الأمم المتحدة

A/HRC/53/33

الجمعية العامة

Distr.: General
18 April 2023
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثالثة والخمسون

19 حزيران/يونيه – 14 تموز/يوليه 2023

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

ضمان توافر الوظائف بوصفه أداةً لمكافحة الفقر

تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، أوليفييه دي شوتر

موجز

يوضح المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان كيف يمكن لعامل الأخذ بضمان توافر الوظائف الذي تؤدي الدولة بموجبه دور صاحب العمل الأخير، أن يسهم في إعمال الحق في العمل إعمالاً كاملاً وتحويله من هدف سياساتي إلى حق قانوني واجب الإنفاذ. ومن المفارقات التي يعالجها ضمان توافر الوظائف الحالة التي تتعايش فيها البطالة الهيكلية والعمالة الناقصة مع احتياجات مجتمعية هامة غير مشبعة، بالنظر إلى أن المنافع العامة اللازمة للانتقال إلى الاقتصاد الأخضر وتحقيق ازدهار اقتصاد الرعاية لا تعرض حالياً لا من الدولة ولا من السوق. ويسلط المقرر الخاص الضوء على فوائد الأخذ بضمان توافر الوظائف للفرد والمجتمع على السواء، ويتناول عدداً من الاعتراضات على هذه الفكرة. ويرى المقرر أن الأخذ بضمان توافر الوظائف عنصرٌ أساسي "للانتقال العادل" والعقد الإيكولوجي الاجتماعي الجديد اللازم للتعافي في فترة ما بعد الأزمة.

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

1- الحق في العمل حق من حقوق الإنسان. فالمادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تنص على أنه "لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق" ينبغي للدول الأطراف اتخاذ خطوات لتحقيق "عمالة كاملة ومنتجة في ظل شروط تضمن للفرد الحريات السياسية والاقتصادية الأساسية". وتكرر هذه المادة لغة اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن سياسة العمالة، 1964 (رقم 122)، التي تفرض على الدول واجب اعتماد سياسة فعالة ترمي إلى تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية (المادة 1). وتتضمن أهداف التنمية المستدامة أيضاً هدفاً لضمان العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع (الهدف 8).

2- وتوحي هذه الصيغ بأن على الدول التزاماً بالوسائل يقضي ببذل ما في وسعها أساساً لخلق فرص العمل. ويستكشف هذا التقرير ما إذا كان لهذا الالتزام أن يصبح أكثر من مجرد هدف سياساتي، أي أن يصبح حقاً نافذاً يفرض على الحكومات التزاماً بتحقيق نتائج، بمعنى إيجاد عمل لائق لجميع الأفراد القادرين على العمل الراغبين فيه. وهذه هي فكرة ضمان توافر الوظائف.

3- وهذه الفكرة ليست جديدة. ففي الولايات المتحدة، كانت إدارة النهوض بالعمالة (Works Progress Administration) جزءاً من استجابة سلسلة البرامج والمشاريع نيو ديل (New Deal) للكساد الاقتصادي في الثلاثينيات. وكانت خطط العمالة العامة استجابةً شائعة للتصدي للبطالة الهيكلية في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، رغم تراجع استخدامها في العقود الأخيرة[1]. وكانت أيضاً استراتيجيةً استُخدمت على نطاق واسع في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل[2]، وكانت في الغالب ردّ فعل قصير الأمد على البطالة الجماعية. ومن بين الأمثلة الأكثر شهرة في هذا الصدد برنامجُ شبكة الأمان الإنتاجية في إثيوبيا، الذي شمل نحو10 في المائة من السكان في عام 2018[3]، وقانون مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية في الهند، الذي شمل 76 مليون أسرة معيشية مستفيدة في السنة المالية 2021/2020[4]؛ أو برنامج العمالة العامة الموسع في جنوب أفريقيا، الذي أنشأ مليون فرصة عمل في عامي 2022/2021[5]. وعلى الرغم من أن هذه الخطط كثيراً ما أعطت الأولوية لإنشاء البنى التحتية، مثل الطرق أو السدود أو الآبار، أصبحت برامج العمالة العامة في قطاعات الرعاية والتعليم والثقافة أكثر شيوعاً حالياً: هذه البرامج كثيفة العمالة وتسمح من ثم بإيجاد أقصى قدر من الوظائف في حدود ميزانيات محدودة، وتخصص جزءاً أكبر منها لدفع الأجور. وأحْيَت جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) الاهتمام بهذه الخطط، باعتبارها وسيلة لتخفيف تأثيرات الأزمة في فرص العمل: تتراوح الأمثلة على ذلك بين البنى التحتية في كازاخستان والتعليم والرعاية في جنوب أفريقيا وزراعة الأشجار في نيجيريا[6].

(1) Melvin Brodsky, "Public-service employment programs in selected OECD countries", *Monthly Labor Review* (October 2000).

(2) Anna McCord, "Public works and social protection in sub-Saharan Africa: do public works work for the poor?" (Tokyo, United Nations University Press, 2013).

(3) Esther Gehrke and Renate Hartwig, "Productive effects of public works programs: what do we know? What should we know?", *World Development*, vol. 107 (2018), pp. 111–124, table A.1.

(4) Swati Narayan, "Fifteen years of India's NREGA: employer of the last resort?", *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 65 (2022), pp. 779–799, at p. 780.

(5) Government of South Africa, "Public works and infrastructure on work opportunities created by expanded public works programme", 15 June 2022.

(6) ILO, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis. A Compendium of Infrastructure Stimulus, Public Employment Programs (PEP), Public Works Programs Case Studies* (Geneva, 2021).

ثانياً- مفارقة ندرة الوظائف وعدم تلبية الاحتياجات المجتمعية

4- ضمان توافر الوظائف هو الردّ على هذه المفارقة. فمن ناحية، هناك أشخاص كثيرون عاطلون عن العمل أو لا يمكنهم غير العمل بدوام جزئي. وعلى الصعيد العالمي، يبحث 473 مليون شخص حالياً عن فرصة عمل[7]. ولا تتضمن معدلات البطالة الرسمية جميع الذين لم يعودوا يبحثون عن عمل بسبب انعدام الفرص أو الذين لا يستطيعون التوفيق في الغالب بين العمل المأجور خارج المنزل مثلاً والعمل غير المأجور داخل الأسرة المعيشية بسبب عدم توافر الرعاية لأطفالهم بشكل كاف، أو بسبب عدم تقديم الدعم للأشخاص المعالين. وفي الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، لا يمثل عدد الأشخاص الذين يبحثون عن عمل سوى نحو نصف عدد العاطلين عن العمل رسمياً[8]. وعلاوة على ذلك، تنطوي التقييمات في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل على صعوبات بشكل خاص بسبب أهمية العمل غير المُنظَّم وتفشي العمالة الناقصة، التي تأخذ شكل عمل غير طوعي بدوام جزئي أو موسمي أو وظائف منخفضة الأجر تستخدم المهارات استخداماً ناقصاً[9].

5- ويتعين إيجاد المزيد من الوظائف في المستقبل، إذ يُتوقع أن يبحث 470 مليون شخص إضافي عن عمل في البلدان النامية بين عامي 2019 و2035[10]، وتشهد أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى نمواً سريعاً جداً[11]. وهذا هو السبب الذي يجعل إيجاد 400 مليون وظيفة لائقة مكوناً هاماً من مكونات المُسرّع العالمي لإيجاد الوظائف والحماية الاجتماعية لأغراض الانتقال العادل الذي أعلن عنه الأمين العام والمدير العام لمنظمة العمل الدولية في أيلول/سبتمبر 2021. فالنمو وحده لن يكفي[12]. ولا يمكن لكل أشكال النمو أن تخلق الوظائف: فقد تفضي الأتمتة في الواقع إلى نمو قوي (مدعوم بمكاسب الإنتاجية) يواكب صافي فقدان الوظائف[13]؛ ولا يوجد في الحالات التي يعود فيها النمو في المقام الأول إلى استغلال الموارد الطبيعية، كما هو الحال في أفريقيا، غير ارتباط ضعيف بين الناتج المحلي الإجمالي وبين العمالة[14] – وهذا أحد الأسباب وراء الدعوات إلى الأخذ بضمان توافر الوظائف في المنطقة الأفريقية[15].

6- وتزيد البطالة أو العمالة الناقصة بشكل كبير من خطر الفقر، لأن الحماية الاجتماعية من خطر الحياة هذا ما تزال متفاوتة إلى حد كبير. فعلى الصعيد العالمي، يحصل شخص واحد فقط من كل خمسة أشخاص عاطلين عن العمل على استحقاقات نقدية: ويُستبعد آخرون لعدم وجود خطط أو لأنهم غير

(7) ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2023* (Geneva, 2023), p. 138, appendix C.

(8) Pavlina R. Tcherneva and Aurore Lalucq, "A job guarantee for Europe" (Brussels, Foundation for European Progressive Studies, September 2022); and Pavlina R. Tcherneva, "The federal job guarantee: prevention, not just a cure", *Challenge*, vol. 62, No. 4 (2019), p. 5.

(9) Sabina Dewan and Peter Peek, "Beyond the employment/unemployment dichotomy: measuring the quality of employment in low income countries", Working Paper No. 83 (Geneva, ILO, 2007).

(10) World Bank, "The World Bank in social protection", updated 3 April 2023. Available at: www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview.

(11) ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022* (Geneva, 2022), p. 44.

(12) Sangheon Lee and others, "Does economic growth deliver jobs? Revisiting Okun's Law" (Geneva, ILO, 2020).

(13) البنك الدولي، *تقرير التنمية في العالم لعام 2019: الطبيعة المتغيرة للعمل* (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، 2019)، الصفحتان 20 و24.

(14) ILO, World Employment and Social Outlook: *Trends 2022*, p. 45.

(15) Ndongo Samba Sylla, *For a Full and Decent Employment in Africa: The Role of a Job Guarantee*, Open Society University Network, Economic Democracy Initiative, Policy Report 01/2023 (2023).

مؤهلين بموجب الخطط القائمة. وحتى في البلدان المرتفعة الدخل، لا يحصل سوى 52,2 في المائة من العاطلين عن العمل على استحقاقات نقدية، بل تنخفض هذه النسبة أكثر في المناطق الأقل نمواً – 17,5 في المائة من الشريحة العليا في البلدان المتوسطة الدخل؛ و5,5 في المائة من الشريحة الدنيا في البلدان المتوسطة الدخل، ولا تتعدى 0,8 في المائة في البلدان المنخفضة الدخل[16]. وحتى في حال وجود هذه الاستحقاقات، لا تكفي العاطلين عن العمل في أغلب الأحيان.

7- ويمكن لبرامج العمالة العامة، وهي أداة سياسات العمالة، أن تتيح فرص عمل للعاطلين عن العمل، ومن شأنها أن تعيد أفراداً يُعتبرون "غير نشطين" إلى القوى العاملة النشطة: فمن بين الذين شملهم البرنامج الأرجنتيني لربات وأرباب البيوت العاطلين عن العمل، الذي وُضع لإتاحة العمل مقابل المال خلال الأزمة الاقتصادية لعام 2002، كان الاعتقاد السائد حينها أن نصف هؤلاء أشخاص غير نشطين[17]. ويمكن لهذه البرامج أيضاً أن تتيح العمل للأشخاص الذين اضطروا للعمل بدوام جزئي، أو للذين يعتمدون على العمل الموسمي.

