

Distr.: General  
30 November 2011  
Arabic  
Original: English

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي

## لجنة التنمية الاجتماعية الدورة الخمسون

من ١ إلى ١٠ شباط/فبراير ٢٠١٢

البند ٣ (هـ) من جدول الأعمال المؤقت\*

متابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية  
والدورة الاستثنائية الرابعة والعشرين  
للجمعية العامة

### المسائل المستجدة: الشباب: الفقر والبطالة

#### مذكرة من الأمانة العامة

#### أولاً - مقدمة

١ - يعاني الشباب، الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة، أكثر من غيرهم، من البطالة وهم موجودون بنسب كبيرة في القطاع غير النظامي وفي صفوف العمّال الفقراء. ونظراً إلى أن التجارب المبكرة في سوق العمل تحدد فرص العمل المتاحة أمامهم وأجورهم في المستقبل، فإن النقص في العمل اللائق، من حيث عدد فرص العمل المتاحة ونوعيتها، يمكن أن تترتب عليه نتائج طويلة الأمد ويؤثر على رفاه الشباب اليوم وفي المستقبل.

٢ - وقد أعدت الأمانة العامة هذه المذكرة لعرض معلومات أساسية بشأن موضوع الفقر والبطالة في صفوف الشباب. وتتناول المذكرة الاتجاهات في مجال بطالة الشباب وآثار تلك البطالة على حالتهم. كما تتضمن بعض اعتبارات السياسة العامة المتعلقة بمعالجة مشكلة النقص في فرص العمل اللائق وللحد من الفقر في أوساط الشباب.

\* E/CN.5/2012/1



## ثانياً - من الأزمة المالية إلى أزمة بطالة الشباب

٣ - ظل توفير فرص عمل للشباب يمثل تحدياً عالمياً مستمراً على امتداد العقود الماضية. وقد تفاقم هذا التحدي كثيراً من جرّاء استمرار الأزمات المالية والاقتصادية، ولا سيما في البلدان المتقدمة. وتختلف التحديات في مجال تشغيل الشباب كثيراً بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية. ففي البلدان المتقدمة، يستوجب هذا التحدي توفير فرص عمل للشباب الذين يلتحقون بسوق العمل. أما في البلدان النامية، حيث يعاني الشباب، في كثير من الأحيان، من العمالة الناقصة ويعملون في القطاع غير النظامي في ظروف صعبة، فإن هذا التحدي لا يستوجب توفير فرص عمل إضافية للشباب فحسب بل أيضاً تحسين نوعية فرص العمل المتاحة لهم وإنتاجيتها.

٤ - ونتيجة للأزمة المالية الراهنة، ارتفعت نسبة بطالة الشباب في العالم من ١١,٨ في المائة إلى ١٢,٧ في المائة بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩، أي ما يمثل ما مجموعه ٧٥,٨ مليون شاب وعاطل عن العمل في ذروة الأزمة، وكانت تلك أكبر زيادة سنوية في عدد العاطلين عن العمل من الشباب خلال العشرين سنة الأخيرة حسب التقديرات العالمية المتاحة<sup>(١)</sup>. وفي نهاية عام ٢٠١٠، بلغت نسبة بطالة الشباب في العالم ١٢,٦ في المائة.

٥ - وتزيد نسب البطالة في صفوف الشباب كثيراً عن نسب البطالة في صفوف الكبار في جميع مناطق العالم مع أنها شديدة التفاوت. وفي عام ٢٠١٠، كانت نسبة بطالة الشباب تقدر بحوالي ثلاثة أضعاف نسب البطالة لدى الكبار (٤,٨ في المائة)<sup>(٢)</sup>. وفي أفريقيا، بلغت نسبة بطالة الشباب ضعف نسبة البطالة في صفوف الكبار بينما كانت أعلى من ذلك بخمسة أضعاف في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. وبلغت نسبة بطالة الشباب أعلى مستوياتها في الشرق الأوسط (٢٥,٢ في المائة) وفي شمال أفريقيا (٢٣,٨ في المائة)، وبلغت في المتوسط ١٩,٤ في المائة في أوروبا الشرقية وفي رابطة الدول المستقلة، و ١٧,٩ في المائة في البلدان المتقدمة.

٦ - والشباب المحرومون اجتماعياً، هم أكثر المتضررين من البطالة، مما أدى إلى استمرار الحلقة المفرغة من الفقر والتهميش الاجتماعي. وتواجه الشابات، على سبيل المثال، صعوبات

(١) International Labour Office: *Global Employment Trends for Youth: Special Issue on the Impact of the Global Economic Crisis on Youth*, (Geneva, 2010)

(٢) المرجع نفسه، *Global Employment Trends 2011: The Challenge of a Jobs Recovery, and World Population* (Geneva, 2010) and United Nations World Population Prospects: the 2010 Revision على الموقع <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (تم الإطلاع عليه في ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١).

