

الإعانات المؤقتة للأجور

21 مايو 2020

تقدم صحيفة الوقائع هذه نظرة عامة على الإعانات المؤقتة للأجور الجاري تطبيقها في ظل أزمة كوفيد-19.

خلفت هذه الجائحة الصحية آثارًا غير متوقعة ومدمرة عانت منها المنشآت والعمال على السواء. مع بداية انتشار الفيروس، طبقت بلدان كثيرة إجراءات "الحظر"، ووجهت بإغلاق أماكن العمل غير الأساسية، وإغلاق الحدود لحماية صحة سكانها. أدى التوقف المفاجئ للأنشطة الاقتصادية إلى صدمة غير مسبوقة في جانب العرض على الصعيد العالمي، وتأثرت الملايين من المنشآت والعمال. وفي مرحلة تالية، مع قيام بعض البلدان في بعض المناطق بإعادة فتح اقتصاداتها في وضع يكتفه الغموض، كان من المتوقع أن يؤدي انخفاض الطلب الكلي إلى ركود في جانب الطلب. وفي وقت إعداد هذه الصحيفة، لم تكن مدة الأزمة أو نطاق أثرها على المؤسسات والعمال واضحين بعد، وكان من الصعب التنبؤ بماهية "الأوضاع الطبيعية الجديدة".

في إطار مجموعة أشمل من تدابير السياسة العامة الرامية إلى مواجهة الآثار الاقتصادية للأزمة وتأثيرها على سوق العمل، اعتمدت عدة بلدان استراتيجية منح الإعانات المؤقتة للأجور. إن هذه الأداة ليس جديدة، ولكن نطاق استخدامها في ظل الأزمة الحالية غير مسبوق. وقد تم تطبيق هذه الإعانات تحت مسميات مختلفة تتنوع ما بين Kurzarbeit (أي بدل العمل لفترة قصيرة) في ألمانيا، و activité partielle (أي البطالة الجزئية) في فرنسا، وما يسمى بالتسريح المؤقت للعمال في المملكة المتحدة والولايات المتحدة. كما تم اعتماد برامج الإعانات المؤقتة للأجور في بلدان أخرى عدة، مثل الأرجنتين، وبوتسوانا، والبرازيل، وماليزيا، كما اعتمدتها بنغلاديش في إطار أضيق.

تختلف الإعانات المؤقتة للأجور في أوقات الأزمات عن برامج إعانة الأجور المعتادة التي تستهدف عمال بعينهم كجزء من برامج سوق العمل النشطة. في حين تسعى برامج الإعانات محددة الهدف إلى تشجيع الشركات على توظيف فئات معينة من العاملين، مثل الشباب، أو العاطلين عن العمل لفترات طويلة، أو العمال من ذوي الإعاقة، تُستخدم الإعانات المؤقتة للأجور في أوقات الأزمات للحفاظ على الوظائف ومساعدة المنشآت على الإبقاء على أكبر عدد ممكن من الموظفين ودفع رواتبهم. خلال أزمة كوفيد-19، تم تطبيق أداة إعانات الأجور للحفاظ على علاقة العمل أثناء إغلاق المنشآت والقطاعات بموجب أوامر حكومية، أو ظروف صحية خطيرة. وتم تمديد فترات هذه الإعانات لاحقًا، في ظل ظروف معدلة أحيانًا، لمنع تسريح العمال خلال فترات الانكماش الاقتصادي الذي خلفته إجراءات الإغلاق.

ما يميز إعانات الأجور هو استهدافها الصريح للحفاظ على علاقة العمل واستمرارها، وهو هدف يعود بالنفع على العاملين والمنشآت. ويسمح استخدام إعانات الأجور للمنشآت والعمال بالتعبير عن رغبتهم المتبادلة في الحفاظ على بقاء علاقة العمل، حتى وإن كان من المحتمل تعليق هذه العلاقة مؤقتًا بسبب القيود المالية. ومن شأن ذلك أن يحافظ على النسيج الاقتصادي للبلاد، حيث يساعد المنشآت على استعادة قدرتها الإنتاجية في أسرع وقتٍ ممكن بعد الأزمة، والتغلب على تأثير الأزمة على جانب الطلب، كما تساهم إعانات الأجور في تجنب العمال خسارة وظائفهم والمزايا المرتبطة بها، بما فيها المزايا التي يحصلون عليها بترامم الأقدمية، وهي أحد السبل القليلة التي ترفع من أجور العمال في العديد من الاقتصادات الناشئة.

تظهر تجربة الأزمة المالية العالمية في 2007/2008 أن الإعانات المؤقتة للأجور قد تحول دون التسريح الجماعي للعمال، وتساعد المنشآت على الإبقاء على عمالها المهرة، كما تدعم انتعاش الإنتاج بعد الصدمات الاقتصادية. لقد تبين أن الإعانات المؤقتة للأجور لها تأثير إيجابي كبير على التشغيل، حيث أنها تسمح للشركات التي تعاني من نقص السيولة على الإبقاء على الأيدي العاملة، والحفاظ على العمالة الماهرة في أوقات الانكماش الاقتصادي، وسرعة التعافي بعد الركود. كما تحد الإعانات من زيادة التفاوت الناجم عن الأزمات الاقتصادية، وتدعم كذلك الاستهلاك والطلب الكلي والانتعاش الاقتصادي¹. أثناء الأزمة المالية العالمية، ساعد برنامج إنعاش الإنتاج المنفذ في الأرجنتين في الحفاظ على مئات الآلاف من الوظائف، وتمكنت ألمانيا من الحفاظ على 580 ألف وظيفة بفضل تنفيذ أنظمة العمل لفترات قصيرة².

