الأمم المتحدة

TD/B/C.I/MEM.8/8

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

Distr.: General
17 December 2018
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بتعزيز بيئة اقتصادية مواتية على جميع المستويات دعماً لتنمية شاملة ومستدامة، وتعزيز التكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي

الدورة الثالثة

جنيف، ٢٥ و٢٦ شباط/فبراير ٢٠١٩

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

السُبل التي يمكن أن تسهم بها سياسات العمل والاقتصاد الكلي في تحقيق أهداف التنمية المستدامة

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تشكل خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ أكثر البرامج طموحاً على الإطلاق من بين جميع البرامج التي وضعها المجتمع الدولي لنفسه. وقد ساعدت أيضاً على التوعية بالطابع المعقد والمترابط لتحدي التنمية المستدامة. ومع ذلك، تفتقر خطة عام ٢٠٣٠ لخطاب يمكن أن يضع إطاراً للمقترحات السياساتية والإصلاحات المؤسسية، وتعوزها من ثم بعض الروابط الاقتصادية الرئيسية، بدءاً بسبل إسهام سياسات العمل والاقتصاد الكلي في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وتسلط هذه المذكرة الضوء على بعض أهم قضايا الاقتصاد الكلي التي قد يرغب واضعو السياسات في بحثها والمضي في مناقشتها خلال الدورة الثالثة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بتعزيز بيئة اقتصادية مواتية على جميع المستويات دعماً لتنمية شاملة ومستدامة، وتعزيز التكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي من أجل وضع خارطة طريق لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

GE.18-22023(A)

1822023

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

١- تشكّل خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، بما فيها الهدف ١٧ من أهداف التنمية المستدامة والغايات والمؤشرات المرتبطة به، أكثر البرامج طموحاً على الإطلاق من بين جميع البرامج التي وضعها المجتمع الدولي لنفسه. وقد ساعدت الخطة على التوعية بالطابع المعقّد والمترابط لتحدي التنمية المستدامة، لكنها تفتقر إلى خطاب يمكن أن يضع إطاراً للمقترحات السياساتية والإصلاحات المؤسسية، وتعوزها من ثم بعض الروابط الاقتصادية الرئيسية، بدءاً بسبل إسهام سياسات العمل والاقتصاد الكلي في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٢- وتهدف هذه المذكرة إلى تسليط الضوء على بعض أهم قضايا الاقتصاد الكلي التي قد يرغب واضعو السياسات في بحثها والمضي في مناقشتها خلال الدورة الثالثة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بتعزيز بيئة اقتصادية مواتية على جميع المستويات دعماً لتنمية شاملة ومستدامة، وتعزيز التكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي من أجل وضع خارطة طريق لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٣- واستناداً إلى بحوث الأونكتاد السابقة[(١)]، تنطلق هذه المذكرة من ملاحظة مفادها أن توفير ما يكفي من الوظائف الجيدة أمر لا بد منه لتحقيق خطة عام ٢٠٣٠. وفي الاقتصادات المتقدمة والنامية على حد السواء، لا شك في أن ارتفاع مستوى العمالة هو أحد أهم طرق التقليل من التفاوت والتخفيف من وطأة الفقر، لأنه يرفع دخل الأجور ويعزز الطلب الكلي ويقاوم الضغوط الانكماشية. زد على ذلك أن العمل اللائق، الذي ينطوي على آثار اجتماعية ومدنية وإبداعية، عنصر أساسي في إقامة مجتمع شامل للجميع. وتؤدي خطة للعمالة الكاملة، بزيادة الطلب الكلي العالمي، إلى إعادة تنشيط التجارة العالمية واستعادة توازنها، وتساعد على درء خطر التهديدات الحمائية. ولهذه الأسباب جميعاً، دأب الأونكتاد على الدعوة إلى وضع مؤسسات وسياسات نشطة في مجال سوق العمل مكيفة مع احتياجات البلد وظروفه الإنمائية.

٤- ولما كانت أسواق العمل مرتبطة بأسواق أخرى، بطرق شتى، وجب إدماج تلك السياسات في إطار أوسع للاقتصاد الكلي، لأن نتائجها تتوقف أساساً على مستوى الاستثمار الخاص في الطاقة الإنتاجية الحقيقية، الذي يتوقف بدوره على توقعات الطلب ومدى توافر التمويل وتكاليفه ووجود قطاع عام قوي. وتؤثر الأجور في أرباح الشركات من ناحية التكاليف ومن ناحية الطلب على السواء، ويقترن ذلك بآثار في الاستثمار في الطاقة الإنتاجية الحقيقية. ويؤدي هذا بدوره إلى تبعات في الطلب على اليد العاملة. وعموماً، كلما اقتربت الاقتصادات من العمالة الكاملة وارتفعت تكاليف الأجور، زاد الطلب الكلي أيضاً، وأسهمت من ثم الاستثمارات الجديدة في دفع عجلة التقدم التقني ونمو الإنتاجية.

(١) فيما يلي منشورات الأونكتاد التي تشكل أساس الحجج الواردة في الفصل ٢ من هذه المذكرة: الأونكتاد، ٢٠١٠، *تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٠، العمالة والعولمة والتنمية* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.10.II.D.3، نيويورك وجنيف)؛ والأونكتاد، ٢٠١٦، *تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٦: تحول هيكلي من أجل نمو شامل ومستدام* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.16.II.D.5، نيويورك وجنيف)؛ والأونكتاد، ٢٠١٧، *تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٧: ما بعد التقشف - نحو صفقة عالمية جديدة* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.17.II.D.5، نيويورك وجنيف).

٥- غير أن السياسات التي تساعد على الاقتراب من العمالة الكاملة والعمل اللائق لا يمكن أن تنجح إلا في بيئة عالمية سليمة ومستقرة. لكن النظام النقدي العالمي الحالي أعاق، في كثير من الأحيان، استراتيجيات التنمية، بل وتسبب في أزمات طويلة الأمد في البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد السواء. وأضحت الأولويات الوطنية من الأمور الثانوية بسبب سيطرة رأس المال الأجنبي، بما في ذلك تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والحوافظ المالية القائمة على المضاربة، والحاجة الضمنية إلى عملات احتياطية للمعاملات الدولية والتأمين. وفي سياقٍ تغلُب عليه تدفقات رؤوس الأموال الدولية، يصبح تعزيز الاستثمار الإنتاجي وتحديد الأجور العادلة وزيادة الحماية الاجتماعية عناصر مقيَّدة من الناحية العملية بتغير مزاج وتوقعات المستثمرين الماليين الذين يمكن أن تُسبب عملياتهم تقلبات كبرى واختلالات مستمرة في أسعار الصرف. وتؤدي التقلبات في أسعار الصرف بدورها إلى ديناميات تزعزع استقرار الأداء التجاري وميزانيات المؤسسات المحلية، فيصبح من اللازم إدخال المزيد من التعديلات على الطلب والاستثمار والعمالة على الصعيد المحلي. ولذلك لا مناص من إعادة النظر في الترتيبات التجارية والمالية الدولية عند رسم سياسات العمالة لدعم أهداف التنمية المستدامة.

٦- وبناءً على هذه الحقائق النمطية، تشرع هذه المذكرة في دراسة بعض العلاقات الأساسية بين النمو والاستثمار والإنتاجية والعمالة والأجور. وتذهب إلى أن نتائج سوق العمل غير المرضية تعزى على الأرجح إلى نقص الاستثمار في الطاقة الإنتاجية الحقيقية وقلة نمو الأجور أكثر مما تعزى إلى نقص المرونة في أسواق العمل والاستعاضة عن العمل برأس المال. ولم تحقق فترة العولمة المفرطة، التي ركزت على تحرير أسواق العمل لزيادة المرونة في الأجور التعاقدية وشروط العمالة، النتائج الموعودة من حيث أداء سوق العمل. والمطلوب في هذا الصدد هو مجموعة من الاقتراحات البديلة ترِد بمزيد من التفصيل أدناه. وتختتم المذكرة بتقديم بعض التوصيات السياساتية التي تشير إلى المهام التي تنتظر واضعي السياسات، وطنياً ودولياً.

ثانياً- إهمال دور الطلب الكلي في خلق فرص العمل

ألف- مغالطات جانب العرض

٧- يعتقد معظم الناس أن الحصول على "وظيفة جيدة" هو السبيل إلى حياة أفضل، وأن إتاحة هذه الوظائف أمر أساسي لبناء اقتصاد شامل للجميع. وترتبط الوظائف الجيدة بالعمل اللائق، وعادة ما تكون في القطاع الرسمي، حيث الأجور أعلى والترقي الوظيفي أسهل منالاً وظروف العمل أفضل تنظيماً. وفي سياق التنمية، يرجح أن تكون هذه الوظائف في القطاع الصناعي أكثر منها في قطاعي الزراعة أو الخدمات.

