



سبع سنوات عجاف

الاقتصاد العالمي يشهد تعافيا بطيئا من
ذروة البطالة بفضل استجابات الحكومات
بسياسات نشيطة

براكاش لونغانى

«توجد وظائف لدى الشركات، ولكن لا تجد العمالة المناسبة لشغلها. والعمال يريدون أن يعملوا ولكن لا يجدون الوظائف المناسبة. وهناك مصادر محتملة كثيرة للاختلال — العامل الجغرافي والعامل الديموغرافي والمهارات — وكلها مؤثرة على الأرجح. ولكن أيا كان المصدر، فمن الصعب أن نعرف كيف يمكن للاحتياطي الفيدرالي أن يبذل جهدا كبيرا لحل هذه المشكلة ... فالاحتياطي الفيدرالي لا يملك وسيلة لتحويل عمال التشييد إلى عاملين في مجال الصناعات التحويلية.»

من المنتصر؟

بعد مرور أربعة أعوام، من المعسكر الذي تبين أنه على حق؟ تشير أغلبية الأدلة إلى أن التفسير الدوري كان على حق. فقد عاد عدم الاتساق على اختلاف درجاته إلى مستوياته الطبيعية. وعلى سبيل المثال، في الولايات المتحدة، زاد عدم الاتساق بين الوظائف المعلن عنها والبطالة في السنوات الأولى من الركود الكبير، فيما دل على زيادة عدد الشواغر في بعض قطاعات الاقتصاد وزيادة البطالة في قطاعات أخرى، إلا أنه تراجع منذ ذلك الحين. وثمة مقياس آخر لعدم الاتساق هو تشتت معدل البطالة في مختلف الولايات داخل الولايات المتحدة. وقد زاد عدم الاتساق هذا أيضا في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠، فيما يوحي بأن البطالة في بعض الولايات كانت أسوأ بكثير منها في ولايات أخرى. إلا أن هذا التشتت تراجع منذ ذلك الحين إلى مستويات ما قبل الأزمة (راجع الرسم البياني ٢). ولا يزال من غير المعروف ما إذا كانت مشاركة القوى العاملة ستتعاوى أم لا.

وبالنسبة لبلدان أخرى، فإن الأدلة على عدم الاتساق أقل وضوحا، إلا أن الآراء متوافقة على أن العوامل الدورية هي السبب الغالب لارتفاع معدل البطالة.

أدت بداية الركود الكبير في عام ٢٠٠٧ إلى فقدان وظائف في مختلف بلدان العالم على نحو غير مسبوق منذ الكساد الكبير الذي شهده العالم في ثلاثينات القرن العشرين. فبحلول عام ٢٠١٠، كان ٣٠ مليون شخص قد انضموا إلى صفوف العاطلين عن العمل. وقد حدثت نحو ثلاثة أرباع هذه الزيادة في الاقتصادات مرتفعة الدخل.