8- وهذه الأداة أداة قوية ضد الفقر. فقد كانت العمالة أهم مساهم في الحد من الفقر في مجموعة من 16 بلداً من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل التي شهدت انخفاضاً كبيراً في نسبة الفقر في الفترة 2000-2010: ففي 14 بلداً من أصل 16 بلداً، بلغت نسبة دخل العمل أكثر من 40 في المائة بفضل التغير الذي طرأ على "الفقر" (ونسبة 50 في المائة في 10 بلدان)[18]. واضطلعت خطط الاحتفاظ بالوظائف بدور حاسم خلال الأزمة الاقتصادية التي أفرزتها جائحة كوفيد-19[19].

9- ورغم ندرة فرص العمل، مازالت الاحتياجات المجتمعية الكثيرة لم تُلب، ويتعين العمل كثيراً على تلبيتها. ويتيح التحول نحو الاقتصاد الأخضر والاعتراف المتزايد بأهمية اقتصاد الرعاية – رعاية كبيرات وكبار السن أو المعالات والمعالين، والتعليم والرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة، والرعاية الصحية – فرصاً في هذا الصدد. فقد سلط المقرر الخاص الضوء في تقرير سابق على إمكانات إيجاد فرص العمل من أجل تحقيق التحول الإيكولوجي[20]؛ وتظهر عمليات المحاكاة التي أجرتها منظمة العمل الدولية لمجموعة من 45 بلداً تمثل 60 في المائة من سكان العالم أن قدرات الصحة والتعليم والرعاية اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة تتطلب إيجاد 117 مليون فرصة عمل إضافية عما كان متوقعاً في ظل سيناريو الوضع الراهن[21].

10- وهذه هي المفارقة. فأحياناً يوجد نقص في الوظائف اللائقة، لكن لا يوجد نقص في فرص العمل: المشكلة هي أن الأسواق لا تتيح ما يكفي من المنافع العامة اللازمة للانتقال إلى الاقتصاد الأخضر وتحقيق ازدهار اقتصاد الرعاية، ولا تملك الحكومات سوى القليل من الإيرادات العامة التي يمكن استثمارها لإيجاد الوظائف اللازمة لهذين الانتقالين. وفي هذا السياق يندرج اقتراح الأخذ بضمان توافر الوظائف.

(16) منظمة العمل الدولية، *تقرير الحماية الاجتماعية في العالم للفترة 2020-2022*، الصفحة158، الشكل 4-29.

(17) Emanuela Galasso and Martin Ravallion, “Social protection in a crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”, *World Bank Economic Review*, vol. 18, No. 3 (2004).

(18) Joao Pedro Azevedo and others, “Is labor income responsible for poverty reduction? A decomposition approach”, Policy Research Working Paper, No. 6414 (Washington, D.C., World Bank, 2013), p. 13.

(19) OECD, “Riding the waves: adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis” (Paris, 2022).

(20) A/75/181/Rev.1.

(21) ILO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work* (Geneva, 2018), p. 273, figure 5.11.

ثالثاً- فوائد ضمان توافر الوظائف

ألف- دعم الإدماج الاجتماعي

11- يتيح الحصول على عمل لائق دخلاً ويحد من الفقر[22]. ويُمكّن الأفراد أيضاً من اكتساب الثقة بالنفس والشعور بأن لهم هدفاً في الحياة[23]. فقد ذكرت المشاركات في برنامج ربات وأرباب البيوت العاطلين عن العمل أن المشاركة في الحياة الاجتماعية وتعلم مهارات مفيدة، بدلاً من مجرد كسب الدخل، فوائدُ رئيسية من المشاركة في البرنامج[24]. وأبلغ العاطلون عن العمل منذ مدة طويلة، الذين شاركوا في مشروع مارينثال التجريبي في النمسا، بتحسن شعورهم براحة البال، وانخفاض مستويات التوتر، وبمجموعة من الفوائد الأخرى، بما في ذلك تحسن الاعتراف بقيمتهم في المجتمع[25]. وتحققت نتائج مماثلة بفضل برنامج كينوفيليس للأشغال العامة الذي وُضع في اليونان في إطار الاستجابة لأزمة الديون في عام 2011، وهو برنامج أتاح فرص عمل مدتها ثمانية أشهر لما عدده 000 45 مشارك في عام 2017، ويرمي البرنامج إلى إيجاد فرص عمل مفيدة والنهوض بالمهارات بغية إعادة إدماج العاطلين عن العمل في سوق العمل[26]. وفي سياق مختلف تماماً، بلغت طلبات العمل التي قدمها اللاجئون الروهينغيا الذين يعيشون في مخيمات في بنغلاديش مستويات مرتفعة جداً، حتى في الحالات التي لم يكن فيها الدخل الذين سيحصلون عليه من العمل، في الواقعأعلى مما سيحصلون عليه من خيارات أخرى. وأبرزت المقارنة بين مجموعات تلقت أجراً مقابل عملها وأخرى تلقت استحقاقات نقدية فقط أن تحسن الحالة الصحية العقلية مرتبطة بالحصول على عمل[27].

باء- رفع مستوى معايير العمل

12- إيجاد فرص العمل أداةٌ قوية للحد من الفقر، لكن إيجادها لا يحمي دائماً من الفقر وعلى الصعيد العالمي، يزاول نصف النساء (47 في المائة) وثلاثة أرباع الرجال (74 في المائة) ممن هم في سن العمل

(22) Verónica Escudero and others, "Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: evidence from a meta analysis", IZA Discussion Paper, No. 11039 (Bonn, September 2017), p. 18; and Kathleen Beegle, Emanuela Galasso and Jessica Goldberg, "Direct and indirect effects of Malawi's public works program on food security", *Journal of Development Economics*, vol. 128 (2017), pp. 1–23, at p. 22.

(23) Kate Philip, "Public employment programmes and their interface with social protection", in *Handbook of Social Protection and Social Development in the Global South*, Leila Patel, Sophie Plagerson and Isaac Chinyoka, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming).

(24) Pavlina R. Tcherneva and L. Randall Wray, "Public employment and women: the impact of Argentina's *Jefes* program on female heads of poor households", Working Paper No. 519 (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2007).

(25) Maximilian Kasy and Lukas Lehner, "Employing the unemployed of Marienthal: evaluation of a guaranteed job program, Institute for New Economic Thinking at the Oxford Martin School, Working Paper No. 2022-29 (21 December 2022), p. 20.

(26) ILO, "The right to work now lessons from Kinofelis: the Greek public employment programme" (19 March 2018), p. 2.

(27) Reshmaan Hussam and others, "The psychosocial value of employment: evidence from a refugee camp", Policy Research Working Paper, No. 10138 (Washington, D.C., World Bank, August 2022), p. 3.

بشكل من الأشكال عملاً مدراً للدخل[28]، لكن جميع الأجور ليست أجوراً معيشية وليست جميعها وظائف لائقة[29]. وبالنسبة للكثيرين، اتسمت تجربتهم بظروف عمل هشة وأجر غير لائق. وسرعان ما اتضح أن "اقتصاد العربة"، وهو عمل تعاقدي غير منظم يُتداول عبر المنصات الرقمية، فئةٌ هامة من الوظائف، وإن كان أيضاً فئة تتيح حماية اجتماعية أقل وحيزاً أضيق للمفاوضة الجماعية مقارنة بفئات العمل التقليدية: فالبلدان الغنية تواجه حالياً أشكالاً من الهشاشة كانت موجودة منذ مدة طويلة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل[30]، في وقت تحاول قوانينها التنظيمية جاهدة التصدي لها. وتستشري الهشاشة بشكل خاص أيضاً بين 2 بليون عامل غير مُنظَّم، يشكلون 60 في المائة من القوى العاملة العالمية[31].

13- ويتسم ظهور الهشاشة عبر العالم بهشاشة الدخل وكونه غير مُنظَّم[32]. فمن شأن ضمان توافر الوظائف، بالنسبة لهؤلاء العاملين، أن يشكل خياراً احتياطياً يعزز موقفهم التفاوضي ويسمح لهم بالمطالبة بحقهم في عمل لائق – ويمكنهم في حال كانوا يزاولون عملاً غير مُنظّم من السعي إلى تنظيم عملهم إذا كان صاحب العمل لا يرغب في تسجيلهم ويسعى للتحايل على تشريعات الحماية الاجتماعية أو تفادي دفع الاشتراكات الاجتماعية. وكلّما شملت فرص العمل المتاحة، بموجب ضمان توافر الوظائف، إجازةً مدفوعة الأجر، واشتراكات في المعاشات التقاعدية، وتأميناً صحياً، وإعانات رعاية الأطفال، أو كلّما تقاضى العامل أجراً أعلى من الحد الأدنى للأجور، رفعت هذه الأمور مستوى الاقتصاد ككل[33]. ففي ولاية أندرا براديش مثلاً، ارتفع متوسط دخل الأسر المعيشية المسجلة بموجب خطة قانون مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية بنسبة 13,9 في المائة، لكن إيرادات البرنامج نفسه لم تبلغ سوى 14 في المائة من مكاسب الدخل – أي أن 80 في المائة من زيادة الدخل تعودإلى ارتفاع إيرادات سوق العمل الخاصة[34].

جيم- بناء المهارات والتدريب

14- في الوقت الذي ترمي فيه سياسات سوق العمل التقليدية النشطة إلى إدماج الباحثين والباحثات عن عمل في العمالة العادية بعد المشاركة في البرنامج، ترمي خطط ضمان توافر الوظائف إلى إتاحة فرص العمل من طريق المشاركة في البرامج، والنهوض من ثم بالحالة الاقتصادية والاجتماعية للمشاركين. وتتيح خطط ضمان توافر الوظائف هذه فرصة تزويد المشاركات والمشاركين بمهارات جديدة، بما في ذلك المهارات غير المنظَّمة المستمدة من الخبرات العملية، وهو ما يرفع من حظوظ عثور المستفيدين على وظيفة بعد انتهاء المشاركة في البرنامج[35]، أو بدء أعمال تجارية ناجحة. والواقع أن تحليلاً تجميعياً

(28) منظمة العمل الدولية، *تقرير الحماية الاجتماعية للفترة 2020-2022*، الصفحة 103.

(29) منظمة العمل الدولية: الخلاص من الفقر، آراء من أفريقيا – الاجتماع الأفريقي الإقليمي العاشر، أديس أبابا، كانون الأول/ديسمبر 2003 (جنيف، 2003)؛ Ramón Peña-Casas and others, *In-Work Poverty in Europe. A Study of National Policies* (Brussels, European Commission, 2019); and Sri Mulyani Indrawati, "Jobs: the fastest road out of poverty", World Bank Blogs (13 June 2016).

(30) منظمة العمل الدولية: *لمحة عامة عالمية عن العمالة والشؤون الاجتماعية، اتجاهات عام 2021* (جنيف، 2021).

(31) *تقرير أهداف التنمية المستدامة 2022* (منشورات الأمم المتحدة، 2022)، الصفحة 43.

(32) Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class* (London, Bloomsbury, 2011).

(33) Pavlina R. Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee* (Cambridge, United Kingdom, Polity, 2020), p. 83.

(34) Karthik Muralidharan, Paul Niehaus and Sandip Sukhtankar, "General equilibrium effects of (improving) public employment programs: experimental evidence from India", National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 23838 (2021), p. 2.

(35) Kate Philip and others, "Employment matters too much to leave to markets alone", Professionalità Studi, 1 (2020), pp. 152–176, at p. 157.

