

Tendenze globali dell'occupazione 2012

Prevenire una crisi più profonda dell'occupazione

Sintesi del rapporto

Sintesi

Il mondo di fronte alla sfida di creare 600 milioni di posti di lavoro nei prossimi dieci anni

In tutto il mondo, il 2012 inizia con la difficile sfida di dover creare posti di lavoro mentre si diffonde il deficit di lavoro dignitoso. Dopo tre anni di crisi continua per i mercati del lavoro mondiali, e con la prospettiva di un possibile ulteriore deterioramento dell'attività economica, mancano all'appello 200 milioni di posti di lavoro, ivi compresi i 27 milioni di nuovi disoccupati dall'inizio della crisi. Inoltre saranno necessari almeno 400 milioni di nuovi posti di lavoro nei prossimi dieci anni per evitare un ulteriore aumento della disoccupazione. Quindi, per suscitare una crescita sostenibile con il mantenimento della coesione sociale, il mondo è di fronte alla sfida urgente di creare 600 milioni di posti di lavoro produttivi nei prossimi dieci anni. Nonostante ciò, 900 milioni di lavoratori continuerebbero comunque a vivere, insieme alle loro famiglie, sotto la soglia di povertà dei 2 dollari al giorno, soprattutto nei paesi in via di sviluppo.

I mercati del lavoro a livello globale migliorano poco

Di fronte alla sfida posta al mercato del lavoro, sono peggiorate le previsioni relative alla creazione di occupazione a livello mondiale. A tendenze invariate, la proiezione prevede che il tasso mondiale di disoccupazione non cambierà da qui al 2016, rimanendo al 6 % della forza lavoro mondiale. Ciò significherebbe 3 milioni di disoccupati supplementari nel mondo nel 2012, portando il totale a 200 milioni, con un aumento fino a 206 milioni nel 2016. Se si concretizza il rischio di rallentamento dell'economia e la crescita mondiale scende sotto il 2 % nel 2012, la disoccupazione mondiale aumenterebbe più rapidamente e raggiungerebbe 204 milioni nel 2012, cioè almeno 4 milioni di più in rapporto alla proiezione a tendenze invariate. Ci sarebbe un ulteriore aumento fino a 209 milioni nel 2013, ossia 6 milioni di più in rapporto alla proiezione a tendenze invariate. In compenso, secondo un scenario più favorevole — nel quale si ipotizza una rapida risoluzione della crisi del debito dell'euro — la disoccupazione mondiale nel 2012 sarebbe inferiore di 1 milione in rapporto alla proiezione a tendenze invariate, e inferiore di 1,7 milioni nel 2013. Ciò non sarebbe tuttavia sufficiente a invertire significativamente la traiettoria del tasso di disoccupazione mondiale che rimarrebbe comunque vicino al 6 %.

I giovani sono particolarmente colpiti dalla crisi

Nel 2011 74,8 milioni di giovani tra i 15 e i 24 anni erano disoccupati, segnando un aumento di 4 milioni in rapporto al 2007. Il tasso mondiale di disoccupazione giovanile del 12,7 % rimane un punto percentuale superiore al livello pre-crisi. A livello mondiale, la probabilità per i giovani di essere disoccupati è praticamente tre volte superiore a quella per gli adulti. Inoltre si stimano in 6,4 milioni i giovani che hanno abbandonato la speranza di trovare un lavoro e sono di conseguenza usciti dal mercato del lavoro. Anche i giovani occupati hanno sempre più probabilità di avere un lavoro a tempo parziale, spesso con un contratto a tempo determinato. Nei paesi in via di sviluppo, c'è una grande proporzione di giovani tra i lavoratori poveri. Dato che, secondo le proiezioni, il numero

e la proporzione dei giovani disoccupati rimarrà invariata nel 2012 mentre la proporzione dei giovani che escono dal mercato del lavoro continuerà ad aumentare, non ci si aspetta un sostanziale miglioramento delle prospettive dell'occupazione giovanile a breve termine.

La diminuzione della partecipazione alla forza lavoro nasconde parzialmente la gravità della situazione mondiale della disoccupazione

Nel 2011, nell'insieme della forza lavoro mondiale mancavano quasi 29 milioni di persone in rapporto a quanto previsto nelle tendenze pre-crisi: e cioè 6,4 milioni di giovani e 22,3 milioni di adulti in meno. Tale cifra rappresenta quasi l'1 % della forza lavoro mondiale effettiva nel 2011, e quasi il 15 % dell'insieme dei disoccupati nel mondo. Se l'insieme di questi lavoratori potenziali fossero disponibili a lavorare e cercassero lavoro, il numero dei disoccupati raggiungerebbe i 225 milioni, cioè un tasso complessivo del 6,9 % contro l'attuale 6 %. I tassi di partecipazione sono precipitati in diversi paesi dell'Unione Europea e delle Economie Sviluppate, con una mancanza pari a 6 milioni di persone nella forza lavoro in rapporto a quanto previsto a partire dalle tendenze pre-crisi. Se sommata con i disoccupati, una tale quantità farebbe salire il tasso di disoccupazione in queste aree dall'8,5 % al 9,6 %.

