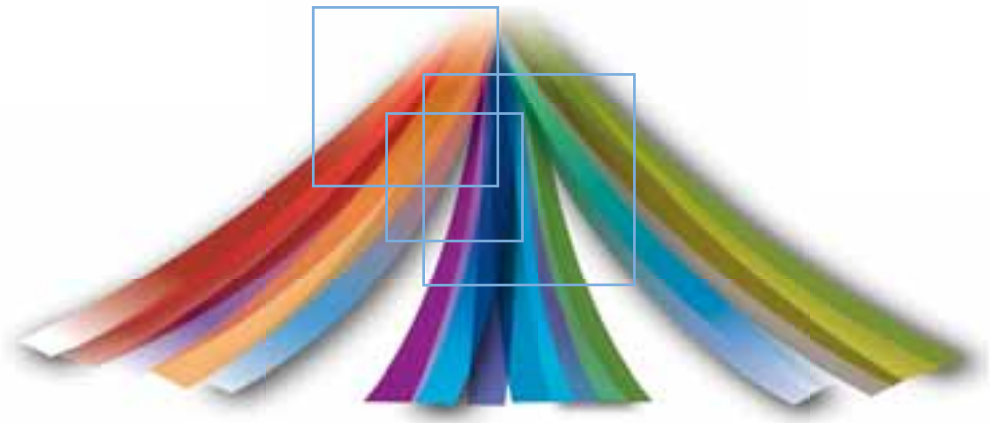
الموجز رقم 1

مكتب العمل الدولي

عروض موجزة عن سياسة الميثاق العالمي لفرص العمل



الاستثمار في البنية التحتية - أداة فعالة لخلق وظائف لائقة

1. الملخص التنفيذي

يشكل الإنفاق العام على البنية التحتية، لمواجهة الدورة الاقتصادية العكسية، أداة فعالة لخلق فرص عمل. ومع ضعف الطلب في القطاع الخاص، تلعب الحكومات دور صاحب العمل الذي يصبح الملاذ الأخير، في محاولة منها للحفاظ على فرص العمل والطلب الكلي على حد سواء. غالباً ما تقع الاستثمارات في البنية التحتية ضمن القطاعات الاقتصادية (تحسين النقل بشكل خاص، بما في ذلك الطرق، والسكك الحديدية، والممرات المائية) والقطاعات الاجتماعية (التعليم، والمياه، والصرف الصحي، وغيرها من الخدمات). كل هذا يمهّد الطريق للتنمية على المدى الطويل ويأخذ بالاحتياجات الاجتماعية المباشرة.

تشكل الاستثمارات في البنية التحتية المخطط لها مسبقاً أو تحسين فعالية تنفيذ الأعمال المدرجة ضمن ميزانية برامج الاستثمار العام، خصائص مشتركة بين رزم الحوافز المالية، ويمكن تنفيذها بسرعة كبيرة، إذ غالباً ما يكون قد تمّ إقرار الخطط. ومتى أمكن، يجب إعطاء الأفضلية للاستثمار اللامركزي العام. وتقود الاستثمارات المحلية وأثرها على استراتيجيات التنمية إلى خلق مزيد من فرص العمل، والى ملكية أكبر، كما يمكن أن تحفّز بسرعة الاقتصادات المحلية. ويصح هذا الأمر أكثر ما يصح في وقت الأزمات.

ومن الأهمية بمكان تقييم مجمل مخرجات هذه الاستثمارات المتصلة بالعمالة، من حيث الاستخدام المباشر وغير المباشر والمستحثّ، وذلك ليس لتقييم آثارها على المدى القصير فحسب، بل أيضاً لتقييم الوقع على النمو وآثاره التوزيعية على المدى الطويل. وكون المؤسسات المالية الدولية تتشارك في تمويل العديد من مشاريع البنية التحتية في الدول ذات الدخل المنخفض والمتوسط، لا بدّ لهذه المؤسسات من بذل كل الجهود لإفساح المجال أمام المضامين والقضايا الجوهرية المرتبطة بالعمالة في خلال تطوير البنية التحتية.