٨- ويرى نهج الاقتصاد الجزئي السائد أن سبب نقص هذه الوظائف، وبالتالي وجود يد عاملة لا تُستخدم استخداماً كاملاً أو معدل بطالة كبير أو متزايد، هو أن الأجور الحقيقية مرتفعة جداً أو تتزايد بسرعة شديدة للغاية. ويمكن أن يعزى ذلك إلى عوامل شتى، مثل وجود نقابات قوية، أو الارتفاع المفرط في الحد الأدنى القانوني للأجور، أو عوائق قانونية أخرى، تحول دون تدني الأجور بما فيه الكفاية لاستيعاب العرض المتاح من اليد العاملة وتحُول دون تحقيق

الشركات الأرباح الكافية التي تشجعها على الاستثمار في الأنشطة التي يمكن أن تولّد فرص عمل جديدة.

٩- وتُعقّد هذه الصرامة في سوق العمل أيضاً إدخال تعديلات سلسة لمواجهة الصدمات الاقتصادية الخارجية، مثل الصدمات المرتبطة بالتكنولوجيات الجديدة أو بدخول اقتصادات كبرى في النظام التجاري العالمي، مما يؤدي إلى نتائج متفاوتة يُعتقد أن التعامل معها بفعالية لا يمكن أن يتحقق إلا بالمزج بين التحرير والتدريب.

١٠- وينطوي هذا النهج على مواطن ضعف شديد في التحليل. فعلى وجه الخصوص، لكي تكون الأسعار والمنافسة عاملين للتوازن والتحفيز على السواء، يجب أن يكون جانبا العرض والطلب في السوق مستقلاً أحدهما عن الآخر. ولكن حتى وإن كان الأمر كذلك على صعيد الاقتصاد الجزئي، فإنه لا ينطبق بالضرورة على صعيد الاقتصاد الكلي. وتنطبق مغالطة التعميم بصفة خاصة على سوق العمل؛ فخفض الأجور يمكن أن يكون أمراً معقولاً بالنسبة إلى الشركة التي تسعى إلى تقليص تكاليف صنع منتَج بعينه؛ لكن إذا اتبعت جميع الشركات نهجاً مماثلاً انخفض الطلب الكلي الذي تتلقاه كل شركة على منتجاتها. وبدلاً من ذلك، يرتبط نمو العمالة عادة بنمو الطلب الكلي والناتج الكلي. وزيادة الطلب الكلي أو عدم زيادته بما يكفي لخلق العمالة الصافية يرتبط ارتباطاً حاسماً بتوزيع مكاسب نمو الإنتاجية، الذي يتأثر بدوره بالغ الأثر بخيارات السياسة العامة.

١١- غير أن الأدلة التي تربط هزالة أداء سوق العمل وانعدام المساواة بالتجارة أو بالتكنولوجيا ما زالت أدلة غير قاطعة، وهو ما يُعزى في جزء منه إلى انعدام تطابق مباشر بين حجم التغيرات في هذين المجالين على مدى العقدين الماضيين ونمط تدمير الوظائف في قطاع الصناعات التحويلية[٢]. ويتضح ذلك بصفة خاصة من الأدلة المتوفرة منذ عهد قريب على تباطؤ نمو الإنتاجية، وتفاوت شديد في المكافآت يُرجّح كفة من هم في قمة سلم الدخل. وعلاوة على ذلك، يعكس ارتفاع معدلات التفاوت أيضاً اتساع الفوارق في الأجور بين ذوي المؤهلات التعليمية المتشابهة[٣]. وأدت هذه الاختلافات إلى تفسير التفاوت المتزايد بتفسيرات مختلطة جداً، تشمل التغييرات المؤسسية في أسواق العمل، والتغييرات في سياسات الاقتصاد الكلي، وتغير أوجه التفاعل بين التجارة والقطاع المالي.

١٢- غير أن مناقشة مسألة 'التجارة مقابل التكنولوجيا' ساعدت على تسليط الضوء على الدور الحاسم الذي تلعبه العمالة في تعزيز الاقتصادات الشاملة للجميع، ولا سيما بالنظر إلى أن عدداً متزايداً من الأسر المعيشية أصبح يشعر على نحو متزايد بالقلق من أن الوظائف المستقرة المرتفعة الأجور واللازمة لضمان نمط عيش الطبقة المتوسطة قد اختفت بالفعل في الاقتصادات

(٢) L Mishel, H Shierholz and J Schmitt, 2013, Don't blame the robots: Assessing the job polarization explanation of growing wage inequality, Working Paper, Economic Policy Institute–Centre for Economic Policy Research.

(٣) L Mishel, 2011, Education is not the cure for high unemployment or for income inequality, Briefing Paper No. 286, Economic Policy Institute.

المتقدمة، وما فتئت تبعد أيضاً عن متناول الفئات التي تطمح إلى أن تصبح جزءاً من الطبقة المتوسطة في العديد من الاقتصادات الناشئة[٤].

١٣- وفي البيئة العالمية المعاصرة، أدت الخيارات السياساتية السائدة، مقترنة بقوى التكنولوجيا والتغيير الهيكلي، إلى الحدّ من توافر الوظائف، ولا سيما الوظائف الجيدة، قياساً إلى اليد العاملة المعروضة. وسَعت السياسات التي اعتُمدت خلال فترة العولمة المفرطة إلى إبقاء الأجور منخفضة وأسهمت في ترجمة مكاسب الإنتاجية إما إلى زيادة في دخل رأس المال أو إلى انخفاض في الأسعار. غير أن إبقاء الأجور منخفضة لتوليد قدر أكبر من الأرباح أدى إلى نتائج عكسية، إذ ما لم تتقوَّ القدرة الشرائية لدى أصحاب الأجور، لن يزداد الطلب المحلي بما يكفي لتمكين أصحاب رؤوس الأموال من الاستفادة القصوى من قدراتهم الإنتاجية، ومن ثم ترجمة مكاسب الإنتاجية إلى أرباح. ولم يتحقق التوازن إلا بتزايد حجم ديون الأسر المعيشية والشركات، الأمر الذي أسهم في اتساع رقعة التفاوت وزيادة الاضطراب في الاقتصاد العالمي. وعلاوة على ذلك، عندما تؤدي الاختلالات التي تغذيها الديون إلى أزمة اقتصادية، تظل استجابة سياسات الاقتصاد الكلي دائماً هي التقشف، مما يفضي إلى مزيد من الآثار الضارة بظروف سوق العمل.

باء- القيود الخارجية

١٤- شهد مجال العرض في البلدان النامية انحرافاً شديداً عن مساره، إذ دعت المناقشات المتعلقة بالسياسات في العقود الأخيرة إلى إضفاء المرونة على سوق العمل بموازاة دعم استراتيجيات النمو الذي تقوده الصادرات. ويتأكد بالتالي، لدى قياس قطاع معيّن على مقاول واحد، ثم قياس الاقتصاد بأكمله على ذلك القطاع، أن بإمكان أي بلد أن يحقق نمواً مرتفعاً باستمرار عن طريق خفض الأجور وتحفيز الصادرات الصناعية، وحتى إذا وصلت تلك الصادرات إلى مستوى مستقر، يظل بإمكان البلدان الحفاظ على النمو السريع بتوسيع نطاق الصادرات ليشمل الخدمات المنخفضة الأجر. غير أن جني فوائد إضفاء المرونة على سوق العمل في البيئة الدولية يتطلب تحريراً تاماً للتجارة في السلع والخدمات[٥].

١٥- وينطوي هذا التعليل على افتراضين أساسيين بالغي الأهمية. فأما الأول فمفاده أن الاقتصاد العالمي عبارة عن سوق تنافسية تماماً، ليس فيها هياكل احتكارية أو هياكل تتميز باحتكار القلة تحدد الأسعار والحصص السوقية، وليس فيها مزايا غير مستحقة للابتكارات التي تدخل إلى السوق قبل غيرها، وهي سوق تتسم بتقاسم التكنولوجيا، وإمكانية توزيع الموارد توزيعاً كاملاً، ويضطر فيها المنتجون إلى نقل المكاسب إلى المستهلكين بفضل تنافسية الأسعار. لكن تقارير الأونكتاد الحديثة تبين أن هذه العناصر جميعاً عارية من الصحة، سواء أتعلق الأمر بالاقتصاد العالمي أم باقتصاد بعينه.

