العاطلون عن العمل في أوروبا

«ليس بمقدور أي بلد، مهما بلغ ثراؤه، أن يتحمل هدر موارده البشرية. إن انخفاض الروح المعنوية بسبب البطالة الواسعة هو التحدي الأكبر أمامنا. ومن الناحية الأخلاقية، هو أخطر تهديد لنظامنا الاجتماعي.»

— فرانكلين ديلانو روزفيلت، ٣٠ سبتمبر ١٩٣٤

أنغانا بانيرجي

بلغ عدد العاطلين عن العمل في منطقة اليورو ١٨ مليون عامل بنهاية يونيو ٢٠١٤، أي أكثر من مجموع سكان هولندا. وكان ٣ ملايين من هؤلاء العاطلين في أعمار تتراوح بين ١٥ و ٢٤. إلا أن الأعداد المطلقة لا تعطي صورة كاملة لبطالة الشباب (راجع الرسم البياني ١).

ويكشف قياس عدد العاطلين عن العمل بالمقارنة مع القوة العاملة عن موقف مرير. فقد بلغ معدل البطالة بين الشباب ذروة غير مسبوقة في بعض بلدان منطقة اليورو. وقد ظل معدل بطالة الشباب دائما أعلى من معدل بطالة الكبار بسبب سرعة شيخوخة السكان في المنطقة، وهو ما يعني أن القوة العاملة في سن ١٥ إلى ٢٤ أصغر من القوة العاملة المؤلفة من كبار (أعلى من سن ٢٥). إلا أن معدل بطالة الشباب زاد بوتيرة أسرع من معدل بطالة الكبار منذ أن بدأت الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨، وإن كان هناك تفاوت كبير بين البلدان. وفي نهاية يونيو ٢٠١٤، كان أكثر من شخصين من إجمالي ١٠ من العاملين الشبان عاطلين عن العمل مقارنة بشخص واحد من إجمالي ١٠ أشخاص من الكبار عاطل عن العمل.

الشباب والكبار والمتململون

من الأقوال المأثورة عن الرئيس الأمريكي هاري ترومان:«ركود عندما يفقد جارك وظيفته؛ وكساد عندما تفقد أنت وظيفتك.» وقد أشار بعض المعلقين إلى الفروق في الحجم بين بطالة الكبار وبطالة الشباب وتساءلوا ما إذا كانت هناك حاجة للتركيز تحديدا على البطالة بين شباب العاملين.

ويسهم جميع العاملين في قدرة الاقتصاد على النمو عن طريق توفير موارد حيوية من العمالة. ومن ثم، تكون البطالة بجميع أشكالها مصدرا للقلق.

وكلما طالت الفترة التي يقضيها الشخص عاطلا عن العمل، قلت قدرته على الإنتاج لأن مهارته لا

أحد حلول مشكلة البطالة في منطقة اليورو يتطلب نمو سوق العمل وزيادة مرونته

تعود مناسبة بنفس القدر بمرور الوقت. ويحد ذلك من قدرة الاقتصاد على النمو الذي يخرجه من حالة الركود؛ وينتهي الأمر بالركود بأن يستمر لفترة أطول نظرا لأن إنتاجية القوى العاملة تقل. ولذلك، فمن دواعي القلق الكبير أن تكون هناك أعداد متزايدة من العمالة قد أصبحت الآن عاطلة عن العمل لفترة سنة أو أكثر، لتنضم إلى صفوف من يسمون بالعاطلين لأجل طويل. وقد شكلت نسبة البطالة طويلة الأجل ٥٣٪ من مجموع العاملين الذين فقدوا وظائفهم و ٤٠٪ من الشبان العاطلين عن العمل في يونيو ٢٠١٤.

وفي حين تضع البطالة عبئا ثقيلا على جميع العاملين، فإن بطالة الشباب تستحق اهتماما خاصا.

