



للمناقش والاسترشاد

البند الثالث من جدول الأعمال

اتجاهات الأجور في العالم وتطورات سياسات الأجور في بلدان مختارة

سياسات الأجور ونمو الإنتاجية والعمالة

لمحة عامة

القضايا المشمولة

تستعرض هذه الوثيقة اتجاهات الأجور على المستويين العالمي والإقليمي خلال الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية وفي السنوات السابقة، وتبين الروابط مع الاتجاهات في إنتاجية العمل والاستخدام. كما تحلل أدوات السياسة العامة - لاسيما المفاوضة الجماعية والحد الأدنى للأجور وسياسات الدخل - المتاحة للهيئات المكونة في سعيها إلى تحقيق انتعاش مستدام وواسع النطاق، وتناقش الخبرة المكتسبة في بلدان أعضاء مختارة.

الانعكاسات السياسية

تخلف هذه الوثيقة انعكاسات على النقاش الدائر حول سياسات الأجور والانتعاش من الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية.

الانعكاسات المالية

لا شيء.

الإجراء/ القرار المطلوب

لا شيء.

الإحالات إلى سائر وثائق مجلس الإدارة وصكوك منظمة العمل الدولية

الوثيقة: GB.298/ESP/2؛ الوثيقة: GB.298/11(Rev.)؛ الوثيقة: GB.303/ESP/1؛ الوثيقة: GB.304/ESP/3.
إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة.
الميثاق العالمي لفرص العمل.
اتفاقية تحديد المستويات الدنيا للأجور، ١٩٧٠ (رقم ١٣١).

مقدمة

١. يشكل الاستخدام مدفوع الأجر والأجور مسألتين أساسيتين في عالم العمل. وتتوقف مستويات معيشة العاملين بأجر على مستوى الأجور، وعلى فترة تكيف هذه الأجور ودفعها. والأجور من بين المواضيع الرئيسية للمفاوضة الجماعية بين الشركاء الاجتماعيين. وهي عامل محدد أساسي للطلب الإجمالي وعامل رئيسي في الأداء الاقتصادي للبلدان. وفي عام ٢٠٠٨، أقر مؤتمر العمل الدولي وأعلن، من خلال إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، التزام الدول الأعضاء والمنظمة بتحقيق هدف تعزيز "سياسات أجور ومكاسب وساعات عمل وغير ذلك من ظروف عمل تمكن الجميع من الحصول على قسط عادل من ثمار التقدم، وتوفير أجر يضمن حداً أدنى من مستوى المعيشة لجميع المستخدمين والمحتاجين إلى مثل هذه الحماية". وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٩، اعتمد مؤتمر العمل الدولي الذي يضم وفوداً ثلاثية مؤلفة من ممثلين عن الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال من كافة أنحاء العالم، الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي يتضمن مبدأ تجنب "العواقب الوخيمة الناجمة عن دوامات الأجور الانكماشية وتدهور ظروف العمل"، واعتبر الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية والحد الأدنى القانوني أو المتفاوض بشأنه للأجور بمثابة خيارات سياسية مرشدة^٢.

٢. وقد ناقشت لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية في السابق التطورات التي طرأت على الأجور ومسائل السياسة العامة ذات الصلة^٣، وطلبت من المكتب إعداد تقارير دورية بشأن اتجاهات الأجور وانعكاساتها السياسية^٤. واستناداً إلى هذه المناقشات، تقدم هذه الوثيقة لمحة عامة عن اتجاهات الأجور على المستويين العالمي والإقليمي والتطورات السياسية الأخيرة في بلدان مختارة، مبينة العلاقات المتبادلة مع إنتاجية العمل واتجاهات العمالة. كما تستلهم هذه الوثيقة كثيراً من التقرير الذي صدر مؤخراً بعنوان *تقرير الأجور في العالم ٢٠١٠-٢٠١١: سياسات الأجور في أوقات الأزمات*^٥. ولغرض إعداد التقرير المذكور، تعاون المكتب مع مكاتب الإحصاء الوطنية من مختلف أنحاء العالم لتجميع البيانات بشأن متوسط الأجور الشهرية. وتتضمن قاعدة البيانات المستخدمة لإعداد *تقرير الأجور في العالم* بيانات عن الأجور بشأن ١١٥ بلداً وإقليماً، تضم حوالي ٩٤ في المائة من العاملين بأجر في العالم وحوالي ٩٨,٥ في المائة من مجموع الأجور في العالم^٦. ويلخص القسم الأول من هذه الوثيقة آخر الاتجاهات في الأجور وإنتاجية العمل والعمالة. أما الجزء الثاني فيناقش الأدوات السياسية والخبرة المكتسبة منها في بعض البلدان الأعضاء، ويستخلص الجزء الثالث استنتاجات ويقترح بعض النقاط للنقاش والاسترشاد.

^١ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، الجزء أولاً (الف) "٢".

^٢ ميثاق عالمي لفرص العمل، الفقرتان ٩-٦ و ١٢-٣.

^٣ الوثيقة: GB.298/ESP/2؛ الوثيقة: GB.303/ESP/1؛ الوثيقة: GB.304/ESP/3.

^٤ الوثيقة: GB.298/11(Rev.).

^٥ مكتب العمل الدولي: *تقرير الأجور في العالم ٢٠١١/٢٠١٠* (جنيف، ٢٠١٠)، متاح بعدة لغات على الموقع التالي: http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_145265/lang--en/index.htm.

^٦ انظر مكتب العمل الدولي: *تقرير الأجور في العالم ٢٠١١/٢٠١٠* (جنيف، ٢٠١٠)، الملحق الإحصائي بالنسبة إلى قائمة الشركاء المساهمين والمصادر الرئيسية ومعلومات التغطية.

أولاً - اتجاهات الأجور وإنتاجية العمل

٣. يقدم هذا الجزء اتجاهات الأجور على المستويين العالمي والإقليمي، في الاقتصادات المتقدمة والناشئة والنامية على حد سواء. كما يسلط الضوء على مجالين يتسمان بأهمية خاصة بالنسبة إلى العديد من صانعي السياسات، أي التطورات في انتشار تدني الأجور وحصص الأجور. ويجري فحص اتجاهات الأجور في السياق الأوسع للتنمية الاقتصادية. وفي حين يقدم نمو الناتج المحلي الإجمالي مقياساً أولياً، تُعتبر إنتاجية العمل عموماً كنقطة مرجعية للأجور^٦. ويناقش هذا الجزء العوامل التي تدعم إنتاجية العمل ويخلص الاتجاهات العالمية في إنتاجية العمل والعمالة والأجور خلال العقد الماضي.

اتجاهات الأجور على المستويين العالمي والإقليمي

٤. خلال العقد الذي سبق الأزمة الاقتصادية العالمية، اتسمت اتجاهات الأجور بفصل نمو الأجور عن المكاسب في إنتاجية العمل في الاقتصادات المتقدمة^٧ وبالتراجع طويل الأمد في حصص الأجور وابتساع تفاوت الأجور المترافق غالباً مع زيادة انتشار الأجور المتدنية^٨.

٥. وقد خفضت الأزمة الاقتصادية والمالية في العالم النمو الإجمالي للأجور إلى النصف، كما يرد ذلك في الشكل ١. ومقارنة مع معدلات النمو قبل الأزمة، التي كانت تبلغ ٢,٧ و ٢,٨ في المائة في ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧، انخفض النمو الإجمالي للأجور إلى النصف تقريباً ليبلغ ١,٥ و ١,٦ في المائة في ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩^٩. أما عدم تدهور الأجور بشكل أسوأ فيعزى جزئياً إلى تأثير الصين حيث ارتفعت الأجور بنسبة بلغت تقريباً ١٢ في المائة حتى في أوقات الأزمة^{١٠}. وباستثناء الصين، فإن النمو العالمي للأجور تراجع بشكل أكثر حدة من ٢,١ و ٢,٢ في المائة في ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ إلى ٠,٨ و ٠,٧ في المائة عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩. وإلى جانب الخسائر الكبيرة في الوظائف خلال الأزمة التي رفعت العدد الإجمالي للعمال العاطلين عن العمل إلى ٢٠٥ ملايين شخص في ٢٠١٠ (أي ٢٧,٦ مليون شخص أكثر مما كان عليه الوضع في ٢٠٠٧)^{١١}، فإن العمال الذين حافظوا على وظائفهم عانوا من الأزمة من خلال النمو الأضعف في الأجور. وخسارة فرص العمل في القطاع المنظم وتباطؤ النمو في الأجور وبالتالي في الدخل، لهي تفسيرات مهمة تشرح سبب استمرار فقر العاملين. وتشير التقديرات الأخيرة لمنظمة العمل الدولية إلى أن عدد العمال الذين يعيشون تحت عتبة الفقر

^٦ تمشيًا مع هذه المؤشرات والمؤشر الجديد للأهداف الإنمائية للألفية بالنسبة إلى الغاية ١ باء: "توفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، بما في ذلك النساء والشباب"، تحدد منظمة العمل الدولية عادة إنتاجية العمل على أنها "الناتج المحلي الإجمالي لكل شخص مستخدم". وللإطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً، انظر أيضاً:

OECD: *Measuring productivity: OECD Manual. Measurement of aggregate and industry-level productivity growth* (Paris, 2001), p. 20.

^٨ يشير تعبير "الاقتصادات المتقدمة" إلى ٢٨ بلداً وردت في مكتب العمل الدولي: *تقرير الأجور في العالم* ٢٠١٠/٢٠١١، الملحق التقني، الجدول ألف - ١.

^٩ مكتب العمل الدولي: *تقرير الأجور في العالم* ٢٠٠٩/٢٠٠٨ (جنيف، ٢٠٠٨)، ولا سيما الفصلان ٢ و ٣.

^{١٠} تشير جميع الأرقام إلى نمو الأجور الحقيقية، أي المكيفة بفعل التضخم. وعند تفسير الاتجاهات في متوسط الأجور الشهرية، تجدر الملاحظة أن متوسط الأجور يمكن أن يتغير كنتيجة للتغيير في الأجور بالساعة أو في عدد الساعات الفعلية أو الاثنين معاً.