١٦- وأما الافتراض الهام الثاني فمفاده أن إمكانات الإنتاج تتحقق تماماً لأن هناك طلباً غير محدود من الاقتصاد الخارجي (العالمي). ويظل نمو الطلب الخارجي (ارتفاع معدل الصادرات

(٤) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and World Bank, 2016, The squeezed middle-class in OECD and emerging countries: Myth and reality, Issues Paper.

(٥) International Monetary Fund, 2018, *World Economic Outlook: April 2018 – Cyclical Upswing, Structural Change* (Washington, D.C.).

بوتيرة أسرع من ارتفاع معدل الواردات) مضموناً شريطة تخصص كل اقتصاد في المنتجات التي يكون أقدر فيها من غيره على المنافسة. ويتعلق الأمر هنا أيضاً بافتراض تبسيطي بشأن عملية التجميع وخطأ في فهم كيفية تولُّد الدخل والطلب الفعلي. فمن منظور التجميع، صحيح أن اقتصاداً واحداً يمكن أن يكون ناجح الأداء في مجال التصدير على حساب الاقتصادات الأخرى، لكن هذا الأمر لا ينطبق على جميع الاقتصادات في كل وقت. وفي أفضل الأحوال، يمكن للاقتصادات الخاسرة في جولة ما أن تسعى إلى الفوز في الجولة التالية إذا نجحت في خفض تكاليف اليد العاملة بقدر أكبر مما فعلت الاقتصادات التي فازت من قبل في الجولة السابقة، وهكذا دواليك. والواقع أن محاولة تحقيق النجاح بهذه الطريقة يُمكن أن تؤدي إلى تحقيق مكاسب صافية في التصدير على حساب الاقتصادات الأخرى، مما يثير خطر "السباق إلى الحضيض".

١٧- ولذا فعلى الرغم من أن زيادة المشاركة في التجارة الدولية (تصديراً واستيراداً) يمكن أن تؤدي إلى زيادة سرعة ومدى عملية التصنيع وإلى رفع مستوى الإنتاجية داخل الصناعات وعبرها، فإن هذه العلاقات ليست بسيطةً ولا مضمونةً. فتحرير التجارة، إذا حدث على أساس متبادلٍ، يفتح أسواق التصدير وييسر الحصول على الواردات من السلع الرأسمالية والمنتجات الوسيطة، لكنه يمكن أن يطرح أيضاً بعض التحديات أمام عملية التصنيع. ولربما يتمثل التحدي الأكبر في احتمال تزايد المنافسة من الواردات الصناعية، وهو ما يؤدي إلى التحول عن التصنيع قبل الأوان وإلى تنامي القطاع غير الرسمي في عدد من البلدان.

١٨- وهناك تحدٍ آخر يتمثل في اشتداد الازدحام والتنافسية في أسواق الصادرات الآن، مما يؤدي إلى تزايد أعداد العمال الأقل مهارةً في مختلف مناطق العالم في وقت يشهد ركوداً عاماً في مستويات الأجور وضعفاً في الطلب الكلي. ثم إن قدرة تصدير المصنوعات على تحفيز عملية التصنيع ونمو الإنتاجية ومدى ذلك التحفيز يتوقفان على تركيبة الصادرات من المصنوعات – فكلما كانت المنتجات أكثر استخداماً للتكنولوجيا كان ذلك أفضل – وعلى نسبة مساهمة هذه المصنوعات في القيمة المضافة المحلية. زد على ذلك أن نطاق تلك المصنوعات لربما ينطوي على نفس الأهمية التي تتسم بها نسبة مساهمتها في القيمة المضافة المحلية ومدى كثافة استخدامها للتكنولوجيا، وذلك لأسباب ليس أقلها الحاجة إلى استيعاب اليد العاملة في الأنشطة الصناعية من أجل تحقيق نمو في الإنتاجية الكلية. وقد يكون وجود جيوب ذات مستوى تصنيعي ممتاز أمراً مشجعاً، لكن هذه لا تكفي لإنشاء الروابط وتنفيذ عملية التحول الإنتاجي التي تشمل الاقتصاد كله والتي تتطلبها أي عملية تصنيع ذات شأن.

١٩- وحتى في الحالات التي قد يكون فيها النطاق كبيراً بما فيه الكفاية بحيث يشكل معظم معالم هيكل الإنتاج المحلي، تظل مشكلة الأسعار عاملاً مقيداً. فالوقوع في "مغالطة التعميم" – حيث تزدحم السوق بأعداد كبيرة من المصدرين الذين ينتهجون استراتيجية التصدير نفسها ويتنافسون في بيع المنتجات نفسها – يؤدي إلى الحد من زيادة الأسعار والأجور في نهاية المطاف، حتى بالنسبة لأكثر مصدري المصنوعات نجاحاً في آسيا. فقد انخفضت شروط التبادل التجاري للبلدان النامية المصدرة للمصنوعات بمعدلٍ سنويٍ بلغ في متوسطه ١,١ في المائة في الفترة بين عام ١٩٨٠ وعام ٢٠١٤، وبمعدل بلغ ١,٥ في المائة في حالة مصدري المصنوعات في آسيا. ويبدو أن التحول نحو صادرات تقوم على استخدام أكثر كثافة للتكنولوجيا يشكل بديلاً واعداً،

لكن هذه القفزة يجب أن تكون كبيرة وطويلة الأمد بحيث تتخطى المتنافسين المتعددين الذين يتبارون على نفس أسواق الصادرات الأعلى سعراً.

٢٠- أما الجانب الآخر من مغالطة التعميم فيتمثل في تركز الأسواق والقوة التسعيرية. ويشكل صعود سلاسل القيمة العالمية سبباً ونتيجةً لهذه الظاهرة في آنٍ معاً. فمن جهة، تيسر تلك السلاسل توسيع مشاركة البلدان النامية في التجارة العالمية في مجال المنتجات الصناعية، وبذلك تفتح مجالات جديدة للتصنيع. ومن جهة ثانية، يُفضي اتساع رقعة المشاركة إلى تزايد المنافسة التي تُعزز القوة التفاوضية والتسعيرية للشركات المتعددة الجنسيات الرائدة التي توجد مقارها، في الغالب، في بلدان متقدمة. فيصعب إذن على المنتجين في البلدان النامية- بل وحتى على كبار الموردين في الأسواق الناشئة - زيادة القيمة المضافة والاحتفاظ بها بطرقٍ تترتب عليها نتائج إيجابية اقتصادياً.

٢١- ويتمثل جزءٌ كبيرٌ من المشكلة في أن عملية التصنيع الذي يستهدف التصدير في هذه الحقبة من الزمن كانت بمثابة أداة مخيبة للآمال عموماً فيما يتعلق بتوفير فرص عمل عالية الأجور وعلى نطاقٍ واسعٍ - وهو جانب من جوانب تجارب الربط الناجح بين التصدير والتصنيع كثيراً ما يُغفل مع أنه جانب أساسي. وحتى في الحالات التي تنطوي فيها مكاسب زيادة الإنتاجية على إمكانات تحسين الأوضاع الاجتماعية، فإنها يمكن أن تؤدي، في الغالب، إلى زيادة الأرباح أو أن تُستخدم لخفض الأسعار من أجل تعزيز ميزة تنافسية موجودة بالفعل بدلاً من زيادة الأجور. وإذا حُوّل معظم مكاسب زيادة الإنتاجية إلى الخارج من خلال انخفاض الأسعار، فإن ذلك يمكن أن يُضعف الحلقة الإيجابية للإنتاجية التي تدعم الطلب المحلي والاستثمار. وقد كانت هذه الديناميات المتنافسة مثيرة للمشاكل بصفة خاصة في بعض البلدان في أفريقيا وأمريكا اللاتينية حيث ارتبطت العولمة بانتقال اليد العاملة من عمليات الإنتاج العالية الإنتاجية إلى عمليات الإنتاج المتدنية الإنتاجية، بل وانتقالها أيضاً إلى الاقتصاد غير الرسمي. وعلى العكس من ذلك، كان عدد من البلدان الآسيوية أقدر على استغلال الفرص التي تتيحها صادرات المصنوعات إلى جانب تحقيق زيادة متزامنة في الإنتاجية والعمالة.

٢٢- والعلاقة السببية هنا تتألف من شقين. فمن جهة، أدى تزايد الضغوط التنافسية في أسواق التصدير والأسواق المحلية إلى تزايد اللجوء إلى التعاقد مع جهات في الخارج وانتشار ظاهرة العمل في القطاع غير الرسمي. ومن جهة ثانية، أدى الجمع بين العمالة المحلية وتكنولوجيات كثيفة الاستخدام لرأس المال إلى خفض كثافة العمالة في القطاع الصناعي، وإلى رفع مستوى الطلب النسبي على اليد العاملة الماهرة. ويجب الاعتراف في النهاية بأن إدارة التغير الهيكلي تشمل رسم سياسة عمالة تكفل أن تكون عمليات التصنيع شاملة للجميع وأن تدعم ذاتها بذاتها.