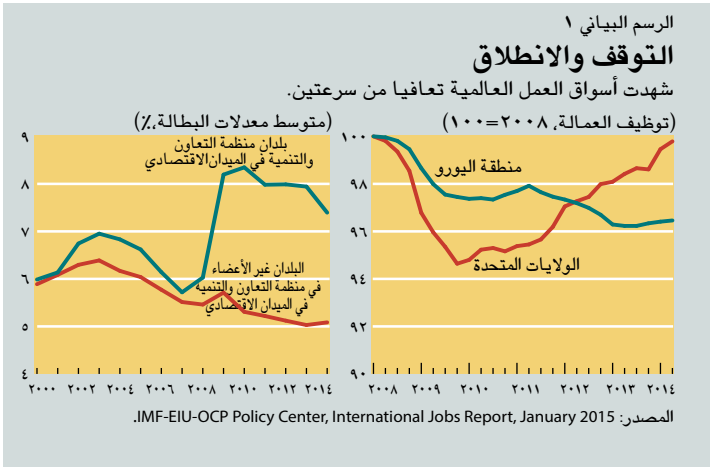
أما بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل، التي تحملت في الماضي هول الصدمة في فترات الركود العالمية، فقد كانت أشد صلابه هذه المرة. ففي الأسواق الصاعدة، لم يرتفع معدل البطالة إلا بصورة طفيفة للغاية — بمقدار ٠,٢٥ نقطة مئوية فقط بحلول عام ٢٠١٠ — وفي الاقتصادات منخفضة الدخل، تراجع هذا المعدل فعليا. ويشهد الاقتصاد العالمي منذ عام ٢٠١٠ تعافيا بطيئا ومتفاوتا. وعاد معدل البطالة العالمي الآن إلى مستواه ما قبل الركود الكبير في عام ٢٠٠٧ البالغ نحو ٥,٥٪. وفي مجموعة البلدان مرتفعة الدخل — البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي — ارتفع إلى ٨,٥٪ في عام ٢٠١٠ وتراجع ببطء إلى ٧,٥٪ (راجع الرسم البياني ١، اللوحة اليسرى). ورغم أن توظيف العمالة نما بوتيرة سريعة في الولايات المتحدة على مدى العام الماضي، فقد ظل ثابتا نسبيا في منطقة اليورو، وهي المنطقة المسؤولة بدرجة كبيرة عن هزال التعافى في توظيف العمالة على مستوى العالم (راجع الرسم البياني ١، اللوحة اليمنى).

«الهيكلية مقابل الدورية»

على مدار الفترة ٢٠٠٩-٢٠١١، كانت هناك «عصابتان من الاقتصاديين تتحاربان حول أسباب ارتفاع البطالة»، على حد ما ورد في مقال في مجلة Slate في ذلك الوقت.

وكان أحد هذين المعسكرين، ويطلق عليه «الدوريون»، يرى أن العوامل الدورية هي السبب الغالب إن لم يكن الأوحد. وكتب زعيم هذه العصابة، بول كروغمان، الأمريكي الحاصل على جائزة نوبل، «لماذا لا تزال البطالة مرتفعة؟ لأن النمو ضعيف. نقطة. القصة انتهت.» وبالنسبة لهذا المعسكر، يكمن سبب ضعف النمو في عدم كفاية الطلب، وهو ما ينبغي أن تسعى الحكومة إلى حفزه من خلال تيسير السياسة النقدية والتنشيط المالي.

أما المعسكر الآخر، ويطلق عليه «الهيكلية»، فيرى في المقابل أن ارتفاع البطالة لا يعزى إلى ضعف النمو فحسب وإنما إلى مجموعة من المشكلات الهيكلية في سوق العمل، تظهر في زيادة عدد الوظائف غير المشغولة حتى مع ارتفاع معدل البطالة. وقد أشار إلى هذا الاختلال نارايانا كوتشيرالاكوتا، رئيس البنك الاحتياطي الفيدرالي في مينيابوليس، في كلمة قال فيها:





وقد أدت هذه الدفعة إلى ما يطلق عليه «قاعدة إيفانز»، وهي التزام صريح في عام ٢٠١٢ يتعهد بموجبه الاحتياطي الفيدرالي بإبقاء أسعار الفائدة الأساسية عند مستوى صفر بالأساس «ما دام معدل البطالة لا يزال أعلى من ٦,٥٪». وما دامت النسب المستهدفة للتضخم محققة. وفي ذلك العام أيضاً، تعهد ماريو دراغي، رئيس البنك المركزي الأوروبي، بالقيام «بما يلزم» لإنقاذ اليورو.

ماذا بعد؟

لا يزال معدل البطالة مرتفعاً في عدد كبير من بلدان أوروبا — وبصورة مخيفة في اليونان وإسبانيا — ولا تتوقع التنبؤات لعام ٢٠١٥ حدوث تحسن كبير (راجع الرسم البياني ٤، اللوحة اليسرى). ولا تزال البطالة طويلة الأجل مرتفعة — حتى في المملكة المتحدة والولايات المتحدة، حيث تراجع معدل البطالة بوجه عام — ولا تزال بطالة الشباب مرتفعة في اليونان وإيطاليا وإسبانيا (راجع الرسم البياني ٤، اللوحة اليمنى).

