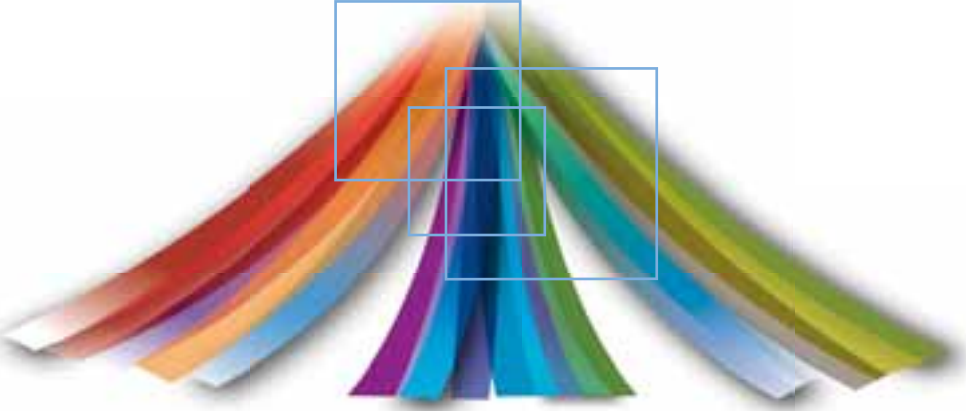




عروض موجزة عن سياسة الميثاق العالمي لفرص العمل



وضع هدف خاص بالعمالة: بعض الاعتبارات

1. الملخص التنفيذي

ببساطة ضرورية، بل هي كافية لتوليد نمو في الناتج، واستطراداً، لتوليد نمو في العمالة؛ أما الأول، فيفترض أن عصر «أصولية السوق» الذي تميز به ربع القرن الماضي لم يكن كافياً في توليد عدد كاف من فرص العمل لجميع أولئك الذين يريدون العمل. وفي رأي العديد من المراقبين، مثل البنك الآسيوي للتنمية،² شهد العالم تراجعاً في كثافة نمو العمالة، عرّف كزيادة مئوية في نمو الوظائف ترافق مع زيادة بنسبة 1% في نمو إجمالي الناتج المحلي.

تهدف سلسلة العروض الموجزة حول سياسات الميثاق العالمي لفرص العمل إلى إطلاع القراء 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 الإلكتروني: <http://www.ilo.org/jobspact>.

عندما تلتزم أعلى السلطات السياسية في العن بهدف ذات صلة بالعمالة، السؤال الأول والأهم الواجب طرحه هو: «ما هي الخطة؟». في العالم

شكلت الأزمة الاقتصادية في العام 2008، وهي اليوم أزمة وظائف أساسية، أحد العوامل الكثيرة التي تدفع بعدد متزايد من البلدان إلى وضع أهداف خاصة بالعمالة بكل صراحة.¹ ويمكن تعريف هذه الأهداف كالتزام سياسي واضح على أعلى المستويات لتحقيق نتائج على مستوى العمالة خلال فترة زمنية محددة، باعتبارها هدفاً رئيسياً للاقتصاد الكلي. في كثير من الأحيان، وليس دائماً، تقع الفترة الزمنية لتحقيق هدف خاص بالعمالة ضمن دورة سياسية معينة، مثلاً دورة الانتخابات. وكما يظهر الجدول 1 أدناه، يمكن تحديد هدف خاص بالعمالة من خلال طرق مختلفة.

الاطار 1: أمثلة عن أهداف خاصة بالعمالة

- «سوف نخفض معدل البطالة بنسبة 50% بحلول العام 2014 (جنوب أفريقيا)»
- «سوف نرفع معدل العمالة حتى 70%» (الاتحاد الأوروبي)
- «سوف نعمل على خلق 8 ملايين وظيفة خلال السنوات الخمس المقبلة (فيتنام)»
- «سوف نضمن 100 يوم عمل بأجر في السنة للأسرة الواحدة لكل من هو بحاجة» (الهند)

لا يشكل استهداف العمالة بديلاً عن «استهداف التضخم»، بمعنى أنه ليس بعملية تأرجح بعيداً عن أهمية استقرار الاقتصاد الكلي. ويوجد فرق بين الاثنين: فالثاني يفترض ضمناً أن «أسس الاقتصاد الكلي» السليمة ليست