جيم- البعد الجنساني

٢٣- بالنسبة لنصف سكان العالم، يقف التمييز بين الجنسين حاجزاً أمام الحصول على العمل الجيد. وبالتالي، فإن الدعوة إلى جعل العولمة المفرطة أشمل للجميع حظيت، بحق، بتأييد قوي من النساء. لكن هذا التحدي ينطوي على ما هو أكبر بكثير من زيادة مشاركة المرأة في الأسواق وفي مجالس الإدارة. وحتى إضافة بعد جنساني إلى الشمول المالي، أو تنظيم المشاريع

أو تيسير التجارة إنما تتيح، في أفضل الأحوال، مساراً محدوداً نحو اقتصاد أشمل للجميع. فالمؤسسات والأعراف الاجتماعية الكامنة وراء عدم المساواة بين الجنسين عادة ما تُستنسخ من جديد في أسواق العمل. وفي مكان العمل، يعاني معظم النساء من التمييز والتقسيم – وهما ممارستان لا يمكن فصلهما عن الضغوط الأوسع نطاقاً الناجمة عن فرط العولمة (انظر الإطار).

التمييز الجنساني في مكان العمل

يعاني معظم النساء في مكان العمل من التمييز والتقسيم – وهما ممارستان لا يمكن فصلهما عن الضغوط الأوسع نطاقاً الناجمة عن فرط العولمة. وعلى وجه الخصوص، أدت بيئة السياسات العالمية السائدة، مقترنة بقوى التكنولوجيا والتغيير الهيكلي، إلى الحدّ من توافر الوظائف، ولا سيما الوظائف الجيدة، قياساً إلى العمالة المعروضة. وأدى شحّ الوظائف الجيدة إلى تكثيف توزيع الوظائف حسب نوع الجنس واستبعاد المرأة من فرص العمل الأفضل، رغم ازدياد مشاركة المرأة في العمالة وانخفاض مشاركة الرجل فيها بوجه عام.

والخطر أن تصبح زيادة المساواة بين الجنسين في العمالة مثار نزاع بينهما، إذ ترتفع معدلات توظيف المرأة (كما هو الحال في معظم بلدان العالم)، وتهبط معدلات توظيف الرجل. وهذه ظاهرة شبه خفية لا تناقش على نطاق واسع، وعلى الرغم من أن أقوى مظاهرها تتجلى في أكثر الاقتصادات تقدماً، فقد أصبحت سمة تبعث على القلق لأسواق العمل في جميع أنحاء العالم.

والاقتصار على زيادة النمو الاقتصادي، ثم انتظار تأثيرها تدريجياً في المساواة بين الجنسين، لم يؤت أكله؛ فلم يكن له سوى أثر محدود في حصول المرأة النسبي على الوظائف الجيدة. وما يثير القلق أكثر فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين هو أن زيادة مشاركة النساء في القوة العاملة من دون سياسات وهياكل داعمة لجانب الطلب تستوعب هؤلاء الوافدات حديثاً إلى الأسواق استيعاباً منتجاً تزيد من تفاقم التمييز بين الجنسين في أسواق العمل وتشجع على حشر النساء في أنشطة قطاع الخدمات غير الرسمية ذات القيمة المضافة المنخفضة.

ويؤثر الفصل بين الجنسين في أسواق العمل (أو تكدس جنس أو آخر في وظائف معينة) تأثيراً سلبياً في العمالة بوجه عام، كما ينعكس في نصيب الأجور من الدخل. وآخذين العوامل الأخرى في الحسبان، هناك ما يدلّ على أن انخفاض فرص حصول المرأة نسبياً على العمل في القطاع الصناعي يرتبط بانخفاض نصيب العمالة من الدخل في البلدان النامية منذ أوائل تسعينات القرن الماضي. ومع ذلك، وفي الوقت ذاته، عندما تكون فرص العمل الجيد شحيحة، يؤدي ارتفاع معدل مشاركة المرأة في القوة العاملة إلى الحدّ من نمو الأجور، مما يحتمل أن يؤدي إلى مسار نمو منخفض الأجر يتسم بتزايد انعدام الأمن الاقتصادي والنزاع بين الجنسين، حيث يبدو أن مشاركة المرأة في العمالة تؤثر سلباً في آفاق توظيف الرجل.

وبالنظر إلى تحديات العمالة المرتبطة بالتغيير الهيكلي والتكنولوجي، والمسؤولية الرئيسية للمرأة عن أعمال الرعاية المدفوعة الأجر وغير المدفوعة الأجر على حد سواء، فإن تحويل أنشطة الرعاية غير المدفوعة الأجر والمدفوعة الأجر إلى عمل لائق ينبغي أن يصبح جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجيات الرامية إلى بناء اقتصادات أشمل للجميع.

المصدر: الأونكتاد، ٢٠١٧، الفصل ٤.

٢٤- وقد أضحى تآكل وظائف التصنيع التقليدية والمجتمعات الصناعية سمة بارزة جداً من سمات التفاوت المتزايد في البلدان المتقدمة، وتترتب عليه خسائر فادحة في صفوف الرجال من الطبقة العاملة الذين هم في منتصف العمر. لكن عدد الوظائف في القطاع الصناعي آخذ في الانخفاض أيضاً في كثير من البلدان النامية التي تشهد التحول عن التصنيع قبل الأوان وتوقف التصنيع، وأثره السلبي في عمالة المرأة في المجال الصناعي أكبر بكثير من أثره في عمالة الرجل.

٢٥- وفي البلدان النامية، انخفضت حصة العمالة الصناعية في إجمالي عمالة الرجال بنسبة ٧,٥ في المائة في المتوسط بين عامي ١٩٩١ و٢٠١٤، مقارنة بانخفاض متوسط نسبتُه ٣٩ في المائة في صفوف النساء. وعلاوة على ذلك، مع زيادة اعتماد الإنتاج الصناعي على كثافة رأس المال، يبدو أن النساء يفقدن الوظائف في هذا القطاع، حتى بعد أخذ عامل التعليم في الحسبان، مما يشكل رداً على الحجة القائلة بأن النساء يفقدن هذه الوظائف بسبب أوجه التفاوت في المهارات. ومع زيادة كثافة رأس المال والتشغيل الآلي، يبدو من المستبعد أن تفضي ثورة تكنولوجية في بلدان الجنوب إلى تحسين المساواة بين الجنسين.

ثالثاً- تنقيح إطار سياسات الاقتصاد الكلي من أجل تحقيق النمو المستدام وخلق فرص العمل والحد من الفقر

٢٦- تختلف الظروف المؤسسية الخاصة بالعمالة وسياساتُ سوق العمل بين فئات البلدان المتقدمة واقتصادات السوق الناشئة والبلدان النامية المنخفضة الدخل، وبين عناصر كل فئة. غير أن ظروف الاقتصاد الكلي المواتية لتكوين رأس المال الثابت ومشاركة العمال الكاملة في مكاسب الإنتاجية الناشئة عن الاستثمار المبتكر ضرورية لبلوغ مستوى عال من العمالة اللائقة والحفاظ عليه، بصرف النظر عن مرحلة تطور الاقتصاد. ومن ثم، يلزم تحليل العمالة في سياق نمو الناتج، ويجب تعزيز إطار سياسات الاقتصاد الكلي من أجل النهوض بالنمو المستدام.

٢٧- وبناءً على ذلك، فمن الاستراتيجيات التي يمكن أن تلقى نجاحاً أكبر في مواصلة إضفاء المرونة على سوق العمل، وما يقترن بذلك من خطر التقشف في الاقتصاد الكلي، استراتيجيةٌ تهدف إلى كفالة استفادة اليد العاملة أيضاً من مكاسب نمو الإنتاجية: فارتفاع الأجور بموازاة نمو الإنتاجية يسهم في ارتفاع الطلب المحلي الفعلي ويغذي دورة حميدة من نمو الطلب والاستثمار وزيادة الإنتاجية وخلق فرص العمل بمرور الوقت. لذلك فإن الإسراع في خلق فرص العمل يقتضي اتباع سياسات واستراتيجيات إنمائية مناسبة على صعيد الاقتصاد الكلي للتعجيل بنمو القدرات الإنتاجية والطلب المحلي. ويتطلب هذا بدوره إعادة تقييم الأولويات في سياسات الاقتصاد الكلي، وهو الموضوع الذي يُتناول بمزيد من التفصيل أدناه.