تناول 200 دراسة عن مختلف سياسات سوق العمل النشطة (معظمها في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصـــادي) لم يظهر أي تأثير في معدلات العمالة ناجم عن برامج العمالة العامة، لكن التحليل أكد الآثار الإيجابية لبرامج التدريب، التي تُعرّف بأنها التدريب في الفصول الدراسية والتدريب أثناء العمل: يزيد احتمال العثور على عمل بنسبة 6,7 في المائة بعد عامين[36]. وبالمثل، خلصت دراسة عن سياسات سوق العمل النشطة في أمريكا اللاتينية والكاريبي إلى أن التدريب يشجع على تنظيم حظوظ الحصول على عمل وزيادة نسبتها، بالرغم من أن احتمال تحقيق برامج التدريب القصيرة الأمد (التي تدوم أربعة أشهر أو أقل) نتائجَ إيجابية أقل مقارنة بتصاميم غيرها من البرامج[37]. وفي الأرجنتين، ترمي خطة العمل التمكيني إلى إيجاد فرص عمل تساوي 2 في المائة من القوى العاملة، تتضمن عناصر تشمل دعماً للمشاركين بغية إكمال مؤهلاتهم التعليمية أثناء فترة عملهم[38]. وبقدر ما يتضمن ضمان توافر الوظائف فرص تدريب للمشاركين، يمكنه من ثم أن يعزز بشكل كبير فرص عمل هؤلاء في المستقبل – بالرغم من أن هذا قد يصبح أصعب عندما تستغرق المشاركة مدة قصيرة[39].

15- ولهذا السبب، ينبغي أن تتيح خطط ضمان توافر الوظائف خبرة عمل جيدة، فضلاً عن التدريب. ويجب أن تكون خبرة العمل وبناء المهارات في محلهما: من شأن مشاركة أرباب العمل في هذا الصدد أن تساعد على تصميم البرنامج[40].

دال- ضمان إدماج الفئات الأشد حرماناً في سوق العمل

16- ينبغي أن تنطوي خطة ضمان توافر الوظائف، التي تتيح أجراً معيشياً على الأقل وتكون مفتوحة على جميع الراغبين في العمل، على فائدة قصـــوى لمن هم أشـــد عرضـــة لخطر العمالة الناقصـــة أو الاضطرار إلى قبول وظائف غير لائقة. ولهذا السبب، يمكن أن تسهم الخطة في "انتقال عادل" بإتاحة خيارات للعمال الذين يفقدون عملهم جراء عمليات إزالة كربون الاقتصـاد[41]. وإضـافة إلى هؤلاء العمال، هناك ثلاث مجموعات تستحق اهتماماً خاصاً.

17- الأولى هي مجموعة الشباب. فعلى الصعيد العالمي، لا يلتحق أكثر من شخص واحد من كل خمسة ممن تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً بصفوف التعليم أو العمل أو التدريب؛ ويزيد احتمال عدم التحاق النساء بهذه القطاعات بمقدار الضِعف مقارنة بالرجال (31,5 في المائة مقارنة بنسبة 15,7 في المائة). ورفعت الجائحة أعداد من لم يلتحقوا بالتعليم أو العمل أو التدريب بنحو 20 مليوناً، من 21,8 في المائة (2015–2019) إلى 23,3 في المائة في عام 2020. وترتفع بطالة الشـــباب بســـرعة في فترات الركود. وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ترتفع بطالة الشباب بنسبة 1,79 في

(36) David Card, Jochen Kluve and Andrea Weber, "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 21431 (2015), table 3a.

(37) Escudero and others, "Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean", p. 33.

(38) ILO, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, p. 14.

(39) Gehrke and Hartwig, "Productive effects of public works programs", pp. 118–119.

(40) Dani Rodrik and Stefanie Stantcheva, "Fixing capitalism's good jobs problem", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 37, No. 4 (2021), pp. 824–837, at p. 828.

(41) Kate Philip, Anda David and Kwena Mabye, "Getting the just transition to work for everyone isn't easy but it can be done", Daily Maverick, 20 February 2023.

المائة مقابل كل زيادة بنسبة 1 في المائة في معدلات البالغين[42]. وقدمت جائحة كوفيد-19 مثالاً قوياً على هذا الضَّعف في جميع أنحاء العالم: فقبل تفشي الجائحة، كان 13 في المائة من جميع العاملين من الشباب، ومع ذلك شكلوا ثلث (34,2 في المائة) من فقدوا عملهم في عام 2020[43].

18- ودفع ارتفاع معدلات الأشخاص الذين لم يلتحقوا بالتعليم أو العمل أو التدريب الاتحادَ الأوروبي إلى الأخذ بضمان عمالة الشباب في عام 2013، وهو ما ضمن لمن تقل أعمارهم عن 30 عاماً خياريْ التدريب أو العمل في غضون أربعة أشهر بعد أن ينقطعوا عن الدراسة أو يصبحوا عاطلين عن العمل[44]. غير أن تقييمات هذه المبادرة متنوعة، ومستوى تنفيذها متفاوت[45].

19- والثانية هي مجموعة النساء. فعبر العالم في عام 2022، كان 43,8 في المائة من النساء يعملن بأجر، مقارنة بما نسبته 67,9 في المائة من الرجال[46]. والمرأة ممثلة أيضاً بشكل غير متناسب في العمل غير المنظَّم وتكسب في المتوسط دخلاً أقل من الرجال بنسبة 16 في المائة (وأقل بنسبة 35 في المائة في بعض البلدان)[47]. ولهذا السبب، يسعى العديد من برامج العمالة العامة تحديداً إلى دعم مشاركة المرأة؛ ولمّا كانت تتيح أجوراً متساوية للنساء والرجال، فمن شأنها أن تساعد على معالجة التمييز في الأجور[48]. وبالنظر إلى أن العديد من النساء في المناطق الريفية في الهند لديهن فرص محدودة للحصول على عمل بأجر، كان 58 في المائة من المستفيدين، بموجب قانون مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية، من النساء في الفترة 2022-2023[49]. وعلاوة على ذلك، خصص ثلث فرص العمل للنساء، وينص القانون على المساواة في الأجور وإتاحة مرافق لرعاية الأطفال[50]. وفي نيبال، حيث غالباً ما تكون خيارات عمل النساء مقيدة بعملهن في القطاع الزراعي غير المنظَّم[51]، يتيح البرنامج الوطني للنقل الريفي، وهو برنامج يرمي إلى النهوض بالبنى التحتية بغية التصدي للتمييز في الوظائف، فرصاً للعمل، ويخصص حصصاً للنساء ويضمن أجراً متساوياً عن العمل المتساوي، ويربط ذلك بإتاحة وسائل نقل مجانية وآمنة لهن. ويسعى البرنامج أيضاً إلى ضمان عدم اقتصار أدوار النساء على وظائف لا تتطلب مهارات داخل البرنامج وإلى التصدي لمنظور الأدوار الجنسانية: 70 في المائة من العاملين ضمن مجموعات صيانة الطرق من

(42) David N.F. Bell and David G. Blanchflower, "Young people and the Great Recession", IZA Discussion Paper, No. 5674 (Bonn, April 2011), p. 6.

(43) *تقرير أهداف التنمية المستدامة 2022*، الصفحة 43.

(44) European Commission, "The reinforced Youth Guarantee". Available at: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en.

(45) Verónica Escudero and Elva López Mourelo, "The European Youth Guarantee: a systematic review of its implementation across countries", ILO Research Department Working Paper, No. 21 (2017); and Werner Eichhorst and Ulf Rinne, "The European Youth Guarantee: a preliminary assessment and broader conceptual implications", IZA Policy Paper, No. 128 (2017).

(46) منظمة العمل الدولية، *الاستخدام والآفاق الاجتماعية في العالم: اتجاهات 2022*، الصفحة 23، الجدول 1-1.

(47) United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), "Gender equality: women's rights in review 25 years after Beijing" (2020), p. 7.

(48) ILO, *Illustrated Guidelines for Gender-responsive Employment Intensive Investment Programmes* (Geneva, 2015).

(49) Sobhana K. Nair, "Women break new ground in Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme", The Hindu, 31 December 2022.

(50) Deepta Chopra, "Gendering the design and implementation of MGNREGA", Office of Research – Innocenti, United Nations Children's Fund, 6 November 2019.

(51) ILO Country Office for Nepal, "Nepal labour market update" (January 2017).

النســاء[52]. وعلى العموم، من شــأن خطط العمالة العامة المفتوحة على النســاء، التي تتيح أجراً متســاوياً، ومواقع عمل قريبة من المنزل، ووســائل نقل آمنة، وفرص عمل بدوام جزئي مصــممة لتناســب مســؤوليات الرعاية، أن توسع خياراتهن وتتحدى الطابع الأبوي للعديد من أسواق العمل[53].

20- والثالثة هي مجموعة العاطلين عن العمل منذ مدة طويلة. فكلّما طالت مدة بقاء الشخص عاطلاً عن العمل، استعصى عليه الحصول على عمل: أي أن احتمال العثور على عمل يصبح 0,3 في الأسبوع التالي للبطالة، و0,08 بعد ثمانية أســابيع، وينخفض إلى 0,02 فقط في الســنة التالية للبطالة[54]. ويَكمن جزءٌ من المشكلة في الموقف التمييزي لأرباب العمل تجاه العاطلين عن العمل منذ مدة طويلة، وهي مسألة ناقشــها المقرر الخاص في مواضــع أخرى[55]. ومع ذلك، يمكن تجاوز هذه المواقف بمجرد أن يعاين رب العمل أداء العامل وإمكاناته بعد فترة من العمل[56]. ولهذا الســبب، من شــأن المشــاركة في خطة العمالة العامة أن تســـاعد في تجاوز العقبات الشـــائكة التي يواجهها العاطلون عن العمل منذ مدة طويلة. وهذا ما اتضــح أيضــاً من تجارب كل من الخطة الوطنية للقضــاء نهائياً على البطالة الطويلة الأمد في فرنســا، التي أُطلقت في عام 2016 وتشمل حالياً 53 بلدية، ومشروع مارينتال التجريبي في النمسا.

هاء- إتاحة عامل الاستقرار التلقائي للاقتصاد

21- يمكن لخطة ضمان توافر الوظائف أن تعمل بعكس الدورات الاقتصادية، وتحافظ على مستويات الدخل والطلب أثناء فترات الانكماش وتقلل من عواقب البطالة الأوســـع نطاقاً بإيجاد وظائف في أوقات الانكماش الاقتصـــادي، ودعم الانتقال إلى توافر الوظائف في أوقات النمو[57]. ففي الهند مثلاً، زادت أيام العمل المتاحة بموجب خطة قانون مهاتما غاندي الوطني لضـــمان العمالة الريفية بنســـبة 94 في المائة مقارنة بالعام الذي ســـبق اندلاع جائحة كوفيد-19 وضـــرْبِها الاقتصـــاد، وبلغت ذروتها في الفترة من حزيران/يونيه إلى تموز/يوليه 2020[58]. وأثارت دراسة استقصائية أُجريت في عام 2021 لتقييم أداء هذه الخطة في عدد من المجتمعات في كل من بيهار، وكارناتاكا، وماهاراشـــترا، وماديا براديش عدداً من المخاوف بشــأن عدم تلبية الاحتياجات وتأخر مواعيد دفع الأجور، بيد أنها كشــفت أيضــاً أن للخطة آثاراً كبيرة على ضـمان الوظائف. وبالنسـبة للأسـر المعيشـية التي فقدت دخلها من مصـادر أخرى غير الخطة

(52) ILO, “Nepal: road maintenance as a vehicle for social inclusion and decent work for women” (2019), p. 3.

(53) للحصول على أمثلة عن خطط الأشغال العامة المصممة من أجل التصدي للأدوار الجنسانية والإسهام في التمكين الاقتصادي للمرأة، انظر: Olivier De Schutter, *Gender Equality and Food Security: Women’s Empowerment as a Tool against Hunger* (Manila, Food and Agriculture Organization of the United Nations and Asian Development Bank, 2013)، الصفحات 55-59.

