مكتب
العمل
الدولي
جنيف

سياسات التشغيل الوطنية:
دليل لمنظمات العمال

كيف تؤثر سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية على التشغيل؟

5

كيف تؤثر سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية على التشغيل؟

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية، *2015*

الطبعة الأولى ، *2015*

تتمتع منشورات منظمة العمل الدولية بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها دون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على إذن بالنسخ أو الترجمة يجب أن يوجه إلى مكتب مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص) ، في منظمة العمل الدولية في جنيف على العنوان التالي:

ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.

والمكتب يرحب دائما بهذه الطلبات.

يجوز للمكتبات والمؤسسات وغيرها من الجهات المستخدمة المسجلة لدى منظمات حقوق الاستنساخ أن تستنسخ هذه الوثيقة وفقًا للتراخيص الممنوحة لها لهذا الغرض. زوروا موقع *www.ifrro.org* للاطلاع على أسماء منظمات حقوق الاستنساخ في بلدكم.

سياسات التشغيل الوطنية (النسخة العربية): دليل لمنظمات العمال مكتب العمل الدولي. جنيف. منظمة العمل الدولية، *2015*

ISBN: 9789226293434;

ISBN: 9789226293441 (نشر الكتروني pdf)

مكتب العمل الدولي

سياسة التشغيل/دور منظمات العمال/تعزيز التشغيل/خطة العمل/جمع البيانات/قوة العمل/الاقتصاد غير المنظم/سوق العمل

13.01.3

ILO Cataloguing in Publication Data

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

مسؤولية الآراء المعبر عنها في المقالات أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعا هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم ، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب منظمة العمل الدولية على الآراء الواردة فيها.

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

يمكن الحصول على منشورات منظمة العمل الدولية ومنتجاتها عن طريق المكتبات الكبرى أو

المكاتب المحلية للمنظمة الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من:

ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.

ويمكن الحصول مجاناً على بيان مصور أو قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه، أو بالبريد الالكتروني: *pubvente@ilo.org*

زوروا موقعنا *www.ilo.org/publns*

This publication was produced by the Document and Publications Production, Printing and Distribution Branch (PRODOC) of the ILO. Graphic and typographic design, manuscript preparation, copy editing, layout and composition, proofreading, printing, electronic publishing and distribution. PRODOC endeavours to use paper sourced from forests managed in an environmentally sustainable and socially responsible manner. Code: CMD - STA

Photos: UN Photo; The World Bank; UNDP; CMD;ILO; Zabara.org; Vyacheslav Oseledko; Dmitry Ryzhkov; IMB Photo; Nick Story; CIMMYT;

لمحة عامة سريعة

في عالم الاقتصاد، يتمثل الهدف من السياسة العامة في دفع حركة عجلة الاقتصاد مع السعي في الوقت عينه إلى ضمان أن النشاط الاقتصادي يؤدي إلى تحسن الإنتاجية وجودة الوظائف. ومن المعروف أن اختيار السياسات العامة يتأثر بالنظريات والتحليل. وفي هذا القسم من الدليل، ننظر إلى الاقتصاد الكلي، وكيف يمكن للسياسات الصادرة على هذا المستوى أن تؤثر في خلق وظائف لائقة. وسوف ننظر أولاً في تأثير السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف والسياسة المالية، ومناقشة أسباب أهمية ضلوع نقابات العمال في التأثير على سياسات الاقتصاد الكلي هذه.

وننتقل لاحقًا إلى دراسة دور السياسة الوطنية في التأثير على تطور الصناعات والقطاعات المختلفة في الاقتصاد (السياسة الصناعية والقطاعية). وتعد هذه الجزئية من النقاط التي يوليها النقابيون اهتمامًا خاصًا في الدول النامية؛ إذ إن النمو الاقتصادي في العقود الأخيرة تركز في قطاعات محددة؛ مثل: استخلاص الموارد الطبيعية أو المناطق الاقتصادية الخاصة العاملة في تصنيع المنتجات بغرض التصدير. والهدف هنا هو تنويع الأنشطة الاقتصادية وتوجيهها نحو القطاعات ذات القيمة الإضافية الأعلى، أو القطاعات الغنية بفرص العمل، أو القطاعات الاستراتيجية (يعتبر قطاع تدعيم الأمن الغذائي في الدولة نموذجًا على القطاعات الاستراتيجية). وندرس منهجية التفكير المتبعة في تحديد أولويات السياسات من أجل تطوير القطاعات في الاقتصاد، كما نستعرض بعض الأدوات التحليلية التي تساعد في تحديد عدد فرص العمل التي ستنتج عن الاستثمارات الحكومية ونمو الإنتاجية في قطاعات معينة.

وختامًا، ينظر هذا القسم في سياسة التجارة ولاسيما اتجاه تحرير التجارة، مع مناقشة سر الأهمية الخاصة وراء قيام النقابيين في الدول النامية بمراقبة عملية إعداد هذه السياسات والمشاركة فيها.

وتضطلع نقابات العمال أيضًا بدور في مراقبة مسألة التشغيل والمناداة إلى جعلها في قلب سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية والتجارية، والتأكد من أن هذه السياسات متوافقة مع الجهود الرامية إلى التعبير عن هذا الهدف وتحقيقه ومكملة لها. ويضمن هذا نجاح كل سياسة من السياسات، وأن كل سياسة منها تخدم السياسات الأخرى وتعزِّز تأثيرها. وينبغي أن تأتي التدخلات محددة الأهداف على مستوى القطاعات مدعومة بسياسات اقتصاد كلي محفزة للتشغيل، وذلك في إطار استراتيجية واضحة للتغيير الهيكلي المثمر.

المحتويات

كيف تؤثر سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية على التشغيل؟

لمحة عامة سريعة v

5.1. ما المقصود بالاقتصاد الكلي؟

نظرية كينز للاقتصاد الكلي 1
مدرسة شيكاغو واقتصاد جانب العرض 1
إطار سياسة الاقتصاد الكلي المهيمنة منذ ثمانينات القرن الماضي: إجماع واشنطن 3
لماذا ينبغي على النقابيين دعم اضطلاع الحكومة بدور في الاقتصاد؟ 3

5.2. كيف تساعد سياسات الاقتصاد الكلي على خلق فرص العمل اللائق؟

ما هي روافع سياسات التشغيل الأساسية ؟ 5

5.3. ما الشكل الذي ينبغي أن يكون عليه إطار سياسة الاقتصاد الكلي الداعمة للتشغيل؟

السياسة النقدية في إطار الاقتصاد الكلي الداعم للتشغيل 6
سياسة سعر الصرف في إطار الاقتصاد الكلي الداعم للتشغيل 7
السياسة المالية في إطار الاقتصاد الكلي الداعم للتشغيل 8

5.4. تحليل الصناعات والقطاعات في ضوء السياسة الداعمة للتشغيل

التغيير الهيكلي المنتج في الدول النامية 10
وضع أولويات لنمو التشغيل في القطاعات 12
تحليل الروابط بين القطاعات 13
مرونة التشغيل والعامل المضاعف 14
تأثير العامل المضاعف في قطاع تصدير 15

5.5. لماذا يجب على نقابات العمال الاهتمام بسياسات التجارة؟

لماذا تعد التعريفات الجمركية أداة مهمة للدول النامية؟ 18
القضايا الأخرى المتعلقة بالتجارة 18
دور نقابات العمال 19

المراجع 20
الموارد والأدوات 21

5.1. ما المقصود بالاقتصاد الكلي؟

تهدف السياسة الاقتصادية إلى دفع عجلة النشاط الاقتصادي، مع العمل في الوقت عينه على ضمان أن تؤدي هذه السياسة إلى تحسين الإنتاجية وجودة الوظائف والحفاظ على الاستقرار المالي.

ويتأثر اختيار السياسات العامة بالنظريات والتحليل؛ ومن هنا تبرز أهمية معرفة النظريات التي يعتمد عليها صانعو السياسات. فمن المؤكد أن هذه النظريات سوف تؤثر على السياسات المقترحة التي يقومون بإعدادها أو التي يحتمل قبولهم لها.

نظرية الاقتصاد الكلي هي دراسة الأنشطة الاقتصادية العامة للدولة والعوامل السياسية التي تؤثر فيها. وقد جاءت هذه النظرية ردًّا على الاقتصاديين التقليديين الذين يفترضون أن الأسواق تسعى بطبيعتها نحو تلبية الطلب؛ مما يؤدي في نهاية المطاف إلى حل مشكلات مثل فائض المنتجات والبطالة. وفي رأي هؤلاء الخبراء، لا داعي لتدخل الحكومات في الاقتصاد؛ إذ إن أي محاولة من هذا القبيل سوف تؤدي إلى تفاقم الوضع.