٢٨- تفيد التجارب السابقة والاعتبارات النظرية بأن تلك الاستراتيجية تتطلب الاعتماد على الطلب المحلي أكثر مما كان عليه الحال في العديد من البلدان على مدى العقود الماضية. وفي حالة البلدان النامية خصوصاً، قد يتطلب ذلك إعادة التفكير في نموذج التنمية التي تقودها الصادرات وتستند إلى إبقاء تكاليف العمل منخفضة.

٢٩- وتُعرض أدناه بعض العناصر الرئيسية لتهيئة بيئة متينة مواتية لمزيد من فرص العمل الجيد.

ألف- السياسات النقدية والمالية

٣٠- تنتُج زيادة الاستثمار الثابت عن توقعات الطلب الإيجابية مقترنة بظروف مالية مواتية. وبغية استمرار نمو الدخل والعمالة، لا بد من اعتماد نهج استباقي متواصل قصير الأجل في إدارة الظروف النقدية والمالية والظروف المتعلقة بالطلب بوجه عام، لكي يتجاوز الاستثمار المقرر الوفورات المرتقبة. وفي بيئة كهذه، ترتفع الوفورات حتى ولو لم يتغير مدى استعداد الأسر المعيشية للتوفير. وفي نهاية المطاف فإن تزايد الأرباح هو الذي يؤدي إلى تزايد حجم الوفورات الذي يقابله تزايد الاستثمار في سياق معادلة توازن الاقتصاد الكلي. ويمكن تمويل الاستثمار الحقيقي الأولي من الائتمانات المصرفية إذا كان المصرف المركزي يسمح بتوسيع الائتمان من خلال سياسة نقدية مناسبة.

٣١- ويمكن أن يتيح المصرف المركزي، بتوفير السيولة وتحديد أسعار الفائدة القصيرة الأجل، حافزاً توسعياً هاماً، ويؤثر تأثيراً غير مباشر على الأقل في أسعار الفائدة الطويلة الأجل، بحسب تقييمه للحالة الاقتصادية. وبالتالي، فإن الأثر الإيجابي لسياسته النقدية التوسعية في الاستثمار في رأس المال الثابت يدعم خلق فرص العمل. ومن المسلم به أن السياسة النقدية التي تُستخدم استخداماً دائماً وحصرياً لمكافحة التضخم الطويل الأمد أو التضخم الناجم عن القصور الذاتي تعيق خلق فرص العمل ونمو الدخل على نحو مستدام. ولذلك، فإن الصكوك المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي التي أوصيت بها البلدان النامية طيلة العقود الثلاثة الماضية باعتبارها الخيار الرشيد الوحيد، تمشياً مع توافق آراء واشنطن، تتطلب التنقيح في ضوء إيلاء خلق فرص العمل حالياً مزيداً من الأولوية.

٣٢- ويمكن للمصارف المركزية أن تسهم في استقرار النمو باتخاذ إجراءات تتجاوز العمل على إبقاء التضخم في مستوى منخفض؛ فيمكنها أن تكون عاملاً للتنمية بجعل العمالة محور تركيزها. وعلاوة على ذلك، تؤثر السياسات النقدية والمالية في أسعار الصرف، ومن ثم في القدرة التنافسية للمنتجين وأرباب العمل المحليين مقارنة بالأجانب. وهناك أمثلة عديدة على تجارب ناجحة أدت فيها المصارف المركزية دوراً أساسياً في السياسات العامة لدعم النمو والتغيير الهيكلي بإبقاء أسعار الفائدة منخفضة، وفرض ضوابط على رؤوس الأموال للمساعدة على استقرار أسعار الصرف في مستويات تنافسية، والعمل أحياناً على تقديم قروض مباشرة لمشاريع مختارة. ويمكن استكمال السياسة النقدية التي تركّز على تهيئة الظروف المواتية لتمويل الاستثمار الخاص بتعزيز القروض الاستثمارية التي تقدمها المؤسسات المالية الخاصة، وبتوفير الائتمان عن طريق المؤسسات المالية العامة. وبموازاة ذلك، أدت مصارف الاستثمار الحكومية دوراً هاماً في توفير الائتمان الرخيص للمستثمرين وتوجيه عمليات بناء القدرات نحو وجهة مستصوبة اجتماعياً.

٣٣- غير أن السياسة النقدية وحدها لا تكفي؛ فوجود قائمة واسعة من السياسات المالية والصناعية الاستباقية أمر ضروري لتوليد الهياكل والأوضاع التي تدعم التوسع في الطلب الكلي ونمو الإنتاجية المحلية. وما دامت السياسة النقدية اللينة عنصراً رئيسياً من مجموعة أدوات السياسات العامة، وجب توجيهها وجهة متواصلة نحو تشجيع الإنفاق العام بدلاً من توجيهها إلى تحسين الميزانيات العمومية للمصارف التجارية.

باء- الإنفاق العام

٣٤- إن الحاجة إلى خلق فرص العمل الجيد تبرر إحياء فكرة الدولة بوصفها "آخر ملاذ لتوفير فرص العمل"[٦]. وهذا أمر ملح بالنظر إلى مستويات البطالة والعمالة الناقصة حالياً في كل مكان، وبالنظر إلى طابع الاضطراب والهشاشة الذي يميز معظم الوظائف الموجودة. فما أكثر الباحثين عن وظائف جيدة، لكن هذه قليلة للغاية بحيث لم يعد العثور على وظيفة يستغرق وقتاً أطول من ذي قبل فحسب، بل إن ما يحصل عليه المرء في نهاية المطاف لا يدعم فيما يبدو إقامة مجتمعات أشمل وأكثر استقراراً. وحتى في الأماكن التي شهدت انخفاضاً في معدلات البطالة، لا تزال الوظائف الجيدة قليلة؛ ولا تزال معدلات البطالة الطويلة الأجل والإعاقة والتسرب من المدارس مرتفعة على نحو عويص مقارنة بمستويات ما قبل الأزمة؛ ولا تزال بطالة الشباب مشكلة مستمرة[٧].

٣٥- وإضافةً إلى العمالة المباشرة، يمكن أن يؤثر الإنفاق العام إجمالاً تأثيراً شديداً غير مباشر في العمالة والناتج، إذ ينطوي على آثار مضاعفة أقوى بكثير من أشكال الحوافز الأخرى مثل تخفيضات الضرائب[٨]. وفي السياق الحالي الذي يتسم بضعف الطلب في معظم الاقتصادات الوطنية وفي الاقتصاد العالمي ككل، ينبغي أن يصبح الإنفاق المالي العنصر الوحيد الأهم في السياسة العامة لخلق فرص العمل.

٣٦- وعلى أي حال، فإن أهمية نوع الإنفاق العام لا تقتصر على آثاره في الرفاه الاجتماعي، بل تمتد أيضاً إلى أثره في الاقتصاد الكلي. فالإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية، وبخاصة أنشطة الرعاية التي عادة ما تُقصِّر الدولة في توفيرها في معظم البلدان، يولّد آثاراً مضاعفة أعلى بكثير في العمالة: فهو يولِّد في المتوسط ثلاثة أمثال عدد الوظائف التي يولّدها الاستثمار في قطاع التشييد في البلدان المتقدمة[٩] وما يقرب من ضعف الوظائف في البلدان النامية[١٠] لنفس الحجم من الاستثمار. كما أنه يؤثر تأثيراً هاماً يتمثل في تحسين نوعية حياة المواطنين، ولا سيما عندما تكون الأهداف هي توفير خدمات عامة جيدة النوعية للجميع وخلق التماسك الاجتماعي وكسب تأييد السكان الذين تساعد مدفوعات ضرائبهم في تمويله.

---

(٦) HP Minsky, 2013, *Ending Poverty: Jobs, Not Welfare* (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York, United States).

(٧) D Blanchflower, 2015, Britain's hidden army of underemployed, *The Independent*, 29 April؛ و International Labour Organization, 2017, *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2017* (International Labour Office, Geneva).

(٨) A Mineshima, M Poplawski-Ribeiro and A Weber, 2014, Size of fiscal multipliers, in C Cottarelli, P Gerson and A Senhadji, eds., *Post-crisis Fiscal Policy*, Massachusetts Institute of Technology and the International Monetary Fund, Cambridge, Massachusetts: 315–372.

(٩) International Trade Union Confederation and Women's Budget Group, 2016, Investing in the care economy: A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries.

(١٠) International Trade Union Confederation, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women and Women's Budget Group, 2017, Investing in the care economy: Simulating employment effects by gender in countries in emerging economies.