(54) Antoni Calvo-Armengol cited by Jon Wisman and Nicholas Reksten, “Rising job complexity and the need for government guaranteed work and training”, in *The Job Guarantee: Toward True Full Employment*, Michael Murray and Mathew Forstater, eds. (New York, Palgrave Macmillan, 2013), p. 24.

(55) A/77/157، الفقرة 13.

(56) Giuliano Bolini, “Employers’ attitudes towards long-term unemployed people and the role of activation in Switzerland”, *International Journal of Social Welfare*, vol. 23 (2014), pp. 421–430, at p. 427.

(57) Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee*, pp. 53–54.

(58) Farzana Afridi, Kanika Mahajan and Nikita Sangwan, “Did MNREGA cushion job losses during the COVID-19 crisis? The Wire, 11 February 2021.

أثناء الجائحة، عوضـــت زيادة الدخل، بموجب الخطة، ما بين 20 و80 في المائة من الدخل المفقود[59]. وســـعت بلدان نامية أخرى أيضـــاً إلى الاعتماد على برامج العمالة العامة لمواجهة تأثيرات الأزمة في العمالة، رغم أن حيزها المالي المحدود جعل العمل على نطاق واسع أمراً صعباً[60].

واو- بناء الأصول وإتاحة السلع والخدمات

22- من شأن خطط ضمان توافر الوظائف أيضاً أن تتيح المنافع والخدمات التي ينقص عرضها في الأسواق إما لأنها منافع عامة، مثل أشغال البنى التحتية، أو لأن ذلك يعود إلى محدودية قدرة المستفيدين المحتملين على الدفع، مثل الأشخاص الذين يحتاجون إلى خدمات الرعاية.

23- وفي الماضي، ركزت خطط العمالة العامة على أشغال البنى التحتية الضخمة (والكثيفة العمالة نسبياً)، مثل بناء الطرق أو تحسين إدارة المياه. وأصبحت هذه الخطط أكثر تنوعاً في السنوات الأخيرة، وهو اتجاه سرَّعته جائحة كوفيد-19. وأنشأ الحافز الرئاسي للعمالة في جنوب أفريقيا، وهو خطة إضافية لبرنامج العمالة العامة الموســـع، 151 795 وظيفة بين تشـــرين الأول/أكتوبر 2020 وكانون الأول/ ديسمبر 2022، ثلثاها (109 596) في قطاع التعليم الأساسي، وهو ما أتاح للمدارس مدرِّسين مساعدين ودعم برامجها. ويدعم الحافز الرئاســي للعمالة أيضــاً، من خلال صــندوقه للعمالة الاجتماعية، المبادرات التي تقودها المجتمعات المحلية لإيجاد "فرص العمل من أجل الصـالح العام"، ويدعم كذلك المبادرات التي تقودها المجتمعات المحلية (مثل إنشـاء الأماكن العامة، والعمل على مكافحة العنف الجنسـاني، وضـمان الأمن الغذائي، وتحسـين المسـتوطنات العشـوائية، والنماء المبكر للطفل)، فضـلاً عن العمالة في القطاع الثقافي. وفي باكســتان، أتاح مشــروع تســونامي لغرس 10 بلايين شــجرة عملاً يومياً لما عدده 000 65 عامل لغرس 10 بلايين شجرة بغية التكيف مع تغير المناخ[61].

24- ومن شأن الأصول التي أنشأتها خطط العمالة العامة أن تنطوي على تأثيرات كبيرة ودائمة. فقد مدّدت قنوات الري التي شُيدت بفضـل البرنامج الوطني لتمكين المجتمعات المحلية في إندونيسـيا الموسـمَ الزراعي إلى موسـم الجفاف، وهو ما أتاح زيادة إنتاج الأرز غير المقشـر بنسـبة 50 في المائة. وسـاعد برنامج كارنالي للعمالة في نيبال على تحســين شــبكة الطرق، وحقّق وفورات كبيرة في مدة الســفر[62]. وحُفرت الآبار ضـمن إطار خطة قانون مهاتما غاندي الوطني لضـمان العمالة الريفية. ويوجد العديد من هذه الأمثلة[63].

زاي- تعزيز قدرات الصمود المحلية

25- من شـأن ضـمان توافر الوظائف أن يحسـن قدرات الصـمود في وجه الصـدمات ويسـهم في الاســتقرار الاجتماعي. فالعمالة العامة ترفع قدرة الصــمود المحلية من خلال حماية ضــمان الدخل على

(59) Azim Premji University, *Employment Guarantee during COVID-19: Role of MGNREGA in the Year after the 2020 Lockdown* (Bengaluru, Centre for Sustainable Employment at Azim Premji University and the National Consortium on the National Rural Employment Guarantee Act, 2022), p. 60.

(60) ILO, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, p. 3.

(61) المرجع نفسه، الصفحة 63.

(62) Gehrke and Hartwig, "Productive effects of public works programs", p. 120 (reviewing 15 such schemes in low- and middle-income countries).

(63) Anjor Bhaskar, Sunil Gupta and Pankaj Yadav, "Well worth the effort: value of MGNREGA wells in Jharkhand", *Economic and Political Weekly*, vol. 51, No. 19 (2016), pp. 40–48.

مستوى الأسرة المعيشية والحفاظ على مستوى الطلب الاقتصادي، وتُجنِّب من ثم الأضرار المتتالية التي قد يسببها تفشي البطالة. وعلاوة على ذلك، وحيثما تسمح هذه الخطط بالاستثمار في إدارة بيئية أفضل (مثل التربة والمياه)، يمكنها أيضاً تحسين الإنتاجية والحد من تأثير الاضطرابات المناخية على الأمن الغذائي وفقدان التنوع البيولوجي. ففي إثيوبيا مثلاً، أفضى برنامج شبكة الأمان الإنتاجية إلى تحسين شبكة الري، وزيادة غلة الخضروات بنسبة 12 في المائة[64]. وفي الوقت الذي ارتفعت فيه نسبة الأسر المعيشية التي أبلغت بانعدام أمنها الغذائي بنسبة 11,7 نقطة مئوية في عام 2020 نتيجة جائحة كوفيد-19، لم تبلغ الزيادة سوى 2,4 نقطة مئوية بالنسبة للأسر المعيشية التي شاركت في برنامج شبكة الأمان الإنتاجية. ومن غير المحتمل أيضاً أن تخفض الأسر المعيشية إنفاقها على الصحة والتعليم (7,7 نقطة مئوية) والمدخلات الزراعية (13 نقطة مئوية) مقارنة بالأسر المعيشية الأخرى[65]. وفي الختام، من شأن ضمان توافر الوظائف، بإتاحته فرص عمل للشباب، أن يساعد على تفادي شعورهم بالاستياء واحتمال تطرفهم.

حاء- تعزيز الديمقراطية المحلية والمشاركة المدنية

26- يمكن أن يتيح إرساء ضمان الوظائف فرصة للمشاركة محلياً، حيث تحدِّد مجتمعات المستخدمين المشاريع التي يتعين أن تدعمها العمالة العامة[66]، بشرط توافر عمليات وضع القرارات بشكل شامل، بما يكفل مشاركة المرأة والفئات المهمشة اجتماعياً فيها فعلياً[67]. وتضمن المشاركة الفعلية أيضاً أن تسهم المشاريع المدعومة فعلياً في التنمية المحلية: وبصفة عامة، لا تكون سياسات سوق العمل النشطة فعالة ما لم تُصمَّم بمشاركة الجهات الاجتماعية الشريكة[68]. وعلى سبيل المثال، نُظمت الخطة الوطنية الفرنسية للقضاء نهائياً على البطالة طويلة الأمد بغية تيسير مشاركة جهات شريكة متعددة من المجتمعات المحلية للمساعدة على صنع القرارات، وإشراك الباحثين عن عمل في عملية إيجاد فرص العمل. وهذا هو الردّ الأنسب على الانتقادات الموجهة في كثير من الأحيان إلى برامج العمالة العامة، وهو أن من شأن هذه البرامج أن تفضي إلى "وظائف شكلية"، بدلاً من إتاحة عمل هادف وقيم ونواتج مفيدة.

27- والمشاركة مهمة أيضاً لأن تصميم ضمان الوظائف ينبغي أن يأخذ في الاعتبار أن بعض أهدافه قد تكون متعارضة مع بعضها. وعلى سبيل المثال، يعني الطابع العكسي للتقلبات الدورية التي يعرفها ضمان الوظائف أن بعض العمال سيعملون لفترات قصيرة عندما ينكمش الاقتصاد ثم ينمو. ومع ذلك، فإن من شأن الحاجة إلى الاستثمار من أجل اكتساب المهارات المطلوبة على المدى الطويل لترميم المباني مثلاً أن تتضارب مع ضرورة تمكن العمال من الالتحاق مرة أخرى بالقطاع الخاص عندما تبدأ

(64) Mateusz Filipski and others, *General Equilibrium Impact Assessment of the Productive Safety Net Programme in Ethiopia* (New Delhi, International Initiative for Impact Evaluation, 2017), p. 37.

(65) Kibrom A. Abay and others, "COVID-19 and food security in Ethiopia: do social protection programs protect?", Policy Research Working Paper, No. 9475 (Washington, D.C., World Bank, 2020), p. 3.

(66) Rebecca Holmes and Nicola Jones, "Public works programmes in developing countries: reducing gendered disparities in economic opportunities?", paper prepared for the International Conference on Social Cohesion and Development, 20 and 21 January 2011, Paris (2011), p. 5.

(67) Colin Andrews and Adea Kryeziu, "Public works and the jobs agenda: pathways for social cohesion?", background paper for the *World Development Report 2013: Jobs* (2012).

(68) Rodrik and Stantcheva, "Fixing capitalism's good jobs problem", p. 828.

العمالة بالنمو[69]. وقد يكون هناك تضارب أيضاً بين إيجاد أشكال جديدة من العمل في القطاعات التي يشهد سوق عرضها نقصاً، وبين تعزيز التدريب والمهارات التي من شأنها أن تفضي إلى استغناء المشاركين عن الخطة. وأفضل طريقة للتصدي لهذه الضغوط، وتحقيق التوازن الدقيق الذي يتعين تحقيقه بين هذه الأهداف المتضاربة، هي تحديد الأولويات على المستوى المحلي من خلال عمليات تشاركية.

رابعاً- أنواع خطط ضمان توافر الوظائف

28- توجد مجموعة كبيرة من خطط ضمان توافر الوظائف. ولا يوجد نموذج واحد أفضل: فكل خطة ينبغي أن تراعي الظروف المحلية وأن تصمم بمشاركة الجهات الاجتماعية الشريكة والمجتمع المدني والسلطات العامة. ويحدد المقرر الخاص عدداً من المسائل التي ينبغي أن تعالجها عمليات البناء المشترك هذه.