وفي أعقاب الكساد العظيم، شكك خبراء اقتصاديون مثل جون مينارد كينز في هذه الأفكار والمعتقدات، مقترحًا أن الاقتصاد لم يكن قادرًا على تحقيق التوازن الذاتي، وأنه كان من الممكن استخدام التدخلات الحكومية بنجاح لمعادلة تأثير التقلبات الاقتصادية الهدَّامة.

نظرية كينز للاقتصاد الكلي

وجد كينز أن الاقتصاد التقليدي عجز عن تفسير البطالة والركود طويلي الأجل، وأشار إلى أن الإجابة لا تكمن في انتظار تحقيق سوق العمل للتوازن الذاتي والعودة إلى قدرة التشغيل الكاملة من خلال تخفيض الأجور؛ إذ كان كينز يعتقد أن ما يحدث في سوق العمل إنما هو نتيجة لتطورات أوسع نطاقًا في بقية الاقتصاد.

وقال كينز: إن الدورات الاقتصادية تأتي مدفوعة بالزيادة والانخفاض في حجم الاستثمارات، وإن الاستهلاك لدى العمال يرتفع وينخفض حسب زيادة وانخفاض حجم الاستثمارات. وعليه، يكون الهدف هو استخدام روافع السياسة الحكومية في تخفيف حدة التقلبات الاقتصادية. ومتى اعترفت الحكومة بأن التشغيل الكامل لا يأتي «بصورة طبيعية»، يمكن أن تستخدم الروافع السياسية لضمان ألا يعمل الاقتصاد دون قدرته الممكنة.

وتمتلك كل حكومة مجموعة من الأدوات التي تستخدمها لتحقيق هذه الأغراض؛ إذ تمتلك الحكومة القدرة على فرض الضرائب والتحكم في الإنفاق (السياسة المالية). كما تهيمن الدولة على المصرف المركزي الذي يحدد معدلات الفائدة التي تؤثر على الائتمان (السياسة النقدية). ويعرف استخدام هذه الأدوات في عالمنا اليوم بسياسة الاقتصاد الكلي.

وقد برز نجم نظرية كينز للاقتصاد الكلي حتى أصبح النظرية الاقتصادية المهيمنة بين الدول الرأسمالية لمدة بلغت أربعين عامًا تقريبًا. وكان أشهر استخدام لهذه النظرية أثناء الحرب العالمية الثانية؛ بغية الحفاظ على معدلات البطالة عند أدنى مستويات تاريخية لها. وأدت نظرية الاقتصاد الكلي أيضًا إلى تأسيس صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في أربعينيات القرن الماضي.

مدرسة شيكاغو واقتصاد جانب العرض

في عام 1956، قام ميلتون فريدمان من جامعة شيكاغو بتعديل نظرية الاقتصاد الكلي، مشيرًا إلى تجاهل كينز للتضخم (ويُقصد به زيادة الأسعار عبر كافة قطاعات الاقتصاد) الناتج عن التحفيز الاصطناعي للاقتصاد. ورفض ميلتون مذهب كينز القائل بأن الحكومة

قادرة على «إدارة» الطلب؛ إذ يرى ميلتون أن هذه المحاولات تتسبب في زعزعة الاقتصاد، وربما تؤدي إلى حدوث تضخم. ويرى الخبراء الاقتصاديون التابعون لمدرسة شيكاغو أن دور الحكومة هو التحكم في التضخم.

وترى هذه المدرسة التي تُعرف باسم النظرية الاقتصادية «الكلاسيكية الجديدة» محدوديةَ دور السياسة العامة وبالتالي الحكومة في الشؤون الاقتصادية. وتفترض هذه النظرية أن الحد الأدنى من تدخل الحكومة في السوق من شأنه أن يحقق أفضل النتائج الاقتصادية. وتقوم نظرية اقتصاد جانب العرض على تفكير هذه المدرسة؛ إذ تقول هذه المدرسة: إن تدعيم قدرة الاقتصاد على عرض المزيد من المنتجات والسلع هي أنسب طريقة لتحفيز نمو الاقتصاد؛ ومن هنا تسعى الحكومة إلى تعزيز الطلب من خلال تخفيض الضرائب والحد من التشريعات المفروضة على الشركات وخفض الأسعار من خلال زيادة الإنتاج. وقد برز نجم نظرية اقتصاد جانب العرض في سبعينيات القرن الماضي في الوقت الذي بدا فيه أن الحكومات لم تعد قادرة على التحكم في التضخم أو البطالة.

وخلال الثمانينيات، كانت نظرية اقتصاد جانب العرض مصدر إلهام لكثير من التفكير في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتؤيد هذه النظرية حرية حركة السلع ورأس المال انطلاقًا من الإيمان بأن هذه الحرية سوف تجذب مزيدًا من الاستثمارات إلى القطاعات الأكثر احتياجًا للاستثمارات وتحقق أعلى العائدات، مما يخلق مزيدًا من فرص العمل. وترى وجهة النظر هذه أن الإجراءات الحكومية لا يمكن أن تحسن من سير السوق، وكان يتم فرض هذه النظرية، في كثير من الأحيان، على الدول النامية في إطار حزم سياسات التكيف الهيكلي.

إطار سياسة الاقتصاد الكلي المهيمنة منذ ثمانينات القرن الماضي: إجماع واشنطن

عُرف هذا «التوافق» باسم إجماع واشنطن، والذي تجسَّد في صورة الحزم السياسية التالية، في حين جاء إجماع واشنطن «الموسع» لعام ٢٠٠٣ نتيجة إخفاق الموجة الأولى من سياسات إجماع واشنطن. وكان هذا بمثابة إدراك متأخر لأهمية دور المؤسسات عندما يتعلق الأمر بالأداء الاقتصادي.

إجماع واشنطن الأصلي		إجماع واشنطن "الموسع"	
1990		2003	
العناصر العشرة السابقة، بالإضافة إلى:			
1	الانضباط المالي.	11	الحوكمة المؤسسية.
2	إعادة توجيه الإنفاق العام.	12	مكافحة الفساد.
3	الإصلاح الضريبي.	13	أسواق العمل المرنة.
4	التحرر المالي.	14	اتفاقيات منظمة التجارة العالمية.
5	معدلات الصرف الموحدة والتنافسية.	15	القواعد والمعايير المالية.
6	تحرر التجارة.	16	الفتح «الحذر» للحسابات الرأسمالية.
7	الانفتاح على الاستثمار الأجنبي المباشر.	17	أنظمة معدلات الصرف غير الوسيطة.
8	الخصخصة	18	البنوك المركزية المستقلة/ استهداف التضخم.
9	التحرير من القوانين واللوائح.	19	شبكات الأمان الاجتماعي.
10	تأمين حقوق الملكية.	20	الحد من الفقر محدد الأهداف.

وتهدف السياسة النقدية لهذا الاطار بشكل حصري إلى تحقيق معدلات تضخم منخفضة من رقم واحد، في حين تقتصر السياسة المالية على الحفاظ على معدلات ديون رشيدة، وضمان أن يبلغ العجز هدفًا معينًا.

وقد قام صندوق النقد الدولي بوضع برامج الاستقرار الاقتصادي التي تهدف إلى تقليل معدلات التضخم واستعادة الدولة المعنية لتوازنها المحلي (استقرار التشغيل والأسعار) والتوازن الخارجي (ميزان المدفوعات). وكان استكمال هذه السياسات يتم من خلال حزم التكيف الهيكلي التي يضعها البنك الدولي؛ إذ إن هذه الحزم تهدف إلى الحد من دور الدولة في الاقتصاد، بما يضمن تعويم أسعار السلع والخدمات وتعديلها حسب مستويات الأسواق الحرة.

ومع بداية القرن الجديد، نجح العديد من الدول التي اتبعت هذه الأجندة في تحقيق استقرار الأسعار والحدِّ من اختلال الميزان الخارجي والداخلي، غير أنها عانت من ضعف النمو وارتفاع معدلات البطالة وزيادة الفقر.