رغم كثرة الأسئلة المطروحة حول أفضل طريقة لتصميم الإعانات المؤقتة للأجور، إلا أنه لا توجد طريقة مؤكدة يمكن اتباعها للتصميم المناسب. ما هو المعدل المناسب لإعانات الأجور؟ ما هي الفئات المستحقة للإعانة؟ هل ينبغي تمديد نطاق هذه الإعانات لتشمل جميع المنشآت أم تقتصر على مجموعة فرعية من الشركات فقط؟ إلى متى ينبغي أن تستمر هذه الإعانات المؤقتة؟ ما هي بعض صعوبات تطبيق إعانات الأجور على أرض الواقع؟ هل ينبغي توجيه الإعانات مباشرة إلى العمال، أم ينبغي توجيهها من خلال الشركات؟ هل ينبغي أن تدفع الشركات هذه الإعانات، ثم تسترد قيمتها لاحقًا؟ ما هي المنافع التي تتحقق من هذه الإعانات من حيث الحد من البطالة وسرعة الانتعاش الاقتصادي؟ ما هي تكلفة هذه الإعانات، بما في ذلك أثرها على الوضع المالي للمؤسسات العامة والموازنات العامة؟ تحدد هذه الجوانب وغيرها من جوانب تصميم السياسة العامة فعالية أنظمة إعانات الأجور من حيث التكلفة.

¹ للأمانة انظر (Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Ltd. and Geneva, International Labour Office). Hijzen and Venn, 2011. Also see Messenger, J.C.; Ghosheh, N. 2013. Work sharing during the Great Recession: New developments and beyond.

² انظر Hijzen and Martin, 2012

الإعانات المؤقتة للأجور

21 مايو 2020

وقد يرتبط تخفيض الضرائب بالأجور أو اشتراكات الضمان الاجتماعي، أو ربما ينطبق على صور أخرى من الضرائب. وبالمثل، يمكن منح القروض (المدعومة) لهدف واضح، وهو المساعدة في دفع الأجور، وربما دون الإعراب عن هذا الهدف صراحة. ويمكن الجمع بين أدوات السياسة العامة المذكورة في أغلب الأحيان.

تستند الإعانات المؤقتة للأجور في بعض الحالات على أنظمة موحدة بالفعل – مثل بدل العمل لفترات قصيرة – وهو من الخطط المُجدية في أوقات الأزمات.

في ألمانيا على سبيل المثال، وفي الظروف الطبيعية، يمكن للعاملين بالمنشآت التي تواجه صعوبات مالية الحصول على إعانات لساعات العمل القصيرة، ولكن هناك قيودًا كبيرة على تحديد الفئات المستحقة لهذه الإعانات، حيث ينبغي على المنشآت تقديم ما يثبت قدرتها على مواصلة نشاطها. وتطبق النمسا، وبلجيكا، وكندا، وهولندا، وفرنسا، وسويسرا سياسات مماثلة. أما في الأرجنتين، فقد استمر تنفيذ برنامج إنعاش الإنتاج منذ عام 2009، إلا أنه يتطلب اتخاذ مجموعة من الإجراءات الإدارية الرسمية المختلفة في الظروف العادية. وفي الحالات التي تنفذ فيها هذه الأنظمة بالفعل، يمكن تطوير هذه الآليات لتقدم دعم أجور أوسع نطاقًا في أوقات الأزمات. أما في حالة عدم وجود مثل هذه البرامج، فربما يكون من الصعب من الناحية اللوجيستية تنفيذ أنظمة إعانات الأجور في أوقات الأزمات، وسيوضح ذلك لاحقًا في هذه الصحيفة.

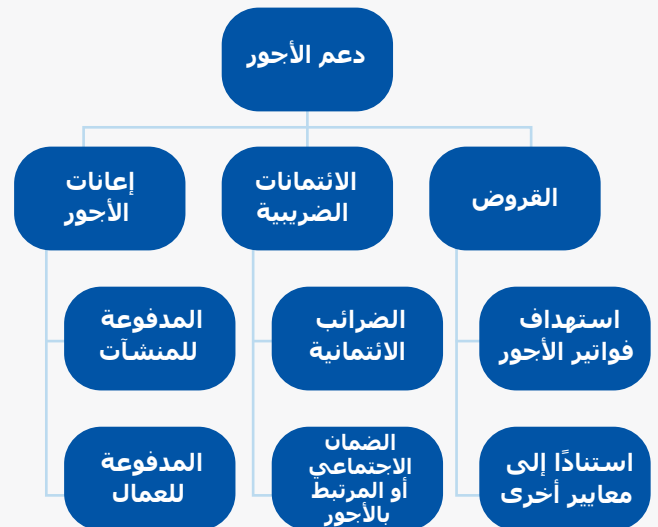
بينما تأخذ إعانات الأجور عادةً صورة المنح، إلا أن تدخلات دعم الأجور في بعض البلدان تأتي في صورة قروض وإئتمانات. نفذت الولايات المتحدة برنامج الائتمان للإبقاء على الموظفين لتحفيز أصحاب العمل على الاحتفاظ بالموظفين ودفع رواتبهم بتقديم قروض بنسبة 50% وبقيمة تصل إلى 10 آلاف دولار من الأجور المدفوعة. أما بالنسبة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، فقد نفذت الولايات المتحدة برنامج حماية الرواتب من خلال القروض، حيث يتعين على أصحاب العمل تقديم ما يثبت أن 75% من القروض التي حصلوا عليها قد استُخدمت في دفع أجور العاملين. وفي كلا البرنامجين، تتحول الائتمانات إلى منح عند استخدامها لدفع أجور العاملين.