فتجربة فقدان الوظيفة في سن مبكرة يمكن أن تترك«ندبة» لدى العامل (راجع مقال «جيل لن تنمحي ندوبه الغائرة» في عدد مارس ٢٠١٢ من مجلة التمويل والتنمية)، مما يقلل فرصته في العثور على عمل يتكسب منه بأجر لائق في المستقبل. وقد وجد عدد كبير من الباحثين أدلة كبيرة على حدوث تلك الندوب. ويمكن أن تظل هذه الآثار موجودة لأكثر من عقد، مما يؤثر على أجيال من العاملين.

وعلاوة على ذلك، فليس علينا إلا أن نلقي نظرة سريعة على عناوين الصحف لمعرفة كيف يمكن أن تؤثر البطالة على التماسك الاجتماعي، مما يجعل إحراز تقدم في الإصلاحات الصعبة المطلوبة أمرا أصعب. وقد قامت عدة دراسات بتوثيق هذه العلاقة استنادا إلى المنهج التجريبي. وتبين الدراسات أيضا أن تعرض الشاب للبطالة في سنوات التكوين يمكن أن يقلل من ثقته في المؤسسات الاجتماعية الاقتصادية والمؤسسات السياسية ويؤدي إلى رفع معدلات الجريمة.

وربما كان من الجدير بالملاحظة بالنسبة للعاملين الكبار الذين يشغلون وظائف أن البطالة بين الفئات العمرية الأكثر شبابا يمكن أن تجعل شبكات الأمان الاجتماعي أقل قابلية للاستمرار. وبالنظر إلى شيخوخة السكان، لا تزال نسبة الإعالة — عدد العاملين اللازمين لدعم كل متقاعد — تتزايد تدريجيا بمرور السنوات. ويتم حاليا توزيع عبء دعم عدد متزايد من العاملين المتقاعدين على عدد أقل فأقل من العاملين الشباب. وتزيد بطالة الشباب المرتفعة والمستمرة من هذه الشواغل.

ومن المؤكد أنه يمكن تخفيف حدة زيادة نسبة الإعالة عن طريق هجرة العاملين إلى الداخل لتغذية القوة العاملة. إلا أنه توجد حدود عملية على الطريقة التي يمكن أن تحل بها الهجرة تلك المشكلة (راجع مقال «رحلة عمل طويلة» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية). ولا يزال الواقع مختلفا إلى حد ما، حيث أدت الأزمة إلى تدفقات صافية من المهاجرين من البلدان المعرضة للمخاطر في منطقة اليورو. وعلاوة على ذلك، توجد أدلة على أن الشباب العاملين من أصحاب المهارات المرتفعة هم الذين يهاجرون إلى الخارج، حيث يختارون الدراسة والعمل بالخارج.

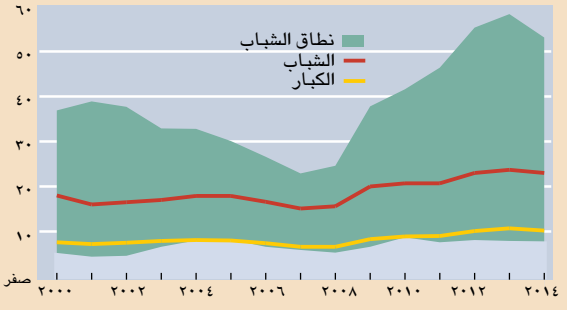
ومن ثم، فإنه في صالح المجتمع ككل حل مشكلة بطالة الشباب في منطقة اليورو.

الرسم البياني ١

صورة كالحة

تزيد بطالة الشباب في أوروبا ضعفين على بطالة الكبار؛ وفي بعض البلدان يكون نصف الشباب عاطلا عن العمل.

(معدل البطالة، ٪)



المصادر: المكتب الإحصائي الأوروبي (يوروستات)؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: تشير المساحة المظللة إلى نطاق معدلات بطالة الشباب في بلدان منطقة اليورو.