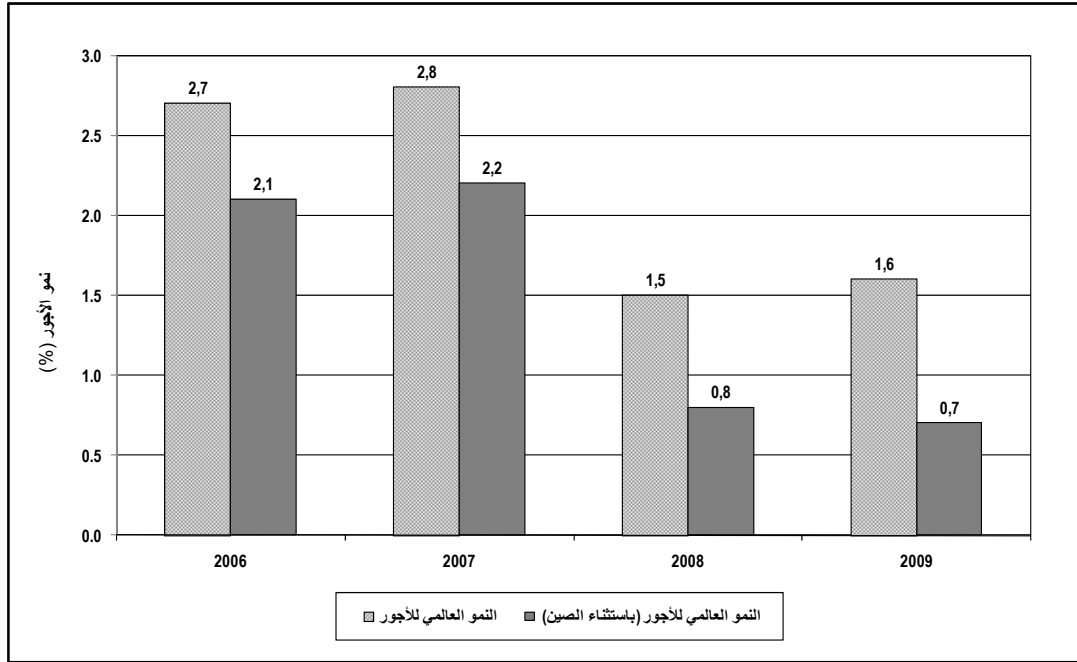
^{١١} ولكن ينبغي الإشارة إلى أن بيانات الأجور الصينية تشير فقط إلى "الوحدات الحضرية".

^{١٢} انظر:

ILO: *Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery* (Geneva, 2011), p. 12 and table A4; available at http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf].

المدفع البالغة ١,٢٥ دولاراً أمريكياً في اليوم الواحد من حيث تكافؤ القوة الشرائية، بلغ حوالي ٤٠ مليون عامل أكثر مما كان متوقعاً أن يكون عليه الوضع في ٢٠٠٩ استناداً إلى اتجاهات ما قبل الأزمة^{١٣}.

الشكل ١: النمو العالمي للأجور، ٢٠٠٦-٢٠٠٩ (التغيرات من سنة إلى سنة، بالقيم الحقيقية، بالنسب المئوية)



ملاحظة: يحتسب النمو العالمي للأجور على أنه المتوسط المرجح لمعدلات النمو الوطنية لمتوسط الأجور الشهرية بالقيم الحقيقية. للاطلاع على التغطية والمنهجية، انظر: مكتب العمل الدولي: تقرير الأجور في العالم ٢٠١١/٢٠١٠، الملحق التقني الأول. المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية بشأن الأجور في العالم، استناداً إلى بيانات مستقاة من مكاتب الإحصاء الوطنية.

الاقتصادات المتقدمة

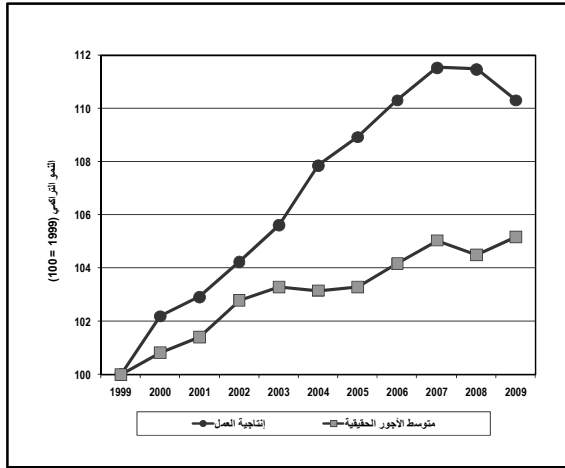
٦. تعكس التقديرات العالمية أوجه تفاوت كبيرة في نمو الأجور فيما بين الأقاليم. وشهدت الاقتصادات المتقدمة أحد أضعف الأداءات، حيث انخفض نمو الأجور خلال السنوات التي سبقت الأزمة وتحول إلى أرقام سلبية في ٢٠٠٨ (-٠,٥ في المائة؛ انظر الشكل ٢، اللوحة (أ)). وفي ٢٠٠٨، ساهم ارتفاع التضخم غير المرتقب في تدهور القوة الشرائية للأجور خلال ذلك العام، في حين ساعد التضخم المنخفض على شكل غير معتاد على تحقيق انتعاش معتدل للأجور الحقيقية في ٢٠٠٩ (+٠,٦ في المائة). وطالما أن العمال ذوي الأجر المتدني كانوا أول من خسروا وظائفهم خلال فترة الانكماش، فإن ذلك غير تركيبة السكان من العاملين بأجر إزاء المستخدمين الأفضل أجراً. ويدخل أثر هذه التركيبة تحيزاً معروفاً تماماً لمواجهة التقلبات الدورية، يضمن استقرار الأجور المتوسطة خلال فترة الانكماش، بالرغم من التخفيضات الكبيرة في الأجر الشهري لفردى العمال مثلاً، بسبب التخفيض الجذري في ساعات العمل المؤداة، الذي شهدته بعض البلدان^{١٤}.

^{١٣} المرجع نفسه، الصفحة 23f.

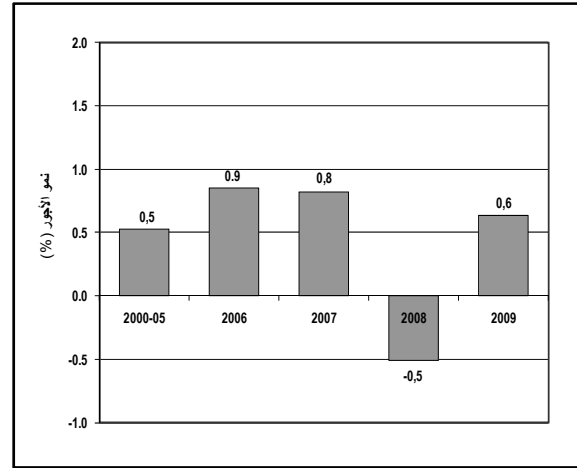
^{١٤} للاطلاع على المصادر وعلى مناقشة مفصلة، انظر مكتب العمل الدولي: تقرير الأجور في العالم ٢٠١١/٢٠١٠، الفصل ١.

الشكل ٢: نمو الأجور ونمو إنتاجية العمل في البلدان المتقدمة، ٢٠٠٠-٢٠٠٩

(ب) تراكم الأجور ونمو إنتاجية العمل (١٩٩٩=١٠٠)



(أ) نمو الأجور من سنة إلى سنة



ملاحظة: يحتسب النمو الإقليمي للأجور على أنه المتوسط المرجح لمعدلات النمو الوطنية لمتوسط الأجور الشهرية بالقيم الحقيقية. للاطلاع على التغطية والمنهجية، انظر: مكتب العمل الدولي: تقرير الأجور في العالم للفترة ٢٠١١/٢٠١٠، الملحق التقني الأول. وبغية تحسين القابلية للمقارنة، يحتسب اتجاه إنتاجية العمل كمتوسط مرجح لمعدلات النمو الوطنية.

المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية بشأن الأجور في العالم، استناداً إلى بيانات مستقاة من مكاتب الإحصاء الوطنية.

٧. وإذا نظرنا على المدى الأطول، نرى أن متوسط الأجور في البلدان المتقدمة ارتفع فقط بنسبة ٥,٢ في المائة خلال العقد بكامله (مستوى عام ٢٠٠٩ مقارنة بعام ١٩٩٩). وبالرغم من أثر الأزمة المعاكس خلال السنوات الأخيرة للعقد، ازدادت إنتاجية العمل بنسبة ١٠,٣ في المائة خلال الفترة نفسها ومن ثم بوتيرة فاقت الضعف تقريباً مقارنة مع الأجور. وتعود جنود التباين بين الأجور والإنتاجية أساساً إلى تدني نمو الأجور خلال فترة ما قبل الأزمة. وبالرغم من النمو الاقتصادي القوي والمكاسب السنوية المحققة في إنتاجية العمل ما بين ١,٠ و ٢,١ في المائة خلال الأعوام من ٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٧ (انظر القسم المعنون "إنتاجية العمل" أدناه)، كان النمو السنوي للأجور في البلدان المتقدمة أقل من واحد في المائة خلال فترة الازدهار (انظر الشكل ٢، اللوحة (أ)). وقد أفضى هذا الانحراف طويل الأمد إلى فصل نمو الأجور عن نمو الإنتاجية في البلدان المتقدمة (انظر الشكل ٢، اللوحة (ب)). وبما أن الأرقام تشير إلى متوسط مرجح، فإن للتطورات الحاصلة في الاقتصادات المتقدمة الثلاثة الكبرى (الولايات المتحدة واليابان وألمانيا) أثراً على هذه المحصلة^{١٥}. وتآكل قدرة العمال على المفاوضة وارتفاع أشكال الاستخدام غير العادية المترافقة مع تدني الأجور الشهرية، كلها عوامل ساهمت في فصل الأجور عن الإنتاجية^{١٦}.

^{١٥} بالنسبة إلى ألمانيا، انظر التحليل المفصل القائم على بيانات من المكتب الفدرالي للإحصاءات في منظمة العمل الدولية: *Global Wage Report 2010/11, Datenblatt* (متاح باللغة الألمانية فقط على الموقع التالي: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150027.pdf).

وبالنسبة إلى الولايات المتحدة والبلدان المتقدمة الأخرى، يوفر المكتب الأمريكي لإحصاءات العمل تقديرات مفيدة بشأن الإنتاجية في منشور أصدره بعنوان: *International comparisons of GDP per capita and per employed person* (2009).

(متاح على الموقع التالي: <http://www.bls.gov/fls/flsgdp.pdf>، انظر الجدول ٤) يعكس الاتجاهات العامة نفسها التي توقعها المكتب استناداً إلى البيانات الصادرة عن البنك الدولي.

