدم توافق المهارات أحد أعراض المشكلة الرابعة، والتي تؤثر كذلك على الدول الأربع الواردة بالدراسة: إدراك عدم إعداد أنظمة التعليم والتدريب للطلاب بشكل فعال لتلبية احتياجات الاقتصاد العالمي للقرن الحادي والعشرين. وقد قامت الدول الأربع الواردة بدراستنا بمد نطاق الفرص التعليمية ليصل لكافة المواطنين في مرحلة التعليم الابتدائي، وبمرور الوقت ازدادت نسب تعلم القراءة والكتابة بسرعة، ومع ذلك كان لا يزال هنا إقرار عام ممن أجرينا معهم مقابلات شخصية بعدم مطابقة جودة أنظمة التعليم الابتدائي والثانوي بهذه الدول للمعايير العالمية. حيث ينظر لخريجي المدارس الثانوية على أنهم غير مؤهلين بالمهارات المطلوبة للدخول مباشرة لسوق العمل أو دخول برامج جامعية تنافسية. وقد تم التحقق من النقاط محل الاهتمام هذه في دراستنا (قم بمراجعة الفصول الفردية للدول، من الفصل الثالث إلى السادس بالدراسة) عبر دليل معين: معدلات الأداء المنخفضة وفق عمليات تقييم الطلاب المتعارف عليها دوليًا؛ انخفاض نسبة الطلاب الذين يدرسون في التعليم الثانوي وما بعد التعليم الثانوي ويركزون على المجالات الهامة مثل العلوم والرياضيات والهندسة والتقنية؛ انخفاض معدلات الحصول على شهادات مرحلة ما بعد التعليم الثانوي، وخاصة بالنسبة للمواطنين الذكور بدول الخليج.

هناك قضيتان مدرجتان بالجدول ٤،١ تتعلقان بلبنان وعمان، الدولتين متوسطتي الدخل في تحليلنا. فبالنسبة للبنان، أدت هجرة خريجي الجامعة في العقود الأخيرة هرباً من الحرب الأهلية التي شهدتها فترة ١٩٧٥-١٩٩٠ إلى جانب حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي إلى تقليل استفادة الدولة من الخريجين المنتجين من أحد أفضل أنظمة التعليم العالي بالمنطقة. وإضافةً إلى ذلك، يتعين على كل من لبنان وعمان، اللتين تتسمان بدخل منخفض للفرد وفروق كبيرة في مستويات المعيشة، التغلب على الفروق في حصول سكانهما على الفرص التعليمية وجودة تلك الفرص.

جدول ٤.١

تحديات الموارد البشرية التي تؤثر على الدول الواردة بالدراسة

التحدي	لبنان	عمان	قطر	الإمارات العربية المتحدة
تتألف أغلب القوى العاملة من الأجانب؛ مع مشاركة ضئيلة من قبل المواطنين في القوى العاملة		✓	✓✓	✓✓
تركيز توظيف المواطنين بالقطاع الحكومي؛ مع كون التوظيف في القطاع الخاص أقل جذبًا بالنسبة للمواطنين		✓	✓✓	✓✓
ارتفاع معدلات البطالة في أوساط الشباب حديثي الالتحاق بسوق العمل	✓	✓	✓	✓
عدم قيام أنظمة التعليم والتدريب بإعداد الطلاب بشكل جيد للالتحاق بالقوى العاملة	✓	✓	✓	✓
تقلل هجرة العقول من الاستفادة من قطاع التعليم العالي الأكثر فاعلية	✓			
تأثير أوجه الاختلاف في مستويات المعيشة على الحصول على فرص التعليم وجودتها	✓	✓		

ملاحظة: ✓ = القضية تؤثر على الدولة، ✓✓ = القضية أكثر بروزًا بشكل نسبي في هذه الدولة عن الدول الأخرى.

هناك قضية ثانية تواجه دول الخليج في دراستنا - وتعد أكثر أهمية بالنسبة لقطر والإمارات العربية المتحدة - ألا وهي تركيز العمال الوطنيين في القطاع العام. ويعكس ذلك المعاملة التمييزية التاريخية التي يتلقاها المواطنون في القطاع العام، حيث تكون التعويضات وأوضاع العمل والأمان الوظيفي والمكانة أفضل من نظائرها في القطاع الخاص. وكانت الوظائف الحكومية بقطر والإمارات العربية المتحدة، ولبعض الوقت في عمان، سبيلًا لنقل الثروة التي تم جمعها من استثمار النفط والغاز إلى مواطني الدولة. ونتيجة لذلك، صار التوظيف في القطاع العام أحد أشكال الرخاء الذي تمنحه النخبة الحاكمة في دول الخليج الغنية بالموارد. ومع ذلك، فهو لا يعد نظام توظيف دائمًا. فإلى حد معين، لن تكون عوائد النفط والغاز قادرة على دعم نظام الرخاء الاجتماعي الذي يوفره نظام التوظيف الحكومي المعمول به حاليًا في هذه الدول. ونظرًا لأن هذه الوظائف لا تستلزم من العمال تعلم مهارات تقنية أو الاضطلاع بأنشطة إدارة أعمال من شأنها أن تساعد على دفع اقتصاد الدولة بعيدًا عن الاعتماد على الموارد الطبيعية، فلا يقوم المواطنون الذين يعتمدون على التوظيف الحكومي بتطوير المهارات اللازمة للتنافس في الاقتصاد العالمي.

يتمثل التحدي الثالث، والذي يؤثر على الدول الأربعة بشكلٍ سواء، في ارتفاع نسب البطالة في أوساط الشباب حديثي الالتحاق بسوق العمل. ولم تتوافر بيانات حول معدلات البطالة حسب العمر في عمان والإمارات العربية المتحدة، ولكن كان يتم بحث هذه

يتمثل التحدي الأول، وثيق الصلة بدول الخليج الثلاث، والذي يبرز بدولتي قطر والإمارات العربية المتحدة الغنيتين بالموارد والمستوردتين للعمالة، في الاعتماد بشدة على الأجانب لتلبية احتياجات القوى العاملة بالنسبة لكل من العمال ذوي المهارة أو معدوميها. حيث تنشأ سيطرة الأجانب على القوى العاملة بكلاً الدولتين نتيجة وجود قاعدة صغيرة نسبياً من السكان والتي تواجدت في وقت تحقيق نمو اقتصادي سريع في أعقاب اكتشاف النفط والغاز، وكذلك الانخفاض النسبي لمعدل مشاركة المواطنين بالقوى العاملة، وبخاصة في القطاعات الخاصة شبه الحكومية حيث يتم توظيف عدد قليل من المواطنين.

يمثل وجود قطاع كبير من الغير مواطنين في القوى العاملة لغزاً سياسياً واقتصادياً لحكام دول الخليج. فمن جهة، يقل بل ينعدم عدد المواطنين العازمين على تولي وظائف يقوم بها المغتربون حيث ينظرون إلى هذه الوظائف على أنها تقلل من هيبته (مثل الوظائف التي تتطلب القليل من المهارات على سبيل المثال) أو ظروف العمل القاسية (مثل أحوال العمل خارج القطاع الحكومي على سبيل المثال). وعلاوة على ذلك، خرج البحث الذي تم إجراؤه في قطر بنتيجة مفادها احتمال اعتقاد أصحاب الشركات بعدم امتلاك المواطنين للمهارات الضرورية للمنافسة على الوظائف التي تتطلب مهارات عالية، مثل مهارات اللغة الإنجليزية والمهارات الشخصية (على سبيل المثال المواقف الجيدة في العمل) ، ومهارات تقنية المعلومات والاتصالات (ستاز وآخرون ٢٠٠٧). ومن ناحية أخرى، لا يعد هذا النظام قائماً بذاته. ويمتلك العمال الغير مواطنين إقامة مؤقتة تتيح لهم التواجد داخل البلاد لفترة محدودة، ومن ثم يجب أن يخضعوا لـ "كفالة" صاحب عمل وطني. بالإضافة لذلك، لا يعد الأطفال الذين ينجبهم الغير مواطنين داخل إحدى دول الخليج من مواطني هذه الدولة؛ حيث يعد الطفل من مواطني مسقط رأس الأبوين. وينظر المسؤولون الرسميون الذين تحدثنا إليهم في قطر والإمارات العربية المتحدة وحتى عمان، إلى العمال المغتربين على أنهم لا يعتمد عليهم في تنمية البلاد نظراً لوضعهم كمقيمين مؤقتين، في أغلب الأحوال، واحتمال كونهم مصادر تهديد للأمن أو حتى مصادر للجريمة نظراً لانعدام ولائهم للبلاد.

ترتبط قضية الانخفاض النسبي لمعدلات مشاركة المواطنين في القوى العاملة بقضية ارتفاع نسب العمالة الأجنبية بدول الخليج الثلاث. ففي عمان وقطر والإمارات العربية المتحدة تنخفض معدلات مشاركة المواطنين ذكوراً وإناثاً في القوى العاملة بنسبة تبلغ من ١٥ إلى ٤٠ نقطة مئوية عن الأجانب. ولأسباب ثقافية ودينية، تنخفض نسبة مشاركة المواطنات بشكل كبير عن نسبة المواطنين، على الرغم من ميل الإناث لبلوغ مستويات تعليمية أعلى. وهكذا، لا تتم الاستفادة من طاقة العمل للمواطنين ذكوراً وإناثاً.

تواجه الدول التي تم تناولها في هذه الدراسة عدداً من تحديات الموارد البشرية، على نطاق كبير يعكس مدى المشاكل التي تؤثر على الدول بالمنطقة العربية. وتتواجد البلدان الأربعة الواردة بدراستنا على مراحل مختلفة من تطبيق عمليات التطوير والمبادرات السياسية لمواجهة هذه التحديات. فقد توصلنا إلى أنه في الوقت الذي تتشابه فيه دوافع عمليات التطوير هذه والمبادرات الأخرى، إلا أن التوجهات الخاصة بكل دولة قد تكون مختلفة. ومن بين الأمور الشائعة بين الدول الواردة بالدراسة وجود فجوة بين تطبيق عمليات التطوير وتقييم ما إذا كان لهذه العمليات التأثير المرجو. ففي كثير من الحالات، لم يتم الشروع في عمليات التطوير سوى مؤخراً، ومن ثم قد يكون من السابق لأوانه تقييم التأثير. وفي حالات أخرى، ينشأ نقص التقييم النظامي من الفجوات الموجودة في البيانات المتاحة لتعقب تأثيرات التغيرات السياسية.

نقوم، في هذا الفصل، بمزامنة ما خرجنا به من دراستنا التي شملت البلدان الأربعة بخصوص تحديات الموارد البشرية التي تواجههم، ونطاق عمليات الإصلاح والمبادرات الأخرى التي تم تطبيقها أو الجاري تطبيقها، وإلى أي مدى يتم أو يمكن تقييم هذه التحديات باستخدام البيانات الموجودة. ونختتم بتوضيح فائدة جعل تقييم السياسات جزءاً أساسياً من عمليات التطوير، بما فيها الاستفادة التي ستعود على كافة دول المنطقة في شكل دروس مستفادة ومعارف مكتسبة من التغييرات الشاملة الجارية.

تحديات موارد بشرية هامة

يلخص الجدول ٤,١ مجموعة تحديات الموارد البشرية الهامة التي تواجه الدول الأربعة التي تناولناها بالدراسة. ويوضح كل صف بالجدول أحد التحديات التي تؤثر على واحدة من الدول على الأقل؛ كما تشير علامة اختيار إلى التحدي الخاص الذي يؤثر على تلك الدولة تحديداً. ويشير وجود علامتي اختيار متجاورتين بعمود واحد إلى وجود تأثير أكبر لهذه المشكلة على الدولة المحددة.

جدول ٣، ٤

ملخص لعمليات التطوير التعليمي والاقتصادي الجارية في لبنان

الفئات الأساسية والفرعية لمبادرات التطوير
التعليم والتدريب
التعليم الابتدائي والثانوي
المشاركة في عمليات التقييم الدولية
سوق العمل والاقتصاد
عمليات تطوير اقتصادية أخرى
جرد الشركات المملوكة للحكومة
تطبيق اتفاقيات التجارة الحرة والمناطق التجارية الحرة
التدريب ووسائل الدعم الأخرى لتفعيل الإدارة العامة بشكل أكبر

حقق لبنان مكاسب هامة منذ نهاية الحرب الأهلية عام ١٩٩٠، لكن لا تزال العديد من التحديات تهدد استدامة عمليات التطوير المطبقة حتى تاريخنا هذا والالتزام بتطبيق برامج تطوير مستقبلية، وهي: حالة عدم الاستقرار المستمرة في الوضع السياسي الداخلي، وكذلك الآثار المنتشرة للصراع بالمنطقة؛ والحالة الهشة لعملية الإنعاش الاقتصادي، بما في ذلك تأثير تزايد الدين العام؛ والنقص في عدد كبار الموظفين المؤهلين بالوزارات الحكومية القادرين على القيام بأنشطة التطوير. وتعد الحقيقة التي تقول أن عمليات التطوير المستمرة لا تستلزم وجود مكونات شفافية ونظام محاسبة قابلين للتطبيق من الأمور التي توليها الحكومة اللبنانية اهتماماً خاصاً. وكانت إحدى وجهات النظر المشتركة التي تم التعبير عنها في المقابلات الشخصية هي الحاجة لدمج مفاهيم الشفافية والمحاسبية، وكذلك عملية وضع التقارير المنظمة، في كافة برامج التطوير المستمرة والمستقبلية بهدف دفع برنامج التطوير الإداري قُدماً بنجاح. وتعد الجهود الحديثة لجمع البيانات حول الإسكان وسوق العمل وظروف المعيشة خطوة في الاتجاه الصحيح. ومع ذلك، اكتشفنا أنه في حالة لبنان، كما هو الحال بالنسبة للدول الأخرى بالدراسة، يكون استخدام البيانات التي تم جمعها لصياغة مبادرات السياسة المستقبلية محدوداً.

يناضل لبنان لإعادة بناء البنية الأساسية للدولة وتطوير اقتصاده في أعقاب الحرب الأهلية. وللقيام بذلك، يواجه مجموعة من العقبات الخاصة بالموارد الطبيعية. وكما هو الحال بالنسبة للدول الأخرى الواردة بهذه الدراسة، حقق لبنان تقدماً كبيراً في زيادة نسب التسجيل بالمدارس الابتدائية والثانوية وتضييق الفجوة بين الجنسين. إلا أن إحدى الأفكار المنتشرة على نطاق واسع، والتي أكدت عليها عمليات التقييم الدولية لأداء الطلاب، تشير إلى عدم ملائمة نظام التعليم الابتدائي والثانوي بالبلاد لإعداد الطلاب اللبنانيين للنجاح في الاقتصاد المعرفي بعالم اليوم. كما تعد الصورة مشوشة بالنسبة لمرحلة ما بعد التعليم الثانوي بالنظام التعليمي. فنسبة منح الشهادات الجامعية بلبنان تعد واحدة من أعلى النسب في الشرق الأوسط. ومع ذلك، فكما هو الحال بالنسبة للدول الأخرى الواردة بدراستنا، يتخرج عددٌ قليل نسبياً من الطلاب في مجالات العلوم والرياضيات والهندسة، والتي تعد هي المجالات الأكثر طلباً بالنسبة للعاملين في قطاعات الاقتصاد مثل المعاملات البنكية وتقنية المعلومات، حيث يستهدف تحقيق النمو. وقد نتج عن عدم التوافق في المهارات بين غير الملتحقين بالجامعة وخريجها إلى وجود نسب بطالة مرتفعة بين شباب البلاد. وعلاوة على ذلك، أدى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي في الفترة الأخيرة إلى فقدان لبنان للكثير من رونقه، الأمر الذي أدى إلى تقويض قيمة أحد أفضل أنظمة التعليم العالي بالمنطقة. وعلى غرار عمان، ينبغي على لبنان التغلب على حاجته لرفع معدلات المعيشة وسط نسبة كبيرة من سكانه. تصل إلى ثلث الشعب اللبناني وفقاً لبعض تقديرات الحرمان المادي.

جهود التطوير الجارية

يُظهر تحليلنا لموارد البيانات الثانوية المتاحة والمقابلات الشخصية مع مسؤولي الحكومة بالبلاد وعياً ذائع الانتشار بخصوص تحديات الموارد البشرية التي تواجه البلاد. فلمواجهة تحديات الموارد البشرية هذه، قام لبنان بالتركيز على أحدث الجهود التي يبذلها في عمليات التطوير الشاملة لاقتصاده وقطاعه العام. وتقر هذه الإستراتيجية بالحاجة لوضع البلاد على المسار الذي يقوده باتجاه النمو الاقتصادي الدائم ومستويات المعيشة المرتفعة. وعلى النقيض من الدول الخليجية الواردة بهذه الدراسة، لم تقم لبنان بعمليات تطوير كبيرة لأنظمة التعليم والتدريب لديه أو لسوق العمل بشكل أكثر شمولاً. وبدلاً من ذلك، قام بالتركيز على إحداث انتعاشة اقتصادية، كجزء من العملية التي تستلزم تحسين فاعلية الحكومة. ويُلخص الجدول ٣,٤ جهود التطوير الجارية في لبنان.

لبنان

يمتلك لبنان، وهو الدولة العربية الوحيدة غير الخليجية في دراستنا، حدودًا متنازعًا عليها كما يقع في قلب الصراع العربي الإسرائيلي. فعلى الرغم من صغر حجمه الجغرافي، إلا أنه يمتلك تركيبة سكانية متغيرة تتألف من مجموعات عرقية ودينية متنوعة ومن ثم تكون عرضة بشكل خاص للاضطرابات السياسية الممتدة بالمنطقة. وتعرف فترة الحرب الأهلية التي دامت لخمس عشرة عامًا بدءًا من العام ١٩٧٥ بكونها فترة دمار في تاريخ لبنان الحديث. فقد دُمرت البنية الأساسية للبلاد أثناء الحرب كما سقط فيها مئات الآلاف من اللبنانيين بين قتلٍ وجريح، إلى جانب تشريد ربع السكان تقريبًا. ولا تزال تداعيات الدمار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الهائل التي خلفتها الحرب تبدو للعيان وتعوق عودة البلاد لسابق عهدها حتى بعد مرور ١٦ عامًا على نهاية الحرب.

تحديات الموارد البشرية

يواجه لبنان خليطًا من التحديات يختلف عن تلك التي تواجهها الدول الخليجية الثلاث الواردة بدراستنا. (أنظر الشكل ٣، ٤). فخلافاً لتلك الدول التي تعتمد بشكل أساسي على مواردها الطبيعية وتمتلك قطاعات عامة كبيرة، يتمتع لبنان بقوة عاملة تتسم بالقوة والكفاءة إلى جانب قطاع خاص فعال. ودائمًا ما عمل على التغلب على نقص الموارد الطبيعية عبر الاستفادة من ثروته من الموارد البشرية المحلية الماهرة. ومع ذلك أدت حالة عدم الاستقرار السياسية إلى هجرة العقول من البلاد. حيث تواصل أعداد كبيرة من المواطنين اللبنانيين المهرة والمؤهلين مغادرتها من لبنان إلى جميع أنحاء العالم سعيًا وراء مستقبل أكثر ازدهارًا واستقرارًا. كما يتعين على لبنان مواجهة أوجه التباين في ظروف المعيشة التي تنتج عنها فروق في الحصول على فرص التعليم وجودتها.