حلول شائعة

الخبر السعيد هو أن معالجة بطالة الشباب ينبغي ألا تكون على حساب إهمال بطالة الكبار. وقد نشر صندوق النقد الدولي مؤخرا بحثا (دراسة Banerji and others, 2014) يتناول العوامل المسببة للبطالة في مجموعة من ٢٢ اقتصادا متقدما في أوروبا. وتخلص الدراسة إلى أن هناك أوجه تشابه كثيرة بين بطالة الشباب وبطالة الكبار، فكلاهما تدفعه نفس العوامل بدرجة كبيرة وكلاهما يمكن معالجته بنفس السياسات مع اختلاف الدرجات.

يستجيب معدل بطالة الشباب في كل البلدان بدرجة أكبر من معدل بطالة الكبار لنمو الناتج.

إلا أن بعض العوامل «أكثر مساواة من الأخرى،» على حد قول جورج أورويل. وتخلص دراستنا إلى أن أحد أهم العوامل وراء البطالة في أوروبا هو نمو الناتج. وتفسر التغيرات في النشاط الاقتصادي نحو ٥٠٪ في المتوسط من الزيادة في بطالة الشباب منذ الأزمة ونحو ٦٠٪ من الزيادة في بطالة الشباب. وتتباين أهمية النمو بتباين البلدان؛ وأحد الأمثلة البالغة إسبانيا، حيث تمثل تقلبات النشاط الاقتصادي فيما يبدو ٩٠٪ من الزيادة في معدل بطالة الشباب خلال الأزمة.

ويرجح أن تكون هذه الأعداد تقديرات متحفظة. فغالبا ما تكون لدى أسواق العمل خصوصيات كثيرة تكون مهمة لفرادى البلدان ولكن يصعب تعميمها أو قياسها بطريقة متسقة لجميع البلدان. وتؤثر أوجه كثيرة من الاقتصاد على الطريقة، ومدى القرب الزمني، التي تؤثر بها التغيرات في السياسات والناتج الاقتصادي على نتائج أسواق العمل. وعلى سبيل المثال، خلال الأزمة اختارت الشركات الألمانية التمسك بالعاملين بالنظر إلى تجربتها السابقة فيما يتعلق بنقص العمالة. ونتيجة لذلك، قلت ساعات عمل العامل الألماني في المتوسط بدلا من أن يفقد وظيفته.

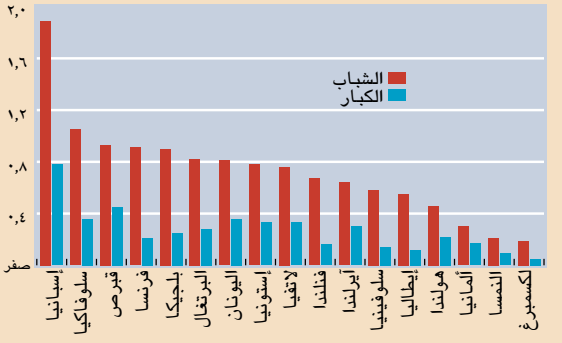
ومن الواضح أن السياسات التي ترفع النمو الاقتصادي تعود بالنفع على جميع العاملين في جميع البلدان. إلا أن هناك فروقا كبيرة بين البلدان في الدرجة التي تؤدي بها التغيرات في النتائج الاقتصادية إلى خفض البطالة (راجع الرسم البياني ٢). وستحدث الاستجابات الكبرى في بلدان منطقة اليورو الأكثر تعرضا للمخاطر — على سبيل المثال، قبرص واليونان وأيرلندا والبرتغال وإسبانيا. وفي البلدان التي تبلغ فيها معدلات البطالة مستويات منخفضة، مثل ألمانيا، ستكون الاستجابات أصغر. وبصرف النظر عن هذه التغيرات، يستجيب معدل بطالة الشباب في كل البلدان بدرجة أكبر من معدل بطالة الكبار لنمو الناتج، حيث تكون الاستجابة أكبر بنحو ثلاثة أضعاف في المتوسط.