ويمكن أيضاً أن يكون عاملاً حاسماً في الحد من أوجه التفاوت، ليس فقط بين فئات الدخل، بل أيضاً بين الرجال والنساء وبين الفئات الاجتماعية الأخرى.

٣٧- وإضافةً إلى الزيادة العامة في الإنفاق الحكومي على البنية الأساسية المادية والاجتماعية، يمكن أن تكون خطط توظيف عامة بعينها فعالة للغاية، لا سيما في البلدان المنخفضة الدخل، حيث يزاول جزء كبير من اليد العاملة أنشطة غير رسمية وأعمالاً حرة. وفي السنوات الأخيرة، استحدثت بعض البلدان، مثل الأرجنتين وجنوب أفريقيا وسيراليون والهند، خططاً للتوظيف العام تستند إلى مفهوم آخرِ ملاذ لتوفير فرص العمل. وكان نطاق هذه الخطط محدوداً، لكنها شكلت عوامل عازلة هامة في وجه التقلبات الدورية وعوامل استقرار للاقتصاد الكلي، وأثرت تأثيراً واضحاً في ميدان مكافحة الفقر. كما أن الآثار المضاعفة لهذا الإنفاق مرتفعة بوجه عام، حيث إن عائدات الأجور من هذه الأعمال عادة ما تُنفق على الاستهلاك، فتولد مزيداً من العمالة غير المباشرة.

٣٨- وبغية تعظيم الفوائد المتزايدة لهذا الإنفاق وزيادة الطلب الكلي بسرعة نسبياً، فإن أفضل ما يمكن عمله هو أن يستهدف الإنفاق العام على خلق فرص العمل المناطقَ والأماكن والأنشطة التي يمكن أن يستفيد فيها العاطلون عن العمل والأسر الفقيرة على أفضل وجه[١١]. ويعني ذلك أخذ العمال كما هُم وتوفير وظائف مصممة خصيصاً بما يتناسب مع ما لهم من مهارات وقدرات، وتضمين هذه البرامج ما يلزم من أنشطة التدريب وإعادة التدريب، بدلاً من الاقتصار على توفير التدريب لوظائف قد تصبح متاحة في وقت لاحق[١٢]. وربما يناسب هذا النهج بصفة خاصة بعض برامج العمل التي يمكن أن يُوفَّر فيها التدريب بسرعة نسبياً، مثل تنظيف التلوث، وإصلاح الهياكل الأساسية، وإعادة التحريج، والأنشطة المتصلة بالرعاية.

٣٩- وميزة هذا النهج الإضافية احتمال حصوله على التأييد الشعبي. وفي الوقت نفسه، ينبغي للمبادرات المتعددة الأطراف أن تضمن على الأقل عدم وجود عوائق أمام الحكومات الوطنية في توسيع نطاق التوظيف العام أو المشتريات العامة. ويكتسي ذلك أهمية خاصة في سياق ما تتضمنه الاتفاقات التجارية والاستثمارية الدولية من قيود صريحة أو ضمنية على تعزيز العمالة على هذا النحو.

وضع سياسة للدخل من أجل نمو تقوده الأجور

٤٠- يمكن أن تُيسَّر مهمة السياسات النقدية والمالية والضريبية المتمثلة في دعم نمو العمالة غاية التيسير إذا ما استُكملت بسياسة دخل تعتمد على قواعد معينة لتحديد الدخول الجماعية في اقتصاد متنام. ويمكن لسياسة دخل حسنة التصميم أن تسهم إسهاماً كبيراً في نمو العمالة بتمهيد الطريق لتوسع مطرد في الطلب المحلي.

٤١- وعندما يرتفع معدل البطالة وينتقل العديد من العمال الذين فقدوا وظائفهم في سوق العمل الرسمية إلى سوق العمل الموازية أو غير الرسمية، يبدو أن قوة أرباب العمل تزداد، مما يضطر

(١١) HP Minsky, 1965, The role of employment policy, Hyman P Minsky Archive Paper No. 270, Levy Economics Institute of Bard College; Minsky, 2013.

(١٢) Minsky, 1965.

العمال المسرَّحين إلى قبول أجور تقل كثيراً عما يمكن أن يتلقوه لو لم يرتفع معدل البطالة. ويكون هذا الوضع مقبولاً لو كان انخفاض الأجور هو العلاج الناجع لتصحيح اختلال توازن سوق العمل. غير أن المرونة التنازلية للأجور تؤدي إلى تراجع الطلب، مما يفضي إلى زيادة خفض الأجور من دون تحفيز خلق فرص العمل بالاستثمار. وبالتالي، فخلافاً لمرونة الأسعار في أسواق السلع، التي تؤدي إلى تطابق الطلب مع عرض كل سلعة على حدة، لا تسهم مرونة الأجور في وقف ارتفاع معدل البطالة. بل إن النتيجة عكس ذلك تماماً: فانخفاض الأجور يزيد عدد العاطلين عن العمل وناقصي العمالة، ويقلل حوافز الاستثمار في القدرة الإنتاجية، ويفضي إلى انهيار متواصل في مستوى معيشة المجتمع عموماً، مثلما حدث في العديد من البلدان النامية خلال حقبة توافق آراء واشنطن.

٤٢- وفي هذا السياق، من المهم أن ندرك أن عدم ارتفاع دخل العمل بموازاة نمو الإنتاجية لا يعني أن الأرباح ستزيد أكثر تلقائياً. فالأرباح دخول متبقية ولا تزيد إلا إذا زاد الطلب بما يكفي، وهو ما لا يرجح حدوثه عندما لا تزيد الدخول الجماعية بموازاة زيادة الإنتاج. وعلاوة على ذلك، يبدو أن الزيادات في دخول الأرباح تسهم في نمو العمالة أقل مما تسهم فيه الزيادات في دخول اليد العاملة، لأن أصحاب الأرباح ينزعون في المتوسط إلى الادخار أكثر مما ينزع إليه أصحاب الأجور، ويميلون إلى استهلاك قدر أكبر من السلع الكمالية المستوردة. ولذلك فإن استراتيجيات التنمية التي تستند إلى النمو الذي تقوده الأجور يمكن أن تحقق أقصى قدر من الزيادات في الناتج والإنتاجية والعمالة.

٤٣- وبغية الوصول إلى مسار مستدام، لا بد أن تُوزَّع مكاسب الإنتاجية توزيعاً يتيح نمو دخل العمل بنفس وتيرة نمو الإنتاجية. وفي اقتصاد السوق، يتطلب تنفيذ سياسة الدخل هذه إطاراً مؤسسياً مكيفاً مع مرحلة التنمية التي وصل إليها كل بلد ومع هيكله الاقتصادي وخصوصياته الثقافية والتاريخية. وتزداد أهمية هذا الإطار المؤسسي بالنظر إلى أن سياسة الدخل لا يمكن أن تكون أداة لخلق فرص العمل فقط، بل يمكن أن تكون أيضاً وسيلة للتحكم في التضخم.

إدارة أسعار الصرف وتدفقات رؤوس الأموال

٤٤- إن تعزيز الطلب المحلي لحفز خلق فرص العمل والاعتمادَ على الصادرات من أجل النمو أقل من اعتماد العديد من البلدان عليها في السابق، لا يجب أن يُعتبرا تراجعاً عن الاندماج في الاقتصاد العالمي. فلا بد للبلدان النامية أن تكسب العملات الأجنبية اللازمة لتمويل ما تحتاج إليه من واردات، ولا سيما من السلع الرأسمالية الإنتاجية وما تتضمنه من تكنولوجيات متطورة. زد على ذلك أن المنافسة الدولية بين الشركات يمكن أن تشجع الابتكار والاستثمار أيضاً في قطاعات السلع القابلة للتداول.

٤٥- ومع ذلك، ففي العديد من البلدان أدت الاستراتيجيات الموجهة نحو التصدير إلى جعل أداء النمو وخلق فرص العمل مرتبطين ارتباطاً شديداً للغاية بالنمو العالمي وبالقدرة على الحصول على حصص في السوق العالمية، وحدّت في الوقت ذاته من الخيارات السياساتية المتاحة لتعزيز الطلب المحلي بزيادة نمو تعويضات اليد العاملة المرتبط بزيادة الإنتاجية.