¹ إن الأدبيات حول «استهداف العمالة» بحد ذاتها ضئيلة نوعاً يحكى عن أربع سلالات أدبية ذات صلة. أولها، دراسة الأدبيات لدور لجان التخطيط وأدائها؛ وثانيها، الأدبيات التي تحمل اسم «أسامي» Osami، و«إسلام» وغيرهما، حول عقدة النمو، والعمالة، والفقر؛ والسلسلة الثالثة، والتي تقترب من هذا الموضوع، هي تلك التي يتم إرجاعها إلى جامعة ماساتشوستس، معهد البحوث الاقتصادية والسياسية، مع «إبستين» Epstein، وبولين Pollin، وهينز Heinz، وآخرين؛ أخيراً، والأقرب من الجميع هو عمل «بير روناس» Ronnas Per حول قيود العمالة واستهداف العمالة، والمشار إليها أدناه، والتي تستند إليها هذه الورقة في جزء منها. المراجع الكاملة منوارة في نهاية هذه الورقة.

² ينبع عمل بنك التنمية الآسيوي من عمل «ستيفن كابسوس» Steven Kapsos حول كثافة نمو العمالة.



بالمائة نمو سجل خلال تلك الفترة.³ وبناء على تلك العلاقة - مرونة النمو في العمالة، يمكن للحكومات أن تستخدم ببساطة النسبة نفسها، أي نفترض أن مرونة العمالة لن تتغير في المستقبل القريب، نطبقها على نمو الناتج المتوقع، ونستمد هدفاً خاصاً بالعمالة.

بغض النظر عن العملية الحسابية البسيطة سابقاً، يمكن للحكومات أن تأتي بسياسات مخصصة لتحقيق هدف ما. وقد تكون هذه السياسات «أفقية» أو «عمودية». فالخطة الأفقية هي سياسة تطبق في جميع المجالات وينبع منها الأمل في خلق فرص للعمل. على سبيل المثال، إصلاح عام بهدف تحسين الوقت المطلوب، وتسهيل العملية، وتخفيض الكلفة المطلوبة لإطلاق مشروع تجاري ما. أما الخطة العمودية فتركز أكثر على القطاعات. على سبيل المثال، يمكن تصميم سياسة للترويج لصناعة الملابس، أو لزيادة فرص العمل والإنتاجية في الزراعة. ستتم مناقشة عملية التخطيط لهدف ذات صلة بالعمالة أدناه.

³ يبدو أن هذا هو الطريق الذي سلكته لجنة التخطيط في الهند لحل المشكلة.

الحقيقي، قد لا يكون للخطة وجود بكل صراحة. حتى بدون أي سخرية، قد يكون الهدف المعلن مجرد بيان «سياسي»، أمر يعرف المسؤولون المنتخبون أنه سيحظى بشعبية كبيرة في صفوف الناخبين. قد نرى حالات حيث يُقطع وعد في السنة الأولى ويتم تناسيه حتى تحين الانتخابات التالية. وقد يحصل أيضاً أن تكون الحكومة عارفة بأنها لن تتمسك بالوعد لأن أحداثاً خارجية كثيرة قد تتدخل لإحباطها. ولعل ما يثير للسخرية هو أن الحكومة قد تفكر في وضع هدف محدود ونجد أنها «تجاوزته بكثير» بعد سنوات قليلة، مما يأتي لمصلحة الحكومة السياسية.

من ناحية أخرى، قد يتم وضع الهدف بشكل متزايد التعقيد. ربما، وببساطة أكثر، يمكن أن تبقى الحكومة في ذهنها هدفاً خاصاً بالنمو. وقد تعلن الحكومات صاحبة خطط التنمية المتوسطة الأجل (مثل نيبال) بكل بساطة عن النمو المستهدف - لنفترض، متوسط نمو 5% في إجمالي الناتج المحلي على مدى الخمس سنوات القادمة. وهي تعرف أنها نمت بنسبة كذا بالمئة كمعدل متوسط على مدى السنوات الخمس السابقة، وأن كذا

2. وصف التحديات على مستوى السياسة العامة

التي تحركه - بمعنى حساسي بسيط، من شأن هذا أن يؤدي إلى انخفاض ملحوظ في مرونة العمالة. ولكن حجة انخفاض كثافة نمو العمالة لا تتوقف على هذا، بل الحجة هي أن 4 في المائة كنسبة نمو إنتاجي اليوم لا تخلق عدد فرص العمل التي كانت تخلقها الأربعة المائة نفسها منذ عشرين عاماً.