الشكل ٣، ٤

رسم تخطيطي للتحديات التي يواجهها لبنان: الحاجة لتحقيق الاستقرار السياسي مع معالجة القضايا المتعلقة بالموارد البشرية

على ذلك، لم يتم إجراء أي اتصال حتى الآن بين قطاعي التعليم والقوى العاملة لتنسيق مبادرات التعليم والتدريب والتوظيف كما هو الحال بالنسبة لقطر. ومن المحتمل أن تقوم الخطة الإستراتيجية لعمان (التي لا تزال في شكل مسودة حتى وقت إجراء دراستنا هذه) على تغيير نقص التنسيق بين القطاعات.

جدول ٣.٣

ملخص لعمليات تطوير التعليم وسوق العمل الجارية في عمان

الفئات الأساسية والفرعية لمبادرات التطوير
التعليم والتدريب
التعليم الابتدائي والثانوي
التغيير التنظيمي للمدرسة
مناهج مُعاد هيكلتها
تدريب المعلمين والمديرين
دمج تقنية المعلومات
التعليم بعد الثانوي والدراسات العليا
متطلبات الاعتماد الأكاديمي لمؤسسات التعليم في مرحلة ما بعد التعليم الثانوي
برامج المنح الدراسية (للطلاب ذوي الدخل المنخفض/ في الحقول والهيئات المستهدفة)
إنشاء مؤسسات تعليم عالٍ خاصة
نظام التدريب
إنشاء كليات فنية/مهنية
شراكات بين القطاع العام والخاص لتدريب المواطنين
سوق العمل والاقتصاد
مبادرات تطوير سوق العمل
وضع أهداف لتوظيف المواطنين في القطاع الخاص وفرض قيود على الإقامة وعقوبات على تعيين الأجانب لزيادة حصة العمانيين في القوى العاملة (التعمين)
المساواة بين الحقوق الممنوحة للعاملين أو الوصول للمميزات بالقطاعين العام والخاص
توفير التدريب والدعم المالي للمواطنين لبدء مشاريع جديدة
عمليات تطوير اقتصادية أخرى
السماح بتملك الأجانب للشركات في قطاعات محددة
توفير حوافز لمد نطاق الصناعات الخارجية
إعفاء "المناطق الحرة" من المتطلبات الحكومية
تطبيق اتفاقيات التجارة الحرة والمناطق التجارية الحرة
جرد الشركات المملوكة للحكومة

جهود التطوير الجارية

في أحد المؤتمرات في عام ١٩٩٥، قامت القيادة العمانية بوضع ما يعرف بـ "رؤية خاصة باقتصاد عُمان": خريطة بتطور عمان الإقتصادي-عمان ٢٠٢٠ (وزارة التربية والتعليم العمانية، ٢٠٠٤)، وفي ضوء هذه الرؤية تم وضع خططاً خمسية لتحسين الاقتصاد العماني الذي يغطي قطاعات التعليم وسوق العمل. فمقارنةً بقطر والإمارات العربية المتحدة، استغرقت عمان وقتاً أطول لتطوير رؤية خاصة بالقطاعين لديها وتطبيقها. ومنذ عام ١٩٩٥، قامت عمان بإطلاق مبادرات خاصة بأنظمة التعليم الابتدائي والثانوي وما بعد التعليم الثانوي لديها، كما قامت مؤخراً بإدخال تحسينات على قطاع التعليم لمرحلة ما بعد التعليم الثانوي عبر فتح الباب أمام الجامعات والمؤسسات المهنية الأجنبية. بالإضافة إلى ذلك قامت الحكومة بإقامة شراكات مع أصحاب الشركات بالقطاع الخاص لتدريب المواطنين لسوق العمل. كما تم إطلاق خطط متنوعة لتطوير سوق العمل، مثل سياسات "التعمين" لتشجيع توظيف المواطنين المؤهلين في القطاع الخاص ولدعم المواطنين ذوي مهارات ريادة الأعمال على بدء مشاريعهم الخاصة. يسرد الجدول ٣،٣ سلسلة عمليات التطوير الجارية

فعقب ظهور احتمال تضائل الموارد الطبيعية وتكوين الرؤية، شرعت عمان في عمليات تطوير لنظامها التعليمي الذي تموله الدولة في وقت مبكر عن الدولتين الخليجتين اللتين تشملهما الدراسة. وفي عام ١٩٩٨، أطلق وزير التربية والتعليم بعمان النظام المدرسي للتعليم الأساسي، والذي يعمل بالتوازي مع النظام المدرسي للتعليم العام التابع للوزارة، حيث بدأ النظام بطلاب المرحلتين الأولى والثانية في ١٧ مدرسة؛ وينمو عدد الطلاب والمدارس المشتركة في النظام المدرسي للتعليم الأساسي كل عام. وقد أقر النظام الأساسي هيكل المدرسة على دورتين: تغطي الدورة الأولى الطلاب من المرحلة الأولى وحتى الخامسة؛ أما الدورة الثانية فتغطي الطلاب من المرحلة السادسة وحتى العاشرة، ويتوافر لدى الطلاب خيار الدخول لسوق العمل أو مواصلة دراستهم في الصفين الحادي عشر والثاني عشر، واللّتين تعدّهما للتعليم العالي. ويتم إدخال التغييرات الأخرى كجزء من عملية تطوير التعليم الأساسي وتشمل مد السنة الدراسية واليوم الدراسي ومدة الحصّة؛ وتغيير المناهج لتحفيز التفكير النقدي وتعلم اللغة الإنجليزية وتقنية المعلومات والاتصالات والرياضيات والعلوم؛ وتشجيع استخدام التقييمات التكوينية والمستمرة في الفصل بحيث يتاح للمعلمين استلام ملاحظات على أداء الطلاب ومهاراتهم وزيادة مؤهلات المعلم والدعم الذي يحصل عليه الفصل.

بينما تبدو سياسة التعمين أنها تساعد المواطنين على العثور على وظائف في القطاع الخاص (خاصة في قطاع المعاملات البنكية) إلا أن عمان تواجه نفس التناقض الذي تواجهه الإمارات العربية المتحدة. فوجود مناطق التجارة الحرة، التي لا يتم فيها تطبيق قوانين العمل، قد يعيق أصحاب الشركات بشكل كبير عن توظيف المواطنين. وعلاوةً

سلطنة عُمان

تحتل سلطنة عُمان، الواقعة على مدخل الخليج العربي، مكانةً فريدةً على المستويين التاريخي والاقتصادي مقارنةً بدول الخليج الأخرى الواردة بهذه الدراسة. ويبدأ تاريخها منذ استقلالها عن الاحتلال الأجنبي بعد قيام قادتها بالتخلص من المستعمرين البرتغاليين في منتصف القرن الثامن عشر، كما يشهد تاريخها تحولات بين التجارة والتوسع والعزلة (سسيل، ٢٠٠٦).

تحديات الموارد البشرية

تتعامل عُمان بدرجة أقل مع وضع اقتصادي مستقبلي معين نظراً لأن احتياطي النفط لديها - والذي يعد مصدر الدخل الرئيسي منذ اكتشاف النفط في عام ١٩٦٤ - يتم استهلاكه بسرعة. وقد دفعت هذه الشكوك بشأن مستقبل عُمان الاقتصادي قادتها لاتخاذ إجراءات لتعزيز استدامة اقتصاد الدولة وإمكانية توظيف مواطنيها من خلال عددٍ من المبادرات الخاصة بالتعليم وسوق العمل. فمُنذ منتصف التسعينيات، قامت الدولة بزيادة التمويل للقطاعات التي يمكنها تحقيق نمو اقتصادي دائم، مثل الزراعة والصيد. كما قامت كذلك بتشجيع السياحة وإنشاء مناطق صناعية تستهدف تصدير البضائع الاستهلاكية. وإضافةً إلى ذلك، اضطلعت الحكومة باستراتيجية طويلة الأمد تهدف لتحسين المهارات والموارد البشرية لمواطنيها وذلك من خلال عمليات تطوير للنظام التعليمي وتشجيع إنشاء مؤسسات التعليم العالي ومراكز التدريب الخاصة.

وبالنظر إلى تزايد عدد سكانها من الشباب، ووجود فروق كبيرة نسبياً في مستويات الدخل ورفقي المعيشة لدى مواطنيها وتضاؤل العوائد من الموارد الطبيعية، تواجه عُمان عدداً من العقبات التي لا تواجهها الدولتان الخليجتان الأخرتان الواردتان بهذه الدراسة، قطر والإمارات العربية المتحدة، في الوقت الحالي. ويتم عرض ذلك في الشكل ٣،٣

الشكل ٣،٣

رسم تخطيطي للتحديات التي تواجهها عُمان: الحاجة لمجابهة تحديات الاقتصاد المتغير

قامت الإمارات العربية المتحدة بتطبيق عددٍ من المبادرات لتعزيز رأس المال البشري لمواطنيها. مثل: الاستثمارات في مجالي التعليم والتدريب ؛ فالكثير منها لم يتم تطبيقها إلا في وقت قريب، ومع ذلك، ستستغرق بعض الوقت للخروج بنتائج ملموسة. قام واضعو السياسات مؤخرًا بدفع عملية تطوير التعليم الابتدائي والثانوي لموقع الصدارة، وذلك من خلال تشكيل مجلسي التعليم بأبو ظبي ودبي لتحديد الأولويات الجديدة لنظام التعليم الحكومي. وقد استند تشكيل المجلسين على الإقرار بعدم جاهزية الخريجين لتلبية احتياجات الموارد البشرية بالصناعات المتصلة بالنفط والغاز بالإمارات العربية المتحدة في أبو ظبي وقطاعات التصنيع والخدمات والاتصالات والسياحة سريعة النمو والتنوع في دبي. قام مجلس التعليم بأبو ظبي بإقرار برنامج إرشادي يتضمن إنشاء قطاعات مدرسية حكومية تخضع لإدارة عددٍ من مؤسسات إدارة التعليم المنتقاة بحرص كبديلٍ عن النموذج الحكومي، وكذلك عمليات تطوير حول كيفية إدارة المدارس الحكومية التقليدية من قبل وزارة التربية والتعليم. كما شرعت وزارة التربية والتعليم، تحت قيادة وزير جديد، في أن تضع في اعتبارها منح مزيدٍ من الاستقلالية للإماراتيين لإدارة شؤون التعليم الخاصة بهم مع الحصول على الدعم والإرشاد من الوزارة. كما قامت مؤخرًا بإلغاء امتحان التخرج من المدرسة الثانوية بهدف إنشاء نظام تكويني ومستمر لتقييم إنجازات الطلاب خلال سنوات الدراسة. وعلاوةً على ذلك، قامت الوزارة بتطبيق نموذج مدرسي جديد على عددٍ مُحددٍ من المدارس الحكومية، أطلق عليها "مدارس الغد" مع التأكيد على تدريس مناهج متطورة وثنائية اللغة؛ واستخدام أساليب إرشادية تركز على الطالب؛ والاعتماد على التقنية بدرجة أكبر؛ وتوفير المزيد من التطوير والدعم المتخصصين والمستمرين لمديري المدارس ومعلميها.

تعد سياسات سوق العمل، مثل تشجيع توظيف المواطنين من خلال سياسات "التوطين" عبارة عن إستراتيجيات تستهدف زيادة حصة الإماراتيين في القطاعات المستهدفة عبر إطار زمني أقصر عما يمكن إنجازه من خلال مبادرات التعليم والتدريب. ومع ذلك، لم يتم الوفاء بأهداف التوطين بشكل ثابت؛ فعلى المستوى الوطني، قد يؤدي إنشاء "المناطق الحرة" والتي لا تخضع فيها الشركات لقوانين العمل ومتطلباته إلى إبطاء تقدم عملية التوطين.

ويمكن تقييم التقدم في تحقيق الأهداف قصيرة وطويلة المدى بهذه المبادرات عبر وضع آليات لتجميع بيانات التعليم وسوق العمل وتحليلها، تلك البيانات التي يمكن استخدامها في إجراء الأبحاث من خلال العديد من المشاركين لاستخلاص نتائج تفيد صانعي القرار. كما يمكن لهذه الآليات توفير معلومات من شأنها مساعدة صانعي السياسات في موازنة الأولويات بشكل مناسب وتعديل السياسات لتحقيق الأهداف الوطنية المتعددة بنجاح.

جدول ٣,٢ ملخص لعمليات تطوير التعليم وسوق العمل الجارية فى الإمارات العربية المتحدة

الفئات الأساسية والفرعية لمبادرات التطوير

التعليم والتدريب

التعليم الابتدائي والثانوي

تكوين مجالس تعليمية لمراقبة تطوير التعليم ومطابقة نتائج التعليم مع احتياجات القوى العاملة الوطنية
تطبيق أنماط جديدة من المدارس تنتهج أسلوب التعليم ثنائي اللغة (العربية والإنجليزية) وتقديم المزيد من الدعم
للمديرين والمعلمين و انتاج أسلوب إرشادي يركز على الطالب عند اختيار المدارس الحكومية
تعزيز الشراكة بين القطاعين الخاص والعام لإدارة المدارس من مرحلة رياض الأطفال وحتى الصف الثاني عشر
إلغاء مركزية سلطة صناعة القرار لتحقيق مزيد من الاستقلالية للمدارس من مرحلة رياض الأطفال وحتى
الصف الثاني عشر

التعليم بعد الثانوي والدراسات العليا

متطلبات الاعتماد الأكاديمي لمؤسسات التعليم في مرحلة ما بعد التعليم الثانوي

برامج منح التدريب المقدمة للطلاب بهدف تقوية الروابط مع مجتمع الأعمال المحلي
إنشاء مدن رئيسية لجذب مقار الأفرع التابعة للمؤسسات الأكاديمية والتدريبية الدولية لمرحلة ما بعد التعليم
الثانوي

نظام التدريب

إنشاء هيئات لتوفير التدريب وتوفير الوظائف للمواطنين الساعين للحصول على وظائف

سوق العمل والاقتصاد

مبادرات تطوير سوق العمل

وضع أهداف لتوظيف المواطنين في القطاع الخاص وفرض قيود على الإقامة وعقوبات على تعيين الأجانب
لزيادة حصة الإماراتيين في القوى العاملة (التوطين)
زيادة مزايا معاش التقاعد الممنوح للمواطنين عن المتوفرة في القطاع الحكومي لتشجيع المواطنين على السعي
للحصول على وظائف في القطاع الخاص الناشئ.

عمليات تطوير اقتصادية أخرى

السماح بتملك الأجانب للشركات في قطاعات محددة

إعفاء "المناطق الحرة" من المتطلبات الحكومية

وهناك قضية هامة أخرى فعلى الرغم من زيادة نسبة الإماراتيات المسجلات في الهيئات الحكومية للتعليم الثانوي وما بعد التعليم الثانوي في الإمارات العربية المتحدة عن نسبة الإماراتيين، إلا أن نسبة مشاركة الإماراتيات في القوى العاملة منخفضة، الأمر الذي يشير إلى عدم توافق نتائج العملية التعليمية مع احتياجات القوى العاملة. فهناك قطاع كبير من المواطنين الأعلى تعليمًا في سن العمل لا يشارك في القوى العاملة. وإضافة إلى ذلك، تشير النتائج المستخلصة من دراسات سوق العمل إلى حاجة المواطنين إلى تدريب إضافي ليتم إعدادهم بشكل مناسب لتلبية احتياجات القوى العاملة، بشكل خاص في المهارات الفنية و"المهارات الشخصية" مثل التواصل وخدمة العملاء والعلاقات بين الأفراد. ويدعم الإماراتيون المقيمون بأبوظبي ودبي التنوع الاقتصادي والخصخصة، الأمر الذي يعني أنه يجب إعداد الإماراتيين لتلبية احتياجات القطاعات حديثة الإنشاء وكانت توقعات المواطنين التقليدية أنهم مؤهلون بشكل تلقائي لشغل الوظائف الحكومية. وتعد هذه المؤشرات مزعجة كما قد تقوض استدامة معدلات النمو والتنمية التي تم تحقيقها إلى الآن. فالاعتماد المتواصل على العمالة الأجنبية الضخمة قد يعيق تطوير الموارد البشرية الوطنية وإكسابها المهارات المطلوبة في نظام اقتصادي يطبق سياسات العولمة بشكل سريع.

جهود التطوير الجارية

أوجد تحليلنا لموارد البيانات الثانوية والمناقشات مع صانعي السياسة بالإمارات العربية المتحدة إقرارًا بتحديات الموارد البشرية التي تواجه البلاد. ولمناقشة هذه القضايا، اضطلعت الدولة في المبادرات الملخصة في الجدول ٣، ٢.

الشكل ٣.٢

رسم تخطيطي للتحديات التي تواجهها الإمارات العربية المتحدة: الحاجة لموازنة جهود التأمين مع النمو الاقتصادي المعزز للسياسات

RAND MG786Z1-3.2

تتخفّض نسبة مشاركة الإماراتيين بشكل نسبي في القوى العاملة، وتمثل هذه مشكلة للمواطنات الإماراتيات. إضافة إلى ذلك، تشهد الإمارات العربية المتحدة ارتفاعاً في عدد سكانها من الشباب. فقد أشارت آخر الأرقام إلى انخفاض عمر نسبة ٣٨ بالمائة من المواطنين عن ١٥ عاماً. واستيعاباً منها لهذه المشكلات، ركزت الإمارات العربية المتحدة على زيادة نسبة مشاركة المواطنين في القوى العاملة والتأكيد على تجهيز أعداد سكانها المتنامية من الشباب للعمل خارج القطاع الحكومي. وقد حاولت الحكومة، بشكل خاص، معالجة قضيتي النمو الهائل في أعداد العاملين الأجانب بالبلاد ومعدلات المشاركة المنخفضة للمواطنين في القوى العاملة وذلك من خلال سياسات تُعزز تطوير فرص التدريب وبرامج التعليم لمرحلة ما بعد التعليم الثانوي وكذلك من خلال جهود تطوير التعليم الابتدائي والثانوي المبدولة مؤخراً. وتتلخص الأهداف الأساسية لهذه المبادرات في تحسين مهارات الإماراتيين وتعزيز توظيفهم في القطاع الخاص.

شهدت الإمارات العربية المتحدة نمواً هائلاً خلال فترة زمنية تبلغ ١٥ عاماً فقط - حيث ازداد إجمالي الناتج القومي بمعدل الضعف. وقد أوجدت معدلات النمو هذه فرصاً هامة لكنها خلقت كذلك تحديات كبيرة. فغالبية النمو السكاني نتجت عن هجرة الأجانب لتلبية احتياجات سوق العمل. ففي عام ٢٠٠٥، شكل المواطنون نسبة ٢٢ بالمائة فقط من إجمالي سكان الإمارات العربية المتحدة؛ بينما كانت النسبة المتبقية تتألف من السكان الأجانب حاملي الجنسيات المختلفة. فنسبة المواطنين أمام الأجانب تبدو أكثر بروزاً في القوى العاملة. حيث يمثل الإماراتيون نسبة ٨ بالمائة من إجمالي القوى العاملة. وهناك عامل هام يدفع باتجاه هذا التنوع ألا وهو انخفاض مشاركة المواطنين في القوى العاملة: حيث يمثلون نسبة ١٩ بالمائة من الإناث في سن العمل، و ٦٩ بالمائة من الذكور في سن العمل.