٤٦- ويمكن التخفيف من حدة المشكلة البنيوية المذكورة أعلاه بوضع إطار متعدد الأطراف لإدارة أسعار الصرف يهدف إلى إبقاء أسعار الصرف الحقيقية مستقرة نسبياً. وفي إطار هذا النظام، تُعدَّل أسعار الصرف الاسمية حسب الفوارق في تغيرات تكاليف وحدة العمل أو تغيرات معدلات التضخم، بحيث تقل الحوافز التي تدفع الشركات إلى الدخول في منافسة دولية في الأجور. ويقل أيضاً الحافز لتدفقات رؤوس الأموال القائمة على المضاربة، فتخف ضغوط أسواق رأس المال على أسعار الصرف. ويمكن آنذاك للسياسة النقدية أن تركز في المقام الأول على الأهداف المحلية، ولا سيما بلوغ مستوى عال ومستقر من الاستثمار في رأس المال الثابت[١٣].

٤٧- وفي غياب ترتيبات فعالة متعددة الأطراف لإدارة أسعار الصرف، عمدت بلدان نامية كثيرة تضرر أداؤها في مجالي النمو والعمالة في السابق من جراء المغالاة في تقييم العملات إلى تحويل سياساتها لفترة ما بعد الأزمات إلى سياسة لأسعار الصرف تهدف إلى تجنب تكرار هذا الوضع. وأضحت تتدخل في أسواق الصرف وتسعى إلى تكديس احتياطيات العملات الأجنبية، لا كوسيلة للحفاظ على قدرتها التنافسية الدولية أو زيادتها فحسب، بل أيضاً للإبقاء على انخفاض أسعار الفائدة المحلية من أجل تعزيز الاستثمار وخلق فرص العمل.

٤٨- ومن حيث المبدأ، يمكن وضع سياسات تدعم توفير فرص العمل في إطار نظام أسواق رأسمالية مفتوحة ما دامت أسعار الفائدة منخفضة، لكي لا يكون هناك حافز لتدفقات رؤوس الأموال القائمة على المضاربة بهدف تحقيق أرباح بالمراجحة. ويمكن بلوغ ذلك إذا اعتُمدت سياسات الدخل المناسبة للتحكم في التضخم. ولا شك أيضاً في أن عدداً من اقتصادات السوق الناشئة قد تمكّن من استعادة مزيد من الاستقلالية في وضع سياسات الاقتصاد الكلي بفرض ضوابط على رؤوس الأموال. وعلاوة على ذلك، لما كان التمويل العالمي يفضّل التوجهات المالية الانكماشية على التوسعية، فإن الإبقاء على حيز السياسات اللازم لاعتماد التوجهات التوسعية يتطلب الحد من الاعتماد على التمويل العالمي. وفي هذا الصدد، لا تساعد الضوابط المفروضة على رؤوس الأموال في تحسين إدارة أسعار الصرف والسياسة النقدية فحسب، بل تحُول أيضاً دون الإفراط في تدفقات رؤوس الأموال الوافدة التي تؤدي إلى تآكل حيز السياسات اللازم لتحسين ظروف سوق العمل.

آفاق المستقبل: نحو صفقة عالمية جديد

٤٩- ما أكثر المندمجين اليوم في معظم بقاع المعمورة في اقتصاد عالمي ذي نتائج غير منصفة وغير عادلة. وليست الأزمات الاقتصادية والمالية، مثل أزمة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، سوى أوضح تجليات اقتصاد عالمي ما انفك توازنه مختلاً اختلالاً لا يؤدي إلى الاستبعاد فحسب، بل يفضي أيضاً إلى زعزعة الاستقرار ويشكل خطراً على صحة العالم السياسية والاجتماعية والبيئية. وحتى في البلدان التي أمكنها النمو، سواء من خلال طفرة في الاستهلاك المحلي، أو ازدهار في الإسكان أو الصادرات، فإن القلة المحظوظة راكمت المكاسب أكثر من غيرها. وفي الوقت ذاته، أدى مزيج من الديون المفرطة والطلب الضئيل للغاية على الصعيد العالمي إلى إعاقة التوسع.

(١٣) ترد مناقشة هذه المسألة بمزيد من التفصيل في الأونكتاد، ٢٠١١، *تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١١، الاقتصاد العالمي بعد الأزمة: تحديات السياسات* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A. 11.II.D.3، نيويورك وجنيف)، الفصل السادس.

وأدى تحويل الوجهة بعد ذلك نحو التقشف لمواجهة الكساد إلى تدمير فرص العمل وتقليص الأجور، فكان أثره أقسى على بعض أفقر المجتمعات، مما أدى إلى زيادة الاستقطاب وزيادة مخاوف الناس مما قد يحمله المستقبل. وفي غضون ذلك، ظلت النخب السياسية تصرّ على أنه لا يوجد بديل. وشكّل هذا كله أرضية اقتصادية خصبة للخطاب القائم على كراهية الأجانب، والسياسات الانغلاقية، والتوجهات الرامية إلى الاغتناء على حساب الغير.

٥٠- ولا يمكن الاستهانة بأهمية المنظور الدولي في تقييم احتمال نجاح أو فشل حُزم سياسات الاقتصاد الكلي. ومع ذلك، فإضافةً إلى ما سبق ذكره من أوجه قصور كامنة تتجاهل ما ينطوي عليه الشمول من أهمية على صعيد الاقتصاد الكلي، وما سبق ذكره من افتقار عملية التجميع العالمي إلى الاتساق، هناك تحد آخر أهمُّ أمام الفعالية في رسم سياسات تدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة مردّه إلى القيود المفروضة بحكم الواقع وبحكم القانون على الحيز السياساتي. وجزء من هذه القيود ناجم عن تفشي الدعم الأيديولوجي لإضفاء المرونة على سوق العمل وعن سياسات الاقتصاد الكلي التقشفية التي تعتمد على افتراضات غير واقعية بشأن كيفية عمل الأسواق، وتعتقد أن الجميع يخضع لقواعد متكافئة تنظم التجارة الحرة وتدفقات رأس المال. لكن هذه القيود المفروضة على السياسات ناجمة أيضاً عن امتدادٍ وتأثيرٍ غير مبررين للأسواق المالية التي لها مصلحة راسخة تماماً في تحرك رؤوس الأموال بلا ضوابط، وعن قواعد ولوائح متعددة ترِد في اتفاقات التجارة الحرة، على مختلف المستويات، وتحد من قدرة واضعي السياسات على إدارة النتائج الاقتصادية بما يخدم الصالح العام.

٥١- وما لم تُبذل جهود كبيرة ومستدامة ومنسقة لإنعاش الطلب العالمي بزيادة الأجور والإنفاق الحكومي، فسيُحكم على الاقتصاد العالمي باستمرار النمو البطيء، أو بما هو أسوأ. والآن هو الوقت الأمثل لحشد الاستثمار الخاص بالاستعانة بدَفعة مالية متضافرة لبعث محركات النمو الاقتصادي، والمساعدة في الوقت نفسه على إعادة توازن الاقتصادات والمجتمعات الذي اختل اختلالاً شديداً بعد ثلاثة عقود من العولمة المفرطة. ومع ذلك، ففي عالم اليوم المتسم بتنقل التمويل وتحرر الحدود الاقتصادية، لا يمكن لأي بلد أن يفعل ذلك بمفرده دون أن يجازف بهروب رؤوس الأموال، وانهيار العملة، وخطر الوقوع في دوامة الانكماش. وعليه، فإن ما يلزم هو الأخذ باستراتيجية منسقة عالمياً للتوسع تتصدرها زيادة الإنفاق العام وتهدف أساساً إلى تحسين ظروف العمل، وتُتاح فيها لجميع البلدان فرصة الاستفادة من دعم أسواقها المحلية والخارجية في آن معاً.

٥٢- ولا يقتصر الأمر، للانتقال من العولمة المفرطة إلى الاقتصادات الشاملة للجميع، على تحسين عمل الأسواق، سواء من خلال تعزيز رأس المال البشري أو سد الثغرات في المعلومات، أو استخدام الحوافز الذكية، أو تقديم الائتمان للفقراء، أو تمتين حماية المستهلكين. إنما الأمر يتطلب برنامجاً أشمل وأشد صرامة يعالج التفاوتات العالمية والوطنية. وتوفر أهداف التنمية المستدامة التي وافق عليها جميع أعضاء الأمم المتحدة الزخم السياسي اللازم لذلك التغيير. وينبغي أن يكون الهدف الآن هو تسخير هذه اللحظة من توافق الآراء لضمان الجمع المناسب بين الموارد والسياسات والإصلاحات اللازمة لحفز الدَفعة المطلوبة للاستثمار وتعزيز النتائج الشاملة على الصعيدين العالمي والوطني.