ألف- المقاربات الشاملة مقابل المقاربات المحددة الهدف

29- يمكن تصميم خطة ضمان توافر الوظائف بجعلها مفتوحة على جميع البالغين القادرين الراغبين في العمل، وهذا يعني أن المشاركين فيها يُختارون على أساس ذاتية الاستهداف. وهذه هي المقاربة المتبعة مثلاً في خطة قانون مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية في الهند، بالرغم من أن ضمان 100 يوم من العمل بموجب الخطة يُعنى بالأسر المعيشية وليس بالأفراد. وقد لا تشمل أسس الاستهداف الذاتي هذه أفقر الناس كلهم (لا سيما من هم في أمس الحاجة)، لكن من شأنها أن تقلل من أخطاء الإدماج دون الحاجة إلى اختبار مستوى فقر المستهدَفين[70]. وكشفت دراسة أُجريت في ولاية بيهار بالهند أن "معدل المشاركة في [خطة قانون مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية] ينخفض بشكل مطرد من 35 في المائة من النسب المئوية للسكان الأفقر إلى ما يقرب من الصفر بالنسبة للأغنياء"[71]. ومع ذلك، يُعزى التوافق الجيد بين المشاركين في الخطة والأشخاص الذين يعيشون الفقر إلى حد كبير إلى حقيقة أن الأجور تُحدد عند مستوى منخفض جداً، يعادل أو يقترب من الحد الأدنى للأجور: ففي الخطط التي تعتمد على الاستهداف الذاتي التي صيغت على هذا النحو، وفي السياقات التي تكون الأموال المخصصة لها محدودة، تدعو الحاجة عندها إلى الأخذ بمقايضة بين التغطية المناسبة (التي تحد من الإشراك المفرط) من ناحية، وضمان دفع أجور لائقة من ناحية أخرى.

30- وبدلاً من ذلك، يمكن لخطة ضمان توافر الوظائف التركيز على فئات أو مجالات بعينها. وتبدو عملية تحديد الموارد خياراً جذاباً عندما يكون القصد هو توسيع الفرص المتاحة لأفقر الفئات. ومع ذلك، يختلف الاستهداف اختلافاً كبيراً عن الوصول إلى الأشخاص: فأخطاء الاستبعاد والإدماج مستشرية على نطاق واسع في عمليات تحديد الموارد في جميع السياقات. ويتطلب تحديد الموارد أيضاً توافر معلومات دقيقة ومستكملة عن ظروف الأفراد والأسر المعيشية، وهي معلومات نادراً ما تكون للبلدان المنخفضة

(69) Adam King, "Critical reflections on the job guarantee proposal", *Studies in Political Economy*, vol. 101, No. 3 (2020), pp. 230–244, at p. 236.

(70) Esther Gehrke and Renate Hartwig, "How can public works programmes create sustainable employment?", discussion paper (Bonn, German Development Institute, 2015), p. 9.

(71) Rinku Murgai, Martin Ravallion and Dominique van de Walle, "Is workfare cost-effective against poverty in a poor labor-surplus economy?", Policy Research Working Paper, No. 6673 (Washington, D.C., World Bank, 2013), p. 2.

الدخل القدرة على جمعها[72]؛ وفي غياب معلومات أدق، يرتبط تحديد الموارد غير المباشر مع الفقر بروابط ضعيفة (لا سيما على الأمد القصير)[73]. وقد لاحظ المقرر الخاص، في أحد تقاريره السابقة، حدود أشكال الاستهداف هذه لأسباب ليس أقلها أن السجلات الاجتماعية قد تستبعد أفقر الأشخاص[74]. ويفضي الاستهداف الضيق بشكل مفرط في سياق انتشار الفقر حتماً إلى استبعاد أفقر الأسر المعيشية تحديداً، وهي أكثر الأسر التي يصعب الوصول إليها، والتي قد تواجه أكبر الصعوبات في إثبات أنها دون مستوى معين من الدخل، أو أنها تهاب وصمة العار المرتبطة بضرورة تقديم مثل هذه الأدلة.

31- ويُستخدم الاستهداف الجغرافي على نطاق واسع في برامج العمالة العامة. وتستهدف خطة قانون مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية المناطقَ الريفية تحديداً. وفي إثيوبيا، يستهدف برنامج شبكات الأمان الإنتاجية المجتمعات المعرَّضة للجفاف (التي تعاني بالتالي من انعدام الأمن الغذائي)[75]. وفي المكسيك، يستهدف برنامج العمل المؤقت تحديداً المجتمعات المحلية الصغيرة (التي يقل عدد سكانها عن 5 000 نسمة)[76]. واتباع هذه المقاربات أيسر مقارنة بمقاربات استهداف الأسر المعيشية المنخفضة الدخل من طريق تحديد الموارد. ومع ذلك، قد لا يستفيد منها الكثير من المحتاجين لها لأن جميع الفقراء لا يعيشون في أفقر الأماكن. ومن شأن اختيار المناطق أيضاً أن يفاقم الاستياء الموجود بين المجتمعات المستفيدة والمجتمعات المستبعَدة.

32- وينطوي الاستهداف المجتمعي على إشراك أفراد المجتمع المحلي في تقرير من ينبغي إدراجه في البرامج الاجتماعية. فقد استُخدم في برنامج شبكة الأمان الإنتاجية الإثيوبي إلى جانب الاستهداف الجغرافي: تُنظم اجتماعات محلية لتحديد الأشخاص الذين هم في أمس الحاجة[77]. وتستفيد هذه المقاربة من المعارف المحلية وتعزز عنصر المشروعية[78]. ومع ذلك، أخطاء الاستبعاد كثيرة. ويقدَّر أن برنامج شبكة الأمان الإنتاجية الإثيوبي يستبعد 81 في المائة من المستفيدين المستهدَفين. وعندما اتبع برنامج أومورينغي لرؤية 2020 الرواندي مقاربة الاستهداف المجتمعي، استُبعد 97 في المائة من المستفيدين المستهدَفين (غُيرت معايير الاستهداف منذئذ إلى تحديد الموارد غير المباشر)[79]. واتضح من آلية الاستهداف المجتمعي التي استُخدمت في مشروع لبرنامج الأغذية العالمي في الصومال أنها لم تولِ اهتماماً كبيراً لدور العشائر، مما أفضى إلى إغفال العديد من الأشخاص المهمَّشين[80]. ومن ثم، فمن شأن

(72) David Coady, Margaret Grosh and John Hoddinott, "Targeting outcomes redux", *World Bank Research Observer*, vol. 19, No. 1 (2004), pp. 61–85, at p. 81.

(73) Stephen Kidd, Bjorn Gelders and Diloá Bailey-Athias, "Exclusion by design: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism", Extension of Social Security Working Paper, No. 56 (Geneva, ILO, 2017), p. 5.

(74) A/HRC/50/38، الفقرة 30.

(75) Kibrom Abay and others, "Social protection and resilience: the case of the Productive Safety Net Program in Ethiopia", *Food Policy*, vol. 112 (2022), p. 2.

(76) Maikel Lieuw-Kie-Song, Susana Puerto and Mito Tsukamoto, "Boosting youth employment through public works", Employment Working Paper, No. 203 (Geneva, ILO, 2016), p. 52.

(77) Abay and others, "Social protection and resilience", p. 2.

(78) Anna McCord, "Community-based targeting in the social protection sector" (London, Overseas Development Institute, 2017).

(79) Stephen Kidd and Diloá Athias, "Hit and miss: an assessment of targeting effectiveness in social protection", Development Pathways Working Paper (March 2019), p. 48.

(80) Nick Maunder and others, *Somalia: An Evaluation of WFP's Portfolio (2012–2017) Evaluation Report: Volume I* (Rome, World Food Programme, 2018), para. 109.

السماح لأعضاء المجتمع المحلي بتحديد المستفيدين أن يحظى ببعض القبول. ومع ذلك، لا ينبغي بالمرة افتراض أن المجتمعات المحلية تقيّم الاحتياجات بفعالية وأنها لن تميز بين الأشخاص في الواقع. فمخاطر استيلاء النخب على الموارد والمحسوبية وتأجيج الاستبعاد الاجتماعي مخاطر حقيقية[81].

33- ويتضمن الاستهداف الفئوي تحديد الأهلية استناداً إلى معايير ديموغرافية أو اجتماعية ملحوظة ومفهومة بوضوح. وتتمثل الفائدة الرئيسية للاستهداف الفئوي في أن بالإمكان استخدامه دون الحاجة إلى الكثير من المعلومات، واستخدامه لإعطاء الأولوية في سوق العمل للأشخاص الضعفاء عموماً، مثل النساء أو الشباب أو العاطلين عن العمل منذ مدة طويلة. وتركز الخطة الوطنية للقضاء نهائياً على البطالة طويلة الأمد في فرنسا أو خطة مارينثال في النمسا مثلاً على العاطلين عن العمل من مدة طويلة؛ وتركز خطة ضمان الوظائف للشباب الأوروبي على العاطلين عن العمل الشباب. وتتوقف معرفة ما إذا كانت هذه المقاربة ستكفل أن هذه الخطة ستُسهم في القضاء على الفقر بطبيعة الحال على مدى ارتباط الفقر ارتباطاً وثيقاً بالفئة التي اختيرت في عملية الاستهداف: فإذا كان الترابط ضعيفاً، كان الإسهام ضئيلاً إلى حد ما.

34- وأياً كانت الطريقة المستخدمة لتحديد الأهلية، من الضروري التأكد من أن خطة ضمان الوظائف تشمل الأشخاص الذين يعيشون الفقر: فهؤلاء قد يستفيدون أكثر من غيرهم من هذه الخطة، لكن قد يواجهون أيضاً أشد العقبات للاستفادة منها[82]. ويكرر المقرر الخاص في هذا الصدد تأكيد الفوائد المحتملة للعمل الإيجابي وتدابير التوعية لضمان إطلاع الأسر المعيشية المنخفضة الدخل على المعلومات وتمكينها من اغتنام الفرص التي تتيحها هذه الخطة[83].

باء- تحديد الأجور

35- في البلدان المرتفعة الدخل، تتيح الخطط عادة استحقاقات نقدية: ففي الحالات التي استُخدمت فيها قسائم الغذاء، غالباً ما كانت مصدر استياء لاعتبارها شكلاً من أشكال الأبوية ولتكريسها القوالب النمطية عن عدم قدرة الفقراء على اتخاذ الخيارات الصحيحة. فكثيراً ما استُخدم الدعم الغذائي وغيره من أشكال الدعم العيني (مثل المدخلات الزراعية أو الأصول الإنتاجية الأخرى)، بمفرده أو إلى جانب الاستحقاقات النقدية، في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ولكن حتى في هذه البلدان، تحوَّل الإجماع نحو العمل بالمدفوعات النقدية (وبالقسائم أحياناً) بدلاً من الدعم العيني[84]. فالمدفوعات النقدية تمنح الأفراد فرصة الاختيار والشعور بالقوة. وتحفّز الأسواق المحلية بآثارها المضاعَفة. ويمكن إتاحتها بتكاليف أرخص لأنها لا تنطوي على نقل أي سلع[85]، وتفضي إلى نتائج تغذوية أفضل[86].

(81) Kia Howson, "Three reasons community-based targeting is a threat to social stability", Development Pathways, 5 January 2023.

(82) Joseph Hanlon, Armando Barrientos and David Hulme, *Just Give Money to the Poor: the Development Revolution from the Global South* (Sterling, Virginia, Kumarian Press, 2010), p. 116.

(83) A/HRC/50/38 (بشأن مخاطر عدم الاستفادة)؛ وA/77/157 (الفقرات 37-40) (بشأن العمل الإيجابي المراعي لاعتبارات الانتماء الطبقي).

(84) Benjamin Schwab, "Comparing the productive effects of cash and food transfers in a crisis setting: evidence from a randomized experiment in Yemen", Office of Research – Innocenti, United Nations Children's Fund, Working Paper WP-2018-09 (June 2018), p. 3.

(85) Ugo Gentilini, "Revisiting the 'cash versus food' debate: new evidence for an old puzzle?", *World Bank Research Observer*, vol. 31, No. 1 (2016), p. 148.

(86) Schwab, "Comparing the productive effects of cash and food transfers in a crisis setting", pp. 3 and 4.