2. وصف التحديات على مستوى السياسة العامة

وفقاً للبنك الدولي، بلغ معدل الإنفاق المعلن على البنية التحتية للعام 2009، 64 في المائة من مجموع حزم الحوازم في اقتصادات الأسواق الناشئة، و22 في المائة من إجمالي الحوافز في الاقتصادات ذات الدخل المرتفع. يمكن أن تشكل الفترة الزمنية اللازمة لتنفيذ مثل هذه المشاريع تحدياً كبيراً، عندما تعجز استثمارات البنية التحتية المحفّزة عن توليد النتائج المرجوة متى برزت الحاجة للاستجابة للأزمة في الوقت المناسب.

أكد مسح أجرته منظمة العمل الدولية بشأن إجراءات العمالة والحماية الاجتماعية التي اتخذتها 54 دولة، على أهمية البنية التحتية في مجموعات الحوافز المالية: 87 في المائة من الدول خصصت إنفاقاً مالياً إضافياً على البنية التحتية. وشمل ثلث هذا الإنفاق مكوّناً من مكوّنات العمالة، مع استهداف للفئات المحرومة في غالب الأحيان. لذا في حين يتم الاعتراف بأن البنية التحتية هي وسيلة لخلق العمالة، لم تلق مسألة الاهتمام بعدد الوظائف، واستهداف العمالة عند تصميمها، وتنفيذها، ومراقبتها، اعترافاً كافياً.

تهدف سلسلة العروض الموجزة حول سياسات الميثاق العالمي لفرص العمل إلى إطلاع القرّاء على أهمية مجالات العمل التقنية التي تخوض فيها منظمة العمل الدولية في سعيها للتصدي للركود الاقتصادي، فضلاً عن توفير المساعدة لتحقيق الانتعاش الاقتصادي المستدام. وكل عرض هو دعوة للقارئ للاتصال بمنظمة العمل الدولية للحصول على معلومات إضافية

وعلى الدعم. للاطلاع على مزيد من العروض الموجزة وتحميلها راجع (ي) الموقع الالكتروني: http:www.ilo.org/jobspact. وتوصل تقييم على أساس النموذج النظري بشأن تأثير إنفاق البنية التحتية على العمالة، إلى استنتاج مفاده أن صرف مليار دولار أميركي على مشاريع كبيرة في الدول المتقدمة يولّد حوالي 28 ألف وظيفة، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة وبنسب متساوية تقريباً. وللإنفاق على البنية التحتية في البلدان النامية تأثير أكبر بكثير على العمالة: فإنفاق مليار دولار في أميركا اللاتينية قد يولّد حتى 200 ألف فرصة عمل مباشرة؛ وإنفاق المبلغ نفسه على المشاريع الريفية ذات العمالة المكثفة يمكن أن يخلق حتى 500 ألف فرصة عمل مباشرة. ولكن لا بد من التعامل بحذر مع هذه التقديرات التقريبية.

جميع البرامج القائمة على زيادة الاستثمارات العامة في البنية التحتية، وبرامج العمالة الطارئة، كلها تواجه تحديات في استهداف المستفيدين المقصودين والوصول إليهم. في حين أن القطاع العام، وفي فترات الازدهار، يستخدم من ضمن جهوده الآليات الاستهدافية الفئوية، من خلال التركيز على الفئات السكانية التي تواجه صعوبات في العثور على الوظائف (مثل الشباب والنساء مع خلفيات تعليمية واجتماعية واقتصادية معيّنة)، نرى أن الدعم العام في وقت الأزمة مدعو إلى استهداف مجموعة أوسع من السكان. وبالنسبة إلى الاستهداف الفئوي، يكمن الهدف عموماً في إعطاء الأولوية لوضع العمالة في صفوف الرجال والنساء الذين هم من أرباب الأسر المعرضة للخطر. وتبرز أيضاً الحاجة إلى الاستهداف الجغرافي، لضمان وصول البرامج إلى المناطق الأكثر تضرراً من الأزمة. يقوم التحدي على صعيد السياسات على مطابقة عملية استهداف استثمارات البنى التحتية مع مسار استهداف خلق فرص العمل، سواء حسب الفئة أو المنطقة الجغرافية.