٥٣- وعلى الرغم مما يُقال عن تناقص أهمية الدولة القومية وزوالها الوشيك، فإنها لا تزال الوحدة الأساسية للشرعية والقيادة في عالم اليوم المترابط، التي يلجأ إليها المواطنون في نهاية المطاف التماساً للأمن الاقتصادي والعدالة الاجتماعية والولاء السياسي. لكن تحقيق الرخاء للجميع ينبغي أن يتضمن، كما في السابق، الاهتمام الوثيق بأوجه التحيز والتفاوت والقصور التي تعتري الإدارة العالمية ويمكن أن تحبط تحقيق نتائج شاملة ومستدامة. ولا تزال النزعة الدولية الفعالة ترتكز على القومية المسؤولة، ولا يزال إيجاد التوازن السليم في صميم أي جدول أعمال متعدد الأطراف ذي جدوى.

٥٤- ومن هذا المنطلق، يجب أن يكون هناك دعم واسع النطاق لإبرام صفقة عالمية جديدة. وقد حددت الصفقة الجديدة التي وضعها الرئيس روزفلت وأُطلقت في الولايات المتحدة في الثلاثينات من القرن الماضي وتكررت في أماكن أخرى من العالم الصناعي، وخاصة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، مساراً إنمائياً جديداً يركز على ثلاثة عناصر استراتيجية عريضة هي: الانتعاش والتنظيم وإعادة التوزيع. وعلى الرغم من أن هذه العناصر كانت تتعلق بأهداف محددة للسياسات مصممة خصيصاً لظروف اقتصادية وسياسية معينة، فإنها جعلت من خلق فرص العمل وتوسيع الحيز المالي وتطويع التمويل طريقاً مشتركاً للنجاح على هذا المسار الجديد.

٥٥- ويمكن أن يستند بناء صفقة جديدة اليوم إلى تلك العناصر ذاتها؛ فالدول، كما كان الحال من قبل، تحتاج إلى حيز لتصميم سياسات مالية وسياسات عامة أخرى استباقية لتعزيز الاستثمار ورفع مستويات المعيشة، مدعومة باستراتيجيات للتنظيم وإعادة التوزيع تعالج التحديات الثلاثية المتمثلة في أوجه التفاوت الشديد والضغوط الديمغرافية والمشاكل البيئية. غير أن التحديين المتمثلين في عدم المساواة وانعدام الأمن في القرن الحادي والعشرين على وجه الخصوص لن تعالجهما البلدان التي تحاول عزل نفسها عن القوى الاقتصادية العالمية، بل يمكن علاجهما برفع بعض عناصر صفقة روزفلت الجديدة، عند الاقتضاء، إلى مستوى عالمي بما يتفق مع عالم اليوم المترابط.

٥٦- ومن العناصر التي يتعين النظر فيها ما يلي:

(أ) إنهاء التقشف. هذا شرط أساسي لبناء اقتصادات مستدامة وشاملة للجميع. وهو ينطوي على استخدام السياسة المالية لإدارة أوضاع الطلب، وجعل العمالة الكاملة هدفاً رئيسياً للسياسات العامة. وينبغي كذلك أن يُستخدم التوسع النقدي استخداماً مختلفاً، لتمويل الاستثمارات العامة التي تزيد النتائج المستدامة والشاملة للجميع. وفي إطار توسع عام في الإنفاق الحكومي يشمل الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية، يمكن للدولة أن تكون بمثابة "آخر ملاذ لتوفير فرص العمل"؛ ويمكن أن تكون خطط للتوظيف العام بعينها فعالة جداً في خلق فرص العمل، لا سيما في البلدان المنخفضة الدخل، حيث يزاول جزء كبير من اليد العاملة أنشطة غير رسمية وأعمالاً حرة. فالاستثمارُ العام في الهياكل الأساسية وخططُ العمالة كلاهما مهم للحد من الاختلالات الإقليمية التي نشأت في البلدان المتقدمة والبلدان النامية؛

(ب) تدخلات سوق العمل. تتسم هذه السياسات، بما في ذلك سن تشريعات الحد الأدنى للأجور، بأهمية حاسمة، ليس فقط لبلوغ أهداف السياسة الاجتماعية (أي الحد من الفقر ومن التمييز بين الجنسين)، ولكن أيضاً لتحقيق أهداف الاقتصاد الكلي مثل زيادة

مستويات العمالة والحد من التفاوت في الدخل. ولا غرابة في ذلك بالنظر إلى العمالة الإضافية التي تنتج عن الآثار المضاعفة للدخل الناجمة عن ارتفاع الطلب بفضل الزيادات في الأجور؛

(ج) تقوية صوت النقابات. يجب أن ترتفع الأجور بارتفاع الإنتاجية. وأفضل وسيلة لتحقيق ذلك هي تقوية صوت النقابات. وفي الوقت ذاته، يلزم أيضاً تصحيح انعدام الأمن الوظيفي بإجراءات تشريعية مناسبة تشمل عقود العمل غير الرسمي، وتدابير نشطة في سوق العمل. ويمكن النظر في وضع مزيد من الخطط الابتكارية للدعم من خلال الدخل التكميلي بغرض زيادة الإنصاف في توزيع الدخل، مثل صندوق اجتماعي يمكن رسملته من أسهم تصدرها أكبر الشركات والمؤسسات المالية؛

(د) تعزيز الاستثمار العام ببعد قوي في مجال الرعاية. يشمل هذا العنصر برامج الأشغال العامة الرئيسية للتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه وتعزيز الفرص التكنولوجية التي يتيحها اتفاق باريس المعتمد بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، فضلاً عن التصدي للمشاكل الناجمة عن تلوث الطبيعة وتدهورها بوجه أعم. ويعني ذلك أيضاً التعامل مع التغيرات الديمغرافية والاجتماعية التي تقوض المجتمعات المحلية والأسر الممتدة بجعل توفير الرعاية العامة الرسمية للأطفال والمسنين أمراً ضرورياً. وفي كلتا الحالتين، ينبغي أن تصمم الاستثمارات العامة لتمكين واجتذاب مزيد من الاستثمار الخاص، بما يشمل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، وفي أشكال تتسم بقدر أكبر من الملكية التشاركية مثل التعاونيات؛

(هـ) زيادة الإيرادات الحكومية. من شأن زيادة الاعتماد على الضرائب التصاعدية، بما في ذلك الضرائب على الممتلكات وغيرها من أشكال الإيرادات الريعية، أن تساعد على معالجة أوجه التفاوت في الدخل. وكذلك ينبغي النظر في عكس اتجاه الانخفاض في معدلات الضريبة على الشركات، لكن هذا قد يكون أقل أهمية من معالجة الإعفاءات الضريبية والثغرات وإساءة استخدام الشركات للإعانات المالية، بما في ذلك الإعانات المستخدمة لجذب الاستثمار الأجنبي أو الاحتفاظ به؛

(و) تطويع رأس المال. يتطلب استقطاب الاستثمار الخاص تطويع المؤسسات المالية لجعلها في خدمة الصالح الاجتماعي الأوسع نطاقاً. وإضافةً إلى التنظيم الملائم للقطاع المالي، من المهم التصدي للمصارف العملاقة الخاصة، بإجراءات تشمل فرض الرقابة والضوابط التنظيمية على المستوى الدولي، ومعالجة السوق المتسمة بدرجة عالية من التركيز في مجال تقييم الجدارة الائتمانية، والتصدي للأريحية السائدة في العلاقة بين وكالات تقييم الجدارة الائتمانية والمؤسسات المصرفية الموازية التي سمحت للمنتجات المالية "السامة" بالازدهار.

رابعاً- مسائل معروضة للمناقشة

٥٧- ربما يود الخبراء مناقشة القضايا التالية:

(أ) لماذا يتعذر حصر حُزم السياسات الهادفة إلى بلوغ العمالة الكاملة واللائقة في تغييرات أسواق العمل، كإضفاء المرونة على سوق العمل وكالمهارات والتدريب؟

(ب) ما هو دور سياسات الاقتصاد الكلي في كفالة اتباع مسار نحو تحقيق العمالة الكاملة لا يثير النزاع ويضمن المساواة بين الجنسين؟

(ج) عند النظر في سياسات الاقتصاد الكلي مقترنة بسياسات سوق العمل، ما هي تشكيلات السياسات المالية والنقدية المستصوبة؟

(د) ما هي السمات المستصوبة للنظام النقدي العالمي التي تتسق مع الاستراتيجيات الإنمائية المواتية للعمالة؟ إضافةً إلى التغييرات المستصوبة في النظام النقدي العالمي، ما هي المبادرات النقدية الإقليمية التي يمكن أن تسهم في هذه الاستراتيجيات؟

(هـ) ما دور تنسيق السياسات الدولية في هذا السياق؟