أكبر في الحصول على عمل لائق مقارنة بالشبان. وحتى عندما يجدن عملاً، يكون في أكثر الأحيان في القطاع غير الرسمي ويتقاضين أجوراً أدنى من أجور الشبان<sup>(٣)</sup>. ورغم أن هذا العائق يشمل الجميع، فقد أثرت الأزمة سلباً على الشبان أكثر مما أثرت على الشابات في البلدان المتقدمة. كما أن الشعوب الأصلية والأقليات العرقية تعاني من نسب بطالة أعلى وهم ممثلون بكثافة في صفوف الفقراء<sup>(٤)</sup>.

٧ - ويعزى ارتفاع نسب البطالة في صفوف الشباب جزئياً إلى أن نسبة نمو فرص عمل الشباب لم تكن كافية لاستيعاب الجحافل المتنامية من العمال الشباب. وحتى أثناء فترة التوسع الاقتصادي التي سبقت الأزمة الاقتصادية الحالية، ظلت مستويات بطالة الشباب في العالم مرتفعة، إذ ارتفعت من ٧٠ مليون في عام ١٩٩٧ إلى ٧١ مليون في عام ٢٠٠٧. وتفاقم هذا الوضع من جراء الأزمة. وكان تأثير الأزمة على بطالة الشباب أكثر وضوحاً في البلدان المتقدمة، التي تساهم بنسبة ١٠ في المائة من القوة العاملة الشابة في العالم، و ٧٢ في المائة من مجموع الزيادة في بطالة الشباب في الفترة من عام ٢٠٠٧ إلى عام ٢٠١٠. وارتفعت نسبة بطالة الشباب في الاتحاد الأوروبي من ١٥,٨ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى ٢١,٠ في المائة في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ وبلغت مؤخرًا مستويات قياسية في عدة بلدان أوروبية، منها إسبانيا، والبرتغال، ودول بحر البلطيق، واليونان، حيث بلغت نسبة الشباب العاطلين عن العمل ٤٥ في المائة خلال الربع الثاني من عام ٢٠١١<sup>(٥)</sup>. وفي العديد من البلدان المتقدمة، ظل استمرار ارتفاع نسب البطالة الطويلة الأمد يشكل تناقضاً مع انتعاش الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي على المستوى العالمي ومع مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية الأخرى منذ عام ٢٠١٠، كما لا يزال يثير مخاوف من انتعاش لا يوفر فرصاً للعمل.

٨ - وإضافة إلى ذلك، شهدت العديد من البلدان ارتفاعاً في عدد العمال من الشباب الذين استسلموا للبطالة والذين لا يردون في إحصاءات العاطلين عن العمل لأنهم لا يسعون فعلاً إلى البحث عن عمل. وهكذا، عززت الأزمة الاتجاه التزولي الطويل الأمد في نسب

(٣) International Labour Office, *Women in Labour Markets: Measuring Progress and Identifying Challenges* (Geneva, 2010).

(٤) المرجع نفسه، *Global Employment Trends for Youth: Special Issue on the Impact of the Global Economic Crisis on youth*. (Geneva, 2010), and World Bank, *Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs* (Washington, D.C., 2011).

(٥) مكتب الإحصاءات لدى المفوضية الأوروبية، متاح على الموقع التالي: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemploymentstatistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemploymentstatistics) (تم الإطلاع عليه في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١).

مشاركة الشباب في سوق العمل في العديد من البلدان. ولولا أن هؤلاء العمال من الشباب لم ينسحبوا من سوق العمل، لكان معدل البطالة أعلى خلال الأزمة. ومع أن بعضهم عاد إلى التعليم، فقد ارتفع عدد الشباب الذين ليسوا في سوق العمل ولا في المؤسسات التعليمية. وفي البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وحدها، بلغ عدد الشبان والشابات الذين لا يعملون ولا يدرسون أو يتدربون ٢٢,٣ مليون شاب (١٢,٦ في المائة من مجموع عدد الشباب) خلال الربع الأخير من عام ٢٠١٠<sup>(٦)</sup>. وحسب التقديرات، سجلت أمريكا اللاتينية نسبة مئوية أعلى بكثير (٢٠ في المائة) في عام ٢٠٠٨<sup>(٧)</sup>. ويتسبب هذا الوضع في إهدار كبير للطاقة البشرية وقد يكون له نتائج وخيمة، بالنسبة للشباب المتضرر من البطالة والمعرض للتهميش والإقصاء، وبالنسبة للمجتمعات ككل.