بإيجاز، لا يزال الطريق طويلاً أمام قطر إلا أنها تبذل في الوقت الحالي جهداً مركزاً لتحسين نقاط عدم الكفاءة في مهارات مواطنيها. وقد لا تجنى ثمار جهود الإصلاح هذه إلا في جيل آخر، وذلك بعد إتمام الطلاب الذين يخضعون لعملية تطوير التعليم من رياض الأطفال وحتى الصف الثاني عشر للمعايير الجديدة في الرياضيات والعلوم. أما بالنسبة لطلاب المستقبل، فسيعمل تنظيم جهود جمع البيانات والتي بدأت في عام ٢٠٠٦ بمشاركة قطر في النظام العام لنشر البيانات (GDDS) التابع لصندوق النقد الدولي على توفير آلية ملاحظات لإضفاء مزيد من الفاعلية على عمليات الإصلاح الجارية^٢.

الإمارات العربية المتحدة

من بين الدول الأربع التي تم تناولها بهذه الدراسة، تنفرد الإمارات العربية المتحدة (UAE) بامتلاكها لأكبر احتياطي من النفط، حيث قدرته منظمة الأوبك (OPEC) في عام ٢٠٠٥ بـ ٩٨ مليار برميل، أو ما يقرب من ١٠٠ عام وفق معدلات الإنتاج الحالية (OPEC, 2005). وقد أدى الازدهار الكبير في إنتاج النفط طوال العقود القليلة المنصرمة إلى إحداث طفرات هائلة بالبنية الأساسية، الأمر الذي استلزم استقدام أعداد كبيرة من العمال غير المواطنين لسد العجز في المهارات التي يمتلكها المواطنون. وقد ازداد عدد سكان الإمارات العربية المتحدة بشكل كبير نظراً لقدم موجات كبيرة من المهاجرين - أغلبها من الدول العربية ودول جنوب آسيا - سعياً للحصول على فرص عمل. ومؤخراً، ظهرت تدفقات مستمرة من المهاجرين الوافدين من إفريقيا وأوروبا وأمريكا الشمالية. فوفقاً لوزارة الاقتصاد بالإمارات العربية المتحدة، يشكل المغتربون نسبة تصل إلى ٨٠ بالمائة من إجمالي سكان الإمارات العربية المتحدة (وزارة الاقتصاد بالإمارات العربية المتحدة، موجز إحصائي ٢٠٠٦).

تحديات الموارد البشرية

تواجه الإمارات العربية المتحدة عدداً من التحديات الاقتصادية والديموغرافية بشأن استقرارها المستقبلي، كما هو موضح بشكل ٣،٢. وكما هو الحال بالنسبة لقطر وعمان، أصبح القطاع الحكومي هو جهة التوظيف الأولى لمواطني الدولة.

٢ ويوفر النظام العام لنشر البيانات (GDDS)، الذي تم إنشاؤه في العام ١٩٩٧، للعامية بيانات اقتصادية ومالية واجتماعية ديموغرافية حول الدول الأعضاء. وتتخلص أهدافها الأساسية في تشجيع الدول الأعضاء على تحسين جودة البيانات ووضع إطار عمل لتقييم احتياجات تحسين البيانات وإرشاد الدول الأعضاء في عملية نشر الإحصائيات الشاملة التي يمكن الوصول إليها في الوقت المناسب والجديرة بالثقة على العامة. أنظر IMF لتنزيل بيانات GDDS عن الدول الأعضاء.

القليل من عمليات التطوير الاقتصادية والتعليمية. ومع ذلك، تزداد عمليات التدريب في قطر شيئاً فشيئاً، إلا أن الحوافز أمام القطريين لشغل مناصب في القطاع الخاص لا تزال غير مناسبة. كما أن عدم ملائمة البيانات المتاحة حول مؤشرات سوق العمل تجعل مطابقة المواطنين للوظائف المتاحة بالقطاع الخاص أمراً صعباً. ومن ثم تعيق العوامل الثلاثة جميعها أهداف عملية "التقطير".

جدول ٣،١

ملخص لعمليات تطوير التعليم وسوق العمل الجارية بدولة قطر

الفئات الأساسية والفرعية لمبادرات التطوير
التعليم والتدريب
التعليم الابتدائي والثانوي
إنشاء جهات معنية بالتنسيق
التغيير التنظيمي للمدرسة
نظام المحاسبية الذي يستند إلى المعايير
مناهج مُعاد هيكلتها
عملية تقييم الطلاب الوطنية
المشاركة في عمليات تقييم الطلاب الدولية
عملية التطوير المتخصصة للمعلمين والمديرين
دمج تقنية المعلومات ببيئة التعليم
التعليم ما بعد الثانوي والدراسات العليا
تطوير المعايير الإدارية والمنهجية والأكاديمية للجامعة الوطنية
إنشاء هيئات تعليم عالي أجنبية أو خاصة
برامج المنح الدراسية (للطلاب ذوي الدخل المنخفض أو في الحقول والهيئات المستهدفة)
نظام التدريب
إنشاء كلية فنية/مهنية
شراكات بين القطاع العام والخاص لتدريب المواطنين
شهادة مستقلة لهيئات التدريب لمرحلة ما بعد التعليم الثانوي
سوق العمل والاقتصاد
مبادرات تطوير سوق العمل
وضع أهداف لتوظيف المواطنين بالقطاع الخاص (التقطير)
التغلب على التوظيف التلقائي للمواطنين بالقطاع العام
المساواة بين الحقوق الممنوحة للعاملين أو الوصول للمميزات بالقطاعين العام والخاص
عمليات تطوير اقتصادية أخرى
السماح بتملك الأجانب للشركات في قطاعات محددة
إعفاء "المناطق الحرة" من المتطلبات الحكومية

جهود التطوير الجارية

حققت قطر توازناً لتصير من كبار الرواد بمجال تنمية رأس المال البشري بالمنطقة. فقد اضطلعت الدولة في واحدة من أكثر جهود التطوير شمولاً، وتهدف الجهود المعنية منها بإنجاز عمليات التطوير في مجالي التعليم والتدريب بسوق العمل إلى تعزيز إمكانية توظيف المواطنين القطريين في الاقتصاد العالمي الحديث القائم على التقنية. ويسرد الجدول ٣،١ مبادرات التطوير في قطر والتي ووفقاً لإحدى المقالات المنشورة بمجلة Science، جهود التطوير "الأدق والأكثر طموحاً والأوسع انتشاراً" في المنطقة إلى يومنا هذا (فرانك ٢٠٠٦).

مثالاً على ما سبق، تعد عمليات تطوير التعليم القطرية هي الأكثر شمولاً بالمنطقة، حيث قد تم إدخال تغييرات عليها في عام ٢٠٠٢ بحيث تتناول إدارة وتقديم الخدمات التعليمية والمناهج وكفاءة المعلمين وغيرها من الموارد الهامة. تقوم عملية التطوير القطرية على إنشاء نظام مستقل لامركزي بالمدارس الابتدائية والثانوية يعمل بجانب المدارس التقليدية التابعة لوزارة التربية والتعليم بالبلاد. وتخضع المدارس المستقلة لإشراف هيئة التعليم حديثة التكوين. يقوم المديرون بهذه المدارس باتخاذ قرارات تكوين فرق العمل وقرارات أصول التدريس (البيداغوجيا)، كما تستخدم المدارس معايير مناهج حديثة الإنشاء في الرياضيات والعلوم واللغة الإنجليزية (قياساً بالمعايير العالمية) واللغة العربية (الأولى من نوعها). وتشجع هذه المعايير التفكير النقدي وحل المشكلات كجزء من أدوات التعليم الخاصة بها. كما تعمل برامج التدريب الخاصة بالمعلمين والمديرين وكذلك الاستثمارات في تقنية المعلومات على تعزيز جودة المدخلات التعليمية بشكل أكبر. وهناك جزء آخر من عملية تطوير التعليم يتمثل في إنشاء نظام لتقييم تقدم الطلاب في كافة المدارس التي تمولها الدولة؛ ويشتمل هذا النظام على عمليات تقييم وتقارير سنوية تستند إلى المعايير التي يتم تقديمها لكافة الطلاب وأبائهم والمعلمين ومديري المدارس. ويتم توزيع النتائج المستخلصة من عمليات التقييم والتقارير على كافة المدارس في شكل بطاقة تقرير للمدرسة^١. كما تشترك قطر في ثلاث عمليات تقييم دولية هي برنامج التقييم الدولي للطلاب (PISA) والتطور في دراسة القراءة الدولية (PIRLS) والإتجاهات في دراسة العلوم والرياضيات الدولية (TIMSS) والتي ستنجح إجراء مقارنة بين الطلاب القطريين والطلاب من جميع أنحاء العالم. حيث ستنجح عمليات المقارنة الوطنية والدولية لوضع السياسات تحديد مدى فاعلية جهود تطوير التعليم بالبلاد بمرور الوقت.

تعمل قطر على تنفيذ عمليات تطوير التعليم الخاصة بها وتعمل كذلك باتجاه تنفيذ عمليات تطوير بسوق العمل بسرعة أكبر من الدول الأخرى بالمنطقة، ويرجع السبب جزئياً إلى شروعاتها في إجراء هذه التغييرات منذ خمسة أعوام مضت. فحتى تولي الأمير الحالي الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني مقاليد الحكم في عام ١٩٩٥، لم يكن قد تم تنفيذ سوى

١ حتى عام ٢٠٠٧، لم يشارك في عمليات تقييم الطلاب سوى المدارس المستقلة.

الشكل ٣.١

رسم تخطيطى للتحديات التي تواجهها قطر: الحاجة لمجابهة مشكلة القوى العاملة الوطنية غير المؤهلة وغير المعدة

RAND MG786Z1-3.1

تعد قطر واحدة من أكثر دول العالم ثراءً. فنظرًا لامتلاكها احتياطيًا كبيرًا من الغاز الطبيعي مع قلة عدد مواطنيها، اعتمدت قطر في العقود الأخيرة على تدفق أعداد كبيرة من العمال الأجانب لاستثمار مواردها الطبيعية. وقد ركزت عملية توظيف المواطنين على القطاع الحكومي، حيث يتمتعون هناك بمميزات هائلة وأوضاع عمل جذابة ومن ثم لا يجدون حافزًا يدفعهم للعمل بالقطاع الخاص. أظهر تحليلنا للبيانات الواردة من وزارة التربية والتعليم والمجلس الأعلى للتعليم وجامعة قطر وتقرير القوى العاملة بقطر تسجيل خرجي نظام التعليم العام من مرحلة رياض الأطفال وحتى الصف الثاني عشر لرصيد من الدرجات ينخفض بدرجة كبيرة عن المستويات الدولية في المواد الأساسية إلى جانب تخرج عدد قليل من الطلاب في مجالات العلوم والهندسة والتكنولوجيا، وهي المجالات التي يشهد عليها الطلب في القطاع الخاص. وترتفع معدلات البطالة بين الشباب، وخاصة المواطنين الذكور.

وفقًا للأفراد الذين أجرينا معهم المقابلات الشخصية بالقطاعين العام والخاص بالبلاد، تقر القيادة القطرية بأن السبيل لتعزيز الاستقرار الاقتصادي يكمن في تعزيز توظيف القطريين في القطاع المختلط والقطاع الخاص. وعلى الرغم من أن قطر ستظل واحدة من أكثر دول العالم ثراءً خلال العقود القادمة، إلا أنها لن تتمكن من المنافسة في الاقتصاد القائم على المعرفة الذي يميز القرن الحادي والعشرين إذا ما ظل القطاع العام بها هو جهة التوظيف الرئيسية للمواطنين. فما لم يتلق الشباب القطري التعليم والتدريب اللازمين لصقلهم بالمهارات المناسبة للسوق، ستكون مجموعة الموارد البشرية القطرية المنضمة للسوق غير مؤهلة. الأمر الذي من شأنه تهديد حيوية الاقتصاد القطري على المدى البعيد. وتتخلص إحدى سبل تخفيف آثار هذه المشكلة في زيادة أعداد العمال الأجانب بالبلاد، لكن هناك محاولات لفرض قيود على الهجرة للبلاد والدفع باتجاه توظيف المواطنين من خلال سياسات "التقطير"، والتي تعكس رغبة القيادة في الاعتماد بدرجة أكبر على مواطنيها لتلبية الاحتياجات المستقبلية من الموارد البشرية.

تحديات الموارد البشرية وجهود مبادرات التطوير في قطر والإمارات العربية المتحدة وعمان ولبنان

يلخص هذا الفصل تحديات الموارد البشرية ومبادرات تطوير رأس المال البشري المعمول بها أو الجارية في الدول الأربع التي تشملها دراستنا. ونبدأ دراستنا بقطر والإمارات العربية المتحدة نظرًا لكونهما الدولتين الأكثر تشابهًا في المجموعة: هذا إلى جانب كونهما غنيتين بالموارد وتولي النخبة الحاكمة بهما مقاليد الأمور ووجود قطاع عام كبير أو كبير نسبيًا وسوق عمل خاضع لهيمنة غير مواطني البلدين. ثم نمضي بعد ذلك لمناقشة حالة عمان، والتي تشبه قطر والإمارات العربية المتحدة في سيطرة النخبة الحاكمة بها على مقاليد الحكم، لكنها تمتلك موارد متضائلة واقتصادًا أكثر تنوعًا مع الاعتماد بدرجة أقل على العمالة المغتربة. ثم نختم الدراسة بلبنان نظرًا لاختلافه بدرجة كبيرة عن البلدان الثلاثة الأخرى، كما أنه الوحيد بين البلدان الأربعة الذي لا ينتمي لمنطقة الخليج إلى جانب قلة موارده وكون نظام حكمه ديمقراطيًا قائمًا على المشاركة ووجود قطاع خاص كبير به واعتماده على العمالة الأجنبية بشكل منخفض للغاية.

قطر

تحديات الموارد البشرية

تواجه قطر تحدياتٍ مشابهة لتلك التي تواجهها عمان والإمارات العربية المتحدة. وهي كيفية تحسين رأس المال البشري لمواطنيها وكذلك كيفية تعزيز عملية توظيفهم في القطاع الخاص لضمان تحقيق الاستقرار الاقتصادي بالبلاد. ويوضح الشكل ٣,١ تحديات الموارد البشرية التي تواجه البلاد.

جدول ٢,٥

المؤشرات الرئيسية للتعليم في البلدان محل الدراسة

البلد	ذكر	أنثى	الابتدائي	الثانوي	الثانوي	ما بعد	إجمالي نسب التسجيل لعام ٢٠٠٤	الإتفاق العام على التعليم لعام ٢٠٠٢ (مقدراً) بالنسبة المئوية من إجمالي الناتج المحلي
لبنان	٩٧	٩٣	١٠٦,٨	٨٨,٧	٤٧,٦			٢,٦
عمان	١٠٠	٩٧	٨٧,٣	٨٦,٤	١٢,٩			٤,٦
قطر	٩٤	٩٦	١٠١,٧	٩٦,٨	١٩,١			١٣,٦
الإمارات العربية المتحدة	٨٨	٩٥	٨٣,٨	٦٦,٤	(غير متوفر)			١,٦

المصادر: معدلات معرفة القراءة والكتابة صادرة عن مكتب المراجع السكانية، ٢٠٠٦؛ أما إجمالي نسب التسجيل ونفقات التعليم فهي صادرة عن البنك الدولي، ٢٠٠٧، ومنظمة اليونسكو، ٢٠٠٦.

^١ الرقم لعام ١٩٩٨.

النهج المتبع في دراسة الحالة

أتاح لنا النهج المتبع في دراسة الحالة التي أجريناها تسليط الضوء على الموضوعات المشتركة بين البلدان الأربعة واستخلاص الدروس المستفادة من أوجه الشبه والاختلاف في استجابات السياسة لتلك الموضوعات مع الوضع في الاعتبار الميزات السياسية والتاريخية والاقتصادية والسكانية الفريدة لكل بلد. مع الأخذ في الاعتبار الطبيعة الخاصة التي تميز بحث دراسة الحالة، فإننا لا نوصي بتعميم تلك الدراسة على بلدان أخرى في العالم العربي. إلا أنه يمكن تطبيق إطار العمل التحليلي والمنهجية المتبعة في الدراسة، اللذين تمت مناقشتهما في الفصل الأول، بسهولة لدراسة القضايا المماثلة في بلدان أخرى من العالم العربي.

٨٨ بالمائة فقط في الإمارات العربية المتحدة. ومن ناحية إجمالي نسب التسجيل، تبدي كل من قطر ولبنان أعلى معدلات للتسجيل في مرحلة التعليم الابتدائي، في حين تسجل قطر أعلى معدلات التسجيل في مرحلة التعليم الثانوي.^٥ أما معدل التسجيل في مرحلة التعليم ما بعد الثانوي فهو الأعلى في لبنان، حيث يتجاوز معدل التسجيل لديها معدل التسجيل الخاص بالبلدان الأخرى في تلك المرحلة (على الرغم من أن هذا المؤشر غير متوفر في الإمارات العربية المتحدة). ومع مراعاة انخفاض أداء معدلات المعرفة بالقراءة والكتابة ونسب التسجيل في الإمارات العربية المتحدة، لم يكن من المدهش أن نجدها الأقل بين البلدان الأربعة محل الدراسة إنفاقاً على التعليم العام بوصفه يمثل جزءاً من إجمالي الناتج المحلي على الرغم من ارتفاع مستوى الدخل بها. على العكس من ذلك، تتفق عمان ٦، ٤ بالمائة من إجمالي الناتج المحلي على التعليم، وهي أعلى نسبة مئوية بين البلدان محل الدراسة، كما أنه رقم مماثل للمعدل الذي يتم إنفاقه على التعليم مقدراً بالنسبة المئوية من إجمالي الناتج المحلي (٥,٠ بالمائة) للدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) في نفس الفترة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٥).

٥ يتم تحديد إجمالي نسب التسجيل عن طريق قسمة عدد الأطفال المسجلين في إحدى مراحل التعليم على عدد الأطفال الذين بلغوا السن الرسمي لدخول المدرسة في هذه المرحلة التعليمية (مضروباً في ١٠٠). بافتراض تأخر التسجيل وتكرار السنوات الدراسية، فإن إجمالي نسبة التسجيل (خصوصاً في مرحلة التعليم الابتدائي) قد تتجاوز نسبة ١٠٠ بالمائة. أما صافي نسبة التسجيل فيتم احتسابه عن طريق قسمة عدد الأطفال الذين بلغوا السن الرسمي لدخول المدرسة في إحدى المراحل التعليمية والمسجلين في هذه المرحلة على عدد الأطفال الذين بلغوا السن الرسمي لدخول هذه المرحلة (مضروباً مرة أخرى في ١٠٠). وبذلك، لا يمكن أن يتجاوز صافي نسبة التسجيل ١٠٠ بالمائة.

جدول ٢،٤

مؤشرات سوق العمل الرئيسية في البلدان محل الدراسة، ٢٠٠٤

البلد	القوى العاملة (١,٠٠٠s) (بالآلاف)	المغتربون ممن لا يحملون جنسية البلد (بالنسبة المئوية)	معدل البطالة (بالنسبة المئوية)
لبنان	١,١٦٣	(غير متوفر)	٨,١
عمان	٨٧٣	١٤٩,٣	١٣,٠
قطر	٤٤٤	٨٨,١	٤٣,٩
الإمارات العربية المتحدة	٢,٧٣١	٩٠,٧	٨,٢ (للذكور) ١٩,٧ (للإناث)

المصادر: الأرقام الخاصة بلبنان لعام ٢٠٠٤ صادرة عن إدارة الإحصاء المركزي بالجمهورية اللبنانية، ٢٠٠٥، الجداول ١٥ و١٩؛ الأرقام الخاصة بعمان صادرة عن وزارة الاقتصاد الوطني بعمان، ٢٠٠٥؛ ب؛ الرقم الخاص بعمان لعام ٢٠٠٠ صادر عن وزارة الاقتصاد الوطني بعمان، ٢٠٠٤؛ الأرقام الخاصة بدولة قطر لعام ٢٠٠٤ صادرة عن مجلس التخطيط بدولة قطر، ٢٠٠٥، ب، الجدول ١٣؛ الرقم الخاص بدولة قطر لعام ٢٠٠١ صادر عن مجلس التخطيط بدولة قطر، ٢٠٠٢، الجداول ٥ و٣٦؛ الأرقام الخاصة بدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ٢٠٠٤ صادرة عن مركز أبحاث ومعلومات سوق العمل (CLMRI)، عام ٢٠٠٥، الجدول ٢,١ والصفا ٢٩.