بعض الأمثلة عن مستوى الإنفاق على البنية الأساسية والأثر على العمالة

إن التجارب على صعيد البنية التحتية ضمن مجموعات الحوافز تختلف عن بعضها البعض الآخر إلى حد كبير. ففي الولايات المتحدة، يشكل الإنفاق على البنية التحتية جزءاً صغيراً جداً من مجموع الحوافز المالية المحتملة التي أوردها القانون الأميركي للانتعاش وإعادة الاستثمار. وفي حين تقدّر المنح التي وفرتها الحكومة الفدرالية للولايات وللحكومات المحلية، من اجل الاستثمار في البنية التحتية، بقيمة 44 مليار دولار أميركي، بلغت النفقات المتكبدة على البنية التحتية حتى 30 أيلول/سبتمبر 2009 قيمة 4.44 مليار دولار أميركي أو 2.6 في المائة من مجموع الحوافز المالية خلال تلك الفترة. وكان الهدف من الإنفاق الضخم على البنية التحتية تحسين نظام النقل في البلاد. وتشير التقديرات إلى انه تم ربما خلق حوالي 59.300 فرصة عمل جديد، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. وبالمقارنة مع خسارة العمالة التي اختبرتها الصناعات المفضّلة خلال الركود الحالي، تبدو المكاسب المحتملة متواضعة في قطاع البناء فيما تبلي بلاء حسناً في قطاع العبور. لكن، ونظراً إلى حجم الإنفاق على البنية التحتية كما أورد القانون الأميركي للانتعاش وإعادة الاستثمار، نلاحظ أن قدرتها على التخفيف من مشكلة البطالة الحالية في الولايات المتحدة محدودة للغاية. علاوة على ذلك، وبالمقارنة مع نمط العمالة القائم، ستأتي العمالة الإضافية الناتجة عن الاستثمارات في البنية التحتية لمصلحة الرجال وعلى حساب النساء، ولمصلحة البيض على حساب غير البيض، ولمصلحة الذين لا يملكون شهادات جامعية على حساب خريجي الجامعات، ولمصلحة العمّال الشباب على حساب العمّال من أعمار مختلفة.

أطلقت إندونيسيا مجموعة تحفيزات مالية بقيمة 73.3 تريليون روبية اندونيسية (7.6 مليار دولار أميركي) هدفها تعزيز الطلب الكلي. وضمت حتى 12.2 تريليون روبية اندونيسية (17 في المائة) لتطوير البنية التحتية، بما في ذلك تحسين الطرق السريعة، والموانئ، والجسور، وشبكات الري. وقد تم تجاوز تقديرات الحكومة التي وضعت نصب عينها عملية خلق أكثر من مليون فرصة عمل. ومن شأن أداة التشخيص الجديدة التي تم وضعها تحت قيادة مجلس التعاضد الاقتصادي (CMEA)، بدعم تقني من منظمة العمل الدولية، وهي مصفوفة دينامية للمحاسبة الاجتماعية يرافقها حساب تابع خاص بالعمالة، أن تساعد في تحسين القرارات المتعلقة بالسياسات العامة، وذلك من خلال إعطاء المشورة عبر تحليل أثر الاستثمار العام على فئات معينة من العمال وعلى الاقتصاد ككل.

التزمت الحكومة المصرية بدفع حوالي 15.53 مليار جنيه مصري (2.82 مليار دولار أميركي) في السنة المالية 2008-2009 من أجل مجموعة من التدابير الإنقاذية. وشملت عدداً كبيراً من المشاريع التي هي في الواجهة وكان الهدف منها الحفاظ على الطلب المحلي وتحفيزه، من أجل دعم القطاعات المتضررة من الأزمة، والإسراع في تنفيذ مشاريع وطنية ينظر إليها على أنها تسهم في الرعاية الاجتماعية من خلال زيادة الاستثمار في مرافق البنية التحتية العامة. وقد خصصت أكبر حصة من الإنفاق الاستثماري لمشاريع المياه والصرف الصحي تليها الطرق والجسور فضلاً عن قطاع البناء والسكك الحديدية المصرية. وتشير التقديرات إلى أن مجموعة الحوافز الكاملة قد تخلق ما بين 661.420 و729.650 فرصة عمل جديدة، حسب مستويات المرونة المفترضة في الطلب لدى الأسر وتوريد الصادرات.