٩ - ومع ذلك فإن البطالة وانعدام النشاط وحدهما لا يكفيان لإعطاء صورة عن النقص في فرص العمل اللائق المتاحة للشباب في سوق العمل. ففي البلدان التي يبلغ فيها الفقر نسباً مرتفعة ولا تتوفر فيها نظم حماية اجتماعية كافية، لا يمكن أن تظل غالبية العمال بدون عمل لفترات طويلة. وفي البلدان النامية، التي يعيش فيها ٨٧ في المائة من الشباب في العالم، يتعين على غالبية الشباب أن يعملوا، ولكنهم يسعون جاهدين لتحصيل دخل عن طريق العمل لحسابهم الخاص أو العمل في القطاع غير الرسمي، حيث يحصلون على أجور أدنى من الأجور في القطاع النظامي، وتنعهد الحماية الاجتماعية في أغلب الأحيان وتسود ظروف عمل سيئة. وتشير الأرقام المأخوذة من الاستقصاءات الوطنية للأسر المعيشية في هذه البلدان، إلى أن عدد الشباب الذين يشاركون في المشاريع الأسرية يفوق عدد الكبار. ويرجح أن هذه المشاريع مشاريع غير نظامية تنسم بتدني الإنتاج وتدني الأجور، إن كانت قادرة على دفع أجور، وبعدم توفير الحماية الاجتماعية والقانونية<sup>(٨)</sup>. ونتيجة للكساد الاقتصادي، انتقل العمال المسرّحون من القطاع النظامي إلى القطاع غير النظامي حيث تراجعت الأجور أكثر بسبب ازدياد المنافسة على فرص العمل في القطاع غير المنظم وانخفاض الطلب الإجمالي، مما أدى إلى ازدياد ارتفاع نسب الفقراء من العمال في العديد من البلدان.

(٦) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *Employment Outlook: Unfinished Business: Investing in Youth* (Paris, 2011).

(٧) International Labour Office, *Trabajo Decente y Juventud en América Latina, 2010* (Lima, 2010). *Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina*، الشكل ١٢.

(٨) في بلدان مثل بنن وتوغو وكمبوديا ومالي وموزامبيق، كان أكثر من ٥٠ في المائة من جميع العمال الشباب يعملون في المشاريع الأسرية في عام ٢٠٠٥ (انظر منظمة العمل الدولية، "Global Employment Trends for Youth: Special Issue on the Impact of the Global Economic Crisis on Youth" (Geneva, 2010) الشكل ٨).

١٠ - وفي البلدان المتقدمة، فإن فرص العمل التي يعثر عليها الشباب في القطاع النظامي فهي غالباً أبعد ما تكون عن المثالية. وفي عام ٢٠٠٧، كان هناك ٤١ في المائة من الشباب في الاتحاد الأوروبي يعملون بموجب عقود عمل مؤقتة، مقابل ١١ في المائة من الكبار<sup>(٩)</sup>. كما ارتفعت معدلات العمل لبعض الوقت وسجلت ارتفاعاً كبيراً منذ عام ٢٠٠٧، أي بنسبة تفوق ١٠ نقاط مئوية في إسبانيا وأيرلندا وأيسلندا وسلوفينيا ولكسمبرغ<sup>(١٠)</sup>. ولا يمثل العمل لبعض الوقت في حد ذاته، نقصاً في العمل اللاتق، بما أن بعض الشباب يخشون مثل هذا الإجراء التعاقدية لأنه يحول لهم الجمع بين الدراسة والعمل؛ إلا أن ازدياد الطلب على هذا العمل في فترات الأزمات يعني أن العمل لبعض الوقت هو الخيار الوحيد المتاح للعديد من الشباب والشابات الذين يعانون، في الواقع، من العمالة الناقصة.

١١ - وعموماً، تفاقمت أزمة تشغيل الشباب بسبب الأزمة الاقتصادية. كما أن توجه عدد متزايد من البلدان نحو التقشف المالي وما ينجم عنه من تقليص في الإنفاق في المجال الاجتماعي، وخفض فرص العمل والدعوات المطالبة بإضفاء المزيد من المرونة على أسواق العمل، في وقت يشعر فيه الشباب والفئات الضعيفة بأمس الحاجة إلى الدعم والأمان، سيزيد من تقلب سوق العمل وارتفاع معدلات البطالة وظاهرة فقر العمال. ويتبين من تحليل تاريخي لبرامج تصحيح أوضاع المالية العامة أن خفض العجز في الميزانية بنسبة واحد في المائة من الناتج المحلي الإجمالي يخفض عادة الطلب بنسبة واحد في المائة، ويخفض الناتج المحلي الإجمالي بنحو ٠,٥ في المائة في غضون عامين، ويرفع معدل البطالة بنسبة ثلاثة أعشار نقطة مئوية<sup>(١١)</sup>. ويترتب على هذه التخفيضات انخفاض طويل المدى في إيرادات الأجور، في حين يكون التراجع في الأرباح أقل نسبياً وأقصر أمداً<sup>(١٢)</sup>.

١٢ - وعلاوة على ذلك، تبين التجارب المكتسبة من فترات الركود السابقة أن انتعاش التشغيل يتأخر كثيراً مقارنة باستئناف النمو الاقتصادي. ففي التسعينات، استغرقت البلدان،

(٩) دراسة استقصائية أجراها مكتب الإحصاءات لدى المفوضية الأوروبية بشأن القوة العاملة في الاتحاد الأوروبي، وهي متاحة على الموقع التالي: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction).