ملاحظات: تم الأخذ في الاعتبار الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ١٥ عاماً أو ما يزيد عند حساب القوى العاملة ومعدل البطالة
 أ الرقم لعام ٢٠٠٣.
 ب الرقم لعام ٢٠٠٠.
 ج الرقم لعام ٢٠٠١.

١*ورد معدل البطالة في دولة الإمارات العربية المتحدة بشكل منفصل بالنسبة لكل من الذكور والإناث وهو خاص بمواطني دولة الإمارات فقط

مرتفعة مثلما هو الحال بالنسبة لتلك الشريحة من السكان في عمان. ومع وصول معدل البطالة الوطنية إلى نسبة ٨ بالمائة في عام ٢٠٠٤ (يشكل الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٢٤ عاماً نسبة ١١ بالمائة بينما تبلغ نسبة الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٢٩ عاماً ١٦ بالمائة)، أصبحت الهجرة إلى بلد آخر بغرض العمل أحد الخيارات التي يقبل عليها الشباب اللبناني الذي يعاني من البطالة.

وفيما هو أبعد من الاختلافات القائمة في حجم وتركيب مصادر العمالة في البلدان الأربعة محل الدراسة، هناك اختلافات في الاستثمارات في معرفة ومهارات السكان، وبالتالي الاستثمارات في معرفة ومهارات القوى العاملة، ولا تتلاءم دائماً الأنماط الناتجة مع مستوى ثروة البلد. توضح البيانات الواردة في الجدول ٢,٥ أن معدلات المعرفة بالقراءة والكتابة تقارب نسبة ١٠٠ بالمائة لكل من الذكور والإناث من عمر ١٥ حتى ٢٤ عاماً في عمان، وهذا المعدل مرتفع أيضاً بدرجة مماثلة في البلدان الثلاثة الأخرى، وذلك على الرغم من أن معدل المعرفة بالقراءة والكتابة لصغار السن من الذكور يصل إلى

جدول ٢,٣

المؤشرات السكانية الرئيسية للبلدان محل الدراسة، ٢٠٠٤

البلد	تعداد السكان الكلي (١,٠٠٠) (بالآلاف)	النمو السكاني (تغير النسبة السئوية)	المغتربون ممن لا يحملون جنسية البلد (بالنسبة المئوية)	العمر ١٤-٠ (بالنسبة المئوية)
لبنان	٣,٥٤٠	١,٠	٦,٦	٢٩,١
عمان	٢,٥٣٤	٠,٩	١٢٣,٩	٣٤,٩
قطر	٧٧٧	٥,٨	٨٠,٨	٢٢,٣
الإمارات العربية المتحدة	٤,٣٢٠	٦,٧	٧٨,١	٢٢,٤

المصادر: المعلومات المتعلقة بالتعداد الكلي للسكان والنمو السكاني ونسبة السكان ممن تتراوح أعمارهم بين ١٤-٠ عامًا مستقاة من تقرير البنك الدولي لعام ٢٠٠٧. النسبة المئوية للمغتربين تم الحصول عليها من إدارة الإحصاء المركزي بالجمهورية اللبنانية، ٢٠٠٥. الجداول ٦ و ٧ من وزارة الاقتصاد الوطني بعمان، ٢٠٠٥ ب ومجلس التخطيط بدولة قطر ٢٠٠٥ ب؛ الجداول من ١١ إلى ١٦ من وزارة الاقتصاد بدولة الإمارات العربية المتحدة، خلاصة الإحصاءات، ٢٠٠٦، الجدول ١.

١ الرقم لعام ٢٠٠٣.

٢ الرقم لعام ٢٠٠٥.

على طرف النقيض في الشكل ٢,١ تقع كل من عمان ولبنان، حيث يسود مواطنو تلك البلدان مصادر العمالة، وأيضًا، يمثلون غالبية السكان. فعلى خلاف جيرانها من بلدان الخليج العربي، يمثل المغتربون بعمان - التي يصل إجمالي سكانها إلى ٢,٥ مليون مواطن - نسبة أقل من السكان والقوى العاملة ٢٤ و ٤٩ بالمائة، على التوالي (انظر الجداول ٢,٣ و ٢,٤). ويُعزى هذا بصفة جزئية إلى موضع عمان في المجال الأول في الشكل ٢,١. حيث تتمتع عمان بموارد متضائلة من موارد النفط والغاز، وبالتالي لا يمكنها توفير قطاع عام كبير لتوظيف مواطنيها به (ليس بمقدور عمان توفير نظام رعاية اجتماعية ضخمة). وتبعًا لذلك تحول المواطنون إلى القطاع الخاص للحصول على وظائف. على عكس دولتي قطر والإمارات العربية المتحدة، يعد معدل النمو السكاني في عمان أكثر انخفاضًا (أقل من نسبة ١ بالمائة في عام ٢٠٠٤)، إلا أن شريحة السكان ممن هم تحت سن ١٥ عامًا أكبر بكثير (تبلغ ٣٥ في المائة تقريبًا) علاوة على ذلك، معدل البطالة بها أعلى بكثير، حيث يقدر بنسبة ١٣ بالمائة.

أما لبنان فنسبة المغتربين بين سكانه هي الأقل. على الرغم من عدم قيام لبنان بعمل إحصاء رسمي منذ عام ١٩٣٢، إلا أن التقديرات الأخيرة الواردة من استقصاء أجرته جهات داخلية في لبنان تشير إلى أن الغير لبنانيين يشكلون نسبة ٧ بالمائة فقط من السكان البالغ عددهم ٣,٥ ملايين نسمة. هذا، ولا يتوافر رقم يوضح نسبة مساهمة الغير لبنانيين في القوى العاملة. بلغ معدل النمو السكاني في لبنان ١ بالمائة سنويًا - شأنه شأن معدل النمو السكاني في عمان - في عام ٢٠٠٤، وكذا تعد نسبة السكان ممن هم تحت سن ١٥ عامًا

على النقيض التام من خاصية امتلاك القطاعات العامة الكبيرة التي تميز تلك البلدان الخليجية، يتم توظيف الأغلبية العظمى من السكان اللبنانيين في القطاع الخاص. هذا ويعمل لبنان على الاستفادة من مهارات سكانه القادرين على التحدث بلغات متعددة (حيث يشيع استخدام اللغات العربية والإنجليزية والفرنسية) وموقعه الجغرافي على طول ساحل البحر المتوسط فضلاً عن مؤسساته المالية وذلك في تعويض عدم امتلاكه لكميات كبيرة من الموارد الطبيعية التي يمكنه الاعتماد عليها في الاقتصاد.

تركيبة مصادر العمالة

تعد تركيبة مصادر العمالة ميزة أخرى تبرز الاختلاف بين البلدان الأربعة محل الدراسة (انظر الشكل ٢٠١). فمثلاً هو معروف عن معظم بلدان الخليج العربي، أغلب العاملين في كل من قطر والإمارات العربية المتحدة من غير أبناء تلك البلدان، (وينطبق هذا أيضاً على سكان تلك البلدان بوجه عام). وكما هو موضح في الجدولين ٢،٣ و ٢،٤، فإن مواطني كل من قطر والإمارات العربية المتحدة يمثلون أقلية داخل بلادهم. ففي قطر، يشكل المغتربون من غير أبناء البلد نسبة ٨١ بالمائة من السكان الذين يبلغ عددهم ٨٠٠٠٠٠ شخص، كما يمثلون نسبة ٨٩ بالمائة من القوى العاملة بها. أما في الإمارات العربية المتحدة، التي يبلغ عدد سكانها حوالي ٤،٣ ملايين نسمة تقريباً، يشكل المغتربون من غير أبناء البلد نسبة ٧٨ بالمائة من السكان ويمثلون نسبة ٩١ بالمائة من القوى العاملة. وفي كلتا الدولتين، يشهد السكان نمواً سريعاً، بنسبة تتراوح بين ٦ و ٨ بالمائة سنوياً وذلك وفقاً لإحصاءات عام ٢٠٠٤، على الرغم من أن شريحة السكان ممن هم تحت سن ١٥ عاماً - والذين يمثلون نسبة ٢٢ بالمائة من السكان - تقارب المتوسط الموجود في جميع البلدان ذات الدخل المرتفع (حوالي ١٨ في المائة) (البنك الدولي، ٢٠٠٧). علاوة على ذلك، فإن معدل البطالة الرسمي شديد الانخفاض، فهو أقل من ٥ بالمائة في كل حالة، وذلك وفقاً للاستقصاءات الأخيرة المعنية بالقوى العاملة. ويتواجد العمال المغتربون في هذين البلدين في الصناعات الخدمية بشكل أساسي، وذلك في المجالات التي تتطلب مهارات منخفضة وتلك التي تتطلب مهارات عالية على حدٍ سواء. وعلى النقيض من ذلك، يعمل مواطنو تلك البلدان بشكل أساسي في القطاع العام كموظفين مدنيين حكوميين. هذا، وتسببت الزيادة في إنتاج النفط - التي أدت إلى تنامي حالة الرفاهية وظهور البيروقراطية الحكومية بشكل كبير - إلى ابتعاد الحكام بشكل غير مقصود عن باقي طبقات المجتمع ونشوء قطاع عريض من الطبقة العليا من المواطنين، دون تعزيز مصاحب للطبقة العاملة من المواطنين. بالتالي، غالباً ما كان يتم تصميم عملية تطوير البنى التحتية لهذين البلدين وتنفيذها على يد كوادر أجنبية وليس بواسطة مواطني البلدين (محمد، ٢٠٠٣).

قطاع الخدمات في لبنان - والذي يشمل مجموعة كبيرة ومتنوعة من المشروعات التجارية الخاصة - بما يربو على ٧٠ بالمائة من إجمالي الناتج المحلي للبنان. ومن اللافت للانتباه أن الإمارات العربية المتحدة، وهي أحد البلدان التي تتمتع باقتصاد معتمد على النفط على مر التاريخ، أصبحت تبدي دلائل على وجود تنوع اقتصادي حيث يساهم قطاع الصناعة بنسبة ٥٥ بالمائة من إجمالي الناتج المحلي لها بينما يساهم قطاع الخدمات بنسبة ٤٢ بالمائة. إن تحديد ما إذا كانت الحكومة هي صاحب العمل الأكبر في البلاد أو الجهة المالكة للصناعات الرئيسية يعتبر مؤشراً آخر مهماً دالاً على تنوع النشاط الاقتصادي في البلدان الأربعة محل الدراسة. فتعد حكومات قطر والإمارات العربية المتحدة صاحبة العمل الأكبر في البلاد، حيث يتركز توظيف المواطنين بشكل كبير في القطاع العام، بينما تتمتع عمان باقتصاد مختلط يقوم من خلاله القطاعان العام والخاص بتوظيف المواطنين. وللبنان تاريخ طويل وقوي في مجال الأعمال الحرة، بينما يعد القطاع العام الموجود به صغيراً ومحدود النشاط.

نظراً لعدم اشتراك حكومات بلدان الخليج الثلاثة محل الدراسة بشكل مباشر في عملية إنتاج النفط (حيث تعد المؤسسات التجارية المملوكة للدولة هي المسؤولة عن الإنتاج)، فإن هذه البلدان تحتفظ بالخصائص السياسية الجوهرية التي كانت موجودة في الماضي، قبل فترة ظهور النفط، عندما كانت صناعة اللؤلؤ هي الصناعة السائدة في بنية المجتمع. ويتمثل النشاط الأساسي للحكومة في الاقتصاد في توزيع الأموال، وليس إيجادها. بالنسبة للوزارات الحكومية المسؤولة عن إدارة سياسات الرعاية (مثل وزارات التعليم والصحة والمياه والكهرباء) فعادة لا يتولى رئاستها أعضاء من الأسر الحاكمة، وكذلك وزارات التجارة المنوطة بها مسؤولية تنفيذ القوانين التجارية التي تحمي المواطنين من المنافسة الأجنبية.

وتقوم القطاعات الإدارية في هذه البلدان الثلاثة بتوظيف نسبة أكبر من السكان النشطين اقتصادياً من نسبة التوظيف التي تقوم بها القطاعات الإدارية في البلدان غير المنتجة للنفط في العالم العربي. هذا، وتعمل نسبة ٥٠ بالمائة من المواطنين النشطين اقتصادياً في الخدمة الحكومية، حيث يتمتعون بالعديد من المزايا — ممثلة في الرواتب والمؤهلات ومزايا إضافية — ولا تكون هذه المزايا متوفرة بالضرورة للمغتربين ممن لا يحملون الجنسية. يحصل كافة المواطنين في كل من عمان وقطر والإمارات العربية المتحدة على التعليم مجاناً بداية من المرحلة الابتدائية وحتى الدراسات العليا. كما توفر البلدان الثلاثة منحاً دراسية للمواطنين للدراسة في الخارج. وكذلك قامت تلك البلدان بتأمين المرافق (مثل الغاز والمياه والكهرباء والتليفون، إلخ) لمواطنيها. يُستثنى المغتربون من تلك الامتيازات علاوة على أنه لا يمكنهم إقامة مشروعات تجارية إلا بمشاركة شريك وطني، عدا بعض الاستثناءات القليلة، وكذا لا يمكنهم امتلاك نسبة تزيد عن ٤٩ بالمائة في أية شركة.

استقلاله عن فرنسا في عام ١٩٤٣ (لم تنسحب القوات الفرنسية بالكامل من لبنان حتى عام ١٩٤٦)، شهد لبنان تأرجحاً بين فترات من الرخاء والسلام وفترات أخرى من الاضطراب السياسي، حيث تلخص الاضطراب السياسي في نشوب حرب أهلية بالبلد في الفترة من عام ١٩٧٥ حتى عام ١٩٩٠، ثم بعدها اتخذ عدد من تدابير الإصلاح السياسي لضمان استدامة السلام. والآن، أصبح لبنان جمهورية برلمانية يحكمها نظام انتخابي طائفي. حيث يتم إجراء انتخابات مباشرة كل أربعة أعوام لاختيار أعضاء البرلمان. وبدوره، ينتخب البرلمان رئيساً للجمهورية كل ستة أعوام، ثم يختار الرئيس والبرلمان معاً رئيساً للوزراء.

تنوع الأنشطة الاقتصادية

تنوع الأنشطة الاقتصادية، ونعني بذلك مدى اعتماد الاقتصاد على صناعة أو قطاع واحد فقط في مقابل الاقتصاد المختلط الأكثر تنوعاً، وكذلك مدى تنوع عملية التوظيف بين القطاعين العام والخاص. ويتم تعريف القطاع العام بأنه المنظمات التي تعد مؤسسات حكومية بشكل حصري، مثل الوزارات والمجالس الحكومية. وتختلف هذه المنظمات عن المؤسسات التجارية المملوكة للدولة، والتي تمتلكها الدولة بشكل كامل. ففي البلدان التي تعتمد على النفط من البلدان محل الدراسة، تعد شركات النفط والغاز مؤسسات مملوكة للدولة.

هذا، ويصنف الشكل ٢،١ كلاً من مؤسسات القطاع العام والمؤسسات التجارية المملوكة للدولة كجزء من القطاع العام. ويتكون القطاع المختلط من مؤسسات تجارية مملوكة للحكومة بالشراكة مع جهة محلية وطنية أو جهة أجنبية (من ضمن الأمثلة على ذلك الخطوط الجوية القطرية في قطر وخطوط الإمارات في الإمارات العربية المتحدة، وكلاهما مملوك للدولة بنسبة ٥٠ بالمائة، بينما يمتلك القطاع الخاص نسبة ٥٠ بالمائة المتبقية). أما القطاع الخاص فيتم تعريفه بأنه تلك المؤسسات التجارية المملوكة للقطاع الخاص بالكامل والتي تتم إدارتها بواسطته. ولقد وضعنا قطر على أحد طرفي النقيض - حيث تمتلك قطاعاً عاماً واسع النشاط وتعتمد بشكل كبير على الصناعة النفطية - ووضعنا لبنان على الطرف الآخر حيث يمتلك قطاعاً خاصاً واسع النشاط فضلاً عن مجموعة من الصناعات الأكثر تنوعاً. أما عُمان والإمارات العربية المتحدة فتقعان في منطقة متوسطة بين طرفي النقيض.

تؤكد البيانات الواردة في الجدول ٢،١ الاختلافات القائمة بين البلدان محل الدراسة فيما يتعلق بالتركيب القطاعي لإجمالي الناتج المحلي. فتعد قطر صاحبة الاقتصاد الأقل تنوعاً من بين البلدان التي شملتها العينة موضع الدراسة، حيث تسهم الصناعة - النفط والغاز بشكل خاص - بنسبة ٧٦ بالمائة من إجمالي الناتج المحلي. في حين تحظى كل من عمان ولبنان باقتصاديات أكثر تنوعاً، حيث تشكل الصناعة نسبة ٢٢ بالمائة من إجمالي الناتج المحلي للبنان بينما تشكل نسبة ٥٦ بالمائة من إجمالي الناتج المحلي لعمان. ويشارك

فهم مقيدون بالشرعية (القانون الإسلامي) والقيم والعادات القبلية القديمة وبعملية الشورى (التشاور).

لفهم العلاقة التي تربط بين اعتماد البلد على الثروة النفطية والنظام السياسي المتبع فيها، من المهم أن نضع في الاعتبار أصل قوميات بلدان الخليج العربي. فقد تكونت البلدان الخليجية في بادئ الأمر كقوميات متميزة تحتل موقعاً إستراتيجياً للسفن التجارية البريطانية المتجهة إلى الهند. وفي مستهل القرن العشرين، قام العديد من زعماء القبائل في منطقة الخليج بتوقيع اتفاقيات تسمح لبريطانيا بالإشراف على جميع العلاقات الخارجية التي تقيمها تلك القوميات الناشئة دون التدخل في سياساتها الداخلية. وبموجب هذه الاتفاقيات، اعترفت بريطانيا بزعماء القبائل كممثلين عن شعوب تلك المنطقة. وبدورها، قامت بريطانيا بتوفير الحماية لهؤلاء القادة ضد البلدان والقبائل الأخرى الموجودة بالمنطقة. فلم يكن مسموحاً لأي بلد خليجي بالتعامل مع بلد آخر، سواء كان هذا البلد صغيراً أو كبيراً، فكافة العلاقات الخارجية كانت تتم بواسطة بريطانيا بالنيابة عن تلك البلدان الخليجية. فكانت علاقة الحماية هذه القائمة مع بريطانيا بمثابة الشرنقة التي حافظت على التقاليد الاجتماعية للقبائل والأنظمة السياسية الموجودة بها، مما أتاح الفرصة لمواصلة الالتزام بالعادات القبلية العربية. كما يرجع الحفاظ على العادات القبلية إلى بقاء المؤسسات الثقافية لتلك الشعوب على الرغم من التأثير الكبير الذي أحدثته الثروة النفطية الكبيرة خلال الخمسين عاماً المنصرمة (زهلان، ١٩٩٨).