لماذا ينبغي على النقابيين دعم اضطلاع الحكومة بدور في الاقتصاد؟

لقد دفع انهيار أسواق الائتمان والرأسمال عام 2008 الحكومات إلى إعادة النظر في الدور المنوط بها في الاقتصاد وإعادة تطبيق مجموعة من مناهج كينز من أجل تخطي الأزمة.

ويعرف النقابيون جيدًا أن هناك نوعًا آخر من القصور الذي يحدث في الأسواق التي تفتقر إلى التنظيم الكافي وهو: تحديد الرواتب في الاقتصادات التشهد فائضًا من الأيدي العاملة. ومن حيث المبدأ، ينبغي أن تعكس الأجور إنتاجية العمل المنفذ، غير أنه في حالة زيادة عدد الأيدي العاملة الراغبة في العمل عن فرص العمل المتاحة، يمتلك أصحاب العمل القدرة التفاوضية التي تمكنهم من ربط الأجور عند معدلات منخفضة للغاية. ويمكن معالجة هذا القصور من خلال السياسات والقوانين واللوائح المعنية بالتفاوض الجماعي والحد الأدنى من الأجور.

وبالإضافة إلى ما سبق، غالبًا ما تكون الحكومات هي الأطراف الاقتصادية الفاعلة الوحيدة القادرة على توريد السلع التي تفيد كافة شرائح المجتمع، ولكن لا يقبل عليها أي من المستثمرين؛ نظرًا لارتفاع المخاطر أكثر من اللازم أو للانخفاض الكبير في العائدات. ويعد ذلك أيضًا من أوجه قصور الأسواق.

وعندما يتحدث النقابيون عن سياسات الاقتصاد والتشغيل، ينبغي أن تكون نقطة البداية نفعية وواقعية للغاية، فلا الأسواق الحرة ولا الحكومة الكريمة تمتلك الحل السحري للمشكلات. وتواجه كل دولة ظروفًا مختلفة، ولكل منها قيود وفرص خاصة بها. ومما لا شك فيه أن هناك موازنات مترابطة الأهداف المختلفة. ومن هنا، ينبغي أن تكونوا قادرين على تحديد المشكلات والفرص وتحديد أفضل طرق استغلال الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف، علمًا بأن الهدف الأساسي هنا هو التأكد من عدم التضحية بمصالح العمال.

يتجاوز دور نقابات العمال مجالات عملها التقليدية. بحيث تؤدي النقابات العمالية دورا مهماً في رصد ومناصرة ان يكون التشغيل في جوهر مجموعة السياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية والتجارية

5.2.كيف تساعد سياسات الاقتصاد الكلي على خلق فرص العمل اللائق؟

تشير سياسة الاقتصاد الكلي إلى كيفية تدخل الحكومات وصانعي السياسات الآخرين من أجل تحسين أداء الاقتصاد والرفاهة. وتبدأ العملية بتحديد الأهداف السياسية؛ مثل: تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية المستدامة، واستقرار الأسعار، والتشغيل الكامل، ويحتمل أن تتعارض بعض الغايات مع بعضها الآخر؛ مما يعني أنه قد يتم التضحية بغاية ما في سبيل تحقيق غاية أخرى. فعلى سبيل المثال، حددت العديد من المصارف المركزية، ومنها البنك الأوروبي المركزي، أهداف تضخم تتناقض في كثير من الأحيان مع هدف الوصول إلى التشغيل الكامل. ويرجع هذا إلى أن الأدوات المستخدمة في الحد من تضخم الأسعار عادةً ما تكون زيادة معدلات الفوائد أو تقييد الائتمان، وهي أدوات تتسبب في تباطؤ النشاط الاقتصادي.

وبغية تحقيق االسياسات لغاياتها يتعين على صانعي السياسات تحديد الأهداف المرغوب في تحقيقها. ونجد أنه خلال السنوات

الأخيرة تضمنت السياسات المستوحاة من توافق آراء واشنطن ن أهدافًا متعلقة بالتضخم وعجز الميزانيات ومستويات الدين العام. وعادةً ما تكون هذه الأهداف محددة ومعروفة على نطاق واسع، على سبيل المثال ـــــ هدف الاتحاد الأوروبي الرامي للوصول بالتضخم إلى اثنين بالمائة. ويحتمل أن تكون الأهداف الأخرى أكثر مرونة، أو أو تتراوح في نطاق محدد مثل معدلات الصرف لعملة الدولة.

وعقب تحديد غايات وأهداف السياسة، يتعيَّن على صانعي السياسات الاختيار من بين الأدوات السياسية المختلفة، وهذه الأدوات هي أدوات التحكم في الاقتصاد الكلي، وتتضمن الأدوات النقدية مثل معدلات الفائدة التي يحددها المصرف المركزي، في حين تتضمن الأدوات المالية معدلات الضرائب والإنفاق الحكومي.

وغالبًا ما ترسم المعتقداتُ الراسخة سياسة الاقتصاد الكلي؛ إذ تؤثر هذه المعتقدات على اختيار الغايات والأهداف والأدوات؛ فعلى سبيل المثال: يضع بعض الخبراء الاقتصاديون القضاءَ على الفقر قبل تعظيم أرباح الشركات. وسوف يؤثر ذلك تأثيرًا كبيرًا على رأي هؤلاء الخبراء بشأن كيفية استخدام نظام الضرائب. ويحتمل أيضًا أن يستخدم خبراء مختلفون نماذج اقتصادية وأساليب تقديرية مختلفة؛ مما قد يؤدي بهم إلى الاختلاف حول الحاجة إلى التغييرات السياسية وحجم هذه التغييرات ومواعيدها.

ما هي روافع سياسات التشغيل الأساسية ؟

غالبًا ما توجد روافع سياسات التشغيل خارج نطاق سياسات سوق العمل، ويرجع ذلك إلى أن الطلب على الأيدي العاملة (العمال) ينتج في أغلبه عن الطلب العام على السلع والخدمات في السوق. ورغم أن أغلب هذا الطلب يتأثر بما يستهلكه الأفراد في الأسر والمؤسسات وكمية هذا الاستهلاك، فإن الحكومة تضطلع بدور مهم. فعلى سبيل المثال، تحفز برامج البنية التحتية الحكومية أو سياسات تخفيض الفائدة نمو التشغيل من خلال زيادة الإنفاق من قبل الحكومة ومؤسسات القطاع الخاص.

وعلى الجانب الآخر، تُظْهِر الأدلة أن التغييرات في سياسات التشغيل ولوائح سوق العمل لها تأثير هامشي على أفضل تقدير على نمو التشغيل، غير أن لها تأثيرًا كبيرًا على جودة الوظائف.

هذا يعني أنه لا ينبغي على نقابات العمال الراغبة في مناقشة سياسات تدعيم التشغيل أن تقتصر على الحوارات مع وزارات العمل. إذ أنه ورغم أهمية هذه الحوارات، فإنها تفتقر إلى كثير من الإجراءات؛ وبالتالي، ينبغي عليكم التواصل مع الأجهزة الحكومية المعنية بالمالية والصناعة ومع المصرف المركزي الذي يتحكم في معدلات الفائدة وإمدادات الائتمان.

5.3. ما الشكل الذي ينبغي أن يكون عليه إطار سياسة الاقتصاد الكلي الداعمة للتشغيل؟

إن سياسة الاقتصاد الكلي الداعمة للتشغيل هي السياسة التي تجعل من التشغيل الكامل والمنتج غايةً من غاياتها المرجوة؛ إذ تحدد هذه السياسة هدف تشغيل ثابت ومعروف للجميع، ومن ذلك على سبيل المثال هدف التشغيل الخاص بالاتحاد الأوروبي والمتمثل في«تشغيل 75% ممن تتراوح أعمارهم بين 20 - 64 عامًا بحلول عام 2020». وتستخدم هذه السياسة الأدوات النقدية المالية التي تؤدي إلى تحقيق غايات وأهداف التشغيل.

وتتمثل الغاية واسعة النطاق في تحقيق معدلات عالية مستمرة من التشغيل والإنتاجية مع تسجيل أعلى معدلات النمو الاقتصادي المستدام، والحفاظ على الاستقرار النسبي لمستويات الأسعار المحلية واستقرار سعر صرف عملة الدولة.
ويحتاج إطار الاقتصاد الكلي الداعم للتشغيل إلى ضمان تناغم عمل الأدوات السياسية؛ إذ يضمن هذا توافر الموارد المحلية والخارجية الكافية لتحقيق أهداف التشغيل وخلق مساحة للسياسات المعاكسة للدورات الاقتصادية. وتضمن هذه العوامل معًا أن تكون البيئة الاقتصادية مؤاتية لتحقيق التنوع والنمو الاقتصادي والخلق المستدام لفرص العمل المنتجة.