(١٠) (International Labour Office, Global Employment Trends for Youth: 2011 Update, (Geneva, 2011).

(١١) International Monetary Fund, World Economic Outlook October 2010: Recovery, Risk and Rebalancing (Washington, D.C., 2010).

(١٢) Loungani, Prakash. "Will it hurt? Who will it hurt? The macroeconomic and distributional effects of fiscal austerity". ورقة أعدت لاجتماع فريق الخبراء المشترك بين الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية بشأن التحدي الذي يطرحه بناء عمالة من أجل انتعاش مستدام، منظمة العمل الدولية، جنيف، ٢٤ و ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠١١.

التي تمكنت من العودة إلى المستويات الدنيا لما قبل الأزمة في ما يتعلق ببطالة الشباب، إلى ما معدله ١١ سنة<sup>(١٣)</sup> لتحقيق ذلك. أما البلدان التي لم تتمكن من العودة إلى المستويات المتدنية لبطالة الشباب، فقد استغرق بعضها ١٧ سنة في المتوسط لبلوغ نسب متدنية جديدة في مجال بطالة الشباب حتى وإن كانت أعلى مما كانت عليه قبل الأزمة. وعندما عثر العمال المسرّحون فرص عمل جديدة أثناء فترة الانتعاش، فإن أجورهم في فترة ما بعد الركود كانت، في معظم الحالات، أدنى بكثير مما كانت عليه قبل الركود. ولهذا فإن تحدي تشغيل الشباب سيظل قائماً حتى وإن لم يكن هناك ما يسمى بكساد مزدوج.

### ثالثاً - الفقر في أوساط الشباب

١٣ - خلال العقود الأخيرة، أحرز العالم تقدماً كبيراً في مجال الحد من الفقر الناجم عن تدني الدخل. وسُجِّل تراجع كبير في نسب الفقر في شرق آسيا ولا سيما في الصين، بينما كانت بلدان ومناطق أخرى، من بينها منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، أقل نجاحاً في ذلك. ورغم عدم توفر تقديرات للفقر مصنّفة حسب السن يمكن المقارنة بينها على المستوى الدولي، توحى المؤشرات المتعلقة بأسواق العمل بأن نسبة كبيرة من الشباب يعيشون في حالة فقر.

### ألف - فقر العمال

١٤ - حسب تقديرات أعدتها منظمة العمل الدولية، كان خُمس العمال في العالم، في سنة ٢٠٠٩، يعيشون مع أسرهم بأقل من ١,٢٥ دولار يومياً. والعمال الشباب معرّضون أكثر من غيرهم للعيش في فقر، ولذلك تفوق نسب فقر العمّال في صفوف الشباب نسب فقر العمّال في صفوف الكبار في ٥١ بلداً من أصل ٥٢ بلداً نامياً تتوفر بيانات عنها<sup>(١٤)</sup>. وفي الكونغو وغينيا، كانت نسبة فقر العمّال في صفوف الشباب تفوق نسبة الفقر في صفوف الكبار بأكثر من ١٠ نقاط مئوية في عام ٢٠٠٥، وفي ١٥ بلداً إضافياً، تفوق نسبة فقر العمّال في صفوف الشباب نسبة الفقر في صفوف الكبار بأكثر من ٥ نقاط مئوية. ولعل تدهور الظروف في سوق العمل قد تسببت في تفاقم مشكلة فقر الشباب. وتشير الأدلة

(١٣) International Institute for Labor Studies, World of Work Report 2010: From One Crisis to the Next? (Geneva, International Labour Organization, 2010), box 1.1.

(١٤) International Labour Organization, Key Indicators of the Labour Market, 7th Ed. (Geneva, 2011). متاح على الموقع <http://kilm.ilo.org> (تم الاطلاع عليه في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١).

المتعلقة بالاتحاد الأوروبي إلى أن الشباب معرّضون أكثر من الكبار بكثير لاحتمال الوقوع في براثن الفقر في تلك المنطقة<sup>(١٥)</sup>.

١٥ - وتوفر هذه النتائج دليلاً واضحاً على أن الشباب لا يعانون من الحرمان فقط على مستوى التوظيف والأجور، بل أيضاً على مستوى العثور على عمل مثمر يدر دخلاً يكفي للخروج من دائرة الفقر. وارتفاع معدلات المشاركة في القوة العاملة، حتى في صفوف الفقراء، مؤشّر على أن العديد من الشباب لم يلتحقوا بسوق العمل بشكل إرادي وإنما لأنهم مضطرون لإعالة أسرهم. كما تعكس هذه النسب المرتفعة الفرص التي فوّتها الشباب على أنفسهم، لولا ذلك لالتحقوا بالمدارس واكتسبوا مهارات تمكّنهم من زيادة إنتاجهم ودخلهم في المستقبل. ويشار إلى أن العديد من العمال الفقراء، الذين تعمل غالبيتهم في القطاع الزراعي، لم ينهوا حتى المرحلة الابتدائية<sup>(١٦)</sup>.

