حماية الناس وتعزيز فرص العمل

حمايـة النـاس
وتـعزيز فرص العمـل

دراسة استقصائية عن استجابات سياسات العمالة والحماية الاجتماعية
على الصعيد القطري في التصدي للأزمة الاقتصادية العالمية

تقرير مكتب العمل الدولي المقدم إلى مؤتمر قمة قادة مجموعة العشرين،
بيتسبرغ، ٢٤ ـ ٢٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩

مكتــب العمــل الدولــي
جنيف، أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩

يمكن أن يرجع إلى هذا التقرير في موقع منظمة العمل الدولية على شبكة الإنترنت: (www.ilo.org).

ISBN 978-92-2-622732-3 (Print)
ISBN 978-92-2-622733-0 (Web pdf)

الطبعة الأولى ٢٠٠٩

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من:

ILO Publications,
International Labour Office
CH–1211 Geneva 22, Switzerland

وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه، أو بالبريد الالكتروني على العنوان: pubvente@ilo.org.
زوروا موقعنا على العنوان: www.ilo.org/publns.

طبع في مكتب العمل الدولي، جنيف، سويسرا SRO

المحتويات

المحتويات v
شكر وامتنان vii
مقدمـــة ١
الفصل ١: الاتجاهات الأخيرة في العمالة والبطالة، ومناقشة وضع البلدان النامية ٣
١-١ تراجع العمالة وارتفاع البطالة ٣
١-٢ يتأثر النساء والرجال بشكل مختلف ٥
١-٣ بطالة الشباب ٧
١-٤ البطالة والعمال المحبطون ٧
١-٥ أزمة عالمية إنما انعكاسات مختلفة على أسواق العمل ٨
١-٦ معلومات في آنها عن سوق العمل ٨
١-٧ أثر الأزمة في البلدان النامية ٨
الفصل ٢: دراسة استقصائية عن التدابير التي اتخذتها البلدان بشأن العمالة والحماية الاجتماعية بغية التصدي للأزمة ١٣
٢-١ الدراســة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي ١٣
٢-٢ جرد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وتقييمها ١٦
مرفق المعلومات ١: تدابير العمـالة والسياسة الاجتماعية المتخذة استجابة للأزمة ٢٣
١- تدابير استحداث الوظائف والاحتفاظ بها ٢٣
١-١ الإنفاق على البنية الأساسية ٢٣
١-٢ الدعم المالي المباشر المقدم إلى المنشآت ٢٥
١-٣ تكييف ظروف العمل لتلائم الطلب الحالي ٢٦
٢- تقييم نجاعة سياسات سوق العمل ٢٨
٢-١ خدمات التوظيف العامة ٢٨
٢-٢ المهارات والتدريب ٢٩
٢-٣ مساعدات التوظيف ٣١
٣- دعم العاطلين عن العمل والحماية الاجتماعية ٣١
٣-١ نظم الإعانات الحالية ٣٢
٣-٢ المساعدة الاجتماعية ٣٣
٤- الحوار الاجتماعي والحقوق في العمل ٣٥

المرفق ٢: قائمة البلدان المشمولة بالدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي ٣٩
المرفق ٣: جداول تفصيلية بالتدابير المتخذة ٤٠
المرفق ٤: تقدير أثر التدابير التحفيزية المتخذة في بلدان مجموعة العشرين على العمالة ٤٨
المرفق ٥: الانتعاش السريع في العمالة: التحديات والخيارات ٥١

شكـر وامتنان

لقد أعدّ هذا التقرير موظفون في مكتب العمل الدولي، بفضل مساهمات من كل من دانكن كامبيل ومارفا كورلي كوليبالي وفيليب إيغير وإيناتول إسلام وبوب كيلو ونعمان ماجد ومعظم محمود وستيفن بورسي وكاترين ساجيه وفالانتينا ستويفيسكا. كما ساهم في جمع المعلومات واستعراض السياسات وإبداء التعليقات، موظفون من الأقاليم ومن المكاتب القطرية والإدارات التقنية.

وأعد كلٌ من جون مارتن وستيفانو سكاربيتا ودانيال فين مساهمة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ونحن ممتنون للتعليقات القيّمة التي تلقيناها بشأن مشروع التقرير، لا سيما من كل من دومينيك ديريول (صندوق النقد الدولي) وأرييل فيزبين (البنك الدولي) ويورغين مايير (الأونكتاد) ودانيال فين وستيفانو سكاربيتا (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) وستيفن ريتشاردز (المملكة المتحدة).

مقدمـة

في ٢ نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، اعتمد قادة مجموعة العشرين خلال انعقاد مؤتمر قمة لندن بشأن النمو والاستقرار والوظائف، خطة عالمية من أجل الانتعاش والإصلاح. وفي الفقرة ٢٦ من إعلانهم، تطرق قادة مجموعة العشرين إلى العمالة والأبعاد الاجتماعية للأزمة وتقدموا بطلب خاص إلى منظمة العمل الدولية على النحو التالي:

"إننا نعترف بالبعد الإنساني للأزمة. ونتعهد بدعم أولئك المتضررين من الأزمة من خلال استحداث فرص عمل واتخاذ تدابير لدعم المداخيل. كما سوف نبني سوق عمل عادلاً ومؤاتياً للأسرة لصالح النساء والرجال على حد سواء. وبالتالي، فإننا نرحّب بتقارير مؤتمر فرص العمل في لندن ومؤتمر القمة الاجتماعية في روما والمبادئ الأساسية التي اقترحها هذان المؤتمران. وسندعم العمالة بتحفيز النمو والاستثمار في التعليم والتدريب ومن خلال سياسات سوق العمل النشطة، مع التركيز على الفئات الأشد استضعافاً. وندعو منظمة العمل الدولية إلى أن تضم جهودها إلى سائر المنظمات ذات الصلة لتقييم الإجراءات المتخذة والإجراءات المطلوبة للمستقبل".

ويستجيب هذا التقرير للطلب الذي تقدمت به بلدان مجموعة العشرين. وهو مقدم إلى مؤتمر قمة قادة مجموعة العشرين، المنعقد في بيتسبرغ، الولايات المتحدة، في ٢٤-٢٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩. وقد أعد في فترة زمنية ضيقة، وينبغي قراءته بالاقتران مع النص المصاحب المقدم إلى قادة مجموعة العشرين[١].

والتقرير مقسّم على النحو التالي.

يقدم الفصل ١ بيانات حديثة عن العمالة والبطالة، تشمل طائفة مختارة من البلدان تغطي جميع الأقاليم ومستويات الدخل. وهو يتضمن مناقشة عن وضع البلدان النامية في سياق الأزمة المالية والاقتصادية في العالم.

ويقدم الفصل ٢ دراسة استقصائية عن التدابير التي اتخذتها البلدان أو أعلنت أنها ستتخذها لصالح العمالة والحماية الاجتماعية في الفترة الممتدة من منتصف عام ٢٠٠٨ ولغاية ٣٠ حزيران/ يونيه ٢٠٠٩ بغية التصدي للأزمة.

وجمع مكتب العمل الدولي هذه المعلومات بالتعاون الوثيق مع السلطات الوطنية. وتغطي الدراسة الاستقصائية المجالات العامة الأربعة التالية:

"١" حفز الطلب على اليد العاملة؛

"٢" دعم فرص العمل والباحثين عن عمل والعاطلين عن العمل؛

"٣" توسيع نطاق الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي؛

"٤" تطبيق الحوار الاجتماعي وحماية الحقوق في العمل.

وتشمل الدراسة الاستقصائية ٥٤ بلداً، بما فيها جميع بلدان مجموعة العشرين. وسوف تتاح عبر موقع منظمة العمل الدولية على الإنترنت قائمة أكثر تفصيلاً مرفقة بوصف مقتضب للتدابير التي يتخذها كل بلد.

ويتضمن هذا الفصل أيضاً قسماً وضعته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يستعرض حجم مجموعات السياسات المالية وسياسات سوق العمل وتأثيرها على العمالة في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ويحدد التوجهات الرئيسية لتدابير سياسة سوق العمل ذات الطابع التقديري التي تتخذها مختلف البلدان.

ويسعى مرفق المعلومات ١ إلى توضيح مجموعة التدابير التي تتخذها فرادى البلدان توضيحاً أكثر واقعية من أجل حفز الطلب على اليد العاملة وحماية الوظائف والعاطلين عن العمل وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتعزيز الحوار الاجتماعي. ويصاحب هذا المرفق تعليقات أولية تحيل إلى المعارف والمؤلفات الحديثة بشأن هذا الموضوع. وهذه المرحلة أولية ولا يزال العمل جارياً، وسيتم تطوير المرفق في وقت لاحق استناداً إلى مساهمات إضافية من جانب بلدان مجموعة العشرين والهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية والمنظمات الدولية ذات الصلة.

---

[١] مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٩: *حماية الناس وتعزيز فرص العمل: من الاستجابة للأزمة إلى الانتعاش والنمو المستدام*، بيان مكتب العمل الدولي إلى مؤتمر قمة قادة مجموعة العشرين في بيتسبرغ، ٢٤-٢٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩.

وسوف تقدَم هذه المعلومات لمناقشتها واستعراضها أمام مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورته المقبلة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩.

وسنُعرض ثمرة هذه العملية على مجموعة العشرين لأي متابعة يقررها القادة بشأن تلك المسائل.

أما المرفق ٢ فيعدد البلدان التي تشملها عينة مكتب العمل الدولي، وعددها ٥٤ بلداً، مصنفة حسب الإقليم وفئة الدخل.

ويقدم المرفق ٣ قائمة بالتدابير المتخذة في عينة من ٥٤ بلداً، بما فيها جميع بلدان مجموعة العشرين بالنسبة إلى التدابير المحددة في الدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي، وعددها ٣٢ تدبيراً.

ويقدر المرفق ٤ الأثر الإجمالي على العمالة، الناجم عن التدابير التحفيزية التي اتخذتها البلدان. ويعطي هذا التقدير فكرة عن حجم العمالة التي حافظت عليها أو ولدتها التدابير الاستثنائية المتخذة.

ويقدم المرفق ٥ أربعة سيناريوهات محتملة للانتعاش في العمالة العالمية رهناً بقوة الانتعاش الاقتصادي وكثافته من حيث العمالة.

الفصل ١

الاتجاهات الأخيرة في العمالة والبطالة، ومناقشة وضع البلدان النامية

في معظم البلدان، سُجلت حالات فقدان حادة في الوظائف اعتباراً من الربع الثالث من عام ٢٠٠٨. ووفقاً لآخر البيانات المتاحة، استمرت هذه الحالات في الربع الثاني من عام ٢٠٠٩. ويصف الشكل ١-١ هذا الاتجاه بالنسبة إلى بلدان مجموعة العشرين ومجموعة العشرين نفسها بالإضافة إلى ٣٤ بلداً[٢].

١-١ تراجع العمالة وارتفاع البطالة

منذ بداية عام ٢٠٠٢، شهدت العمالة الإجمالية في بلدان مجموعة العشرين[٣] اتجاهاً سنوياً مرتفعاً بلغ ١,٦ في المائة. وفي الفترة الممتدة من آذار/ مارس ٢٠٠٨ إلى آذار/ مارس ٢٠٠٩، تراجعت العمالة الإجمالية بنسبة ٠,٨- في المائة في المتوسط.

أما البطالة فقد سلكت مساراً معاكساً (الشكل ١-٢)، إذ شهد معدل البطالة في المتوسط اتجاهاً تصاعدياً في عام ٢٠٠٨ استمر في النصف الأول من عام ٢٠٠٩. وبلغ معدل البطالة في المتوسط في بلدان مجموعة العشرين ٨,٥ في المائة في آذار/ مارس ٢٠٠٩، أو ١,٥ نقطة مئوية أعلى مما كان عليه في العام المنصرم. وفي آذار/ مارس ٢٠٠٩، بلغ العدد الإجمالي للعاطلين عن العمل، بالنسبة إلى عينة البلدان، ٢٣,٦ في المائة أعلى مما كان عليه الوضع في آذار/ مارس ٢٠٠٨.

ووفقاً للبيانات المتاحة لعدد محدود أكثر من البلدان، فإنّ عدد العاطلين عن العمل في أيار/ مايو ٢٠٠٩ بلغ ٢٩,٦ في المائة أكثر مما كان عليه في العام المنصرم.

وهناك دلائل أولية تشير إلى أنّ وتيرة التدهور قد تكون آخذة في التباطؤ. ووفقاً للبيانات المتاحة للفترة نيسان/ أبريل - حزيران/ يونيه ٢٠٠٩ بالنسبة إلى عدد محدود من البلدان، فإن زيادة البطالة شهدت تباطؤاً مقارنة مع الربع الأول من عام ٢٠٠٩.

ويبيّن الجدول ١-١ آخر معدل بطالة (في نهاية شهر تموز/ يوليه ٢٠٠٩) بالنسبة إلى ٣٤ بلداً، بما فيها بلدان مجموعة العشرين. وفي ٣١ بلداً من أصل البلدان البالغة ٣٤ بلداً (بما فيها ١٦ من أصل ١٧ بلداً من بلدان مجموعة العشرين) التي تتوفر فيها بيانات فصلية أو شهرية عن عام ٢٠٠٩، تشهد معدلات البطالة زيادة بالنسبة إلى العام المنصرم. ولم تشهد إلا إندونيسيا والفلبين وموريشيوس تراجعاً في معدل البطالة في أوائل عام ٢٠٠٩ مقارنة مع العام المنصرم.

ومن بين البلدان التي تملك بيانات للربعين الأول والثاني لعام ٢٠٠٩، ارتفع معدل البطالة بما يقرب من ٨ نقاط مئوية في إسبانيا، وأكثر من ٥ نقاط في أيرلندا ولاتفيا وتركيا، و٤ نقاط في الولايات المتحدة و٣ نقاط في الجمهورية التشيكية و٢,٥ نقطة في كندا و٢,٢ نقطة في أوكرانيا و١,٩ نقطة في المملكة المتحدة و١,٥ نقطة في فرنسا و١,٤ نقطة في الاتحاد الروسي. أما في البرازيل، فإن آخر معدل بطالة لشهر تموز/ يوليه ٢٠٠٩ (٨ في المائة) هو في الواقع أكثر انخفاضاً مما كان عليه في تموز/ يوليه ٢٠٠٨.

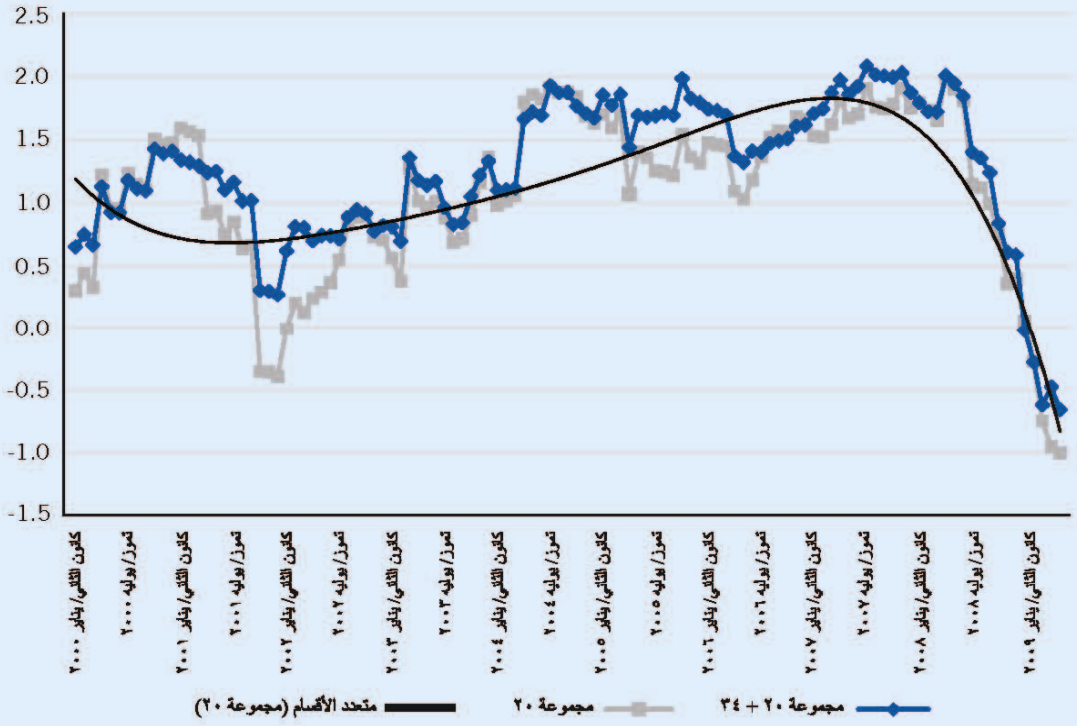
ولقد سجلت غالبية بلدان مجموعة العشرين زيادة كبيرة في عدد العاطلين عن العمل خلال الأشهر الاثني عشر الماضية. وفي الفترة بين حزيران/ يونيه ٢٠٠٨ وحزيران/ يونيه ٢٠٠٩، ارتفعت البطالة الإجمالية بنسبة ٦٩ في المائة في الولايات المتحدة و٤٤ في المائة في كندا و٤٢ في المائة في أستراليا و٢٦ في المائة في جمهورية كوريا و٢٢ في المائة في أوكرانيا. وفي الفترة بين أيار/ مايو ٢٠٠٨ وأيار/ مايو ٢٠٠٩، ارتفعت البطالة بنسبة ٨٣ في المائة في الاتحاد الروسي، وبنسبة ٥٥ في المائة في تركيا في الفترة بين نيسان/ أبريل ٢٠٠٨ ونيسان/ أبريل ٢٠٠٩؛ وبنسبة ٣٨ في المائة في المملكة المتحدة في الفترة بين آذار/ مارس ٢٠٠٨ وآذار/ مارس ٢٠٠٩. وفي البرازيل، يشير عدد العاطلين عن العمل إلى اتجاه تصاعدي منذ شهر كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٩.

---

[٢] انظر الجدول ١-١ للاطلاع على قائمة البلدان التي تضم ٣٤ بلداً.

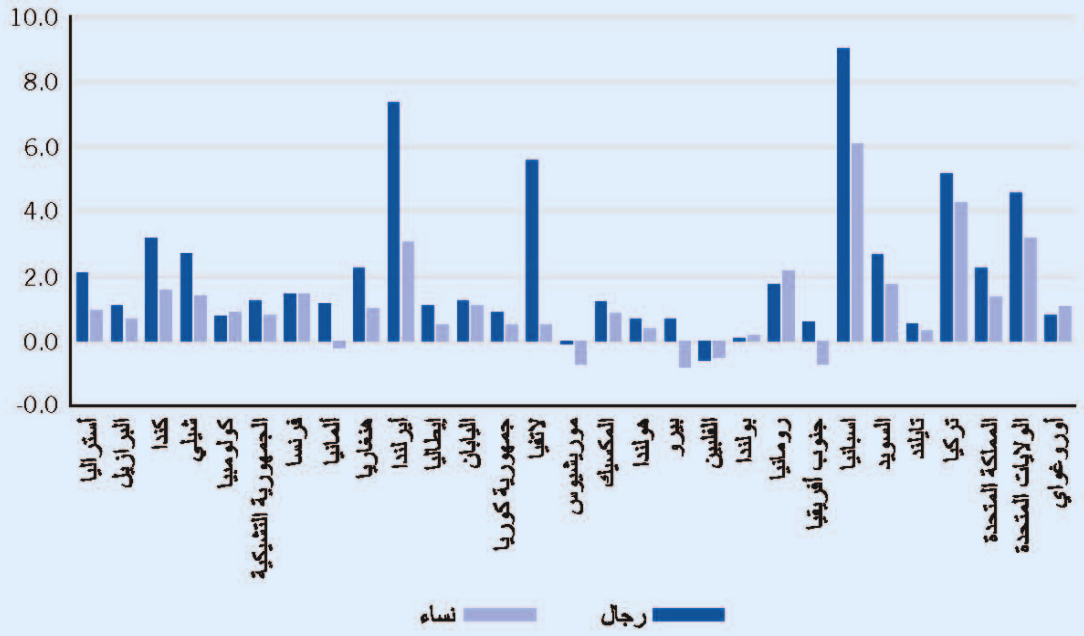
[٣] في غياب البيانات الشهرية أو الفصلية بالنسبة إلى الصين والهند والمملكة العربية السعودية، من المفترض أن تشهد هذه البلدان الاتجاه المتوسط الذي تشهده بلدان المجموعة نفسها ذات البيانات المعروفة.

الشكل ١-١: تغيّر العمالة بالنسبة المئوية على مدى الفترة نفسها من السنة الماضية (٢٠٠٠-٢٠٠٩)



الشكل ١-٢: تغيّر البطالة بالنسبة المئوية على مدى الفترة نفسها من السنة الماضية (٢٠٠٠-٢٠٠٩)

الشكل ١-٣: معدلات البطالة مصنفة حسب نوع الجنس والتغير بالنقاط المئوية على مدى سنة واحدة (آخر شهر متاح لعام ٢٠٠٩)



المصدر: إدارة الإحصاءات في مكتب العمل الدولي، http://laborsta.ilo.org.

وفي الصين، تراجعت فرص العمل في المناطق الحضرية بشكل كبير. ففي الربع الأول من عام ٢٠٠٩، بلغت الزيادة في العمالة الإجمالية في المناطق الحضرية مقارنة مع الفترة ذاتها من عام ٢٠٠٨، مقدار ١,٢ مليون شخص أو ١ في المائة، وهي نسبة أقل بكثير من نسبة الزيادة البالغة ٢,٦ في المائة التي سُجلت في الفترة نفسها لعامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨.

وقد تراجعت العمالة في الصناعة التحويلية بشكل حاد في بعض البلدان. ولوحظ تراجع بلغ أكثر من ١٠ في المائة في الفترة نفسها من عام ٢٠٠٨ في بلدان منها كندا والولايات المتحدة وإسبانيا والمملكة المتحدة.

ويبيّن الجدول ١-١ أيضاً بالنسبة إلى ١٧ بلداً الزيادة التاريخية التي بلغها معدل البطالة خلال السنوات الأربعين الماضية[٤]. ففي غالبية هذه البلدان (١٣ بلداً)، كان معدل البطالة في أوائل عام ٢٠٠٩ أدنى من المعدل التاريخي المسجل. وهو يساوي هذا المعدل أو يقترب منه كثيراً في ٣ بلدان (اليابان والسويد والولايات المتحدة)، ويتجاوز ما كان عليه عام ٢٠٠٩ في بلد واحد (تركيا).

١-٢ يتأثر النساء والرجال بشكل مختلف

ارتفع معدل البطالة في صفوف النساء والرجال على حد سواء. غير أن هذا المعدل، في المتوسط، أكثر ارتفاعاً بين النساء منه بين الرجال. وفي الأشهر الأولى من عام ٢٠٠٩، ارتفع هذا المعدل بوتيرة أبطأ بين النساء مقارنة بالرجال في معظم البلدان حيث تتاح البيانات والبالغ عددها ٢٩ بلداً. ونتيجة ذلك، انعكست الفجوة بين الجنسين في معدلات البطالة بشكل مؤقت في تركيا والمكسيك وأستراليا وهنغاريا وألمانيا، حيث أصبح معدل بطالة الذكور الآن أعلى من معدل بطالة الإناث. غير أنه من الممكن أن يتغير الوضع في حال استمر ضعف سوق العمل.

واستناداً إلى التوزيع المهني حسب نوع الجنس، فإن الرجال كانوا أول المتضررين من فقدان الوظائف في بعض البلدان. وفي البرازيل، كانت زيادة عدد العاطلين عن العمل من الرجال أكبر بضعفين مما كانت عليه من النساء في الفترة من أيار/ مايو ٢٠٠٨ إلى أيار/ مايو ٢٠٠٩. وفي الولايات المتحدة، ارتفعت نسبة العاطلين عن العمل من الرجال بحوالي ٨٠ في المائة في حزيران/ يونيه ٢٠٠٩ مقارنة مع حزيران/ يونيه ٢٠٠٨. وخلال الفترة نفسها، ارتفع عدد العاطلات عن العمل بنسبة ٥٧ في المائة. ومن الممكن ملاحظة أنماط مماثلة في أستراليا وكندا وشيلي وكولومبيا والمكسيك ونيوزيلندا وجمهورية كوريا وتايلند ولاتفيا واسبانيا والسويد والمملكة المتحدة وتركيا.

[٤] معدلات البطالة ليست قابلة للمقارنة على نحو دقيق إذ أن التعاريف والأساليب تتباين على مدى مثل هذه الفترة الطويلة.

الجدول ١-١: معدل البطالة (الأرقام الشهرية الأخيرة لعام ٢٠٠٩) والتغير الحاصل بالنسبة للشهر نفسه من عام ٢٠٠٨

البلد	آخر فترة	المصدر	معدل البطالة (٪)	التغير الحاصل في سنة واحدة (نقاط مئوية)	أعلى معدل بطالة خلال السنوات الأربعين الأخيرة (٪)	السنة	العمالة بأجر (٪ من المجموع)
موريشيوس	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	8.0	-0.2			80.0
جنوب أفريقيا	أيار/ مايو ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	23.6	0.5			84.4
الأرجنتين	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	8.6	0.2			75.8
البرازيل	أيار/ مايو ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	8.8	0.9	14.1	1981	76.1
كندا	حزيران/ يونيه ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	8.1	2.5	12.0	1983	83.9
شيلي	نيسان/ أبريل ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	10.2	2.3			68.7
كولومبيا	نيسان/ أبريل ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	11.9	0.8			48.9
المكسيك	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	5.1	1.1	6.2	1995	67.1
بيرو	آذار/ مارس ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	9.3	0.0			61.5
الولايات المتحدة	حزيران/ يونيه ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	9.7	4.0	9.7	1982	93.4
أوروغواي	أيار/ مايو ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	8.1	0.9			69.8
استراليا	حزيران/ يونيه ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	5.7	1.6	10.6	1993	88.7
الصين	كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨	تقديرات	4.2	0.2			
اليابان	أيار/ مايو ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	5.2	1.2	5.4	2002	86.4
إندونيسيا	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	8.1	-0.3			27.7
جمهورية كوريا	حزيران/ يونيه ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	3.9	0.8	7.0	1998	69.6
الفلبين	نيسان/ أبريل ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	7.5	-0.5			51.9
تايلند	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	2.1	0.4			
الجمهورية التشيكية	أيار/ مايو ٢٠٠٩	سجلات إدارية	8.0	3.0	8.9	2000	83.4
فرنسا	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	8.9	1.5			89.1
ألمانيا	حزيران/ يونيه ٢٠٠٩	سجلات إدارية	8.1	0.6	11.1	2005	88.4
هنغاريا	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	9.7	1.7			87.2
أيرلندا	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	10.1	5.5	16.9	1986	82.6
إيطاليا	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	7.9	0.8	12.0	1987	74.8
لاتفيا	آذار/ مارس ٢٠٠٩	سجلات إدارية	10.7	5.8			88.5
هولندا	نيسان/ أبريل ٢٠٠٩	تقديرات رسمية	4.6	0.5			86.8
بولندا	أيار/ مايو ٢٠٠٩	سجلات إدارية	10.8	0.8	19.9	2000	77.1
رومانيا	أيار/ مايو ٢٠٠٩	سجلات إدارية	5.8	2.0			69.2
الاتحاد الروسي	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	8.5	1.4	12.9	1999	92.7
اسبانيا	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	17.5	7.9	22.9	1995	83.0
السويد	نيسان/ أبريل ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	8.3	2.3	8.2	1993	89.5
تركيا	نيسان/ أبريل ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	14.9	5.0	10.5	2003	60.2
أوكرانيا	آذار/ مارس ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	9.5	2.4			82.0
المملكة المتحدة	شباط/ فبراير ٢٠٠٩	مسح القوى العاملة	7.1	1.9	11.8	1984	86.2

المصدر: إدارة الإحصاءات في مكتب العمل الدولي، http://laborsta.ilo.org.