السياسة النقدية في إطار الاقتصاد الكلي الداعم للتشغيل

يتسبب التضخم الجامح في أضرار بالغة للنمو والتنمية الاقتصادية، وعلى الرغم من ذلك، فلا يمكن أن يقتصر تركيز السياسة النقدية حصريًّا على الوصول بالتضخم إلى نسب من رقم واحد. ويتعين على صانعي السياسات النقدية أن بالاعتبار إلى الغايات السياسية الأخرى؛ مثل: ضمان توافر الائتمان بشروط معقولة من أجل زيادة الإنتاج والتشغيل.

وفي إطار سعيهم إلى تحقيق الاستقرار، عادة ما يقتصر تركيز صانعي السياسة على هدف استقرار أسعار السلع والخدمات، دون التفكير في استقرار أسعار الأصول مثل الأراضي والوحدات السكنية أو الأسهم. وقد أظهرت الأزمة المالية أنه يتعين على المصارف المركزية الانتباه إلى «الفقاعات الاقتصادية»، وإيجاد سبل للحيلولة دون وقوع الزيادات المفرطة والناتجة عن المضاربة.

وينبغي أن تهدف السياسة النقدية أيضًا إلى زيادة مرونة النظام المالي المحلي في مواجهة الصدمات الخارجية؛ فعلى سبيل المثال: ينبغي أن تضمن البنوك التجارية امتلاك السيولة الكافية اللازمة من أجل الاستمرار في إقراض الشركات الصغيرة والمتوسطة أثناء فترات الأزمات المالية العالمية مثل تلك الأزمة التي حدثت في عام 2008، إذ أنّ من شأن ذلك زيادة تحفيز الأفراد على الادخار والاستثمار.

عامل يفحص أوراق الريال البرازيلي من فئة *20* ريال أثناء عملية طباعة أوراق العملة في دار صك العملة الوطنية في حي سانتا كروز، ريو دي جانيرو

سياسة سعر الصرف في إطار الاقتصاد الكلي الداعم للتشغيل

نظام سعر الصرف هو الطريقة التي تتحكم من خلالها الحكومة في سعر عملتها مقارنة بالعملات الأخرى وسوق العملات الأجنبية. وتكمن أهمية نظام سعر الصرف في أنه يُسَهِّل شراء السلع اللازمة من الخارج مثل النفط والمعدات والأجهزة، كما أن لسعر الصرف أهميةً أخرى، ففي حالة تحديد معدل مرتفع لسعر الصرف، قد يضر هذا بصغار المنتجين الذين يجدون أنفسهم في مواجهة فيض من السلع الأجنبية الرخيصة.

ويرتبط نظام سعر الصرف ارتباطًا وثيقًا بالسياسة المالية؛ إذ يعتمد كل منهما على العديد من العوامل المشتركة، ومن ذلك على سبيل المثال: سياسة سعر الفائدة.

وتوجد ثلاثة مناهج أو أنظمة لإدارة سعر الصرف وهي: نظام سعر الصرف العائم؛ حيث يحدد السوق تحركات سعر الصرف، ونظام سعر الصرف المربوط، وفيه يعمل المصرف المركزي على الحيلولة دون انحراف سعر العملة كثيرًا عن نطاق أو قيمة محددة، ونظام سعر الصرف الثابت والذي يتم فيه ربط عملة الدولة بعملة أخرى مثل الدولار الأمريكي أو اليورو أو مجموعة من العملات.

وينبغي أن تكون سياسة سعر الصرف الداعمة للتشغيل موجهة نحو ضمان الاستقرار؛ إذ يحد ذلك من المخاطر ويُمكِّن الأطراف الاقتصادية الفاعلة من اتخاذ قرارات بالاستثمار في القطاعات الموجهة نحو التصدير أو في القطاعات الموجهة نحو السوق المحلية. كما ينبغي أن تهدف سياسة سعر الصرف الداعمة للتشغيل إلى تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد من حيث الصادرات والواردات. وبالإضافة إلى ما سبق، ينبغي على الدول الاحتفاظ برصيد من احتياطيات النقد الأجنبي لمواجهة التقلبات الاقتصادية.

وتجدر الإشارة إلى أن نظام سعر الصرف الثابت ونظام التعويم الكامل يُعَرِّضان عملة الدولة لمخاطر المبالغة في تقدير قيمة العملة، مع العلم بأن المبالغة في تقدير قيمة العملة من شأنها أن ترفع تكلفة الصادرات وتحد من القدرة التنافسية. ويحتمل أن يكون لذلك تداعيات مهمة على مستويات التشغيل. ويساعد الجمع بين نظام السعر المربوط ونظام السعر العائم في الحفاظ على القدرة التنافسية للعملة. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يساعد تعديل سعر الصرف في حدود نطاق معين على استيعاب الصدمات غير المتوقعة، وإتاحة درجة من المرونة أمام السياسة النقدية المحلية. كما أن الحفاظ على سعر الصرف ضمن نطاق معين قد يكون عاملاً مساعدًا في تحقيق استقرار الأسعار من خلال إظهار درجة من الانضباط النقدي (Williamson, 2003).

السياسة المالية في إطار الاقتصاد الكلي الداعم للتشغيل

يتطلب الوفاء بأهداف التشغيل الكامل والمنتج إعادة النظر في المنهج المتبع في ما يتعلق بالسياسة المالية، فهي أداة قوية للغاية. وتتطلب الاستدامة المالية مراقبة الديون ومعدلات العجز، ووضع قواعد مالية صريحة للإبقاء على هذه الديون ومعدلات العجز في الحدود المسموح بها. غير أنه لا يمكن ولا ينبغي أن تقتصر السياسة المالية على ذلك فحسب؛ إذ ينبغي محاولة التحول من السياسة المالية المسايرة للدورات الاقتصادية إلى السياسة المالية المعاكسة لها. ويُقصد بالسياسة المالية المسايرة للدورات الاقتصادية زيادة معدلات الإنفاق في أوقات الرخاء، وهو ما قد يحفز دورات الازدهار والركود التي تقلل من كفاءة الإنفاق العام. ويُقصد بالسياسة المعاكسة للدورة الاقتصادية بناء فسحة مالية خلال فترات الانتعاش وفترات النمو الاقتصادي الطبيعي بما يسمح بتقديم حفز مالي أثناء فترات الركود من خلال تعزيز الاستثمار العام والحفاظ على سياسات الحماية الاجتماعية.

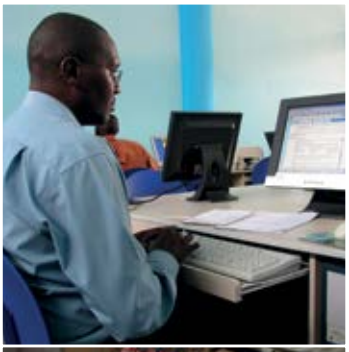
الاقتصاد له دورات تشبه عادة هذه الصورة:

ويصعب وضع المنهج المعاكس للدورة الاقتصادية في السياسة المالية موضع التطبيق؛ ففي أوقات الركود يرغب الجميع في أن تُعَوِّض الحكومة الانكماشَ في القطاع الخاص، وحتى يكون ذلك ممكنًا من الضروري بناء الفسحة المالية خلال أوقات النمو الاقتصادي، وهو أمر صعب للغاية، ويتطلب انضباطًا ماليًّا قويًّا في البلدان النامية التي تمتلك مستويات مرتفعة من الاحتياجات الأساسية غير المجابة. ويتعين على كافة الأطراف الفاعلة العملُ من أجل الوصول إلى اتفاق لا ينظر إلى التأثيرات على المدى القصير فحسب، بل ينظر إلى التأثيرات على المدى البعيد أيضًا.

وينبغي أن تكون نقابات العمال قادرةً على تحليل النفقات الحكومية وتقارير الموازنة العامة والدخول مع الحكومة في حوار بنَّاء قائم على الأدلة والبراهين، وينبغي أن تكون في وضع يؤهلها لاقتراح بدائل إذا شعرت أن نمط الإنفاق لن يؤدي إلى نمو فرص العمل. وقد تحتاج النقابات إلى الشراكة مع أكاديميين يمكنهم استخدام أدوات تحليلية لقياس فوائد ربط الإنفاق العام بخلق فرص عمل.