## باء - آثار الفقر وعدم توفر العمل اللائق في أوساط الشباب

١٦ - بالنسبة لكل شاب وشابة، يمثل الحصول على عمل لائق خطوة هامة لإنهاء المرحلة الانتقالية المؤدية للانتحاق بالكبار وإنجازاً نحو تحقيق الاستقلال والاعتماد على الذات. وبالنسبة للشباب الذين يعيشون في فقر وفي أوضاع متردية أخرى، يمثل العمل في معظم الأحيان الوسيلة الوحيدة للعيش في ظروف أفضل. أما بالنسبة للشباب الأوفر حظاً، تؤثر آفاق العمل على اختيارهم لنوعية التعليم والتدريب، وبشكل متزايد، على قراراتهم المتعلقة بالانتقال إلى مكان آخر وبالزواج وبصلاوات القرابة.

١٧ - ونظراً إلى أن التجارب المبكرة في سوق العمل عادة ما تكون مؤشراً هاماً على إيرادات الشباب في المستقبل، فإن الاتجاه نحو زيادة بطالة الشباب وثبوت الهمة والنقص الكبير في فرص الحصول على عمل لائق التي يواجهها الشباب، يؤثر على رفاههم على المدى البعيد. وتقوّض البطالة والعمالة الناقصة تنمية مهارات الشباب وتقللان من حماسهم وتؤثران سلباً على صحتهم البدنية والعقلية، وقد تؤديان إلى تهميشهم وإقصائهم. وقد حذّرت منظمة

Byung-jin Ha, Caroline McInerney, Steven Tobin and Raymond Torres, Youth Employment in Crisis, (١٥) DP/201/2010 (Geneva, ILO, 2010). ورقة مناقشة من إعداد المعهد الدولي لدراسات العمل.

(١٦) في كولومبيا، على سبيل المثال، لم يكمل ٦٠ في المائة من العمال الفقراء الشباب مرحلة التعليم الابتدائي في عام ٢٠٠٣ مقابل ٢٠ في المائة فقط من الشباب الذين يعيشون فوق خط الفقر. انظر مكتب العمل الدولي "Global Employment Trends for Youth: Special Issue "on the Impact of the Global Economic Crisis on Youth (Geneva, 2010).

العمل الدولية من أزمة، هي إرث "جيل ضائع" يشمل شبانا فقدوا أدنى أمل في الحصول على العمل يكفل لهم العيش الكريم.

١٨ - كما أن بطالة الشباب والعمالة الناقصة والعمالة المهشة تكلف المجتمعات ثمنا باهظا بسبب هدر الطاقات البشرية والإنتاجية وزيادة مدفوعات نظام التغطية الاجتماعية وتراجع الإيرادات الضريبية. كما تؤدي إلى تقويض الثقة في النظام السياسي والاقتصادي، وتهدد التماسك والاستقرار الاجتماعيين، ومن المؤكد أن حشد الشباب لدعم الحركات السياسية الأخيرة في شمال أفريقيا والشرق الأوسط يُعزى، جزئيا على الأقل، إلى الكبت الذي شعر به جيل من الشباب الذي أتيحت له فرصة التعلّم ولكنه حُرِم من فرصة الحصول على عمل لائق. ونظرا إلى أن المزيد من الشباب سيظلون عاطلين عن العمل أو عاطلين جزئيا وفي حالة فقر بسبب الأزمة، فإن الأمل في أن يعطي الشباب دفعا نحو التنمية في البلدان المتدنية الدخل سيظل واهنا. وكلمما طالحت محنة أسواق العمل، ارتفعت أعداد العمال وأفراد أسرهم ومجتمعاتهم المحلية الذين يتهددهم خطر الوقوع في براثن فقر مزمن.

١٩ - وكثيرا ما ينتقل فقر الشباب من جيل إلى آخر ذلك أن الوالدين الشباب الذين يعيشون في فقر لا يمكنهم تخصيص مبالغ مالية لصحة أطفالهم وتعليمهم. وكذلك كثيرا ما يؤدي الحرمان الذي يعاني منه الشخص عند ولادته وفي طفولته إلى الفقر في الكبر مما يؤدي إلى دائرة مفرغة من الفقر المتوارث عبر الأجيال.

## رابعا - عمالة الشباب ومكافحة الفقر: ضرورة في مجال وضع السياسات

٢٠ - العمالة وسيلة أساسية للخروج من الفقر، إذا كانت توفر أجرا ملائما، وتمكن من الحصول على الحماية الاجتماعية، وتكفل الحقوق في مراكز العمل، وتوفر فرصا للحوار الاجتماعي. وعادة ما ركزت السياسات الرامية إلى معالجة الأسباب الهيكلية لنقص فرص عمل الشباب على رفع مستوى قابليتهم للتوظيف بزيادة فرص حصولهم على تعليم نظامي جيد، وتوافر برامج التلمذة الحرفية وغيرها من برامج التدريب المهني الحد من عدم التناسب بين مهاراتهم المكتسبة والمهارات التي يتطلبها سوق العمل. وخلال الأزمة، ثبت أن تنفيذ برامج المساعدة على البحث عن العمل، والتوسيع المؤقت النطاق شبكات الأمان الاجتماعي عاملان مهمان للغاية لمنع انتشار الفقر في أوساط الشباب العاطلين عن العمل. وقد نفذت بعض البلدان أيضا تدابير للعمالة الذاتية، من خلال توفير القروض لبدء الأعمال التجارية والتمويل البالغ الصغر، فضلا عن التدريب في مجال مباشرة الأعمال الحرة.