بمجرد اكتشاف النفط في أوائل الثلاثينيات من القرن العشرين، أصبح الحكام يتلقون رسوماً مالية شهرية كجزء من الاتفاقيات المبرمة مع بريطانيا وشركات النفط. فمنحت هذه الرسوم المالية الشهرية نوعاً من الاستقلال المالي للحكام عن الدخل المالي الخاص بالشعب: ولم يعد فرض الضرائب أمراً ضرورياً. وأخيراً، أنفق الحكام مبالغ مالية طائلة من عائدات الثروة النفطية على إقامة مشروعات التنمية الاقتصادية الاجتماعية. ومع زيادة عائدات النفط، أصبح التخلي عن الطرق البدائية المتبعة سابقاً في الحكم أمراً حتمياً، ونشأت أنظمة بيروقراطية حكومية معقدة (البنك الدولي، ٢٠٠٤). وإن التحول من مجتمعات كانت تعتمد بشكل كبير على إنتاج اللؤلؤ والتجارة إلى مجتمعات تتلقى مزايا الرعاية الاجتماعية قد أوجد - بشكل من الأشكال - نوعاً من القبول الضمني بالوضع السياسي القائم (زهلان، ١٩٩٨).

تجدر الإشارة إلى أن التاريخ السياسي للبنان يختلف اختلافاً كبيراً عن تاريخ بلدان الخليج العربي الثلاثة محل الدراسة. حيث يتمتع لبنان بتاريخ طويل من التغيرات العرقية والديني والذي شجع على قيام نظام سياسي قائم على حكم الأغلبية والديمقراطية القائمة على المشاركة. ويدعم دستور لبنان المكتوب، الذي تم وضعه عام ١٩٢٦، فكرة توازن السلطات بين المجموعات الدينية الموجودة في البلد، وكذلك ينص "الميثاق الوطني" غير المكتوب منذ عام ١٩٤٣ على أن يكون الرئيس مسيحياً مارونياً بينما يكون رئيس الوزراء مسلماً سنيّاً ورئيس البرلمان مسلماً شيعياً (كوليلو، ١٩٨٩). وبعد حصول لبنان على

جدول ٢،٢

نماذج الحكم في البلدان محل الدراسة

لبنان	عمان	قطر	الإمارات العربية المتحدة
نوع الحكم	جمهوري برلماني	ملكي	دستوري أميري
الفرع التنفيذي	الرئيس، مجلس الوزراء	السلطان	الأمير
الفرع التشريعي ^١	برلمان أحادي المجلس	لا يوجد	لا يوجد
الهيكل الاستشارية	لا يوجد	مجلس الدولة المجلس الاستشاري	مجلس الشورى
النظام القضائي والقانوني	متعدد الديانات، مدني	إسلامي، مدني	إسلامي، مدني
حقوق التصويت	جميع المواطنين من سن ٢١ عامًا فما فوق ^٢	متاحة لجميع المواطنين من سن ٢١ فما فوق	متاحة لجميع المواطنين من سن ١٨ فما فوق محدود

المصادر: وزارة الخارجية الأمريكية، ٢٠٠٧، ب وج و ٢٠٠٨.

^١ يمتلك سلطة صياغة التشريعات وتوقيعها.^٢ إجباري على الذكور البالغين ومرخص للإناث الحاصلات على التعليم الابتدائي.

لقد شهدت البنية الأساسية السياسية والتشريعية لبلدان الخليج العربي الثلاثة توسعاً كبيراً، وذلك بسبب عائدات النفط، فقد عززت الزيادة في عائدات النفط من مستوى الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية لسكان هذه البلدان. إلا أنه بالرغم من هذه التطويرات، لا تزال الأسر الحاكمة هي صاحبة السلطة المطلقة في صناعة القرارات. فالسلطات التنفيذية والتشريعية في بلدان الخليج الثلاثة بأيدي الحكام ومجالس الوزراء التي قاموا بتعيينها (محمد، ٢٠٠٣). وبوصفهم رؤساء الدول، يمكن للحكام استخدام قدر كبير من نفوذهم والتدخل في عمل الفروع الاستشارية عندما يرغبون في ذلك (مثلما حدث في بلد خليجي آخر، وهو الكويت، عندما تم حل البرلمان في عام ٢٠٠٦). هذا، ولم يعد نظام الحكم في البلدان الخليجية الثلاثة هو الملكية المطلقة، حيث تم السماح بإنشاء بعض المجالس القائمة على المشاركة، وأصبح لدى كل بلد شكل من أشكال الدستور (مثلما فعل لبنان). علاوة على ذلك، بدأ منح حق التصويت هدفاً مهماً لحكام قطر وعمان، الذين قاموا مؤخراً بتمرير قوانين لجعل التصويت أمراً متاحاً لجميع المواطنين، ذكوراً وإناثاً. كما قام رئيس المجلس الأعلى للاتحاد بدولة الإمارات العربية المتحدة بتمرير قانون، في أغسطس من عام ٢٠٠٦، يسمح باختيار أعضاء من الشعب للتصويت لاختيار نسبة ٥٠ بالمائة من أعضاء المجلس الوطني الاتحادي، وهو هيئة سياسية تلعب دوراً استشارياً بالمجلس الأعلى للاتحاد. إضافة إلى ذلك، لا يمتلك الحكام في البلدان الخليجية الثلاثة سلطات استبدادية.

جدول ٢,١

المؤشرات الاقتصادية الرئيسية للبلدان محل الدراسة، ٢٠٠٤

البلد	نسب الفرد من إجمالي الدخل القومي (بالدولار الأمريكي) [التصنيف]	معدل النمو الفعلي لإجمالي الناتج المحلي (النسبة المئوية في العام)	المساهمة في إجمالي الناتج المحلي حسب القطاع (التوزيع بالنسبة المئوية)	دليل التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي [التصنيف]
لبنان	٦,٠٤٠ [دخل فوق المتوسط]	٦,٣	الصناعة: ٢٢ الخدمات: ٧١ الزراعة: ٧	٠,٧٧٤ [متوسط]
عمان	٩,٠٧٠ [دخل فوق المتوسط]	٣,١	الصناعة: ٥٦ الخدمات: ٤٢ الزراعة: ٢	٠,٨١٠ [مرتفع]
قطر	(غير متوفر) [دخل مرتفع]	٩,٩	الصناعة: ٧٦ الخدمات: ٢٤ الزراعة: >١	٠,٨٤٤ [مرتفع]
الإمارات العربية المتحدة	٢٣,٧٧٠ [دخل مرتفع]	٨,٥	الصناعة: ٥٥ الخدمات: ٤٢ الزراعة: ٣	٠,٨٣٩ [مرتفع]

المصادر: المعلومات الخاصة بنصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي ومعدل النمو الفعلي لإجمالي الناتج المحلي والمساهمة في إجمالي الناتج المحلي حسب القطاع مستقاة من تقرير البنك الدولي لعام ٢٠٠٧، أما المعلومات الخاصة بلبنان وعمان والإمارات العربية المتحدة فهي مستقاة من مجلس التخطيط بدولة قطر، ٢٠٠٥، صفحة ١٧، وتقرير البنك الدولي لعام ٢٠٠٧ والجدول ١,١ الخاص بدولة قطر. دليل التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام ٢٠٠٦، الجدول ١.

ملاحظات: يتم حساب نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي باستخدام طريقة أطلس التي يستخدمها البنك الدولي.

النظام الاجتماعي السياسي: دور الديمقراطية القائمة على المشاركة

يقوم الشكل ٢,١ بتصنيف ثلاثة من البلدان الأربعة محل الدراسة - وهي البلدان الخليجية الثلاثة - كبلدان خاضعة لحكم الصفوة الحاكمة، بينما يخرج لبنان من هذا التصنيف لما له من تاريخ (وإن كان تاريخاً مليئاً بالاضطرابات) في ميدان الديمقراطية القائمة على المشاركة. ويُلخص الجدول ٢,٢ نماذج الحكم الموجودة في البلدان محل الدراسة من خلال خمسة أبعاد تتناول بالوصف البنى السياسية والتشريعية المعمول بها، فضلاً عن طبيعة حقوق التصويت الممنوحة للمواطنين.

من البلدان الخليجية (في بدايات الثلاثينيات من القرن العشرين)، وثانيًا هو أن احتياطي عمان من النفط يتضاءل بشكل سريع. أيضًا لا يعتمد إجمالي الناتج المحلي للبنان على إنتاج النفط أو بيعه. فلم يكن النفط مطلقًا أحد مصادر الثروة في لبنان، حيث يعتمد لبنان بدلًا من ذلك على قطاعات المالية والخدمات القوية، خصوصًا قبل وبعد فترة الحرب الأهلية التي استمرت من ١٩٧٥-١٩٩٠

يلخص الجدول ٢،١ العديد من المؤشرات الاقتصادية الأساسية للبلدان محل الدراسة في عام ٢٠٠٤. وتعد كل من قطر والإمارات العربية المتحدة - كلاهما تم تصنيفهما من قبل البنك الدولي كبلدان ذات "دخل مرتفع" - البلدين الأكثر ثراءً بين البلدان محل الدراسة، حيث إن نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي (GNI) في عام ٢٠٠٤ أكبر كثيرًا منه في لبنان أو عُمان، اللذين تم تصنيفهما كبلدان ذات "دخل فوق متوسط".^٤ هذا، وتنمتع كل من قطر والإمارات العربية المتحدة باقتصاديات هي الأسرع نموًا، حيث بلغت معدلات النمو الفعلية لهما نسب ٩,٩ و ٨,٥ بالمائة على التوالي في عام ٢٠٠٤. في حين تنمتع عمان بأبطأ معدلات النمو الاقتصادي، حيث بلغ معدل النمو الفعلي لها ٣,١ بالمائة، بينما يأتي لبنان في موقع متوسط، فيبلغ معدل النمو الفعلي فيه ٦,٣ بالمائة. باستخدام مقياس أوسع نطاقًا للتنمية (يتناول أيضًا متوسط عمر الفرد والتعليم الذي يتم قياسه بمدى معرفة الأشخاص البالغين للقراءة والكتابة وإجمالي التسجيل بالمدارس في مراحل التعليم الابتدائي والثانوي وما بعد الثانوي) بالإضافة إلى مستوى المعيشة (الذي يتم قياسه بنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي)، صنف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كلا من قطر والإمارات العربية المتحدة و عمان كبلدان ذات "مستوى مرتفع" من التنمية البشرية، بينما صنف لبنان كبلد متوسط التنمية البشرية.

٣ يعتمد الجدول ٢،١ بالإضافة إلى العديد من الجداول الأخرى التي ترد لاحقًا في هذا الفصل في المقام الأول على البيانات المتاحة على مستوى البلد والتي تم جمعها بواسطة الوكالات الدولية - مثل، البنك الدولي كجزء من مؤشرات التنمية العالمية التابعة له (البنك الدولي، ٢٠٠٧). في بعض الحالات، تختلف هذه البيانات عن الإحصائيات المتاحة من المصادر الموجودة بالبلدان محل الدراسة. ومع ذلك، فإننا نفضل استخدام البيانات الواردة من المصادر الدولية في هذه المناقشة التقديمية، وذلك لأن هذه المصادر تحول قدر الإمكان إجراء إحصائيات تظهر فيها أوجه مقارنة بين البلدان، مما يعني غالبًا أنه قد تم إجراء تعديلات على الإحصائيات الرسمية التي أعدتها الوكالات الحكومية في تلك البلدان. أما في حالة عدم توفر مؤشر الفائدة لهذا الفصل من أحد المصادر الدولية، فإننا نذكر المؤشر المناسب الوارد من مصدر خاص بالبلد لدى توافره، ونورد ملاحظة بالجدول بأي اختلاف بين البلدان في العام أو في تعريف المؤشر.

٤ استنادًا إلى نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي لعام ٢٠٠٤ الذي تم احتسابه باستخدام طريقة أطلس التابعة للبنك الدولي، يتجاوز نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي ١٠٠٦٦ دولارًا في البلدان ذات الدخل المرتفع، بينما يتراوح نصيب الفرد في البلدان ذات الدخل فوق المتوسط بين ٣٢٥٦ و ١٠٠٦٥ دولارًا. هذا، ولم يذكر البنك الدولي نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي لدولة قطر لعام ٢٠٠٤، ولكنه قدره ضمن معدلات الدخل المرتفع.

ويعد احتياطي قطر ثالث أكبر احتياطي في العالم بعد روسيا وإيران. هذا، ومن المتوقع أن تصبح قطر على رأس قائمة مصدري الغاز الطبيعي المسال في المستقبل القريب (منظمة الأوبك، ٢٠٠٦). ومن بين البلدان التي شملتها الدراسة، تمتلك الإمارات العربية المتحدة أكبر احتياطي من النفط حيث قدر بـ ٩٨ مليار برميل في عام ٢٠٠٥، أو ما يضمن إنتاج ١٠٠ عام تقريباً بمعدلات الإنتاج الحالية. يُشار إلى أن إنتاج الإمارات العربية المتحدة من النفط يبلغ ٢,٣٧٨ مليار برميل/يومياً، بينما يبلغ إنتاجها من الغاز الطبيعي ٤٦,٦ مليار متر مكعب، وتمتلك احتياطياً مؤكداً يبلغ ٦ تريليون متر مكعب. وتشير تقارير وزارة الإعلام والثقافة بدولة الإمارات العربية المتحدة إلى أنه في عام ٢٠٠٤ شكل إنتاج النفط والغاز وحدهما جزءاً كبيراً (يبلغ ٣٠ بالمائة) من إجمالي الناتج المحلي لدولة الإمارات العربية المتحدة، مما جعل أبو ظبي (وهي الإمارة التي يخرج منها معظم الإنتاج) صاحبة أقوى اقتصاد في البلد. بيد أن قطاعات التصنيع والتشييد الآخذة في النمو في بعض الإمارات مثل إمارة دبي بدأت تشارك بنصيب كبير في النشاط الاقتصادي (بنسب ١٤ و ٨ بالمائة، على التوالي) (وزارة الإعلام والثقافة بدولة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٦).^٢

يمكن وصف كل من قطر والإمارات العربية المتحدة بأنهما "بلدان نفطية" حيث يعد بيع النفط في البلدين هو المصدر المولد لثروة البلد، وليس القدرات الإنتاجية لسكانها (محمد، ٢٠٠٣). ويعني هذا، إلى جانب عدم وجود ضرائب محلية، أن الثروة لا تنتجه إلى الدوران في الاقتصاد (ببلاوي ولوتشيان، ١٩٨٧). إن للاعتماد على الموارد الطبيعية بدلاً من الموارد البشرية كمصدر للثروة في أي بلد أثراً كبيراً على المجالات الثلاثة الأخرى من مخطط التصنيف الذي قمنا بإعداده. فعندما تم اكتشاف النفط في منطقة الخليج العربي، أصبحت الأسر الحاكمة الموجودة في ذلك الوقت المتلقي الرئيسي للدخل، وفي نفس الوقت، وجه الحكام مبالغ طائلة من هذا الدخل لمشروعات التنمية الاجتماعية والاقتصادية. فسريراً ما دعمت البلدان الخليجية مواطنيها عبر توظيفهم في القطاع العام أو عبر نظام الرعاية الاجتماعية، بينما اعتمدت على المغتربين في سد أي عجز في مصادر العمالة ذات المهارات والعمالة غير الماهرة.

على العكس من ذلك، لم يكن بمقدور لبنان وعمان الاعتماد بشكل أساسي على الموارد الطبيعية كمصدر لثروتهما الوطنية. فعلى الرغم من أن إنتاج النفط وبيعه يسهمان في إجمالي الناتج المحلي الوطني لعمان، إلا أن اقتصادها أكثر تنوعاً من اقتصاديات البلدان الكبرى المنتجة للنفط، مثل قطر والإمارات العربية المتحدة. ويرجع السبب في زيادة هذا التنوع إلى أمرين: أولاً الاكتشاف المتأخر نسبياً للنفط في عمان (١٩٦٤) مقارنة بجيرانها

٢ بشكل قطاع الخدمات والذي يتضمن الخدمات الحكومية نسبة أربعة وأربعين بالمائة من إجمالي الناتج المحلي لدولة الإمارات العربية المتحدة. أما إجمالي الإسهامات الأخرى غير المرتبطة بقطاع النفط في إجمالي الناتج المحلي لدولة الإمارات العربية المتحدة في عام ٢٠٠٤ فقد سجل ٢٣٠ مليار درهم، أو نسبة ٧١ بالمائة (وزارة الإعلام والثقافة، ٢٠٠٦).

الشكل ٢،١

تصنيف البلدان محل الدراسة

الاعتماد على الموارد الطبيعية كمصدر للثروة الوطنية	
غنية بالموارد	متضائلة/فقيرة الموارد
قطر والإمارات العربية المتحدة	لبنان وعُمان
النظام الاجتماعي السياسي	
الصفوة الحاكمة	الديمقراطية القائمة على المشاركة بشكل تام
قطر الإمارات العربية المتحدة عُمان (هناك بعض المشاركة)	لبنان
تنوع الأنشطة الاقتصادية	
تغلب عليها صناعة واحدة وقطاع عام ضخم	متوازنة عبر الصناعات المتعددة والقطاع الخاص الضخم
قطر	لبنان وعُمان الإمارات العربية المتحدة
تركيبة مصادر العمالة	
مغتربون ممن لا يحملون جنسية البلد في المقام الأول	مواطنو البلد في المقام الأول
قطر والإمارات العربية المتحدة	لبنان وعُمان

RAND MG786Z1-2.1

على الرغم من أن ذلك المورد أخذ في التناقص في كل من قطر (التي تعتمد على إنتاج الغاز الطبيعي على نحو متزايد) والإمارات العربية المتحدة (والتي يتركز فيها النفط بشكل أساسي في أبو ظبي، بينما لا تمتلك الإمارات الأخرى سوى موارد محدودة فقط). في قطر، وفقاً لتقدير مجلس التخطيط بدولة قطر، يشكل النفط والغاز نسبة تزيد عن ٦٠ بالمائة من إجمالي الناتج المحلي (GDP) ونسبة تقارب ٨٥ بالمائة من أرباح التصدير ونسبة ٧٠ بالمائة من إيرادات الحكومة (مجلس التخطيط بدولة قطر، ٢٠٠٦). وطبقاً للأرقام الواردة من منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) لعام ٢٠٠٥، فقد وصل إنتاج النفط في دولة قطر إلى ٧,٦ ملايين برميل يومياً (برميل/يوم)، مع وجود احتياطي نفطي مؤكد يبلغ ١٥,٢ مليار برميل ومن المقدر استمرار وجوده لمدة ٢٣ عامًا (منظمة الأوبك، ٢٠٠٦). وصل إنتاج قطر من الغاز الطبيعي إلى ٤٣,٥ مليار متر مكعب قياسي ويزيد احتياطها، الذي تجاوز ٢٥ تريليون متر مكعب، عن نسبة ٥ بالمائة من إجمالي الاحتياطي العالمي،

السياق الاقتصادي والاجتماعي السياسي لمبادرات التطوير في البلدان الأربعة محل الدراسة

قمنا بتصنيف البلدان في دراستنا على أساس أربع خصائص: مصدر الثروة الوطنية وطبيعة النظام الاجتماعي السياسي وتنوع الأنشطة الاقتصادية وتركيبية مصادر العمالة.^١ وترتبط هذه الخصائص الأربع ببعضها البعض ارتباطاً جوهرياً. إن البلدان التي تعتمد على الموارد الطبيعية في ثرواتها تتمتع بأنظمة سياسية متشابهة ويشغل القطاع العام بها حيزاً ضخماً من النشاط حيث يعد صاحب العمل الرئيسي المهيمن في البلد، كما أن هذه البلدان تحتاج إلى استيراد عمالة مغتربة (ذات مهارات وغير ماهرة) وذلك لسد العجز الموجود في مصادر العمالة المحلية لديها. وعلى النقيض من ذلك، نجد أن البلدان التي تتمتع بمجموعة متنوعة من مصادر الثروة الوطنية يجمع بينها تاريخ طويل من العيش في ظل حكومات قائمة على المشاركة، وتحظى بتوازن بين القطاعين العام والخاص، كما أنها تعتمد بدرجة أقل على العمالة المغتربة. يوضح الشكل ٢,١ البلدان التي تلائم مخطط التصنيف الذي قمنا بوضعه.