وتشير أدلة وردت في دراسة لصندوق النقد الدولي إلى أن ٥٠ إلى ٧٠٪ من الزيادة في بطالة الشباب تعزى إلى ضعف النمو. وتوصي الدراسة بالتالي بأن تكون «أولوية السياسة هي إعطاء دفعة للطلب

وتدحض الأدلة أيضاً التنبؤ الذي قال به معسكر «الهيكلين» ومؤداه أن العودة إلى النمو وحدها لن تخفف البطالة. فقد ظلت الصلة بين الوظائف والنمو ثابتة على مدى الركود الكبير، ليس فقط في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ولكن أيضاً في بلدان أخرى (راجع الرسم البياني ٣، اللوحة اليسرى). ويوضح الرسم البياني الصلة القوية بين توظيف العمالة والنمو في أربع فئات من الاقتصادات، التي ظلت دون تغيير بالأساس خلال الركود الكبير. وتؤكد تجربة فرادى البلدان هذه الصورة العامة. ففي إسبانيا على سبيل المثال، كان من الممكن التنبؤ بديناميكية البطالة التي أعقبت الركود الكبير بالنظر إلى العلاقة التاريخية بين البطالة والنمو (راجع الرسم البياني ٣، اللوحة اليمنى).

هل ساعدت الحكومات؟

قامت معظم البلدان، في خطوة تحسب لها، بتطبيق سياسات قوية استجابة للأزمة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ في محاولة للحد من تأثير الأزمة على البطالة. ففي بادئ الأمر، سارعت الحكومات إلى استخدام السياسة النقدية لحفز الطلب على المنتجات والخدمات — وبالتالي العاملين — بخفض أسعار الفائدة الرسمية («الأساسية») وبالقيام في حالات كثيرة بإنقاذ المؤسسات المالية. وقدمت الحكومات أيضاً دفعات تنشيطية مالية، تُسَق بعضها من خلال بلدان مجموعة العشرين. وحاولت أيضاً بعض البلدان، مثل ألمانيا، توزيع الأمل الناشئ عن انخفاض الطلب من خلال تقاسم العمل بدلا من فصل العاملين. وقامت الولايات المتحدة وعدد من البلدان الأخرى بتمديد فترات إعانة البطالة. وقد أدى ذلك إلى خفض التكاليف الاجتماعية للبطالة، دون أن يؤدي ذلك فيما يبدو إلى تثبيط العاطلين عن العمل عن البحث عن وظائف. ومع ارتفاع معدل البطالة، يعتقد المنتمون إلى معسكر الدوريون أن هذه الخطوات حالت دون حصول الآثار الاقتصادية التي عانى منها الاقتصاد العالمي خلال فترة الكساد الكبير في ثلاثينات القرن العشرين. ومن السهل تبديد تلك المخاوف بالقول بأنها مبالغ فيها، بالنظر إلى ما نعرفه اليوم، لكن الأمر لم يكن كذلك آنذاك. وتستحق الحكومات أن يحسب لها الفضل في هذه الاستجابة الأولية السريعة والنشطة بالسياسات المناسبة.

نقطة تحول

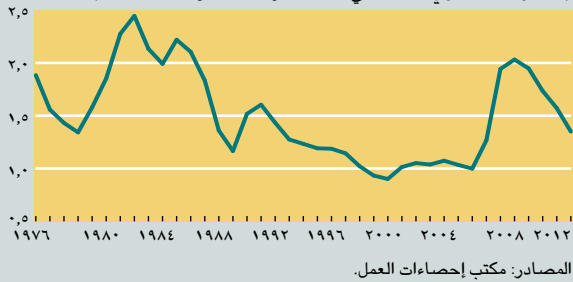
بدأت بعض الحكومات في حوالي منتصف عام ٢٠١٠ تشعر بالقلق إزاء تزايد الدين العام — الذي يعزى جزء كبير منه إلى تراجع الإيرادات الضريبية بسبب الركود وإنقاذ القطاع المالي — وبدأت تبدل مسارها في سياسة المالية العامة (راجع الإطار).