إن البيانات المعروضة هي البيانات التي كانت متوفرة لدى مكتب العمل الدولي في ٢٠ تموز/ يوليه ٢٠٠٩. وتم تسلمها أو استخلاصها من الدوائر الإحصائية الوطنية الرسمية أو المنشورات أو مواقع الإنترنت. وتقوم هذه البيانات على التعاريف الوطنية ولا تخضع لأي تكييف موسمي، ولم يُدخل مكتب العمل الدولي أي تكييف أو تعديل عليها.

الجدول ١-٢: العمال المحبطون

البلد	الفترة	العمال المحبطون (بالآلاف)	معدل البطالة (بالنسبة المئوية)	معدل البطالة الموسع (بالنسبة المئوية)
جنوب أفريقيا	الربع الثاني من عام ٢٠٠٩	1517	23.6	29.7
البرازيل	آذار/ مارس ٢٠٠٩	927	9.0	12.6
المكسيك	الربع الأول من عام ٢٠٠٩	5656	5.1	15.6
الولايات المتحدة	حزيران/ يونيه ٢٠٠٩	2176	9.7	10.9
الجمهورية التشيكية	٢٠٠٨	11	4.4	4.6
فرنسا	٢٠٠٨	128	7.4	7.8
ألمانيا	٢٠٠٨	255	7.5	8.0
هنغاريا	٢٠٠٨	138	7.8	10.8
إيطاليا	٢٠٠٨	1810	6.7	13.0
هولندا	٢٠٠٨	115	2.8	4.0
بولندا	٢٠٠٨	488	7.1	9.7
البرتغال	٢٠٠٨	24	7.6	8.0
رومانيا	٢٠٠٨	299	5.8	8.5
اسبانيا	٢٠٠٨	348	11.3	12.7
تركيا	٢٠٠٨	681	9.4	11.9
المملكة المتحدة	٢٠٠٨	74	5.6	5.9

المصدر: مواقع الإنترنت المعنية بالإحصاءات الوطنية وقاعدة بيانات مكتب الإحصاءات الأوروبي (Eurostat). يُحتسب معدل البطالة الموسع من خلال قسمة عدد العاطلين عن العمل والعمال المحبطين على عدد الأشخاص النشطين اقتصادياً والعمال المحبطين. ويمكن أن يختلف تعريف: "العمال المحبطون"، فيما بين البلدان.

وفي بلدان أخرى، كانت النساء أول المتضررات، مثلاً في صناعات تصدير النسيج في آسيا. غير أن بيانات الأشهر الأخيرة تشير إلى أنّ تزايد معدل بطالة النساء يدرك بسرعة معدل بطالة الرجال.

١-٣ بطالة الشباب

تشير معدلات بطالة الشباب (بين ١٥ و٢٤ عاماً) في النصف الأول من عام ٢٠٠٩ إلى زيادة كبيرة مقارنة مع تلك المعدلات خلال عام ٢٠٠٨ في البلدان التي تنشر مثل هذه البيانات. وعلى سبيل المثال، بلغ معدل بطالة الشباب في الاتحاد الأوروبي (٢٧ بلداً) ١٩,٧ في المائة في حزيران/ يونيه ٢٠٠٩ مقابل ١٥,٤ في المائة في تموز/ يوليه ٢٠٠٨، أي زيادة تجاوزت ٤ نقاط مئوية (Eurostat). وسُجلت زيادات حادة مماثلة في بلدان أخرى عديدة منها اليابان والنرويج وتركيا والولايات المتحدة.

١-٤ البطالة والعمال المحبطون

لا يتجلى في إحصاءات العمالة والبطالة حجم المشكلة بشكل كامل. فبالإضافة إلى الأعداد المتزايدة للعاطلين عن العمل، تشهد بلدان عديدة زيادات كبيرة في عدد العمال المحبطين. وإذا أخذت في الاعتبار هذه الفئة من السكان في سن العمل، المتاحين والمستعدين للعمل لكن دون البحث عن عمل، فإنّ العدد الإجمالي للعاطلين عن العمل سوف يزيد بشكل كبير وبالتالي سيزيد معدل البطالة. ويعطي الجدول ١-٢، الذي يقدم بيانات تعود في غالبيتها إلى عام ٢٠٠٨، مؤشراً إلى حجم شريحة العمال المحبطين بين السكان، حتى قبل حدوث الأزمة.

ويتمخض عن فقدان الوظائف والبطالة، لا سيما البطالة لفترات مطولة، تكاليف باهظة على المستويين الشخصي والاجتماعي تكون على شكل فقدان المهارات وفقدان الثقة وارتفاع تكاليف الرعاية الصحية وانتشار الجريمة. وتشدد اللجنة المعنية بقياس الأداء الاقتصادي والتقدم الاجتماعي برئاسة الأستاذين ستيغليتس وسين، تشديداً كبيراً على تلك التكاليف التي لا تؤخذ بعين الاعتبار بشكل صحيح في المؤشرات الحالية[٥].

[٥] انظر: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm.

الجدول ١-٣: الانخفاضات في الناتج المحلي الإجمالي والزيادات في البطالة الخاصة بكل بلد

انخفاض مقدر في الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠٠٩	الزيادة الملحوظة في البطالة	
	حاد (> ١,٦ نقطة مئوية)	معتدل (< ١,٣ نقطة مئوية)
حاد (> ٤ في المائة)	اسبانيا والمملكة المتحدة	ألمانيا وإيطاليا واليابان والمكسيك
معتدل (< ٣ في المائة)	أستراليا وكندا والولايات المتحدة	البرازيل وإندونيسيا

المصدر: البيانات عن الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠٩ مستقاة من صندوق النقد الدولي، والبيانات عن البطالة مستقاة من الجدول ١-١.

١-٥ أزمة عالمية إنما انعكاسات مختلفة على أسواق العمل

عندما يتراجع النشاط الاقتصادي، يتراجع عدد الوظائف المتاحة ويزداد عدد الأشخاص الباحثين عن عمل. وهذا ما تشير إليه البيانات. ومن شأن هبوط حاد (أو معتدل) في الناتج المحلي الإجمالي أن يؤدي منطقياً إلى ارتفاع حاد (أو معتدل) في البطالة. وينطبق ذلك على عدد من البلدان، كما يتبين في الجدول ١-٣ بالنسبة إلى اسبانيا والبرازيل على التوالي. بيد أنه في عدد من البلدان يؤدي الانخفاض الحاد في الناتج المحلي الإجمالي (كما في ألمانيا والمكسيك مثلاً) إلى زيادة متواضعة فحسب في البطالة. وفي بعض البلدان التي يشهد الناتج المحلي الإجمالي فيها انخفاضاً متواضعاً (بالقيم الحقيقية)، ارتفعت البطالة ارتفاعاً حاداً. ولا يمكن تفسير هذه التغايرات إلا من خلال اختلاف الأوضاع القائمة بين بلد وآخر وسياسات سوق العمل.

وفي الواقع، يمكن تخفيف حدة الانكماش بزيادة كبيرة في العمالة لبعض الوقت (كما يحصل في ألمانيا) أو خروج الأشخاص من عداد القوى العاملة (كما يحصل في اليابان) أو توفر المزيد من الأشخاص المستعدين للعمل ولكنهم لا يبحثون عن عمل بشكل نشط (العمال المحبطون في المكسيك)، أو بزيادة الأشخاص العاملين في القطاع غير المنظم (كما قد يكون الحال في إندونيسيا مع وجود أقل من ٣٠ في المائة من القوى العاملة في العمالة بأجر).

وعلى نقيض ذلك، فإنّ الزيادة الحادة للبطالة التي شهدتها كندا والولايات المتحدة والتي ترافقت مع انكماش أكثر اعتدالاً في النشاط الاقتصادي (انكماش الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٢,٣- في المائة و ٢,٦- في المائة على التوالي لعام ٢٠٠٩، مقابل نسبة ٦- في المائة أو أكثر في ألمانيا واليابان) يمكن تعليلها بعلاقات استخدام أكثر تفاعلاً.

١-٦ معلومات في آنها عن سوق العمل

إن الحصول على بيانات شاملة وفي آنها عن اتجاهات سوق العمل أمر أساسي لإجراء نقاش عام مستنير ولوضع السياسات العامة. غير أنّ هذا المجال تعتريه نقائص خطيرة. ومن أصل ١٨١ بلداً، هناك ٦٥ بلداً (٣٦ في المائة) يصدر دراسات استقصائية شهرية أو فصلية حول اليد العاملة، في حين يصدر ١١٦ بلداً دراسات استقصائية سنوية، بعض هذه البلدان بشكل غير منتظم.

الجدول ١-٤: تواتر الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة

	عدد البلدان
شهرياً	19
فصلياً	46
كل ستة أشهر	1
سنوياً	78
على نحو غير منتظم للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٨	
دراسة استقصائية واحدة	17
دراستان استقصائيتان	6
٣ دراسات استقصائية	14
مجموع البلدان	181

المصدر: مكتب العمل الدولي.

١-٧ أثر الأزمة في البلدان النامية

سوف تشهد معظم البلدان النامية[٦] انكماشاً في النمو في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ مقارنة مع الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ نتيجة الأزمة العالمية. وترد في الجدول ١-٥ معدلات النمو بحسب مجموعات البلدان.

وتبين جميع مجموعات البلدان الواردة في الجدول ١-٥ نمواً سلبياً للناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، باستثناء مجموعتين هما: مجموعة البلدان النامية ذات الدخل المتوسط ومجموعة البلدان الأقل تقدماً. وينعكس ذلك أيضاً في فئتي كبرى البلدان النامية المصدرة للسلع المصنعة وكبرى البلدان النامية المصدرة للسلع الأساسية. وتسجل بلدان رابطة الدول المستقلة التي تمر بمرحلة انتقالية أكبر نمو سلبي في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد. وتسجل معظم البلدان النامية تباطؤاً كبيراً في معدلات نموها وليس معدلات نمو سلبية.

---

[٦] الاقتصادات الأقل تقدماً محددة استناداً إلى تصنيف الأمم المتحدة (http://unstats.un.org/). وفي ما تبقى من الاقتصادات النامية لم تدرج البلدان النامية ذات الدخل المرتفع (الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد < ١٠٠٠٠ دولار أمريكي في عام ٢٠٠٣) ولا البلدان المصدرة للنفط (صادرات النفط > ٥٠ في المائة من الصادرات)، بل تندرج ضمن البلدان النامية ذات الدخل المتوسط. ويشار إلى البلدان النامية ذات الدخل المتوسط وأقل البلدان تقدماً على أنها بلدان نامية "أساسية".

الجدول ١-٥: التغير في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد (المجاميع حسب مجموعة البلدان)

	٢٠٠٨-٢٠٠٧	٢٠٠٩-٢٠٠٨
البلدان الصناعية	2.3	-3.3
البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية - رابطة الدول المستقلة	7.7	-4.2
البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية - أوروبا الوسطى والشرقية	6.5	-1.8
البلدان النامية المصدرة للنفط	5.1	0.4
البلدان النامية ذات الدخل المرتفع	3.4	-4.7
البلدان النامية ذات الدخل المتوسط	7.4	2.4
البلدان النامية الأقل تقدماً	6.7	2.1
جميع البلدان	4.1	-1.7
كبرى البلدان النامية المصدرة للسلع المصنعة	7.4	2.4
كبرى البلدان النامية المصدرة للسلع الأساسية	6.3	2.4

الحسابات قائمة على بيانات مستقاة من صندوق النقد الدولي (٢٠٠٩). آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان/ أبريل ٢٠٠٩.
ملاحظة: يعرّف بمثابة بلد كبير مصدر للسلع المصنعة كل بلد تشكل فيه الصادرات من السلع المصنعة أكثر من ٥٠ في المائة من صادراته. أما البلد الكبير المصدر للسلع الأساسية فهو معرّف على أنه بلد تشكل صادراته من السلع الأساسية أكثر من ٣٠ في المائة من مجموع صادراته. وكبار المصدرين للسلع المصنعة والسلع الأساسية لا ينتمون حصراً إلى البلدان النامية البالغة ١٢٣ بلداً.

ويبين الجدول ١-٦ أدناه، لفترتين متتاليتين هما ٢٠٠٧-٢٠٠٨ و٢٠٠٨-٢٠٠٩، عدد البلدان التي شهدت مراحل نمو سلبي في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد. وتُعتبر الفترة الثانية مجرد تقدير.

ويشير الجدول ١-٦ إلى تغير سلبي في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ في معظم الاقتصادات المتقدمة في العالم تقريباً وفي غالبية الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. وفي غالبية البلدان النامية "الأساسية"[٧]، نجد أن البلدان ذات النمو السلبي أقل نسبياً. وهناك أقلية يعتد بها من أقل البلدان نمواً والبلدان النامية ذات الدخل المتوسط -٢٩ بلداً من أصل ٩٢ بلداً - (تمثل قرابة ١٧ في المائة من سكان البلدان النامية)، يتوقع أن تسجل نمواً سلبياً في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

ومن أصل ١٢٣ بلداً من البلدان النامية (التي تمثل ٨٣ في المائة من سكان البلدان النامية)، يتوقع صندوق النقد الدولي أن يشهد ٨١ بلداً نمواً إيجابياً في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. غير أن نمو هذه الاقتصادات يشهد تراجعاً شبه عالمي. وبالنسبة إلى ٢٤ بلداً تمثل حوالي ٥٢ في المائة من سكان العالم النامي، فإن معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد لا تزال تسجل فائضاً بنسبة ٣ في المائة للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. ومن المتوقع أن تسجل باقي الاقتصادات النامية (٥٧) ذات النمو الإيجابي نمواً للفرد الواحد يقل عن ٣ في المائة.

وتعود البيانات الحالية بشأن معدلات الفقر إلى ما قبل الأزمة. وإذا ما استندنا إلى العلاقة التاريخية القائمة بين النمو والفقر، فمن المتوقع أن تشهد معدلات تراجع الفقر أيضاً بعض التراجع في البلدان التي تشهد تباطؤاً في النمو. أما بالنسبة إلى الاقتصادات ذات النمو السلبي، فأشد الاحتمال أن معدلات الفقر سوف ترتفع.

وسوف تؤثر هذه التغيرات تأثيراً ضاراً في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بالفقر، بالرغم من أن كيفية التأثير على معدلات الفقر العالمية ليست واضحة بعد[٨]. وتشير الأمم المتحدة في تقريرها عن المستجدات في الحالة الاقتصادية في العالم في منتصف عام ٢٠٠٩ إلى ما يلي: "تشكل الأزمة خطراً كبيراً على التنمية الاقتصادية والاجتماعية العالمية، بما في ذلك بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً"[٩].

---

[٧] البلدان النامية ذات الدخل المتوسط وأقل البلدان تقدماً التي يشار إليها على أنها بلدان نامية "أساسية"، تشكل أكثر من ٧٥ في المائة من بلدان العالم النامي وأكثر من ٩٣ في المائة من سكانه. للمزيد من التفاصيل بشأن هذا التصنيف، انظر:
Ghose, Majid and Ernst (2008): The Global Employment Challenge, ILO.

[٨] انظر:
Chen and Ravallion (2009) *The impact of the global financial crisis on the world's poorest.*
يبيّن هذان المؤلفان أن معدلات الفقر في العالم سوف تستمر في التراجع من ٤٢ إلى ٣٩ في المائة عند خط فقر يساوي دولارين، ومن ٢١ إلى ١٨ في المائة عند خط فقر يساوي ١,٢٥ دولار.

[٩] الأمم المتحدة، ٢٠٠٩: *الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠٠٩*، نيويورك.

الجدول ١-٦: نسبة البلدان التي تشهد معدلات نمو سلبية في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد

	النمو من سنة إلى أخرى	
	٢٠٠٧-٢٠٠٨	٢٠٠٨-٢٠٠٩
البلدان الصناعية	1/23	22/23
البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية - رابطة الدول المستقلة	0/12	6/12
البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية - أوروبا الوسطى والشرقية	2/13	11/13
البلدان النامية المصدرة للنفط	1/17	5/17
البلدان النامية ذات الدخل المرتفع	1/14	8/14
البلدان النامية ذات الدخل المتوسط	0/44	19/44
البلدان النامية الأقل تقدماً	1/48	10/48
جميع البلدان النامية	**3/123**	**42/123**
كبرى البلدان النامية المصدرة للسلع المصنعة	0/27	11/27
كبرى البلدان النامية المصدرة للسلع الأساسية	1/20	6/20

الحسابات قائمة على بيانات مستقاة من صندوق النقد الدولي (٢٠٠٩).

ووفقاً لتقديرات الأمم المتحدة، سوف يبقى أو يقع في براثن الفقر ما بين ٧٣ و١٠٣ مليون شخص إضافي مقارنة بالاتجاه الذي كان متوقعاً دون الأزمة. ويمثل ذلك زيادة بنسبة ١,٣ في المائة في معدل انتشار الفقر في العالم النامي. ويقدر البنك الدولي أنّ نصف البلدان النامية قد تشهد زيادة في الفقر المدقع في عام ٢٠٠٩[١٠].

وتفيد الأونكتاد في تقريرها حول أقل البلدان نمواً لعام ٢٠٠٩، بأنه "من المتوقع أن يكون للأزمة الاقتصادية في العالم أثرٌ وخيم جداً في أقل البلدان نمواً لدرجة أنه سيكون من الصعب العودة إلى "الوضع المعتاد". وسوف يتطلب ذلك إعادة النظر في نموذج التنمية"[١١].

ولقد تسببت الأزمة الاقتصادية بصدمات للبلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، تمثلت في تراجع كبير في الصادرات وتدفقات رؤوس الأموال والتحويلات. كما لوحظ اتساع العجز في الحسابات الجارية وانخفاض أسعار صرف العملات. وكل هذه العناصر، مجتمعة كانت أم منفردة، تؤثر على ظروف عمل الناس وعيشهم.

وغالباً ما يعني تراجع الصادرات فقدان الوظائف في القطاع الحديث، أي الوظائف "الجيدة" مقارنة مع العاملين في الاقتصاد غير المنظم. ومن شأن انخفاض تدفقات رؤوس الأموال أن يؤثر على معدل نمو العمالة في المستقبل. ولن يزيد الاتجاهان البطالة فحسب، بل سيساعدان على تضخيم الاقتصاد غير المنظم الذي يعاني أصلاً من الانتفاخ، وذلك بزيادة البطالة الجزئية وانخفاض الإنتاجية. ومن شأن تراجع التحويلات أن يخفض استهلاك الأسر المتلقية والتي قد تكون قريبة من خط الفقر. وحيثما يكون أفراد الأسر الفقيرة مدمجين مباشرة في اقتصاد التصدير باعتبارهم عمالاً أو منتجين، فإنّ انخفاض سعر السلع الأساسية المعدة للتصدير سيؤثر مباشرة على مستوى عيشهم.

وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، ارتفعت البطالة في المتوسط حتى ٨,٥ في المائة في الربع الأول من عام ٢٠٠٩ مقارنة بنسبة ٧,٩ في المائة في الربع الأول من عام ٢٠٠٨، مما يمثل أكثر من مليون شخص عاطل عن العمل.

وتؤكد البيانات الرسمية الأخيرة المتعلقة بإندونيسيا وتايلند اتساع رقعة العمالة غير المنظمة[١٢]. ففي إندونيسيا، ازداد عدد المستخدمين بأجر بحوالي ١,٤ في المائة بين شباط/ فبراير ٢٠٠٨ وشباط/ فبراير ٢٠٠٩، في حين ازداد عدد العمال العارضين في مجال الزراعة بحوالي ٧,٣ في المائة خلال هذه الفترة. وفي تايلند، تشير أرقام الربع الأول من عام ٢٠٠٩ إلى أن عدد المستخدمين بأجر قد ازداد بنسبة

[١٠] انظر: World Bank. Global Monitoring Report 2009.

[١١] انظر:
UNCTAD. The Least Developed Countries Report 2009, United Nations, Geneva.

[١٢] انظر:
Huynh, P. Kapsos, K. Beom Kim K., Sziraczki, G. 2009. Impacts of Current Global Economic Crisis on Asia's Labour Market, ILO, Bangkok.

٠,٦ في المائة، أي ١٠٤ ٠٠٠ شخص، ويعود ذلك فقط إلى اتساع العمل في القطاع العام. ومن جهة أخرى، ازداد عدد العاملين لحساب أنفسهم والعمال المساهمين في دخل الأسرة معاً بنسبة ٣,٢ في المائة، أي حوالي ٥٦٦٠٠٠ شخص، بالنسبة إلى العام المنصرم. ويظهر ذلك زيادة مهمة في العمل غير المنظم سيء النوعية.

ولا بد من تقييم الأثر الكامل للأزمة على الناس في البلدان النامية، لا سيما البلدان النامية ذات الدخل المنخفض.

الفصل ٢

دراسة استقصائية عن التدابير التي اتخذتها البلدان بشأن العمالة والحماية الاجتماعية بغية التصدي للأزمة

يتضمن هذا الفصل قسمين رئيسيين. يقدم القسم الأول الاستنتاجات الرئيسية التي تمخضت عن الدراسة الاستقصائية التي أعدها مكتب العمل الدولي عن التدابير التي اتخذتها البلدان بغية التصدي للأزمة في أربعة مجالات عامة هي:

"١" حفز الطلب على اليد العاملة؛

"٢" دعم فرص العمل والباحثين عن عمل والعاطلين عن العمل؛

"٣" توسيع نطاق الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي؛

"٤" تطبيق الحوار الاجتماعي وحماية الحقوق في العمل.

وقد جرى إعداد الدراسة على أساس ٣٢ تدبيراً محدداً ومصنفاً في هذه المجالات الأربعة.

وتعكس هذه التدابير المشمولة بالاستقصاء الاستنتاجات التي توصل إليها مؤتمر الوظائف في لندن (٢٤ آذار/ مارس ٢٠٠٩) وتلك التي تمخضت عن مؤتمر القمة الاجتماعية الموسع لمجموعة الثمانية في روما (٢٩-٣١ آذار/ مارس ٢٠٠٩) والميثاق العالمي لفرص العمل، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في حزيران/ يونيه ٢٠٠٩.

وأعدت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي القسم الثاني الذي يستكمل التحليل السابق من خلال النظر في حجم مجموعات السياسات المالية وسياسات سوق العمل بالنسبة إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وتقييم أثرها على العمالة. ويعتمد هذا القسم بشكل كبير على تحليل أزمة الوظائف الواردة في طبعة ٢٠٠٩ من منشور "آفاق العمالة" الصادر عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

أثر التدابير المتخذة على العمالة

لقد قدّر مكتب العمل الدولي حجم التغيير الذي تحدثه الاستجابات السياسية. وبالرغم من تدهور مؤشرات البطالة والمؤشرات الأخرى لسوق العمل بشكل بارز خلال الأشهر الاثني عشر الماضية، فإنها كانت لتشهد المزيد من التدهور لولا اتخاذ مثل هذه التدابير. ويقدر مكتب العمل الدولي، بالاستناد إلى حسابات صندوق النقد الدولي، أنّ التوسع المالي التقديري إلى جانب المثبتات الآلية، سيكون قد أنشأ أو أنقذ في عام ٢٠٠٩ ما بين ٧ و١١ مليون وظيفة في بلدان مجموعة العشرين. وتعادل هذه الوظائف المنشأة أو المنقذة بين ٢٩ و٤٣ في المائة من البطالة الإجمالية في بلدان مجموعة العشرين في النصف الأول من عام ٢٠٠٩. ولولا مثل هذا الإنفاق، لكانت البطالة بلغت حداً أعلى بكثير في تلك البلدان. ويتضمن المرفق ٤ تفاصيل إضافية بشأن هذا التقدير.

٢-١ الدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي

جمع مكتب العمل الدولي المعلومات الضرورية لهذه الدراسة من مصادر رسمية في ٥٤ بلداً[١٣]. وتشمل هذه العينة جميع بلدان مجموعة العشرين وتوفر توازناً بين الأقاليم وفئات الدخل.

وتشمل الدراسة الاستقصائية تدابير جديدة لصالح العمالة والحماية الاجتماعية، أعلنت عنها أو اتخذتها البلدان بين منتصف عام ٢٠٠٨ و٣٠ تموز/ يوليه ٢٠٠٩، وبالتالي فهي لا تشمل التدابير التي اتخذت قبل حزيران/ يونيه ٢٠٠٨. بالإضافة إلى ذلك، تنحصر المعلومات في التدابير التي اتخذتها أو أعلنت عنها الحكومات الوطنية أو الفيدرالية، باستثناء المبادرات التي اتخذتها الكيانات اللامركزية.

ويقدم المرفق ٣ جرداً بالتدابير التي اتخذها كل بلد بالنسبة إلى البنود البالغة ٣٢ بنداً، المحددة في الدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي.

---

[١٣] انظر القائمة في المرفق ٢.

لمحة عامة عن التدابير المتخذة

في الفترة الممتدة من منتصف عام ٢٠٠٨ ولغاية ٣٠ حزيران/ يونيه ٢٠٠٩، اتخذت البلدان تدابير ترمي إلى:

حفز توليد العمالة من خلال:

"١" استثمار الموارد العامة في جميع أنواع الهياكل الأساسية؛

"٢" تقديم دعم إضافي إلى المنشآت الصغيرة على وجه الخصوص، من خلال التسهيلات الائتمانية والتخفيضات الضريبية وتقديم المشورة التقنية؛

"٣" منح المنشآت إعانات وتخفيضات في اشتراكات الضمان الاجتماعي من أجل خفض كلفة استبقاء العمال في وظائفهم وتسهيل عمليات توظيف مستخدمين جدد؛

"٤" استبقاء العمال في الوظائف من خلال خفض ساعات العمل وتقديم إعانات البطالة الجزئية وخفض تكاليف العمل وبرامج التدريب.

توفير دعم الدخل للعمال وعائلاتهم من خلال:

"١" مد نطاق إعانات البطالة؛

"٢" اتساع وتكييف إعانات الصحة وإعانات تقاعد الأشخاص المسنين؛

"٣" زيادة برامج التحويلات النقدية وبرامج المساعدة الاجتماعية.

دعم العاطلين عن العمل والباحثين عن عمل من خلال:

"١" عزيز إدارات التوظيف العامة؛

"٢" اتساع برامج التدريب ومرافقه.

حفز الحوار الاجتماعي والمشاورات مع المنشآت والعمال بشأن التدابير المتخذة للتصدي للأزمة من خلال:

"١" إجراء مشاورات وطنية وقطاعية بين المنشآت والعمال ومع الحكومات؛

"٢" إبرام اتفاقات وطنية وقطاعية بين المنشآت والعمال ومع الحكومات؛

"٣" إجراء مشاورات وإبرام اتفاقات داخل المنشآت.