٢١ - وقد أثبتت هذه التدابير السياسية نجاعتها متى نُفذت مجتمعة، وبخاصة إذا طُبِّقت ضمن إطار سياسي متكامل لتعزيز انتعاش الاقتصاد والعمالة، ومتى بدأ تنفيذها خلال المراحل الأولى للبطالة. ورغم ذلك، فمن نواقص هذه التدابير قصورها في الغالب عن استهداف الفئات الأكثر حرماناً، ومنها الشباب الذي يعاني من الفقر، وبخاصة في المناطق الريفية، فضلاً عن العاطلين عن العمل لفترات طويلة والفئات عرضة لخطر الإقصاء<sup>(١٧)</sup>.

٢٢ - وفي حين أن خدمات التدريب والوساطة عنصران هامان في استراتيجيات عمالة الشباب، فقد ثبت في الغالب عدم كفايتهما لإنتاج العدد المطلوب من فرص العمل وتحسين جودته. ومن أهم ما يفسر استمرار ارتفاع نسب البطالة، وبخاصة في صفوف الشباب، أن مؤسسات سوق العمل تبالغ في تدابيرها الحمائية، ومنها استحقاقات التعويض عن البطالة وقوانين حماية العمالة وأنظمة الحد الأدنى للأجور، التي لا تشجع على تثبُّط جهود خلق فرص العمل. وبالتالي، فقد ازدادت الدعوات المطالبة بالحد من حماية العمالة في جميع القطاعات؛ وبخاصة إبان الأزمات. ورغم ذلك، فلا توفر الأدلة التجريبية المتاحة إثباتاً كافياً لتفسير من هذا القبيل. فعلى مر السنوات، خلُصت الدراسات الشاملة لعدة بلدان دوماً إلى أنه لا يوجد سوى القليل من الترابط الإجمالي بين مستويات البطالة وتنظيم سوق العمل في البلدان المتقدمة النمو<sup>(١٨)</sup>. وفي العديد من البلدان النامية، ساعدت سياسات تحديد الحد الأدنى للأجور المحكمة على الحد من الفقر وأدت زيادة الأمن على العمل إلى زيادة الاستثمار في رأس المال البشري<sup>(١٨)</sup><sup>(١٩)</sup>. وعلاوة على ذلك، تعاني البلدان ذات مؤسسات سوق العمل المختلفة ومستويات التنظيم المتباينة من نسب بطالة متماثلة، مما يوحي بأنه لا توجد مجموعة من النظم الرقابية المثلى التي يمكن تطبيقها على جميع أسواق العمل.

(١٧) Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Employment Outlook 2011: Unfinished Business: Investing in Youth* (Geneva, 2011); International Labour Organization, *Policy Options to Support Young Workers during Economic Recovery*, Global Jobs Pact Policy Brief 14. Available from [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_146811.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_146811.pdf); and Gordon Betcherman and others, *Global Inventory of Interventions to Support Young Workers: Synthesis Report* (Washington, D.C., World Bank, 2007).

(١٨) Howel, R., Dean Baker, Andrew Glyn and John Schmitt, "Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence", *Capitalism and Society*, vol. 2, issue 1, and Gerry Rodgers, "Labour market flexibility and decent work", in *Towards Full Employment and Decent Work*, Jose Antonio Ocampo and Jomo K.S., eds., London, Zed Books, 2007.

(١٩) Stephen Devereux, "Can minimum wages contribute to poverty reduction in poor countries?" *Journal of International Development*, vol. 17, issue 7 (October 2005).

٢٣ - وعموماً، فقد أدت زيادة مرونة أسواق العمل إلى تفاقم انعدام الأمن بالنسبة للعمال واللامساواة في الأجور وظروف العمل، حيث ظلت بعض الوظائف محمية بصورة فائقة بينما جعل بعضها أكثر مرونة. وفي العديد من البلدان، أوجد تنظيم سوق العمل تمييزاً صارخاً بين عقود العمل المفتوحة والعقود المؤقتة والعقود غير العادية الأخرى، مما يقلص كثيراً تكاليف التوظيف والفصل من العمل، وبخاصة بالنسبة للشباب. وتزداد تقلبات العمالة في أسواق العمل من هذا القبيل، إذ يوظف العاملون بموجب عقود غير عادية، وغالبيتهم من الشباب الذين يتحملون أعباء فقدان فرص العمل خلال فترات الكساد، بينما لا تتم سوى تسويات طفيفة من خلال الأجور في القطاع الأكثر حماية في سوق العمل. وتوجد تجزئة مماثلة في البلدان التي تتعايش فيها مجموعة من العاملين في القطاع النظامي المستفيدين كثيراً من الحماية الفائقة مع اقتصاد غير نظامي واسع النطاق.