وفي حين شددت البلدان سياسة المالية العامة، فقد واصلت تيسير السياسة النقدية. وفي الولايات المتحدة، قدم تشارلز إيفانز، رئيس بنك الاحتياطي الفيدرالي في شيكاغو، مبررات قوية في أيلول/سبتمبر ٢٠١١ لمواصلة تيسير السياسة النقدية، حين قال:

«تخيل أن التضخم وصل إلى ٥٪ مقابل نسبة ٢٪ التي نستهدفها... في تلك الحالة سيتصرف أي محافظ للبنك المركزي لديه الحد الأدنى من المهنية وكأن نارا اشتعلت في شعره. وبالمثل، ينبغي أن نتصرف بنفس الشعور لتحسين الأوضاع في سوق العمل... فإذا كان وصول التضخم إلى ٥٪ يجعلنا نشعر وكأن النار اشتعلت في شعرنا، فبالمثل ينبغي أن يكون ذلك شعورنا عندما تصل البطالة إلى ٩٪».

الرسم البياني ٢ تراجع التفاوت

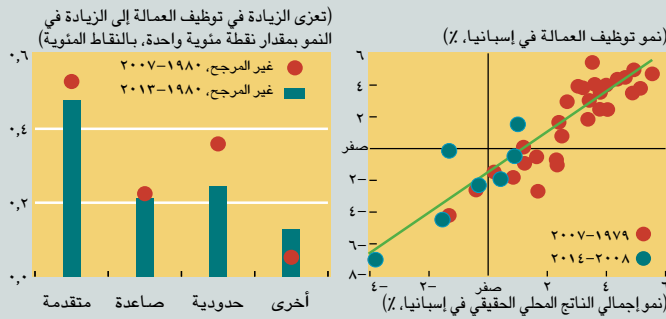
انحسر التفاوت في معدلات البطالة في مختلف الولايات بالولايات المتحدة إلى معدلات ما قبل الأزمة.
(الانحراف المعياري للبطالة في مختلف الولايات بالولايات المتحدة)



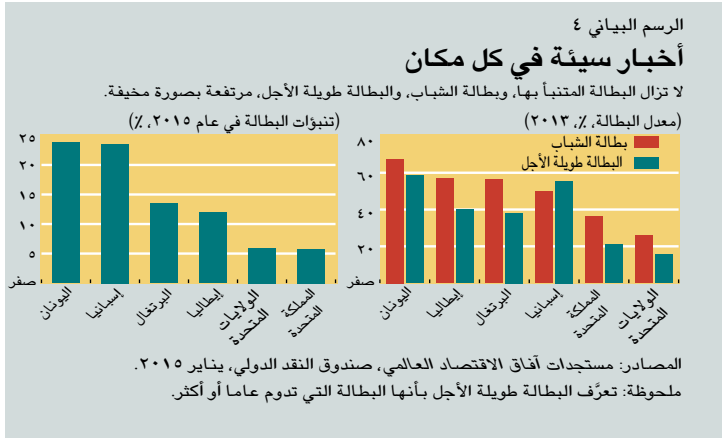
المصادر: مكتب إحصاءات العمل.

الرسم البياني ٣ ارتباط قوي

لم تتضرر الصلة بين الوظائف والنمو من جراء الكساد الكبير: فعندما كان النمو يزداد، كان توظيف العمالة يرتفع.