إن الحوار المجتمعي من أساسيات تصميم أنظمة الإعانات المؤقتة للأجور التي تأخذ ظروف وأوضاع البلاد في الاعتبار. تهدف هذه الصحيفة إلى دعم الحوار المجتمعي المستنير حول تصميم برنامج الإعانات المؤقتة للأجور في أوقات الأزمات. في القسم الأول من الصحيفة، نقدم بعض الاعتبارات الأولية، واستعراض موجز لمختلف آليات دعم الأجور المتاحة أمام الحكومات. أما القسم الثاني من الصحيفة فيتناول تفاصيل برامج إعانات الأجور، وي طرح أمثلة من بلدان مختلفة حول العالم. ويعرض القسم الأخير بعض الاعتبارات الختامية. ويتضمن الملحق معلومات أكثر تفصيلاً حول البرامج المطبقة في بلدان مختارة.

القسم الأول - الاعتبارات الأولية

إعانات الأجور ما هي إلا واحدة من السياسات العديدة التي ينبغي انتهاجها بشكل متزامن لدعم الأجور والحفاظ على المنشآت والوظائف. ويتبين ذلك من الشكل رقم (1). يتكرر استخدام إعانات الأجور بالتزامن مع إجراءات أخرى مثل تخفيض الضرائب أو منح القروض (المدعومة) إلى المنشآت.

شكل رقم (1) تصنيف التدخلات العامة دعمًا للأجور



القسم الثاني – العناصر الرئيسية لتصميم السياسة العامة – أمثلة فُطرية

أ- ما هي الفئات المستحقة لإعانة الأجور ومتى تستحق لها؟

في كثير من الحالات، يحق للمنشآت والمنظمات بجميع أنواعها الحصول على إعانات الأجور، شريطة أن تكون مسجلة. في نيوزيلندا وأستراليا، على سبيل المثال، تستحق الإعانات لجميع المنشآت المسجلة، شاملة الجمعيات المساهمة، والمؤسسات الخيرية، والمنظمات غير الحكومية، والعاملين لحسابهم الخاص، والمقاولين. وفي فرنسا، يستحق الأفراد الذين يستخدمون عمال العناية والعاملين المنزليين الحصول على إعانة محددة للأجور تصل نسبتها إلى 80% من صافي الأجر المقابل للساعات التي يتوقفون فيها عن العمل. أما في الفلبين، فقد طبق القطاع الرسمي فقط نظام ساعات العمل المرنة بسبب الجائحة. وفي البرازيل، يشترط تسجيل العمال ببطاقات العمل والضمان الاجتماعي للحصول على الإعانة. وفي تونس، بإمكان المنشآت التقدم بطلب المشاركة في نظام إعانات الأجور إذا اشتركت في صندوق الضمان الاجتماعي بحلول 15 مايو، ومن اللافت للانتباه هنا أن الإعانات المؤقتة للأجور في تونس قد تكون أيضاً وسيلة لتعزيز إضفاء السمة المنظمة (بالنسبة للمنشآت مقدمة الطلبات).

في بعض الحالات تستحق الإعانات فقط لأنواع محددة من المنشآت أو القطاعات. ربما يكون من الصعب معالجة طلبات آلاف المنشآت أو أكثر والتحقق من شروط استحقاقها للإعانات في إطار زمني قصير. ففي تايلاند على سبيل المثال، تتاح إعانات الأجور للشركات الصغيرة والمتوسطة³ فقط. وفي بوتسوانا، تُمنح الإعانات لمعظم قطاعات الأعمال باستثناء قطاع صناعات إمدادات المياه والكهرباء، وتجارة الجملة في المواد الغذائية، وقطاع التأمين، والبنوك، والمنظمات الأخرى التي تمتلك فيها الحكومة أسهماً مباشرة. بالإضافة إلى ذلك، يحصل الموظفون المواطنون وحدهم على هذه الإعانات. وهناك بعض الأنظمة التي تكتفي بتغطية أصحاب العمل أو العمال في قطاعات معينة. ففي بنغلاديش وكمبوديا على سبيل المثال، حصلت المنشآت والقوى العاملة في قطاع صناعة المنسوجات والملابس الجاهزة الموجهة نحو التصدير على إعانة الأجور لمرة واحدة فقط.

يتعين عادة على المنشآت أن تقدم ما يُثبت أن جائحة كوفيد-19 هي السبب وراء عدم قدرتها على دفع الأجور. في هولندا على سبيل المثال، تُمنح الإعانات فقط للمنشآت التي تراجع معدل دوران موظفيها بنحو 20% على الأقل. أما في أستراليا، فتستحق الإعانات فقط للشركات الصغيرة التي تراجعت إيراداتها بنسبة 30%، أو بنسبة 50% للشركات الكبيرة التي تزيد تكلفة دوران العاملين بها عن مليار دولار أمريكي. وفي جزر كوك يشترط للحصول على الإعانات انخفاض المبيعات بنسبة 30%، وفي ماليزيا، يُشترط انخفاض أرباح أو إيرادات المنشآت بنسبة 50%. وفي السويد، يتعين أن تثبت المنشآت أنها تواجه صعوبات مالية من جراء للجائحة.

في بعض البلدان، يُحظر على المنشآت المستفيدة من إعانات الأجور أن تدفع أرباحاً للمساهمين. فقد منعت فرنسا المنشآت المستفيدة من نظام البطالة الجزئية من توزيع الأرباح على المساهمين، في حين لم تفرض بلدان أخرى، مثل سويسرا، أي لوائح مشابهة.

تغطي الكثير من الأنظمة نطاقاً عريضاً من العاملين، ولكنها تستبعد العمال غير المسجلين أو العمال الذين يعملون بشكل غير قانوني في البلاد. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، يحق لجميع العاملين (بمن فيهم الموظفين غير المتفرغين، والموظفين المعيّنين بعقود وكالة، والموظفين المعيّنين بعقود العمل ذات الساعات المرنة أو الصفيرية)، الحصول على هذه الإعانات، شريطة تسجيلهم في نظام الضمان الاجتماعي وأن يكون لديهم حساباً في أحد مصارف المملكة المتحدة. ويغطي نظام الدعم في سنغافورة المواطنين أو المقيمين الدائمين فقط. وقد ترغب البلدان كذلك في دراسة ما يسمى بفترة السماح أو مبادرة الإفصاح الطوعي لتسجيل العمال غير الشرعيين، وبالتالي التحفيز على إضفاء السمة المنظمة على هؤلاء العمال، وهو إجراء يرحب به النظام المالي⁴.