^{١٦} لمناقشة الدور الذي يضطلع به البنك الدولي في حالة ألمانيا، انظر: *Datenblatt Deutschland* (op. cit.).

الاقتصادات الناشئة والنامية

٨. عموماً، ازداد نمو الأجور بشكل كبير في الاقتصادات الناشئة والنامية^{١٧}. وبالنسبة إلى اقتصادات أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، فإن النمو المرتفع للأجور وصولاً إلى الأزمة يعكس كذلك عمق التراجع في الأجور خلال الفترة الانتقالية في التسعينات، وبالتالي القاعدة المتدنية في أوائل القرن الحادي والعشرين (انظر الشكل ٣، اللوحان (أ) و(ب)). وفي حين كان النصف الأول من العقد الماضي مخيباً للآمال بالنسبة إلى العاملين بأجر في أمريكا اللاتينية والكاريبي (حيث بلغت معدلات النمو السنوية ٠,٤ في المائة فقط بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥)، سجل الإقليم نمواً كبيراً في الأجور الحقيقية بنسبة ٤,٢ و٣,٣ في المائة في ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ (انظر الشكل ٣، اللوحة (ج)). وقد تجاوز نمو الأجور في آسيا^{١٨} نسبة ٧ في المائة سنوياً خلال العقد، ويعود ذلك جزئياً إلى الأداء القوي للصين (انظر الشكل ٣، اللوحة (د)). ولا بد من أن يُنظر، مرة أخرى، إلى هذا الاتجاه في سياق مستويات الأجور التي لا تزال متدنية، وهو نتيجة تتوقعها نظرية التنمية التقليدية عندما يؤدي التصنيع السريع إلى نقص في اليد العاملة^{١٩}. وبالنسبة إلى أفريقيا والشرق الأوسط، لا تسمح القيود المتعلقة بالبيانات بالتوصل إلى تقديرات موثوقة بها. غير أن التقديرات المؤقتة وغير النهائية تشير إلى أن الأجور في أفريقيا ارتفعت خلال العقد الماضي، في حين شهدت الأجور ركوداً فعلياً في الشرق الأوسط (انظر الشكل ٣، اللوحان (هـ) و(و)).

٩. ويمكن رؤية أكبر أثر تركته الأزمة الاقتصادية والمالية في العالم على الأجور في أوروبا الوسطى والشرقية (حيث تراجعت الأجور بنسبة -٠,١ في المائة عام ٢٠٠٩) وفي أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى (مع تراجع بلغ -٢,٢ في المائة عام ٢٠٠٩)^{٢٠}. ويضاف هذا الأثر الضار على الأجور إلى الزيادة المهمة في البطالة خلال الأزمة، ويساعد على تفسير الزيادة في فقر العاملين (باستخدام عتبة تكافؤ القوة الشرائية البالغة دولارين أمريكيين في اليوم الواحد)^{٢١}. وتباطأ نمو الأجور بشكل كبير في أمريكا اللاتينية والكاريبي، لكنه بقي على حاله في آسيا حيث تمكنت اقتصاداتها من أن تتصدى للأزمة على نحو أفضل. وبسبب القيود المتعلقة بالبيانات، لم تظهر أي نتائج واضحة بالنسبة إلى أفريقيا والشرق الأوسط. وفي بلدان عديدة، كان من شأن تضخم أسعار السلع الغذائية في ٢٠٠٨ أن أضعف القوة الشرائية الحقيقية للأجور خلال ذلك العام.

^{١٧} لأغراض هذه الوثيقة، يشار إلى جميع البلدان غير المجموعة تحت عنوان "البلدان المتقدمة"، على أنها الاقتصادات الناشئة والنامية.

^{١٨} باستثناء اليابان وجمهورية كوريا وسنغافورة المجموعة تحت اسم البلدان المتقدمة (انظر مكتب العمل الدولي: تقرير الأجور في العالم ٢٠١٠/٢٠١١، الملحق التقني الأول).

^{١٩} انظر:

W.A. Lewis: 'Economic development with unlimited supplies of labour', in *The Manchester School*, Vol. 22 (1954), pp. 139-191, and S. Kuznets: 'Economic growth and income inequality', in *American Economic Review*, Vol. 45, No. 1 (1955), pp. 1-28.

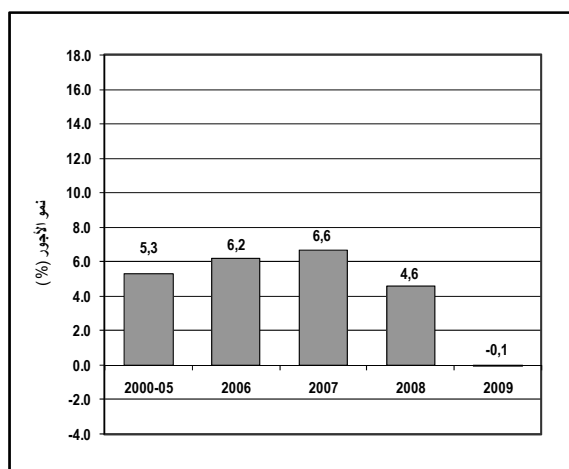
غير أنه تجدر الملاحظة أنه في الكثير من هذه البلدان الآسيوية، بما فيها الصين، كان نمو الأجور أبطأ من نمو إنتاجية العمل.

^{٢٠} تقابل الأقاليم البلدان التي يشملها فريق الدعم التقني المعني بالعمل اللائق/ المكتب القطري في بودابست (أوروبا الوسطى والشرقية) وفريق الدعم التقني المعني بالعمل اللائق/ المكتب القطري في موسكو (أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى).

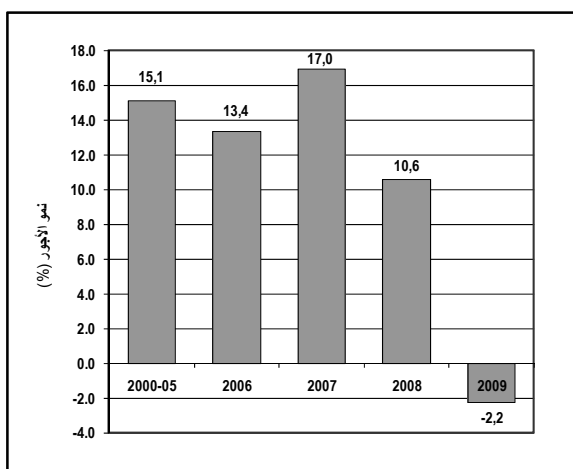
^{٢١} انظر مكتب العمل الدولي: اتجاهات العمالة العالمية، ٢٠١١، مرجع سابق.

الشكل ٣: نمو الأجور في الاقتصادات الناشئة والنامية، ٢٠٠٠ - ٢٠٠٩

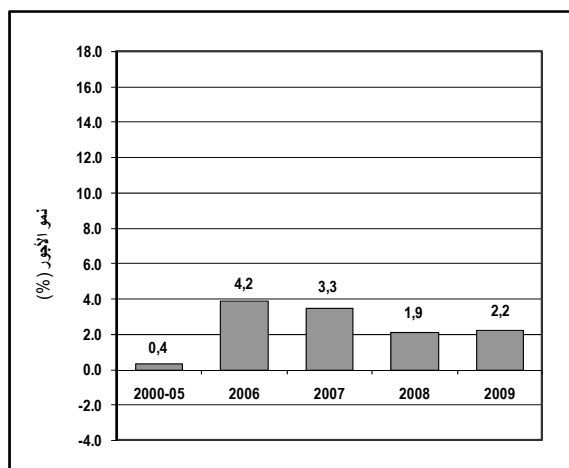
(أ) أوروبا الوسطى والشرقية



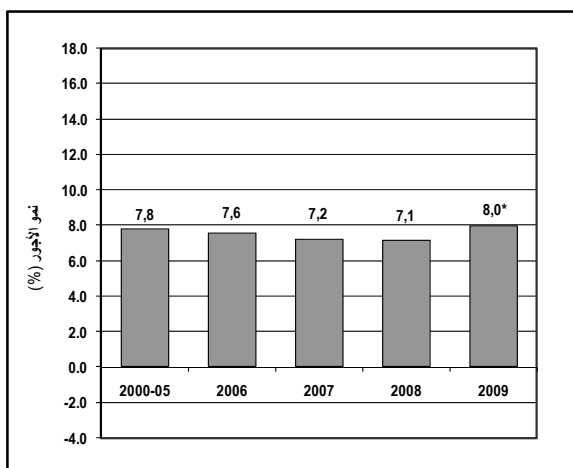
(ب) أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى



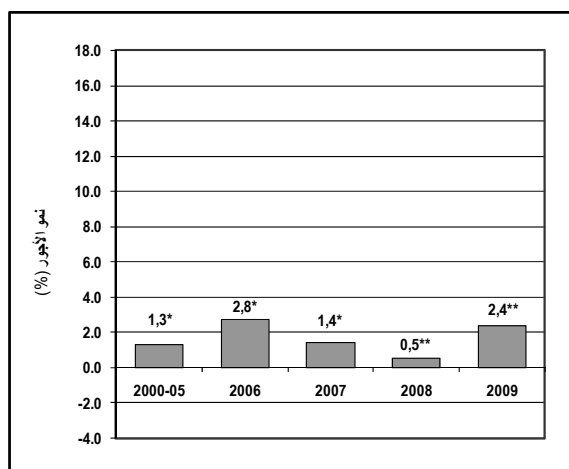
(ج) أمريكا اللاتينية والكاريبي



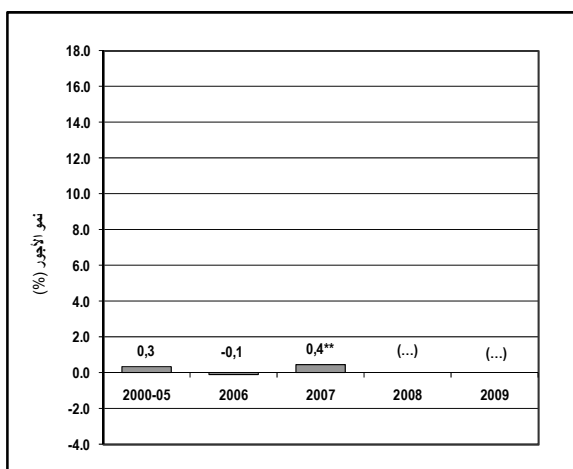
(د) آسيا



(هـ) أفريقيا



(و) الشرق الأوسط



ملاحظات: * تقديرات مؤقتة (استناداً إلى تغطية ٧٥ في المائة). ** تقديرات غير نهائية (استناداً إلى تغطية تتراوح بين ٤٠ و ٦٠ في المائة). (...) = تقديرات غير متاحة. للاطلاع على الملاحظات التقنية، انظر الشكل ٤ أدناه.

المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية بشأن الأجور في العالم، استناداً إلى بيانات مستقاة من مكاتب الإحصاء الوطنية.

انتشار الأجور المنخفضة

١٠. كما ورد سابقاً، اتسعت فجوة التفاوت في الأجور خلال العقد الذي سبق اندلاع الأزمة الاقتصادية في العالم. ولم يكن ذلك في الغالب نتيجة "الأعلى المتصاعد" (الأجور العليا التي ارتفعت بشكل سريع) فحسب، بل أيضاً نتيجة "الأسفل المتداعي" (انفصال الأجور الأكثر تدنياً عن الاتجاه العام) واستقطاب الأجور (مزيج من الاتجاهين معاً).^{٢٢} والعمال ذوو الأجر المتدني، الذين يقصد بهم أولئك الذين تكون أجورهم بالساعة أقل من ثلثي الأجر الوسيط فيما بين كافة الوظائف^{٢٣}، يتطلبون اهتماماً خاصاً في الوقت الراهن إذ أنهم الأشد تأثراً بالأزمات الاقتصادية. والعمل متدني الأجر، الذي غالباً ما يصاحب عدم استقرار الأجور والبطالة الجزئية المرتبطة بالوقت، يزيد من احتمال وقوع العمال في براثن الفقر أو عدم الخلاص منها. وبالتالي، فإنّ الاتجاهات في العمل متدني الأجر خلال فترة ركود اقتصادي هي خير اختبار لفعالية الاستجابات السياسية لمواجهة الأزمة.

١١. لقد ازدادت حصة العمال ذوي الأجر المتدني في غالبية البلدان التي توفرت البيانات بشأنها في أواخر التسعينات وفي الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩، في حين استمرت أوجه التفاوت الكبيرة في انتشار الأجور المنخفضة فيما بين البلدان، بما في ذلك فيما بين الاقتصادات المتقدمة^{٢٤}. وبالرغم من انخفاض معدل مشاركة النساء عادة في سوق العمل، إلا أنهنّ يشكلن غالبية العمال ذوي الأجر المتدني عملياً في جميع البلدان التي توفرت البيانات بشأنها. ويترك التمثيل المفرط للنساء في صفوف العمال ذوي الأجر المتدني أثراً سلبياً على ثغرة تفاوت الأجور بين الجنسين. كما تبين النتائج أنّ الشباب أو الأشخاص من ذوي المستويات المتدنية من التعليم أو أفراد الأقليات الإثنية المحرومة أو مجموعات المهاجرين، معرضون بشكل خاص للوقوع في شرك الوظائف متدنية الأجر. وتبين أيضاً أنّ أنواع العمالة والعقود هذه تزيد من خطر الأجر المتدني: فالوظائف غير المنتظمة وقصيرة الأجل تترافق مع انتشار الأجور المتدنية أكثر من انتشار الوظائف المنتظمة.

الاتجاهات في نصيب الأجور

١٢. إذا لم يرتفع متوسط الأجور مع إنتاجية العمل، فإنّ نصيب الأجور من الناتج المحلي الإجمالي ينخفض (على افتراض أنّ نصيب المستخدمين من إجمالي العمالة يبقى ثابتاً تقريباً). وعليه، كان التوزيع العملي للدخل الوطني بين اليد العاملة ورأس المال محور اهتمام طويل الأمد بالنسبة إلى خبراء اقتصاد العمل، وتعاون المكتب مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتحليل الاتجاهات في نصيب الأجور بالنسبة إلى "الاقتصاد الحقيقي" (أي باستثناء القطاع المالي) في البلدان الأعضاء البالغ عددها ٣١ بلداً عضواً^{٢٥}. وبما أنّ الأرباح تتخفّض خلال فترة الانكماش بشكل أكثر حدة من الأجور، فإنّ نصيب الأجور يبيّن تحركات واضحة معاكسة للدورة الاقتصادية (وقد تزايدت خلال الأزمة في معظم البلدان الواردة في التحليل). غير أنه خلال العديد من الدورات الاقتصادية، يسود اتجاه نزولي على المدى الطويل في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^{٢٦}. وعلى سبيل المثال، من أصل ٢٤ بلداً تعود سلسلتها الزمنية إلى عام ١٩٨٠، لم يشهد أكثر من ١٧ بلداً تراجعاً في نصيب الأجور حتى عام ٢٠٠٧. وفي غالبية البلدان، يمكن ملاحظة هذا النمط كذلك على المستوى القطاعي (وهو إلى درجة أقل نتيجة تحولات العمالة بين القطاعات). وقد عانى قطاع

^{٢٢} انظر مكتب العمل الدولي: تقرير الأجور في العالم ٢٠٠٩/٢٠٠٨، القسم ٢-٣.

^{٢٣} اعتمد هذا التعريف لمؤشر العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية على "معدل الأجور المنخفضة"؛ انظر: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups7/public/dgreports/integration/documents/meetingdocument/wcms_115402.pdf.

^{٢٤} انظر مكتب العمل الدولي: تقرير الأجور في العالم ٢٠١٠/٢٠١١، الفصل ٣، لا سيما الشكل ٢٠. ويوجه الشكر والامتنان لما قدمته جمهورية كوريا من دعم مالي لمشروع البحوث بشأن الأجور المتدنية.

^{٢٥} للاطلاع على التفاصيل، انظر مكتب العمل الدولي: تقرير الأجور في العالم ٢٠١٠/٢٠١١، الفصل ٢-١ والملحق التقني الثاني. تشير جميع البيانات إلى حصص الأجور غير المكيفة. وتجدر الإشارة إلى أنّ التقرير لا يزال يحيل إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي واستونيا التي انضمت إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بعد نشر التقرير في الصحف.

^{٢٦} للحصول على نتيجة مشابهة، انظر أيضاً: IMF: *World Economic Outlook*, April 2007 (Washington, DC), Chapter 5.

التصنيع عموماً من أكبر تراجع طويل الأمد في نصيب الأجور بالقيمة المضافة. والعولمة والتغير التكنولوجي مسؤولان عن هذا الاتجاه، ويعزبان على السواء إلى عامل التغيرات في الإنتاجية التي تشجع رأس المال وعامل التغيرات في هيكلية المهارات التي لا تواتي العمال ذوي المهارات المتدنية، إلى جانب ضعف نقابات العمال والمفاوضة الجماعية^{٢٧}.

إنتاجية العمل

محركات إنتاجية العمل

١٣. الاستثمارات في القدرة الإنتاجية والابتكار التكنولوجي هي عوامل محددة للإنتاجية على الأمد الطويل، وهي تولد الظروف للانتقال إلى أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى مثل التصنيع^{٢٨}. وتؤدي سياسة الاقتصاد الكلي والسياسة الصناعية والإدارة السليمة للنظام المالي دوراً مساوياً في الأهمية في إرساء أسس نمو الإنتاجية. وعلى المستوى بالغ الصغر، تعدّ مهارات العمال وتنمية المهارات والتدريب وكيفية دمج مختلف عوامل الإنتاج على نحو فعال، محددات أساسية لإنتاجية العمل^{٢٩}. وفي هذا الصدد، سلطت الدراسات الاقتصادية الضوء على أهمية إنتاجية كل من المستخدم وصاحب المشروع (مع الإشارة إلى تداعيات الإخفاق في الإدارة) والتعاون ما بين الإدارة والعمال والحوار الاجتماعي على مستوى القطاع وعلى مستوى المنشأة، كوسيلة فعالة لتحسين عمليات الإنتاج وزيادة الفعالية^{٣٠}.

الاتجاهات في إنتاجية العمل والعمالة

١٤. تشكل زيادة إنتاجية العمل أحد المحددات الرئيسية طويلة الأمد للنمو الاقتصادي. وعند تحليل الاتجاهات الاقتصادية، قد يكون من المفيد تفصيل النمو وفق الإسهام الذي تقوم به التغيرات في إنتاجية العمل وتلك الناجمة عن توسيع نطاق الاستخدام (كما يرد في الشكل ٤)^{٣١}. وفي الفترة التي سبقت الأزمة مباشرة بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧، حقق العالم برمته زيادات في إنتاجية العمل (ازدادت بمعدلات سنوية بنسبة ٣ في المائة خلال هذه الفترة) وتوسعاً في نطاق العمالة (بنسبة ٢ في المائة سنوياً) على حد سواء. ونتيجة ذلك، ازداد الإنتاج بمعدلات ناهزت نسبة ٥ في المائة بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧ (انظر الشكل ٤، اللوحة (أ)). وشهدت الاقتصادات الناشئة والنامية الأداء الأقوى^{٣٢} حيث ازدادت إنتاجية العمل بمعدلات بلغت بين ٥ و ٦ في المائة في الفترة التي سبقت الأزمة مباشرة وتوسع نطاق العمالة بمعدلات قاربت ٢ في المائة. وفي مجموعة البلدان هذه، تجاوز نمو الناتج المحلي الإجمالي ٧ في المائة وبلغ ٨,١ في المائة عام ٢٠٠٧ (انظر

^{٢٧} مكتب العمل الدولي: تقرير الأجور في العالم ٢٠٠٩/٢٠٠٨، الصفحة ٢٢.

^{٢٨} بالنسبة إلى مثال آسيا، انظر:

A. Amsden: *The rise of "the rest": Challenges to the West from late-industrializing economies* (Oxford, 2001).

^{٢٩} بحث مؤتمر العمل الدولي في دورته السابعة والتسعين (٢٠٠٨) بالتفصيل ما يمكن أن تقدمه مسألة تنمية المهارات والتدريب من مساهمة تحقيقاً لنمو الإنتاجية. انظر: استنتاجات بشأن مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨؛ متاح على الموقع التالي: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_103457.pdf

^{٣٠} انظر

R. Freeman and J. L. Medoff: *What do unions do?* (New York, Basic Books, 1984); R. Buhele and J. Christiansen: "Productivity, real wages and worker rights: A cross-national comparison", in *Labour*, Vol. 9, No. 3 (Sept. 1995), pp. 405-422.