واتخذ كل بلد (على المستوى الوطني أو الاتحادي) في المتوسط أكثر من عشرة تدابير جديدة بقليل (خلال الفترة المشار إليها) من أصل ٣٢ تدبيراً محدداً في الدراسة الاستقصائية التي أجراها مكتب العمل الدولي. وفي كل مجال من المجالات الأربعة العامة المذكورة أعلاه، اتخذ كل بلد في المتوسط قرابة أربعة تدابير جديدة لحفز الطلب على اليد العاملة، وبين تدبيرين وثلاثة تدابير لمساعدة الباحثين عن عمل والعاطلين عن العمل، وبين تدبيرين وثلاثة تدابير لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية، وتدبيراً واحداً لحفز الحوار الاجتماعي والحقوق في العمل.

ويبيّن الجدول ٢-١ مدى تواتر التدابير المتخذة من جانب كل بلد بالنسبة إلى التدابير البالغة ٣٢ تدبيراً، والواردة في قائمة الجرد التي أعدها مكتب العمل الدولي.

وتوجد بعض الأنماط الواضحة في تكوين التدابير المتخذة في البلدان رهناً بفئة الدخل التي تندرج ضمنها. فقد اتخذت البلدان متدنية الدخل، في المتوسط، عدداً أقل بقليل من التدابير مقارنة مع البلدان مرتفعة الدخل. وأولت جميع البلدان أولوية عالية لتحقيق استثمارات جديدة أو إضافية في الهيكل الأساسي بهدف توليد العمالة. غير أنّ البلدان متوسطة الدخل أو متدنية الدخل استثمرت أيضاً إلى حد كبير في مد نطاق الحماية الاجتماعية، في حين استثمرت البلدان المتقدمة أكثر في سياسات سوق العمل. ويبيّن الجدول ٢-٢ التباينات في تكوين التدابير المتخذة.

إنّ عدد التدابير المتخذة لا يعتبر في حد ذاته مؤشراً على فعاليتها. وإجراء المزيد من التدخلات لا يعني بالضرورة أمراً جيداً. وقد يكون من الأفضل التوصل إلى مجموعة من التدابير أصغر حجماً وأكثر اتساقاً من طائفة من التدخلات الصغيرة سيئة التمويل و/ أو التصميم. ومن شأن تحليل أكثر تفصيلاً لأثر هذه التدابير أن يسمح فحسب بإجراء مثل هذا التقييم.

حجم وتكوين المجموعات المالية

يفيد صندوق النقد الدولي أنّ متوسط حجم التدابير المالية التقديرية في ٢٠٠٩ يبلغ في المتوسط ١,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المتقدمة من مجموعة العشرين، مع استخدام حوالي٣٠ في المائة منها في الهيكل الأساسي، ويبلغ هذا المتوسط ٢,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الناشئة والبلدان النامية في مجموعة العشرين، مع استخدام حوالي٥٠ في المائة منها في الهيكل الأساسي[١٤].

ويقدر مكتب العمل الدولي أنّ البلدان منخفضة الدخل تستثمر في المتوسط حوالي ١ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي للمزيد من الإنفاق على الهيكل الأساسي وأنّ البلدان متوسطة الدخل تستثمر حوالي ٠,٧ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي لمثل هذا الإنفاق. ويقدم الجدول ٢-٣ مؤشراً عن حجم الإنفاق على الهيكل الأساسي بالنسبة إلى عينة مختارة من البلدان.

توقيت التدابير

إن تواريخ بدء التنفيذ محددة لنصف التدابير المشمولة باستقصاء مكتب العمل الدولي. وتدخل الغالبية الكبرى من التدابير المعلن عنها حيّز النفاذ في عام ٢٠٠٩، وأعلن عن تنفيذ قسم صغير منها (٥ في المائة) لعام ٢٠١٠. وقد تم الإعلان عنها عموماً خلال شهري كانون الثاني/ يناير ونيسان/ أبريل ٢٠٠٩. وانعقد مؤتمر قمة لندن في ٢ نيسان/ أبريل ٢٠٠٩. وحوالي ١٥ في المائة من التدابير مقيدة زمنياً وأهمها التخفيضات الضريبية للمنشآت وتدابير المساعدة الاجتماعية للعاطلين عن العمل وحقوق الحماية الاجتماعية المقدمة إلى العمال المهاجرين.

---

١٤ انظر:
Horton, Mark; Manmohan Kumar; Paolo Mauro. 2009. The State of Public Finances: A cross-country fiscal monitor, IMF Staff Position Note, July.

الجدول ٢-١: مدى تواتر التدابير المتخذة من جانب بلدان العينة

١- حفز الطلب على اليد العاملة	(بالنسبة المئوية ٪)	٢- دعم طالبي الوظائف وفرص العمل والعاطلين عن العمل	(بالنسبة المئوية ٪)
إنفاق مالي إضافي على الهيكل الأساسي	87.0	تدابير تدريب إضافية	63.0
بالاقتران بمعيار العمالة	33.3	زيادة قدرة إدارات التوظيف العامة	46.3
بالاقتران بمعيار البيئة	29.6	تدابير جديدة لصالح العمال المهاجرين	27.8
التوظيف العام	24.1	تخفيضات في وقت العمل	27.8
برامج عمالة مستهدفة جديدة أو موسعة	51.9	البطالة الجزئية مع التدريب والعمل لبعض الوقت	27.8
حصول المنشآت الصغيرة والمتوسطة على الائتمان	74.1	تخفيضات في الأجور	14.8
حصول المنشآت الصغيرة والمتوسطة على عروض العطاءات العامة	9.3	مد نطاق إعانات البطالة	31.5
تقديم الإعانات والتخفيضات الضريبية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة	77.8	تدابير إضافية للمساعدة والحماية الاجتماعيين	33.3
٣- مد نطاق الضمان الاجتماعي والأمن الغذائي		**٤- الحوار الاجتماعي والحقوق في العمل**	
تخفيضات على الاشتراكات الضمان الاجتماعي	29.6	مشاورات بشأن الاستجابات لمواجهة الأزمة	59.3
تحويلات نقدية إضافية	53.7	اتفاقات على المستوى الوطني	35.2
زيادة سبل الحصول على الإعانات الصحية	37.0	اتفاقات على المستوى القطاعي	11.1
تغييرات في معاشات الشيخوخة	44.4	تدابير إضافية لمكافحة الاتجار باليد العاملة	3.7
تغييرات في الحد الأدنى للأجور	33.3	تدابير إضافية لمكافحة عمل الأطفال	3.7
تدابير حماية جديدة للعمال المهاجرين	14.8	تغييرات في تشريعات العمل	22.2
اعتماد الإعانات الغذائية	16.7	زيادة قدرة إدارة العمل/ تفتيش العمل	13.0
دعم جديد للزراعة	22.2		

المصدر: الدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي.

الجدول ٢-٢: متوسط عدد التدابير حسب الفئة ومجموعة البلدان وفقاً للدخل

عينة البلدان حسب مجموعة الدخل	حفز الطلب على اليد العاملة	دعم الوظائف وطالبي الوظائف والعاطلين عن العمل	توسيع نطاق الحماية والأمن الغذائي	الحوار الاجتماعي والحقوق في العمل	المجموع
دخل منخفض (١٠)	2.9	1.2	2.3	0.8	7.2
أدنى دخل متوسط (١٠)	3.8	2.3	3.2	1.4	10.7
أعلى دخل متوسط (١٧)	3.9	2.9	2.5	1.6	10.9
دخل مرتفع (١٧)	4.4	3.7	2.3	1.8	12.2
المتوسط	3.8	2.5	2.6	1.4	10.3

المصدر: الدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي.

الجدول ٢-٣: الإنفاق على الهيكل الأساسي في ٢٠٠٩، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

بنغلاديش	0.1	مصر	0.8	بيرو	2.2
كمبوديا	0.2	الأردن	2.2	رومانيا	1.0
شيلي	0.4	كينيا	1.5	جمهورية تنزانيا المتحدة	1.6
كولومبيا	0.2	ماليزيا	0.6	أوروغواي	1.6
كوستاريكا	0.8	باكستان	0.2	فيتنام	1.7

المصدر: التقارير القطرية الصادرة عن صندوق النقد الدولي؛ الدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي.

إنفاق إضافي لصالح المجموعات المستضعفة[١٥]

سعت بلدان جميع فئات الدخل إلى زيادة الإنفاق لصالح المجموعات الاجتماعية الأكثر استضعافاً. ومن الممكن تسليط الضوء على التدابير التالية في عينة الدراسة الاستقصائية التي أجراها مكتب العمل الدولي:

- ٢٩ في المائة من البلدان وسعت نطاق إعانات البطالة لتشمل فئات جديدة، منها العمال الذين دفعوا اشتراكات لفترة قصيرة والعمال الذين خُفضت ساعات عملهم. وفي المجموع، زاد ١٠ في المائة من البلدان قيمة إعانات البطالة أو مدتها، لتقتصر أحياناً فقط على فئات محددة من الباحثين عن عمل، من قبيل العمال المسنين. بالإضافة إلى ذلك، قام ١٣ في المائة من البلدان التي ظلت نُظم إعانات البطالة فيها على حالها بتقديم المزيد من الدعم إلى فئات محددة من العاطلين عن العمل، وخفض الضرائب والحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي.
- ٢٣ في المائة من البلدان منحت العمال المهاجرين تدابير جديدة من الحماية الاجتماعية، من قبيل التعليم والائتمان وتسهيلات للحصول على تراخيص العمل ومعلومات بشأن سوق العمل وبرامج العمالة المستهدفة.
- ٢٥ في المائة من البلدان، على مختلف مستويات التنمية، قدمت دعماً إضافياً إلى المسنين.
- ٦ في المائة من البلدان منخفضة الدخل والبلدان ذات أدنى دخل متوسط، اتخذت تدابير لتعزيز حماية الأمومة.
- ١٧ في المائة من البلدان مرتفعة الدخل طبقت سياسات ترمي إلى زيادة عمالة النساء، بما في ذلك إثر عودتهنّ من إجازة الأمومة أو الإجازة الوالدية، وحددت حصصاً للنساء في برامج العمالة التي تستهدف الفقراء، أو سهلت عملية التوفيق بين المسؤوليات المهنية والأسرية.
- ٥٥ في المائة من البلدان زادت دعمها إلى الأسر ذات الدخل المنخفض. أما في البلدان ذات أعلى دخل متوسط والبلدان مرتفعة الدخل، فقد استهدف هذا الدعم الإضافي الأسر ذات الدخل المنخفض ولديها أطفال في ثلثي الحالات. وفي البلدان منخفضة الدخل والبلدان ذات أدنى دخل متوسط، استهدفت التحويلات الإضافية المخصصة للفقراء أكثر الفقراء استضعافاً، من قبيل المعوقين والنساء المعوزات والفئات المحرومة والأرامل والمهاجرين العائدين. وطبّق ٤ في المائة من البلدان في المجموع تدابير لإبراز أهمية العمل بهدف تحفيز العمال ذوي الأجور المتدنية على المشاركة في سوق العمل من خلال توفير الإعفاء الضريبي على الدخل.
- ٤٨ في المائة من البلدان استهدفت الفقراء من خلال برامج العمالة. وفي نصف الحالات، نُفذت هذه البرامج في المناطق المحرومة أو المناطق الأقل نمواً، في حين استهدفت البرامج الأخرى المجموعات الفقيرة والمستضعفة من العمال (وهم العمال ذوو المهارات المتدنية والعاطلون عن العمل لمدة طويلة).
- اتخذت تدابير إضافية للنهوض بقابلية الشباب للاستخدام في ٣٣ في المائة من البلدان. وكلما ارتفع مستوى التنمية، كلما ازداد احتمال وضع تدابير تستهدف الشباب. ونفذ ما مجموعه ١٩ في المائة من البلدان برامج تدريبية جديدة للشباب، ١٠ في المائة منها أدخلت برامج عمالة للشباب و٦ في المائة منها أدخلت حوافز لأصحاب العمل لتشجيعهم على توظيف الشباب، من قبيل تخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي.

ويبيّن الجدول ٢-٤ التدابير المستهدفة المعتمدة في البلدان.

٢-٢ جرد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وتقييمها

ينظر هذا القسم الثاني في حجم المجموعات المالية ومجموعات سياسات سوق العمل بالنسبة إلى البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مبيناً أنّ الأهمية النسبية التي تنطوي عليها التدابير التقديرية والمثبتات الآلية تختلف بشكل كبير فيما بين البلدان.

[١٥] إن تقرير الأمم المتحدة بعنوان "النظام العالمي للإنذار بآثار الأزمات ومواطن الضعف"، الذي شارك فيه مكتب العمل الدولي، يستعرض أثر الأزمة على الأشخاص المستضعفين.

الجدول ٢-٤: أمثلة مختارة على المجموعات المستهدفة

	دخل منخفض	أدنى دخل متوسط	أعلى دخل متوسط	دخل مرتفع
زيادة الدعم المقدم إلى الأسر ذات الدخل المنخفض	كينيا (المتخلفون عقلياً)، بنغلاديش (النساء المعوزات وغيرهن)، نيبال (الأطفال والمسنون والمجموعات المحرومة)، فيتنام	الهند (الأرامل، المعوقون)، الصين (المهاجرون العائدون)، الفلبين (التحويلات النقدية المشروطة، الأشخاص الأشد فقراً)	الأرجنتين، البرازيل، كولومبيا، كوستاريكا، بيرو، هندوراس، جنوب أفريقيا، ماليزيا، شيلي، رومانيا، الاتحاد الروسي	الجمهورية التشيكية، فرنسا، ألمانيا، هنغاريا، ايطاليا، المملكة المتحدة، جمهورية كوريا، الولايات المتحدة، أستراليا، المملكة العربية السعودية، اسبانيا
زيادة برامج العمالة التي تستهدف الفقراء	كمبوديا (مشاريع صغيرة في المناطق الريفية)، فيتنام (البنية التحتية في المقاطعات الأكثر فقراً)	الفلبين، باكستان، الهند، جنوب أفريقيا	أوروغواي (العاطلون عن العمل لمدة طويلة والعاطلون عن العمل المسنون)، بيرو (الشباب ذوو الدخل المنخفض)، صربيا (المناطق)، تركيا (المناطق الفقيرة)، الصين (المناطق التي يندر فيها الائتمان)، المكسيك (المناطق الفقيرة)	فرنسا، هولندا (ذوو المهارات المتدنية وقليلو الأجر)، رومانيا (المناطق الفقيرة)، الاتحاد الروسي (المدن ذات نشاط واحد)، اسبانيا (العاطلون عن العمل)، شيلي (مناطق تشهد معدلات عالية من البطالة)، الجمهورية الدومينيكية (الأسر ذات الدخل المنخفض)، الولايات المتحدة (ائتمان للمناطق الريفية وفي وضع عسير)، المملكة العربية السعودية (المناطق الأقل نمواً)، جمهورية كوريا (المناطق ذات الدخل المنخفض، المناطق الفقيرة)، اليابان واستراليا (المعوقون)، هنغاريا (المناطق الكاسدة)
زيادة تغطية أو مستوى المعاشات التقاعدية والدعم المقدم إلى المسنين	جمهورية تنزانيا المتحدة، كينيا، بنغلاديش، نيبال	الصين	رومانيا، الاتحاد الروسي، الجمهورية الدومينيكية، جنوب أفريقيا، شيلي	اسبانيا، الولايات المتحدة، جمهورية كوريا
زيادة تغطية إعانات البطالة / المساعدة المقدمة إلى العاطلين عن العمل	فيتنام	أوكرانيا	بولندا، رومانيا، أوروغواي، شيلي، الصين	فرنسا، ألمانيا، هنغاريا، ايطاليا، هولندا، كندا، اليابان
زيادة مستوى/ مدة إعانات البطالة			الاتحاد الروسي، البرازيل	الجمهورية التشيكية، كندا، الولايات المتحدة
تدابير رامية إلى حماية العمال المهاجرين	بنغلاديش، نيبال، فيتنام	الهند (كيرالا)، الأردن، مصر، الفلبين، باكستان	البرازيل	البحرين، هولندا، بربادوس، اليابان
تعزيز حماية الأمومة	بنغلاديش	الهند، الأردن		
سياسات مؤاتية للأسرة/ تعزيز عمالة النساء		الهند، جنوب أفريقيا، الأردن	شيلي، الاتحاد الروسي	جمهورية كوريا، اليابان، هولندا، هنغاريا
توسيع تدابير التدريب والعمالة لصالح الشباب	كينيا (إعادة تخصيص الموارد لصالح الشباب)	الفلبين (توسيع برامج العمالة)، الأردن (الهيكل الأساسي الذي يستهدف الشباب، التدريب)	تركيا (حوافز العمل، التدريب)، جنوب أفريقيا (الأشغال العامة)، الأرجنتين (التدريب)، كولومبيا (التدريب)، الجمهورية الدومينيكية (التدريب)، بيرو (برامج العمالة)، الاتحاد الروسي (التدريب)	اليابان (إدارات التوظيف العامة)، جمهورية كوريا (حوافز العمل)، فرنسا (التدريب)، ألمانيا (التدريب)، المملكة المتحدة (التدريب)، الولايات المتحدة (حوافز العمل)، هولندا (التدريب وبرامج العمل)

ويستند هذا القسم بشكل كبير إلى الردود القطرية على استبيان مشترك بين منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والمفوضية الأوروبية، يهدف إلى استعراض السياسات التقديرية التي اعتمدتها الدول الأعضاء خلال الأزمة، وإلى تحليل أثر المجموعات المالية على العمالة، الذي أجرته أمانة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

قياس حجم الاستجابة السياسية للأزمة

تبيّن قائمة الجرد الواردة في القسم السابق أنّ بلداناً كثيرة تتخذ تدابير للتخفيف من أثر الأزمة على سوق العمل. ويقدم هذا القسم بيانات عن حجم المجموعات المالية ومجموعات سياسات سوق العمل المطبقة للتصدي للأزمة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتشير النتائج إلى أنّ حجم المجموعات السياسية وتكوينها، إلى جانب الأهمية النسبية التي تنطوي عليها التدابير التقديرية والمثبتات الآلية، تختلف بشكل كبير فيما بين البلدان. ويحصل ذلك بالرغم من أنّ أنماط التدابير السياسية المتخذة غالباً ما تكون متشابهة إلى حد كبير، على الأقل عند مقارنتها فيما بين البلدان المتقدمة. واستناداً إلى الأعمال الأخيرة التي اضطلعت بها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حول هذا الموضوع، تقدَم تقديرات بشأن أثر هذه المجموعات على العمالة.

مجموعات الحوافز المالية والمثبتات الآلية

هناك اختلافات جوهرية فيما بين البلدان في حجم المجموعات المالية المعتمدة للتصدي للأزمة وانقسامها بين مختلف تدابير الإيرادات والإنفاق والتوقيت (الشكل ٢-١). وتعكس الاختلافات في حجم الحوافز المالية التقديرية مجموعة من العوامل، بما فيها حدة الركود وقوة المثبتات الآلية والقيود المفروضة على قدرة الحكومات على الاستدانة. ومن بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي وضعت مجموعات تحفيزية، يوجد الكثير من التباين في الأهمية النسبية التي تتسم بها تدابير الإيرادات (أي التخفيضات الضريبية) مقابل الزيادات في الإنفاق. وتشكل تخفيضات الضرائب على دخل الأفراد القسم الأكبر من التدابير الضريبية. غير أنّ خفض اشتراكات الضمان الاجتماعي التي يدفعها صاحب العمل أمرٌ شائع بالرغم من أنه محدود نوعاً ما في معظم الحالات. ويعكس قسم مهم من تدابير الإنفاق برامج الهيكل الأساسي والبرامج الأخرى للاستثمار العام، بما فيها التدابير المخطط لها أصلاً والمبينة سابقاً. كما جرى زيادة تحويلات الدخل إلى الأسر ذات الدخل المنخفض في عدد من البلدان. وبالنسبة إلى معظم البلدان، لا بد من إنفاق القسم الأكبر من الحوافز خلال عام ٢٠٠٩ حتى ولو قام عدد مهم من البلدان بتوزيعها على عدة سنوات. وهذا يعني أنه ينبغي لمجموعات الحوافز أن تستمر في دعم الطلب الإجمالي في هذه البلدان خلال قسم لا يستهان به من عام ٢٠١٠.

بالإضافة إلى التدابير التقديرية، تتوفر لدى معظم البلدان المتقدمة ما يُعرف باسم "المثبتات الآلية" في نُظم الضرائب والإعانات لديها، تدعم تلقائياً الطلب الإجمالي عند تدهور الظروف الاقتصادية. وتشمل هذه المثبتات الآلية إعانات البطالة وغيرها من تدابير الحماية الاجتماعية التي تمهّد دخل الأسر من خلال تعويض الخسائر التي يكون سببها البطالة أو تخفيضات في ساعات العمل. ويبين الشكل ٢-٢ أنّ الحجم النسبي للمثبتات الآلية يتفاوت حسب البلدان التي تتوفر بشأنها البيانات. وغالباً ما تكون المثبتات الآلية أكثر أهمية في بلدان أوروبا الشمالية وفي البلدان الأخرى حيث يكون الإنفاق الاجتماعي العام، لا سيما إعانات البطالة وغيرها من إعانات الحماية الاجتماعية، سخياً نسبياً وحيث العائدات الضريبية أكثر دوراناً. وفي معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، من المتوقع أن تتسم الحوافز التي تقدمها المثبتات الآلية في حالة الركود الحالية، بأهمية أكبر من تلك التي توفرها التدابير المالية التقديرية[١٦]. كما تنزع البلدان التي اعتمدت مجموعات الحوافز المالية الأكبر حجماً (مثل جمهورية كوريا والولايات المتحدة) إلى التمتع بمثبتات آلية ضعيفة نسبياً، مما يعني أنه يمكن لكل شكل من شكلي الحوافز المالية أن يكون بديلاً للآخر إلى حد بعيد.

تقدير أثر تدابير الحوافز المالية على فرص العمل

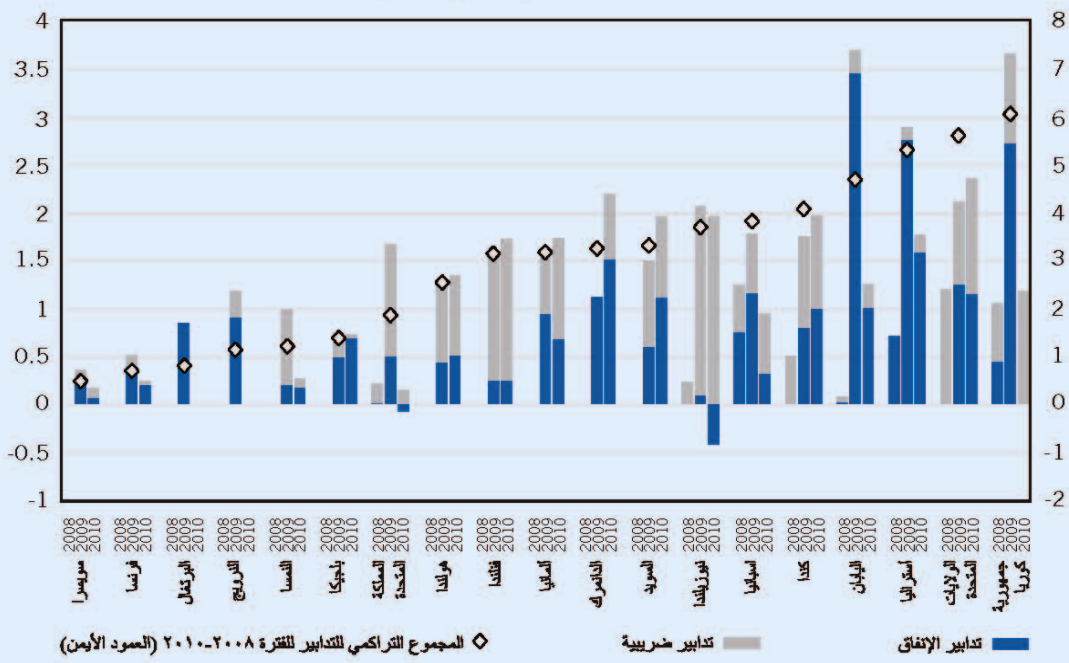
في السياق الحالي، من الصعب بمكان تقييم فعالية السياسة المالية في حفز النشاط الاقتصادي والعمالة. وبالرغم من ذلك، حاولت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن تقدّر أثر الحوافز المالية على العمالة. ويجري ذلك من خلال مقارنة الإسقاطات الأخيرة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالنسبة إلى العمالة والتي تراعي الأثر التوسعي لتدابير الحوافز المالية والتي يمكن استخدامها كخط أساس، مع إسقاطات متضادة لا تراعي ذلك. وقد وُضعت هذه الإسقاطات المتضادة باستخدام المعلومات عن المجموعات المالية الواردة في الشكل ٢-١ ومضاعفات العمالة التي تبيّن أثر زيادة الحوافز المالية على العمالة. وتُقترح ثلاثة سيناريوهات لاختبار حساسية التقديرات أمام الافتراضات البديلة بشأن آثار المضاعفات[١٧].

---

١٦ انظر:
OECD Economic Outlook, No. 85, OECD Publishing, Paris, 2009.
أستراليا والولايات المتحدة هما البلدان الوحيدان من ضمن البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، اللذان من المتوقع أن يكون الحافز المالي التقديري فيهما أكثر أهمية مما توفره المثبتات الآلية. للمزيد من التفاصيل، انظر:
Interim Economic Outlook, OECD Publishing, Paris, 2009.

١٧ للمزيد من التفاصيل، انظر:
OECD Employment Outlook, OECD Publishing, Paris, 2009
يقترح تحليل أكثر تعمقاً أنّه قد يكون لتخفيضات اشتراكات الضمان الاجتماعي التي يدفعها صاحب العمل أثر إضافي مهم على العمالة بسبب أثر السعر النسبي المصاحب لخفض التكاليف الأحادية لليد العاملة. وفي هذه الحالة، من الممكن أن تقلل التقديرات الواردة في الشكل ٢-٣ من قدر أثر مجموعات الحوافز المالية على الوظائف والتي تتضمن تخفيضات مهمة في اشتراكات الضمان الاجتماعي التي يدفعها صاحب العمل.

الشكل ٢-١: مجموعات الحوافز المالية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠٨، الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠



ملاحظة: يأخذ التحليل في الاعتبار جميع بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي اعتمدت مجموعات من الحوافز المالية الإيجابية والتي تتوفر عنها معلومات كاملة عن مجموعات الحوافز المالية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠. والبلدان مصنفة حسب الترتيب المتصاعد للأثر المالي التراكمي على مدى الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠ بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠٨.

المصدر: تقديرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي استناداً إلى قاعدة بيانات الآفاق الاقتصادية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

وبالرغم من أنّ بلداناً كثيرة سارعت إلى اعتماد مجموعات كبيرة من الحوافز المالية، لم يكن لهذه المجموعات عموماً أي أثر رئيسي على التخفيف من التراجع الأولي الذي شهدته العمالة بسبب الأزمة، علماً أنّ أستراليا تشكل استثناءً ملحوظاً. وعلى نقيض ذلك، فإنّ الآثار المتوقعة لمجموعات الحوافز المالية التقديرية ستتراكم خلال عام ٢٠١٠ ومن المحتمل أن تقدم دعماً مهماً للطلب على اليد العاملة في المراحل الأخيرة من الركود وبداية فترة الانتعاش. إنّ متوسط أثر العمالة في ٢٠١٠ بالنسبة إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، البالغ عددها ١٩ بلداً المشمولة بالدراسة، يتراوح بين ٠,٨ و١,٤ في المائة. وفي المجموع، يمثل ذلك بين ٣,٢ و٥,٥ مليون وظيفة. ومن المقدر أن يكون أثر تدابير الحوافز المالية على الوظائف مهماً بشكل خاص في أستراليا (١,٤-١,٩ في المائة) وفي اليابان (١,٣-٢ في المائة) وفي الولايات المتحدة (١-١,٨ في المائة)، نظراً على السواء إلى الحجم الكبير نسبياً للمجموعات المالية في تلك البلدان ومضاعفاتها المالية الكبيرة نسبياً فيما يتعلق بالعمالة[١٨].