في بعض الحالات، يُشترط للحصول على إعانات الأجور أن يكون الشخص عاطلاً تماماً عن العمل. فالعامل الذي تم تسريحه مؤقتاً في المملكة المتحدة في البداية هو شخص لم يُنح له أي عمل بسبب الأزمة. فحتى نهاية شهر مايو، كانت الإعانة تتوقف بمجرد رجوع العامل إلى وظيفته، ولكن تم تمديد النظام حتى نهاية شهر أكتوبر. وبدءاً من شهر أغسطس، تم تنفيذ إجراء جديد يتسم بالمرونة ويسمح للموظفين المسرحين بالعودة إلى العمل بدوام جزئي. وقد عملت جمهورية كوريا على تيسير الوصول إلى برنامج إعانة الاحتفاظ بالعمالة، ورفعت إعانات الأجور بشكل مؤقت للمنشآت إذا سمحت لموظفيها بإجازة مدفوعة الأجر أو إضافتهم إلى برامج الإجازات.

في حالات أخرى، يمكن أن تعوض إعانات الأجور الخسائر في الأجور نتيجة تقليل ساعات العمل. يسمح نظام "بدل العمل لفترة قصيرة" الذي تنفذه ألمانيا للمنشآت التي تواجه صعوبات مالية بتقليل ساعات عمل الموظفين بشكل مؤقت. على سبيل المثال، إذا انخفضت ساعات عمل أحد العاملين من 8 إلى 5 ساعات، فإن إعانة الأجر تحتسب لثلاث ساعات، وهذا هو الحال أيضاً في النمسا، وبلجيكا، وسويسرا. وعلى نحو مشابه، في فرنسا يمكن تطبيق نظام "البطالة الجزئية" على الإغلاق المؤقت للمنشأة بالكامل أو أجزاء منها، أو على تقليل ساعات العمل. وفي الولايات المتحدة، تُمنح إعانات الأجور للمنشآت التي بلغ متوسط الموظفين بها خلال 2019 أقل من 100 موظف، وذلك بصرف النظر عما إذا كانوا يعملون أم لا، أما بالنسبة للمنشآت التي يعمل بها أكثر من هذا العدد، فالإعانات لا تستحق إلا لمن لا يعملون.

³ تجري الشركات الكبرى، مثل الخطوط الجوية التايلاندية، مفاوضات خاصة مع الحكومة.

⁴ Williams and Kayaoglu, 2020

ب. من الذي يتلقى الإعانات؟

من القرارات الضرورية التي يجب مراعاتها عند تصميم نظام إعانات الأجور (كما هو موضح في الشكل رقم 1) تحديد ما إذا كان سيتم دفع الإعانات للمنشآت أم للعاملين مباشرة. في الواقع العملي، تُدفع إعانات الأجور عمومًا إلى المنشآت. وهذا هو الحال على سبيل المثال في فرنسا، أو ألمانيا، أو سويسرا، أو المملكة المتحدة، حيث المنشآت وحدها هي من تقدم بطلبات الحصول على إعانات الأجور، وهي أيضًا من تتلقاها. في حالات أخرى، يتم تحويل الإعانات مباشرة إلى حساب العاملين. ففي تايلاند يتلقى العاملون في القطاعات غير الرسمية المساعدات مباشرة. وفي الأرجنتين، تتقدم المنشآت بطلبات الحصول على الإعانات، ولكنها تُدفع مباشرة إلى العاملين. وبالمثل، تُدفع الإعانات في شيلي أو أوروغواي مباشرة إلى العاملين الذين توقفوا عن العمل بالمشاة بشكل مؤقت. وفي كلتا الحالتين، تعتمد فكرة النظام على التأمين ضد البطالة. ففي حالة أوروغواي، كانت هذه المنهجية موجودة بالفعل قبل الأزمة، بينما سارعت شيلي بتفعيل هذا النظام في وقت الأزمة.

في الحالات التي تتلقى فيها المنشآت الإعانة، قد تحصل المنشأة على الإعانة قبل أن تدفعها للعاملين، أو بعد دفعها، وهنا تكون بمثابة تعويض للمنشأة عما دفعته بالفعل. في فرنسا، على سبيل المثال، يُرسل أصحاب العمل للجهة المختصة مطالبات للحصول على التعويضات شهريًا، ويتم دفع تلك التعويضات بعد ذلك. وفي هولندا، يحصل صاحب العمل على 80% من التعويض المتوقع.

عند دفع الإعانات للمنشآت، ما هو السبيل لضمان دفعها فعليًا للعاملين؟ هناك بعض الطرق الشائعة التي يتبعها أصحاب العمل لإثبات دفع الإعانات للعاملين، منها قيامهم بإرسال إشعارات دفع الأجور. في ألمانيا، يُطلب من أصحاب العمل إرسال هذه الإشعارات إلى وكالة التشغيل الفيدرالية لإثبات دفع الأجور فعليًا، بينما تقوم هونج كونج (الصين) بالتحقق من الحسابات المصرفية للموظفين المعيّنين. أما نيوزيلندا، فلديها سجل متاح للجمهور يمكن التحقق منه، ويضم قائمة بأسماء أصحاب العمل الذين تقدموا بطلبات الحصول على إعانة الأجور، وأسماء الموظفين المستحقين لها.