وإذا كانت بلادكم عضوًا من أعضاء صندوق النقد الدولي، ينبغي عليكم أن تطلبوا المشاركة في المشاورات بموجب المادة الرابعة من لائحة الصندوق. وجرت العادة على عقد المشاورات المندرجة تحت المادة الرابعة مرة واحدة سنويًّا؛ إذ يزور خبراء اقتصاديون من صندوق النقد الدولَ الأعضاء لجمع المعلومات وعقد مباحثات مع مسؤولي الحكومة والبنك المركزي، وكثيرًا ما يتم التباحث أيضًا مع مستثمري القطاع الخاص وممثلي العمال وأعضاء البرلمان، ومنظمات المجتمع المدني؛ فكونوا مستعدين للمشاركة بفاعلية والخروج بحجج قوية للدفاع عن مواقفكم.

دراسة حالة



هل هناك فرصة لإعادة النظر في السياسة المالية المتبعة في أوغندا؟

شرعت أوغندا في تنفيذ برنامج تعافٍ اقتصادي في عام 1987، وكان استقرار الأسعار هو الشغل الشاغل الرئيسي لسياسة الاقتصاد الكلي، وقد ترجم ذلك إلى سياسات نقدية ومالية صارمة، واتباعٍ لمنهج سعر الصرف المرن، وخصخصة واسعة النطاق، ومحاولةٍ للتحرر من القيود واللوائح. وخلال العقد الأخير، خفضت أوغندا عجزها المالي (باستثناء المنح) تدريجيًّا حتى انخفض عجزها من معدلاته ذات الرقمين في أوائل العقد الأول من القرن الواحد والعشرين إلى أقل من 6٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2006/2005.

وصاحب ارتفاعَ معدل النمو الاقتصادي في أوغندا في العقد الأول من هذا القرن انخفاض مهم في نسبة الفقر وتغير هيكلي في الاقتصاد. غير أن الزراعة لا تزال هي القطاع الحاضن لنسبة مرتفعة ومتزايدة من القوى العاملة رغم انخفاض مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي. وانخفض نصيب التشغيل في قطاع الصناعة فعليًّا في الفترة بين 2005 و 2000.

ولم تغير الحكومة أنماط إنفاقها استجابة للأزمة الاقتصادية العالمية لعام 2008. وهيمنت مخاوف التضخم على ردّ فعل الحكومة على الصعيد المالي؛ إذ قررت الحكومة عدم تبني حزمة حفز اقتصادي. وأرادت السلطات الحفاظ على هدفها المالي المتمثل في خفض العجز إلى أقل من 5٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ولكنها كانت تشعر بالقلق أيضًا إزاء تثبيط الاستثمار الخاص و»تضييق الخناق» نتيجة التحفيز المباشر للاقتصاد.

لكن أشارت بعض الدراسات إلى رؤية مغايرة في ما يخص العلاقة بين حالات العجز المالي والتضخم في الدول التي تعاني من قدرات زائدة مثل أوغندا (Epstein, 2009; Weeks, 2009; Muqtada, 2010)، ففي دولة مثل أوغندا يعمل فيها الاقتصاد بأقل من قدراته الكاملة لن يؤدي الاقتراض أو طبع الأموال لتمويل احتياجات العجز إلى التضخم أو تضييق الخناق على الاستثمارات الخاصة. فإذا تم توجيه الإنفاق الزائد إلى قطاع مثل البنية التحتية، فمن المرجح أن يتبع القطاع الخاص نهج الحكومة في هذا الصدد.

ويتطلب الاستثمار العام المرتبط بخلق فرص عمل والتغيير الهيكلي وجودَ سياسة مالية قابلة للتعديل وذات أهداف طويلة المدى. كما أن هذه المرونة في إطار العمل المالي مطلوبة لتمكين أوغندا، بصفتها دولة منخفضة الدخل، من تعديل السياسات حسب الظروف غير المتوقعة والصدمات الخارجية.

5.4.تحليل الصناعات والقطاعات في ضوء السياسة الداعمة للتشغيل

بقي الخبراء الاقتصاديون الذين يتبعون النهج السائد طوال 30 عامًا لا يستسيغون فكرة استهداف قطاعات من الاقتصاد والتدخل فيها بالسياسات؛ إذ كانت الفكرة السائدة أن الحكومة لا تمتلك الأدوات لاختيار القطاعات «الصحيحة»، وأن الأفضل تركُ هذا الأمر لقوى السوق. أما الآن فينظر الخبراء إلى هذه السياسات على أنها شرعية وضرورية لتسريع وتيرة النمو مع تحقيق نتائج أفضل في سوق العمل.

وعندما تستهدف أطر التنمية الوطنية قطاعات رائدة أو ناشئة في اقتصاد ما للاستثمار فيها وتنميتها، غالبًا ما تضيِّع هذه الأطر فرصةَ ترتيب القطاعات المعنية حسب الأولوية أو تصنيفها حسب قدرتها على خلق عدد أكبر من فرص العمل بجودة أعلى. ويمكن للنقابات ـــــ بل وينبغي عليها ـــــ التأثير على هذه الخيارات السياسية.

ولترتيب أولويات القطاعات حسب القدرة على خلق فرص العمل، نحتاج إلى فهم إنتاجية القطاعات واحتمالات نموها وعوامل مضاعفة التشغيل فيها وروابطها الأمامية والخلفية مع بقية الاقتصاد بشكل جيد. وهنا نحتاج إلى مناقشة هذه المفاهيم.

التغيير الهيكلي المنتج في الدول النامية

ظل النمو الاقتصادي في الدول النامية متركزًا في العقود الأخيرة في قطاعات محدودة مثل استخلاص الموارد الطبيعية بغرض تصديرها أو المناطق الاقتصادية الخاصة التي تنتج بضائع بغرض تصديرها. وهذه القطاعات محدودة الارتباط ببقية جوانب الاقتصاد، كما تنخفض فيها عوامل مضاعفة التشغيل والدخل، وهو ما يعني أن هذه القطاعات لا تفيد إلا الشرائح السكانية التي ترتبط بشكل ما بأنشطة التصدير؛ ومن هنا تُسْتَثْنى أغلبية الشرائح من مزايا النمو في الاقتصاد.

ويؤدي تركز النمو في بضعة قطاعات محدودة إلى ضعف تنمية القطاعات التصنيعية والخدماتية الفرعية الأخرى. وقد يستمر ارتباط عدد كبير من السكان بقطاع الزراعة محدود الإنتاجية. ورغم زيادة معدلات الاستثمار، فإن هذه الزيادة تنطلق من قاعدة استثمارية منخفضة، مما يطيل أمد الاعتماد على المساعدات الأجنبية.

ويمكن تحقيق التنوع الاقتصادي الذي يدعم التشغيل الإنتاجي من خلال وضع سياسات صناعية وقطاعية مدروسة، تهدف في النهاية إلى إحداث تغيير هيكلي في الاقتصادات النامية لتتحول إلى اقتصادات توفر فرص عمل أعلى من حيث القيمة المضافة والإنتاجية.

النظر في جودة الوظيفة

إن خلق فرص العمل وحده لا يكفي؛ حيث إن جودة الوظائف الجديدة في قطاعات النمو ذات الأولوية هي من المعايير المهمة لاستهداف القطاعات ذات الأولوية.

الأجور

ترمم سياسات الأجور المتوازنة العلاقة ما بين الأجور والإنتاجية. ويتطلب تحقيقها شراكات اجتماعية قوية ومفاوضات جماعية فعالة. وتحتاج النقابات العمالية إلى استخدام التفاوض الجماعي من أجل إشراك الحكومات وأصحاب العمل الآخرين لتحقيق أجور لائقة وعادلة، من دون أن تنسى أن استقرار اليد العاملة شرط أساسي للنمو الاقتصادي وخلق الوظائف.

ساعات العمل والتوازن بين الحياة الاجتماعية والعملية

تشير الدراسات إلى أن أنظمة العمل المرنة وترتيبات العمل المتفاوض عليها تعد عوامل أساسية لتحقيق مستوى مرتفع من الإنتاجية والرضا الوظيفي؛ حيث تخلق هذه العوامل توازنًا جيدًا بين العمل والحياة الاجتماعية والأسرية. ويستلزم الوصول إلى هذه الترتيبات وجود علاقات ودية ومنفتحة بين صاحب العمل والموظف.