٢٤ - وبالتالي، فمن الخطوات الأولية لزيادة فرص العمل للشباب وتحسينها، التصدي لهذه التجزئة بوسائل منها تقليص تلك المرونة غير المتجانسة، والانتقال إلى توزيع أكثر عدلاً لمخاطر سوق العمل ومنافعه، ووضع حد للسياسات التمييزية المعرّقة لعمالة الشباب. فارتفاع معدل الدوران الناشئ عن انعدام الأمن يقلل من تحفيز العمال على اكتساب التدريب. وإذا توفر الأمن الوظيفي للشباب وأتيح لهم إمكانية دعم الدخل، يزداد الاستثمار في التدريب على المهارات وتنخفض معدلات الفقر في أوساط العاملين. وبالتالي، فإن وضع معايير عمل عالية ونظم لتأمين الدخل يؤثر إيجابياً على الانتاجية وأن يساعد على الحد من اللامساواة. وإذا ظل الشباب حبيس انعدام الأمن الوظيفي والوظائف المتدنية الأجور، فإن السياسات الرامية إلى تحسين قابليتهم للعمل لن تحسن وضعهم في سوق العمل.

٢٥ - والتصدي لتجزئة سوق العمل، وكفالة تحقيق أمن الدخل والأمن الوظيفي للعاملين الشباب خطوات إيجابيتان نحو إزالة العوائق أمام الطلب على عمالة الشباب، غير أنه ينبغي استكمال هذين التدبيرين بسياسات أوسع نطاقاً فيما يتصل بالطلب على العمالة من أجل إتاحة المزيد من فرص العمل اللائق للشباب.

٢٦ - والتحول إلى اقتصاد "أخضر" وتوفير خدمات عامة كافية، بخاصة في البلدان النامية، في مجالات كالصحة والتعليم والمرافق العامة، ومنها الكهرباء والماء، أمران ضروريان لتحفيز النمو الشامل. ويمكن أن يولدا بصورة مباشرة فرص عمل إضافية للشباب. وفي ضوء ارتفاع ما يتكبده المجتمع من كلفة بطالة الشباب وعمالتهم الناقصة، يمكن أن تنظر الحكومات أيضاً في وضع برامج عامة لضمان العمالة تركّز على الشباب. وقد أظهرت الدراسات أنه يمكن وضع نظام شامل لضمان العمالة في العديد من البلدان بكلفة إجمالية

تتراوح بين ١ و ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي<sup>(٢٠)</sup>. وبالتالي فإن هذه البرامج مقبولة التكلفة، وبخاصة إذا ما قورنت بتكلفة البطالة أو العمالة الناقصة. ومن شأن برنامج ضمان العمالة أن يوفر الحماية من الأخطار الاقتصادية ويوفر الوقت اللازم لوضع أسس ثابتة لإصلاحات اقتصادية مواتية للعمالة. ومن خلال إشراك الشباب، الذين غالباً ما أقصوا تماماً في السابق من القوة العاملة، يمكن لبرامج ضمان العمالة، المحكمة التصميم أن تحسن "قابليتهم للتوظيف" وتسهل دخولهم إلى القطاع الخاص.

٢٧ - ويعني التصدي للفقير في أوساط الشباب أيضاً معالجة التحديات التي يواجهها القطاع غير النظامي، من منظور تعزيز القدرة الإنتاجية التنافسية في المدى البعيد وتحسين أمن الدخل وظروف العمل للعاملين في هذا القطاع، بوسائل منها توسيع نطاق الحماية الاجتماعية المتاحة لهم. وحتى تنجح استراتيجيات التوظيف في الحد من الفقر، يجب أن تكون مصحوبة بسياسات للمحافظة على حد أدنى من الحماية الاجتماعية. وهناك تدابير أخرى قد تسهم إلى حد كبير في خفض العجز في فرص العمل اللائق والحد من الفقر في أوساط الشباب، ألا وهي تعزيز قدرة المقاولات الصغرى والمتوسطة على توفير العمل اللائق من خلال تحسين إمكانية حصولها على القروض والمساعدة التقنية والاستثمار في الهياكل الأساسية وتبسيط إجراءات إنشاء المقاولات التجارية والمراقبة التنظيمية، لتمكين مثل هذه المقاولات من أن تصبح جزءاً من القطاع النظامي.