ومن المهم الإشارة إلى أن توافق الآراء حتى الآن تجاهل هذه المسألة. والحجة المضادة هي أنه بغياب الحماية الاجتماعية، لا يمكن للأغلبية الساحقة من القوة العاملة في العالم أن تسمح لنفسها بالبقاء عاطلة عن العمل. فالتناسيح بحاجة إلى نوع من الأنشطة المدرة للدخل، وبالتالي هم «مستخدمون» ويقومون بنوع من العمل. وللتوفيق بين الرأيين، يمكن المجيء بحجة دامغة من أرض الواقع وهي التراجع في كثافة نمو العمالة المنتجة،⁴ كما لوحظ في العديد من مناطق العالم حيث شهد نمو الاقتصاد النظامي حالة ركود في حين نما الاقتصاد غير النظامي. صحيح أن الحاجة قد تظهر إلى المزيد من فرص العمل، ولكن ما هو مؤكد هو الحاجة إلى مزيد من الوظائف الجيدة.

⁴ المقصود بعبارة «منتجة»، العمالة التي تدرّ أرباحاً فوق خط الفقر.

صحيح أن أزمة فرص العمل ركزت اهتمامها على العمالة كمسألة محورية، ولكن توجد عوامل كامنة على المدى الأطول. ولعل أبرزها هو الافتراض الفاشل بأنه من خلال تقليص دور الدولة في اقتصاد السوق وعبر استهداف «أساسيات» الاقتصاد الكلي ببساطة، وهو الرأي السائد منذ أوائل الثمانينيات، ستظهر فرص العمل. وأظهرت الأدلة خلاف ذلك في كثير من البلدان التي اعتمدت مجموعة من الأهداف التقشفية الخاصة بالاقتصاد الكلي. في الواقع، لم يكن الافتراض بأن قوى السوق غير المقيدة نسبياً ستخصص الموارد - وضمنها الأشخاص - بفعالية أكبر قد انكشف. وإحدى النتائج الطبيعية لهذا الافتراض هو أن السياسة لم تستهدف العمالة مباشرة، بل اعتبرتها من مخلفات سياسة الاقتصاد الكلي.

كثيرة هي الدول التي سجلت معدل نمو قوياً ومستداماً في إجمالي الناتج المحلي ولكنها أبلت بلاء سيئاً من ناحية خلق فرص العمل. هذه الصورة تنطبق على أكبر دولتين، هما الصين والهند.

وبالإضافة إلى هذه العوامل، أشار كثير منها إلى تراجع في كثافة نمو العمالة عند قياسها بمرونة العمالة بالنسبة إلى النمو الإنتاجي. يمكن الافتراض بأن النمو اليوم هو أعلى مما كان عليه في الماضي وأن التحسينات الإنتاجية هي