المصادر: راجع دراسة Ball and others (2013)، للاطلاع على تفاصيل بشأن التغطية القطرية والزمنية؛ ودراسة Furceri and Loungani (2014). ملحوظة: تظهر الدوائر في اللوحة اليسرى الصلة القوية بين الوظائف والنمو على مدار الفترة ١٩٨٠ إلى ٢٠٠٧ وتظهر الأعمدة أن الصلة ظلت قوية خلال الركود الكبير.



عن العمل لفترة طويلة. وتوصي دراسة (Katz and others 2014) بأن تركز الحكومات على توفير إعانات بطالة وتدريباً للعاطلين عن العمل لفترة طويلة في أعماق هبوط النشاط الاقتصادي على أن تتحرك صوب استخدام أكثر جرأة لسياسات سوق العمل النشطة مثل المساعدة على البحث عن وظائف مع اشتداد سوق العمل عند حدوث التعافي. وقد يجد العاطلون عن العمل لفترة طويلة صعوبة في الاحتفاظ بوظيفة عندما يعثرون عليها، وهناك أدلة تشير إلى أن الحوافز المالية قد تساعدهم على ذلك.

إن للبطالة تكاليف مرتفعة. ويتعرض كثير من الأشخاص الذين يخسرون وظائفهم لخسارة مستمرة في الدخل — حتى بعد عثورهم في نهاية المطاف على عمل — ولمشكلات صحية، وتعرض أسرهم للمعاناة، وتنفصم عرى النسيج الاجتماعي. وخلال الركود الكبير، كان من الممكن أن تبلغ معدلات البطالة — وما صاحبها من تكاليف — مستويات أسوأ بكثير لولا أن سارعات الحكومات بالتدخل بسياسات نقدية ومالية لاحتواء ارتفاع البطالة. ويدعو خفض البطالة المرتفعة في منطقة اليورو إلى استمرار الدعم المقدم من السياسة النقدية وسياسة المالية العامة بشرط ألا يكون هذا الدعم ضارا بالنمو بقدر الإمكان. ■

براكاش لونغانى مستشار في إدار البحوث بصندوق النقد الدولي ورئيس مشروع الوظائف والنمو بالصندوق.

المراجع:

- Ball, Laurence, Davide Furceri, Daniel Leigh, and Prakash Loungani, 2013, "Does One Law Fit All? Cross-Country Evidence on Okun's Law," New School talk, September 10.
- Draghi, Mario, 2012, speech delivered at the Global Investment Conference, London, July 26.
- Evans, Charles, 2011, "The Fed's Dual Mandate: Responsibilities and Challenges Facing U.S. Monetary Policy," speech delivered at the European Economics and Financial Centre, London, United Kingdom, September 7.
- Furceri, Davide, and Prakash Loungani, 2014, "Growth: An Essential Part of the Cure for Unemployment," iMFDirect blog, November 19.
- Katz, Lawrence F., Kory Kroft, Fabian Lange, and Matthew Notowidigdo, 2014, "Addressing Long-Term Unemployment in the Aftermath of the Great Recession," Vox, December 3.
- Kocerlakota, Narayana, 2010, "Inside the FOMC," speech delivered in Marquette, Michigan, August 17.
- Krugman, Paul, 2011, "The Fatalist Temptation," New York Times blog, July 9.
- Ledbetter, James, 2010, "Strucs vs. Cycs," Slate, August 24. Ledbetter, James, 2010, "Strucs vs. Cycs," Slate, August 24.

الكلية في منطقة اليورو، لا سيما من خلال موقف تيسيري قوي للسياسة النقدية يكمل تنفيذ الإصلاحات الهيكلية اللازمة.» (راجع مقال «البطالة في أوروبا» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية).

ومما يبعث على التشجيع أن البنك المركزي الأوروبي يبذل جهدا كبيرا لدعم الطلب: ففي يناير ٢٠١٥، أعلن عن مواصلة تيسير السياسة النقدية بدرجة كبيرة. وفيما يتعلق بسياسة المالية العامة، اتخذت خطوات لدعم النمو من خلال مشاريع البنية التحتية العامة — الاستثمار عبر الحدود في النقل والاتصالات وشبكات الطاقة.