تساهم بعض مكونات الإنفاق العام ليس في الإغاثة على المدى القصير وحسب، إنما أيضاً في النمو الاقتصادي والتنمية العامة من خلال تراكم رأس المال المادي والبشري: المادي، لا سيما من خلال تطوير وصيانة البنية التحتية العامة المفيدة (النقل والإسكان بشكل رئيسي)، والبشري من خلال تنمية مهارات العمال وتعزيز المشاريع الصغيرة والمتوسطة المشاركة في التنفيذ. وسيكون لخفض الإنفاق في مثل هذه الأشكال من الاستثمار تأثير سلبي خطير على العمالة والانتعاش ما لم يتم العثور على سبل للحفاظ على الخدمات بتكاليف منخفضة.

3. الخيارات على صعيد السياسات من أجل رفع التحديات

تبرز الأمثلة الواردة أعلاه القضايا ذات الصلة بعدد الوظائف التي تم خلقها، وبعملية استهداف فئات مختلفة من القوة العاملة. أما تركيز السياسات من الناحية الإستراتيجية فيجب أن ينتقل من كمية الأموال التي أنفقت إلى عدد الوظائف التي تم خلقها مقارنة بمجموعة العمال القابلين للتوظيف، وبحجم الخدمات العامة بالنسبة إلى الاحتياجات. تبرز الحاجة إلى وضع إستراتيجية ذات شقين تهدف إلى التخفيف فوراً من نسبة البطالة على المدى القصير، وخلق فرص عمل على المدى الطويل بهدف التعويض عن العجز في البنية التحتية. لا يمكن تحقيق أهداف طويلة الأجل بدون وضع خطط للبنية التحتية على المستوى الوطني، وعلى مستوى الدولة، والمستوى الإقليمي، فتشكل في مجملها رؤيا وطنية متماسكة بما فيها القدرة على خلق فرص العمل.

تشكل الاستجابة للطلب المتزايد على الاقتصاد الأخضر والتكيّف مع التغيّرات المناخية فرصاً جديدة لخلق الوظائف، وتنمية المهارات، وتعزيز المبادرة الفردية. فاستثمارات البنية التحتية الداعمة لأنماط جديدة من الإنتاج والاستهلاك مع خفض للانبعاثات، وإصلاح قاعدة الموارد الطبيعية الإنتاجية (الحماية ضد الفيضانات، استعادة الأراضي الزراعية والغابات، الخ) تشكل عناصر حاسمة في منهجية الوظائف الخضراء.

تدابير لضمان التنفيذ في الوقت المناسب

إن زيادة الاستثمارات العامة كوسيلة لخلق فرص العمل خلال الأزمة تنطوي على فترة من المماطلة الناتجة عن تحديد المشاريع، وصياغتها، والموافقة عليها. لذا فالتنفيذ السريع يزداد أهمية لأن الاقتصاد الذي يعاني من الركود معرّض للتدهور بسرعة. وكلما أسرعت الحكومات في خلق الوظائف وزادت الطلب الكلي، كلما كان ذلك أفضل. أما وتيرة وسرعة خلق الوظائف فتعتمد إلى حد كبير على نوع المشاريع (مشاريع بناء كبيرة وجديدة مقابل مشاريع صغيرة أو مشاريع صيانة)، والقدرات المؤسسية، وإجراءات المشتريات العامة، والخبرات السابقة في هذه المجالات. ومن الضروري تبسيط إجراءات المناقصات العامة لتسهيل سير الإجراءات التحفيزية. ومع ذلك، قد يكون تخصيص الموارد الإضافية أفضل بكثير من تنفيذ المشاريع ذات الصلة.

تشهد دول كثيرة تنفيذاً متوسط الفعالية للاستثمارات العامة أي أقل من 50 في المائة من المبلغ المقرر من ضمن الميزانية. لذلك، يكمن التحدي الرئيسي على المدى القصير في تحقيق تنفيذ كامل للموارد المتاحة بدلاً من تخصيص موارد إضافية. وإن بذل الجهود الخاصة الرامية إلى الإسراع في التنفيذ، بدون إدخال أي تغييرات قانونية إلى الإطار التنظيمي الذي يتم على أساسه تنفيذ الموارد، هو وسيلة فعالة من حيث التكلفة للدفع بالعمالة إلى الأمام.