السلامة والصحة المهنية

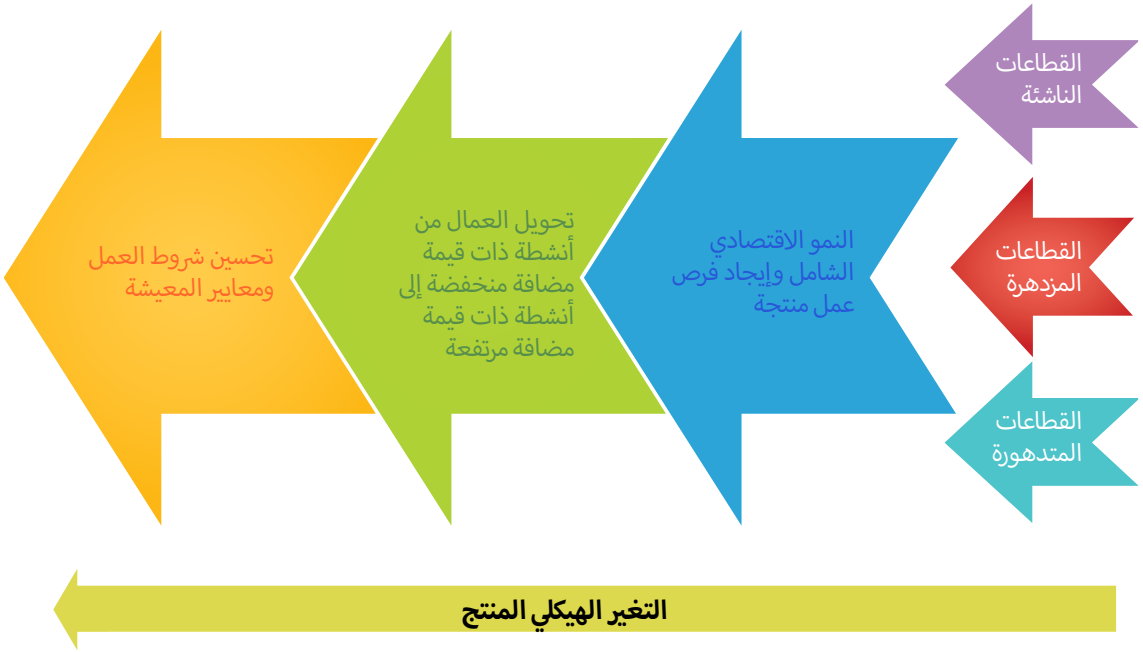
تقوم جودة الوظائف على البيئة وظروف العمل المحيطة بالأنشطة الاقتصادية؛ إذ إن ظروف العمل التي تزيد من خطر الحوادث والأمراض تُحَمِّل العمال تكاليف اقتصادية مرتفعة للغاية؛ ولذلك فإن وجود معايير وإجراءات وتوعية مناسبة في مجال السلامة والصحة المهنية له أثر كبير على الإنتاجية.

توافر نظم الحماية الاجتماعية واستدامتها

تمثل المنافع يا التي تشمل الإجازة الأسرية مدفوعة الأجر والتأمين الصحي وإعانات البطالة مؤشرات مهمة على جودة الوظيفة؛ حيث يؤثر عدم وجود هذه المنافع في حالات العمالة الهشة وغير المستقرة على جودة العمل والإنتاجية. وتعد أنظمة الحماية الإنتاجية وإعانات البطالة شرطًا أساسيًّا للعمل اللائق والمنتج، وينبغي أن تكون هذه الأنظمة متاحة للجميع.

تنمية المهارات والتدريب

عندما يوفر مكان العمل فرصًا لتحسين المهارات، فهو يخلق بيئة تلهم العمال وتوفر حوافز لزيادة جودة العمل. وتساعد المهارات المكتسبة في أغلب الأحيان على تحديد المسار الوظيفي للعامل. وينبغي للحكومات وأصحاب العمل أن يستغلوا سياسات الموارد البشرية والمشاورات في محل العمل والمفاوضات مع نقابات العمال؛ حتى يمكن أخذ مصالح العمال وتنمية مسارهم الوظيفي في الاعتبار.



وضع أولويات لنمو التشغيل في القطاعات

تتمثل إحدى طرق التفكير بهدف زيادة مستوى التشغيل في زيادة عدد القطاعات كثيفة العمالة في الاقتصاد. وهناك طريقة أخرى تتمثل في زيادة درجة كثافة العمالة داخل القطاعات. ويساعد تصنيف القطاعات حسب احتمالات خلقها لفرصِ عملٍ في وضع أولويات لتحقيق أهداف التشغيل.

وسيكون من قصر النظر أن نرتب القطاعات حسب الأولوية وفقًا لدرجة كثافة العمال فيها فقط، فهناك معايير أخرى يمكن النظر إليها وتشمل:

- وزن الصناعة في إجمالي التشغيل.
- العلاقة بين كثافة العمالة والإنتاجية في القطاع.
- التغير التكنولوجي القادم.
- كيفية تطور السوق العالمي.

وعند تحديد الخيارات السياسية، من المهم أن ننظر إلى طبيعة الدعم الموجه للقطاعات ذات الأولوية، حيث إنه من المنتظر ـــــ على سبيل المثال ـــ أن تزداد كثافة العمالة في الاستثمار العام في الشوارع الريفية لدعم التنمية الزراعية، إذا كانت السياسة تدعم خيارات تقنية كثيفة العمالة لبناء هذه الطرق وصيانتها.

تحليل الروابط بين القطاعات

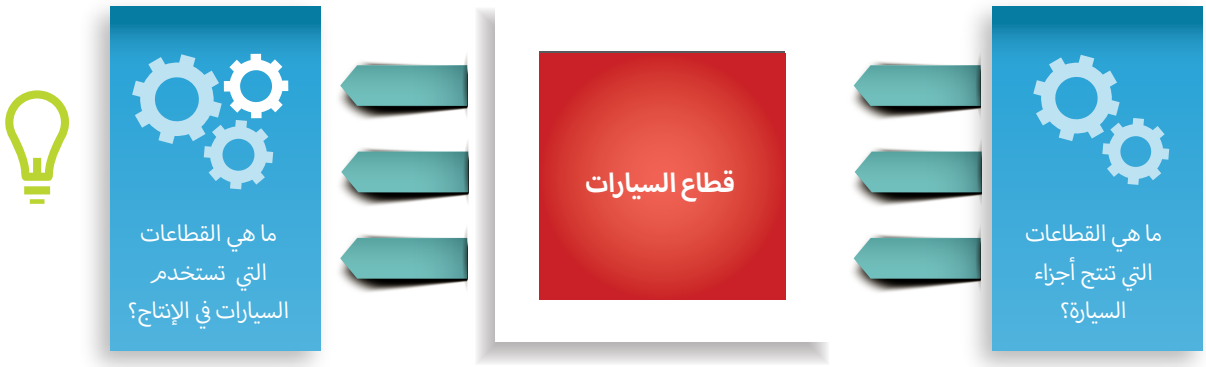
ترتبط القطاعات في إطار عمليات الإنتاج من خلال روابط خلفية وأمامية. ويبين الشكل ١ مدى اعتماد إنتاج القطاع (أ) على مدخلات القطاعات (ب) و(ج) و(د)، وتسمى هذه الروابط بالروابط الخلفية. وتستخدم نواتج القطاع (أ) بدورها كمدخلات لإنتاج القطاعات الأخرى القطاعات (ب) و(هـ) و(و) في هذا الشكل، وتسمى هذه الروابط بالروابط الأمامية.

شكل 1 الروابط بين القطاعات

ينبغي علينا عند إيلاء قطاعٍ ما الأولوية أن نسأل أنفسنا عن روابط هذا القطاع؛ إذ إن معرفة إجمالي قدرة القطاع على خلق فرص عمل تحتاج أن نأخذ بالاعتبار القطاع عينه (القدرة المباشرة على خلق فرص عمل) بالإضافة إلى القطاعات المرتبطة به من خلال الروابط الخلفية والأمامية (القدرة غير المباشرة على خلق فرص عمل). وهذا التحليل مفيد للغاية لمعرفة مدى سلامة اختيارات السياسات من منظور خلق فرص العمل.