^{٣١} انظر أيضاً الفصل بشأن إنتاجية العمل في:

T. Sparreboom and A. Albee (eds.): *Towards decent work: Monitoring MDG1B employment indicators in sub-Saharan Africa* (Geneva, ILO, forthcoming 2011).

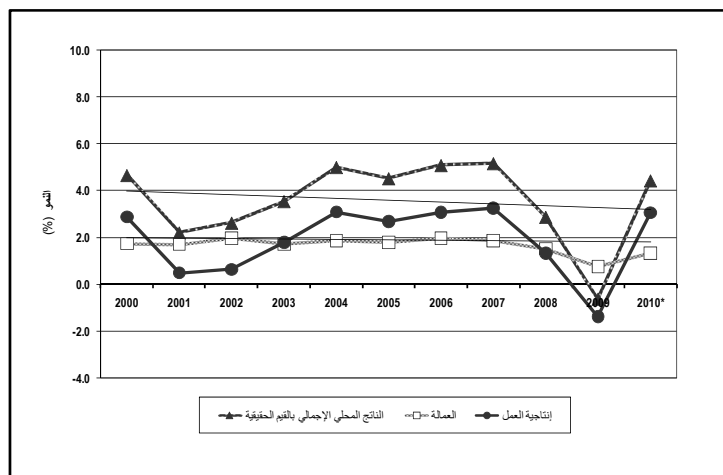
^{٣٢} هناك توزيع أكثر تفصيلاً بحسب الأقاليم متاح في منشور بعنوان مكتب العمل الدولي: تقرير الأجور في العالم ٢٠١٠/٢٠١١، الشكل ١٣.

الشكل ٤، اللوحة (ج)). وكان النمو في البلدان المتقدمة لا يزال قوياً وبلغ في المتوسط قرابة ٣ في المائة، وترافق باستحداث فرص العمل ونمو الإنتاجية (انظر الشكل ٤، اللوحة (ب)).

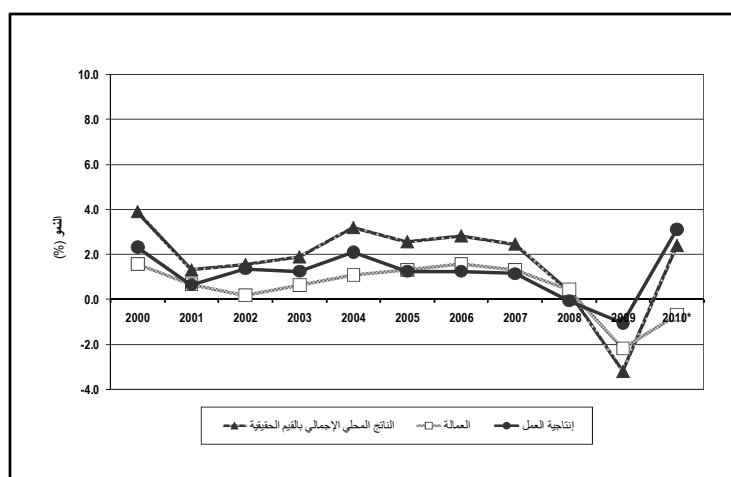
١٥. ودفعت الأزمة الاقتصادية العالمية بهذا الاتجاه الإيجابي نحو توقف مفاجئ. وفي العالم برمته، تحول نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى أرقام سلبية عام ٢٠٠٩. بل كان التراجع الذي شهدته إنتاجية العمل أكثر حدة مما كان عليه تراجع الناتج المحلي الإجمالي ذلك أن العمالة استمرت في النمو على نحو متواضع في ٢٠٠٩، بالرغم من أن الوتيرة كانت متباعدة فيما بين الأقاليم ولم تعد تلبي نمو القوى العاملة^{٣٣}. وشهدت الاقتصادات المتقدمة التراجع الأشد حدة في الإنتاج (بأكثر من ٣ في المائة) في حين تراجعت العمالة في الاقتصادات المتقدمة بما يزيد قليلاً عن ٢ في المائة كما انخفضت إنتاجية العمل. وعلى عكس ذلك، بقي كل من نمو الناتج المحلي الإجمالي ونمو العمالة إيجابياً في البلدان الناشئة والنامية (قرابة ١,٥ في المائة)، مما أدى إلى ركود في إنتاجية العمل. وتنهض إنتاجية العمل عادة بسرعة خلال فترة الانتعاش من الانكماش. وتشير التقديرات الأولية إلى أن الحال كان كذلك في ٢٠١٠ عندما ازدادت إنتاجية العمل بحوالي ٣,١ في المائة في البلدان المتقدمة وبحوالي ٤,٨ في المائة في البلدان الناشئة والنامية.

الشكل ٤: نمو الناتج المحلي الإجمالي والعمالة وإنتاجية العمل، ٢٠٠٠-٢٠١٠* (بالنسب المئوية)

(أ) العالم

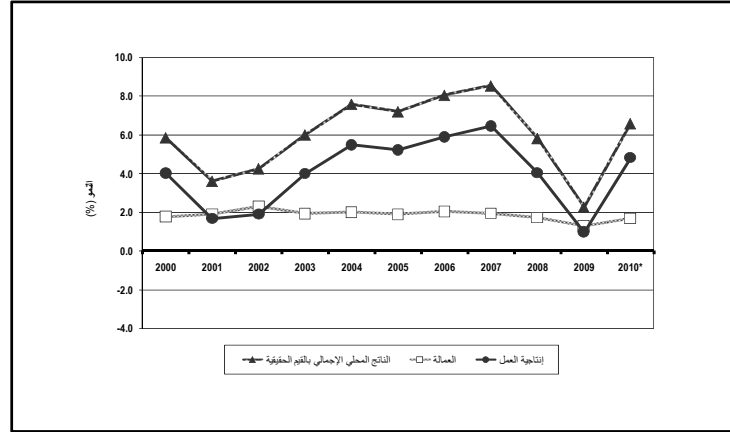


(ب) الاقتصادات المتقدمة



٣٣ هذا التراجع الحاد في إنتاجية العمل في العالم هو جزئياً نتيجة أثر تركيبي، إذ تراجعت العمالة في الاقتصادات المتقدمة (ذات إنتاجية عالية) في حين استمرت في النمو في الاقتصادات الناشئة والنامية (ذات إنتاجية أدنى). وبالتالي، فإن العمالة في الاقتصادات الناشئة والنامية استأثرت في المجموع العالمي في ٢٠٠٩ بجزء أكبر منه في ٢٠٠٨، مما أدى إلى خفض متوسط الإنتاجية.

(ج) الاقتصادات الناشئة



ملاحظات: * بيانات عام ٢٠١٠ هي تقديرات مؤقتة. وتشير عبارة "الاقتصادات المتقدمة" إلى ٢٨ بلداً متقدماً على نحو ما جاء في القائمة الواردة في المنشور التالي: مكتب العمل الدولي: تقرير الأجور في العالم، ٢٠١١/٢٠١٠، الجدول ألف ١ من الملحق التقني. أما عبارة "الاقتصادات الناشئة والنامية" فتشير إلى جميع الاقتصادات الأخرى. وتشير معدلات النمو إلى نمو المجاميع العالمية أو الإقليمية من سنة إلى سنة (الناتج المحلي الإجمالي والعمالة) والمتوسطات العالمية أو الإقليمية (إنتاجية العمل).

المصدر: حسابات منظمة العمل الدولية بالاستناد إلى بيانات الناتج المحلي الإجمالي المستقاة من بيانات البنك الدولي (الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة إلى تكافؤ القدرة الشرائية بالسعر الثابت للدولار الأمريكي لعام ٢٠٠٥) وبيانات العمالة، المستقاة من نموذج اتجاهات العمالة في العالم، لمنظمة العمل الدولية.

إنتاجية العمل والأجور

١٦. رغم التسليم عالمياً بنمو الإنتاجية باعتباره أحد محركات التنمية، فإنه ليس هدفاً بحد ذاته بل وسيلة لتحسين حياة العمال من خلال توفير الأسس التي تقوم عليها الزيادات المستدامة للأجور^{٣٤}. وإذا تجاوز نمو الأجور على الدوام مكاسب الإنتاجية، فمن شأن ذلك أن يقوض استدامة المنشآت ويضر بقدرتها التنافسية. وفي حال تأخر نمو الأجور عن اللحاق بركب نمو الإنتاجية، لا يشارك العمال كلياً في جني ثمار التقدم المحرز ولا تترجم مكاسب الإنتاجية كلياً إلى ظروف معيشة أفضل للعمال. وفي حين أنّ الأرباح أميل إلى أن تكون متقلبة خلال الدورة الاقتصادية، فإنّ اتساق الأجور وإنتاجية العمل على الأمد الطويل يثبت أيضاً حصة الفائض التشغيلي في مجموع القيمة المضافة (التي يمكن للمنشآت أن تعيد استثمارها). والأجور أيضاً مصدر مهم للطلب المحلي، وهو بدوره عامل محدد هام للنمو. ولهذه الأسباب، تلقى إنتاجية العمل قبولاً واسع النطاق باعتبارها نقطة مرجعية للأجور، لا سيما في البلدان المتقدمة حيث الأغلبية الكبيرة من العمال هم ممن يعملون بأجر. وفي حين يمكن في غالب الأحيان تفسير الانحرافات القصيرة المدى بين الإنتاجية والأجور بفعل الآثار الدورية، فإن تبايناً طويلاً المدى يخلّف أثراً أكثر عمقاً.