ج. ما هو مقدار الإعانة؟

في بعض الحالات، يتم احتساب الإعانة كنسبة من الأجور التي خسرها العاملون بسبب تقليل ساعات العمل، مع وضع حد أقصى لمبلغ الإعانة. تصل هذه النسبة في أغلب الحالات إلى 75% أو 80% (بغض النظر عن الأثر الكمي الذي خلفته الأزمة على ساعات العمل ومعدل دوران العاملين بالمنشآت). في المملكة المتحدة، يمكن لأصحاب العمل المطالبة بـ 80% من تكلفة الأجر الشهري المعتاد للموظفين المسرحين، والتي قد تصل إلى 2500 جنيه إسترليني شهريًا. وفي ألمانيا، تغطي الإعانات 67% من أجور العاملين الذين لديهم أطفال، و 60% من أجور العاملين الذين ليس لديهم أطفال. وفي تايلاند، تبلغ نسبة إعانات الأجور 75% من الأجور اليومية للعامل و بحد أقصى 500 بات في اليوم أو 15.000 بات في الشهر. وتطبق بوتسوانا نظامًا للإعانة يغطي 50% من الأجور. وفي سنغافورة، تبلغ نسبة الإعانة 75% من أجر العمال الذين يتقاضون أقل من 4600 دولار سنغافوري. وفي تيمور-ليشتي، تبلغ نسبة الإعانة 50% من الحد الأدنى للأجور.

في بعض البلدان، تختلف نسبة الأجور التي تغطيها الإعانة وفقًا لمستوى أجور العاملين، أو حجم الشركة. ففي النمسا على سبيل المثال، تغطي الإعانة نسبة 100% من رواتب المتدربين، بينما يتراوح معدل الإحلال الوظيفي بين 90% للعاملين ذوي الأجور المنخفضة و 80% للعامل ذوي الأجور الأعلى، وقد تم تحديد الحد الأقصى للإعانة بمبلغ 5370 يورو. وفي ماليزيا، يستحق للشركات التي يزيد عدد موظفيها عن 200 موظف الحصول على إعانة أجور بقيمة 600 رينجيت ماليزي شهريًا عن كل عامل محتجز، بحد أقصى 200 عامل. ويمكن للشركات التي توظف ما بين 75 و 200 موظف الحصول على إعانة شهرية للأجور بقيمة 800 رينجيت ماليزي لكل موظف، بينما يمكن للشركات التي يقل عدد موظفيها عن 75 موظفًا الحصول على إعانة أجور شهرية بقيمة 1200 رينجيت ماليزي عن كل موظف.

في بلدان أخرى، يتم احتساب تعويضات الأجور على الخسائر التي تتكبدها الشركات نتيجة الدوران. في هولندا، تتراوح تعويضات الأجور ما بين 90% من خسائر الدوران المقدرة بنسبة 100%، وينخفض هذا المعدل إلى 22.5% عندما تكون نسبة خسائر الدوران 25%. يمكن أن تكون إعانات الأجور أيضًا مبالغ مقطوعة - ويُفضل تحديدها لتساوي الحد الأدنى للأجور أو أعلى منه. في نيوزيلندا، على سبيل المثال، تبلغ قيمة إعانة الأجور المدفوعة للموظفين المتفرغين العاملين لمدة 20 ساعة أو أكثر أسبوعيًا قبل الأزمة 585.80 دولارًا نيوزيلنديًا، و 350 دولارًا نيوزيلنديًا للموظفين غير المتفرغين الذين يعملون أقل من 20 ساعة أسبوعيًا. وفي البرازيل، تبلغ قيمة إعانة الأجور 600 ريال برازيلي شهريًا وتُدفع لمدة ثلاثة أشهر. أما في ماليزيا، فتحدد الإعانة المحاسبية كمبلغ مقطوع بناءً على حجم الشركة، وتتراوح قيمتها من 600 إلى 1200 رينجيت ماليزي عن كل موظف. وفي كرواتيا أو جزر كوك، تعادل الإعانة الحد الأدنى للأجور. وفي كازاخستان، يدفع أصحاب العمل الحد الأدنى للأجور للعاملين عند إلزامهم بالقيام بإجازة بدون أجر.

يمكن دفع إعانة الأجر مرة واحدة فقط. من أبسط أنواع أنظمة دعم الإعانات أن يُدفع مبلغ معين مرة واحدة للعمال أو لمجموعة من العمال. طبقت اليونان دفعة إعانة من هذا النوع قدرها 800 يورو للفترة من 15 مارس إلى 30 أبريل.

في بعض الحالات، تعتمد مبالغ إعانات الأجور على إعانات البطالة. في البرازيل، تعادل الإعانات المبلغ الذي سيحصل عليه العمال كإعانة بطالة إذا تم فصلهم عن العمل. وإذا تم تقليل ساعات العمل من 100% إلى 50%، تعادل الإعانة 50% من إعانة البطالة.

د. هل سترفع الشركات الإعانة إلى الحد المطلوب؟

في حالات كثيرة، عادةً ما تُحدد الزيادة المطلوب من المنشآت إضافتها للإعانات بموجب لائحة، أو ضمن إطار الحوار المجتمعي الثنائي أو الثلاثي الأطراف. في البرازيل، تلتزم الشركات التي تزيد إيراداتها عن حد معين بدفع 30% من أجور العاملين، في حين تغطي الإعانات جزءًا من النسبة المتبقية (70%). أما في كمبوديا، فتدفع الحكومة 40 دولارًا أمريكيًا للعاملين في صناعة الملابس، بينما يلتزم أصحاب العمل بدفع 30 دولارًا أمريكيًا. وفي حالات أخرى، تحظى المنشآت بمرونة أكبر تسمح لها بتحديد المبلغ الذي ستضيفه إلى إعانة الأجور بناءً على قدرتها المالية.