36- ومع ذلك، قد يكون من المستحسن تقديم دعم عيني في ظل ظروف بعينها. فبرنامج شبكة الأمان الإنتاجية الإثيوبي مثلاً يتيح دعماً يجمع بين الاستحقاقات النقدية والحبوب. وعندما شهد البلد ارتفاع معدل التضخم في عام 2008، أصبح الحصول على الغذاء مباشرة خياراً أكثر أماناً من تلقي الاستحقاقات النقدية لشرائه من السوق: حينها انخفضت نسبة من اختاروا هذه الاستحقاقات من 74 في المائة في عام 2005 إلى 48 في المائة في عام 2008 (بلغت نسبة تضخم أسعار المواد الغذائية في إثيوبيا، الذي تزامن مع هذا الانخفاض، 350 في المائة)[87].

37- وعادة ما تتيح خطط العمالة العامة الحد الأدنى القانوني للأجور، مما يضمن استمرار العمل بهذا الحد الأدنى في الاقتصاد ككل. ونادراً ما تتيح مثل هذه الخطط أجوراً أعلى: وهذا الأمر يضمن بقاء التكاليف محدودة ويُشجع المشاركين على الاستغناء عن البرنامج[88]. ويضمن أيضاً شكلاً من أشكال الاستهداف الذاتي الذي يجتذب أساساً الأشخاص الذين يعيشون الفقر، بحيث يُصمّم البرنامج ليكون شاملاً. وللسبب نفسه، تعتمد بعض الخطط على سعر ثابت[89]. ومع ذلك، من شأن مستوى الأجور المتدرج، الذي يتماشى مع مستوى التعليم والخبرات[90]، أن يقلل من خطر استخدام الخطة لتقويض قطاعات العمل التي تدفع أجوراً أعلى. ومن شأنه أيضاً أن يجعل الخطة أكثر جاذبية للعمال الأكثر تأهيلاً، وأكثر شعبية بين الطبقة الوسطى التي تعاني الهشاشة.

جيم- مدة المشاركة في الخطة

38- عادة ما تكون المشاركة في خطط توافر العمالة العامة محدودة زمنياً أو مقيّدة بأيام العمل، مثلما هو الحال بالنسبة لخطة قانون مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية[91]. وفي كوت ديفوار مثلاً، تسمح خطة الأعمال الكثيفة اليد العاملة بالمشاركة لمدة ستة أشهر على الأكثر؛ ويضع العديد من الخطط حداً أقصى للمشاركة لا يتعدى عاماً واحداً. ومع ذلك، لا يمكن تجميع الأصول إلا عن فترات مشاركة طويلة نسبياً؛ وفيما يتعلق بالبرنامج الإثيوبي لشبكات الأمان الإنتاجية مثلاً، يتطلب الأمر عموماً مرور خمس سنوات لرصد التحسينات التي قد تطرأ على الثروة الحيوانية[92]. وفي البلدان المرتفعة الدخل، ساد عموماً الخوف من آثار الارتهان، وقد يكون هذا ما حفّز منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على نصح البلدان المرتفعة الدخل بتقليص خطط العمالة العامة التي نُفذت للحماية من جائحة كوفيد-19[93].

(87) Narayan, “Fifteen years of India’s NREGA”, p. 787.

(88) Gehrke and Hartwig, “Productive effects of public works programs”, table 1.

(89) L. Randall Wray and others, *Public Service Employment a Path to Full Employment* (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2018), p. 3.

(90) Mark Paul, William Darity, Jr. and Darrick Hamilton “The federal job guarantee – a policy to achieve permanent full employment” (Washington, D.C., Center on Budget and Policy Priorities, 2018), p. 11.

(91) Gehrke and Hartwig, “Productive effects of public works programs”, p. 116.

(92) المرجع نفسه.

(93) OECD, “Designing active labour market policies for the recovery”, 15 July 2021, p. 3.

خامساً- الاعتراضات على ضمان توافر الوظائف

ألف- يسر التكلفة

39- يُزعم أحياناً أن خطط ضمان توافر الوظائف مكلِّفة. فخطة قانون مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية لعموم البلد تمثل حوالي 0,3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عن السنة المالية 2020/2019، بانخفاض عن نقطة عالية بلغت 0,6 في المائة عن السنة المالية 2010/2009[94]. وبلغت تكاليف الخطة الأرجنتينية لربات وأرباب العمل خلال الأزمة المالية 2002/2001 نسبة 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[95]. ويمثل الأخذ بضمان توافر الوظائف في الولايات المتحدة 1,33 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[96].

40- وينبغي تقييم هذه الاستثمارات على أساس التكاليف الباهظة للبطالة، التي تتجاوز بكثير فقدان الإيرادات الضريبية والحماية الاجتماعية التي توفرها الدولة للباحثين عن عمل في البلدان التي توجد فيها استحقاقات البطالة[97]. وفي عام 2021، أنفقت دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ما متوسطه 0,58 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على المساعدات المتصلة بالبطالة[98]. وتقترن البطالة بتدهور الصحة، وقصر العمر، والاضطراب النفسي، وانخفاض فرص العمل وحجم الدخل في المستقبل. وتضيع من العاطلين عن العمل منذ أمد طويل شبكات علاقاتهم الاجتماعية؛ ويتضاءل شعورهم بالرضى عن حياتهم، ويتراجع اندماجهم الاجتماعي[99]؛ ويوصَمون بأنهم عالة على المجتمع[100]. وتظهر التأثيرات ر الصحية للبطالة، لا سيما التأثيرات الصحية العقلية (التي تكون شديدة عند الرجال بشكل خاص)، حتى بعد مرور فترات قصيرة من البطالة[101]. ويرتفع احتمال معاناة العاطلين عن العمل مشاكل نفسية إلى الضِعف مقارنة بمن لهم عمل[102]. وفي الولايات المتحدة، كان العمال الذكور الذين جرى تسريحهم من بداية عقد ثمانينيات القرن العشرين إلى منتصفه أكثر عرضة للوفاة في السنوات التي تلت بطالتهم مباشرة[103]. وفي نيوزيلندا، اتضح أن البطالة تزيد من عدد الوفيات جراء الانتحار بعامل اثنين

(94) Narayan, "Fifteen years of India's NREGA", p. 787, table 2.

(95) Daniel Kostzer, "Argentina: a case study on the *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, or the employment road to economic recovery", Working Paper No. 534 (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2008), p. 18.

(96) Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee*, pp. 76–79.

(97) L. Randall Wray, "The employer of last resort programme: could it work for developing countries?", Economic and Labour Market Papers, No. 2007/5 (Geneva, ILO, 2007).

(98) OECD, "Public unemployment spending" (indicator). Available at: https://doi.org/10.1787/55557fd4-en.

(99) Laura Pohlan, "Unemployment and social exclusion", *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 164 (2019), pp. 273–299, at p. 283.

(100) Robert Walker, *The Shame of Poverty* (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 45.

(101) Matteo Picchio and Michele Ubaldi, "Unemployment and health: a meta-analysis", IZA Discussion Paper, No. 15433 (Bonn, 2022).

(102) Karsten I. Paul and Klaus Moser, "Unemployment impairs mental health: meta-analyses", *Journal of Vocational Behavior*, vol. 74, No. 3 (2009), pp. 264–282.

(103) Daniel Sullivan and Till von Wachter, "Job displacement and mortality: an analysis using administrative data", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, No. 3 (2009), pp. 1265–1306, at p. 1266.

إلى ثلاثة[104]. وترتبط البطالة أيضاً بارتفاع معدل الجنوح[105]، إذ من شأن بطالة الشباب، على وجه الخصوص، أن تزيد من خطر نشوب النزاع[106].

41- وتنخر البطالة أيضاً وحدة الأسر، وتزيد من العنف العائلي[107]، وتقلل من فرص التحاق الأطفال بالتعليم العالي[108]: ففي ألمانيا، تقلل بطالة الآباء طويلة الأمد من فرصة استمرار الأطفال في التعليم العالي نسبة 17 نقطة مئوية[109]. وتقلص بطالة الشباب أيضاً فرص العمل والأجور فيما بعد: ففي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، يترتب على بطالة الشباب في فترة مبكرة ضياع نسبة 12-15 في المائة من أجورهم عند بلوغهم سن 42 عاماً[110]؛ وفي الولايات المتحدة، تساوي فترة ستة أشهر من البطالة في فترة الشباب في المتوسط خسارة 000 22 دولار من الدخل على مدى السنوات العشر التالية[111].

42- وعلى العكس، يفضي ضمان العمالة الكاملة إلى انخفاض التكاليف الصحية للسكان في سن العمل، وزيادة العائدات الضريبية من العمالة الكاملة ومن زيادة تنظيم القوى العاملة، وتكون له آثار مضاعَفة بفضل الإنفاق على الاقتصادات المحلية وقيمة العمالة العامة. وأي تقييم لفوائد ضمان توافر الوظائف ينبغي أن يسجِّل أيضاً العائدات الإنتاجية التي تتيحها قوة عاملة لها مهارات أعلى وحالة صحية أفضل، ويُتوقع أن تنمو بمرور الوقت. ويمكن استخدام مقاربة "القيمة الحدية للأموال العامة"[112]، أو منهجيات مماثلة، لتقييم النطاق الكامل لفوائد خطة ضمان توافر الوظائف بالنسبة للمشاركين وللرفاه العام على نطاق أوسع.

43- وبالنظر إلى أن الفوائد الهامة التي تعود على المجتمع جراء التصدي للبطالة وإتاحة المنافع والخدمات لا يلبّيها السوق، يصبح تمويل هذه العملية من الضرائب العامة مبرَّراً تماماً. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تُموِّل بعض الخطط نفسها بنفسها، عندما تُموَّل من الصناديق المخصصة للتأمين ضد

(104) T.A. Blakely, S.C.D. Collings and J. Atkinson, "Unemployment and suicide. Evidence for a causal association?", *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 57, No. 8 (2003), pp. 594–600, at p. 596.

(105) Steven P. Raphael and Rudolf Winter-Ebmer, "Identifying the effect of unemployment on crime", University of California, San Diego, Economics Discussion Paper, No. 19-98 (1999), p. 23.

(106) World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington, D.C., 2011), p. 80. Of course, many other factors play a role in causing political violence: Kari Paasonen, "Does unemployment drive political violence and protest? Focusing on the case of the Middle Eastern and North African youth", *Conflict Trends*, 1 (2022).

(107) Sonia Bhalotra and others, "Job displacement, unemployment benefits and domestic violence", CAGE (Centre for Competitive Advantage in the Global Economy) Working Paper, No. 573 (2021), p. 3.

(108) Michael Coelli, "Parental job loss and the education enrolment of youth", *Labour Economics*, vol. 18, No. 1 (2011), pp. 25–35, at p. 29.

(109) Kristina Lindemann and Markus Gangl, "The intergenerational effects of unemployment: how parental unemployment affects educational transitions in Germany", *Research in Social Stratification and Mobility*, vol. 62 (2019), p. 8.

(110) Paul Gregg and Emma Tominey, "The wage scar from youth unemployment", CMPO Working Paper Series, No. 04/097 (2004).

(111) Sarah Ayres Steinberg, "The high cost of youth unemployment" (Center for American Progress, 2013).

(112) Nathaniel Hendren and Ben Sprung-Keyser, "A unified welfare analysis of government policies", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, No. 3 (2020), pp. 1209–1318.

البطالة[113]. وموَّلت المساعدات الإنمائية الرسمية من حين لآخر مشاريع العمالة العامة، كما كان الحال بالنسبة لبرنامج شبكة الأمان الإنتاجية في إثيوبيا[114]. وتوجد خيارات تمويل أخرى أكثر ابتكاراً. فترينيداد وتوباغو مثلاً تمول برنامجها للعمالة العامة من عائدات النفط؛ وتنظر كولومبيا في استخدام الأصول المصادَرة من تجار المخدرات لتمويل خطط العمالة العامة[115].