[١٨] إنّ التقديرات المتعلقة بآثار مجموعات الحوافز على العمالة تستند إلى المعلومات المتاحة في حزيران/ يونيه ٢٠٠٩. وتعكس البيانات أثر المجموعات المالية على التوازنات المالية وقد لا تعكس جميع التدابير المعتمدة لحفز النشاط. وعلى وجه الخصوص، لا تندرج عمليات إعادة الرسملة في القطاع المالي وزيادة الاستثمارات في المنشآت العامة.

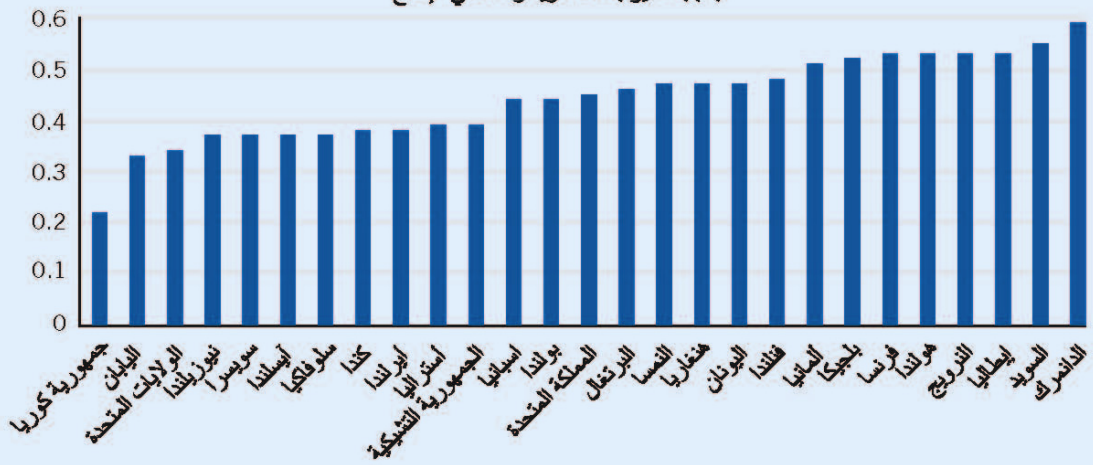
حجم وتشكيل تدابير سوق العمل التقديرية والنشطة

في الانتقال من المجموعات المالية الشاملة إلى برامج سوق العمل النشطة التي تستهدف أساساً مساعدة العاطلين عن العمل على إيجاد عمل، يبيّن الشكل ٢-٣ أنّ الاستجابة السياسية للتصدي للأزمة تفاوتت بشكل كبير فيما بين البلدان. غير أنّ الأموال الإضافية المخصصة لبرامج سوق العمل النشطة تكون محدودة في معظم الحالات[١٩]. وتشكل اليونان واليابان وبولندا والبرتغال واسبانيا والسويد استثناءً على ذلك، حيث تقابل الزيادات التقديرية الأخيرة زيادات سنوية في برامج سوق العمل النشطة التي تنفق ما بين ٠,١٥ و٠,٤٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ولئن وضعنا جنباً إلى جنب نفقات عام ٢٠٠٧ المستقاة من قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن برامج سوق العمل النشطة، وزيادات الإنفاق لتبين لنا أنّ اليابان والمكسيك وبولندا والبرتغال تعزز بشكل كبير تمويلها الوطني المخصص لبرامج سوق العمل النشطة، بالرغم من أنها انطلقت من خطوط أساس منخفضة نسبياً (باستثناء البرتغال).

[١٩] كما يرد في القسم الأول من هذا الفصل، نفذت بلدان عديدة مجموعة من التدابير الأخرى لسوق العمل، من قبيل برامج خفض وقت العمل، أو التدابير الخامدة من قبيل إعانات البطالة، بالإضافة إلى التدابير النشطة التي تمت مناقشتها في هذا القسم.

الشكل ٢-٢: الأهمية النسبية للمثبتات الآلية

التغير الآلي في التوازن المالي (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)
بسبب تغاير بنقطة مئوية واحدة في الإنتاج



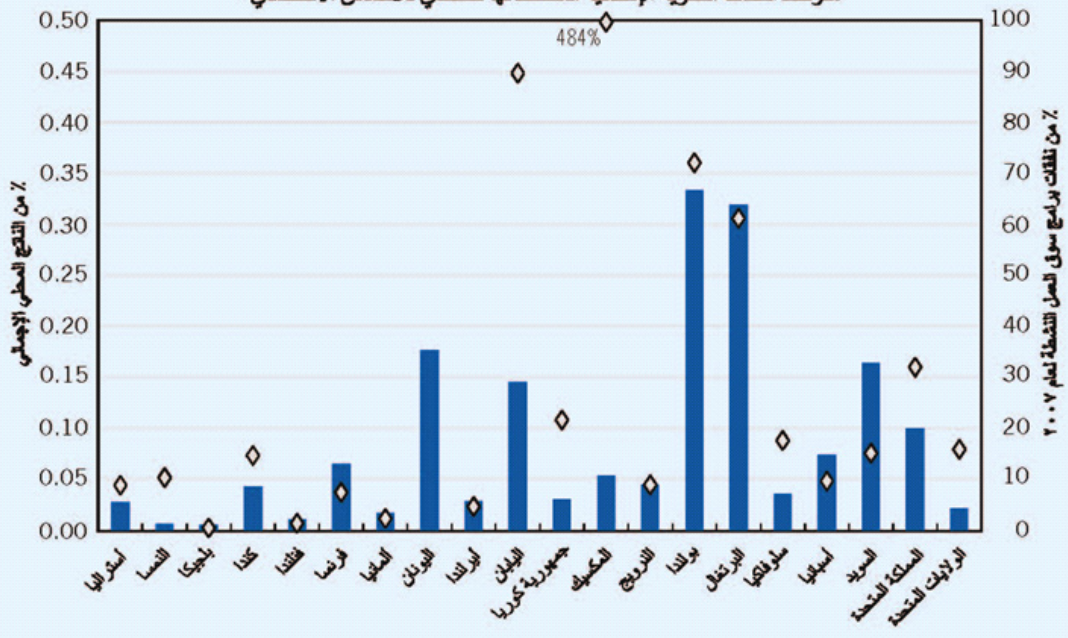
ملاحظة: مستقاة من تقديرات تراجع مرونة الضرائب على المنشآت والضرائب على الأفراد والضرائب غير المباشرة واشتراكات الضمان الاجتماعي والنفقات الحكومية الجارية المتعلقة بتغاير الإنتاج.

المصدر:

Girouard, N. and C. André (2005), "Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries", OECD Economics Department Working Paper, No. 434, OECD Publishing, Paris.

الشكل ٢-٣: الإنفاق التقديري على برامج سوق العمل النشطة في بلدان مختارة

متوسط النفقات السنوية الإضافية المخطط لها للتصدي للانكماش الاقتصادي[1]



كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (العمود الأيسر) ◊ كنسبة مئوية من الإنفاق على برامج سوق العمل النشطة لعام ٢٠٠٧ (العمود الأيمن)

[1] متوسط النفقات السنوية للفترة ٢٠٠٨ - ٢٠١٠. يقتصر هذا التحليل على البلدان التي تمكن الحصول على تقديرات الإنفاق بشأنها. ولا تظهر الدانمرك وسويسرا إذ إن النفقات على برامج سوق العمل النشطة تزداد تلقائيا مع البطالة في هذين البلدين، مما يحد بشكل كبير من الحاجة إلى زيادات تقديرية.

المصدر: *OECD Employment Outlook 2009*.

الجدول ٢-٥: تغييرات تقديرية في برامج سوق العمل النشطة للتصدي للأزمة

	إعانات الوظائف وحوافز التوظيف	تخفيضات في تكاليف العمل غير المتصلة بالأجر لتوظيف العاطلين عن العمل	المساعدة على البحث عن عمل وإقامة الاتصال	حوافز تتعلق بالبحث عن عمل واستحداث منشأة	برامج الحصول على خبرة مهنية	برامج التدريب
أستراليا	X		X			X
النمسا			X			X
بلجيكا			X			
كندا	X		X		X	X
الجمهورية التشيكية						X
الدانمرك						X
فنلندا			X	X		X
فرنسا	X	X	X		X	X
ألمانيا			X			X
اليونان	X		X			X
هنغاريا	X					X
أيرلندا			X		X	X
إيطاليا			X			X
اليابان	X		X	X	X	X
جمهورية كوريا	X		X	X	X	X
المكسيك	X	X	X	X		X
هولندا			X			X
نيوزيلندا			X		X	X
النرويج			X		X	X
بولندا	X	X	X			X
البرتغال	X	X		X	X	X
سلوفاكيا	X	X		X		
أسبانيا	X	X	X	X		X
السويد	X		X		X	X
سويسرا						X
تركيا		X				X
المملكة المتحدة	X		X	X	X	X
الولايات المتحدة	X		X		X	X

ملاحظة: تحيل فقط إلى المبادرات الحكومية الاتحادية أو الوطنية التي تستهدف العاطلين عن العمل أو الأفراد غير النشطين أو العمال المستضعفين. وفي الدانمرك وسويسرا، تزداد نفقات سوق العمل النشطة تلقائياً عندما يرتفع (أو يكون من المتوقع أن يرتفع) معدل البطالة، وهي لا ترد في الجدول.

المصدر: الردود على الاستبيان المشترك بين منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والمفوضية الأوروبية.

ويبيّن الجدول ٢-٥ أنواع برامج سوق العمل النشطة المنفذة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للتصدي للأزمة. وقد زادت جميع البلدان تقريباً عدد الأماكن في برامج التدريب المخصصة للعاطلين عن العمل والعاملين لساعات مخفضة، كما زادت الموارد المخصصة للمساعدة على البحث عن عمل. وفي حالات عديدة، يتضمن ذلك زيادة مستويات التوظيف في إدارات التوظيف العامة، ولكن في بعض البلدان أولي إلى وكالات الاستخدام الخاصة دورٌ أكبر في المساعدة على توظيف الباحثين عن عمل، مما يسمح بتوسع سريع في قدرة

المساعدة على البحث عن وظائف. كما كثفت بلدان كثيرة المساعدة على إيجاد الوظائف، لا سيما من خلال تقديم مساعدة شخصية أو توجيه مهني للباحثين عن عمل في وقت مبكر. وتستهدف بعض برامج التدريب الباحثين عن عمل المستضعفين (مثل الشباب أو العمال المسنين أو ذوي المهارات المتدنية أو العمال المهاجرين)، علماً أنّ معظم الأماكن متاحة لجميع العاطلين عن العمل. ووسع عدد أقل من البلدان نطاق برامج الحصول على الخبرة المهنية. وقد استهدفت هذه البرامج حيثما وسعت، المجموعات المحرومة ولا سيما الشباب. ووضعت حفنة من البرامج الإضافية لتشجيع الباحثين عن عمل على قبول الوظائف أو استحداث منشآت صغيرة، سواء عن طريق حوافز مدفوعة مباشرة إلى العمال أو إعانات إلى أصحاب العمل أو قروض ذات فوائد متدنية أو تخفيضات في الاشتراكات الاجتماعية أو تقديم مساعدة عينية على مستوى التدريب أو رعاية الأطفال أو تكاليف السفر.

مرفق المعلومات ١

تدابير العمالة والسياسة الاجتماعية المتخذة استجابة للأزمة

يتوخى مرفق المعلومات هذا القيام على نحو ملموس بتجسيد طائفة التدابير التي اتخذتها فرادى البلدان لإنعاش الطلب على اليد العاملة وحماية الوظائف والعاطلين عن العمل وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتعزيز الحوار الاجتماعي. وهو مشفوع بتعليقات أولية بالرجوع إلى معارف ومؤلفات حديثة.

وهذه العملية أولية وآخذة مجراها. وسوف تطور بقدر أكبر استناداً إلى مساهمات إضافية من بلدان مجموعة العشرين والهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية والمنظمات الدولية المختصة.

وستقدم هذه المعلومات إلى مجلس إدارة مكتب العمل الدولي كي يقوم بمناقشتها واستعراضها في دورته المزمع عقدها قريباً في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩.

وسيتاح نتاج هذه العملية لمجموعة العشرين لإجراء أي متابعة يقررها القادة بشأن تلك المسائل.

١- تدابير استحداث الوظائف والاحتفاظ بها

تتوخى تدابير استحداث الوظائف والاحتفاظ بها إبقاء الناس على ارتباط بسوق العمل وبالتالي دعم الطلب الإجمالي. وتشمل التدابير المتخذة ما يلي:

١-١ الإنفاق على البنية الأساسية

المبرر المتصل بالأزمة:
في سياق ضعف الطلب في أسواق القطاع الخاص، تشكل الحكومة صاحب العمل الأخير سعياً إلى المحافظة على الوظائف والطلب الإجمالي على السواء.

يقترن الإنفاق على البنية الأساسية بأكبر التأثيرات المضاعِفة، لاسيما في البلدان النامية، وهو السبيل المباشر الأول إلى زيادة العمالة وإنعاش الطلب الإجمالي أو تثبيته. ويقصد بالتأثيرات المضاعِفة الكبيرة ببساطة أن التأثيرات المباشرة للإنفاق على البنية الأساسية تنعكس إيجاباً على قطاعات الاقتصاد الأخرى - حتى وإن كانت موجهة في الأصل نحو قطاع متأزم بالتحديد مثل البناء[٢٠]. ومن التأثيرات الجانبية الإضافية للإنفاق على البنية الأساسية، التي تتحول إلى عنصر مضاعِف بمرور الزمن، أن ذلك الإنفاق يرسي أساس النمو المستقبلي وبلوغ الأهداف الإنمائية طويلة الأجل.

ويخلص تقدير لأثر الإنفاق في مجال البنية الأساسية على العمالة إلى أن صرف مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة على مشاريع كبرى يولّد من العمالة ما يناهز ٢٨٠٠٠ وظيفة مباشرة وغير مباشرة بحصص متكافئة إجمالاً في الاقتصادات المتقدمة[٢١]. وللإنفاق على البنية الأساسية في البلدان النامية أثر أكبر بكثير على العمالة: فإنفاق مليار دولار لهذا الغرض في أمريكا اللاتينية يمكن أن يولّد ٢٠٠٠٠٠ وظيفة مباشرة؛ وإنفاق المبلغ ذاته على مشاريع ريفية كثيفة العمالة يمكن أن يولّد ٥٠٠٠٠٠ وظيفة مباشرة، مما يبين أن اختيار تكنولوجيا الإنتاج، سواء أكانت قائمة على العمالة أم على التجهيزات، يمكن أن يؤثر تأثيراً كبيراً على عنصر العمالة في الإنفاق[٢٢]. ويمثل الإنفاق على البنية الأساسية في البلدان النامية، بتأثيراته المباشرة وغير المباشرة على العمالة، خاصة على المدى الطويل، خياراً أعلى. وبتأثيره المضاعِف الأطول أجلاً، يحتمل أن تكون الآثار أكبر.

---

[٢٠] يفترض أن تكون التأثيرات المضاعفة حوالي ١,٥ نقطة مئوية. انظر:

Bivens, J., J. Irons and E. Pollack, 2009. Tools for Assessing the Labor Market Impacts of Infrastructure Investment. EPI Working Paper, April 7.

[٢١] انظر:

Levine, L. 2008 Job Loss and Infrastructure Job Creation During the Recession. Congressional Research Office. See also ILO. 2002. The Labour-Based Technology Source Book, sixth edition, ILO-ASIST, Harare.

[٢٢] انظر:

Tuck, L., Schwartz, J and Andrea, L. 2009. Crisis in LAC: Infrastructure Investment and Potential for Employment Generation. World Bank LCR Crisis Briefs.

الإطار ١
البلدان التي يتضمن إنفاقها على البنية الأساسية عنصر العمالة

البلد	*عنصر العمالة*
الأرجنتين	سينفق على البنية الأساسية ٦٨ مليار دولار بواسطة تشكيلة من المنشآت الكبيرة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة؛ وستنشأ البنية الأساسية المحلية باستخدام تقنيات كثيفة اليد العاملة.
أستراليا	أعلنت الحكومة عن أكبر مشروع للبنية الأساسية في تاريخ أستراليا - ويتعلق الأمر بشبكة موجات عريضة بقيمة ٤٣ مليار دولار يتوقع أن تولد ٢٥٠٠٠ وظيفة كل سنة (على مدى فترة تصل إلى ثماني سنوات). وإضافة إلى ذلك سينشأ صندوق وظائف لتطوير البنية الأساسية، بقيمة ٦٥٠ مليون دولار، لفائدة المجتمعات المتأثرة بالكساد العالمي.
فرنسا	من المتوقع أن تؤدي تدابير البنية الأساسية المتخذة فيما يتصل بالأزمة إلى استحداث ما بين ٨٠٠٠٠ و١١٠٠٠٠ وظيفة.
هنغاريا	في إطار برنامج السبيل إلى العمل، ستجري صيانة البنية الأساسية المحلية (المدارس والأماكن العامة ومؤسسات رعاية الطفولة والرعاية الصحية) عن طريق الأشغال العامة المحلية، التي ازداد تمويلها بثلاثة أضعاف منذ عام ٢٠٠٨.
إندونيسيا	تتضمن مجموعة الحوافز الاقتصادية البالغة قيمتها ٧,٣ مليار دولار تخصيص استثمارات قائمة على موارد محلية بقيمة ١,٢ مليار دولار لمشاريع البنية الأساسية العامة والمحلية. ويساعد مكتب العمل الدولي هذا البلد حالياً على تحسين عنصر الكثافة من حيث اليد العاملة. وتفيد التقديرات بإمكانية خلق نحو مليون وظيفة إذا ما نُفذ ٥٠ في المائة من مشاريع البنية الأساسية باستخدام نهج كثيفة العمالة.
أيرلندا	القيام حيثما أمكن بإعطاء الأولوية من جديد للإنفاق الرأسمالي من أجل دعم الأنشطة كثيفة اليد العاملة.
المملكة العربية السعودية	من المتوقع أن يترتب على مشروع البنية الأساسية للمدن الأربع استثمار بقيمة تناهز ٣٠٠ مليار ريال سعودي. ويولد ذلك أكثر من مليون وظيفة. وتقع هذه المناطق الاقتصادية في أقل المناطق نمواً وقد وقع عليها الاختيار تحديداً لضمان توزيع فرص التنمية والعمالة توزيعاً منصفاً في جميع أنحاء المملكة.
جنوب أفريقيا	يتضمن مشروع تطوير البنية الأساسية البالغ قيمته ٧٨٧ مليار رند شرطاً يقضي باستخدام نهج كثيفة اليد العاملة حيثما أمكن لغرض صيانة الطرقات.
أوكرانيا	إعادة تعيين العمال بصفة مؤقتة من أكثر القطاعات تأثراً (أي التعدين والبناء) في قطاعات أخرى (مثل التصليح) تفادياً للتسريح من العمل. ويمكن أيضاً استخدام العمال المفصولين في أعمال تحضير كأس أوروبا لعام ٢٠١٢. وفي هذه الحالة، سيتقاضون أجوراً دنيا مضمونة من صندوق البطالة.
المملكة المتحدة	تشترط الحكومة "أن يستخدم أصحاب المشاريع الناجحون تلامذة صناعيين كنسبة محددة من القوى العاملة لديهم". وتفيد تقديرات الحكومة بأن هذا الإجراء يمكن أن يزيد عدد التلامذة الصناعيين الجدد في قطاع البناء بنحو ٧٠٠٠ فرد على مدى السنوات الثلاث المقبلة.
باراغواي	عُزز برنامج الأشغال العامة المعاكسة للدورات بزيادة كفاءة الموارد المخصصة، واعتماد برامج لامركزية وتوسيع نطاق الأنشطة. ومن المتوقع استحداث أكثر من ٢٠٠٠٠ وظيفة أثناء الأزمة[١].
جنوب أفريقيا	علاوة على مشاريع النقل والري، سيولي برنامج الأشغال العامة عناية أكبر للرعاية المنزلية والصحة المجتمعية. ويستهدف البرنامج أرباب الأسر الفقيرة ويتوقع أن تنتفع به النساء اللاتي عادة ما يمثلن بقدر أدنى في مخططات الأشغال العامة التقليدية. ومن المتوقع خلق ٤,٥ ملايين فرصة عمل مدتها ١٠٠ يوم، بما في ذلك فرص كسب المهارات.
المكسيك	وُسع نطاق برنامج الأشغال المؤقتة في البلد لإتاحة فرص عمل لعمال يقدر عددهم بنحو ٢٥٠٠٠٠ عامل في عام ٢٠٠٩ لمدة تتراوح بين أربعة و ستة أشهر براتب يساوي ضعف الحد الأدنى للأجر. ويكلف هذا البرنامج ١٦٠ مليون دولار.
بيرو	توسيع نطاق برنامج الأشغال المحددة لإتاحة فرص عمل لمدة أربعة أشهر لنحو ١٦٠٠٠ عامل بتكلفة تعادل ١٣ مليون دولار.
أوروغواي	توسيع نطاق برنامج الأشغال العامة لمدة أقصاها ثمانية أشهر لفائدة العاطلين عن العمل على المدى الطويل؛ وعلاوة على الأجور الأساسية يتاح الوصول إلى إعانات الضمان الاجتماعي.

[١] انظر:
Reinecke, Gerhard. 2009. Public investment as anti-cyclical policy tool to face the crisis: Paraguay's example. ILO. Chile
ملاحظة: يشارك في تمويل الإجراءات المتعلقة بالأزمة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، كل من الصندوق الاجتماعي للاتحاد الأوروبي والصندوق الإقليمي للاتحاد الأوروبي ومصرف الاستثمار الأوروبي.

وفي حين يمكن أن تعتمد بعض المشاريع الكبرى على شركات كبيرة ذات كثافة رأسمالية عالية، فإن زيادة عنصر العمالة إلى أقصى حد في الإنفاق على البنية الأساسية خيار ممكن للمشاريع المحلية الصغيرة للبنية الأساسية. فبالجمع بين فوائد الصلات الخلفية والأمامية (مثل شراء مواد محلية واستخدام عمال محليين) يمكن لتلك المشاريع أن تقترن بأثر فوري قوي على الاقتصاد المحلي وأن تكون أساس التنمية مستقبلاً. وبذلك، تغدو أداة للتنمية المحلية[٢٣]. وقد قام ثلث البلدان الأربعة والخمسين الخاضعة للتقييم بدمج عنصر عمالة محدد في إنفاقها المالي على البنية الأساسية، بل إن ذلك اقترن في أحيان كثيرة بأهداف أكثر تحديداً فيما يتعلق بالفئات المحرومة (الإطار ١).

وغالباً ما يتخذ الإنفاق على البنية الأساسية في فترة الأزمة شكل "برامج أشغال عامة"، تكون فيها الحكومة صاحب العمل الأخير. ويتداخل الأمران لكنهما مختلفان، بما أن الأشغال العامة يمكن أن ترتبط بأي نشاط ممول من الحكومة بهدف تعزيز أو إبقاء الارتباط بسوق العمل بالنسبة إلى المعرضين لخطر الانفصال عنه. وكثيراً ما تمول رعاية المسنين أو الخدمات المجتمعية أو غير ذلك من الأنشطة الخدماتية من الأموال العامة وتشكل أشغالاً عامة لفائدة الفئات المحرومة. وتجدر الإشارة إلى البرنامج الوطني لضمان العمالة الريفية في الهند، وهو برنامج كان موجوداً قبل الأزمة لكنه أصبح بوجود الأزمة عنصر تثبيت آلي مهم، إذ تعمل في إطاره أغلبية النساء الفقيرات - وذلك في "وظائف خضراء".

وتقدم شيلي مثالاً جيداً على ربط المسؤولية المالية، وهو عنوان قانون جديد معتمد في عام ٢٠٠٦، بسياسة عمالة مسؤولة اجتماعياً. وينص القانون على أنه في حال تجاوز البطالة نسبة ١٠ في المائة، أو المتوسط المسجل على مدى السنوات الخمس الماضية، يشغل تلقائياً صندوق للطوارئ لتمويل تدابير العمالة في أوقات الأزمات.

٢-١ الدعم المالي المباشر المقدم إلى المنشآت

المبرر المتصل بالأزمة:
عادة ما تواجه المنشآت المستدامة، لا سيما المنشآت الصغيرة والمتوسطة، انخفاضاً في الطلب إلى جانب الحرمان من الائتمان.

حفز الطلب بواسطة الإنفاق العام

تشكل المنشآت الصغيرة والمتوسطة مصدر العمالة الرئيسي في معظم الاقتصادات، ومن المعقول مساعدتها في حالات انخفاض الطلب انخفاضاً حاداً لأسباب لا ترتبط بالمنشآت ذاتها. وباستطاعة العديد من المنشآت الصغيرة والمتوسطة نيل فرص المشتريات الحكومية رغم أن إجراءات العطاءات التي قد تعطي الأفضلية للشركات الأكبر حجماً (أو التي ربما تكون الشركات الأكبر حجماً أكثر استعداداً للرد عليها) لا تخدم مصالحها. وصممت عدة بلدان عطاءات مشترياتها الحكومية على نحو يلائم الشركات الصغرى في هذه الفترة. وترد بعض الأمثلة في الإطار ٢.

الإطار ٢

- *هنغاريا*: ازداد الدعم المقدم إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة من ٥٠ إلى ٧٠ في المائة من المشاريع، في حين اختصر وقت تقييم العروض وزادت نسبة دفع السلفات.
- *المكسيك*: تشترط حزمة الحوافز أن يتأتى ما لا يقل عن ٢٠ في المائة من المشتريات الحكومية من شركات صغيرة ومتوسطة الحجم[١].
- *بيرو*: بلغت زيادة المشتريات الحكومية من المنشآت الصغيرة والمتوسطة ٥٠ مليون دولار.
- *جنوب أفريقيا*: أقرت الحكومة هدف ضمان الأفضلية في المشتريات للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.
- *المملكة المتحدة*: أطلقت حملة لحث المشاريع الصغيرة على التسجيل في بوابة المشتريات الإلكترونية التابعة للحكومة[٢].

[١] انظر:
Stimulus plan to curb impact of crisis', IPS News Agency. 18.03.09.

[٢] انظر: Supply2.gov.uk.

تحسين الوصول إلى الائتمان

المبرر المتصل بالأزمة:
تمثلت إحدى خصائص هذه الفترة بانكماش شديد في عرض الائتمان المتاح للشركات والمستهلكين.