3. الخيارات على صعيد السياسة العامة لرفع التحديات

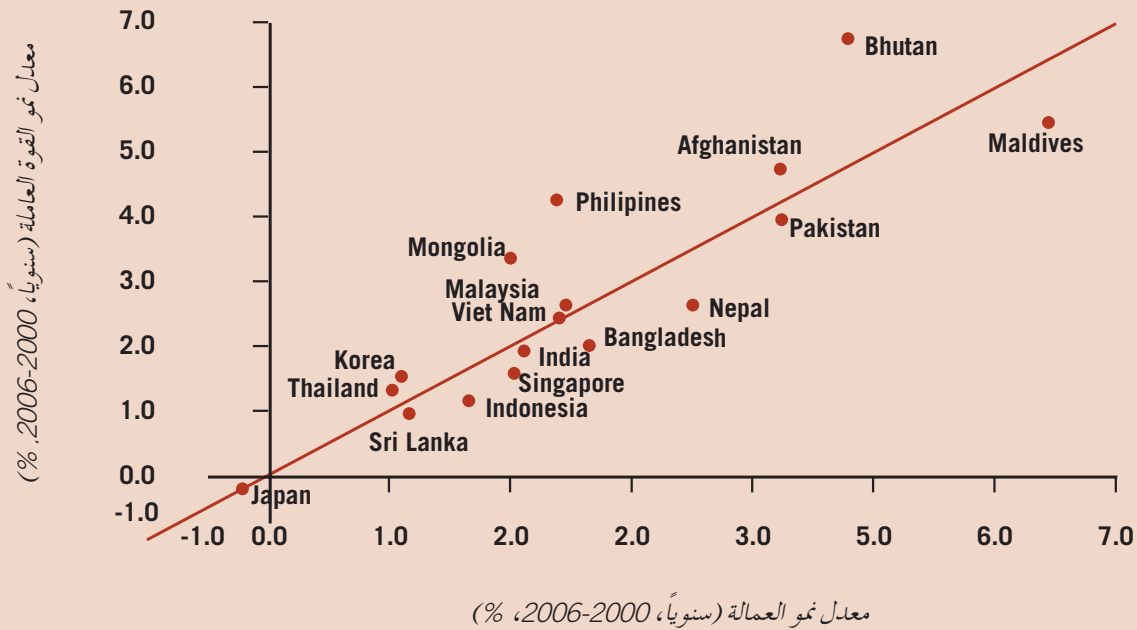
معدل نمو العمالة التي تمتص اليد العاملة

ومعدل النمو المعزز للعمالة التي تمتص اليد العاملة

يتم عرض مفهومين أوليين. أولاً، في معظم الدول، البيانات البدائية متاحة لاحتساب «معدل نمو العمالة التي تمتص اليد العاملة»، والمختصر بكلمة (LARGE). وذلك ببساطة لأن البيانات السكانية متاحة، ولأن الأشخاص الذين سينضمون إلى القوة العاملة في السنوات الخمس القادمة هم على قيد الحياة اليوم. ببساطة أكبر، يمكن احتساب معدل (LARGE) على أساس الافتراضات بشأن الوضع الذي ساد في السابق – على سبيل المثال، الافتراض بأنه لن يحصل تغيير في معدل البطالة خلال السنوات الخمس المقبلة، أو في حصة العمال من الفقراء في سوق العمل. إذاً يقصد بعبارة (LARGE) الداخلين الجدد إلى سوق العمل، مع الأمور ذاتها.

قد تبرز الحاجة إلى المجيء بافتراض حول معدل مشاركة القوة العاملة (LFPR)، علماً أن الافتراض الأساسي هو أن المعدل لن يتغير بشكل ملحوظ في السنوات الخمس المقبلة. لكن، في الحقيقة المجردة، نحن نعلم أن معدل مشاركة القوة العاملة من الشباب ينخفض بشكل هامشي، إذ إن الشباب يطيلون مدة بقائهم في المدرسة. من السهل أخذ متوسط الانخفاض الهامشي في معدل مشاركة القوة العاملة من الشباب (LFPR) في السنوات الخمس الأخيرة بعين الاعتبار في الافتراضات الخاصة بهذا المعدل ككل في خلال فترة الخمس سنوات التالية. هذا المفهوم مفيد لمقارنة نمو القوة العاملة مع نمو العمالة الفعلية. وترد بعض الأمثلة عن آسيا في الرسم 1 أدناه.

الرسم 1: القوة العاملة مقابل نمو العمالة، 2006-2000



ولكن وضع هدف خاص بالعمالة على أساس معدل (LARGE) وحده ليس بالأمر الملائم. لا بدّ من الاهتمام بالوظائف المنتجة – الوظائف ذات النوعية الجيدة – وليس بأي وظيفة. مما يقودنا إلى النقطة الثانية. ينبغي إيلاء الاهتمام بمعدل نمو العمالة المنتجة التي تمتص اليد العاملة المنتجة، وهو ما يمكن وصفه بمفهوم (LARGE) المعزز، ومختصره (ENLARGE). سيشمل

يشير هذا الرسم إلى أن بوتان (Bhutan)، وبالرغم من أنها شهدت ارتفاعاً في معدل نمو القوة العاملة، قد سجلت نسبة نمو أكبر في العمالة. في حين أن نمو القوة العاملة في النيبال قد تجاوز نمو العمالة خلال الفترة نفسها. هذا النوع من التمارين يعطي لمحة بدائية (وغير مناسبة، يعود إليها النقاش دائماً) عن فائض اليد العاملة والنقص فيها.



• يمكنها أن تقيّم لمعرفة ما إذا كان تحقيق معدل نمو أعلى لإجمالي الناتج المحلي قابلاً للتحقيق؛

• يمكنها أن توفر الحوافز لتغيير تكنولوجيا الإنتاج الحالية بحيث تستوعب مزيداً من القوة العاملة⁶،

• يمكنها من خلال السياسات الصناعية أو القطاعية محاولة تغيير نوعية النمو، و/أو نمط النمو.

لذلك، توجد علاقة متبادلة بين استهداف العمالة والسياسة الصناعية. ففي حين أن الأخيرة فقدت الأفضلية خلال سنوات تحول السياسة وبقوة نحو «الأسواق الحرة»، فهي تشهد اليوم عودة متجددة – وللسبب نفسه الذي يجعل استهداف العمالة يعود من جديد؛ عدم ملائمة المخرجات الاقتصادية، بما فيها مخرجات العمالة، من خلال ترك كل شيء للأسواق. إن أدوات السياسة الصناعية على اختلافها، من إعانات الدعم وصولاً إلى الضرائب والرسوم وغيرها، تتطلب عرضاً موجزاً منفصلاً للسياسة العامة.