باء- التأثير في سوق العمل

44- ينبغي النظر عن كثب في تأثيرات الأخذ بخطة ضمان توافر الوظائف في سوق العمل. فقد أُثير شاغلان منفصلان لكنهما متماثلان. فمن ناحية، قد يفضي ضمان توافر الوظائف إلى شكل من أشكال المنافسة غير العادلة مع الجهات الفاعلة الاقتصادية القائمة في حال كانت الأجور أقل من سعر السوق. ومن شأن هذا الضمان أيضاً أن يدفع الإدارات العامة إلى تقليص حجم بعض الخدمات والاستعانة بمصادر خارجية لضمان توافر الوظائف. ومن شأن هذا الخيار أن يهدد شاغلي الوظائف بفقدان وظائفهم، وهو ما يتعارض مع الأهداف ذاتها الكامنة وراء ضمان توافر الوظائف[116]. ويمكن تصميم خطط ضمان توافر الوظائف لمنع هذهالتأثيرات: ففي الخطة الوطنية للقضاء نهائياً على البطالة طويلة الأمد، أنشئت مؤسسات إتاحة العمل للعاطلين عنه لفترات طويلة الأمد بشكل يستبعد أي منافسة مع القطاع الخاص.

45- ومن ناحية أخرى، قد تكون المنافسة مع الجهات الفاعلة الاقتصادية القائمة فضيلةً، بحيث تتيح خطة ضمان توافر الوظائف أجوراً وظروف عمل أفضل، وترفع من ثم عموم سوق العمالة، وتعزز القدرة التفاوضية للعمال في عموم قطاعات الاقتصاد[117]. وقد برز هذا الأثر في خطة قانون مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية في الهند[118]، وبرنامج شبكة الأمان الإنتاجية في إثيوبيا[119].

جيم- من الرعاية الاجتماعية إلى الرعاية المشروطة

46- أُثيرت شواغل بشأن خطة ضمان توافر الوظائف لأنها تعرّض للخطر سياسات الحماية الاجتماعية الحالية. فهل يمكن استخدام إحدى هذه الخطط ذريعة ملائمة لجعل الحماية الاجتماعية

(113) ILO, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, pp. 27–32.

(114) United Nations Children's Fund Ethiopia, "Budget brief: social protection – updated with national data for 2017/18" (2018).

(115) "Professor Pavlina Tcherneva helps chart a path for job guarantee program in Colombia", Bard College, 13 December 2022.

(116) Sustainable Prosperity Action Group, "The case for a job guarantee" (August 2022), p. 24; and Guy Standing, "Why a job guarantee is a bad joke for the precariat – and for freedom", Open Democracy, 7 September 2018. See also Max Gulker, "The job guarantee: a critical analysis" (American Institute for Economic Research, 2018), p. 4.

(117) Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015), p. 144.

(118) Clément Imbert and John Papp, "Labor market effects of social programs: evidence from India's employment guarantee", Centre for the Study of African Economies Working Paper, No. 2013-03 (2013); and Karthik Muralidharan, Paul Niehaus and Sandip Sukhtankar, "General equilibrium effects of (improving) public employment programs: experimental evidence from India", National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 23838 (2021).

(119) Simon Franklin and others, "Urban public works in spatial equilibrium: experimental evidence from Ethiopia", Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, No. DP16691 (2021).

مشروطة بقبول وظيفة بعينها، وشريطة أن تُعتبر الوظيفة "مناسبة"؟ هذا الشاغل مشروع. ويوجد ضغط سياسي قوي لفرض مزيد من الاشتراطات بشأن العمل ضمن برامج دعم الحماية الاجتماعية القائمة، وهو اتجاه يوصف أحياناً بأنه "تفعيل" للحماية الاجتماعية[120]. ففي البلدان التي تكون فيها الحماية الاجتماعية ضعيفة والحيز المالي محدوداً، قد يكون من الأيسر سياسياً أيضاً تأمين الدخل بإنشاء برامج العمالة العامة أو توسيع نطاقها، بدلاً من توسيع أشكال أخرى من الحماية الاجتماعية (غير المشروطة).

47- ومن شأن هذا الركوب على خطط ضمان توافر الوظائف أن يصبح مشكلة بشكل خاص لأن معدل نجاح برامج الرعاية الاجتماعية المشروطة محدود في أحسن الأحوال. فهذه البرامج تستند إلى افتراضات أبوية عن الدوافع الإنسانية وعن أوجه القصور الأخلاقية[121]: فهي تنشئ "محنة" في مجال الرعاية الاجتماعية لضمان أن يكون أشد العاطلين عن العمل يأساً هم وحدهم من يطلب الحماية الاجتماعية، وذلك لأن الأشخاص الذين يواجهون العوز دون غيرهم هم من سيقبل بالشروط القاسية للعمل ثمناً يجب عليهم دفعه مقابل الاستفادة من الدعم[122]. ومن شأن برامج الرعاية الاجتماعية المشروطة أن تقلل من أعداد المطالبين بدعم الرعاية الاجتماعية[123]، ولو أن ثمة أدلة قليلة على أنها تزيد بالفعل من معدلات العمالة (قد تُضرُّ آثار الارتهان في الواقع بفرص الحصول على عمل في مكان آخر)، وتصلح في حدودها الدنيا للذين يواجهون أشد العقبات التي تحول دون حصولهم على عمل[124].

48- ومع ذلك، فإن التحول من الرعاية الاجتماعية إلى الرعاية الاجتماعية المشروطة ليس أمراً حتمياً. والمشاركة في الخطة ينبغي أن تكون طوعية تماماً وألا تكون شرطاً للاستفادة من أنواع أخرى من الدعم. ويمكن إقران الأخذ بخطة ضمان الوظائف بشرط عدم التراجع عن إتاحة الحماية الاجتماعية غير المشروطة بغية تفادي الانزلاق إلى الرعاية الاجتماعية المشروطة. ويمكن إقران الخطة أيضاً بغيرها من المبادرات لتحسين قيمة أعمال الرعاية، التي تُنظَّم داخل الأسر المعيشية أو المجتمعات المحلية، وتكون في الغالب دون أجر أو ليس لها أي اعتراف رسمي كان.

دال- التضخم

49- يُزعم أحياناً أن البطالة (عندما تبلغ معدلاً بعينه) تُقلصُّ المطالبات المتصلة بالأجور ومن ثم بالتضخم. ويترتب على ذلك أنه ينبغي للحكومات السعي إلى تحقيق معدل بطالة يكون منخفضاً ومرتفعاً بما يكفي لإدارة التضخم، بدلاً من أن تكون العمالة الكاملة هدفاً سياساتياً. ويُستشهد في هذا الصدد بمنحنى فيليبس الذي يحدد مدى الترابط بين البطالة (المنخفضة) والتضخم (المرتفع) دعماً لهذا

(120) OECD, "Activating jobseekers: lessons from seven OECD countries", in *OECD Employment Outlook 2013* (Paris, 2013); and Olivier De Schutter, "Welfare state reform and social rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33, No. 2 (2015), pp. 123–162.

(121) Del Roy Fletcher, "Workfare – a blast from the past? Contemporary work conditionality for the unemployed in historical perspective", *Social Policy and Society*, vol. 14, No. 3 (2015), pp. 329–339.

(122) Tomer Blumkin, Yoram Margalioth and Efraim Sadka, "The desirability of workfare as a welfare ordeal: revisited", IZA Discussion Paper, No. 5130 (Bonn, 2010).

(123) Julia Griggs and Martin Evans, *Sanctions Within Conditional Benefit Systems: A Review of Evidence* (York, Joseph Rowntree Foundation, 2010).

(124) Richard Crisp and Del Roy Fletcher, "A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia", Department for Work and Pensions Research Report, No. 533 (2008).

الموقف[125]. ويتحدث الأكاديميون في الآونة الأخيرة عن معدل البطالة الطبيعي للإشـــارة إلى أدنى نقطة يمكن أن يبلغها معدل البطالة دون أن يفضي إلى التضخم.

50- وهذه الحجة واهية لعدد من الأسـباب. أولاً، تُرجع أسـباب تضـخم الأسـعار بشـكل كبير إلى المطالب المتصلة بأجور العمال، بينما توجد أسباب أخرى مثل صدمة جانب العرض جراء ارتفاع أسعار السلع الأساسية (السبب الأول للتضخم الذي أفضى حالياً إلى أزمة تكاليف المعيشة عبر العالم) التي قد تكون عاملاً توضـــيحياً مســـاوياً في أهميته أو أكثر أهمية[126]. وثانياً، منحنى فيليبس معيار باطل لأنه يستند إلى سوق عمل مختلف تماماً عن سوق العمل الحالي، ولا يفسر فترات الكساد التضخمي عندما يتزامن ارتفاع معدل التضـــخم مع البطالة المرتفعة، ولا الفترات التي لم يُفض فيها ارتفاع معدلات العمالة إلى نمو كبير للأجور[127]. فبين عامي 2000 و2019 مثلاً، كان التضـــخم والبطالة "منفصـــلين إلى حد كبير" في البلدان المرتفعة الدخل[128]. وبالمثل، لا تأخذ الافتراضـــات التي يســـتند إليها حســـاب معدل التضخم غير المتسارع للبطالة في الاعتبار دور العمالة الناقصة (العمالة غير الطوعية بدوام جزئي) عند تفســـير النمو المنخفض للأجور[129]. وحيثما أُخذ بخطط ضـــمان العمالة العامة في البلدان المنخفضـــة والمتوسطة الدخل، لم يُفض ذلك إلى زيادة التضخم[130]. وثالثاً، مهما يكن من تضخم إضافي جراء الأخذ بخطة ضمان الوظائف، سيكون ذلك تضخماً متواضعاً وتعديلاً أوحد حيث يُستعاض عن البطالة بزيادة أسعار العمالة والحد الأدنى للأجور[131]. ويُمكن، بل ينبغي، حماية القوة الشرائية للفئات المنخفضة الدخل داخل المجتمع بربط مؤشـر مسـتويات الفوائد والأجور بتكاليف المعيشـة[132]. وعندما ينطلق الاقتصـاد، مدفوعاً في ذلك بزيادة الطلب، يكون ضـــمان الوظائف عامل اســـتقرار، بحيث ينتقل العمال من الاعتماد على الخطة إلى وظائف ذات رواتب أفضـــل. وفي الختام، بقدر ما يمكن لخطط ضـــمان الوظائف أن تساعد على معالجة اختناقات سوق العمل، من خلال تدريب العمال على العمل في مهن تعاني نقصاً في العمالة الماهرة، يمكنها في واقع الأمر أن تحد من مخاطر التضخم بدلاً من زيادتها.

(125) A.W. Phillips, “The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861–1957”, *Economica New Series*, vol. 25, No. 100 (November 1958), pp. 283–299.

(126) Ben Broadbent, “The inflationary consequences of real shocks”, speech by a Deputy Governor of the Bank of England, given at Imperial College, London, 20 October 2022.

(127) Lukas Lehner, Paul Ramskogler and Aleksandra Riedl, “Begging thy coworker – labor market dualization and the slow-down of wage growth in Europe”, Institute for New Economic Thinking Oxford Working Paper, No. 2022-04 (Oxford, 2022).

(128) Weicheng Lian and Andreas Freitag, “Inflation dynamics in advanced economies: a decomposition into cyclical and non-cyclical factors”, International Monetary Fund Working Paper, No. WP/22/91 (Washington, D.C., May 2022).