لا تواجه الشركات تراجعاً في المبيعات فحسب، بل أيضاً وصولاً محدوداً إلى التمويل وارتفاع تكاليف الاقتراض. وفي البلدان النامية حيث لم تتعرض المصارف إلى الأزمة بصفة مباشرة، نضبت الائتمانات التجارية وارتفعت علاوات التأمين من المخاطر، وباتت المنشآت الصغيرة والمتوسطة تعتبر أخطر من المنشآت الكبرى بسبب تقلب معدلات بقائها. والحفاظ على سلامة المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الأوقات العصيبة استراتيجية للمحافظة على الوظائف وخلقها، وقد وجهت عدة بلدان مساعدة محددة لقطاع المنشآت الصغيرة. وأدت المصارف العامة دوراً رئيسياً في إبقاء وزيادة الائتمانات المتاحة في عدة بلدان. ففي البرازيل مثلاً، قامت المصارف العامة بين أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨ ونيسان/ أبريل ٢٠٠٩ بزيادة الائتمانات المقدمة بنسبة تناهز ٢٠ في المائة مقابل ٢,٥ في المائة في حالة المؤسسات الخاصة. وترد بعض الأمثلة في الإطار ٣.

[٢٣] انظر:
Murphy, L. Rapid Assessment of Poverty Impacts: Elaboration of a Rapid Survey Method of Assessing the Poverty Reduction Impacts of Pilot Employment-Intensive Projects. Geneva. ILO.

الإطار ٣

- *الأرجنتين*: تتيح تسهيلات ائتمان جديدة إلى استثمارات المنشآت الصغيرة والمتوسطة قروضاً منخفضة الفائدة تصل إلى ٣٠٠٠٠٠ دولار.
- *البرازيل*: جرت زيادة موارد ائتمان المصرف الإنمائي الوطني بنسبة ٨٥ في المائة في عام ٢٠٠٩.
- *الصين*: قُدمت إلى المنشآت بالغة الصغر قروض بمقدار ٩ مليارات يوان، ويُسّرت متطلبات الضمان الخاصة بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة، ودُعمت أسعار فائدة القروض.
- *المفوضية الأوروبية*: اعتمدت مرفقاً جديداً للتمويل بالغ الصغر بميزانية أصلية مقدارها ١٠٠ مليون يورو لدعم المنشآت الصغيرة وصغار المقاولين.
- *فرنسا*: وُسّعت برامج الضمانات العامة بحيث تغطي نسبة تصل إلى ٩٠ في المائة من المخاطر المتصلة بالقروض مقارنة بنسبة كان متوسطها يتراوح بين ٥٠ و٦٠ في المائة في ما مضى.
- *الهند*: زيادة تسهيلات الائتمان لفائدة شركات التصدير كثيفة اليد العاملة وزيادة الضمانات من أجل المنشآت الصغيرة.
- *إيطاليا*: زيادة الضمانات وتخصيص ٨ ملايين يورو لزيادة الائتمان لفائدة المنشآت الصغيرة والمتوسطة؛ وإتاحة ائتمانات إضافية للشركات التي تصدر خارج الاتحاد الأوروبي.
- *اليابان*: تخصيص ١٠٠٠٠ مليار ين ياباني لرابطة ضمان الائتمان لتخفيف قيود الائتمان المفروضة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة، بالإضافة إلى ٤٠٠٠ مليار ين ياباني لقروض شبكات الأمان.
- *صربيا*: إتاحة ائتمانات بدئية قيمتها ٣,١ مليار دينار صربي لأصحاب المشاريع والمنشآت الصغيرة والمتوسطة.
- *جمهورية تنزانيا المتحدة*: تخصيص مبلغ إضافي بقيمة ٢٩ مليار شلن تنزاني لضمان الائتمانات لشركات التصدير والمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

تخفيض الضرائب

المبرر المتصل بالأزمة:
تمثل التخفيضات الضريبية زيادة في الدخل الحقيقي بالنسبة إلى المستهلكين والشركات على حد سواء وانخفاضاً في تكاليف الأعمال.

تكون أشكال التخفيضات الضريبية بعدد أشكال الضرائب، وهي تمثل حصة كبيرة من مجموعات الحوافز الإجمالية: إذ تمثل التدابير الضريبية ٥٦ في المائة من صافي تأثير حزم الحوافز في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[٢٤]. ويتمثل أحد أسباب ذلك في السرعة التي يمكن بها تنفيذ تدابير الإنعاش تلك. غير أن سرعة التأثير والتأثير ذاته أمران مختلفان. ذلك أن الضرائب تؤثر بصفة غير مباشرة على الطلب الإجمالي من خلال القدرة على الإنفاق أو الاستثمار، وقد ثبت أن تأثيراتها المضاعِفة أدنى وأنها أقل فعالية في حفز الطلب الإجمالي وخلق الوظائف مقارنة بالإنفاق العام[٢٥]. وينطبق ذلك بصفة خاصة فيما يتصل بتخفيضات الضرائب على الدخل الشخصي: إذ ينزع الناس في أوقات الشدة إلى الادخار بدل الإنفاق.

غير أن بعض التخفيضات الضريبية لا سيما تلك الخاصة بالمنشآت (لكن أيضاً تلك المتصلة بالاستهلاك، مثل ضريبة القيمة المضافة)، يمكن أن تقترن بتأثيرات على العمالة أكبر مما تشير إليه المضاعِفات الإجمالية. وقد خفضت بلدان كثيرة تكاليف الأعمال بواسطة تخفيضات في اشتراكات الضمان الاجتماعي أو غير ذلك من الضرائب المفروضة على الأجور. ويؤدي ذلك بطبيعة الحال إلى انخفاض في الإيرادات الضريبية بالنسبة إلى الحكومة، لكن هذا الأثر يفترض تداركه بفضل الوظائف المحافظ عليها (والضرائب المدفوعة). كما أن الإعفاءات عادة ما تكون تدبيراً مؤقتاً في أوقات الكساد الدوري. ومن مزايا تخفيض الضرائب المفروضة على الشركات أنها تخفض تكاليف الأعمال دون التأثير على أجور العمال وعلى الطلب الإجمالي تباعاً.

واستخدمت السياسة الضريبية أيضاً لدعم القطاعات المتأزمة، وعلى رأسها السلع المعمّرة المكلفة. ويقدم الإطار ٤ أمثلة قطرية على حفز الطلب والمحافظة على الوظائف بواسطة تكييفات ضريبية.

١-٣ تكييف ظروف العمل لتلائم الطلب الحالي

تستخدم الحكومات والمنشآت، غالباً باتفاق مع نقابات العمال، آليتين لتكييف ظروف العمل كي تلائم الطلب المتراجع. وتتمثل هاتان الآليتان في تكييف الأجور ووقت العمل. وقد استخدم تجميد الأجور كوسيلة لتثبيت التكاليف مقابل الحفاظ على الوظائف[٢٦]. وفي بعض البلدان التي لجأت إلى تجميد الأجور في عام ٢٠٠٩، كانت زيادات الأجور الحقيقية سريعة بشكل خاص في السنوات الماضية. وفيما قد يؤدي تراجع الأجور، على مستوى الاقتصاد الكلي، إلى تباطؤ الطلب الإجمالي، فإن بديل التسريح قد يكون له تأثير مماثل أو ربما أسوأ. وهذا صحيح بشكل خاص في الأوساط التي تكون فيها آليات تعويض الدخل ضعيفة أو منعدمة. ويقدم الإطار ٥ تقارير عن بعض التجارب القطرية.

---

[٢٤] انظر:
OECD 2009, Economic Outlook Interim Report, March.

[٢٥] انظر:
Congressional Budget Office, 2002 Economic Stimulus: Evaluating Proposed Changes in Tax Policy. Washington DC: CBO, January; Elmendorf D. and J. Furman 2008. If, When, How: A primer ofn fiscal stimulus. The Hamilton Project, Brookings Institution, Washington DC, January.

[٢٦] "المزيد من الشركات تجمد زيادات الأجور السنوية" فرجين ميديا، الموقع الإلكتروني، ٢٠ شباط/ فبراير ٢٠٠٩. ويستند هذا المقال إلى أرقام مقدمة من خدمات العلاقات الصناعية.

الإطار ٤

- *الأرجنتين*: تخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي للمنشآت التي تواجه صعوبات اقتصادية شريطة الحفاظ على الوظائف.
- *مصر*: اقترحت الحكومة، في إطار حزمة حوافزها، تخفيضات ضريبية بالنسبة إلى المشاريع الصغيرة التي تسجل خسائر.
- *فرنسا*: تخفيض الضرائب المفروضة على الاستثمارات الجديدة إلى غاية كانون الثاني/ يناير ٢٠١٠ بتكلفة بلغت مليار يورو؛ والإعفاء من اشتراكات الضمان الاجتماعي المدفوعة عن العمال ذوي الأجور المنخفضة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة لفترة أقصاها سنة.
- *الهند*: تخفيض معدلات الضريبة المفروضة على المصدرين وتخفيض رسوم التصدير.
- *جمهورية كوريا*: تخفيض معدل الضريبة المفروض على المنشآت الصغيرة بنسبة ٢ في المائة بحيث وصل إلى ١١ في المائة في عام ٢٠٠٩، وتخفيض إضافي بنسبة ١ في المائة في العام التالي؛ وقد خفض معدل الضريبة المفروض على المنشآت الكبيرة بنسبة ٣ في المائة فبلغ ٢٢ في المائة ثم قرابة ٢٠ في المائة.
- *الولايات المتحدة*: تخفيض ضريبة أرباح رأس المال، المفروضة على المنشآت الصغيرة.

الإطار ٥

- *الصين*: الحكومات *المحلية* جمّدت زيادات الأجور في عام ٢٠٠٩.
- *أيرلندا*: ستؤجل زيادات أجور القطاعين الخاص والعام، التي سبق أن اتفقت عليها الأطراف الثلاثة.
- *جمهورية كوريا*: تجميد الأجور في المؤسسات المالية وتقليص رواتب الأساتذة الجامعيين بنسبة أقصاها ٣٠ في المائة بهدف تقاسم الوظائف.
- *لاتفيا*: تقليص الأجور بنسبة ١٥ في المائة في المؤسسات الحكومية والخدمات العامة في عام ٢٠٠٩؛ وخُفّضت أجور المعلمين إلى النصف منذ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩، وأجور عمال الرعاية الصحية بنسبة ٢٠ في المائة.
- *صربيا*: تجميد وتخفيض رواتب القطاع العام التي تزيد على المتوسط.

وتشكل الأجور الدنيا قاعدة الأجور، بما يحول دون انكماش الأجور وتراجع الطلب الإجمالي بشدة. وهكذا، يمكن أن تعتبر مثبتاً آلياً، فضلاً عن أنها تقترن بتخفيض مستويات الفقر. وعلاوة على ذلك، فهي موجهة إلى من هم أكثر نزوعاً إلى الاستهلاك. وقد لوحظ تأثير الأجور الدنيا على الطلب الإجمالي منذ الكساد الكبير حينما اعتمدت الولايات المتحدة حداً أدنى للأجر على أنه "جزء أساسي من تعافي الاقتصاد". ويمكن أن يكون المستوى النسبي للحد الأدنى للأجر، مقارنة بالأجر الوسيط مثلاً، سبباً في حدوث تأثيرات عكسية على العمالة، وخاصة فيما يتعلق ببعض فئات العمال، من قبيل الشباب. ويمكن الجمع بين الحدود الدنيا للأجور وبين تدابير أخرى مباشرة لمكافحة الفقر في حزمة عالية النجاعة، كما في حالة البرازيل.

وقد حظي تقاسم العمل، وتخفيض ساعات العمل من أجل توزيع عبء العمل المقلّص بقدر أكبر من التساوي فيما بين العمال، بالاهتمام في ظل الأزمة. والأنظمة الأكثر تطوراً هي تلك التي تتعزز فيها المفاوضات على مستوى الشركات بالمساعدات الحكومية والوصول إلى التدريب[٢٧].

وتستفيد المشاريع من انخفاض تكاليف العمل، فيما يحصّل العمال جزءاً من أجرهم المفقود من أنظمة البطالة أو الضمان الاجتماعي. وعموماً، يتجاوز المجموع تعويضات البطالة، وبالتالي يشكل وسيلة لتثبيت الطلب الإجمالي، وفي الآن ذاته لتخفيض تكاليف المنشآت. وقد ذكر على الخصوص برنامج *كورزاربيت* الألماني، وهو أوسع برنامج في العالم، إذ غطّى ١,٣ مليون عامل في آذار/ مارس ٢٠٠٩، وإليه تعزى زيادة الاستهلاك بنسبة ٠,٣ في المائة شهرياً وعدم زيادة البطالة نقطة مئوية إضافية[٢٨]. ويدعم الصندوق الاجتماعي الأوروبي مخططات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لاستبقاء الأشخاص في العمل من خلال العمل قصير الأمد والتدريب. ويقدم الإطار ٦ أمثلة عما قامت به بعض البلدان لتشجيع ذلك.

وترتيبات تقاسم العمل الممولة من الحقيبة المالية، ليست بالطبع في متناول العديد من البلدان منخفضة الدخل. وفي عام ٢٠٠٨، مثلاً، قامت الأرجنتين على وجه السرعة بإعادة تفعيل برنامج الانتعاش النشط (Programa de Recuperacion Activa)، الذي وُضع خلال أزمة عام ٢٠٠٢. وقد تكفل بجزء من راتب العمال الشهري لمدة ١٢ شهراً، في مقابل عدم تسريحهم.

وقد أثبت تقاسم العمل أنه تدبير فعال من حيث التكلفة للحفاظ على العمالة، إذ أصبح الحفاظ عليها من الشواغل الأساسية. وتوجد شواغل أخرى أقل درجة. ومن بين هذه الشواغل تقديم المساعدات للوظائف التي قد تختفي من دونها. وتفشل هذه التدابير في الأوساط التي يكون فيها فصل العمال سهلاً وأكثر فعالية من حيث التكلفة على مستوى الاقتصاد الجزئي. لكن في حال كانت المكاسب الاجتماعية للارتباط بسوق العمل مهمة جداً، فإنه يوصى بتدابير تقاسم العمل، وبخاصة عندما تنتهي الأزمة المالية ويتأخر انتعاش سوق العمل.

---

[٢٧] انظر:
Eurofound 2009. Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway.

[٢٨] انظر:
Broyer, S.; Costa, B. 2009. How do you explain the resilience of the German job market? Natixis Special Report, 30 June, No. 194.

الإطار ٦

- *ألمانيا*: لقد قام برنامج *كورزاربيت*، الذي يتوقع أن يكلف ٥ مليارات يورو في الفترة ٢٠٠٩ ـ ٢٠١٠، بتمديد فترة الاستفادة القصوى من ٦ أشهر إلى ٢٤ شهراً بالنسبة إلى الشركات التي وقعت في عام ٢٠٠٩. وتغطي وكالة العمل الاتحادية إلى حدود ٦٧ في المائة من خسائر أجور العمال الذين قُلصت ساعات عملهم، كما تعوض في الوقت ذاته أصحاب العمل عن ٥٠ في المائة من اشتراكات الضمان الاجتماعي (و١٠٠ في المائة في حال استغلت ساعات العمل المقلصة في التدريب).
- *اليابان*: تسدد إعانة تكييف العمالة مباشرة إلى أصحاب العمل، وقد ارتفعت من ثلث تكاليف تسوية الموظفين إلى الثلثين بالنسبة إلى المنشآت الكبيرة، ومن الثلثين إلى تسعة أعشار بالنسبة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة - بحد أقصى لا يتجاوز ٨٠ دولاراً في اليوم (وفي حال توفير التدريب يمكن زيادة مبلغ إضافي قدره ٦٣ دولاراً في اليوم لفترة أقصاها ثلاث سنوات). وتموّل الإعانة من اشتراك صاحب العمل في تأمين البطالة.
- *بولندا*: أضيف في تموز/ يوليه ٢٠٠٩ برنامج لتقاسم العمل تدعمه منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، بتمويل من صندوق ضمان إعانات العمال. وتضع أيضاً برنامجاً لدعم التدريب، يُغطّي ٩٠ في المائة من تكاليفه صندوق إعانات البطالة/ الصندوق الاجتماعي (والبقية تمولها صناديق تدريب أصحاب العمل).
- *تركيا*: مدّدت الحكومة فترة استفادة العمال من صندوق ساعات العمل المقلصة من ثلاثة إلى ستة أشهر، وزادت نسبة الاستفادة بما يعادل ٥٠ في المائة.

٢- تقييم نجاعة سياسات سوق العمل

تدير سياسات ومؤسسات سوق العمل الموجودة أزمة عالم العمل. ولها دور واضح يجب أن تؤديه، فهي من تتحكم على أي حال في نتائج سوق العمل. ويتم هنا تناول ثلاث من هذه السياسات وهي: خدمات التوظيف العامة، والمهارات وبرامج التدريب، ومساعدات التوظيف.

٢-١ خدمات التوظيف العامة

المبرر المتصل بالأزمة:
المعلومات المتعلقة بسوق العمل هي الأكثر قيمة بالنسبة لمن فقدوا وظائفهم ويبحثون عن أخرى. وتتمثل الوظيفة الرئيسية لخدمات التوظيف العامة في الوساطة مع سوق العمل - أي التوفيق بين العرض والطلب واحتياجات التدريب المقابلة واستهداف فئات فرعية خاصة في سوق العمل. ويكمن الافتراض الأساسي في أزمة ما في أن الطلب على خدمات التوظيف العامة سيفوق العرض، وأنه ينبغي تعزيز قدرات خدمات التوظيف العامة وأنه في خضم فقدان الوظائف لا يزال هناك وظائف شاغرة.

وفي ظروف تتسم بانتشار فقدان الوظائف وندرتها، تؤدي خدمات التوظيف العامة دور وساطة حاسم، ذلك أن الوظائف الشاغرة لطالما تزامنت مع فائض اليد العاملة، حتى في أوقات الانكماش الاقتصادي. وسجّل الطلب على خدمات التوظيف العامة، التي تهتم بجانبي العرض والطلب في سوق العمل، زيادة من جانب العرض - أي من جانب من فقدوا وظائفهم والعمال الوافدين الجدد إلى سوق العمل. ويواجه الشباب الباحثون عن أول وظيفة حالة صعبة بصورة خاصة في سوق العمل - ويرد في الإطار ٧ أدناه عرض لمزايا وعيوب التدابير التي يمكن اتخاذها لمساعدتهم. ومن تأثيرات الأزمة الحالية توثيق التعاون بين مقدمي خدمات التوظيف العامة والخاصة، على غرار ما حدث في هولندا وبلجيكا وفرنسا من خلال تدابير منها تبادل الموظفين المدربين.

وأبرزت عدة دراسات لبرامج عمالة الشباب نجاح بعض البرامج وفشل أخرى في تدعيم حظوظ المشاركين في الحصول على وظيفة. وتشدد عدة برامج لعمالة الشباب في أمريكا اللاتينية (كما في شيلي والجمهورية الدومينيكية وأوروغواي مثلاً) على دور التدخلات المتكاملة التي تجمع بين التدريب ودعم الدخل وخدمات التوظيف لفائدة الشباب ذوي الدخل المنخفض والمهارات المحدودة.

ويمثل تقديم معلومات سوق العمل الوظيفة الرئيسية لخدمات التوظيف العامة، رغم أن تلك المعلومات قد تتوافر من مصادر أخرى أيضاً. فخلال الأزمة المالية الآسيوية، تضاعف التسجيل في خدمات التوظيف العامة في جمهورية كوريا عشر مرات رغم أن نسبة المسجلين الذين عثروا على وظيفة بواسطة خدمات التوظيف العامة لم تتجاوز ٥,٨ في المائة، في حين طرق البقية سبلاً أخرى[٢٩]. وأثناء الأزمة الحالية يبدو أن العبر قد استخلصت من الأزمات السابقة. ويتعلق معظمها بالتوظيف والقدرة. ويقدم الإطار ٨ أمثلة على ذلك.

وفي البلدان التي تتسم فيها خدمات التوظيف العامة بقدرات محدودة، يمكن أن تؤدي "خدمات التوظيف العامة للطوارئ"[٣٠] دوراً مفيداً. وقد استخدم هذا الإجراء للتعامل مع أزمات متنوعة - بما في ذلك الأزمات العسكرية والكوارث الطبيعية. ويتمثل الإجراء في إنشاء وكالات توظيف مؤقتة غالباً ما تكون متنقلة وموجهة إلى العمال العارضين. وقد ينطبق هذا المبدأ على الأزمات الاقتصادية في بعض الأماكن الأخرى.

ودور الوساطة والإعلام الذي تضطلع به خدمات التوظيف العامة دور لا غنى عنه لتشغيل سوق العمل. وفي سياق الكساد الاقتصادي، تواجه فعالية خدمات التوظيف تحديات خاصة[٣١].

---

[٢٩] انظر:
Betcherman, G.; Islam R. 2001. East Asian Labor Markets and the Economic Crisis. ILO and World Bank.

[٣٠] انظر:
Guidelines for the Establishment of Emergency Employment Services.

[٣١] انظر:
De Koning, J. 2001, Aggregate Impact Analysis of Labour market policy: A Litterature review, International Journal of Manpower, Vol. 22, No.8, pp. 707-734.

الإطار ٧
برامج عمالة الشباب: المزايا والعيوب

نوع البرنامج	المزايا	العيوب
التدريب المتعلق بسوق العمل	يكون ذا فعالية أكبر إذا ركز على ما هو مطلوب من المهارات التقنية ومهارات القابلية للاستخدام، ويشمل التجربة المهنية وخدمات التوظيف.	يمكن أن يؤدي إلى حلول مؤقتة بدلاً من الحلول المستدامة، ويمكن أن يكون لفائدة "الأحسن حالاً" إذا لم يكن حسن التوجيه. وقد لا يكفي التدريب وحده لزيادة فرص توظيف الشباب.
خدمات التوظيف (التوجيه الوظيفي، والبحث عن الوظائف ومعلومات سوق العمل)	يمكن أن تساعد على القيام باختيارات واقعية وعلى ربط تطلعات الشباب بفرص التوظيف والتدريب؛ ويمكن أن تحسن المعلومات المتعلقة بفرص العمل بالإضافة إلى كفاءة المبادرات وفعاليتها وفائدتها. كما يمكن أن تزيد التصميم والتنفيذ الهادفين/ المخصصين.	يمكن أن تفضي إلى تطلعات غير واقعية، إذا لم تكن مرتبطة بسوق العمل، كما أنها لا تشمل غالباً سوى المناطق الحضرية والاقتصاد المنظم.
الأشغال العامة والخدمات المجتمعية كثيفة العمالة	تساعد الشباب على الارتباط بسوق العمل، وتحسن في الآن ذاته البنية الأساسية المادية والاجتماعية، لا سيما إذا اقترنت باستراتيجيات إنمائية وقطاعية. ويمكن أن تزيد القابلية للاستخدام إذا اقترنت بالتدريب.	ضعف القدرة على الإدماج في سوق العمل؛ إذ يمكن أن يقع العمال الشباب في دوامة برامج الأشغال العامة المؤقتة؛ كما أنها كثيراً ما تتسم بالتحيز الجنساني فضلاً عن إزاحة شركات القطاع الخاص.
مساعدات التوظيف	يمكن أن تخلق وظائف إذا استهدفت احتياجات محددة (مثل التعويض عن إنتاجية وتدريب منخفضين في الأصل) وفئات الشباب المحرومة.	خسائر كبيرة من حيث الفعالية وتأثيرات تعويضية عالية (إن لم تكن محددة الهدف)؛ وقد لا يدوم التوظيف بعد انتهاء فترة المساعدة.
تشجيع روح تنظيم المشاريع	يمكن أن ينطوي على احتمالات توظيف عالية وأن يستجيب إلى تطلعات الشباب (من حيث المرونة والاستقلال)؛ وتزيد فعاليته إذا اقترن بخدمات مالية وخدمات أخرى، منها التوجيه.	يمكن أن يتسبب في الإزاحة وأن يقترن بنسبة فشل عالية مما يحدّ من قدرته على خلق وظائف مستدامة. وغالباً ما يصعب تقديم تلك الخدمات للشباب المحرومين بسبب نقص خبرتهم ودرايتهم ومواردهم والشبكات الخاصة بهم.

المصدر:
Rosas, G. Rossignotti, G. “Starting the new millennium right: Decent employment for young people”, *International Labour Review*, Vol. 144 (2005), No. 2, Geneva.

الإطار ٨

- *أستراليا*: استثمر ٤٢ مليار دولار في طائفة واسعة من خدمات التوظيف، بما في ذلك إعادة تصميم خدمات التوظيف العامة وتوجيه خدمات التوظيف نحو شرائح سكانية متنوعة.
- *كندا*: زيادة الموظفين وتمديد ساعات دوام خدمات التوظيف العامة.
- *الجمهورية الدومينيكية*: فتح البلد سبعة مكاتب إقليمية جديدة لخدمات التوظيف العامة.
- *ألمانيا*: خُصّص مليارا يورو لزيادة عدد موظفي وكالات التوظيف الاتحادية بما يعادل ٥٠٠٠ موظف.
- *المكسيك*: خُصّص ١٣٨ مليون دولار لتمديد دوام خدمة البطالة الوطنية وتحسين خدماتها.
- *كمبوديا*: تعزيز خدمات التوظيف العامة عن طريق تسعة مراكز توظيف إقليمية.
- *إسبانيا*: انتدبت خدمات التوظيف العامة ١٤١٥ موظفاً في مكاتب التوظيف و١٥٠٠ موظف للمساعدة في البحث عن الوظائف.

٢-٢ المهارات والتدريب

المبرر المتصل بالأزمة:

يتيح ذلك، على صعيد الاقتصاد الجزئي، فرصة أمام بعض المنشآت للاستثمار في المهارات استعداداً للتعافي، وللتخفيض من المهارات المتقادمة، وتدعم الحكومة أحياناً تلك العملية سعياً إلى الحفاظ على الوظائف. وبالنسبة إلى الاقتصادات التي تعتبر المرحلة الحالية تغييراً في الهيكل الاقتصادي، يمثل الاستثمار في المهارات اللازمة للمستقبل استجابة على مستوى الاقتصاد الكلي.

إن تراجع الطلب مع الحفاظ على الوظائف يتيح فرص تطوير المهارات، وهذا ما أدركته منشآت وبلدان عديدة.

ويبين الإطار ٩ الطريقة التي تتصدى بها بعض البلدان لاحتياجات تطوير المهارات. أما الإطار ١٠ فيبين الطريقة التي تستغل بها بعض البلدان توقف دورة الأعمال لمعالجة شواغل الاستدامة البيئية على المدى الطويل. ويمثل نقص

المهارات في "الوظائف الخضراء" عائقاً أمام الانتقال إلى اقتصاد مستدام، والعديد من البلدان تستغل هذه الأزمة كفرصة لوضع أنماط نمو مستدامة.

الإطار ٩

- *أيرلندا*: أعيد تخصيص ١٢٨ مليون يورو لتوفير دورات تدريبية إضافية لنحو ٢٥٠٠٠ مشارك؛ وأضيفت برامج تدريب في مجال الطاقة المستدامة والتكنولوجيا الخضراء.
- *هنغاريا*: اعتمد برنامج بتكلفة ١٠ مليارات فورنت لتوفير التدريب، إلى جانب ٢٠ مليار فورنت لتقديم تدريب مخصص لمن فقدوا وظائفهم أثناء الأزمة.
- *إندونيسيا*: خُصّصت ٣٠٠ مليار روبيه لتدريب العاطلين عن العمل؛ ومن المتوخّى زيادة عدد المتدربين بما يعادل ٥٠٠٠ فرد.
- *ماليزيا*: بالتعاون مع القطاعات الصناعية، ازداد عدد المشاركين في برامج التدريب بما يعادل ١٠٠٠٠ مشارك، في حين قُدّم تدريب تطبيقي لنحو ١٠٠٠ متخرج عاطلين عن العمل.
- *المملكة العربية السعودية*: ازداد تمويل التعليم والتدريب الرامبين إلى دعم العاطلين عن العمل بنسبة تناهز ١٧ في المائة.