⁵ إن المقاربة المعتمدة في هذا القسم تستخدم المنهجية التي وضعها بير روناس Per Ronnas «الدليل المفاهيمي والمنهجي لتحليل تشخيص العمالة»، ورقة عمل غير منشورة، جنيف، منظمة العمل الدولية، آذار/مارس 2009.

⁶ غالباً ما يكون السعي إلى استخدام المزيد من التكنولوجيا الكثيفة العمالة خياراً سياسياً غير حكيم في العالم التنافسي اليوم. ولكن توجد استثناءات. فمشاريع البنية التحتية «الكثيفة العمالة»، بدلاً من مشاريع رأس المال الكثيف، قد أثبتت قيمتها في كثير من الأحيان (وهي ثاني أكبر نشاط يحظى بالتعاون التقني في منظمة العمل الدولية). لقد حصل أيضاً أن قامت الحكومات بدعم رأس المال بشكل غير مناسب على حساب خلق فرص العمل.

هذا المعدل الأخير ليس الداخلين الجدد إلى سوق العمل وحسب، بل الداخلين الجدد إلى الوظائف المنتجة، فضلاً عن تحويل الوظائف الموجودة غير المنتجة إلى وظائف منتجة.

تشكل العمالة المنتجة الوسيلة الأساسية للتوصل إلى الحد من الفقر. ومن هذا المنطلق، يمكن تفسير هدف الفقر الذي يندرج ضمن الأهداف الإنمائية للألفية على أنه هدف خاص بالعمالة – أو بشكل أكثر تحديداً كهدف خاص بالعمالة المنتجة⁵. علماً أن ما تصبو إليه الأهداف الإنمائية للألفية هو خفض الفقر بنسبة النصف من مستواه في العام 1990 حتى حلول العام 2015. ويتألف معدل (ENLARGE) من معدل (LARGE) زائد أحد الأهداف الإنمائية للألفية وهو الحد من العمال الفقراء. في معظم الدول، يمكن احتساب «مرادف العمالة المنتجة» للحد من الفقر بشكل كمي وتحويله إلى هدف محدد هو العمالة المنتجة.

قد يسمح استخدام هذه المنهجية البسيطة للحكومات بالتحقق على أرض الواقع من طموحاتها. فعلى سبيل المثال، في دراسة حالة قطرية واحدة (وإن كانت غير معروفة)، إن معدل نمو إجمالي الناتج المحلي بنسبة 6.6 في المائة بحلول العام 2015 يجب أن يحقق معدل (ENLARGE)، علماً أن هذا المعدل هو ضعف أداء نمو إجمالي الناتج المحلي الأخير في هذا البلد.

وسيحصل أن تكون بعض أهداف العمالة بكل بساطة طموحة أكثر من اللزوم. أما تحقيق هدف خاص بالعمالة فيترك الحكومة أمام أربعة خيارات:

• يمكنها إعادة تقويم الهدف لتحويله إلى شيء أكثر واقعية؛

4. الاستنتاجات والتوصيات

المعرفة حول استهداف العمالة، لا بد من أن تطمح الهيئات المكونة إلى أداة جاهزة يستمدون منها هدفاً خاصاً بالعمالة موثقاً به، بالإضافة إلى المشورة التقنية حول الوسائل الآلية إلى تحقيقه.

ينبع اهتمام منظمة العمل الدولية باستهداف العمالة وبشكل واضح من الاتفاقية رقم 122 حول سياسة العمالة. فالموضوع له صلة وثيقة بتعزيز العمالة الكاملة، والمنتجة، والمختارة بحرية. وفيما يتم توليد مزيد من



5. لمزيد من القراءات والمصادر

- Islam, R., 2004, *The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: an Empirical Analysis*, Issues in Employment and Poverty Discussion Paper 14, January 2004, Geneva, ILO.
- Khan, A.R., 2005, *"Growth, Employment and Poverty: an Analysis of the Vital Nexus based on some Recent UNDP and ILO/SIDA Studies,"* in Promoting Employment for Poverty Reduction, (Geneva: ILO/ UNDP, 2005).
- Osmani, S.R., 2003, *Exploring the Employment Nexus: Topics in Employment and Poverty*, Report prepared for the Task Force on the Joint ILO/UNDP Program on Employment and Poverty, Geneva, ILO, 2003.
- Rodrik, D., 2007, *Normalizing Industrial Policy*, Paper prepared for the Commission on Growth and Development (Harvard University, September 2007).
- Ronnas, P., 2009 *A Conceptual and Methodological Guide to Employment Diagnostic Analysis*, an unpublished working paper (Geneva, ILO, March 2009).