الرسم البياني ٢

نمو الوظائف

تأثير انخفاض النمو على بطالة الشباب يزيد بثلاثة أضعاف في المتوسط عنه للعاملين الكبار.

(الزيادة المقدرة في معدل البطالة تعزى إلى انخفاض في النمو قدره نقطة مئوية واحدة، بالنقاط المئوية، ١٩٨٣–٢٠١٢)



المصادر: المكتب الإحصائي الأوروبي (يوروستات)؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ويمكن تفسير الأثر الكبير للنمو على بطالة الشباب بأن أوضاع العمل لشباب العاملين غالبا ما تكون أكثر هشاشة منها للعاملين الكبار. فاحتمالات تعيين الشباب في وظائف بعقود مؤقتة أعلى ثلاثة أضعاف من احتمالاته للكبار في منطقة اليورو. ويعمل الشباب أيضاً في قطاعات الاقتصاد المعرضة للركود. وعلى سبيل المثال، فإن شابا من بين أربعة شبان في قبرص واليونان وأيرلندا والبرتغال وإسبانيا قد عمل في قطاع التشييد قبل هبوط سوق المساكن. وتعني أوضاع البطالة هذه أن العاملين الشبان هم آخر من يحصلون على وظائف، وأول من يفقدونها، في حالات هبوط النشاط الاقتصادي.

زيادة مرونة أسواق العمل

وتخلص دراسة صندوق النقد الدولي أيضاً إلى أن عدم مرونة أسواق العمل يمكن أن تزيد بطالة الشباب والكبار وأن بعض هذه الخصائص — مثل حماية الوظائف بموجب عقود عمل — يمكن أن تكون مهمة بوجه خاص لشباب العاملين. ومن ثم فإن إصلاحات سوق العمل يمكن أن تساعد على خفض البطالة.

ومن الأمثلة البارزة على تلك الإصلاحات المفيدة الضرائب على العمل. فتقليل عائق ضريبة العمل — الفرق بين تكلفة العاملين على أرباب العمل وصافي دخلهم — يمكن أن يحد من تكلفة التعيين ويزيد الطلب على العاملين ويحقق النفع لجميع العاملين العاطلين عن العمل بغض النظر عن أعمارهم.

ويواجه العاملون الشبان أيضاً قيدا إضافيا. فمن المرجح لهم بدرجة أكبر من الكبار أن يعملوا مقابل الحد الأدنى من الأجر لكونهم غالبا منخفضي المهارات. ونظرا لأن الأجور قد عدلت تدريجيا بالخفض في كثير من اقتصادات منطقة اليورو أثناء الأزمة، فمن المهم التأكد من ألا يكون الحد الأدنى أعلى من اللازم مقارنة بمتوسط الأجور في الاقتصاد المعني، إذ ينطوي ذلك على مخاطرة أن يكون تعيين الشباب مكلفا بصورة مفرطة مقارنة بتعيين الكبار.

ويمكن أيضا أن يؤدي خفض تكلفة الفرصة البديلة للعمل — مثلا بخفض إعانات البطالة المفرطة السخاء — أن يحد أيضا من بطالة كل من الكبار والشباب. ويعزى ذلك إلى أن خفض الحوافز المالية للبقاء بدون عمل يمكن أن يحفز العاملين على البحث عن عمل وقبول عروض يمكن ألا يسعوا إليها أو يقبلوها في الظروف الأخرى.