ونرى في الشكل 2 مثالاً لقطاع السيارات، ونسأل أنفسنا: أيُّ القطاعات يُنتج أجزاء السيارة (الروابط الخلفية)؟ وأيُّ القطاعات يستخدم السيارات في إنتاجه (الروابط الأمامية)؟

شكل 2 الروابط الأمامية والخلفية في قطاع السيارات



مرونة التشغيل والعامل المضاعف

مرونة التشغيل هي مقياس عددي لمدى تفاوت نمو التشغيل عن النمو في المخرجات. وتستخدم المرونة عندما نرغب في معرفة مدى التغير الحادث في التشغيل بالتزامن مع تغييرنا لمستويات المخرجات في القطاع.

وتُعرف مرونة التشغيل بأنها تغير في متوسط النسبة المئوية للتشغيل في شريحة معينة من شرائح السكان عندما يحدث تغيرًا بنسبة 1٪ في المخرجات على مدار الفترة المختارة. وتتيح لنا معرفة مرونة التشغيل في القطاع المعني حساب مدى إمكانية زيادة الوظائف الموفرة عن طريق تطوير هذا القطاع (ILO, 2009, Chapter 8).

ويوضح الشكل 3 تأثير العامل المضاعف. إن مرونة التشغيل في القطاع (أ) هي ٠٫٤، يعني ذلك أن إنتاج 100 وحدة سيؤدي إلى إيجاد 40 وظيفة مباشرة في القطاع (أ).

إذا ما أخذنا الروابط الخلفية بالاعتبار، يخلق القطاع (أ) 46 وظيفة إضافية في القطاعات ذات الصلة.

- يحتاج القطاع (ب) إلى إنتاج ٢٠ وحدة حتى يتسنى للقطاع (أ) إنتاج 100 وحدة. وفي ظل مرونة تشغيل قدرها ٠٫٧، يخلق القطاع (ب) 14 وظيفة (20 ×0.7) حتى ينتج المدخلات المطلوبة للقطاع (أ).
- يحتاج القطاع (ج) إلى إنتاج ٦٠ وحدة حتى يتسنى للقطاع (أ) إنتاج 100 وحدة. وفي ظل مرونة تشغيل قدرها 0.4، يخلق القطاع (ج) 24 وظيفة (60 ×0.4) حتى ينتج المدخلات المطلوبة للقطاع (أ).

وعلى المنوال عينه، تخلق الروابط الأمامية 22 وظيفة أخرى بشكل غير مباشر؛ ومن هنا تؤدي الزيادة في مخرجات القطاع (أ) (100 وحدة) إلى خلق إجمالي 108 وظيفة.

الشكل 3 تأثير العامل المضاعف

تأثير العامل المضاعف في قطاع تصدير

في ما يخص القطاعات الموجهة نحو التصدير، أدى ضعف التعاقد الخارجي على المستوى المحلي (استيراد المدخلات المطلوبة للإنتاج) إلى مخاوف من تأثير محدودية العمالة في هذه القطاعات على الاقتصاد الوطني. ويلخص الشكل ٤ أوجه القصور المحتملة في الاقتصاد المحلي.

وفي هذا المثال، يعتمد الإنتاج في القطاع (س) على المدخلات المستوردة والمدخلات من القطاع (د)؛ ومن هنا ففي الوقت الذي تم فيه إنتاج 100 وحدة إضافية في القطاع (س)، اقتصر الإنتاج المحلي في المدخلات على 30 وحدة، في حين تم استيراد 130 وحدة منها. وهذه المدخلات المستوردة لا تؤدي إلى خلق أي فرص عمل في الدولة. وبناءً على ذلك فإن المصدر الوحيد لخلق فرص عمل غير مباشرة من هذه الروابط الخلفية في هذا المثال سيأتي من القطاع (د) والذي تبلغ مرونة التشغيل فيه 0.2 بواقع 6 وظائف جديدة.

وينتج القطاع (س) بضائع تصدر في أغلبها (70 وحدة)، ويُستهلك جزءٌ منها محليًّا (20 وحدة)، بينما يُستخدم جزء منها في صورة مدخلات للقطاع (ب) (10 وحدات)؛ ومن هنا يخلق القطاع (س) 7 وظائف غير مباشرة في القطاع (ب). ولا تؤدي الصادرات والاستهلاك إلى خلق أي وظائف. ومن هنا يتضح لنا ضياع فرص خلق الوظائف مع زيادة الإنتاج في القطاع (س).

شكل 4: تأثير العامل المضاعف في قطاع التصدير

قد تساعد الاستراتيجيات القطاعية على تعظيم الفوائد المرجوة من قطاعات التصدير عن طريق تحسين الظروف المحلية ودعم الموردين المحليين. ويعد تعزيز الروابط الخلفية (المشتريات المحلية) أسلوبًا فعالاً لزيادة كثافة العمالة اللازمة لنمو قطاعات التصدير.

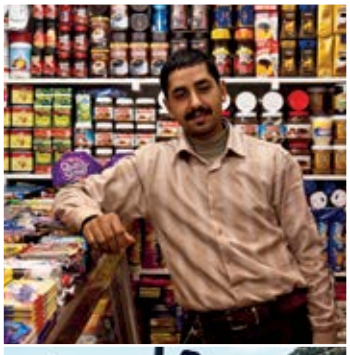
وقد ترغب نقابات العمال في الاشتراك مع أكاديميين يستطيعون استخدام أدوات تحليلية مثل مصفوفات المحاسبة الاجتماعية. وتحسب هذه التحليلات عدد العوامل المضاعفة في الاقتصاد بحيث تحسن السياسات من ربط النفقات العامة بخلق فرص العمل.

دراسة حالة

نقابات العمال تؤدي دورًا في تحديث استراتيجية الملابس والمنسوجات في المغرب

تعرض قطاع الملابس والمنسوجات في المغرب لضغوط كبيرة على مدار العقد الأخير؛ حيث أدى تحرير التجارة إلى منافسة دولية أكبر وأقوى.

وفي البداية، تم استبعاد نقابات العمال من جهود تحديث القطاع وإعادة هيكلته، لكنها صارت تدريجيًّا شريكًا رئيسيًّا في عملية صياغة الاستراتيجية وتنفيذها.



وتم تشكيل لجنة توجيهية ثلاثية الأطراف وطنية مكونة من:

- أصحاب العمل في قطاع الملابس والمنسوجات.
- الاتحاد العام للشركات المغربية.
- نقابات العمال الثلاثة الأكثر تمثيلاً للعمال.
- وزارة التشغيل والتدريب المهني.
- وزارة الصناعة والتجارة والتحديث الاقتصادي.
- الهيئة الوطنية لتطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة.

وقرر الشركاء الاجتماعيون هؤلاء أيضًا تشكيل لجنة للتعامل بطريقة مسؤولة اجتماعيًّا مع التحديات الجديدة التي تجسدها العولمة في صناعة الملابس والمنسوجات. وركزت المناقشات الثنائية والثلاثية الأطراف على إجراء دراسة تشخيصية مشتركة للقطاع. وأدت الدراسات إلى رفع الوعي لدى الشركاء المحليين، ونشر فهم مشترك للمعوقات والفرص التي يواجهها كل طرف.

وفهم أصحابُ العمل أن البعد الاجتماعي مكون جديد للتنافسية الدولية، وكانوا أكثر استعدادًا للاستماع إلى معلومات حول أمور مثل عقود العمال الهشة، وعدم كفاية الحماية الاجتماعية، ونقص الأجور عن الحد الأدنى القانوني لها، ومعاناة المرأة من التمييز من ناحية الأجور.

وأدركت نقابات العمال أن أصحاب العمل يواجهون سياقًا مبنيًّا على التغير السريع في الأساليب والتفاعل نتيجة للعمولة، وأنهم واجهوا قيودًا قد تؤثر على الأمن الوظيفي مثل موسمية الصادرات والشروط التي يفرضها المشترون.

وقد أدرك الشركاء الوطنيون أن استراتيجية الملابس والمنسوجات سوف تستفيد من تحسن الحوار الاجتماعي وتعزيز التكامل بين العوامل الاقتصادية والاجتماعية المحددة للتنافسية. وأسهمت هذه الرؤى في المناقشات ثلاثية الأطراف وتطور خطة العمل الوطنية ثلاثية الأطراف لتعزيز التنافسية في مجال الملابس والمنسوجات من خلال دعم توفير أعمال لائقة.

ومن المنتظر أن يتم خلال عدة سنوات تنفيذ خطة العمل التي تعكس احتياجات كل طرف والحلول التي توصلوا إليها. وقد خضعت استراتيجية التحديث وإعادة الهيكلة إلى عملية إعادة تعريف؛ بحيث تشمل استجابة للاحتياجات التدريبية وضمان تهيئة ظروف عمل لائقة وحماية اجتماعية، على نحو يؤدي إلى جذب العمال المؤهلين من الشباب والاحتفاظ بهم.