¹ للأمانة انظر Hijzen and Venn, 2011. Also see Messenger, J.C.; Ghosheh, N. 2013. Work sharing during the Great Recession: New developments and beyond

(Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Ltd. and Geneva, International Labour Office)

² انظر Hijzen and Martin, 2012

هـ. إلى متى تستمر الإعانات المؤقتة للأجور؟

ما لم تكن الإعانات مدفوعةً لمرةٍ واحدةٍ فقط، عادةً ما تستمر أنظمة إعانة الأجور لفترةٍ تتراوح ما بين 3 أشهر إلى سنةٍ، مع احتمال تمديد هذه الفترة. في ألمانيا، وسويسرا على سبيل المثال، استمرت أنظمة الإعانة في البداية لمدة ثلاثة أشهر، قبل تمديدتها لفترةٍ مماثلةٍ في سويسرا. بينما تستمر الإعانة في أستراليا والسويد حتى 6 أشهر.

و. الشروط ذات الصلة بالاستبقاء في الوظيفة.

في بعض الحالات، يسري الالتزام بالاستبقاء على الموظفين ودفع رواتبهم خلال فترات الإعانة فقط. في نيوزيلندا على سبيل المثال، يلزم الاستبقاء على الموظفين المذكورة أسماؤهم في الطلبات المقدمة طوال فترة دفع الإعانة.

في حالاتٍ أخرى، يمتد هذا الالتزام حتى بعد انقضاء فترة الإعانة. في فرنسا، على سبيل المثال، تلتزم المنشآت بالإبقاء على العاملين المستفيدين من الإعانة لمدة لا تقل عن ضعف فترة الإعانة، بمعنى أنه إذا حصل العامل على إعانةٍ بقيمة راتب ثلاثة أشهر، ينبغي أن يستمر في عمله لمدة 6 أشهر من تاريخ انتهاء دفع الإعانة. وفي البرازيل، يضمن العامل بقاءه في وظيفته طوال فترة دفع الإعانة، ولفترةٍ إضافيةٍ تعادل فترة الإعانة.

أصدرت بعض البلدان قراراتٍ عامةٍ تحظر على جميع المنشآت فصل العاملين، دون النظر فيما إذا كانت المنشأة تتلقى إعانة أجور أم لا. نفذت المنشآت في الأرجنتين قرارًا يحظر الفصل أو التسريح الجماعي لمدة 60 يومًا، وتم تمديد هذا القرار لمدة 60 يومًا أخرى. ومنعت باكستان فصل العاملين خلال الجائحة، كما ألزمت أصحاب العمل بدفع أجورهم كاملةً.

ز. كيف تُموّل الإعانة ومن المسئول عن إدارة النظام؟

تُموّل أنظمة الإعانات المؤقتة للأجور من الضرائب العامة أو الاشتراكات الاجتماعية التي يؤديها أصحاب الأعمال والموظفين بوجهٍ عام. في الكثير من البلدان، تُدفع إعانات الأجور من الضرائب العامة. وفي فرنسا تُموّل الضرائب العامة ثلثي الإعانة، ويموّل صندوق التأمين ضد البطالة الثلث الآخر. وفي شيلي، يحصل العاملون المتوقفون عن العمل على أجورهم من صندوق التأمين ضد البطالة، حيث يمتلك كل عاملٍ في القطاع الرسمي حسابًا شخصيًا تُودع فيه الاشتراكات التي دفعها العامل، بالإضافة إلى التمويل المُقدم من صندوق التضامن الذي تموّله الحكومة سنويًا.

في بعض الأحيان، يمكن أن تموّل الجهات المانحة الدولية إعانات الأجور أو أن تشارك في تمويلها. ففي قطاع النسيج والملابس يمكن أن يشارك المشترون الدوليون في تمويل إعانات الأجور. وتخطط إثيوبيا للاعتماد على المساعدات التنموية الدولية لتمويل أجور العاملين في صناعة النسيج والملابس التي تُدفع مرةً واحدةً. والجدير بالذكر أن الدعم المؤقت الذي يقدمه الاتحاد الأوروبي للتخفيف من مخاطر البطالة في حالات الطوارئ يوفّر سيولةً نقديةً للبلدان الأعضاء لدعم أنظمة العمل قصيرة المدى الموجودة بالفعل والمنفذة حديثًا، بهدف استبقاء أصحاب العمل للعاملين ودفع الأجور ودعم الدخل، وتبلغ قيمة هذا الدعم نحو مليار يورو.

تتفاوت طرق إدارة إعانات الأجور فيما بينها تفاوتًا كبيرًا. في ألمانيا، تدير وكالة التشغيل الفيدرالية نظام "بدل العمل لفترات قصيرة"، بينما تضطلع وزارة التنمية الاجتماعية في نيوزيلندا بهذه المهمة. وفي بلدان أخرى مثل ماليزيا، تتم إدارة أنظمة إعانات الأجور اشتراكات الضمان الاجتماعي. أما في بوتسوانا، فتتولى مصلحة الضرائب الحكومية هذه المسئولية على المستوى الحكومي.

وكذلك تختلف طرق إدارة أنظمة الإعانة باختلاف مستوى الحكومة. في ماليزيا، وتايوان، تدير الحكومة المركزية الإعانات، في حين تتم إدارة الإعانات في الدول الاتحادية مثل أستراليا، وألمانيا، وسويسرا، عادةً على مستوى المقاطعة أو الولاية.

ح. ما هي العقوبات المفروضة في حالة مخالفة القواعد؟

لا بد من فرض عقوبات لمنع الاحتيال والغش. تفرض فرنسا، على سبيل المثال، غرامة على أصحاب العمل الذين يقدمون إقرارات زائفة تقدر بمبلغ 30 ألف يورو، مع عقوبة الحبس تصل إلى سنتين، كما تُلزمهم برد الإعانات كاملةً، ولا يحصلون على أي مساعدة حكومية لمدة 5 سنوات.