لضمان تنفيذ مجموعات الحوافز في الوقت المناسب، وللاستفادة من الهيكليات الإدارية القائمة، يمكن منح تمويل إضافي لمشاريع البنية التحتية ومشاريع الأشغال العامة الجارية للسماح بتوسيع نطاقها. ويساعد وضع استثمارات البنية التحتية المخطط لها للسنوات المقبلة في الواجهة، على تسريع التنفيذ في الوقت المناسب، لأن لا حاجة، في المبدأ، للاستثمار في مشاريع جديدة. إن المجيء باستثمارات البنية التحتية أو تحسين فعالية تنفيذ الأعمال التي تدخل ضمن ميزانية برامج الاستثمار العامة، هي من الخصائص الشائعة بين مجموعات الحوافز المالية، لأنه سبق وتمت الموافقة على الخطط، ويمكن تجنيدها بسرعة.

يمكن فك المركزية عن البرامج الجديدة المموّلة من خلال الحوافز المالية بعد القيام بالإجراءات الإدارية الموحدة، وتقسيمها إلى منح صغيرة على المستوى المحلي لتوظيف صغار المتعاقدين من الباطن المحليين، والعاملين المحليين، والموارد المحلية، من أجل تعزيز نواتج العمالة التي يولدها مكوّن البنية التحتية الموجود ضمن رزم الحوافز. وفي كثير من الأحيان يكون هذا الأمر أكثر فعالية من المشاريع المخطط لها على المستوى المركزي والمنفذة، من حيث الاستجابة في الوقت المناسب، ومن حيث خلق المزيد من فرص العمل.

الاستهداف

في برامج الاستثمارات العامة التقليدية، غالباً ما تكون الخيارات الاستهدافية محدودة، لأن منشآت القطاع الخاص تميل إلى تنفيذ معظم الأعمال. ولكن، يمكن أن تتأثر أهدافها إلى حد ما من خلال الابتكارات التي يتم إدخالها إلى نظم المشتريات والإجراءات. ولهذا السبب يمكن *لبرامج الاستخدام العام*، التي يمكن أن تطبق عليها آليات استهدافية خاصة، أن تلعب دوراً مكملاً هاماً.

إن مجرد تحديد أولويات تنفيذ المشاريع الاستثمارية في المناطق الأكثر تضرراً من الأزمة يشكل وسيلة استهدافية هامة، والتعاقد من الباطن مع صغار المتعاقدين (العمال) المحليين لتأدية الأعمال الصغيرة، يسمح باستهداف مجموعات خاصة، مثل النساء. ولعل القضية الرابحة على كافة الأصعدة هي تلك التي تشهد على الاستثمار في مشاريع الصيانة المهملة. وهي تتطلّب مجموعة متنوعة من المهارات، والخدمات، واللوازم التي قد تكون

متوفرة محلياً. أما في أنشطة الصيانة العادية، فقد تحظى المرأة بحصة أكبر من فرص العمل.

أثر الإنفاق على البنية التحتية

غالباً ما تكون استثمارات البنية التحتية متواجدة في القطاع الاقتصادي (تحسين النقل على وجه الخصوص، بما في ذلك الطرق، والسكك الحديدية، والطرق المائية) والاجتماعي (التعليم، المياه ومياه الصرف الصحي، وقطاعات عامة أخرى). وهذا يؤسس للتنمية على المدى الطويل ويستجيب أيضاً للحاجات الاجتماعية المباشرة. وتعتمد تركيبة الاستثمارات في البنية التحتية إلى حد كبير على احتياجات البلدان المباشرة. ويعتبر تحسين النفاذ من خلال صيانة وإعادة تأهيل الطرقات وصفة فعالة، كون الاحتياجات دائماً ما تتجاوز مخصصات الميزانية العادية حتى في الأوقات العادية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تنفيذ جزء كبير من هذه الأعمال من خلال المتعاقدين المتوسطي الحجم أو من خلال المشاريع الصغيرة، مما يسمح بتعزيزها.