١٧. وضمن مجموعة تشمل ١٠٨ بلدان وأقاليم تتوافر بشأنها بيانات مستقاة من قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية بشأن الأجور في العالم، يظهر الشكل ٥ ارتباطاً إيجابياً بين الإنتاجية والأجور فيما بين البلدان. وعند مقارنة البلدان فيما بينها، من المقدر أن تكون الأجور أعلى بحوالي ٠,٤٤ دولاراً أمريكياً لكل فرق بقيمة دولار أمريكي واحد في إنتاجية العمل (معبر عنها بتكافؤ القدرة الشرائية). وفي حين تفسر الاختلافات في إنتاجية العمل حوالي ثلثي الاختلافات في الأجور، هناك تفاوت كبير ولدى بعض البلدان أجور منخفضة إلى درجة أكبر من أن يتصورها المرء نظراً لمستوى إنتاجيتها. بالإضافة إلى ذلك، تعود العلاقة المترابطة الملحوظة جزئياً إلى نظام الحسابات الوطنية التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بما أنّ التعويض على المستخدمين (وبالتالي الأجور) هو نفسه مكون رئيسي للناتج المحلي الإجمالي^{٣٥}. أضف إلى إن إيجاد

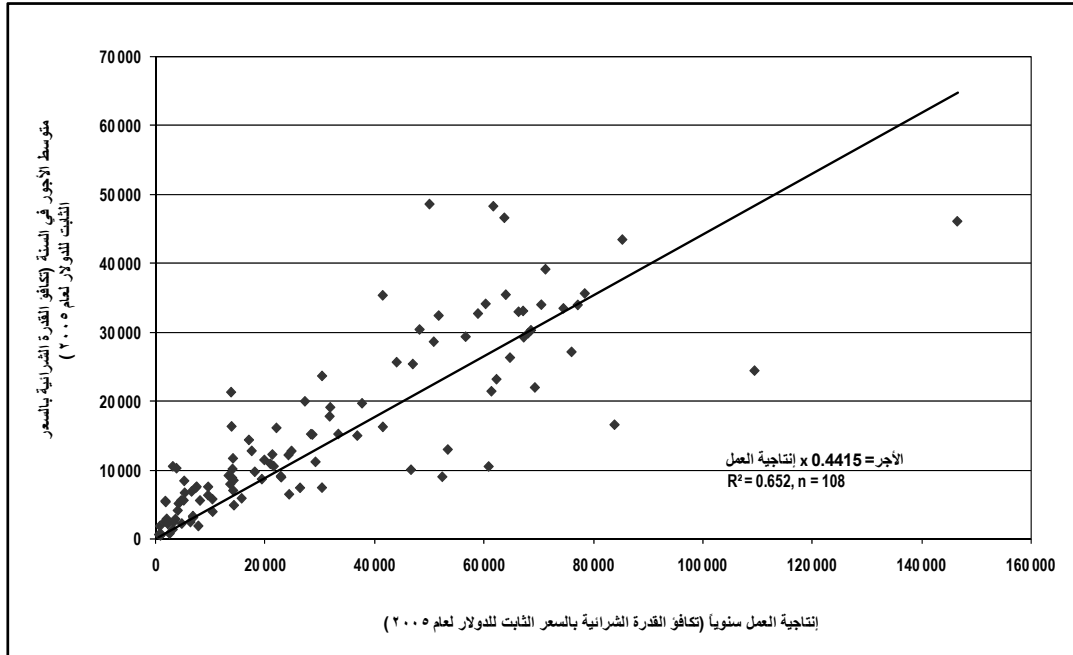
^{٣٤} انظر: استنتاجات بشأن مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨، لا سيما الفقرات من ٧ فصاعداً.

^{٣٥} انظر:

EC/IMF/OECD/UN/World Bank: System of National Accounts (1993), Primary Distribution of Income Account (Chapter VII), available at <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp>.

ترابط في مجموعة من البلدان لا يعني أن الأجور تنمو تمثيلاً مع الإنتاجية بمرور الزمن في بلد بعينه (انظر أعلاه مناقشة الفصل بين الأجور وإنتاجية العمل في البلدان المتقدمة).

الشكل ٥: مستويات إنتاجية العمل ومستويات الأجور، ٢٠٠٩ أو السنة الأخيرة المتاحة (مجموعة)



ملاحظة: تشير عبارة "إنتاجية العمل" إلى حصة الناتج المحلي الإجمالي في تكافؤ القدرة الشرائية الثابت للدولار في ٢٠٠٥ للمستخدم الواحد؛ البيانات هي عن عام ٢٠٠٩ أو آخر ملاحظة متاحة من أي بلد ومدرجة في قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية بشأن الأجور في العالم. وتقدر الأجور السنوية على أنها ١٢ x الأجور الشهرية المتوسطة (المؤشر الرئيسي الوارد في قاعدة البيانات). وبالنسبة إلى معظم البلدان، تشير البيانات المتعلقة بالأجور إلى القطاع المنظم فقط.

المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية بشأن الأجور في العالم للفترة ٢٠١١/٢٠١٠، حسابات منظمة العمل الدولية بالاستناد إلى بيانات الناتج المحلي الإجمالي الصادرة عن البنك الدولي (الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة إلى تكافؤ القدرة الشرائية الثابت للدولار لعام ٢٠٠٥)، وإلى بيانات العمالة المستمدة من نموذج اتجاهات العمالة في العالم، لمنظمة العمل الدولية.

ثانياً - سياسات الأجور

١٨. تخلف الاتجاهات التي نوقشت أعلاه آثاراً مهمة في صنع السياسات العامة سعياً إلى تحقيق انتعاش عريض القاعدة. ولماذا ينبغي لصانعي السياسات أن يراعوا سياسات الأجور خلال الأزمة وعملية الانتعاش؟ يتعلق أحد الأسباب بالعدالة الاجتماعية والضائقة التي يفرضها انعدام المساواة والأجور المتدنية على الأسر، لاسيما في الجانب الأسفل من توزيع الأجور. وهناك سبب آخر برز من جديد في الآونة الأخيرة في نقاشات السياسة العامة، ألا وهو آثار الأجور على الاقتصاد الكلي. ففي حين يمكن للأجور المنخفضة بالنسبة إلى الإنتاجية أن تحفز صادرات بلد بعينه، من المهم أن يؤخذ في الاعتبار أنه لا يمكن لجميع البلدان أن تحسن قدرتها التنافسية في وقت واحد، وأن الأجور المتدنية تخفض استهلاك الأسر وبالتالي الطلب الإجمالي^{٣٦}. ويتوقف الاستثمار في القدرة الإنتاجية نفسها، على الأقل في جزء منه، على مدى استطاعة الأسر استهلاك ما تنتجه المنشآت. ويشير ذلك إلى أن نوعية الانتعاش ووتيرته واستئناف النمو الاقتصادي، ستتوقف جزئياً على انتعاش الأجور ودخل الأسر المعيشية.

١٩. ويجري الآن نقاش عريض القاعدة بشأن معرفة إلى أي مدى ساهمت اتجاهات الأجور السابقة للأزمة الاقتصادية العالمية الوارد ذكرها في الفقرة ٤ أعلاه، في الاختلالات العالمية من خلال خفض الطلب المحلي

^{٣٦} انظر أيضاً: ILO: *Setting policy directions for job creation and poverty reduction*، وثيقة تقنية مقدمة إلى المنتدى الآسيوي للعمالة (بيجين، ٢٠٠٧).

والتسبب في زيادة الاعتماد على الصادرات والمساهمة في تعاظم دين الأسر بما لا طاقة لها على تحمله^{٣٧}. ويمكن أن تؤدي سياسات الأجور دوراً مهماً في التصدي للاختلالات وتعزيز النمو الاقتصادي المستدام في مرحلة ما بعد الأزمة. وتفيد وثيقة صدرت مؤخراً عن صندوق النقد الدولي أن "استعادة إيرادات العمال - مثلاً، من خلال تعزيز حقوق المفاوضة الجماعية - [تتيح أمام العمال] إمكانية الخروج من الدين بمرور الوقت"، وبالتالي خفض تأثير وخطر حصول أزمات مالية في المستقبل^{٣٨}. وسوف يناقش هذا القسم بعض الأدوات المتاحة للهيئات المكونة، لاسيما المفاوضة الجماعية والحد الأدنى للأجور وسياسات الدخل الموجهة إلى سياسات الدخل المنخفض، ويقدم معلومات عن الخبرة التي اكتسبتها بعض البلدان الأعضاء في منظمة العمل الدولية.

المفاوضة الجماعية: تعزيز الروابط بين الأجور والإنتاجية

٢٠. تبقى المفاوضة الجماعية المؤسسة الوحيدة الأكثر أهمية والتي يمكن للشركاء الاجتماعيين من خلالها أن يتفاوضوا مباشرة بشأن حصة القيمة المضافة التي تعود إلى الأجور. ولا تحقق قوى السوق وحدها أفضل النتائج فيما يتعلق بالعمل اللائق. فالواقع أنه غالباً ما تكون حصة الأجور الثابتة نتيجة أوساط مؤسسية وممارسات يمكنها أن تحقق توازناً بين الأجور العالية بما فيه الكفاية لدعم الاستهلاك بما يتماشى مع النمو الاقتصادي الكلي والعائدات المناسبة إلى الاستثمار. والضلع في المفاوضة الجماعية وإعلام العامل واستشارته ومشاركته هي أيضاً سمات مميزة لأي منشأة مستدامة^{٣٩}. وبالرغم من الدور المفيد الذي تضطلع به المفاوضة الجماعية في تحديد الأجور، فإن تغطيتها تتراجع في بعض الأوساط وهذا أمر يدعو للقلق. وقد يقدم عدد من الأمثلة القطرية الحديثة استشرافات قيمة حول كيفية عكس هذا الاتجاه، بغية تحقيق الانتعاش الاقتصادي أيضاً. وتبين هذه التجارب القطرية كيف يمكن للمفاوضة الجماعية أن تساعد على التكيف مع مواطن الشك وحالات الانكماش الاقتصادية من خلال تكييفات وتنازلات قصيرة الأجل بشأن الأجور وغير ذلك من ظروف العمل، مع السماح في الوقت نفسه باتساق أسرع للأجور مع مكاسب الإنتاجية حالما ينتعش الاقتصاد.

٢١. وعلى سبيل المثال، اعتمدت أوروغواي من جديد نظام مجلس الأجور في آذار/مارس ٢٠٠٥ لتحديد الأجور بحسب قطاع النشاط. وخلال الفترة الممتدة بين ٢٠٠٥ و٢٠٠٩، عملت مجالس الأجور كنظام للمفاوضة القطاعية منسق على نحو متين. وعند إعادة اعتماد نظام مجلس الأجور، كانت أوروغواي خارجة لتوها من أكبر مرحلة انكماش في تاريخها المعاصر. وتكفل النظام الجديد بالألا يترجم الانتعاش الاقتصادي القوي إلى زيادة في معدل العمالة من ٥١,٥ في المائة عام ٢٠٠٤ إلى ٥٨,٦ في المائة عام ٢٠٠٩ وتراجع في البطالة من ذروة بلغت ١٨ في المائة عام ٢٠٠٣ إلى ٧,٦ في المائة عام ٢٠٠٩ فحسب، بل أيضاً إلى نمو متين للأجور الحقيقية بنسبة تقرب من ٥ في المائة سنوياً^{٤٠}. وتم التوصل إلى هذه النتائج في الوقت الذي أمكن فيه المحافظة على الاستقرار المالي وثبات الأسعار. وتتحدى هذه التجربة الرأي القائل إنه على صانعي السياسات أن يستهدفوا أولاً زيادة النمو ويتبعه استحداث فرص العمل وعندئذ فقط يمكنهم أن يهدفوا إلى تحسين الأجور. وفي الواقع، يبدو أن الانتعاش المترامن في الأجور والعمالة في أوروغواي، لعب دوراً رئيسياً في استدامة نمو اقتصادي يعتد به.