وثمة إصلاح آخر يمكن أن يساعد على إعادة الأشخاص إلى العمل وهو تيسير شروط حماية الوظائف في عقود العمل. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى خفض بطالة كل من الشباب والكبار بصورة كبيرة. إلا أن أثره يكون أكبر على معدلات بطالة الشباب بسبب الزيادة غير المتكافئة في عدد العقود المؤقتة في الفئة العمرية التي تضم شبابا في سن ١٥–٢٤. ويمكن أن تؤدي الفروق الكبيرة بين الحماية التي تتيحها العقود المؤقتة والدائمة (أو ما يعرف باسم «ازدواجية سوق العمل») إلى حبس شباب العاملين في طبقة دنيا دائمة، مع تقاعس أرباب العمل عن الاستثمار الضروري في رأس المال البشري لديهم.

ومن السبل الممكنة لمعالجة هذه المشكلة الجمع بين عقود العمل المؤقتة وبرامج بناء المهارات بقيادة قطاعات الأعمال. ومن شأن تحسين نظم التدريب المهني أن يكون مفيدا بوجه خاص لشباب العاملين. وفي بلدان منطقة اليورو المعرضة للمخاطر، يوجد شخص واحد فقط من بين كل أربعة من الشبان العاملين بعقود عمل مؤقتة في برنامج للتدريب المهني أو التلمذة، على عكس ما يحدث في بلدان مثل النمسا وألمانيا، حيث التدريب هو العرف المتبع تقريبا. وقد قامت عدة بلدان في أوروبا باستخدام نظم التدريب المهني هذه بفعالية كبيرة للحد من إصابة العاملين بندوب وتجهيزهم لمكان العمل.

ويمكن أيضاً أن يكون حشد سياسات نشيطة لسوق العمل موجهة نحو شباب العاملين إجراء مفيد. وتتدخل هذه البرامج في الأسواق للحد من البطالة، ولكن في الوقت الحالي لا تستهدف معظم هذه البرامج شباب العاملين. وينبغي تفصيل البرامج لتوائم السياق المؤسسي والاقتصادي والاجتماعي لفرادى البلدان بالنظر إلى وجود أدلة على أنه لا يوجد برنامج صالح لجميع الحالات يمكن أن ينجح في جميع البلدان. وليس هناك بأي حال ضمان بنجاح تلك البرامج إلا إذا كانت مصممة ومنفذة بشكل جيد. وتوصي دراسة صندوق النقد الدولي بزيادة التركيز على التعليم والتدريب أثناء العمل الموجه نحو تنمية المهارات الوظيفية.

الطريق الطويل إلى التوظيف الكامل

إن ارتفاع البطالة في منطقة اليورو اليوم هو نتيجة لكل من الأثر الاقتصادي الناجم عن الأزمة المالية العالمية وأوجه جمود سوق العمل التي تسبق الأزمة في عدد كبير من البلدان. وسيكون من المفيد لجميع العاملين أن تركز السياسات على تقوية الاقتصاد الضعيف والخلل في سوق العمل.

وينبغي أن تكون الأولوية القصوى لصانعي السياسات إحياء النمو بوضع سياسة نقدية داعمة وزيادة الاستثمار العام في البلدان التي لديها حيز كاف في ميزانياتها واعتماد تدابير لمساعدة البنوك على مواصلة الإقراض. فبدون نمو قوي، سيكون من الصعب خفض البطالة بصورة ملموسة. ومن المهم أيضاً المضي قدما في الإصلاحات الحاسمة التي تجعل من الأيسر على الشركات تعيين موظفين، وكفالة المعاملة المتكافئة لجميع العاملين، والسماح للعاملين بالحفاظ على مهاراتهم وتعزيزها في الوقت الذي يكونون فيه بدون عمل. ■

أنغانا بانيرجي اقتصادية أولى في الإدارة الأوروبية في صندوق النقد الدولي.

يستند هذا المقال إلى مذكرة مناقشات لخبراء صندوق النقد الدولي ١٤/١١ نشرت مؤخرا بعنوان "بطالة الشباب في الاقتصادات المتقدمة في أوروبا: البحث عن حلول" (*Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions*)، أعدها أنغانا بانيرجي، وسيرجيجس ساكسونوفس، وهويدان لين، ورادولف بليفي.