يترك الاستثمار في البنية التحتية مع التركيز على العمالة أثراً قوياً ومضاعفاً على العمالة. فهو يخلق فرص عمل مباشرة لهؤلاء المعنيين بشكل مباشر. وتضمن المقاربة القائمة على الموارد المحلية أثراً كبيراً وغير مباشر على العمالة من خلال زيادة استخدام السلع والخدمات المحلية. ونتيجة لذلك، يتم تحفيز الاستهلاك والطلب المحليين من خلال مداخيل محلية أعلى، وينتج عن ذلك أثر مُستحَث على الاقتصاد المحلي. ويبدو أن عدد الوظائف التي خلقتها فعلياً مجموعات الحوافز المالية الأخيرة تتماشى مع تلك المتوقعة منها. ولكن يجب أن تؤخذ هذه المسألة بحذر لأن تعريف الوظيفة يختلف من بلد إلى آخر. لا وجود لطريقة موحدة لاحتساب فرص العمل المباشرة التي ولدت نتيجة لمجموعات الحوافز المالية، فمعظم البلدان تواجه مشاكل في جمع البيانات الموثوق بها. تبرز حاجة واضحة لتوحيد الجهود من أجل فهم الآثار وتوثيقها بشكل أفضل، ومن أجل تقديم التوجيهات والإرشادات المحسنة حول التدابير التي تؤدي إلى أفضل الآثار المضاعفة، نظراً لأهداف البلد المعني.

4. الاستنتاجات والتوصيات

يجب إطلاق استثمارات البنية التحتية لتكوين رأس المال من أجل التنمية المستدامة والنمو الشامل: رأس المال البشري بما في ذلك المهارات، والعمالة (بما في ذلك الوظائف الخضراء)، وتعزيز المبادرة الفردية، ورأس المال المادي مثل البناء، وإعادة التأهيل، وصيانة البنية التحتية، والموارد الطبيعية والإنتاجية. ومن الأهمية بمكان تقييم نواتج هذه الاستثمارات على العمل من حيث العمالة المباشرة، وغير المباشرة، والمستحثّة، وليس لتقييم آثارها على المدى القصير وحسب بل أيضا أثرها على المدى الأطول على النمو وآثاره التوزيعية.

يجب إعطاء الأفضلية للاستثمار العام اللامركزي متى أمكن ذلك. وتظهر مزايا الاستثمارات المحلية بشكل خاص في أوقات الأزمات. أولاً، تكون عمليات صنع القرار اللامركزية في العادة أسرع وتجعل السكان المحليين أكثر التزاماً بالمشاريع. وهي تحسّن الاستهداف وحسن استخدامه وصيانته. ثانياً، الأعمال المنجزة عادة ما تكون على نطاق وبحجم أصغر، وتنطوي على مناقصات أقل كلفة، مما يعني عدم وجود حاجة كبيرة للآلات الثقيلة، وبالتالي يتم خلق فرص عمل أكبر بالنسبة للمبلغ المستثمر. ثالثاً، من المرجح أكثر تنفيذ المناقصات اللامركزية على يد الشركات المحلية باستخدام عمال من المنطقة، مما يؤدي إلى حفز الاقتصاد المحلي والانتعاش.

ولأن العديد من مشاريع البنية التحتية في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط تتم بتمويل مشترك من قبل المؤسسات المالية الدولية، يجب أن تتأكد هذه المؤسسات من أن قوانينها التنظيمية تسمح بزيادة مضامين العمل عند تطوير البنية التحتية. قد يكون لإعادة تكييف تصميم تلك المشاريع، وطرائق المشتريات، والتعاقد ضمن هذه المشاريع، تأثير كبير على العمالة.

5. لمزيد من القراءات والمصادر

- Bental, P; Beusch, A; de Veen, J. 1999 *Employment-Intensive Infrastructure Programmes: Capacity building for contracting in the Construction Sector* (Geneva, Development Policies Department, ILO). Also available at: http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/green_guide.pdf

- Tournée, J.; van Esch, W. 2001 *Community contracts in urban infrastructure works – Practical lessons from experience.* (Geneva, ILO) also available at: http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/community_contr.pdf

- Tajgman, D; de Veen, J. 1998. *Employment-Intensive Infrastructure Programmes: Labour policies and practices - How labour issues are incorporated and progress on working conditions and standards can be made with the involvement of the social partners.* (Geneva, Development Policies Department, ILO)

- "Employment-Intensive Investments for Sustainable Development" – Open courses in English and French at ILO/ITC Turin for high level planners, decision makers and social partners.