وبصورة متزايدة، تصاحب هذه التدابير الرامية إلى زيادة الطلب إصلاحات هيكلية لمعالجة مواطن الضعف في الاقتصادات التي سبقت الركود الكبير. وإضافة إلى الخطوات التي اتخذت صوب إقامة اتحاد مصرفي لتعزيز تدفق الائتمان، تشمل الإصلاحات المتخذة على المستوى القطري فتح أسواق للمنتجات والخدمات من قبيل أسواق الطاقة، وتبسيط الأعباء التنظيمية، وعميق الأسواق الرأسمالية.

وتحاول البلدان أيضا أن تعالج مشكلة الازدواجية في أسواق العمالة، حيث يعمل بعض العاملين بعقود دائمة توفر لهم حماية وظيفية كبيرة في حين يعين آخرون، غالبا من الشباب، بعقود مؤقتة ولا يتلقون قدرا كافيا من الحماية أو التدريب. وعلى سبيل المثال، أقرت إيطاليا قانونا يجيز نوعا جديدا من عقود العمل يوفر حماية وظيفية تتزايد تدريجيا مع طول مدة شغل الوظيفة، وهو ما ينبغي أن يوفر دافعا لأرباب العمل لتجريب الفرصة مع العاملين الشباب.

وتشير أدلة مأخوذة من اقتصادات البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن استجابة البطالة طويلة الأجل للنمو خافتة بدرجة أكبر بكثير من استجابة البطالة بوجه عام. ولذلك قد يتعين وضع سياسات موجهة بشكل أدق لمساعدة العاطلين

صندوق النقد الدولي وضبط أوضاع المالية العامة

رحب صندوق النقد الدولي بالتحول في مسار سياسة المالية العامة في عام ٢٠١٠، عندما قرر صناع السياسات كبح مستويات الإنفاق المرتبط بالأزمة، وإن لم يكن ذلك نابعا من قناعة الصندوق بفكرة «التقشف التوسعي»، التي تعتبر ضبط أوضاع المالية العامة مفيدا للنمو في بعض الظروف. بل إن العكس صحيح، فقد بينت البحوث التي أجراها الصندوق ما يلي:

- أن ضبط أوضاع المالية العامة من شأنه أن يكون انكماشيا — أي يخفض الناتج ويرفع معدل البطالة؛ وإضافة إلى ذلك، بحث الصندوق ما إذا كان خبراءه يستخدمون «مضاعفات المالية العامة» الصحيحة (أي ما إذا كان هذا التأثير الانكماشى لضبط أوضاع المالية العامة يقاس بطريقة صائبة):

- أن ضبط أوضاع المالية العامة أدى في الماضي إلى زيادة عدم المساواة في كل من الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة (راجع مقال «الدواء المر» في عدد سبتمبر ٢٠١١ من مجلة التمويل والتنمية):

- أن سياسة المالية العامة والسياسة النقدية دفعتا في نفس الاتجاه أثناء فترات التعافي العالمي السابقة من أجل دعم التعافي.

وعلى ضوء هذه النتائج، حذر الصندوق من وقف التنشيط المالي قبل الأوان، لما يمكن أن يترتب على ذلك من مخاطر إخراج التعافي الوليد عن مساره، وأوصى بسحب الدفعات التنشيطية بصورة معتدلة ومصسوبة إلا إذا كانت هناك قيود تمويلية حادة. وقد راعت برامج الصندوق عند تصميمها كيف سيؤثر ضبط أوضاع المالية العامة على الفقراء، ودافعت مديرة عام الصندوق كريستين لا غارد عن القرار المتعلق بالتحرك نحو ضبط أوضاع المالية العامة بطريقة محسوبة على أساس أنه «هو التصرف السليم» نظرا لتنبؤات النمو المتاحة في عام ٢٠١٠.