ولدى التعافي من الأزمة سيكون الاقتصاد العالمي مختلفاً عن ذاك الذي قادنا إلى هذه الحالة - وبعبارات أخرى، سيشكل التحول الاقتصادي الهائل جزءا لا يتجزأ من التعافي. وبقدر ما توجد إمكانية لإعادة هيكلة الاقتصاد، لا بد من مواجهة قيود العرض بالاستثمار المناسب في المهارات.

ولقد تساءلت بعض الدراسات عن قيمة التدريب من حيث الجدوى الاقتصادية، والتأثير المحدود على نواتج العمالة خلال فترات الكساد، وارتفاع مقدار الخسائر الثابتة[٣٢].

وتشير دراسات أخرى إلى أن التدريب على المهارات يكون أكثر فعالية عندما يستهدف تماماً العمال المحرومين والمسرّحين، ويكون مصمماً ليتكيف على نحو أفضل مع احتياجات سوق العمل المحلية، وهو ما يعني ضرورة تشخيص احتياجات سوق العمل قبل وضع استراتيجيات التدريب. ويبدو تحديد الأهداف مهماً: إذ تبين التقييمات أن المبادرات الموجهة نحو النساء البالغات تحقق نجاحاً بصورة خاصة[٣٣].

الإطار ١٠

- *الولايات المتحدة*: يتوخى قانون الوظائف الخضراء، المعتمد قبل الأزمة في عام ٢٠٠٧، خلق ٣ ملايين وظيفة جديدة. وهو يدعم التلمذة التطبيقية وبرامج التدريب استجابة إلى الطلب المتزايد على العمال الماهرين في مجال الكفاءة في استعمال الطاقة وتجهيزات الطاقة المتجددة.
- *إسبانيا*: تقوم أهداف الوظائف الخضراء، التي حددتها الحكومة، على عنصرين. أما العنصر الأول فيتمثل في زيادة معدلات العمالة، بواسطة صندوق استثمار بقيمة ٨ مليارات يورو يهدف إلى زيادة الاستثمارات المحلية في البيئة ومنع التلوث والكفاءة في استعمال الطاقة والسلامة على الطرقات والتنقل الحضري. وأما العنصر الثاني فيتمثل في صندوق خاص بقيمة ٣ مليارات يورو لحفز الاقتصاد والعمالة[١]، ويرمي إلى الاستثمار في قطاعات استراتيجية من أجل تحسين البنية الأساسية والتكنولوجيا والكفاءة في استعمال الطاقة. وقد أدّى ذلك بالفعل إلى استحداث ٧٦١٨٠ وظيفة جديدة[٢].
- *جمهورية كوريا*: يعتزم برنامج الحوافز المالية استحداث ٨,٥ ملايين وظيفة جديدة سنوياً حتى عام ٢٠١٧، معظمها في مجال البنية الأساسية الخضراء - ويخصص ٦ مليارات من الدولارات للمحافظة على الطاقة و٧ مليارات للمواصلات النظيفة. وتتوخى الخطة أيضاً خلق ٢٣٠٠٠ وظيفة في عام ٢٠٠٩ للعاطلين عن العمل وذوي الدخل المنخفض.
- *الصين*: يخصص مبلغ ٢١٠ مليار يوان مباشرة للمحافظة على الطاقة وتخفيض الانبعاثات وحماية البيئة. وتشمل التدابير السياسية إعطاء الأولوية للمنتجات الملائمة للبيئة في المشتريات والعطاءات الحكومية، وإجراء تقييمات قائمة على سلامة النمو من الناحية البيئية، ودمج أهداف تخفيض انبعاثات الكربون في البرامج الإنمائية الوطنية، وتحديد أهداف لتخفيض الاعتماد الكثيف على الطاقة والطلب على الأوكسجين الكيميائي وانبعاثات ثاني أوكسيد الكبريت.

[١] انظر: http://www.meh.es/
[٢] انظر: http://welcome.plane.gob.es/figures/

وفي حالة النساء والرجال العاملين في الاقتصاد غير المنظم الذي لا تصله خدمات مؤسسات التدريب الرسمية، توجد مع ذلك استراتيجيات لتحسين الإنتاجية وزيادة الدخل. فالتلمذة الصناعية ممارسة شائعة في الاقتصاد غير المنظم ووسيلة قوية لتنمية قدرة الفقراء على توليد الدخل. ويمكن أن تتمثل التلمذة الصناعية في هذا السياق في تجارب تعلّم منظمة يمكن نقلها وتكرارها على نحو يساهم في إرساء أساس للمعايير المهنية. وتقتضي تلك النهج المزيد من الاهتمام[٣٤].

[٣٢] انظر:
Friedlander, D., D. Greenberg and P. Robins. 1997. Evaluating government training programmes for the economically disadvantaged. Journal of Economic Literature 35(4).

[٣٣] انظر:
Martin, J.P. 2000. What works among Active Labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences. OECD Economic Studies No. 30, 2000/1 pp. 79-113.

[٣٤] انظر:
Nubler, I.; Hofmann, C.; Greiner; C. 2009. Understanding informal apprenticeship: Findings from empirical research in the United Republic of Tanzania, ILO Employment Working Paper No. 32, Geneva.

٢-٣ مساعدات التوظيف

المبرر المتصل بالأزمة:

تخفض مساعدات التوظيف تكلفة العمل وتنعش من ثم الطلب على اليد العاملة. وتستهدف في الكثير من الأحيان الفئات المحرومة في سوق العمل. وتمول من الحافظة الضريبية. وفي ظروف معينة، يمكن أن تزيد التوظيف، رغم أنها تنطوي على خطر التسريح. ويمكن أن تكون مؤقتة بل ينبغي أن تكون كذلك.

يمكن أن يشكل دعم تعيين موظفين جدد وأفراد محرومين باحثين عن عمل حافزاً مهماً للعمالة. وهذا الأمر مهم بصفة خاصة في حالة العمال المسرحين والعمال الشباب الذين يواجهون حواجز غير عادية في دخول سوق العمل في الظروف الحالية. ويمكن اعتبار هذا النوع من المساعدات أداة مهمة معاكسة للدورات تمكن من مواجهة الأزمة التي تمس الطلب على اليد العاملة. غير أن تكاليف التعويض والخسائر الثابتة لا مفر منها في سياق يتسم بندرة الوظائف. ويمكن أن تكون مساعدات التوظيف فعالة أثناء الانتعاش القوي، وذلك بهدف تشجيع توظيف العمال المستضعفين وزيادة ارتباطهم بسوق العمل.

الإطار ١١

- *شيلي*: مساعدة العمالة من أجل توظيف العمال الشباب (المتراوحة أعمارهم بين ١٨ و٢٤ سنة).
- *فرنسا*: قدّمت مساعدة بمبلغ ٣٠٠٠ يورو للمنشآت التي توظف متدرباً بعقد دائم.
- *اليابان*: ستتلقى الشركات التي توظف أشخاصاً معوقين للمرة الأولى مليون ين بالإضافة إلى مساعدات تدريجية بحسب عدد الموظفين وتاريخ التوظيف.
- *جمهورية كوريا*: تمنح المنشآت الصغيرة والمتوسطة مساعدات لتعيين الموظفين الجدد والمتدربين وتحويل الوظائف المؤقتة إلى وظائف دائمة.
- *رومانيا*: تخفيضات ضرائبية لفائدة المنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تشغل الباحثين عن عمل.
- *سلوفاكيا*: منح مساعدات للوظائف الجديدة وتخفيض ضرائب التوظيف المفروضة على أصحاب العمل الذين قد يسرحون العمال ما لم يتم ذلك.
- *المملكة المتحدة*: ستتلقى الشركات ٢٥٠٠ جنيه استرليني مقابل توظيف العمال الذين ظلوا عاطلين عن العمل لفترة تزيد على ٦ أشهر.

ويبين الإطار ١١ أمثلة عمّا اتخذته بعض البلدان من إجراءات في هذا الصدد. وبصفة عامة، تكون مساعدات التوظيف أكثر فعالية عندما تستهدف فئات محددة من العمال. ويمكن زيادة تعزيز الفعالية عن طريق برامج معقولة المدة وفي إطار مجموعة متكاملة من الخدمات التي تدعم وصول الفئات المستضعفة إلى الوظائف. وتشير بعض التجارب إلى أن التأثير العام لمساعدات الأجور الهادفة على العمالة تأثير إيجابي وإن كان متواضعاً[٣٥].

٣- دعم العاطلين عن العمل والحماية الاجتماعية

المبرر المتصل بالأزمة:

تنطوي الخسائر الفادحة في الوظائف، مقترنة بالبطالة الجزئية والفقر الموجودين، على خطر اندلاع أزمة اجتماعية تفاقمها الأزمة الاقتصادية. وتؤدي برامج الحماية الاجتماعية دوراً رئيسياً في تثبيت الطلب الإجمالي. وهي منعدمة على نطاق واسع على الصعيد العالمي.

تمثل نظم التأمين ضد البطالة فروع الضمان الاجتماعي التي تتحمل عبء تعويض دخل العمال الذين فقدوا وظائفهم. ويعدّ التأمين ضد البطالة، الذي يتسع نطاقه وقت الأزمات، مثبتا آلياً برهن أهميته في الأزمة الراهنة. ولا توجد إعانات البطالة سوى في ٥٦ بلداً من أصل ١٦٧ بلداً تتاح بشأنه معلومات. وتتفاوت التغطية والإعانات تفاوتاً كبيراً فيما بين البلدان.

وتوحي الدلائل المقدمة من الولايات المتحدة أن نظم الانتقال، مثل الدعم بالأغذية وتمديد إعانات البطالة، قد تكون تدابير تحفيزية هامة في وقت الانكماش[٣٦].

وفي الأزمات الاقتصادية السابقة، كالتي شهدتها أمريكا اللاتينية وآسيا، لم تكن لمعظم البلدان نظم ضمان اجتماعي. وتفاقمت بالتالي البطالة والفقر. وفي مقابل ذلك، استطاعت البلدان التي كانت لها نظم التأمين ضد البطالة قبل اندلاع الأزمة، أن تعزز آلياتها للتصدي للأزمة، لأن وسيلة إنجاز ذلك كانت موجودة بالفعل[٣٧].

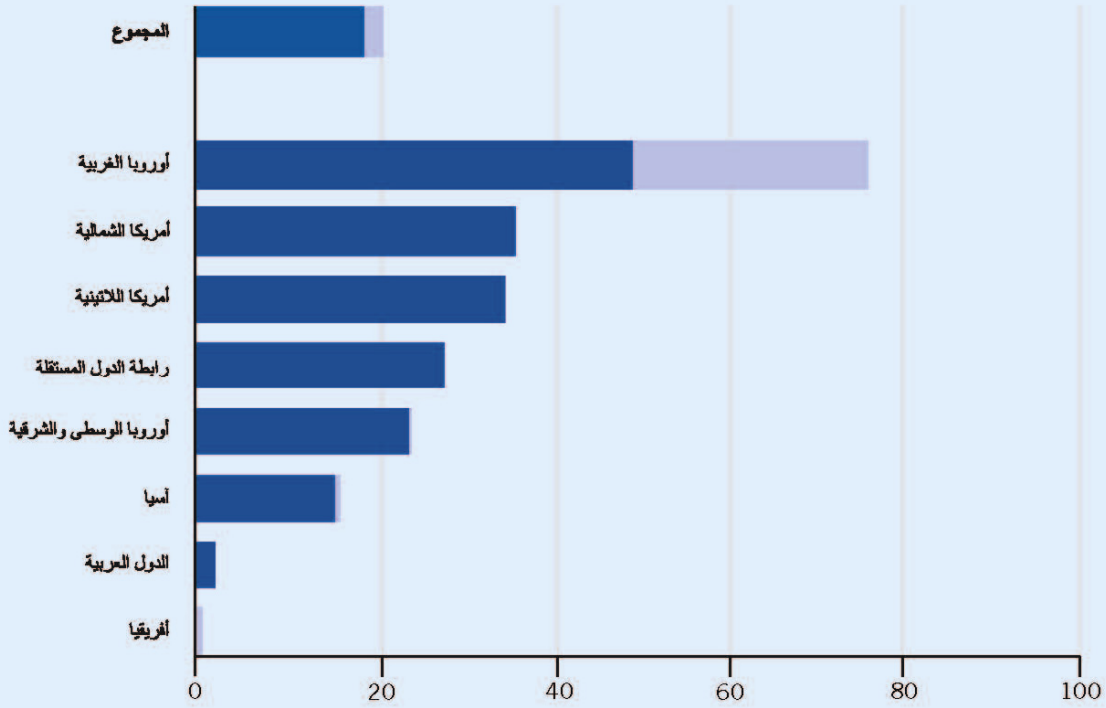
---

٣٥ انظر:
Gupta, Nabanita Datta; Larsen, Mona. 2008. Evaluating Employment Effects of Wage Subsidies for the Disabled, the Danish Flexjobs Scheme, which provides a useful review of the literature. The experience in Germany is received in Jaenichen, Ursula; Stephan, 2007. The Effectiveness of Targeted Wage Subsidies for Hard-to-place Workers, IAB discussion Paper, No.16.

٣٦ إنفاق دولار إضافي واحد يزيد في الناتج المحلي الإجمالي بمقدار ١,٦ دولاراً بالنسبة إلى التأمين ضد البطالة و١,٧٣ دولاراً بالنسبة إلى القسائم الغذائية. انظر:
Bivens, J.,J. Irons and E Pollack, 2009. Tools for Assessing the Labor Market Impacts of Infrastructure Investment. EPI Working Paper, April 7.

٣٧ انظر:
Kang, Soon-Hie et al.: Korea (Rep. of): Labor Market Outcomes and Policy Responses after the Crisis, in: Betcherman, Gordon; Islam, Rizwanul (ed.) op.cit; see also Prasad, Naren; Gerecke, Megan. 2009. Employment-oriented crisis responses: Lessons from Argentina and the Republic of Korea, Internatnional Institute of Labour Studies, Geneva.

الشكل ١: النسبة المئوية لمجموع العاطلين عن العمل الذين يتلقون إعانات البطالة (المشتركون وغير المشتركين)، مرجحة حسب القوة العاملة



المصدر: تقديرات مكتب العمل الدولي.

٣-١ نظم الإعانات الحالية

في الأزمة الحالية، مدّدت بلدان عديدة نظم البطالة و/أو وسّعت نطاق التغطية. وقد وسّعت ألمانيا وهولندا وفرنسا نطاق تطبيق إعانات للبطالة الجزئية والأهلية بها وتغطيتها. وتمكّن إعانات البطالة الجزئية العمال من البقاء ضمن علاقة استخدامهم، لكن بساعات عمل مقلّصة (تقاسم العمل). وهي تهدف إلى الحيولة دون فقدان المهارات وإحباط العمال، وهو ما قد يحدث عندما يصبحون عاطلين عن العمل كلياً. ويبين الإطار ١٢ أمثلة على عملية التمديد والتوسيع.

وتسجل في كثير من البلدان متوسطة الدخل في آسيا وأمريكا اللاتينية نسب عالية من العمل للحساب الخاص والعمالة غير المنظمة. ونظم البطالة ليست متاحة لهؤلاء العمال. وعلاوة على ذلك، زجّت الأزمة بالمزيد من العمال في الاقتصاد غير المنظم وأشكال العمل غير العادية، مما يحد أكثر من التغطية.

وفي كثير من الاقتصادات منخفضة الدخل، تعد نظم التأمين حديثة العهد نسبياً (فيتنام وبنغلاديش) وتقتصر تغطيتها على بعض فئات أصحاب الوظائف المنظمة.

وتوجد في بلدان عديدة منخفضة الدخل نظم تجريبية شتى ضيقة النطاق لدعم الدخل تقدم إعانات نقدية و/أو وظائف إلى فئات مستهدفة متعددة من السكان. وفي العادة تكون هذه النظم صغيرة جدا بحيث لا تكفي في الأزمة الحالية لمساعدة فئات أخرى غير الفئات المستهدفة، لكن ثمة دلائل على تزايد قدرات تقديم الإعانات وإدارتها. ويتمثل العامل الحاسم والمفقود في العديد من الحالات في التمويل المستدام، الذي قد يتحقق عن طريق التزامات حكومية طويلة الأمد يدعمها مؤقتاً، عند الاقتضاء، مجتمع المانحين[٣٨].

ونظم التأمين ضد البطالة ضرورية في دعم الدخل خلال حالات الانكماش وفي تعزيز البحث عن عمل. غير أنها موضع انتقادات لتقديمها حوافز اقتصادية محدودة وتمديدها فترة البحث عن عمل[٣٩]. وتوحي هذه الآراء أن إعانات البطالة تمثل عائقاً أمام البحث عن عمل وحافزًا على البقاء عاطلاً عن العمل. ومن الصعب إيجاد التوازن الصحيح بين مرونة التوظيف والتسريح وبين ضمان دخل

[٣٨] انظر:
Economic Policy Research Institute: Low-income country preparedness for social protection responses to the global crisis. Draft Paper. 5 March 2009.

[٣٩] انظر:
Kyung Won Lee, James R. Schmidt and George E. Rejda, "Unemployment Insurance and State Economic Activity," International Economic Journal, Vol. 13, No.3 (Autumn 1999), pp. 77-95.

العمال، ما عدا في بلدان قليلة تتمتع بأنظمة ضمان اجتماعي راسخة.

الإطار ١٢

- *البرازيل*: تمديد فترة دفع إعانات التأمين ضد البطالة بالنسبة إلى عمال القطاع المنظم في معظم القطاعات المتضررة من الأزمة. وسيشمل ذلك ما يقارب ١٠٣٠٠٠ عامل، أو ٢٠ في المائة من المستفيدين من النظم.
- *شيلي*: لقد وسّع نطاق التأمين ضد البطالة ليغطي العمال ذوي وظائف محددة زمنياً أو عقود خدمات تصل إلى شهرين، بتعويض عن الدخل يبلغ ٣٥ في المائة. ويتمثل الهدف في تغطية ٢٥٠٠٠ عامل إضافي كل شهر.
- *الجمهورية التشيكية*: زادت مدة وقيمة إعانات البطالة (شهرًا إضافياً). وقد بلغ الإنفاق على إعانات البطالة الضعف تقريباً مقارنة بالفترة ذاتها من السنة الماضية.
- *فرنسا*: لقد مُددت إعانات البطالة بالنسبة لمن عملوا أربعة أشهر خلال الأشهر ٢٨ الماضية، لفترة تعادل فترة العمل، وقد تصل إلى حدود ٢٤ شهرًا (٣٦ شهراً بالنسبة إلى العمال الذين يتجاوز عمرهم ٥٠ سنة).
- *رومانيا*: مددت فترة إعانات البطالة من ستة إلى تسعة أشهر.
- *الولايات المتحدة*: مُددت فترة إعانات البطالة إلى حدود ٣٣ أسبوعاً، وازداد المبلغ بما يعادل ٢٥ دولاراً في الأسبوع؛ وسيستفيد من ذلك ٢٥ مليون عامل.

٣-٢ المساعدة الاجتماعية

التحويلات النقدية غير المشروطة

حيثما كان الوصول إلى الرعاية الصحية والتأمين الصحي مرتبطاً بالتوظيف، يتزامن فقدان العمال (وأسرهم) وظائفهم وموارد دخلهم مع فقدانهم خدمات الصحة معقولة التكلفة. وتعد تدابير حماية العاطل عن العمل من فقدان سبل الوصول إلى الرعاية الصحية أو خدمات اجتماعية أخرى أو إعانات اجتماعية أخرى (مثل معاش التقاعد وإعانات الأمومة والأسرة) عناصر حاسمة - لكنها غالباً منسية - في وضع أي نظام لحماية من يتأثرون بفقدان الوظائف.

وتلجأ بلدان عديدة، مثل شيلي والمكسيك، إلى دروس الماضي. وهي اليوم أفضل تهيئة للتصدي لعواقب الأزمة. ولم يعلن سوى عدد قليل فقط من البلدان عن تخفيضه وتجميده للإنفاق الاجتماعي كوسيلة طبيعية للحد من دين القطاع العام. وقد سعى جلها إلى توسيع نطاق التغطية أو زيادة مستويات إعانات التقاعد والنظم الصحية، وإعانات الأسرة. ويقدم الإطار ١٣ أمثلة على ذلك.

التحويلات النقدية المشروطة

وسّعت عدة بلدان نطاق التحويلات النقدية المشروطة التي تقدم مدفوعات نقدية مباشرة إلى المنتفعين مقابل التزامهم بالمشاركة في خدمات محددة. وتتنوع الشروط من تسجيل وإبقاء الأطفال في المدارس إلى الخضوع لفحوص طبية في أوقات معينة. ومقارنة بالتحويلات النقدية غير المشروطة، تؤثر التحويلات النقدية المشروطة على سلوك الأسر بربط الدخل التكميلي بخيارات تحسن قدراتها البشرية في المدى البعيد. وينطلق ذلك من اعتقاد مفاده أن "ما يعوق استخدام الخدمات ليس توافرها وإنما تيسرها من الناحية المادية"، ويتوقع أن يتفاقم هذا الوضع بفعل الأزمة العالمية[٤٠].

وازدادت شعبية برامج التحويلات النقدية المشروطة منذ نجاحها أثناء أزمة أمريكا اللاتينية في التسعينات. وفي المكسيك والبرازيل أدمجت تلك البرامج لاحقاً في النطاق الأعم للبرنامجين الشهيرين *أوبورتونيداديس* (*Oportunidades*) و*بولسا فاميليا* (*Bolsa Familia*). وتستنتج التقييمات أن هذين البرنامجين أدّيا في منتصف التسعينات ومنتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين إلى انخفاض بنسبة ٢١ في المائة في تفاوت الدخل في كل من البرازيل والمكسيك، ومثلا على التوالي ٥٠ و٢٥ في المائة من دخل أفقر الأسر. وزاد البرنامج المكسيكي (المركز على التعليم) نسبة الالتحاق بالتعليم الثانوي بما يعادل ١١,١ نقطة مئوية وأدّى في الآن ذاته إلى تخفيض مشاركة الصبيان في القوة العاملة بنسبة تتراوح بين ١٥ و٢٥ في المائة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٩). وإضافة إلى ذلك، كانت تلك البرامج مجدية نسبياً من الناحية الاقتصادية، إذ مثلت ٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٦ في البرازيل والمكسيك على حد سواء[٤١].

وقام عدد من البلدان بتدعيم برامجه الخاصة بالتحويلات النقدية المشروطة أو اعتماد برامج جديدة خلال الأزمة الحالية، على النحو المبين في الإطار ١٤[٤٢].

ومن الانتقادات الموجهة إلى برامج التحويلات النقدية المشروطة تركيزها على قيود الطلب وتجاهلها لمشاكل القدرة على العرض. وقد بوشرت هذه البرامج في البداية في البلدان ذات الدخل المتوسط والبنية الأساسية المناسبة وقيود العرض المحدودة. أما في البلدان ذات الدخل المنخفض، فقد شكّل ضعف القدرات المؤسسية والإحصائية والتغطية المصرفية تحديات أمام تشغيل تلك البرامج على نحو سليم (تشيكيني، ٢٠٠٩).

---

٤٠ انظر:
UNDP India, 2009. Conditional cash transfer schemes for alleviating human poverty: Relevance for India. April.

٤١ انظر:
Cecchini, S. 2009. Do CCT programmes work in low-income countries? One Pager No. 90, July, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia.

٤٢ بعض المعلومات المتاحة هنا مستقاة من اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، ٢٠٠٩،
"The reactions of Governments of the Americas to the International Crisis: An overview of policy measures up to 31 May 2009." United Nations, Chile.

الجدول ١: نطاق تغطية واستثمار مجموعة مختارة من برامج التحويلات النقدية المشروطة

البلد (البرنامج) السنة	التغطية		الاستثمارات في التحويلات النقدية المشروطة	
	٪ من مجموع السكان	٪ من الأشخاص في فقر مدقع[١]	٪ من الناتج المحلي الإجمالي	٪ من الإنفاق الاجتماعي
البرازيل (*Bolsa Familia*)، ٢٠٠٦	22.7	>100.0	0.43	2.0
المكسيك (*Oportunidades*)، ٢٠٠٦	23.8	>100.0	0.44	4.3
غواتيمالا (*MFP*)، ٢٠٠٨	13.6	46.7	0.06	0.8
هندوراس (*PRAF*)، ٢٠٠٦	6.8	14.9	0.02	0.2
نيكاراغوا (*RPS*)، ٢٠٠٦	2.5	7.8	0.04	0.4

[١] دون اعتبار أخطاء الاستبعاد أو الإدراج.
المصدر: Cecchini, 2009.

الإطار ١٣

- *بنغلاديش*: زيادة معاش الشيخوخة بنسبة ٢٠ في المائة.
- *البرازيل*: توسيع نطاق المساعدة الاجتماعية وزيادة معاش الشيخوخة ليتساوى مع الحد الأدنى للأجر.
- *شيلي*: توسيع نطاق المعاشات الاجتماعية لتشمل نسبة ٥ خمسة في المائة إضافية من المسنين الفقراء، ورفع مستوى الإعانات.
- *الصين*: توسيع تدريجي لنطاق معاشات الشيخوخة لتشمل سكان الريف؛ وتشجيع رسوم التأمين الصحي المنخفضة.
- *فرنسا*: زيادة معاشات الشيخوخة بنسبة ٦,٩ في المائة؛ وزيادة نطاق التغطية الصحية.
- *الهند*: توسيع نطاق المعاش والتغطية الصحية.
- *كينيا*: التحويلات النقدية إلى المسنين.
- *باكستان*: توسيع نطاق التغطية الصحية وشبكة الضمان الاجتماعي.
- *الاتحاد الروسي*: تكييف المعاشات مع توقعات التضخم.
- *جمهورية تنزانيا المتحدة*: رفع المستويات الدنيا لإعانات التقاعد.
- *المملكة المتحدة*: زيادة إعانات الطفل.
- *الولايات المتحدة*: توسيع نطاق تغطية التأمين الصحي.

وبرامج التحويلات النقدية المشروطة بوصفها برامج تستهدف الأسر ذات الدخل المنخفض، لا يمكنها أن تحل محل نظام حماية اجتماعية أساسية شامل. غير أنها يمكن أن تساهم في توسيع نطاق تغطية النظم القائمة.

الإنفاق على الحماية الاجتماعية

يتباين الإنفاق على الحماية الاجتماعية تبايناً كبيراً من بلد إلى آخر. ويميل الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية إلى الارتفاع كلما ارتفع معدل النمو الاقتصادي. غير أن الوضع يختلف إلى حد كبير بين البلدان، على نحو ما يتجلى في الجدول ٢ المتعلق ببلدان مجموعة العشرين.