الاعتماد على الموارد الطبيعية كمصدر للثروة الوطنية

مثلاً هو موضح في الشكل ٢,١، تم تصنيف بلدين من العينة موضع الدراسة، وهما قطر والإمارات العربية المتحدة، كبلدان غنية بالموارد، بينما يقع البلدان الآخران على الجانب المعاكس حيث إن الموارد التي يستمدان منها ثرواتها إما ضئيلة أو فقيرة. وتعتمد كل من قطر والإمارات العربية المتحدة بشكل كبير على النفط كمصدر رئيسي للدخل القومي،

١ تم استخدام بعض من هذه الخصائص في مصادر أخرى لتصنيف بلدان العالم العربي. فعلى سبيل المثال، قسم البنك الدولي بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA) إلى بلدان غنية بالموارد وبلدان فقيرة الموارد، وبلدان وفيرة العمالة وبلدان تعاني من ندرة العمالة (البنك الدولي، ٢٠٠٤). هذا، وتُصنف ثلاثة بلدان من البلدان الأربعة محل الدراسة - وهي عُمان وقطر والإمارات العربية المتحدة - كبلدان غنية بالموارد وتعاني من ندرة العمالة، بينما يُصنف البلد الرابع وهو لبنان كبلد فقير الموارد ووفير العمالة.

تنظيم هذه الوثيقة

يتناول الفصل الثاني بالشرح التاريخ الاقتصادي والاجتماعي السياسي للبلدان الأربعة محل الدراسة. أما الفصل الثالث فيركز على مبادرات تطوير رأس المال البشري المطبقة أو التي هي قيد التنفيذ في تلك البلدان. ثم يقدم الفصل الرابع منظوراً تركيبياً متعلقاً بمبادرات التطوير قيد التنفيذ في البلدان الأربعة محل الدراسة ويناقش آثار مبادرات تطوير رأس المال البشري في أنحاء المنطقة العربية.

للزيارات والوصول إلى مصادر المعلومات الرئيسية من الأشخاص وجمع البيانات وملاحقة القيادات في مجال المعلومات في كل بلد. ثانيًا، بالنسبة للمسؤولين الحكوميين رفيعي المستوى على وجه الخصوص، فقد كنا نتوقع أن نواجه تأخرًا كبيرًا في الحصول على مواعيد لمقابلة هؤلاء المسؤولين، فلو لا تلك المواعيد لكان الاتصال الشخصي بهؤلاء المسؤولين أو التعرف إليهم أمرًا مستحيل المنال. لذا، قمنا باتخاذ القرار الهادف باختيار البلدان التي ربما تتمتع بسهولة الوصول إلى مصادر المعلومات: وهي بلدان قريبة من مكتب مؤسسة راند في الدوحة بدولة قطر، كما تجمعنا علاقات بالكلية الموجودة بداخلها. وقد أتاحت دولة قطر فرصة فريدة ساعدت من خلالها مؤسسة راند في تصميم وتنفيذ مبادرات تطوير نظام التعليم من مرحلة رياض الأطفال حتى الصف الثاني عشر ومبادرات تطوير جامعة قطر - وهي الجامعة الوطنية الرئيسية بالبلد - وذلك في الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٦. وقد كنا ننوي تضمين كل من الأردن والكويت كجزء من دراسات الحالة، لكن تم استثنائهما في النهاية. فبالنسبة للأردن، فقد بات جليًا أنه لا تتوافر لدينا العلاقات الشخصية المطلوبة لسرعة الوصول إلى مصادر المعلومات الرئيسية من الأشخاص. أما بالنسبة للكويت، فبعد أن أجرينا مجموعة من المقابلات المبدئية، تغير المناخ السياسي للبلد: حيث قام الأمير بحل البرلمان، وتم إغلاق العديد من الوزارات الحكومية بشكل مؤقت. وبعد فترة قصيرة، توفي الأمير ولم تتجح محاولتنا لإعادة تحديد مواعيد للمقابلات حيث كان من المتوقع أن يتم تغيير مجلس الوزراء.

حدود الدراسة

من المهم أن نضع في الاعتبار العديد من الحدود المتعلقة بالتحليل الذي نجره. أولاً، لقد قدمنا وصفًا للسياسات وتدابير مبادرات التطوير المطبقة في كل بلد، إلا أن الدراسة كان ينقصها التقييم الرسمي لما إذا كانت السياسات ومبادرات التطوير تحقق أهدافها المرجوة. ويرجع ذلك في المقام الأول إلى أن العديد من السياسات كانت في مراحل نشأتها الأولية ومن ثم كان من السابق لأوانه تقييم التأثيرات التي تحدثها التغييرات. وهناك قضية أخرى ذات صلة بهذا الأمر وهي عدم توافر المعلومات اللازمة لتقييم تأثيرات مبادرات تطوير معينة في أغلب الأحيان. ومع ذلك، فإننا نشير إلى الأدلة التي ربما توحى بالتأثيرات الأولى لجهود مبادرات تطوير محددة، كلما أمكن ذلك. ثانيًا، مع مراعاة التنوع القائم بين بلدان المنطقة العربية من حيث التاريخ والأنظمة السياسية والاقتصاديات والتركيبة السكانية، فإننا لم نكن نسعى لتعميم تحديات الموارد البشرية أو جهود مبادرات التطوير التي عايشتها البلدان الأربعة محل الدراسة لتطبيق على البلدان الأخرى في العالم العربي. وبالرغم من ذلك، من خلال توثيق كيفية استجابة هذه البلدان الأربعة لنوعية التحديات التي تشترك فيها مع بلدان أخرى في المنطقة في عديد من الحالات، فإننا نقدم بيانًا بمجموعة من مبادرات تطوير التعليم وسوق العمل التي ربما تكون بمثابة أمثلة يُحتذى بها في بلدان أخرى، وأخيرًا نعرض للدروس المستفادة حول الأمور التي أثبتت جدواها وتلك التي لم تثبت جدواها.

المفصل الوارد بالدراسة. ونتيجة لذلك، لم نشر بشكل مباشر إلى مسؤولين معينهم ممن تحدثنا معهم كمرجع لنا ولم نستشهد بكلامهم في الفصول الواردة في دراسات الحالة. بل عوضاً عن ذلك، استخدمنا المعلومات المستقاة من المقابلات في وصف الطبيعة العامة لجهود مبادرات التطوير المبذولة في كل بلد. وعندما تمدنا مواد أخرى بمصدر جديد للمعلومات المتعلقة بجوانب معينة من مبادرات التطوير، فسيتم الاستشهاد بهذه المواد على الفور. إلا أنه في ظل غياب استشهاد محدد، فمن المفترض أن يكون المصدر هو المعلومات التي تم جمعها أثناء المقابلات.

الأسباب الكامنة وراء اختيار البلدان

يقارن النهج المتبع في دراستنا بين ثلاثة من بلدان الخليج العربي — وهي عُمان وقطر والإمارات العربية المتحدة — وبلد عربي واحد غير خليجي — وهو لبنان — وذلك لاستعراض أوجه الشبه والاختلاف في إستراتيجيات مبادرات التطوير التي يتم تنفيذها. تشترك كل من قطر والإمارات العربية المتحدة في العديد من الخصائص السكانية والاقتصادية، نظراً للتشابه القائم بينهما من الناحية الجغرافية وكذلك في الموروثات الثقافية. كما تواجه البلدان تحديات متشابهة متعلقة بالقوى العاملة وذلك بسبب اعتمادهما على العمالة الوافدة لسد فجوات المهارات الكائنة في مصادر العمالة الوطنية. وبالنسبة لعُمان فتتشترك في أوجه شبه قوية من الناحيتين السياسية والثقافية مع رفيقاتها من البلدان الأعضاء بمجلس التعاون الخليجي (GCC)،^٥ إلا أن اعتمادها بدرجة أقل على الموارد الطبيعية كمصدر لثروتها جعل عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية السكانية بها تختلف عن عملية التنمية بالبلدان الأخرى الأعضاء بمجلس التعاون الخليجي في نواح مهمة. أما لبنان فيأتي على النقيض التام من البلدان الخليجية نظراً لكونه أحد كبار البلدان المصدرة للعمالة كما أنه يمر بمرحلة مهمة من إعادة الإعمار بعد حرب أهلية مطولة. وقد وقع اختيارنا على تلك البلدان لتوضيح الاختلافات بين التحديات التي يتم مواجهتها بواسطة مجموعة من البلدان التي ربما يعتبرها الكثيرون من خارج المنطقة مجموعة متجانسة من البلدان.

فضلاً عن الأخذ في الاعتبار الخصائص الموجودة على مستوى كل بلد أثناء اختيارنا للبلدان محل الدراسة التي نجرها، فقد قمنا بتحليل عدد من القيود اللوجستية إلى عوامل. أولاً، قمنا بجمع البيانات في الفترة بين شهري يناير وأغسطس من عام ٢٠٠٦. ونتيجة لهذا التقييد الزمني، فلم يكن أمامنا سوى فترة زمنية محدودة لنقوم فيها بالترتيب

٥ تأسس مجلس التعاون الخليجي في عام ١٩٨١ بغية تعزيز وتقوية العلاقات بين بلدان الخليج العربي. أما البلدان الأعضاء بهذا المجلس فهي البحرين والكويت وعمان وقطر والسعودية والإمارات العربية المتحدة.

جدول ١,٢

المقابلات التي تم إجراؤها، حسب القطاع والبلد

القطاع	لبنان	عمان	قطر	الإمارات العربية المتحدة
القوى العاملة والتدريب المهني		✓	غير متوفر	✓
التعليم الابتدائي والثانوي والتعليم العالي	✓	✓	✓	✓
الخدمة المدنية والعمل		✓	✓	
الاقتصاد والمالية والتخطيط	✓	✓	✓	✓
الإصلاح الإداري والشؤون الاجتماعية	✓	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر
الحكومة العامة	✓			
القطاع الخاص والمختلط			✓	✓

ملاحظة: غير متوفر = (الوزارة أو القطاع غير موجود).

على الرغم من أنه تم إعداد المقابلات خصيصًا بما يتناسب مع كل قطاع، إلا أن الأسئلة المطروحة كانت تتطلب ممن يتم إجراء المقابلة معهم التفكير مليًا في التحديات الأكثر أهمية التي تواجه البلد فيما يتعلق بتكوين رأس المال البشري وتنميته. فسالنا عما إذا كان المسؤولون يعتبرون نظام التعليم بالبلد أو مصادر العمالة ومهارات العمال أو الاقتصاد وسوق العمل المرتبطة به أهم أولويات البلد والسبب وراء ذلك. كما أردنا أيضًا فهم الأولويات الرئيسية للسياسة الوطنية والدور المنوط بالوزارة أو المنظمة المعنية في صياغة تلك الأولويات والوفاء بها. فطلبنا من المسؤولين إطلاعنا على المبادرات أو جهود التطوير المهمة المرتبطة برأس المال البشري أو تنمية الموارد البشرية التي تم اتخاذها في البلد في السنوات الخمس المنقضية. كما سألنا عن الباعث وراء اتخاذ مبادرات التطوير والعملية التي تتم من خلالها صياغة تلك المبادرات وتنفيذها، فضلًا عن التحديات التي تواجهها البلد لضمان تنفيذ مبادرات التطوير بنجاح. وأخيرًا، سألنا عن أنواع الآليات المطبقة (مثل الجهود المبذولة في جمع البيانات أو التقييم) لوضع السياسات على بينة، وكذا سألنا عما إذا كانت هناك أية آليات لمساعدة واضعي السياسات في استيعاب نجاح أو إخفاق الجهود المبذولة في مبادرات التطوير بشكل أفضل. يُذكر أن البروتوكول العام للمقابلات مرفق بالملحق ب من التقرير العلمي.

لقد استعنا بالملاحظات المأخوذة عن المقابلات في تقديم نظرة عامة حول مواطن العجز في رأس المال البشري في كل بلد وأنواع مبادرات التطوير قيد التنفيذ، بالإضافة إلى التوجه إلى الأماكن التي يمكن العثور بها على المعلومات المنشورة. وبعد ذلك اعتمدنا في المقام الأول على البيانات الثانوية والوثائق المنشورة في تقديم معظم أجزاء التحليل

أما عن المصدر الثاني للبيانات فيتمثل في المعلومات المقدمة من خلال المقابلات التي يتم إجراؤها مع المسؤولين المطلعين في الحكومة والقطاع الخاص في كل بلد من البلدان محل الدراسة. وبالنسبة للمعلومات المتعلقة بتحديات الموارد البشرية التي تواجه دولة قطر وجهود مبادرات التطوير المبذولة حالياً في هذا البلد، فقد قمنا بتحليل الملاحظات الواردة من المقابلات التي قامت مؤسسة راند بإجرائها خلال الفترة من عام ٢٠٠١ وحتى عام ٢٠٠٦ حول الدراسات التي تقوم بتقييم نظام التعليم الابتدائي والثانوي (أنظر بروير وآخرون، ٢٠٠٧) ونظام التعليم بعد الثانوي (انظر ستاز وآخرون، ٢٠٠٧) وسوق العمل والخدمة المدنية والتدريب والجامعة الوطنية لهذا البلد.

واستناداً إلى المعلومات التي توفرها تلك الدراسات المعنية بدولة قطر، قمنا بوضع بروتوكول للمقابلة شبه المنظمة لإتباعه في المقابلات التي نجريها مع الأشخاص الذين يعدون مصدرًا رئيسيًا للمعلومات في القطاعين العام والخاص في البلدان الثلاثة الأخرى محل الدراسة. لقد قمنا بإجراء مقابلات في كل من لبنان وعمان والإمارات العربية المتحدة في الفترة بين يناير وأغسطس عام ٢٠٠٦. فأتناء الزيارات التي قمنا بها إلى تلك البلدان، عقدنا اجتماعات مع مسؤولين رفيعي المستوى عبر مختلف القطاعات، بما في ذلك قطاعات التعليم والاقتصاد والخدمة المدنية والقوى العاملة والتدريب المهني وجمع البيانات والتخطيط. ولفهم الكيفية التي يتلقى بها العامة المبادرات الحكومية ومعرفة ما إذا كانت جهود مبادرات التطوير تحقق أهدافها المرجوة، التقينا أيضاً بقيادات المنظمات الخاصة وشبه الخاصة والمنظمات غير الحكومية (NGOs) والشركات البحثية.

يسرد الجدول ١، ٢ - حسب الدولة - القطاعات التي أجرينا فيها مقابلات في كل من لبنان وعمان والإمارات العربية المتحدة؛ والقطاعات التي قمنا بجمع معلومات حولها من الدراسات المعنية بدولة قطر. وبالرغم من أن هدفنا كان إجراء مقابلات في كافة القطاعات في كل بلد، إلا أننا لم نستطع في العديد من المناسبات الوصول إلى المسؤولين والالتقاء بهم. وفيما يتعلق بـ "الإصلاح الإداري والشؤون الاجتماعية"، كان لبنان هو البلد الوحيد الذي لديه وزارة مخصصة لهذا القطاع. أما بالنسبة "للقوى العاملة والتدريب المهني"، فليس لدى دولة قطر وزارة مخصصة لهذا القطاع. فبدلاً من ذلك، يقوم قطاع "الخدمة المدنية والعمل" بوضع السياسات ذات الصلة بالقوى العاملة.

توافر الموارد اللازمة لتقييم السياسات: ما هي الآليات الموضوعية لتقييم السياسات؟ يعتمد التشخيص الدقيق لإحدى المشكلات وصياغتها على توافر البيانات والمعلومات التي يمكن من خلالها استحداث النهج السياسي المناسب. علاوة على ذلك، يجب أن يكون بمقدور البلد تتبع مدى التقدم المحرز في معالجة المشكلات المحددة، وإعداد التقارير المتعلقة بذلك. وكجزء من المكون الثالث من النهج المتبع لدينا، قمنا بتوثيق ما إذا كانت البلدان الأربعة محل الدراسة قد قامت بتطبيق آليات لتقييم مدى التقدم المحرز في إنجاز أهداف مبادرات التطوير. عادة ما تتضمن موارد تقييم السياسات الفعالة التي تقوم بتتبع وتسجيل مدى التقدم المحرز استطلاعات الرأي الدورية للسكان والقوى العاملة والتي تقيس النتائج الاقتصادية والمؤشرات الاجتماعية، فضلاً عن الإدارة الدقيقة لعمليات تقييم الطلاب وجمع المعلومات الأخرى المتعلقة بنتائج التعليم. ويأتي على نفس الدرجة من الأهمية التحليل المناسب للبيانات التي تم جمعها، بالإضافة إلى إعداد تقارير بالنتائج تتسم بالوضوح والشفافية، وبالتالي يعود ما تم تعلمه في النهاية بالنفع على واضعي السياسات وأصحاب المصالح الآخرين. ويمد النظام الفعال لجمع البيانات وتقييم السياسات واضعي السياسات بالمعلومات المتعلقة بجدوى إحدى السياسات المقترحة من عدمها، وفي حالة عدم جدواها، فإن هذه المعلومات توضح الأمور التي ينبغي القيام بها كي تحقق تلك السياسة النتيجة المرجوة منها. ومجدداً، استناداً إلى كل من المعلومات التي تم الحصول عليها من المقابلات والمصادر الثانوية، فإننا قمنا بدراسة مدى تطبيق هذه الآليات في كل بلد من البلدان محل الدراسة.

النهج المتبع في جمع البيانات وإجراء المقابلات

كما هو مشار إليه من قبل، فقد استعنا بمصدرين من مصادر البيانات لجمع معلومات في الوقت المناسب حول تحديات الموارد البشرية والجهود المبذولة حالياً في مبادرات التطوير في البلدان التي وقع عليها الاختيار وكذلك البيانات المتوفرة لتقييم السياسة. وتتضمن أحد مصادر المعلومات تحليلاً للبيانات السكانية والاقتصادية والتعليمية والبيانات المتعلقة بسوق العمل والواردة من المنظمات الحكومية العاملة على مستوى البلد، وكذلك المأخوذة من قواعد البيانات التي يوفرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة اليونسكو والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي (IMF). حيث توفر مصادر البيانات الثانوية هذه السياق اللازم لفهم التحديات المتعلقة برأس المال البشري والتي تواجهها كل من البلدان محل الدراسة.^٤

٤ تتنوع مصادر البيانات الثانوية التي نعتمد عليها المعايير الدولية المتبعة في أساليب أخذ عينات من السكان المستهدفين وإدارتها. وسوف نقدم ارتباطات إلى مواقع الويب التي تحتوي على مجموعات البيانات للقراء الذين يرغبون في مراجعة مصادر البيانات مباشرة، وذلك لدى توافرها.