٢٢. وتبين أمثلة حديثة أن الدور الذي تضطلع به نقابات العمال في الربط بين الأجور وإنتاجية العمل يبقى أيضاً قوياً خلال فترات الأزمة. ومن المثير للاهتمام أن نرى مثلاً، أن استجابة ألمانيا للأزمة قد عززت مؤسساتها الأساسية وإرادة أصحاب المصلحة الرئيسيين على العمل معاً. ومن خلال الإعانات التي تقدمها الدولة، التزم

^{٣٧} انظر أيضاً: IMF/ILO: *The challenges of growth, employment and social cohesion*، وثيقة مناقشة معدة بالاشتراك بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي بالتعاون مع مكتب رئيس وزراء النرويج (أوسلو، ٢٠١٠).

^{٣٨} مقتبس من صحيفة صندوق النقد الدولي: *Finance & Development* (Dec. 2010).

^{٣٩} انظر: استنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧، لا سيما الفقرة ١٣.

^{٤٠} انظر مكتب العمل الدولي: *تقرير الأجور في العالم ٢٠١٠/٢٠١١*، الإطار ٨.

أصحاب العمل بتعهداتهم طويلة الأمد إزاء العمال الأساسيين وفي المقابل وافقت نقابات العمال ومجالس العمل على تقديم تنازلات من حيث الأجور وظروف العمل. كما أدت المفاوضات الجماعية على نطاق القطاع إلى اقتطاعات كبيرة في الأجور الحقيقية وجعلت توقيت الزيادات في الأجور رهناً بالانتعاش الاقتصادي^{٤١}. ويفسر نموذج التعاون الوثيق، على الأقل جزئياً، العدد المنخفض لفقدان الوظائف خلال الأزمة، بالرغم من الانكماش الاقتصادي الحاد. وتتضارب التجربة التي عاشتها ألمانيا مع البلدان التي تنسم فيها مؤسسات المفاوضات الجماعية بالضعف، بما في ذلك البلدان في أوروبا الوسطى والشرقية. فقد تصدت المنشآت للأزمة هناك بخفض فرص العمل بشكل حاد، ولم يؤدّ تكيف ساعات العمل، الذي ساعد على تثبيت العمالة في أماكن أخرى، إلا دوراً هامشياً^{٤٢}.

الحد الأدنى للأجور: حماية العمال ذوي الأجور المتدنية

٢٣. في ضوء التغطية المحدودة للمفاوضة الجماعية في بعض البلدان والتحديات التي تواجهها نقابات العمال لتنظيم العمال ذوي الأجور المتدنية، يمكن أن يؤدي الحد الأدنى للأجور دوراً تكميلياً مهماً. ويمكنه أن يحمي القدرة الشرائية التي يتمتع بها العمال ذوو الأجور المتدنية، وأن يعزز الطلب الإجمالي ويدعم الاستقرار ويتجنب شعور بعض شرائح المجتمع بالتهميش خلال فترات الانتعاش والنمو الاقتصادي^{٤٣}. وحتى خلال الأزمة التي شهدتها عام ٢٠٠٩، قامت غالبية من البلدان المتاحة بشأنها البيانات بتكليف الحد الأدنى (الاسمي) للأجور على نحو تصاعدي^{٤٤}. ويبيّن ذلك الاستمرارية في استخدام أكثر "نشاطاً" لسياسات الحد الأدنى للأجور من جانب البلدان في كافة أنحاء العالم في العقد الذي سبق الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة. كما يظهر ابتعاداً عن تجربة الأزمات السابقة، ويتمشى مع توصية الميثاق العالمي لفرص العمل ومفادها أنه ينبغي للحكومات أن تنظر في الحد الأدنى للأجور كخيار لتجنب دوامات الأجور الانكماشية^{٤٥}.

٢٤. وإمكانية زيادة الحد الأدنى للأجور لا تتوقف على السياق الاقتصادي العام فحسب، بل على المستوى الأولي للأجور أيضاً. واتفاقية تحديد المستويات الدنيا للأجور، ١٩٧٠ (رقم ١٣١)، التي تعتبر أنّ نظم الحد الأدنى للأجور ضرورية لحماية العاملين بأجر من الأجور المتدنية بلا مبرر، تدعو إلى إرساء مستويات تراعي: (أ) احتياجات العمال وعائلاتهم مع مراعاة المستوى العام للأجور في البلد وتكاليف المعيشة وإعانات الضمان الاجتماعي ومستويات المعيشة النسبية للمجموعات الاجتماعية الأخرى؛ (ب) العوامل الاقتصادية ومنها متطلبات التنمية الاقتصادية ومستويات الإنتاجية والرغبة في بلوغ مستوى مرتفع من العمالة والحفاظ عليه.

٢٥. ويبدو أنّ المملكة المتحدة من البلدان التي نجحت في تحقيق مثل هذا التوازن. ففي ٢٠١٠، حددت دراسة استقصائية أجراها خبراء سياسيون بريطانيون الحد الأدنى للأجور على أنه السياسة الحكومية الأكثر نجاحاً على مر الثلاثين سنة الماضية^{٤٦}. وشملت المعايير المستخدمة لتحديد نجاح أي سياسة التنفيذ الفعال والآثار الاجتماعية والاقتصادية الإيجابية والاستدامة مع مرور الوقت. وفي المملكة المتحدة، اعتمد الحد الأدنى للأجور عام ١٩٩٩ بعد أن أضعفت إصلاحات الثمانينات المفاوضات الجماعية في العديد من الصناعات وقضت على مجالس الأجور. وعلى عكس المخاوف التي انتشرت آنذاك، لم يتسم الحد الأدنى للأجور بأثر سلبي ظاهر على العمالة أو على تضخم الأجور في سنواته العشر الأولى^{٤٧}.

^{٤١} غالباً ما تشمل الاتفاقات على مستوى القطاع بنوداً تسمح بالتفاوض على مستوى المنشأة بشأن التطبيق الفعلي لاتفاقات الأجور على مستوى القطاع، مما يوفر المزيد من المرونة إلى الشركات والعمال المهنيين ("بنود افتتاحية").

^{٤٢} انظر مكتب العمل الدولي: تقرير /الأجور في العالم ٢٠١٠/٢٠١١، الفصل ٥-١.

^{٤٣} انظر أيضاً ميثاق عالمي لفرص العمل، الفقرة ٢٣.

^{٤٤} انظر مكتب العمل الدولي: تقرير /الأجور في العالم ٢٠١٠/٢٠١١، الجدول ٥.

^{٤٥} ميثاق عالمي لفرص العمل، الفقرة ١٢(٣).

^{٤٦} انظر:

Institute for Government: "What makes a 'successful policy'?", Analysis of Political Studies Association survey data (London, November 2010), available at http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/PSA_survey_results.pdf.

^{٤٧} انظر:

Low Pay Commission Report (2009), *National Minimum Wage* (Norwich, The Stationery Office, 2009), p. ix.

٢٦. ويمكن أن يكون للحد الأدنى للأجور، المصمم بعناية، أثرٌ إيجابي في البلدان النامية وما انفك صانعو السياسات يعشونه أكثر فأكثر. وفي أمريكا اللاتينية، كيف ١٨ بلداً من أصل ٢٢، الحد الأدنى للأجور في ٢٠٠٩، ليجاوز على نحو طفيف أرقام التضخم السابقة أو يقترب منها. ولكن، بما أن معدل التضخم الفعلي أقل من المتوقع، أدت هذه التكييفات إلى زيادات في الحد الأدنى للأجور الحقيقية ساعدت على تجنب الضغوط الانكماشية من دون تهديد العمالة. وفي البرازيل، وهو بلد يتسم باقتصاد كبير غير منظم، كان الحد الأدنى الوطني للأجور من بين أكثر السياسات التي يعزى إليها في الغالب التراجع الحاد في انعدام المساواة وخفض فقر العاملين خلال العقد الماضي، من دون إبطاء نمو العمالة على ما يبدو^{٤٨}. وقد ارتفع الحد الأدنى للأجور في البرازيل بشكل كبير من ٣٣ في المائة للأجور الوسيطة في ٢٠٠٢ إلى أكثر من ٤٢ في المائة للأجور الوسيطة، وفقاً لأحدث البيانات^{٤٩}. وحتى خلال الأزمة، ازداد الحد الأدنى للأجور بالقيم الحقيقية بنسبة ٦ في المائة قبل شهرين مما كان مخططاً له أصلاً. وشكل ذلك، إلى جانب توفير السيولة للقطاع المالي ومواصلة تنفيذ برنامج طموح للاستثمار في البنية التحتية والحماية الاجتماعية المعززة، عاملاً مركزياً في استجابة الحكومة لمواجهة الأزمة. كما كانت سياسة الحد الأدنى للأجور "النشطة" هذه عنصراً أساسياً في استراتيجية البرازيل لإنشاء طبقة وسطى ودعم بروز سوق محلي يعززه الاستهلاك المحلي للأسر.