ط. متى يكون قد فات الآوان على بدء تنفيذ نظام الإعانات؟

لا يزال بإمكان البلدان، حتى في منتصف الأزمة، أن تبدأ في تنفيذ برامج إعانات الأجور استكمالًا لتدخلات أخرى. ويمكن للبلدان التي قدمت بالفعل إعانات أخرى، إذا رأت أن الأزمة ستدوم طويلًا، أن تضع نظامًا لإعانات الأجور بأثر رجعي - وتحدد تاريخًا مرجعيًا، كتاريخ تشغيل العمال في المنشأة مثلاً، وتلغي قرار إنهاء علاقة العمل. على سبيل المثال، نفذت ماليزيا نظامًا لإعانات الأجور بأثر رجعي للعمال المسجلين في إحدى المؤسسات في الأول من مارس 2020.

ي. بعض التحذيرات

تؤثر القيود المفروضة على حركة المواطنين والتوقف المفاجئ للأنشطة التجارية في سبيل احتواء انتشار فيروس كوفيد-19 تأثيرًا قويًا على المنشآت غير الرسمية. تشير الاحتمالات إلى أن الأزمة ستسفر عن العواقب الثلاثة التالية. أولاً، خسائر مباشرة في إيرادات الوحدات غير الرسمية، وإغلاق الشركات غير الرسمية بشكل مؤقت أو دائم، مما يؤدي إلى فقدان الوظائف. ثانيًا، التوسع في الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية حيث يلجأ الكثيرون إلى كسب عيشهم بإقامة مشروعات صغيرة غير رسمية، أو العمل لحسابهم الخاص، أو العمل بالقطاع غير الرسمي. ثالثًا، قد تؤدي الأزمة في مختلف القطاعات إلى إعادة هيكلة الأنشطة الاقتصادية على نطاق واسع⁵.

في الاقتصادات النامية والناشئة، يحد ارتفاع السمة غير المنظمة من إمكانية الحصول على إعانات الأجور. لا يتم تسجيل العاملين في قطاع الاقتصاد غير الرسمي، بحكم تعريفهم، لدى هيئات الضمان

الاجتماعي أو السلطات الضريبية، وبالتالي قد لا يستحقون الإعانات في كثير من الأحيان. ومما يزيد الأمر صعوبة، عدم امتلاك العديد من العاملين في الاقتصادات الناشئة حسابات مصرفية، حتى وإن كانوا مسجلين ويعملون في منشآت رسمية، كما أن الكثيرين منهم غير مقيدين في سجلات التشغيل (مثل دفاتر الأجور الخاصة بصاحب العمل). تؤدي هذه السمات إلى صعوبة استحقاق الإعانات إلى العمال في القطاعات غير الرسمية، ويستدعي الأمر هنا تنفيذ أنظمة منفصلة لدعمهم⁶.

النتائج

قد يكون للإعانات المؤقتة للأجور في أوقات الأزمات منافع مهمة. ويمكن أن يكون لها آثار إيجابية على الانتعاش الاقتصادي، كما أنها تمنع إجراءات التسريح الجماعي التي تؤدي إلى تفاقم الانكماش الاقتصادي⁷. وربما تكون إعانات الأجور مكلفة، ولكنها تميل إلى المساهمة في تعجيل انتعاش الشركات بالمساعدة في الحفاظ على القوى العاملة المؤهلة، ووقف تسريح العمال، وتوفير تكاليف إعادة التشغيل. وبالتالي، هناك منافع ترتبط بالعدالة والكفاءة، الشيء الذي يخفف من وطأة الأزمة على القوى العاملة، ويحافظ على مطابقة الوظائف على المدى الطويل⁸. إضافة إلى ذلك، تقل احتمالية ظهور السلوك الانتهازي بالنظر إلى طبيعة الأزمة، حيث فرضت الحكومات إجراءات أغلقت بموجبها القطاعات غير الأساسية.

تُظهر التجارب من مختلف دول العالم أنه لا يمكن الحزم بوجود تصميم أمثل للسياسة العامة، ولكن يمكن إبراز بعض الدروس المُستفادة من هذه التجارب. يتعين تعديل الإعانات المؤقتة للأجور وفقًا لممارسات كل بلد من البلدان، فضلًا عن اللوائح، والمؤسسات، وفي المقام الأول قدرة الحكومات على تنفيذ مثل هذه التدخلات خلال فترة زمنية قصيرة. بالاقتران مع نظام الحماية الاجتماعية الشامل، ومع ذلك، يمكن إلقاء الضوء على بعض الممارسات الجيدة أو الدروس المُستفادة، وهي:

عند دفع الإعانات للمنشآت، ينبغي أن تكون هناك آلية شفافة يمكن التحقق منها لضمان تحويل الإعانة إلى العاملين، وذلك من خلال الحسابات المصرفية، أو تقديم إشعارات دفع أجور موضح بها مبلغ الإعانة والمعلومات الأخرى ذات الصلة، كالخصومات على سبيل المثال، وتعمل كل من إشعارات دفع الأجور الصحيحة، والمدفوعات الإلكترونية، والسجلات الإدارية الجيدة إلى حد كبير على تيسير تنفيذ هذه البرامج. وفي حالة دفع الإعانات مباشرة إلى العمال، ينبغي على أصحاب العمل الإعراب صراحة عن التزامهم الحفاظ على بقاء علاقة العمل مع موظفيهم.

ينبغي أن يكون مقدار الإعانة مساويًا على الأقل لمقدار إعانات البطالة، وإن كان من الأفضل أن يكون أعلى منها، على ألا يقل عن الحد الأدنى للأجور. وعندما يختلف مقدار الإعانة وفقًا لحجم المنشأة، حيث تحصل الشركات الكبيرة على إعانات أقل (نظرًا لقدرتها على دفع الأجور بفضل ارتفاع متوسط إنتاجيتها)، ينبغي أن تضمن الآليات المُطبقة التزام الشركات الكبيرة بزيادة الإعانات إلى الحد المطلوب.