الإطار ١٤

- *باربادوس*: يجري بالتعاون مع البنك الدولي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، وضع برنامج تحويلات نقدية مشروطة بهدف توسيع نطاق الرعاية الصحية في أفقر مناطق البلد.
- *بليز*: يجري بمساعدة البنك الدولي تصميم برنامج تحويلات نقدية مشروطة.
- *كولومبيا*: يجري توسيع نطاق برنامج *الأسر النشطة* (*Familias en Acción*)، وهو برنامج يركز على تحسين تغذية الأطفال وتعليمهم بحيث يشمل ١,٥ مليون أسرة إضافية.
- *كوستاريكا*: وسّعت الحكومة تغطية التحويلات النقدية المشروطة من ١٣٢٠٠٠ إلى ١٥٠٠٠٠ أسرة.
- *هندوراس*: تضاعف حجم برنامج *آسينياسون فاميليار* (*Asignación Familiar*) للتحويلات النقدية المشروطة من ٢٠ إلى ٤٠ مليون دولار، ويشترط هذا البرنامج توفير الرعاية الصحية والتعليم للأطفال والنساء الحوامل.
- *المكسيك*: وافق البنك الدولي على قرض بقيمة ١,٥ مليار دولار لتوسيع نطاق برنامج *أوبورتونيداديس*، الذي يشترط توفير الرعاية الصحية والغذاء لجميع أفراد الأسرة.
- *باراغواي*: وسّع البلد نطاق برنامج *تيكيبورا* (*Tekepora*) بحيث تنتفع منه ١٢٠٠٠٠ أسرة تعاني فقراً مدقعاً، مما زاد التغطية الإجمالية إلى ٦٠٠٠٠٠ شخص (وهو نصف عدد من يعيشون في فقر مدقع).
- *بيرو*: توسيع نطاق تغطية برنامج التحويلات النقدية المشروطة.
- *الفلبين*: اعتمد في عام ٢٠٠٨ برنامج تحويلات نقدية مشروطة بالتعليم والصحة؛ وخُصّصت موارد إضافية لتوسيع نطاق البرنامج في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨.
- *أوروغواي*: توسيع نطاق برنامج التحويلات النقدية المشروطة بحيث يشمل جميع أطفال الأسر ذات الدخل المنخفض (٥٠٠٠٠٠ طفل)، وهو برنامج مشروط بالحضور المدرسي.

ولقد سلطت الأزمة الضوء على أهمية المثبتات الآلية في البلدان المتقدمة، وعلى المثبتات الصغيرة جداً في البلدان الناشئة، المدعومة بحوافز مالية كبيرة. ويمثل توسيع تغطية الحماية الاجتماعية بصورة تدريجية هدفاً مشتركاً عالمياً، أبرزت الأزمة الحالية طابعه الملّح. وتؤدي أنظمة الحماية الاجتماعية دوراً رئيسياً في تخفيض الاختلالات العالمية. وتشترك كل من منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، داخل لجنة الأمم المتحدة رفيعة المستوى المعنية بالبرامج، في وضع مفهوم "أرضية حماية اجتماعية" تتكون من طائفة أساسية من الحقوق والتحويلات النقدية والخدمات التي يتعين أن تضعها جميع البلدان تدريجياً، كلّ بحسب وسائله والدعم الخارجي المتوافر. وينبغي أن يكون ذلك هدفاً جوهرياً في سياسات التنمية الوطنية كما يروج له الميثاق العالمي لفرص العمل.

ومؤخراً، ذكرت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن: "الحماية الاجتماعية تحد مباشرة من الفقر وتساعد على جعل النمو في مصلحة الفقراء بقدر أكبر. وهي تشجع على إشراك النساء والرجال الفقراء في النمو الاقتصادي، وتحمي الأشد فقراً وحرماناً في فترة الأزمات، وتساهم في التلاحم الاجتماعي والاستقرار. وهي تساعد في بناء الرأسمال البشري وتدبير المخاطر وتشجيع الاستثمار وروح المبادرة وتحسين المشاركة في أسواق العمل. ويمكن أن تكون تكلفة برامج الحماية الاجتماعية في متناول جميع البلدان، بما فيها أشد البلدان فقراً، وهي مجدية من حيث العلاقة بين التكاليف والنتائج".[٤٣]

٤- الحوار الاجتماعي والحقوق في العمل

تتباين أشكال الحوار الاجتماعي ودوره من بلد إلى آخر بحسب حجم النشاط الاقتصادي المنظم وتشكيلته، وتشريعات العمل، ومستويات المفاوضة الجماعية وتغطيتها، وقوة الشركاء الاجتماعيين ومشروعيتهم، ومدى احترام معايير العمل الدولية وحقوق العمال. ولم تغير الأزمة من ذلك. لكن الأزمة حثت الحكومات والشركاء الاجتماعيين في بلدان عديدة على الانخراط في التشاور والحوار. وهذا ما يتبين من الجرد الذي أنجزه مكتب العمل الدولي.

وفي ٣٢ بلداً، عقدت الحكومات وأوساط الأعمال والعمال مشاورات وحوارات وطنية فيما بين منتصف عام ٢٠٠٨ و٣١ تموز/ يوليه ٢٠٠٩. وهو ما يعادل ٥٩ في المائة من عينة البلدان التي شملتها الدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي. وقد أفضت هذه المشاورات في ١٩ بلداً (٣٥ في المائة من البلدان) إلى توقيع اتفاق وطني. وتتوافق هذه البيانات مع دراسة استقصائية سابقة أجراها مكتب العمل الدولي، وأشارت هي الأخرى إلى زيادة الحوار الاجتماعي، بجميع أشكاله، في بلدان عديدة ومختلفة.[٤٤]

الجدول ٢: الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

إندونيسيا (٢٠٠٤)	1.4
الهند (٢٠٠٥)	1.5
الصين (٢٠٠٧)	2.9
جمهورية كوريا (٢٠٠٥)	6.9
المكسيك (٢٠٠٥)	7.0
جنوب أفريقيا (٢٠٠٤)	8.8
الأرجنتين (٢٠٠٤)	10.8
الاتحاد الروسي (٢٠٠٦)	12.3
تركيا (٢٠٠٥)	13.7
الولايات المتحدة (٢٠٠٥)	15.9
كندا (٢٠٠٥)	16.5
أستراليا (٢٠٠٧)	17.1
البرازيل (٢٠٠٧)	18.6
اليابان (٢٠٠٥)	18.6
المملكة المتحدة (٢٠٠٥)	21.3
إيطاليا (٢٠٠٥)	25.0
ألمانيا (٢٠٠٥)	26.7
فرنسا (٢٠٠٥)	29.2

المصادر: مصرف التنمية الآسيوي، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، صندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مكتب العمل الدولي.

وتتفق هذه المبادرات مع الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في حزيران/ يونيه ٢٠٠٩، والذي ينص على أنه "من الحيوي، خاصة في أوقات اشتداد التوترات الاجتماعية، تعزيز احترام واستخدام آليات الحوار الاجتماعي، بما فيها المفاوضة الجماعية، على المستويات كافة حيثما يقتضي الأمر ذلك".

ويقدم الإطار ١٥ أمثلة مختارة مستمدة من الجرد الذي أجراه مكتب العمل الدولي للمشاورات والاتفاقات الثلاثية الوطنية.

والبلدان التي استخدمت الحوار الاجتماعي على نطاق أوسع هي التي تملك مؤسسات مكرسة وتجربة كبيرة في مجال المشاورات والمفاوضات. والعديد منها بلدان أوروبية (منها أيرلندا وبلجيكا والجمهورية التشيكية وهولندا). ففي

[٤٣] انظر:
OECD Development Aid Committee. 2009. Making Economic Growth More Pro-Poor: The Role of Employment and Social Protection, Policy Statement, DAC High-Level Meeting, 27-28 May.

[٤٤] انظر:
Ludek Rychly. 2009. “Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions”, ILO, Working paper, May.

الإطار ١٥

البرازيل	يؤدي مجلس التنمية الاقتصادية والاجتماعي الثلاثي وأكثر دوراً مهماً في رصد الأزمة، إلى جانب الاجتماعات المخصصة بين الرئيس لولا والشركاء الاجتماعيين.
شيلي	وُقع في عام ٢٠٠٩ اتفاق ثلاثي وطني بشأن التدريب وحماية العمالة وإعانات البطالة والتدابير الخاصة بالنساء العاملات.
الجمهورية الدومينيكية	عُقدت في مطلع عام ٢٠٠٩ مجموعة من المشاورات الثلاثية، أفضت إلى اتفاقات بشأن حماية الوظائف وتعزيزها، وحماية حقوق العمال في سياق الأزمة.
فرنسا	سلسلة من الاجتماعات الثلاثية المخصصة، ومؤتمر قمة مع الرئيس بشأن الحوار الاجتماعي، واستخدام مجلس العمل الوطني، ولجنة ثلاثية حديثة معنية بمتابعة الأزمة.
ألمانيا	سلسلة اجتماعات ومشاورات وطنية وإقليمية، بين الهيئات الثلاثية في الغالب، وقمة بشأن الوظائف، ومجلس الخبراء الاقتصاديين.
إندونيسيا	منتدى العلاقات المهنية؛ الهيئة الاستشارية الثلاثية الوطنية.
أيرلندا	هيئات استشارية وطنية واجتماعات غير رسمية مخصصة، واتفاق انتقالي لتنفيذ الخطة المشتركة متوسطة الأمد بعنوان "الطريق نحو عام ٢٠١٦"، لكن المحادثات بشأن برنامج التعافي الاقتصادي توقفت في شباط/ فبراير ٢٠٠٩.
اليابان	وُقع في آذار/ مارس ٢٠٠٩ اتفاق ثلاثي وطني بشأن الحفاظ على الوظائف والحماية الاجتماعية والتدريب المهني.
جمهورية كوريا	لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ عقد اجتماع طارئ شارك فيه العمال وممثلو الإدارة والمنظمات المدنية والحكومة (الهيئات الثلاثية وأكثر)؛ سلسلة من الاجتماعات الرسمية وغير الرسمية؛ اعتماد وثيقة للهيئات الثلاثية وأكثر عنوانها "اتفاق العمال والإدارة والمنظمات المدنية والحكومة من أجل التغلب على الأزمة الاقتصادية".
المكسيك	وُقع في أيار/ مايو ٢٠٠٩ اتفاق ثلاثي وطني بشأن إنتاجية اليد العاملة.
هولندا	هيئات استشارية وطنية؛ اجتماعات غير رسمية؛ مجلس اجتماعي واقتصادي (هيئة ثلاثية)؛ لا اتفاق على تعديل الأجور.
جنوب أفريقيا	الفريق العامل الرئاسي المشترك المعني بالاقتصاد (هيئة ثلاثية)؛ وضع المجلس الوطني للتنمية الاقتصادية والعمل، بالتعاون مع الرئاسة، إطار "استجابة جنوب أفريقيا إلى الأزمة الاقتصادية الدولية"، الذي سينفذ ويرصد بواسطة خطط عمل وخمسة أفرقة عاملة.
اسبانيا	اجتماعات مخصصة؛ سلسلة من المشاورات غير الرسمية؛ لجنة لرصد الحوار الاجتماعي؛ و"إعلان مبادئ ثلاثي لتشجيع الاقتصاد والعمالة والقدرة التنافسية والتقدم الاجتماعي" (٢٩ تموز/ يوليه ٢٠٠٨).

هولندا، اتفق الشركاء الاجتماعيون على ضرورة الحفاظ على القدرة الشرائية وطلبوا إلى الحكومة تأجيل الزيادات المزمع تطبيقها على ضريبة القيمة المضافة. وقد كانت إسبانيا أيضاً من البلدان التي سارعت إلى مباشرة حوار اجتماعي عندما بات التراجع الشديد الذي شهده قطاع البناء واضحاً في صيف عام ٢٠٠٨، وصاغت الأطراف اتفاقاً مهماً بشأن زيادة السيولة المتاحة للشركات وتوفير الحماية المالية لبناء المساكن وإصلاح نظام التدريب المهني.

وتوجد في جنوب أفريقيا مؤسسة ذات منزلة مرموقة تشرف على الحوار والمفاوضة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. وقد استخدم هذا المنتدى (المجلس الوطني للتنمية الاقتصادية والعمل) على نطاق واسع إلى جانب مبادرة اجتماعية رئاسية، من أجل بلورة استجابة وطنية شاملة لمواجهة الأزمة بالاستناد إلى المبادئ التالية: حماية أكثر فئات العمال استضعافاً؛ الاستفادة من النمو الاقتصادي لزيادة العمالة وضمان نوعية الوظائف؛ الاستثمار الكبير في البنية الأساسية؛ استعراض التدخلات في الوقت المناسب استعراضاً هادفاً ومخصصاً.

وتوجد في بلدان مختلفة كالاتحاد الروسي وجمهورية كوريا وفرنسا والهند كذلك آليات تشاور رسمية استخدمت على نطاق واسع أثناء فترة الكساد الحالية. ووضعت مجموعة أكبر من البلدان آليات مخصصة أو غير رسمية للتشاور مع الشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني.

ومن البلدان التي توصلت إلى اتفاقات وطنية مثال اليابان، حيث أبرم اتفاق ثلاثي في آذار/ مارس ٢٠٠٩ تضمن توجيهات والتزامات بخصوص: الحفاظ على العمالة عن طريق تقاسم العمل وتخفيض وقت العمل؛ توسيع شبكة الأمان الاجتماعي وتدعيمها؛ دعم التدريب المهني وخلق الوظائف؛ التركيز بصفة خاصة على تعزيز قطاعات اقتصادية مثل الخدمات الطبية وأعمال الرعاية والبيئة. ويوجد في نيجيريا مثال مفيد في هذا الصدد هو "إعلان أبوجا المتعلق بتحديات العمالة الناجمة عن الأزمة

الاقتصادية والمالية العالمية"، المعتمد في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩.

وأقامت مجموعة أوسع من البلدان حواراً مع الشركاء الاجتماعيين وأبرمت اتفاقات وطنية بشأن تدابير محددة تتعلق بسوق العمل، مثل تمديد فترة إعانات البطالة أو تقديم إعانات بطالة جزئية للعمال المجبرين على قبول تقليص ساعات العمل. وأشهر الأمثلة على ذلك، مخطط *كورتسارباييت* الألماني المشار إليه آنفاً. وفي شيلي، أبرم في آيار/ مايو ٢٠٠٩ اتفاق وطني بشأن مجموعة من التدابير المؤقتة الرامية إلى حماية العمالة وتشجيع التدريب.

وفي بعض الحالات، فشل الحوار في التوفيق بين مختلف الآراء. ففي اسبانيا وأيرلندا مثلاً، توجد اختلافات بشأن مقترحات ترمي إلى تخفيض تكاليف العمل أو اعتماد تدابير لزيادة مرونة سوق العمل.

ويمكن استخلاص بعض الاستنتاجات العامة من التجارب المكتسبة حتى الآن. وأولها أن المؤسسات الثلاثية التي تتمتع بولاية إجراء المفاوضات (وليس المشاورات فحسب) والمؤلفة من شخصيات سياسية مرموقة، مثل أعضاء مجلس الوزراء وممثلين سامين للشركاء الاجتماعيين، كانت أكثر الجهات فعالية في إيجاد حلول لمواجهة الأزمة. كما تؤكد التجارب السابقة أن هذا النوع من الهياكل يعمل على نحو أفضل من المجالس الاستشارية أو التشاورية الواسعة ذات الهياكل والإجراءات الثقيلة. أما الاستنتاج الثاني فهو أن المفاوضات المركزية تزداد فعالية حيثما كان جدول الأعمال شاملاً بصورة معقولة وكان المجال مفتوحا للمقايضات والتنازلات. فمن غير المرجح أن يؤدي التركيز الضيق، كالتركيز على تخفيض تكلفة العمل، إلى تفاوض ناجح. ويتمثل الاستنتاج الثالث في أن المفاوضات المركزية غالباً ما تتضمن تدابير ترمي إلى حماية أكثر العمال استضعافاً، الذين غالباً ما يكونون غير منظمين أو موظفين بعقود مؤقتة أو غير نمطية، والعمال المهاجرين وتحسين أوضاعهم.

وتوحي التجربة المستخلصة من الأزمات السابقة أن الضغوطات يمكن أن تؤدي إلى إصلاح سوق العمل بهدف إضفاء المزيد من المرونة وتخفيض تكاليف العمل. وفي ظل أسواق العمل البطيئة وتزايد المنافسة بشأن تكاليف العمل تزيد النزعة إلى التحايل على قوانين العمل وتجاهل الالتزامات المنبثقة عن الاتفاقات الجماعية وانتهاك حقوق العمال.

ويمثل إيقاف دوامة تردي ظروف العمل أحد انشغالات الميثاق العالمي لفرص العمل. ففي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨، أصدر أعضاء هيئة مكتب مجلس إدارة مكتب العمل الدولي بياناً بشأن الأزمة الاقتصادية العالمية حذروا فيه من مغبة تأثير الأزمة سلباً على التقدم الاجتماعي[٤٥].

ومن دواعي التفاؤل أن أمثلة البلدان التي أضعفت تشريعاتها المتعلقة بالعمل استجابة إلى الأزمة الحالية أمثلة قليلة. وأشار عدد قليل من البلدان، بما في ذلك جمهورية كوريا والأرجنتين، إلى تدعيم نظمه الخاصة بإدارة العمل وتفتيش العمل استجابة إلى تلك الضغوط. ومن الأمثلة الأخرى قانون العمل المنصف المعتمد مؤخرا في أستراليا.

واتخذت الصين خطوات في سبيل تحسين الإطار التشريعي لعلاقات العمل. ففي النصف الأول من عام ٢٠٠٨، اعتمدت حكومة الصين عدة قوانين جديدة سعياً إلى الحد من ظاهرة عدم دفع الأجور وما إلى ذلك من تجاوزات في مجال العمل. وشملت تلك الإصلاحات القانونية سن قانون عقود العمل وقانون تشجيع العمالة وقانون الوساطة والتحكيم في منازعات العمل[٤٦]. ويشكل تعزيز مؤسسات العمل في الصين جزءاً مهماً من برنامجها الرامي إلى زيادة المساواة في الدخل وإنعاش الطلب المحلي والمحافظة على مستويات نمو اقتصادي مرتفعة.

وقد شهدت الأزمة الحالية موجة من "المفاوضات المتعلقة بالتنازلات"، حيث يتفاوض الأطراف في اتفاق جماعي تفاوضاً حراً بشأن شروط اتفاق جديد يهدف إلى الحفاظ على الوظائف. وعادة ما يجري هذا النوع من التفاوض بين النقابات والإدارة على مستوى المنشأة، لكنه قد يجري أيضاً على مستوى القطاع ككل. وقد ظهر التفاوض على التنازلات أول الأمر في أماكن عمل منظمة في الولايات المتحدة كانت قد تأثرت سلباً بالتراجع الاقتصادي والركود التضخمي المسجلين في الثمانينات. وشاعت ممارسات شبيهة بذلك في مجموعة من البلدان الأوروبية والبلدان الصناعية الأخرى في التسعينات، عندما تباطأ النمو الاقتصادي وتدهورت أسواق العمل. وفي الأشهر الثمانية عشر الماضية، سُجّلت زيادة هائلة في الاعتماد على تلك الممارسات في طائفة واسعة من البلدان، إذ عملت الإدارة والنقابات جاهدة من أجل الحد من تقليص الوظائف وتخفيض التكاليف في الشركات التي يعوزها الائتمان.

ويمكن أن يتخذ التفاوض على التنازلات أشكالاً كثيرة وأن يؤدي في أفضل الأحوال إلى اتساع جدول أعمال المفاوضة الجماعية وتكثيف التعاون بين الإدارة والعمال. وتقوم بعض أشكال المفاوضة على استراتيجيات دفاعية أو تفاعلية ينحصر تركيزها في تخفيض تكاليف العمل عن طريق تخفيض الأجور أو تعديلها بحيث تصل إلى مستويات أدنى مما اتفق عليه سابقاً بهدف الحفاظ على الوظائف في المدى القصير. وتتوخى استراتيجيات استباقية أخرى تخفيض التكلفة الأحادية لليد العاملة من خلال إدخال تحسينات داعمة للإنتاجية في تنظيم العمل أو عملية أخرى أو ابتكار منتجات جديدة. ويقترن الابتكار في أحيان كثيرة بالتركيز على التدريب ونقل العمال إلى وحدات أكثر إنتاجية

[٤٥] بيان هيئة مكتب مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨.

[٤٦] انظر:
Dr. Fang Lee Cook: “The enhancement of three new labour laws in china: Unintended consequences and the emergence of new actors in employment relations”, June 2009.

بالإضافة إلى تنويع المهارات والاستثمار في منتجات أو تكنولوجيات جديدة وتطبيق المرونة الوظيفية.

ويستصوب إلى حد كبير في الظروف الحالية ممارسة مفاوضة جماعية أكثر تنسيقا تتيح مجالاً أكبر لمراعاة المصلحة العامة والتطورات الاقتصادية واسعة النطاق. وحتى إذا تعذّر الانتقال إلى مفاوضة جماعية منسقة في المدى القريب، يستصوب مع ذلك تكثيف الحوار الاجتماعي فيما يتعلق بالتدابير المناسبة لمواجهة الأزمة وتأثيراتها على العمال والأسر. وبإشراك منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال في الحوار المتعلق بالحالة الاقتصادية الراهنة والخيارات السياسية المتاحة، يمكن للحكومات أن تدعم إلى أقصى حد فرص ضمان الدعم اللازم للحفاظ على سياسات اقتصاد كلي توسعية دون أن تكون تضخمية إلى حين ثبات الانتعاش الاقتصادي.

المرفق ٢

قائمة البلدان المشمولة بالدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي[٤٧] (بالترتيب الأبجدي الإنكليزي)

	دخل منخفض	أدنى دخل متوسط	أعلى دخل متوسط	دخل مرتفع
أفريقيا جنوب الصحراء	كينيا ومالي والسنغال وجمهورية تنزانيا المتحدة ورواندا وأوغندا	نيجيريا	جنوب أفريقيا	
الأمريكتان		هندوراس	الأرجنتين والبرازيل وشيلي وكولومبيا والجمهورية الدومينيكية والمكسيك وبيرو وأوروغواي	كندا ومنطقة الكاريبي* (جزر الباهاما وبربادوس وترينيداد وتوباغو، وجامايكا) والولايات المتحدة
الدول العربية		مصر والأردن		البحرين والمملكة العربية السعودية
آسيا والمحيط الهادئ	بنغلاديش وكمبوديا ونيبال وفيتنام	الصين والهند وإندونيسيا وباكستان والفلبين	ماليزيا	أستراليا واليابان وجمهورية كوريا
أوروبا (الشرقية والغربية)		أوكرانيا	لاتفيا وبولندا ورومانيا والاتحاد الروسي وصربيا وتركيا	الجمهورية التشيكية وفرنسا وألمانيا وهنغاريا وأيرلندا وإيطاليا وهولندا وأسبانيا والمملكة المتحدة
المجموع	١٠ بلدان	١٠ بلدان	١٧ بلداً	١٧ بلداً

* غطت الدراسة الاستقصائية التي أجراها مكتب العمل الدولي أربعة بلدان من منطقة الكاريبي، اعتبرت على أنها كيان واحد وصنفت على أنها من البلدان ذات الدخل المرتفع. وصنفت جامايكا على أنها بلد من فئة أعلى دخل متوسط.

[٤٧] يعتمد تصنيف الدخل في البلد تصنيف البنك الدولي الذي يستند إلى الدخل القومي الإجمالي للفرد. ويتبع التصنيف الإقليمي تقسيمات منظمة العمل الدولية.