رفع معدلات المشاركة في مرحلة التعليم ما بعد الثانوي أو الدراسات العليا، مما يساهم في زيادة المعرفة والمهارات التي يكتسبها الطلاب، وتقل الطلاب ذوي المهارات المختلفة وفقاً للمجالات الدراسية والتخصصات المهنية. وكذلك جاءت مبادرات التطوير التي تستهدف مؤسسات التدريب من بين الموضوعات الأخرى التي كانت محل تركيز بالدراسة، سواءً على صعيد البرامج المعنية بالمشاركين الجدد في سوق العمل أو بإعادة تدريب القوى العاملة الحالية. وفي كل مجال من تلك المجالات، يمكن أن تستهدف مبادرات التطوير مؤسسات القطاع العام أو مؤسسات القطاع الخاص أو كليهما.

علاوة على ذلك، أخذنا بعين الاعتبار أيضاً مجموعة من مبادرات التطوير التي تم إعدادها لتعزيز استخدام الموارد البشرية عبر مبادرات التطوير الأعم بالنسبة لسوق العمل أو الاقتصاد. فبالنسبة لسوق العمل، قد تشمل هذه المبادرات، على سبيل المثال، على مبادرات التطوير التي تؤثر على ظروف العمل في القطاع العام أو الخاص، أو قيام أصحاب العمل سواء في القطاع العام أو الخاص بتوفير استحقاقات الموظفين، أو الدور الذي يلعبه المغتربون في سوق العمل. هذا، وقد يتم إعداد مبادرات التطوير لتؤثر على عملية صناعة القرار التي يقوم بها الأفراد الموجودون ضمن نطاق القوى العاملة أو خارجها (على سبيل المثال، زيادة معدلات مشاركة القوى العاملة أو جعل قطاعات اقتصادية معينة أكثر أو أقل جاذبية لتوظيف العمالة بها)، أو التي يقوم بها أصحاب العمل (على سبيل المثال، جعل مجموعة معينة من العمال أكثر أو أقل جاذبية للتوظيف). وكذا يمكن أن تحمل مبادرات التطوير الاقتصادية الأوسع نطاقاً ضمن معانيها استخدام رأس المال البشري. وفي هذا المجال، ركزنا على مبادرات التطوير التي تم إعدادها لتعزيز دور القطاع الخاص (وهي وثيقة الصلة على وجه الخصوص بتلك الاقتصاديات التي يشغل القطاع العام حيزاً كبيراً منها) أو زيادة حجم التنويع الاقتصادي (وهي قضية قائمة في تلك البلدان الغنية بالموارد والتي تعتمد بشكل كبير على الدخل الوارد من مصدر معين، مثل المنتجات البترولية). ويُشار إلى أن مبادرات التطوير الهادفة إلى الخصخصة والتنويع تحتوي على عناصر تطوير تم إعدادها لتلبية احتياجات القطاع الخاص أو القطاعات الموجهة نحو التوسع من العمالة.

بالنسبة لنطاق مبادرات التطوير الموضحة في الجدول ١،١، فقد بحثنا عن طرق تكمل من خلالها الجهود المبذولة في مبادرات التطوير بعضها البعض أو قد تكون لها أغراض مشتركة كبديل لذلك. وفي الوقت ذاته، تغطي فئات مبادرات التطوير التي ركزنا عليها مجرد جزء من مبادرات التطوير الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الأوسع نطاقاً والتي تم تنفيذها أو التي هي في المراحل التخطيطية في البلدان الأربعة محل الدراسة، أو في المنطقة العربية بشكل عام. لذلك، على سبيل المثال، لم نركز على مبادرات التطوير الاقتصادية التي تؤثر على الأسواق المالية أو القطاعات الاقتصادية الأخرى (على سبيل المثال، الرعاية الصحية) أو التجارة أو الحكومة ما لم تكن متعلقة بتكوين رأس المال البشري أو استخدامه.

لفهم طبيعة قضايا الموارد البشرية الأكثر بروزاً على الساحة في البلدان محل الدراسة، فإننا قمنا بتحليل البيانات المتاحة من خلال المصادر المحلية داخل البلد بالإضافة إلى المصادر الدولية والإطلاع على التقارير ومصادر المعلومات الأخرى لتحديد ما تم تشخيصه كقضايا مهمة متعلقة بالموارد البشرية والتي تواجه كل بلد. كما تم إكمال هذه التحليلات بعقد مقابلات مع صناع القرارات الرئيسيين في مؤسسات مسؤولة عن نتائج التعليم والعمل، وذلك لمساعدتنا في استيعاب مفهومهم عن المشكلة وإعلانهم عنها.

النُهج المتبعة لمعالجة المشكلة: ما هي مبادرات التطوير التي تم اتخاذها أو التي هي قيد التنفيذ؟ للتحقق مما إذا كانت البلدان التي أجرينا الدراسة عليها قد نجحت في مجابهة تحديات الموارد البشرية، قمنا - من خلال المقابلات التي أجريناها مع الأشخاص الذين يعدون مصدرًا رئيسيًا للمعلومات، فضلاً عن مختلف المصادر الثانوية المتاحة للعامة - بجمع معلومات حول سياسات مبادرات التطوير المفعلة أو تلك التي هي قيد التنفيذ، والتي تم إعدادها خصيصاً لتحسين رأس المال البشري لسكان أحد البلدان، أو لتيسير توظيف رأس المال البشري في قطاعات اقتصادية متنوعة. ويعرض الجدول ١,١ فئات مبادرات التطوير التي أخذناها في الاعتبار، مع تقسيم مبادرات التطوير إلى مجموعات وفقاً لمبادرات التطوير المتعلقة بالتعليم والتدريب ومبادرات التطوير المتعلقة بأسواق العمل والاقتصاد.

جدول ١,١ فئات مبادرات تطوير رأس المال البشري التي تمت تغطيتها في الدراسة
الفئات الأساسية والفرعية لمبادرات التطوير
التعليم والتدريب
التعليم الابتدائي والثانوي
التعليم ما بعد الثانوي والدراسات العليا
التدريب
سوق العمل والاقتصاد
مبادرات تطوير سوق العمل
الخصخصة الاقتصادية
التنوع الاقتصادي

فيما يتعلق بمبادرات تطوير التعليم والتدريب، فإننا ركزنا على تلك المبادرات التي تم إعدادها بغرض زيادة المشاركة في التعليم الابتدائي والثانوي أو رفع مستوى جودته. كما شغل اهتمامنا أيضاً بمبادرات التطوير التي تستهدف التعليم العالي والتي تتمثل أهدافها في

- ما هي مبادرات تطوير التعليم ورأس المال البشري وسوق العمل التي تم تنفيذها مؤخرًا أو مبادرات التطوير التي هي قيد التنفيذ بغرض مجابهة تلك التحديات؟
- ما هي الآليات والمعلومات المستخدمة لتقييم مدى فاعلية مبادرات التطوير في تحقيق أغراضها، وهل هناك دليل على نجاح تلك المبادرات؟

النهج التحليلي

استندت الدراسة التي أجريناها إلى الافتراض بأن قاعدة الموارد البشرية لدى أي بلد يجب أن تتمتع بالمهارات التي تتوافق مع احتياجات سوق العمل، وأن البلدان تسعى لتصميم مجموعة من المؤسسات ووضع الحوافز لتقليل أية حالات عدم توافق منظورة. لذا، كان هدفنا هو تحديد نطاق التحديات المتعلقة بالموارد البشرية والتي تواجه البلدان محل الدراسة، فضلاً عن وصف تدابير مبادرات التطوير التي نفذتها كل بلد لمجابهة تلك التحديات. وبوضع هذا الهدف في الاعتبار، توصلنا إلى إطار تحليلي مكون من ثلاثة أجزاء يسهل وفقاً لأسئلة البحث التي طرحناها: لقد قمنا أولاً بتحديد قضايا الموارد البشرية الأكثر إلحاحاً بالنسبة لكل بلد؛ ثم قمنا بسرد نهج السياسات المتبعة لمعالجة مشكلات الموارد البشرية، وفي النهاية تفقدنا إمكانية توافر الموارد اللازمة لتقييم السياسات المعمول بها. وكما سنتناول بالمناقشة في القسم التالي، فقد ركنا في كل مرحلة من مراحل النهج المتبع في الدراسة إلى وجهات نظر مصادر المعلومات الرئيسية من الأشخاص في كل بلد خضعت للدراسة، بالإضافة إلى التقارير العامة والتحليل الذي قمنا به لمصادر البيانات الثانوية المتنوعة. وننتقل الآن إلى كل مكون من مكونات النهج التحليلي الذي اتبعناه.

تشخيص المشكلة وصياغتها: ما هي تحديات الموارد البشرية التي تواجهها كل بلد؟

يعد الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالتعليم الأساسي والتدريب ومؤشرات سوق العمل جزءاً حيوياً من تشخيص طبيعة أي من تحديات الموارد البشرية التي قد تواجهها إحدى البلدان والإعلان عنها. ويجب أن تتوفر بسهولة البيانات الأساسية المتعلقة بالسكان (مصنفة حسب الجنسية والعمر والنوع)؛ ونتائج التعليم الابتدائي والثانوي وما بعد الثانوي، ومؤشرات سوق العمل مثل مشاركة القوى العاملة ومعدلات البطالة والتركيب الوظيفي المقسم إلى قطاعات، وذلك من أجل تشخيص دقيق للمشكلات.

هذا، ويشكل النمو السكاني تحدياً آخر لأنظمة التعليم في المنطقة العربية. فوفقاً لمنظمة اليونسكو، تم تقدير متوسط معدل النمو السنوي في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١٠ بنسبة ١,٢ بالمائة في العالم و ١,٥ بالمائة في البلدان النامية و ٢,٥ بالمائة في البلدان العربية (منظمة اليونسكو، ٢٠٠٠ أ). ومن المنتظر أن يصل عدد سكان البلدان العربية الذين تتراوح أعمارهم بين ٥ و ١٨ عاماً إلى ١١٠ ملايين نسمة بحلول عام ٢٠١٠. وإذا كانت نسبة التسجيل في التعليم العام ٨٠ بالمائة، فسيتعين على البلدان العربية ضمان إتاحة فرص تعليم لـ ٨٨ مليون طالب بحلول عام ٢٠١٠ (تتوقف الأرقام الحالية عند ٥٩ مليون طالب). ويوقع هذا الأمر ضغطاً على نظام التعليم فيما يتعلق بالنفقات والإدارة وإيجاد المعلمين المؤهلين لتعليم هؤلاء الأطفال (منظمة اليونسكو، ٢٠٠٠ أ). علاوة على ذلك، هناك تحديات أخرى تمتد إلى ما هو أبعد من عدم توافق المهارات وزيادة عدد السكان من الشباب. حيث تواجه العديد من البلدان العربية - وخصوصاً بلدان الخليج العربي الأكثر ثراءً - عجزاً في العمالة ناتجاً عن الإعداد غير الكافي لمصادر العمالة الوطنية، كما أن العديد من البلدان الخليجية تحظى بقدر محدود من أعمال القطاع الخاص و/أو خبرة محدودة في مجال الأعمال الحرة. بالإضافة إلى ذلك، تواصل الإناث مشاركتها في سوق العمل بشكل غير كامل، حيث يتعرضن للفصل المهني، على اعتبار أن هناك وظائف معينة أكثر ملاءمة للإناث دون الذكور. وفي المقابل، تعاني بلدان عربية أخرى من ارتفاع معدل الهجرة للخارج نظراً لعدم قدرة سوق العمل المحلية على استيعاب الخريجين الجدد.

ومن ثم، يولي واضعو السياسات في العالم العربي عناية فائقة لنقاط الضعف الكائنة بتنمية الموارد البشرية وعدم توافق المهارات في أسواق العمل والحاجة المرتبطة بتحسين جودة التعليم. وتشكل مواطن العجز في تلك المجالات تهديداً بتقويض عملية التقدم نحو إقامة نوعية المجتمع - المجتمع القائم على المعرفة والمعلومات - المطلوبة للمعالجة الفعالة لقضايا القرن الحادي والعشرين التي تزداد تعقيداً والمتعلقة بسلامة المجتمع وتنميته.

أسئلة البحث

ولقد قمنا بتوثيق التدابير التي تم اتخاذها لمعالجة القضايا المتعلقة بالموارد البشرية وسوق العمل والتي تواجهها أربعة بلدان في المنطقة العربية على أعتاب الدخول إلى الاقتصاد العالمي في القرن الحادي والعشرين. إن البلدان الأربعة التي وقع عليها اختيارنا في هذه الدراسة — وهي لبنان وعمان وقطر والإمارات العربية المتحدة — تضرب أمثلة على أوجه الاختلاف والنشابه في التحديات التي تواجه المنطقة والاستجابات لتلك التحديات. وقد طرحنا الأسئلة التالية:

- ما هي تحديات الموارد البشرية التي تواجهها تلك البلدان؟

لقد أدت العولمة والتغيرات التكنولوجية إلى تزايد أهمية تنمية رأس المال البشري لإحراز التقدم الاقتصادي لأي بلد (كوربي وتاهلين، ٢٠٠٦). فقد أصبحت أسواق العمل في شتى أنحاء العالم تمتد لتتخطى حدود البلدان وتدعو الأفراد إلى التسلح بمهارات خاصة قائمة على التكنولوجيا. وعلى الرغم من ذلك، توصلت الدراسات الحديثة إلى أن الأشخاص الذين تلقوا تعليمهم في المنطقة العربية يفتقدون إلى الإعداد الجيد الذي يؤهلهم للدخول إلى عالم الأعمال في الاقتصاد العالمي. فوفقاً لما جاء في نتائج مشروع رصد الإنجاز المحرز في التعليم (Monitoring Learning Achievement project) الذي أقامته كل من منظمة اليونسكو بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) في الفترة ما بين عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٨، يتضح أن مستوى التعليم الابتدائي في البلدان العربية متدن ويخفق في إمداد الطلاب باحتياجات التعليم الأساسية (اليونسكو، ٢٠٠٠). فعلى سبيل المثال، توصلت دراسة المشروع التي تناولت اللغة الإنجليزية إلى أنه على الرغم من أن اللغة الإنجليزية تعد لغة التكنولوجيا، إلا أن الطلاب في المنطقة العربية لم يتلقوا القدر الكافي والنوعية المناسبة من دراسة اللغة الإنجليزية التي تمكنهم من التواصل بشكل فعال ومسيرة التطورات الحادثة في مجال تكنولوجيا المعلومات. ومع الأخذ في الاعتبار أن احتياجات البلدان من رأس المال البشري تتغير بمرور الوقت ومع قدوم تكنولوجيا جديدة، فإن تحسين جودة التعليم تشكل الآن تحدياً أساسياً بالنسبة للبلدان العربية.

وتجدر الإشارة إلى أن الطلب على العمالة في كل من القطاعات الاقتصادية الناشئة والمتنامية يفوق العرض المتوفر من القوى العاملة صاحبة المهارة من السكان المحليين.^٣ ومن الممكن أن يؤدي عدم توافق المهارات هذا إما إلى انخفاض الأجور أو انتشار البطالة. ويتبين من خلال الأبحاث أن حالات عدم التوازن القائمة بين العرض والطلب على العمالة (عدم توافق المهارات) والتي لها أبلغ الأثر على العمال الذين لا تنتظرهم سوى أسوأ أسواق العمل (على سبيل المثال، من أصحاب مستويات التعليم المتدنية) إنما تساعد على تردي الأداء العام لاقتصاد البلد من خلال زيادة معدل البطالة (ماناكوردا وبيترولوجو، ١٩٩٩). ونظراً لمحدودية مستوى جودة التعليم الذي يتلقاه الطلاب في العالم العربي، فإن هناك فجوة كبيرة بين الطلب على مهارات رأس المال البشري والعرض المتوفر من تلك المهارات من خلال القوى العاملة من سكان المنطقة الأصليين (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٣). علاوة على هذا، ورد في تقرير البنك الدولي لعام ٢٠٠٨ حول إصلاح التعليم في منطقة الشرق الأوسط والذي يحمل عنوان، الطريق غير المسلك: إصلاح التعليم في منطقة الشرق الأوسط وإفريقيا، أن بلدان الشرق الأوسط لم تتمكن من "الاستفادة من التقدم المحرز في رفع مستوى رأس المال البشري في القوى العاملة بمرور الوقت" (البنك الدولي، ٢٠٠٨، صفحة ٢٩٦). فارتفاع نسبة البطالة يحمل ضمن معانيه أن عدداً أقل من الأشخاص بوسعه أن يكون منتجاً في القوى العاملة. في الوقت ذاته، تكون القوى العاملة في تلك البلدان غير منتجة نسبياً، وبالتالي يتفاقم بطء العوائد على الاستثمار في رأس المال البشري بالمنطقة. (البنك الدولي، ٢٠٠٨).

٣ الرجاء مراجعة أعمال أوتور وكاتز وكيرني، ٢٠٠٦، للاطلاع على الوثائق التي توضح الارتباط القائم بين التوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات وبين ارتفاع الطلب على المهارات.

العظمى من البلدان العربية إما تفتقر إلى المهارات المطلوبة لقطاعات مهمة في الصناعة والاقتصاد أو لا تمتلك المهارات الضرورية لدعم الأعمال الحرة والدفع بعجلة النمو في مجالات جديدة زاخرة بالفرص. ومن ثم يلزم اتخاذ مبادرات تطوير لسوق العمل والاقتصاد بغية زيادة الدور المنوط بالقطاع الخاص وتنويع الأنشطة الاقتصادية (بعيداً عن سيطرة قطاع النفط على وجه الخصوص) وخفض معدل البطالة، خصوصاً بين المواطنين الشباب. (البنك الدولي، ٢٠٠٤).^٢

يذكر أن تقرير التنمية البشرية في البلدان العربية لعام ٢٠٠٣، الذي حمل العنوان الفرعي "بناء مجتمع قائم على المعرفة"، قد أورد أن الافتقار إلى رأس المال المعرفي هو المشكلة الرئيسية طويلة الأمد التي تواجه العالم العربي واعتبر أن تدني مستوى جودة التعليم هو التحدي الأكثر أهمية الذي يواجه عملية التعليم في البلدان العربية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي [UNDP]، عام ٢٠٠٣) ويتمثل أحد المكونات الرئيسية للمجتمع القائم على المعرفة، أو الاقتصاد القائم على المعرفة، في الاعتماد على القدرات الفكرية للقوى العاملة عوضاً عن الاعتماد على المنتجات المادية أو الموارد الوطنية (بويل وسنيلمان، ٢٠٠٤) كما ذكر التقرير الصادر عام ٢٠٠٣ أن فجوة المعرفة، وليس فجوة الدخل، هي التي "تحدد آفاق البلدان المستقبلية على خريطة الاقتصاد العالمي اليوم" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٣، صفحة ٣٥)

ويمكن استخدام رأس المال البشري -أي ما يحظى به الفرد من تعليم وقدرات ومهارات ومعرفة - في سوق العمل كشكل من أشكال العملة (أو رأس المال) التي تتم مقايضتها مقابل الأجور أو المكاسب. فغالباً ما يعد رأس المال البشري مؤشراً رئيسياً لتوظيف الأشخاص وتحديد أجورهم. حيث تذهب نظرية رأس المال البشري (بيكر، ١٩٦٤) إلى أنه يمكن الاستثمار في رأس المال البشري من خلال التعليم المنهجي الرسمي أو من خلال عمليات التدريب أثناء العمل، حيث يعمل كلاهما على رفع إنتاجية العمال ومن ثم زيادة أجورهم أو مكاسبهم. وتوضح معظم الدراسات أن التعليم المنهجي الرسمي يشكل عاملاً مهماً في توضيح الاختلافات في الرواتب والأجور بين البلدان الأكثر تقدماً (كون وأديسون، ١٩٩٨) وبين بعض البلدان الأقل تقدماً (ساكاروبولوس، ١٩٨٥، ١٩٩٤). ويأتي من بين التوقعات أن يعمل الاستثمار واسع الانتشار في رأس المال البشري على تكوين قاعدة مهارات لدى القوى العاملة التي هي ركيزة أساسية لا غنى عنها للنمو الاقتصادي لأي بلد.