وتدعو الخطة الجديدة أيضًا إلى إنشاء علاقات صحية في مجال إدارة العمالة داخل الشركات؛ للحفاظ على السلام الاجتماعي. ويمثل الاحترام الكامل لحرية تأسيس النقابات وإطلاق حوار اجتماعي بنّاء على مستوى القطاع قضيتين محوريتين في الخطة التي تأخذ بالاعتبار النوع الاجتماعي، علمًا بأن النساء يمثلن أغلبية كاسحة من العمال في القطاع.

5.5.لماذا يجب على نقابات العمال الاهتمام بسياسات التجارة؟

تحرير التجارة هو خفض التعريفات الجمركية بالإضافة إلى التدابير الأخرى التي تنظم التجارة عبر الحدود. وفي أغلب الأحيان، يتم عرض مسألة تحرير التجارة دون تحليل على أنها أمر إيجابي يصب في صالح التنمية الاقتصادية والتشغيل، غير أن الواقع أكثر تعقيدًا بكثير من ذلك؛ ومن هنا يتعيَّن على نقابات العمال الاهتمام بشدة بسياسات التجارة في القطاعات التابعة لها.

فرغم أن التجارة تفتح الباب أمام فرص للتصدير، إلا أنها قد تُلْحق الضرر بالمنتجين المحليين إن لم يكونوا مجهزين لمواجهة المنافسة الخارجية أو الاستفادة من فرص التصدير الجديدة. ولطالما قامت الحكومات على مدار التاريخ بحماية الصناعات الناشئة والنامية بحيث تمنحها متنفسًا للتطور والنمو قبل أن تخرج لمواجهة بقية العالم.

ومن المهم للغاية بالنسبة للدول النامية أن يكون لديها المساحة لاختيار مستوى ارتباطها ببقية العالم واختيار قطاعات لفتحها أو حمايتها في ضوء إمكانات هذه القطاعات من حيث التشغيل والتنمية. كما تحتاج الحكوماتُ إلى حيز سياسي تستطيع من خلاله مساعدة وتدعيم القطاعات ذات الأهمية الاستراتيجية على المستويين الاجتماعي والاقتصادي بالنسبة لبلدانها.

لماذا تعد التعريفات الجمركية أداة مهمة للدول النامية؟

قد يؤدي عدم الفهم الجيد لمفهوم تحرير التجارة إلى انهيار قطاعات بأكملها وخاصة قطاع الزراعة. فبالنسبة للدول النامية، يكون من الأسهل حماية القطاع من خلال سن تعريفة جمركية بدلاً من الخروج بمجموعة معقدة من التدابير الداعمة للقطاع. ولا تمتلك الدول ذات المجال المالي المحدود القدرة على دعم الأطراف الخاسرة بسبب تحرير التجارة.

وبالإضافة إلى ذلك، تُعد التعريفات المفروضة على الواردات في الدول النامية أسهل من معظم أشكال الضرائب الأخرى. وينطبق ذلك تحديدًا على الدول التي بها قطاعات غير منظمة كبيرة الحجم، والتي يصعب جمع الضرائب منها. في حين أننا نجد في الدول المتقدمة أن التعريفات على التجارة الدولية لا تمثل سوى نسبة واحد بالماية من إجمالي إيرادات الحكومة مقارنةً بنسبة 30٪ في المتوسط في الدول النامية.

القضايا الأخرى المتعلقة بالتجارة

تركز اتفاقيات التجارة «الكلاسيكية» في الأغلب على موضوعات تتعلق بالتعريفة الجمركية، بينما تركز عملية تحرير التجارة «الحديثة» أكثر على موضوعات مثل تنظيم الاستثمار والخدمات والملكية الفكرية والمشتريات الحكومية؛ وبناءً على ذلك ينبغي للنقابات العمالية متابعة هذه القضايا متابعة حثيثة؛ لأنها تؤثر على قدرة الحكومة على التنظيم.

فالحكومات ـــــ على سبيل المثال ـــ اعتادت على استخدام قوتها الشرائية من خلال المشتريات؛ لمنح أفضلية للمنتجين المحليين والعمالة المحلية. وفي قطاع الموارد، تقوم الحكومات في الغالب باشتراط نسبة من العمالة المحلية أو المشتريات المحلية أو إعادة الاستثمار في مقابل منح امتيازات مثل حقوق التعدين على سبيل المثال، فهذه أدوات يمكن للحكومات أن تستخدمها لضمان أن يكون للمنتجين (محليين أو أجانب) أكبر قدر من الروابط مع بقية الاقتصاد.

وفي العشرين سنة الأخيرة، دخلت أشكال التدخل هذه على نحو متزايد تحت باب إنهاء تدخل الدولة في أعمال السوق، وهو ما أدى إلى تقليص قدرة الحكومات على حماية صناعاتها وقطاعاتها من خلال إبرام اتفاقيات تجارة متعددة الأطراف. وتحتاج الحكومات التي لديها روافع محدودة لتوجيه اقتصاداتها إلى الحفاظ على هذا الحيز السياسي للمناورة.

دور نقابات العمال

ينبغي للنقابات العمالية أن تهتم بشدة بالآثار الضمنية المترتبة على ما يتم التفاوض عليه تحت مظلة اتفاقيات التجارة؛ فعليها أن تطالب بالشفافية في عملية التفاوض، والاطلاع على النصوص، والاشتراك مع الحكومات ومؤسسات أصحاب العمل في مناقشة أثر التغييرات المقترحة على العمالة. كما يمكن أن يكون للحوارات الاجتماعية عابرة الحدود تأثيرات ضخمة على وضع العمالة وظروف العمل، تحديدًا عند التعامل مع مؤسسات متعددة الجنسيات. ولمزيد من التفاصيل حول الحوارات والاتفاقات الاجتماعية عابرة الحدود زوروا موقع منظمة العمل الدولية.

المراجع

Epstein, G. 2009. *Rethinking monetary and financial policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction.* Employment sector working paper No. 37. (Geneva, International Labour Organization).

Kaltenbrunner, A. and Nissanke, M. (May 2009). "Why developing countries should adopt intermediate exchange rate regimes: Examining Brazil's experience", in *Development Viewpoint*, Number 29, Center for Development Policy and Research (London, School of Oriental and African Studies).

Keynes, J. M. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London, Palgrave Macmillan) Reprinted in Keynes, Collected writings, Vol. 7 (London, Palgrave Macmillan).

International Labour Organization. 2011. *Employment Sector Working Paper No. 91 (2011): Macroeconomic policy for "full and productive employment and decent work for all"*, Uganda country study (Geneva).

—. 2009. Key indicators of the labour market, 6th edition (Geneva).

Muqtada, M. 2010. "Rethinking macroeconomic policies for stability, growth and employment", in *Development, equity and poverty: Essays in honour of Azizur Rahman Khan*. by L. Banerjee, A. Dasgupta and R. Islam (New Delhi, Macmillan).

Weeks, J. 2009. *Enhancing the effectiveness of fiscal policy for achieving MDG targets* (Addis Ababa, Ethiopia United Nations Economic Commission for Africa).

Williamson, J. (2003). Exchange rate policy and development, Academic Commons working paper (New York, Columbia University).

الموارد والأدوات

Epstein, G. 2007. Central Banks as Agents of Employment Creation. In J.A: Ocampo and K.S. Jomo (eds.) *Towards Full and Decent Employment.* London and New York: Zed Books, p. 92-122.

ILO, Voluntary cross-border social dialogue initiatives and agreements, such as International Framework Agreements .
http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/cross-border-social-dialogue-and-agreements/lang--en/index.htm

Skills for Trade and Economic Diversification (STED): This is an analytical tool to provide guidance for the design of education and training policies that contribute to trade development and economic diversification and foster the creation of decent employment.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/WCMS_151399/lang--en/index.htm

ملاحظات

ادارة سياسة التشغيل
(EMPLOYMENT)

مكتب العمل الدولي
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
سويسرا
www.ilo.org/emppolicy
emp_cepol@ilo.org

مكتب الأنشطة العمالية
(ACTRAV)

مكتب العمل الدولي
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
سويسرا
www.ilo.org/actrav
actrav@ilo.org

ISBN 978-92-2 629344-1