المرفق ٣

جداول تفصيلية بالتدابير المتخذة

١- حفز الطلب على اليد العاملة

البلدان	الإنفاق المالي على البنية التحتية			العمالة العامة	برامج العمالة المستهدفة		دعم جديد للشركات الصغيرة والمقاولين بالغي الصغر		
	الإنفاق الإضافي	معايير العمالة	المعايير الخضراء		اعتماد برامج جديدة	التوسع الأخير في البرامج القائمة	فرص الحصول على الائتمان	فرص الوصول إلى عروض العطاءات العامة	الإعانات، خفض الضرائب
أفريقيا									
مصر	x								x
كينيا	x						x		
مالي	x	x			x				
نيجيريا	x	x				x			x
رواندا							x		
السنغال	x				x		x		
جنوب أفريقيا	x	x		x				x	x
جمهورية تنزانيا المتحدة	x						x		
أوغندا	x								
الأمريكتان									
الأرجنتين	x	x					x		x
البرازيل	x		x				x		x
كندا	x		x						x
منطقة الكاريبي	x								x
شيلي	x					x	x		x
كولومبيا	x						x		x
كوستاريكا	x						x		x
الجمهورية الدومينيكية	x				x		x		
هندوراس	x	x							x
المكسيك	x		x			x	x		
بيرو	x					x	x	x	x
الولايات المتحدة	x	x	x			x	x		x
أوروغواي	x	x				x	x		x

البلدان	الإنفاق المالي على البنية التحتية			العمالة العامة	برامج العمالة المستهدفة		دعم جديد للشركات الصغيرة والمقاولين بالغي الصغر		
	الإنفاق الإضافي	معايير العمالة	المعايير الخضراء		اعتماد برامج جديدة	التوسع الأخير في البرامج القائمة	فرص الحصول على الائتمان	فرص الوصول إلى عروض العطاءات العامة	الإعانات، خفض الضرائب
الدول العربية									
البحرين									
الأردن	x	x					x		x
المملكة العربية السعودية	x	x							x
آسيا والمحيط الهادئ									
أستراليا	x	x	x		x				x
بنغلاديش				x	x				x
كمبوديا	x						x		x
الصين	x		x		x		x		x
الهند	x		x	x		x	x		x
إندونيسيا	x	x					x		
اليابان	x		x	x		x	x		x
جمهورية كوريا	x		x	x	x		x		x
ماليزيا	x			x	x		x		x
نيبال	x						x		x
باكستان	x			x	x		x		
الفلبين	x	x	x	x	x	x	x		
فيتنام	x					x	x		x
أوروبا									
الجمهورية التشيكية									x
فرنسا	x	x			x	x	x		x
ألمانيا	x		x				x		x
هنغاريا	x	x		x	x	x	x	x	x
أيرلندا		x		x	x		x		x
إيطاليا	x		x				x		x
لاتفيا	x		x				x		x
هولندا	x		x				x	x	x
بولندا							x		x
رومانيا	x						x		x
الاتحاد الروسي					x		x	x	x
صربيا	x			x	x		x		x
أسبانيا	x	x	x				x		x
تركيا	x			x			x		x
أوكرانيا	x	x		x					x
المملكة المتحدة	x	x	x			x	x		x

٢- دعم الباحثين عن العمل وفرص العمل والعاطلين عن العمل

البلدان	مساعدة العاطلين عن العمل على إيجاد عمل			تدابير الحفاظ على العمل			تدابير حماية العاطلين عن العمل	
	تدابير تدريب إضافية	زيادة قدرة إدارات التوظيف العامة	تدابير جديدة للعمال المهاجرين	تخفيض وقت العمل (اليومي والأسبوعي والشهري والسنوي والإجازات بدون أجر)	البطالة الجزئية وتدابير التدريب وتشجيع العمل بعض الوقت	تخفيض الأجور	توسيع نطاق إعانات البطالة	زيادة المساعدة الاجتماعية/ تدابير الحماية
أفريقيا								
مصر	x							
كينيا	x							
مالي	x							
نيجيريا		x						
رواندا								
السنغال								
جنوب أفريقيا					x			x
جمهورية تنزانيا المتحدة								
أوغندا								
الأمريكتان								
الأرجنتين	x	x		x				
البرازيل							x	
كندا	x	x		x			x	x
منطقة الكاريبي				x			x	
شيلي	x	x			x		x	
كولومبيا	x							
كوستاريكا	x			x				x
الجمهورية الدومينيكية	x	x			x			
هندوراس								
المكسيك		x		x				x
بيرو	x	x						
الولايات المتحدة	x	x	x				x	x
أوروغواي					x		x	
الدول العربية								
البحرين	x							
الأردن	x		x				x	
المملكة العربية السعودية	x		x					
آسيا والمحيط الهادئ								
أستراليا	x	x		x				x
بنغلاديش			x					
كمبوديا	x	x						
الصين	x	x		x		x		x
الهند								

البلدان	مساعدة العاطلين عن العمل على إيجاد عمل			تدابير الحفاظ على العمل			تدابير حماية العاطلين عن العمل	
	تدابير تدريب إضافية	زيادة قدرة إدارات التوظيف العامة	تدابير جديدة للعمال المهاجرين	تخفيض وقت العمل (اليومي والأسبوعي والشهري والسنوي والإجازات بدون أجر)	البطالة الجزئية وتدابير التدريب وتشجيع العمل بعض الوقت	تخفيض الأجور	توسيع نطاق إعانات البطالة	زيادة المساعدة الاجتماعية/ تدابير الحماية
إندونيسيا	x						x	
اليابان		x	x	x			x	x
جمهورية كوريا	x	x	x	x		x	x	x
ماليزيا	x	x				x		x
نيبال						x		x
باكستان	x	x	x					
الفلبين	x	x	x	x				
فيتنام	x			x	x		x	
أوروبا								
الجمهورية التشيكية			x		x	x	x	x
فرنسا	x				x		x	x
ألمانيا	x	x			x			
هنغاريا	x	x			x			
أيرلندا	x	x	x			x		
إيطاليا			x		x		x	x
لاتفيا			x			x	x	
هولندا	x	x			x			
بولندا				x	x			
رومانيا	x				x		x	x
الاتحاد الروسي	x	x	x	x			x	
صربيا	x	x		x		x		x
اسبانيا	x	x	x					
تركيا	x				x			
أوكرانيا		x	x	x	x			x
المملكة المتحدة	x	x						x

٣- توسيع نطاق الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي

البلدان	الحماية الاجتماعية							الأمن الغذائي	
	تخفيض الضرائب	زيادة التحويلات النقدية	زيادة فرص الحصول على الإعانات	تغيير معاشات الشيخوخة	تغيير الحد الأدنى للأجور	تدابير جديدة للعمال المهاجرين	اعتماد نظم للإعانات الغذائية	دعم جديد للزراعة
أفريقيا								
مصر		x	x		x	x	x	
كينيا		x			x		x	
مالي								x
نيجيريا								x
رواندا			x					
السنغال			x					
جنوب أفريقيا	x	x	x	x			x	
جمهورية تنزانيا المتحدة	x			x				x
أوغندا								x
الأمريكتان								
الأرجنتين		x	x					
البرازيل	x	x			x	x		
كندا								
منطقة الكاريبي						x		
شيلي		x		x				
كولومبيا		x						
كوستاريكا		x		x				x
الجمهورية الدومينيكية			x	x				
هندوراس		x	x		x			x
المكسيك					x			
بيرو		x						
الولايات المتحدة	x		x				x	
أوروغواي		x		x	x			
الدول العربية								
البحرين						x		
الأردن		x	x	x	x	x	x	x
المملكة العربية السعودية			x				x	
آسيا والمحيط الهادئ								
أستراليا		x		x				
بنغلاديش		x	x	x				
كمبوديا								
الصين			x	x				x
الهند	x		x	x	x	x	x	
إندونيسيا								
اليابان			x	x				

البلدان	الحماية الاجتماعية						الأمن الغذائي	
	تخفيض الضرائب	زيادة التحويلات النقدية	زيادة فرص الحصول على الإعانات	تغيير معاشات الشيخوخة	تغيير الحد الأدنى للأجور	تدابير جديدة للعمال المهاجرين	اعتماد نظم للإعانات الغذائية	دعم جديد للزراعة
جمهورية كوريا		x	x	x				
ماليزيا	x	x						
نيبال		x	x			x		
باكستان		x	x			x		
الفلبين		x	x					
فيتنام		x	x	x	x		x	x
أوروبا								
الجمهورية التشيكية	x	x						
فرنسا	x	x			x			
ألمانيا	x	x	x	x				
هنغاريا	x			x			x	x
أيرلندا								
إيطاليا	x	x						
لاتفيا				x	x			
هولندا	x			x	x			
بولندا				x	x			
رومانيا	x	x		x	x			x
الاتحاد الروسي		x		x	x			x
صربيا				x				
أسبانيا	x	x		x	x			
تركيا	x	x						
أوكرانيا				x	x			
المملكة المتحدة	x	x			x			

٤- الحوار الاجتماعي والحقوق في العمل

البلدان	الحوار الاجتماعي			الحقوق في العمل			
	المشاورات بشأن الاستجابات لمواجهة الأزمة	الاتفاقات على الصعيد الوطني	الاتفاقات على الصعيد القطاعي	التدابير الإضافية المتخذة لمكافحة الاتجار باليد العاملة	التدابير الإضافية المتخذة لمكافحة عمل الأطفال	تغييرات أخرى في تشريعات العمل	زيادة قدرة إدارة العمل/ تفتيش العمل
أفريقيا							
مصر							
كينيا	x						
مالي							
نيجيريا	x	x					
رواندا		x					
السنغال	x	x					x
جنوب أفريقيا							
جمهورية تنزانيا المتحدة	x						
أوغندا							
الأمريكتان							
الأرجنتين	x				x		x
البرازيل	x	x					
كندا							
منطقة الكاريبي	x	x	x				
شيلي		x					
كولومبيا							
كوستاريكا	x					x	
الجمهورية الدومينيكية	x						
هندوراس	x						
المكسيك		x					
بيرو							x
الولايات المتحدة			x				
أوروغواي							
الدول العربية							
البحرين	x						
الأردن	x			x	x	x	
المملكة العربية السعودية							
آسيا والمحيط الهادئ							
أستراليا	x					x	
بنغلاديش	x						
كمبوديا	x					x	
الصين		x		x		x	
الهند	x						
إندونيسيا	x						
اليابان		x				x	

البلدان	الحوار الاجتماعي			الحقوق في العمل			
	المشاورات بشأن الاستجابات لمواجهة الأزمة	الاتفاقات على الصعيد الوطني	الاتفاقات على الصعيد القطاعي	التدابير الإضافية المتخذة لمكافحة الاتجار باليد العاملة	التدابير الإضافية المتخذة لمكافحة عمل الأطفال	تغييرات أخرى في تشريعات العمل	زيادة قدرة إدارة العمل/ تفتيش العمل
جمهورية كوريا	x	x				x	x
ماليزيا	x						
نيبال							
باكستان	x						
الفلبين	x						
فيتنام							
أوروبا							
الجمهورية التشيكية	x	x				x	
فرنسا	x	x					
ألمانيا		x	x				
هنغاريا	x						
أيرلندا	x	x					x
إيطاليا			x				
لاتفيا	x	x					x
هولندا		x	x				
بولندا		x					
رومانيا	x					x	
الاتحاد الروسي	x	x				x	
صربيا	x						x
أسبانيا		x					
تركيا	x					x	
أوكرانيا	x					x	
المملكة المتحدة	x		x				

المرفق ٤

تقدير أثر التدابير التحفيزية المتخذة في بلدان مجموعة العشرين على العمالة

هل تتناسب تدابير التصدي للأزمة التي اتخذتها بلدان مجموعة العشرين من أجل دعم العمالة، مع الهبوط المسجل في معدلات العمالة والزيادة المسجلة في معدلات البطالة؟ لقد أجرى كل من صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تقديراً للزيادة التي يمكن توقعها في النمو الاقتصادي إثر اتخاذ الحكومات قرار زيادة الإنفاق المالي. ويرمي هذا المرفق إلى تقدير الزيادة التي يجب توقعها في العمالة بعد اتخاذ الحكومات في بلدان مجموعة العشرين[٤٨] قرار تقديم الحوافز المالية استناداً إلى حسابات[٤٩] صندوق النقد الدولي.

وفي الوقت الذي تخضع فيه العلاقات القائمة بين النمو والعمالة لتغييرات جوهرية مع مرور الوقت وفي جميع البلدان، قام مكتب العمل الدولي بتقدير الأثر الكلي الذي يخلفه قرار الحكومات بزيادة الإنفاق المالي للتصدي للأزمة على العمالة. وروعي أثناء تقييم الأثر المنشود للتدابير التحفيزية على العمالة، الإنفاق المالي التقديري الإضافي والإنفاق الآلي (أو المثبتات الآلية).

والغرض من القيام بذلك التقدير هو توفير صورة عن حجم الأثر المتوقع من التدابير التي اتخذتها الحكومات للتصدي للأزمة[٥٠]، على العمالة.

تقييم ارتفاع عدد الأشخاص العاطلين عن العمل في بلدان مجموعة العشرين

يقدر مجموع الزيادة الصافية في عدد العاطلين عن العمل في بلدان مجموعة العشرين في بداية عام ٢٠٠٩ ما يبلغ ٢٥,٢ مليون شخص. وهذا العدد مستمد من معدلات البطالة المسجلة في الفصلين الأول والثاني من عام ٢٠٠٩ (وفقاً لتوافر البيانات) ومن المعدلات التي سادت عند بدء تصاعد معدل البطالة في عام ٢٠٠٨ في كل بلد من بلدان مجموعة العشرين.

الأثر المحتمل للحوافز المالية التقديرية المعلنة على العمالة

يرد في الجدول ١ حجم الحوافز المالية التقديرية في بلدان مجموعة العشرين للعامين ٢٠٠٩ و٢٠١٠. فتبلغ القيمة الإجمالية للحوافز التقديرية في بلدان مجموعة العشرين نسبة ١,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠٩، ونسبة ١,٣ في المائة لعام ٢٠١٠. ويبين الجدول ١ أن من المتوقع من الحوافز التقديرية أن تعزز نمو الناتج المحلي الإجمالي بمتوسط مرجح، يتراوح ما بين ٠,٤ في المائة و١,٣ في المائة في عام ٢٠٠٩، وبمتوسط أدنى في عام ٢٠١٠ يتراوح ما بين ٠,١ في المائة و٠,٣ في المائة. ويبدو أن مضاعف الحافز التقديري المذكور يقل بشكل طفيف عن ١ في عام ٢٠٠٩، غير أنه سيهبط بشكل كبير في عام ٢٠١٠.

وقد قدر مكتب العمل الدولي الأثر المحتمل للحوافز التقديرية على العمالة، استناداً إلى الأثر الذي يتوقعه صندوق النقد الدولي على نمو الناتج المحلي الإجمالي. ويتسم ذلك الإجراء بسمتين أساسيتين، تنطبقان بالقدر ذاته على مضاعفات الحوافز التي يقدرها صندوق النقد الدولي ومضاعفات العمالة التي يقدرها مكتب العمل الدولي. والافتراض الأساسي هو أن مبلغ الحوافز سينفق كلياً، والسمة الثانية هي أن المبلغ الكلي قد لا ينفق في السنة المالية التي خصصت لها الحوافز وأعلن عنها. ويفترض هذا

---

[٤٨] تتكون مجموعة العشرين المشار إليها هنا من البلدان التالية: الأرجنتين وأستراليا والبرازيل وكندا والصين وفرنسا وألمانيا والهند وإندونيسيا وإيطاليا واليابان وجمهورية كوريا والمكسيك والاتحاد الروسي والمملكة العربية السعودية وجنوب أفريقيا واسبانيا وتركيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.

[٤٩] انظر:
IMF. 2009. Note to Group of Twenty Deputies, 31 January-1 February.
متاحة على العنوان التالي:
http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/020509.pdf .

[٥٠] يسلم هذا التقدير بوجود ثغرات في منهجية المعادلة الوحيدة المستخدمة هنا، وتلك الثغرات هي، توقع أثر قصير الأمد على العمالة استناداً إلى العلاقة المعروفة ما بين العمالة والناتج الإجمالي المحلي، وبذلك إغفال الفوارق بين أسواق العمل فيما بين البلدان، وتكوين المجموعات الضريبية التي قد يكون لها آثار مختلفة على العمالة، وإغفال التفاعل ما بين العمالة والسياسة النقدية.

الجدول ١: أثر الحوافز المالية التقديرية على العمالة

	حجم الحافز[1] (٪ من الناتج المحلي الإجمالي المجموع (المتوسط المرجح لتعادل القوة الشرائية)			أثر الحافز على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي[1] (٪)		مستوى العمالة[2] (بالملايين)	أثر الحوافز المالية التقديرية على العمالة[3]			
	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠٠٨	التغيير في العمالة (بالملايين) ٢٠٠٩	مستوى العمالة (بالملايين) ٢٠٠٩	التغيير في العمالة (بالملايين) ٢٠١٠	مستوى العمالة (بالملايين) ٢٠١٠	التغيير في العمالة (بالملايين) ٢٠٠٩+ ٢٠١٠
بلدان مجموعة العشرين	0.5	1.4	1.3	0.4 – 1.3	0.1 – 0.3	2026.12	2.030 – 5.704	2028.15 - 2031.82	0.316 - 0.899	2028.46 - 2032.72	2.346 - 6.603
الزيادة (٪)							0.100 – 0.282		0.02 - 0.04		

[1] صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٩.

[2] حسابات مستمدة من: Instituto Nacional de Estadistica y Censos; Encuesta Permanente de Hogares, 2009 منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٩؛ وزارة العمل والضمان الاجتماعي، المكتب الوطني للإحصاءات، الصين، ٢٠٠٩؛ Economist Intelligence Unit (EIU), 2009, Economist Intelligence Unit and Central Bureau of Statistics (EIU and CBS), 2009؛ مؤسسة النقد العربي السعودي، ٢٠٠٩.

[3] حسابات مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٩، بالاستناد إلى مرونة العمالة للفترة ١٩٩٧-٢٠٠٧.

الإجراء أن ينطبق الأثر المحتمل للحوافز على الإنفاق الكامل لهذا المبلغ على مدى الفترة المقضية بأكملها.

وقدر مكتب العمل الدولي مرونة العمالة على الأمد الطويل بالنسبة إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي في جميع بلدان مجموعة العشرين للفترة ١٩٩٧-٢٠٠٧. ولقد وقع الاختيار على فترة السنوات العشر تلك لأنها شهدت العديد من الأزمات، بما فيها انتعاش نمو الناتج المحلي الإجمالي والعمالة من الأزمة في آسيا في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨ وتزامن الركود في العالم في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١. وفترات الأزمات والانتعاش التي شهدتها مرونة العمالة بالنسبة إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي، تجعلها أكثر ملاءمة لتقدير انتعاش العمالة من خلال مجموعات الحوافز والمثبتات الآلية. وقد قدرت المرونة في شكل لوغاريتمي خطي للتخفيف من أثر النتائج المنحرفة الناجمة عن أحداث غير محتملة (أحداث البجعة السوداء).

ومن شأن ضرب تقديرات صندوق النقد الدولي لأثر الحوافز التقديرية على نمو الناتج المحلي الإجمالي بتقديرات مكتب العمل الدولي لمرونة العمالة بالنسبة إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي، أن يعطي أثراً محتملاً للحوافز على نمو العمالة. ومن المهم ملاحظة أن تلك التقديرات ليست بالتوقعات المحددة، لكنها بمثابة صورة عن الحجم. وهي ترمي إلى تبيان ما للحوافز من أثر تقريبي على استحداث فرص عمل، مقارنة بحجم البطالة التي خلفتها الأزمة.

والجدول ١ يحوّل الزيادة المتوقعة في نمو العمالة نتيجة للحوافز التقديرية، إلى زيادة في عدد الأشخاص المستخدمين على مدى عام ٢٠٠٩ وعام ٢٠١٠. ويوضح الجدول أن الحوافز التقديرية لها القدرة على زيادة العمالة بما يتراوح بين ٢ مليون عامل و٥,٧ ملايين عامل في عام ٢٠٠٩.

وفي عام ٢٠١٠، من المتوقع أن تهبط الزيادة في العمالة، غير أن الحوافز ستستمر في توفير ما بين ٠,٣ و٠,٩ مليون فرصة عمل.

وعلى العموم، للحوافز التقديرية القدرة على توفير العمالة، في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠، بمقدار يتراوح بين ٢,٣ مليون و ٦,٦ ملايين فرصة عمل.

وتتراوح نسبة العمالة التي توفرها الحوافز التقديرية ما بين ٩ و٢٦ في المائة من الزيادة في معدلات البطالة في النصف الأول من عام ٢٠٠٩ (مقارنة بعام ٢٠٠٨).

الأثر المتوقع للمثبتات الآلية على العمالة

يجب أن يضاف الأثر المحتمل للمثبتات الآلية غير التقديرية في العمل إلى الأثر المحتمل على العمالة للحوافز المالية التقديرية في بلدان مجموعة العشرين، وذلك نتيجة لهبوط معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي.

وقد قدر الأثر المحتمل للمثبتات الآلية غير التقديرية على العمالة باستخدام الطريقة ذاتها المستخدمة فيما يتعلق بالحوافز التقديرية. وقام صندوق النقد الدولي بتقدير حجم المثبتات الآلية لعام ٢٠٠٩ في بلدان مجموعة العشرين. ولما كانت المثبتات تقدر على أنها توازن مالي يتدهور مع تدهور نمو الناتج المحلي الإجمالي، فإنها تحمل رقماً سالباً في حين أن لها أثراً إيجابياً مباشراً على نمو الناتج المحلي الإجمالي. لذا فإن الأثر الذي يتوقعه صندوق النقد الدولي للمثبتات يتراوح ما بين ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المملكة المتحدة وجمهورية كوريا وفرنسا وأسبانيا وألمانيا و١,٥ في المائة في الولايات المتحدة ومن ٠,٢٥ في المائة إلى ٠,٥ في المائة في الاقتصادات الناشئة مثل البرازيل والصين والهند وإندونيسيا وجنوب أفريقيا. ويقدر المتوسط

الجدول ٢: أثر المثبتات الآلية على العمالة

	حجم المثبتات الآلية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩[١] (٪ من الناتج المحلي الإجمالي المجموع (المتوسط المرجح لتعادل القوة الشرائية)	مستوى العمالة[٢] (بالملايين)	أثر المثبتات الآلية على العمالة[٣]	
			التغيير في العمالة (بالملايين)	مستوى العمالة (بالملايين)
	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠٠٩
بلدان مجموعة العشرين	-1.2	2026.12	5.17	2031.28
الزيادة (٪)			0.25	

[١] صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٩.
[٢] حسابات مستمدة من: Instituto Nacional de Estadistica y Censos; Encuesta Permanente de Hogares, 2009 منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٩؛ وزارة العمل والضمان الاجتماعي، المكتب الوطني للإحصاءات، الصين، ٢٠٠٩؛ Economist Intelligence Unit (EIU), 2009, Economist Intelligence Unit and Central Bureau of Statistics (EIU and CBS), 2009؛ مؤسسة النقد العربي السعودي، ٢٠٠٩.
[٣] حسابات مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٩، بالاستناد إلى مرونة العمالة للفترة ١٩٩٧-٢٠٠٧.

المرجح لتلك المثبتات في بلدان مجموعة العشرين بنسبة ١,٢ في المائة، كما يبين ذلك الجدول ٢.

ويقدر الجدول ٢ بالتالي، الأثر المحتمل لتلك المثبتات الآلية على نمو العمالة، فضلاً عن الزيادة في عدد الأشخاص المستخدمين في عام ٢٠٠٩، لكل بلد من بلدان مجموعة العشرين. ومن المقدر أن تؤدي الزيادة الإجمالية في العمالة في جميع بلدان مجموعة العشرين إلى توليد ٥,٢ ملايين فرصة عمل في عام ٢٠٠٩.

الأثر المشترك للنفقات المالية التقديرية والمثبتات الآلية على العمالة

من المقدر أن يؤدي الأثر المحتمل المشترك بين نوعي الحوافز الكلية، أي الحوافز المالية التقديرية التي اعتمدتها بلدان مجموعة العشرين والمثبتات الآلية في العمل في هذه البلدان، إلى توليد ما بين ٧,٢ ملايين و١٠,٩ ملايين فرصة عمل في عام ٢٠٠٩. وذلك يضاهي نسبة ٢٩ في المائة و٤٣ في المائة من الزيادة في البطالة المقدرة بزهاء ٢٥ مليون عاطل عن العمل في بلدان مجموعة العشرين في النصف الأول من عام ٢٠٠٩.

والصورة المقدرة هنا عن الحجم مهمة، فستظل المثبتات الآلية عاملة لما بعد عام ٢٠٠٩، في حين يتوقع أن تظل نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي ضعيفة، كما يبدو أن الحافز المالي التقديري سيبدأ في الانخفاض تدريجياً في عام ٢٠١٠ وما بعده.

وفي حين تعطي التدابير المالية المتخذة دفعة قوية لتوليد فرص العمل، في وقت يتعذر فيه العثور على فرص عمل، فإن من الضروري أن يحل محلها نمو اقتصادي تقوده الأسواق في أسرع وقت ممكن، وذلك لتوفير فرص العمل اللازمة لجميع من يبحثون عنها. ويثير هذا الأمر مسألة مرتبطة به، ألا وهي مضمون العمالة في النمو الاقتصادي وجودة العمالة المستحدثة.

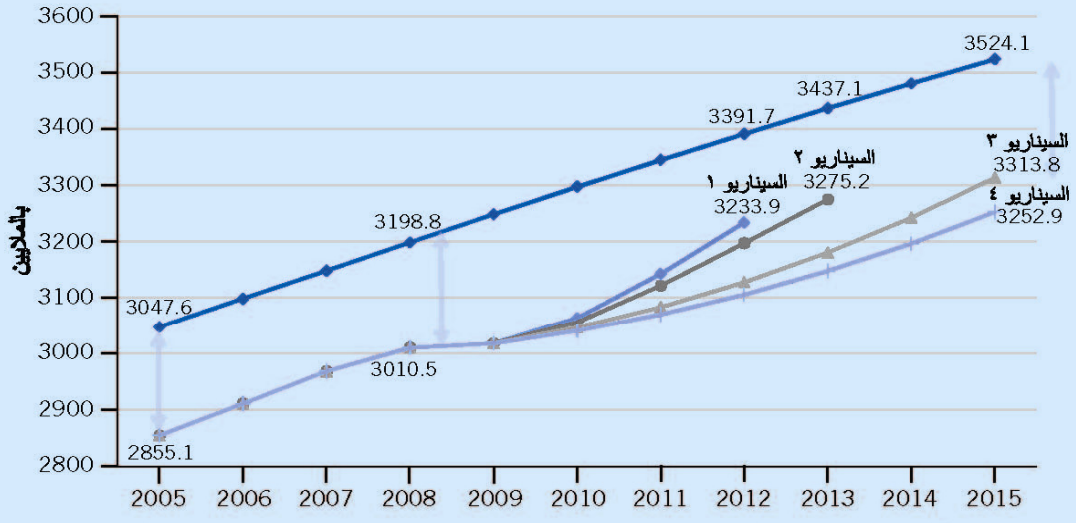
المرفق ٥

الانتعاش السريع في العمالة: التحديات والخيارات

لقد وضعت الأزمة في عام ٢٠٠٨، حداً لتراجع البطالة الذي طال أمده على الصعيد العالمي. فالفجوة القائمة بين توليد العمالة وعرض القوة العاملة المتزايد بمقدار يقارب ٤٥ مليون في العام، آخذة في الاتساع من جديد.

ولقياس حجم التحدي الذي تواجهه العمالة، يبين الشكل التالي أربعة مسارات ممكنة لنمو العمالة على الصعيد العالمي حتى عام ٢٠١٥، وهو الأفق الزمني المحدد لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. والخط العلوي يمثل نمو السكان

الشكل ١: نقص العمالة على الصعيد العالمي: أربعة سيناريوهات



المصدر: تقديرات مكتب العمل الدولي.

النشطين اقتصادياً في العالم، ليبلغ عددهم ٣,٥ مليارات في عام ٢٠١٥؛ أما الخطوط السفلى الأربعة فتظهر المسارات أو السيناريوهات المحتملة، إذ يوضح كل منها افتراضاً مختلفاً بشأن وتيرة انتعاش الإنتاج والنسبة بين نمو العمالة[٥١] ونمو الإنتاج.

فإذا انتعش النمو سريعاً وكان عنصر فرص العمل في النمو مرتفعاً، فإن السيناريو ١ يفترض، في أفضل الحالات، تقلص النقص المتراكم في فرص العمل خلال ثلاث أو أربع سنوات، مع تحقيق معدل انتعاش قوي (يزيد على ٤ في المائة من النمو الاقتصادي العالمي اعتباراً من عام ٢٠١١)

[٥١] يشير الشكل إلى إجمالي نمو العمالة، بغض النظر عن مستويات الجودة أو الدخل المتصلة بها.

وتزايد مضمون العمالة في النمو (نسبة المرونة ٠,٦ في المائة)[٥٢]. ويظهر هذا السيناريو أن البطالة العالمية في عام ٢٠١٢ ستكون أقل منها في عام ٢٠٠٧. وفي ظل تلك الظروف، سيتقلص النقص في فرص العمل، وهو المسافة بين خط عرض الأيدي العاملة والعمالة.

بيد أنه إذا كان الانتعاش بطيئاً وكان هناك نقص في عنصر فرص العمل، فإن نقص العمالة (الفارق بين عرض الأيدي العاملة والعمالة) سيظل كبيراً لفترة طويلة بعد عام ٢٠١٥. ويظهر ذلك في أسوأ الحالات، وهو السيناريو ٤، الذي يتسم ببطء في الانتعاش الاقتصادي (معدل النمو الاقتصادي العالمي يتراوح بين ٢ و٤ في المائة حتى عام ٢٠١٤) ونسبة مرونة صغيرة في العمالة مقارنة بالنمو (٠,٤ في المائة).

ويقدم السيناريوهان ٢ و٣ مسارين وسطيين، فالسيناريو ٢ يبقي على افتراض تحقيق معدل انتعاش اقتصادي سريع كما يرد في السيناريو ١، لكن مع نسبة أقل على نحو طفيف في مرونة العمالة تصل إلى ٠,٥ في المائة. أما السيناريو ٣ فيفترض تحقيق انتعاش بطيء مع نفس نسبة المرونة في العمالة المفترضة في السيناريو ٢ (٠,٥ في المائة).

ويوضح الشكل استنتاجاً هاماً، ألا وهو أن تحقيق نمو قوي في العمالة ونمو قوي في الاقتصاد هما أمران أساسيان. وينبغي أن تستمر السياسات في التركيز على الهدفين كليهما بغية تقليص البطء في انتعاش العمالة العالمية. ومن المرجح أن يؤدي إخضاع هدف (العمالة) للآخر (النمو الاقتصادي) إلى تحقيق نتائج غير مناسبة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

[٥٢] معامل مرونة العمالة (الذي يبلغ هنا ٠,٤ و٠,٥ و٠,٦ في المائة) هو عبارة عن الزيادة المتوقعة في العمالة إثر تحقيق زيادة بنسبة ١ في المائة في النمو الاقتصادي.