^٢ نستخدم مصطلح مواطنين للإشارة إلى مواطني أي بلد. أما المغتربون، أو من لا يحملون جنسية البلد، فهم أعضاء الجالية المهاجرة المقيمة في بلد وليسوا من مواطنيها. ففي بلدان الخليج العربي، غالباً ما تتألف فئة المغتربين ممن لا يحملون جنسية البلد من العمال ذوي المهارات المنخفضة أو الموظفين ذوي المهارات العالية الذين يقيمون بالبلد لفترة محددة من الوقت، فهم أشبه "بالعمال الزائرين" الموجودين في الولايات المتحدة أو أوروبا.

تحديات الموارد البشرية التي تواجه المنطقة العربية

وفقاً لإطار العمل المعمول به بالبلدان العربية والمقدم من المؤتمر الإقليمي للتعليم للجميع الذي عقد عام ٢٠٠٠ (منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة [اليونسكو]، ٢٠٠٠ ب)، فإن ملايين الأفراد في المنطقة العربية^١ محرومون من التعليم، علاوة على أن ملايين آخرين يتلقون تعليمًا متدني المستوى. بالإضافة إلى ذلك، فإن أغلبية أولئك الأشخاص الذين يتلقون تعليمًا غير معدين بالشكل المناسب لدخول العصر التكنولوجي، كما أنه ليس أمامهم فرصة لخوض غمار المنافسة العالمية خلال الألفية الجديدة. فعلى الرغم من أن نسبة عمليات التسجيل بالتعليم الابتدائي مرتفعة نسبيًا (تبلغ ٩٠ بالمائة أو أكثر)، تبقى نسبة التسجيل بالتعليم الثانوي وما بعد الثانوي أمرًا محيرًا لغالبية الناس. علاوة على ذلك، تعد معدلات الأمية مرتفعة بالمنطقة — حيث يوجد ٦٨ مليون شخص أمي، ٦٣ بالمائة منهم من الإناث - ويرجع ذلك في المقام الأول إلى نقص التعليم المتوفر لمجموعات كبار السن. هذا، وتمثل الأمية التحدي الأول بالنسبة للعديد من بلدان المنطقة (مثل مصر والسودان والمغرب وموريتانيا واليمن وتونس والجزائر وجيبوتي والعراق وعمان).

بيد أن العديد من البلدان الأخرى بالمنطقة نجحت في تلبية احتياجات التعليم الأساسية لسكانها، وتغلبت على مشكلة الأمية واستطاعت سد الفجوة القائمة بين الجنسين في هذا الشأن (على سبيل المثال، الإمارات العربية المتحدة والبحرين والأردن والكويت ولبنان والجمهورية العربية الليبية وفلسطين وقطر والسعودية والجمهورية العربية السورية) منظمة اليونسكو، (٢٠٠٠ ب). وبالرغم من ذلك، فإن القوى العاملة في الغالبية

^١ وفقًا لمنظمة اليونسكو، فإن بلدان المنطقة العربية هي الجزائر والبحرين وجيبوتي ومصر والعراق والأردن والكويت ولبنان وليبيا ومالطا وموريتانيا والمغرب وعمان وقطر والسعودية والصومال والسودان وسوريا وتونس والإمارات العربية المتحدة واليمن.

وكذلك نتقدم بالشكر إلى لورانس تنجسون وريهام سيد لما قدماه من دعم إداري ولوجيستي وبحثي. ومع هذا، فإننا نعلن أننا نتحمل وحدنا المسؤولية الكاملة عن أية أخطاء واردة بالتقرير.

نتوجه بخالص الشكر والامتنان لعدد من المسؤولين والأفراد الآخرين من البلدان التي كانت موضع التحليل بالدراسة على مشاركتهم في هذه الدراسة. فلم يبخل هؤلاء الأشخاص بوقتهم لمساعدتنا كما أنهم حرصوا على إتاحة الموارد والمواد اللازمة لتيسير التحليل الذي نقوم به، وكذلك قاموا بمراجعة المسودات الأولى للفصول التي تتناول البلد للتحقق من عدم وجود أخطاء بالحقائق المذكورة. ومن بين هؤلاء الأشخاص مسؤولون ممثلون عن وزارة القوى العاملة (عمان) ومجلس دبي للتعليم (الإمارات العربية المتحدة) ووزارة التعليم العالي (عمان) ووزارة التربية والتعليم (لبنان وعمان وقطر) وقرية المعرفة (الإمارات العربية المتحدة) والمدينة الجامعية (الإمارات العربية المتحدة) والمجلس الأعلى للتعليم (قطر) والمدينة التعليمية (قطر) ووزارة الخدمة المدنية (عمان وقطر) ووزارة الاقتصاد (لبنان) ووزارة المالية (لبنان) ووزارة الاقتصاد الوطني (عمان) ووزارة الاقتصاد والتخطيط (لبنان والإمارات العربية المتحدة وقطر) ووزارة الإصلاح (لبنان) ووزارة الشؤون الاجتماعية (لبنان) وكلية الإدارة والاقتصاد بجامعة الإمارات العربية المتحدة ومكتب رئيس الوزراء (لبنان) ومركز الخليج للأبحاث (الإمارات العربية المتحدة) وجامعة قطر وممثلون عن الصناعات البترولية (الإمارات العربية المتحدة وقطر).

ونحن نرغب أيضًا في تقديم الشكر إلى العديد من الزملاء العاملين بمؤسسة راند والذين أمدونا بالتوجيه والدعم الأولي وقاموا بإرشادنا إلى مصادر المعلومات والبيانات. هؤلاء الزملاء هم كلود بيربي وكيث كرين وكاساندر جوارينو وفرانيسكو مارتوريل وسي ريتشارد نيو وكاتلين ستاز وجيل زيلمان. كما أننا نكن أسمي آيات العرفان للتعليقات والاقتراحات التي تقدمت بها سو بوديلي وبرينت برادلي ومايكل ريتش وجيمس تومسون والتي نشأت من ملخص لأحد المشروعات المؤقتة والذي صدر في أبريل ٢٠٠٦، فضلًا عن التعليقات والاقتراحات التي تلقيناها من أعضاء مجلس المشرفين بمعهد راند-قطر للسياسات في صورة ملخص صدر في مايو ٢٠٠٧. وقد قام كل من كاثرين أوجستين ودومينيك بريور وإلين ريردون بمراجعة التقرير وتقدموا بتعليقات مفيدة حول إطاره التوجيهي والتحليلي. ونحن نتقدم بالشكر إليهم على تعليقاتهم.

١,١	فئات مبادرات تطوير رأس المال البشري التي تمت تغطيتها
٦	في الدراسة
١,٢	المقابلات التي تم إجراؤها، حسب القطاع والبلد
٢,١	المؤشرات الاقتصادية الرئيسية للبلدان محل الدراسة، ٢٠٠٤
٢,٢	نماذج الحكم في البلدان محل الدراسة
٢,٣	المؤشرات السكانية الرئيسية للبلدان محل الدراسة، ٢٠٠٤
٢,٤	مؤشرات سوق العمل الرئيسية في البلدان محل الدراسة، ٢٠٠٤
٢,٥	المؤشرات الرئيسية للتعليم في البلدان محل الدراسة
٣,١	ملخص مبادرات تطوير التعليم وسوق العمل الجارية في قطر
٣,٢	ملخص مبادرات تطوير التعليم وسوق العمل الجارية في الإمارات العربية المتحدة
٣,٣	ملخص مبادرات تطوير التعليم وسوق العمل الجارية في عُمان
٣,٤	ملخص مبادرات تطوير التعليم والاقتصاد الجارية في لبنان
٤,١	تحديات الموارد البشرية التي تؤثر على البلدان محل الدراسة
٤,٢	مبادرات تطوير التعليم والتدريب في البلدان محل الدراسة
٤,٣	مبادرات تطوير سوق العمل ومبادرات تطوير الاقتصاد الأخرى في البلدان
٥٣	محل الدراسة
٤,٤	الإحصاءات الرسمية واستطلاعات الرأي المتخصصة في البلدان
٥٧	محل الدراسة

٢,١	تصنيف البلدان محل الدراسة	١٦
٣,١	رسم تخطيطي للتحديات التي تواجهها قطر: الحاجة لمجابهة	
٣,٢	مشكلة القوى العاملة الوطنية غير المؤهلة وغير المعدة	٣٠
٣,٢	رسم تخطيطي للتحديات التي تواجهها الإمارات العربية المتحدة: الحاجة	
٣,٣	لموازنة جهود التأميم مع النمو الاقتصادي المعزز للسياسات	٣٤
٣,٣	رسم تخطيطي للتحديات التي تواجهها عُمان: الحاجة لمجابهة	
٣,٤	تحديات الاقتصاد المتغير	٣٨
٣,٤	رسم تخطيطي للتحديات التي يواجهها لبنان: الحاجة	
	لتحقيق الاستقرار السياسي مع معالجة القضايا المتعلقة بالموارد البشرية	٤١

الفصل الثاني

السياق الاقتصادي والاجتماعي السياسي لمبادرات التطوير في البلدان الأربعة

١٥	 محل الدراسة
١٥	 الاعتماد على الموارد الطبيعية كمصدر للثروة الوطنية
١٩	 النظام الاجتماعي السياسي: دور الديمقراطية القائمة على المشاركة
٢٢	 تنوع الأنشطة الاقتصادية
٢٤	 تركيبة مصادر العمالة
٢٨	 النهج المتبع في دراسة الحالة

الفصل الثالث

تحديات الموارد البشرية وجهود مبادرات التطوير في قطر والإمارات العربية المتحدة

٢٩	 وعمان ولبنان
٢٩	 قطر
٢٩	 تحديات الموارد البشرية
٣١	 جهود التطوير الجارية
٣٣	 الإمارات العربية المتحدة
٣٣	 تحديات الموارد البشرية
٣٥	 جهود التطوير الجارية
٣٨	 سلطنة عُمان
٣٨	 تحديات الموارد البشرية
٣٩	 جهود التطوير الجارية
٤١	 لبنان
٤١	 تحديات الموارد البشرية
٤٢	 جهود التطوير الجارية

الفصل الرابع

٤٥	 الاستنتاجات
٤٥	 تحديات الموارد البشرية الهامة
٤٩	 المشاركة النشطة في عمليات تطوير أنظمة التعليم والتدريب
٤٩	 وأسواق العمل والاقتصاد
٤٩	 عمليات تطوير التعليم والتدريب
٥٣	 عمليات تطوير سوق العمل والاقتصاد
٥٥	 نقص البيانات عالية الجودة وأنظمة التقييم
٥٨	 أهمية تقييم السياسات

iii.....	تصدير
vii.....	الأشكال
ix.....	الجداول
xi.....	شكر وعرفان

الفصل الأول

١.....	مقدمة
١.....	تحديات الموارد البشرية التي تواجهها المنطقة العربية
٤.....	أسئلة البحث
٥.....	النهج التحليلي
٥.....	تشخيص المشكلة وصياغتها: ما هي تحديات الموارد البشرية التي يواجهها كل بلد؟
٥.....	النهج المتبعة لمعالجة المشكلة: ما هي مبادرات التطوير التي تم اتخاذها أو التي هي قيد التنفيذ؟
٦.....	توافر الموارد اللازمة لتقييم السياسات: ما هي الآليات الموضوعية لتقييم السياسات؟
٨.....	النهج المتبع في جمع البيانات وإجراء المقابلات
١١.....	الأسباب الكامنة وراء اختيار البلدان
١٢.....	حدود الدراسة
١٣.....	تنظيم هذه الوثيقة

بنصوصها الكاملة على موقع الويب الخاص بمؤسسة راند: www.rand.org. من المنتظر أن يحظى هذا الملخص التنفيذي والتقرير العلمي الكامل للدراسة باهتمام واضعي السياسات في العالم العربي الذين يرغبون في استيعاب نشأة وتطور مبادرات تطوير التعليم وسوق العمل التي تم تصميمها بغية الارتقاء بعملية تنمية رأس المال البشري وتعزيز تنافسية القوى العاملة في الاقتصاد العالمي خلال القرن الحادي والعشرين. كما أن تلك الوثائق ستكون عظيمة النفع بالنسبة للقراء المهتمين بوجه عام برأس المال البشري والمبادرات الاقتصادية.

وتجدر الإشارة إلى أنه قد تولى إجراء الدراسة باحثون في وحدتين تابعتين لمؤسسة راند — RAND Education and RAND Labor and Population (راند للتعليم وراند للعمالة والسكان) — وكلتاها تقعان بالولايات المتحدة، فضلاً عن معهد راند-قطر للسياسات (RQPI) الكائن بالدوحة بدولة قطر. وجاءت هذه الدراسة كنتيجة لبرنامج راند المتواصل للأبحاث القائمة على المبادرة الذاتية، والذي يتلقى الدعم – بصورة جزئية – من التبرعات السخية المقدمة من الجهات المانحة لمؤسسة راند.

تبذل العديد من البلدان جهودًا لمجابهة تحديات تنمية الموارد البشرية وأي نوع من عدم التوافق القائم بين مهارات خريجي مراحل التعليم الثانوي وما بعد الثانوي ومعرفتهم الفنية واحتياجات سوق العمل. وقد تفقدت راند مؤخرًا هذه الجهود في أربعة بلدان بمنطقة الشرق الأوسط وهي: لبنان وعمان وقطر والإمارات العربية المتحدة. هذا، وقد ركزت الدراسة على مبادرات التطوير المفعلة أو المبادرات قيد التنفيذ والتي تم تصميمها لتحسين رأس المال البشري للبلد، أو المهارات والمعرفة الفنية لدى سكانها، أو لتيسير توظيف رأس المال البشري في قطاعات الاقتصاد المتنوعة. علاوة على ذلك، وضع النهج المتبع في دراسة الحالة بلدان الخليج العربي الثلاثة الموجودة بالمجموعة وهي (عمان وقطر والإمارات العربية المتحدة) والبلد العربي الوحيد غير الخليجي في المجموعة (لبنان) في موضع مقارنة لاستعراض أوجه الشبه والاختلاف في إستراتيجيات مبادرة تطوير التعليم التي كانت توظفها تلك البلدان في عام ٢٠٠٦. وتم عقد مقارنة بين هذه البلدان من ناحية التحديات التي واجهتها، ومبادرات تطوير التعليم التي تم تنفيذها، بالإضافة إلى الجهود المبذولة لتقييم تأثيرات مبادرات تطوير التعليم.

ويعد هذا الملخص التنفيذي ثنائي اللغات (اللغة العربية والإنجليزية) بما يتناسب مع التقرير العلمي الذي أعدته مؤسسة راند بعنوان **Facing Human Capital Challenges of the 21st Century: Education and Labor Market Initiatives in Lebanon, Oman, Qatar, and the United Arab Emirates** (مواجهة تحديات رأس المال البشري في القرن الحادي والعشرين: المبادرات المتعلقة بالتعليم وسوق العمل في لبنان وعمان وقطر والإمارات العربية المتحدة) (جابريل جونايلز وآخرون 2008، MG-786-RC) هذا، ويتوافر التقرير العلمي باللغة الإنجليزية بينما يتوافر موجز بحث لهذه الدراسة "مواجهة تحديات رأس المال البشري: تقييم خبرات أربعة دول في المنطقة العربية (RB-9383-RC) باللغتين الإنجليزية والعربية. ويتضمن هذا التقرير MG-786-RC قائمة كاملة بالمراجع، وقد تم الاستشهاد ببعض من هذه المراجع في هذا الملخص التنفيذي. ويمكن الاطلاع على كافة هذه الوثائق

تولى إجراء هذه الدراسة باحثون في وحدتي RAND Education and RAND Labor and Population (راند للتعليم وراند للعمالة والسكان) بالولايات المتحدة ومعهد راند-قطر للسياسات (RQPI) الكائن في الدوحة بدولة قطر. وجاءت هذه الدراسة كنتاج لبرنامج مؤسسة راند المتواصل للأبحاث القائمة على المبادرة الذاتية. وتتلقى مثل هذه الأبحاث الدعم - بصورة جزئية - من التبرعات السخية المقدمة من الجهات المانحة لمؤسسة راند وكذا من الرسوم التي تم تحصيلها من الأبحاث الممولة من قبل العملاء.

بيانات الفهرسة أثناء النشر الخاصة بمكتبة الكونجرس

مواجهة تحديات رأس المال البشري في القرن الحادي والعشرين: المبادرات المتعلقة بالتعليم وسوق العمل في لبنان وعمان وقطر والإمارات العربية المتحدة: ملخص تنفيذي / جابريل جونزاليز ... [وآخرون].

ص. سم.

الرقم الدولي الموحد للكتاب (ISBN): (alk. paper) : 978-0-8330-4568-3

١. سوق العمل — البلدان العربية. ٢. رأس المال البشري — البلدان العربية.

٣. التعليم والدولة. ٤. سياسة القوى العاملة — البلدان العربية.

٥. تخطيط القوى العاملة — البلدان العربية. ١. جابريل جونزاليز، ١٩٧٢ -

٢. جابريل جونزاليز، ٣. العنوان: المبادرات المتعلقة بالتعليم وسوق العمل في لبنان وعمان وقطر والإمارات العربية المتحدة: ملخص تنفيذي.

HD5812.3.A6F332 2008

331.10917'4927—dc22

2008038526

مؤسسة راند هي مؤسسة بحثية لا تهدف إلى الربح تقدم تحليلاً موضوعياً وحلولاً فعالة تجابه التحديات التي تواجه القطاعين العام والخاص في جميع أنحاء العالم. ولا تعكس منشورات مؤسسة راند بالضرورة آراء العملاء الذين تقدم لهم الأبحاث أو رعاتها. **RAND®** هي علامة تجارية مسجلة.

قام بتصميم الغلاف بيتر سورياتو

© حقوق النشر لعام ٢٠٠٨ لمؤسسة راند

كافة الحقوق محفوظة. لا يجوز نسخ أي جزء من هذا الدليل في أية صورة وبأية وسيلة سواء كانت إلكترونية أو ميكانيكية (بما في ذلك النسخ الضوئي أو التسجيل أو تخزين المعلومات واستردادها) دون الحصول على إذن كتابي من راند.

نشرته مؤسسة راند عام ٢٠٠٨

1776 Main Street, P.O. Box 2138, Santa Monica, CA 90407-2138

1200 South Hayes Street, Arlington, VA 22202-5050

4570 Fifth Avenue, Suite 600, Pittsburgh, PA 15213-2665

عنوان URL لمؤسسة راند: <http://www.rand.org/>

لطلب وثائق مؤسسة راند أو الحصول على معلومات إضافية، يُرجى الاتصال

بخدمات التوزيع: هاتف: ٧٠٠٢-٤٥١ (٣١٠)؛

فاكس: ٦٩١٥-٤٥١ (٣١٠)؛ البريد الإلكتروني: order@rand.org

مواجهة تحديات رأس المال البشري في القرن الحادي والعشرين

المبادرات المتعلقة بالتعليم وسوق العمل
في لبنان و عمان و قطر و الامارات
العربية المتحدة

ملخص تنفيذي

جابريل جونزاليز / لين إيه كارولى / لوي كونستانت
حنين سالم / تشارلز إيه جولدمان