(129) David N.F. Bell and David G. Blanchflower, *The Lack of Wage Growth and the Falling NAIRU*, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 24502 (Cambridge, Massachusetts, April 2018).

(130) Kate Orkin and others, “Designing social protection to improve employment, earnings and productivity in lower- and middle-income countries” (Oxford, University of Oxford, 2021), p. 38.

(131) Pavlina R. Tcherneva, “The job guarantee and the economics of fear” (Levy Economics Institute of Bard College, 2018).

(132) لجنة الحقوق الاقتصـــادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19(2007)، الفقرة 22؛ والتعليق العام رقم 23(2016)، الفقرة 20.

هاء- التأثيرات في الأسر المعيشية

51- توحي بعض الدراسات بأن من الممكن بعد انضمام الأفراد البالغين إلى خطة ضمان الوظائف، أن يضطلع أطفالهم بالعمل داخل الأسرة المعيشية أو في الأعمال التجارية العائلية[133]. ولمنع أي خطر من هذا القبيل، ينبغي للحكومات أن تجمع بين بدء تنفيذ خطط ضمان الوظائف والاستثمارات في خدمات التعليم والرعاية (لا سيما في المناطق الريفية)، وتكفل إمكانية تحقيق توازن بين المشاركة في هذه الخطط ومسؤوليات الرعاية الأسرية التي تقع على عاتق المشاركين[134].

52- وفي الواقع، يمكن أن تقدم خطط ضمان الوظائف نفسها الردّ. ففي عموم المجتمعات، يجري التقليل من قيمة إتاحة الرعاية – لكبار السن والشباب والمرضى – بشكل منهجي، ناهيك أن عروض الرعاية في السوق ناقصة؛ وعندما تُتاح هذه الرعاية طواعية (من قبل النساء في الغالب) لا يُعترف بها في غالب الأحيان. واستناداً إلى هذه المعلومات، أُثيرت مخاوف من أن ضمان الوظائف قد يقوض قدرة المجتمعات المحلية على تلبية احتياجات الرعاية هذه، ويعطي الأولوية للعمل المأجور قبل الاعتراف بقيمة العمل غير المأجور المُنجَز دعماً للمجتمعات المحلية وقبل العمل على دعمه[135].

53- ومع ذلك، قد يفيد ضمان الوظائف تحديداً في دعم عملية عكس سلعنة العمالة، والاعتراف بأن السوق قد لا يكافئ العمل الأكثر حيوية لصحة المجتمعات المحلية، إما بسبب طبيعته بوصفه منفعةً عامة أو بسبب القوة الشرائية المحدودة للذين يستفيدون منه أكثر من غيرهم[136]. ويمكن لخطط ضمان الوظائف، إلى جانب غيرها من أشكال الحماية الاجتماعية، أن تدعم بالفعل اقتصاد الرعاية، وغالباً ما يكون لها فوائد خاصة للنساء، ويمكنها أن تتيح وسيلة لجعل الرعاية نشاطاً مأجوراً: فبرنامج جنوب أفريقيا الموسع للأشغال العامة والحافز الرئاسي للعمالة يعتبران الرعاية عنصراً أساسياً (في قطاعي نماء الطفل المبكر والتعليم الأساسي مثلاً). ويمكنها أيضاً أن تخفف من عبء المسؤوليات المنزلية – وهو عبء تتحمله النساء في الغالب، مما يفضي إلى تفاقم ضيق وقتهم – من خلال السماح مثلاً بتخصيص استثمارات في إدارة المياه أو في إتاحة الطاقة النظيفة (تقليص الوقت اللازم لجلب المياه أو حطب الوقود)[137].

54- يمكن أن تسهم خطة ضمان توافر الوظائف في حل الأزمة المطروحة في مجال خدمات الرعاية وعدم الاعتراف بهذه الخدمات، من خلال دفع مقابل لأشكال معينة من الرعاية وتقليل عدد الأعمال الأخرى غير المدفوعة الأجر. وهذا لا يعفي المجتمعات من مسؤوليتها عن دعم الاقتصاد الأسري، بوسائل منها نظام الدخل الأساسي أو غيره من نظم التحويلات النقدية.

(133) Tianshu Li and Sheetal Sekhri, “The spillovers of employment guarantee programs on child labor and education”, *World Bank Economic Review*, vol. 34, No. 1 (2020), pp. 164–178.

(134) Women’s participation in the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme led to improved school attendance by children: Farzana Afridi, Abhiroop Mukhopadhyay and Soham Sahoo, “Female labour-force participation and child education in India: the effect of the National Rural Employment Guarantee Scheme”, Young Lives Working Paper, No. 95 (Oxford, 2013).

(135) Adam D.K. King, “Critical reflections on the job guarantee proposal”, *Studies in Political Economy*, vol. 101, No. 3 (2020), pp. 230–244, at p. 239.

(136) Pavlina Tcherneva, “Decommodifying work: the power of a job guarantee”, in *Democratize Work: The Case for Reorganizing the Economy*, Isabelle Ferreras, Julie Battilana and Dominique Méda, eds. (Chicago, University of Chicago Press, 2022), pp. 85–90.

(137) Gehrke and Hartwig, “Productive effects of public works programs”, p. 120.

واو- الفساد وسوء الإدارة

55- يواجه تنفيذ خطط ضمان الوظائف عدداً من التحديات. فقد يكون هناك عدم توافق بين عرض الوظائف والطلب عليها، لا سيما عندما تبلغ الحاجة أشدها: ففي الوقت الذي أنشأت خطة قانون مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية حقاً نافذاً في العمل، لم يتمكن 44 في المائة من الراغبين في العمل، في إطار الخطة، من إنفاذ حقهم هذا في بعض الأوقات[138]. وتكرر التأخر عن الدفع أيضاً في إطار خطط العمالة العامة[139]: فقد أظهرت دراسة استقصائية لعدد من المجتمعات المحلية في العديد من الولايات الهندية أن 36 في المائة فقط تقاضوا أجورهم في غضون الأيام الخمسة عشر المنصوص عليها، مع وجود اختلافات واسعة حسب كل موقع[140]. واستمع المقرر الخاص أيضاً إلى شهادات عن المحسوبية والفساد، لا سيما الحالات التي تجاوز فيها الطلبُ العرضَ: فقد استُبعد بعض مقدمي الطلب (أو جرى تفضيل آخرين) لصالح حلفاء وأصدقاء وأقارب. وأبرزت إحدى الدراسات المتعلقة ببرنامج شبكة الأمان الإنتاجية شواغل بشأن الفساد وسياسات العشائر وتخصيص الحصص، بحيث أفضى ذلك إلى إدراج بعض الأشخاص الميسورين واستبعاد بعض الأشخاص الأشد تضرراً من انعدام الأمن الغذائي[141]. وشكَّل العمال الوهميون (المدرجون في كشوف الرواتب دون المشاركة في العمل، وسرقة الأجور من قبل طرف ثالث) مصدر قلق في برنامج العمالة العامة الموسع في جنوب أفريقيا، حيث جرت مقاضاة مسؤولي البلدية على ملئهم الوظائف بعمال وهميين لتحقيق مكاسب شخصية[142].

56- واعتماد مقاربة على أساس الحقوق خطوةٌ أولى نحو الحد من مخاطر الفساد والتمييز. ويعني هذا الأمر ضرورة تعريف الاستفادة من الخطة استحقاقاً قانونياً، ليسمح ذلك بالاستعانة بآليات الطعن في حالات الاستبعاد. ومن شأن عمليات التدقيق الاجتماعية على مستوى المجتمع المحلي أن تساعد أيضاً على فضح عمليات الاحتيال: ففي إطار خطة قانون المهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية، تسمح عمليات التدقيق هذه للمجتمعات المحلية باستعراض المعلومات المتعلقة بأسماء المسجلين في الخطة العاملين، وقسائم أجورهم وما نفّذوا من أعمال[143]. ويمكن للتكنولوجيا أيضاً أن تساعد في هذا الصدد. فالأنظمة البيومترية التي تستخدم تقنية التعرف على الوجه أو بصمات الأصابع للتأكد من الهويات في مواقع العمل تقلل من مخاطر العمال الوهميين: ما فتئت هذه الأنظمة تُستخدم بشكل متزايد في جنوب أفريقيا لتفادي استخدام وثائق هوية أشخاص قضوا نحبهم. وتقلل أنظمة الدفع الإلكترونية التي تدفع المال للعمال مباشرة من مخاطر إفساد الوسطاء النظامَ أو سرقة الأجور. ومع ذلك، توجد أيضاً تحديات كبيرة ترتبط باستخدام تكنولوجيات ناقصة في سياقات بعينها.

(138) Martin Ravallion, "Is a decentralized right-to-work policy feasible?", National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 25687 (Cambridge, Massachusetts, 2019), pp. 6 and 15.

(139) Hanlon, Barrientos and Hulme, *Just Give Money to the Poor*, p. 116.

(140) Azim Premji University, *Employment Guarantee during COVID-19*, p. 14.

(141) Diriba Welteji, Kerime Mohammed and Kedir Hussein, "The contribution of Productive Safety Net Program for food security of the rural households in the case of Bale Zone, Southeast Ethiopia", *Agriculture & Food Security*, vol. 6 (2017), p. 9.

(142) Samkelo Mtshali, "Crackdown on 'ghost workers', EPWP fraud", *Cape Argus*, 8 February 2019.

(143) Ellen Ehmke, "India's Mahatma Gandhi National Rural Employment Act: assessing the quality of access and adequacy of benefits in MGNREGs public works", *International Social Security Review*, vol. 69, No. 2 (2016), pp. 3–27, at p. 13.

سادساً- الاستنتاجات والتوصيات

57- من شأن خطة ضمان توافر الوظائف، التي تُعتبر سمة دائمة لسياسة العمالة التي تسهم في الحماية الاجتماعية، أن تُسهم في تأمين دخل المشاركين وإثراء خبراتهم العملية وتنمية مهاراتهم، وتعزز في الوقت نفسه موقف العمال التفاوضي في عموم قطاعات الاقتصاد.

58- ومن شأن الخطة أيضاً أن تدعم انتقالاً عادلاً إلى اقتصاد أخضر وتتيح الخدمات للسكان الذين لا تتوافر لهم عروض عمل حالياً. ومن شأنها كذلك أن تجعل الحق في العمل حقاً نافذاً من حقوق الإنسان وطريقاً للتخلص من براثن الفقر. وهذه الخطة ميسورة التكلفة، ولا تأخذ في الاعتبار التكاليف المباشرة وغير المباشرة للبطالة فحسب، بل أيضاً الإسهامات الإيجابية التي يمكن أن تسهم بها الأعمال المنجزة.

59- ومع ذلك، لن تفي خطة ضمان توافر الوظائف بوعودها ما لم تتح عملاً لائقاً، يعتُبر استحقاقاً قانونياً للراغبين في الانضمام إليها، وما لم تُحوّل لتصبح شرطاً مرتبطاً بغيره من خطط الحماية الاجتماعية القائمة. ومن منظور مثالي، يجب تحديد الوظائف التي ينبغي شغلها محلياً، وفقاً لأولويات محلية، وإعطاء الأولوية للتحول البيئي ومسألة عدم تلبية الاحتياجات الاجتماعية. وينبغي أن تُصمم الخطة بحيث تُقلل إلى أدنى حد من مخاطر الفساد والتمييز. وفي ظل هذه الظروف، من شأن الأخذ بخطة ضمان توافر الوظائف بوصفها أداة مهمة لعقد بيئي اجتماعي جديد، ومجتمعات أكثر صموداً واستدامة، وتماسكاً اجتماعياً أفضل.