نلاحظ أنه في البلدان التي تشمل فيها إعانات الأجور المنشآت الكبرى أيضًا، تُطرح تساؤلات حول ما إذا كان ينبغي السماح للشركات المستفيدة بدفع أرباح الأسهم أم لا، وفي هذه الحالة، ربما تكون إعانات الأجور بمثابة دعم للمساهمين

بشكل غير مباشر وليس للموظفين. وبوجه عام، عندما يستفيد أصحاب العمل من تدابير الدعم الإضافية، مثل الائتمانات أو المنح، سيكون من الأفضل لهم زيادة الإعانات إلى الحد المطلوب. وينبغي وضع دفع الإعانات مرة واحدة فقط في الاعتبار في حالات معينة، وتحديدًا لدعم المنشآت والعاملين في قطاعات بعينها في الحالات الطارئة، عندما يكون من المتوقع أن تدوم الأزمة لفترة قصيرة جدًا.

سعيًا وراء فعالية الاستحقاق، ينبغي توسيع نطاقه قدر الإمكان، وإن لم يكن ذلك سهلًا نظرًا للقيود التي تفرضها محدودية الموازنات المالية. وفي هذه الحالة، ينبغي أن تكون أولوية استحقاق الإعانات لمعظم المنشآت والقطاعات الأكثر تأثرًا جراء الإغلاق أو الأزمة الاقتصادية. ففي الوضع المثالي، ينبغي تمديد الإعانات، لا في حالات عدم القدرة التامة على العمل فحسب، بل في حالات تقليل ساعاته أيضًا. ولضمان إمكانية استفادة أكبر عدد ممكن من العاملين والمنشآت من نظام إعانات الأجور، قد يكون من المجدي إتاحة الفرصة للمنشآت والعمال للتسجيل واكتساب السمة المنظمة. ويمكن أن تكون إعانات الأجور بعد ذلك بمثابة تشجيع لتحسين وتعزيز أنظمة حماية الأجور، وإضفاء السمة المنظمة على علاقات العمل، فضلًا عن السمة المنظمة على العاملين والمنشآت.

ينبغي أن تظل الإعانات المؤقتة للأجور "مؤقتة"، كما هو واضح من اسمها، مع ضرورة وضع استراتيجية واضحة للخروج من هذه الأنظمة، فينبغي وقف النظام تدريجيًا مع تعافي الاقتصاد، وبالترزامن مع رفع القيود الاقتصادية على الصيدين القطاعي والإقليمي. ومن حيث المبدأ، تكمن أهمية هذه الأنظمة في أوضاع الأزمات قصيرة المدى نسبيًا. أما إذا استمرت أزمة كوفيد-19 لعدة أشهر أو ربما لسنوات، فيمكن أن تصبح إعانات الأجور باهظة التكلفة بالنظر إلى الموارد المالية المحدودة للغاية في أغلب البلدان.

وتعتبر هذه الأنواع من إعانات الأجور جزءًا من مجموعة أوسع من الأدوات المستخدمة في إطار مواجهة الأزمة، فهذه الإعانات تعد تدبيرًا تكميليًا لتدخلات أخرى. فقد تم، على سبيل المثال، تنفيذ برامج التحويلات النقدية في مختلف البلدان لمساعدة الأسر المعيشية أو الأفراد الأكثر فقرًا. نفذت الهند على سبيل المثال مجموعة مختلفة من برامج التحويلات النقدية تستهدف فئات مختلفة من العمال، من بينهم المزارعين، وعمال البناء. إضافة إلى ذلك، منحت الحكومة مساعدات أسبوعية بقيمة 1000 روبية لأصحاب الأجور اليومية مثل الباعة الجائلين، وذلك بعد التسجيل لدى نائب المفوض. واتخذت بلدان أخرى مثل بوركينا فاسو، أو نيبال تدابير مختلفة مثل تأجيل سداد فواتير المياه والكهرباء لتخفيف الأعباء عن الأسر المعيشية الفقيرة.

⁶ المرجع السابق.

⁷ Hijzen and Venn, 2011

⁸ Giupponi and Landais, 2020

المراجع

Boeri, T. and Bruecker, H. 2011. Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession. Available at: <http://ftp.iza.org> [11 May 2020]

Brey, B. and Hertweck, M. 2016. The extension of short-time work schemes during the Great Recession: A story of success? Available at: <https://www.cambridge.org> [07 May 2020]

Gentilini, U. et al. 2020. Social Protection and Job Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Available at: <http://documents.worldbank.org> [11 May 2020]

Giupponi, G. and Landais, C. 2020. Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis. Available at: <https://voxeu.org> [07 May 2020]

Hijzen, A and Martin, S. 2012. The role of Short-Time Working Schemes During the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org> [08 May 2020]

Hijzen, A and Venn D. 2011. "The role of Short-Time Working Schemes During the 20082009- Recession". Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org> [07 May 2020]

ILO Brief. 2020. "COVID-19 crisis and the informal economy". Available at: <https://www.ilo.org>

Müller, T and Schulten T. ETUI Policy Brief. 2020. Ensuring fair short-time work- a European overview. Available at: <https://www.etui.org> [13 May 2020]

Williams, C. C. , Kayaoglu, A. 2020. "The Coronavirus Pandemic and Europe's Undeclared Economy: Impacts and a Policy Proposal". Available at: <https://www.researchgate.net> [20 May 2020]

تفاصيل الاتصال

إدارة ظروف العمل والإنصاف
البريد الإلكتروني: inwork@ilo.org

منظمة العمل الدولية
Route des Morillons ,4
CH-1211 Geneva 22 – Switzerland