الاتفاق بين المفاوضة الجماعية وتحديد الحد الأدنى للأجور

٢٧. لئن كان هناك تسليم من أمد بعيد بأهمية الحد الأدنى للأجور والمفاوضة الجماعية على السواء، فإن فعاليتها ومساهمتها في الاقتصاد الكلي ما فتئت تجتذب المزيد من الاهتمام من جانب صانعي السياسات. أولاً، بُذل المزيد من الجهود لتطبيق سياسات الأجور على نحو أفضل وجعلها أكثر فعالية. وفي هذا الصدد، غالباً ما يُعتبر تأمين اتساق السياسات أمراً حاسماً. وعلى سبيل المثال، تعتبر إقامة علاقة تكاملية بين الحد الأدنى للأجور والمفاوضة الجماعية مهمة عويصة في الكثير من البلدان النامية. فالحد الأدنى للأجور معد أساساً لحماية العمال غير المنظمين وغير الماهرين وذوي الأجر المتدني. وعندما يكون مستوى الحد الأدنى للأجور عالياً جداً، فإن ذلك يزيد من خطر الإخفاق في حماية العمال ذوي الأجور المنخفضة حماية فعالة، وفي الوقت نفسه، يحتمل في تحديد الحد الأدنى للأجور أن يحل فعلياً محل المفاوضة الجماعية. ولهذا السبب، تقوم بلدان نامية مثل الفلبين بتحسين عمل لجان الأجور الثلاثية الحالية لضمان اتساق أفضل للسياسات بين الحد الأدنى للأجور والمفاوضة الجماعية عن طريق اعتماد نظام ثنائي الجوانب يضم الحد الأدنى القانوني للأجور لصالح العمال الأدنى أجراً، ومبادئ توجيهية غير ملزمة بشأن الأجور لصالح المفاوضة الجماعية.

٢٨. ثانياً، يُنظر في سياسات الأجور هذه من حيث مساهماتها الإيجابية المحتملة في النمو الاقتصادي واستقرار الاقتصاد الكلي، في ضوء الخبرات المستقاة من الأزمة الاقتصادية العالمية. ويذهب عدد متزايد من علماء الاقتصاد وصانعي السياسات إلى القول إنه بغية مواجهة الاختلالات التي ساهمت في الأزمة المالية والاقتصادية في العالم، لا بد من وضع استراتيجية جديدة للحفاظ على الطلب الاستهلاكي المستقر من خلال نمو متين في الدخل^{٥٠}. ويمكن لسياسات الأجور الفعالة، إذا كانت مصممة على نحو جيد ومنفذة على النحو المناسب، أن تعزز الروابط طويلة المدى بين الأجور والإنتاجية، مما يدعم الطلب الاستهلاكي. ويبدو أن هذه الرؤية تتجلى مثلاً، في الخطة الخمسية الثانية عشرة للصين، التي تشدد على الحاجة إلى زيادة الدخل المتاح للعمال والاستهلاك المحلي تمثيلاً مع إنتاجية العمل.

^{٤٨} على سبيل المثال، يشير مقال بعنوان *Lula's Legacy* صدر في مجلة *The Economist* بتاريخ ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ إلى أن "الإيرادات الوسيطة في تزايد وأنه بالرغم من بلوغ الحد الأدنى للأجور ذروته من حيث القيم الحقيقية منذ عام ١٩٧٩، فإن العمالة على هذه الحال أيضاً".

^{٤٩} انظر مكتب العمل الدولي: *تقرير الأجور في العالم ٢٠١٠/٢٠١١*، الشكل ٣١.

^{٥٠} انظر:

J.-P. Fitoussi and J. Stiglitz: *The ways out of the crisis and the building of a more cohesive world*, The Shadow Gn, Chair's Summary (Rome, LUISS Guido Carli, 2009).

انظر أيضاً:

M. Kumhof and R. Ranciere: *Inequality, leverage and crises*, IMF Working Paper No. 10/268 (Washington, DC, 2010).

توسيع نطاق سياسات الأجور لضمان الحد الأدنى من الدخل لصالح العمال المستضعفين وعائلاتهم

٢٩. قد يكون بعض العمال ذوي المستويات المتدنية من التعليم والإنتاجية معرضين للفقر، حتى بوجود مفاوضة جماعية فعالة وحد أدنى للأجور. وفي هذه الحالات، يمكن أن تكون "الإعانات المرتبطة بمزاولة العمل" - التي تأخذ شكل إعفاء ضريبي أو تحويلات ذات صلة بالأجور أو غيرها من مدفوعات المبالغ الجزافية^{٥١} المقدمة إلى العمال ذوي الأجور المتدنية - أداة تكميلية لزيادة الدخل المتاح لهؤلاء العمال. وبما أن هذه البرامج أميل إلى أن تكون عنصراً محفزاً للعمل، فإن مقدار الإعانات يرتبط عادة بالإيرادات الإجمالية المترافقة بعناصر البدء التدريجي والانتهاج التدريجي. وبعبارة أخرى، إن مجموع الإعانات يميل إلى الزيادة مع تزايد الدخل ويبقى على حاله عندما يتجاوز عتبة معينة، ثم يبدأ بالهبوط. ويشجع هذا المخطط العمال ذوي الأجور المتدنية على البقاء في سوق العمل.

٣٠. وتشمل الأمثلة الإعفاء الضريبي على الدخل المحصل في الولايات المتحدة أو الإعفاء الضريبي على الأجر في المملكة المتحدة أو "مكافأة العمالة" في فرنسا. وفي فرنسا، يرى فريق الخبراء الذي استعرض الحد الأدنى الوطني للأجور منذ عام ٢٠٠٩ أن أهم عامل محدد للفقر هو العدد غير الكافي لساعات العمل الفعلية، قبل المستوى المتدني للأجور المدفوعة عن الساعة. وعليه، فإنه يرى أن الحد الأدنى للأجور بمفرده لا يمكنه أن يحل مشكلة الفقر وأنه ينبغي استكماله بما يسمى الإعانات المرتبطة بمزاولة العمل وغيرها من تدابير الحماية الاجتماعية^{٥٢}. غير أن تجربة المملكة المتحدة قبل عام ١٩٩٩ تشير إلى أنه في غياب الحد الأدنى للأجور، قد تتحول الإعانات المرتبطة بمزاولة العمل إلى نوع من إعانة للأجر عندما تشعر الشركات أنها لا تستطيع أن تحول بعض تكاليف العمل إلى إعفاءات ضريبية^{٥٣}. وبالتالي فإن هذه التدابير تكميلية.

٣١. وأخيراً، يمكن أن يطرح اعتماد برامج الإعانات المرتبطة بمزاولة العمل تحديات أمام البلدان النامية، لاسيما خلال الأزمة، نظراً للحجم الكبير للاقتصاد غير المنظم ووجود قيود تخضع لها الميزانية. بيد أنه بالرغم من القيود الواضحة، تشير التجارب الأخيرة في البلدان النامية إلى أن تطبيقها يبقى ممكناً^{٥٤}. ففي الفلبين مثلاً، اعتمدت رزم الإعانات من غير الأجور خلال الأزمة الاقتصادية لتحسين دخل العمال ذوي الأجور المتدنية. وإحدى هذه الرزم هي الإعفاء من دفع ضريبة الدخل، وقد قدر أن تضيق ما بين ٣٧ و ٦١ بيزو في اليوم الواحد (أي أكثر بقليل من ١٠ في المائة من الحد الأدنى للأجور) إلى الدخل المتاح إلى العاملين بالحد الأدنى من الأجر^{٥٥}. وفي الوقت نفسه، في حين تبقى الإعانات المرتبطة بمزاولة العمل خياراً سياسياً صعباً، من الممكن اللجوء إلى برامج تحويل الدخل الأوسع نطاقاً، وهي لا ترتبط بالعمل أو بكسب الدخل. وتشمل الأمثلة برنامج Bolsa Familia في البرازيل أو برنامج Child support grants في جنوب أفريقيا.

^{٥١} لاستعراض السياسات في البلدان الصناعية، انظر:

H. Immervoll and M. Pearson: *A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, IZA Policy Paper No. 3 (Bonn, Institute for the Study of Labour, 2009).

^{٥٢} انظر:

P. Chamsaur : *Salaire minimum interprofessionnel de croissance : Rapport du groupe d'experts* (Paris, Ministère du travail, des relations sociales, de la famille de la solidarité et de la ville, 2009), p. 6, available at <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000572/index.shtml>.

^{٥٣} انظر:

D. Metcalf: "Nothing new under the sun: The prescience of W. S. Sanders' 1906 Fabian Tract", in *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 47, No. 2 (2009), pp. 289-305.

^{٥٤} بغرض الاستعراض، انظر:

T. Peralta and E. Guirao: *Low-paid workers in the Philippines*, National technical report prepared for the ILO Global Wage Report 2010/11.

^{٥٥} المرجع نفسه.

ثالثاً - استنتاجات ونقاط للمناقشة

٣٢. قدمت هذه الوثيقة بيانات عن الاتجاهات الأخيرة في الأجور، تبين تباطؤاً حاداً في نمو الأجور في العالم خلال الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية. ويمكن وضع هذا التطور قصير المدى في سياق انخفاض نمو الأجور في العالم على المدى الطويل، لا سيما في البلدان المتقدمة حيث أصبحت الأجور أكثر فأكثر منفصلة عن المكاسب في إنتاجية العمل. كما ناقشت الوثيقة الدور الذي يمكن أن تضطلع به سياسات الأجور في مواجهة هذه الاختلالات سعياً إلى تحقيق انتعاش من الأزمة يتسم بالاستدامة وبقاعدة عريضة. وعلى ضوء ما ورد أعلاه، قد ترغب لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية في تسليط المزيد من الضوء على الخبرة المكتسبة من الأدوات السياسية، ولا سيما ما يلي:

(أ) كيف يمكن للمفاوضة الجماعية أن تساعد على تعزيز الروابط بين إنتاجية العمل والأجور وأن تخلق بيئة تدعم الحلقة الحميدة من مكاسب الإنتاجية ونمو الأجور وبالتالي العمالة والنمو والتنمية الاقتصادية؛

(ب) دور الحد الأدنى للأجور في إرساء أرضية للأجور، تحمي العمال ذوي الأجور المتدنية وتضمن أن يُترجم الانتعاش الاقتصادي إلى زيادة مستويات المعيشة لصالح الجميع؛

(ج) الخبرة المكتسبة من سياسة أجور أوسع نطاقاً، بما في ذلك الإعانات المرتبطة بمزاولة العمل والتحويلات النقدية، في التصدي لفقر العاملين والمساهمة في الطلب المحلي؛

(د) المسائل المتعلقة بالاتساق بين الأدوات السياسية الواردة أعلاه وأساليب ضمان تكاملها؛

(هـ) كيف يمكن لتنمية المهارات وتنمية المنشآت الصغيرة أن تساهم في تعزيز إنتاجية العمل في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، مما يسمح بالتالي نمواً في الأجور أكثر متانة وأفضل توزيعاً.

٣٣. وقد ترغب اللجنة أيضاً في أن تقدم المزيد من الإرشادات إلى المكتب لعمله في المستقبل بشأن سياسات الأجور.

جنيف، ٢ شباط/فبراير ٢٠١١.

وثيقة مقدمة للنقاش والاسترشاد.