٢٨ - وفي نهاية المطاف، ولإعطاء الأولوية لأزمة عمالة الشباب في وضع السياسات، ينبغي تعزيز الطلب الإجمالي عموماً والبرامج الخاصة الموجهة للشباب على وجه الخصوص. ولتحقيق ذلك، ينبغي وضع إطار سياسي متسق، بما في ذلك من خلال سياسات اقتصاد كلي داعمة موجهة نحو توفير فرص عمل أكثر وأفضل. وعموماً، تمكنت البلدان التي حققت نتائج أفضل خلال الدورات الاقتصادية، من خلال الحد من تقلبات الناتج والاستثمار وتوفير العمالة، من تنفيذ مجموعة متسقة من السياسات المالية والنقدية المضادة للدورات الاقتصادية، الهدف منها زيادة الإنفاق خلال فترات الركود وتعزيز تنظيم تدفقات رأس المال والعمل والتحكم في تقلبات أسعار الصرف. وقد أدت سياسات تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي،

(٢٠) انظر، Steven Miller, "Achieving full, productive and freely chosen employment for young people", paper presented at the United Nations Expert Group Meeting on the Challenge of Building Employment for a Sustainable Recovery, Geneva, 23 and 24 June 2011. Available from: <http://social.un.org/index/ExpertGroupMeetingsPanelDiscussions/2011>; and L. Randall Wray, "The employer of last resort programme: could it work for developing countries?" Economic and Labour Market, Papers, International Labour Office, Geneva, 2007

الرامية إلى إبقاء التضخم عند مستوى منخفض جدا والسيطرة على العجز المالي، إلى زيادة التقلبات في الاقتصاد الحقيقي وفي سوق العمل. وزاد تحرير تدفقات رأس المال الدولية من تلك التقلبات، وهو ما يزعزع استقرار أسعار الصرف الحقيقية، ووثيرة الاستثمار المنتج، وتكوين رأس المال، وتوفير العمالة، وكثيرا ما يؤدي التركيز على موازنة الميزانيات العامة تراجع في مجال الإنفاق الاجتماعي والاستثمار العام في الهياكل الأساسية والتكنولوجيات والموارد البشرية، وكلها مجالات حيوية لتحقيق النمو الشامل والمستدام.

٢٩ - ويتطلب تقييم الآثار المحتملة لخيارات سياسات الاقتصاد الكلي وضع أهداف في مجال العمالة تكون قابلة للقياس وتستهدف فرص العمل المتاحة للشباب من حيث الكم والجودة. وقد يكون إشراك الشباب في الحوار الاجتماعي وإنشاء شراكات بين الحكومات ومنظمات أرباب العمل والنقابات والشباب أنفسهم أداة مفيدة في تحديد التدابير الأكثر ملائمة على الصعيدين الوطني والمحلي. وقد تكون خطط العمل الوطنية لتعزيز عمالة الشباب ذات الجدوى، لكن ينبغي أن تتضمن التزاماً سياسياً قويا وأن تركز على المشاركة الواسعة.

## خامسا - خاتمة

٣٠ - ونظرا لأن هناك شاباً واحداً عاطلاً من بين كل أربعة شباب في البلدان المتقدمة النمو وأن غالبية الشباب العامل في البلدان النامية يعمل في القطاع الاقتصادي غير النظامي ويعيش الكثير منهم في حالة فقر يشهد العالم أزمة بطالة في أوساط الشباب. وما لم يتم التصدي لهذه الأزمة فإن ما تحقق من منجزات في مجال الحد من الفقر سيكون عرضة للخطر.

٣١ - ولا توفر استراتيجيات عمالة الشباب العدد المطلوب من فرص العمل ولا تحسن كذلك آفاق التشغيل. ورغم أنه من الضروري وضع استراتيجيات لتحسين قابلية الشباب للتوظيف، فقد ثبت عدم كفايتها لمواجهة العجز في فرص العمل اللائق. وتقتصر السياسات أيضا عن تمكين الشباب من الحماية والدعم اللذان سيمكنهم من تحقيق إمكاناتهم والخروج من حالة الفقر والمساهمة بصورة إيجابية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ولمعالجة أزمة بطالة الشباب، يتعين على الحكومات أن تبذل جهودا أكبر لتخفيف العوائق الهيكلية التي تحول دون الإدماج المناسب للشباب في سوق العمل وتشجيع استقرار معايير العمل والأجور في مستويات ملائمة من أجل تعزيز أمن الدخل والأمن الوظيفي للشباب والحد من هشاشتهم. وينبغي أن تبذل الحكومات أيضا المزيد من الجهود لتحديد أولئك الشباب الذين

يأسوا من تحقيق مستقبل منتج، وتشجعهم. فالتكاليف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لاستمرار أزمة بطالة الشباب باهظة. والاتجاه الحالي نحو التقشف الضريبي يتحدى الحاجة الملحة للتصدي لهذه الأزمة، التي تفاقم أثرها خلال الأزميتين المالية والاقتصادية. وبدلاً من ذلك، ينبغي النظر إلى أن هذه الظروف تتيح فرصة لمعالجة مشاكل عمالة الشباب وتعزيز الأمن الوظيفي وأمن الدخل للعاملين منهم.

---