Si è sostanzialmente ridotta la capacità dell'economia mondiale di creare posti di lavoro

A livello mondiale, il rapporto occupazione-popolazione è fortemente diminuito durante la crisi, passando dal 61,2 % nel 2007 al 60,2 % nel 2010. È la più importante diminuzione registrata nella serie storica che inizia nel 1991. La proiezione dell'ILO per il rapporto occupazione-popolazione, basata sulle previsioni macroeconomiche attuali, a tendenze invariate, non è confortante, con un'evoluzione piatta o in lieve diminuzione se proiettato al 2016. Lo scenario negativo dell'ILO risulterebbe in una evoluzione del rapporto occupazione-popolazione "a W", con il suo punto storicamente più basso intorno al 2013. Lo scenario più favorevole non comporterebbe comunque tassi di crescita economica sufficienti a suscitare un aumento sostanziale del rapporto occupazione-popolazione che rimarrebbe nettamente al disotto dei livelli pre-crisi per diversi anni.

Tranne che in Asia, le regioni in via di sviluppo sono rimaste indietro in rapporto alle economie sviluppate in termini di crescita della produttività del lavoro, facendo salire il rischio di maggiore divario nel tenore di vita e limitando le prospettive di riduzione della povertà

Con il nuovo rallentamento dell'economia mondiale rallenta anche la convergenza del tenore di vita tra paesi. Il divario di produttività del lavoro tra mondo sviluppato e mondo in via di sviluppo — un importante indicatore della convergenza dei livelli di reddito tra paesi — si è ristretto durante gli ultimi vent'anni, ma rimane importante: nell'area delle Economie Sviluppate e dell'Unione Europea, la produzione per lavoratore è stata di 72.900 \$ (dollari statunitensi) nel 2011, contro una media di 13.600 \$ nelle regioni in via di sviluppo. Ciò significa che, in dati aggiustati in funzione delle differenze di prezzi tra paesi, il lavoratore medio in un paese in via di sviluppo produce meno del 20 % di quanto produce un lavoratore medio in un paese sviluppato. Gli aumenti del livello di produttività tra paesi in via di sviluppo e paesi sviluppati tra il 1991 e il 2011 si sono tutti registrati nelle tre regioni asiatiche mentre sono rimaste indietro le altre regioni in via di sviluppo.

Mentre si è ridotta l'estrema povertà tra i lavoratori a livello mondiale, la povertà di lavoro rimane diffusa

In tutto il mondo, su 900 milioni di lavoratori poveri, si stimano in 456 milioni quelli che vivono nella povertà estrema, sotto la soglia di 1,25 \$ al giorno, segnando una

diminuzione di 233 milioni a partire dal 2000 e di 38 milioni a partire dal 2007. Tuttavia tale aggregato mondiale risente fortemente della drastica diminuzione dell'estrema povertà di lavoro nella regione dell'Asia Orientale dove, grazie alla rapida crescita economica e alla riduzione della povertà in Cina, il numero di lavoratori poveri è diminuito di 158 milioni a partire dal 2000 e di 24 milioni a partire dal 2007. Tuttavia si è registrato un forte rallentamento dei progressi verso la riduzione della povertà di lavoro dopo il 2008. Nel 2011, si sono registrati 50 milioni di lavoratori poveri supplementari in rapporto al dato di una proiezione delle tendenze pre-crisi (2002-2007). Allo stesso modo, si sono registrati nel 2011 55 milioni di lavoratori in più del previsto che vivono, insieme alle loro famiglie, sotto la soglia di povertà di 2 \$ al giorno.

Dal 2009 sono aumentati di 23 milioni i lavoratori vulnerabili

A livello mondiale, il numero dei lavoratori con un posto di lavoro vulnerabile si stima in 1,52 miliardi, segnando un aumento di 136 milioni a partire dal 2000 e di 23 milioni a partire dal 2009. La regione dell'Asia Orientale ha registrato una diminuzione dell'occupazione vulnerabile pari a 40 milioni a partire dal 2007, contro aumenti pari a 22 milioni nell'Africa Sub-Sahariana, 12 milioni nell'Asia del Sud, quasi 6 milioni nell'Asia del Sud-Est e nel Pacifico, 5 milioni in America Latina e Caraibi, e oltre 1 milione in Medio Oriente. La proporzione di donne nell'occupazione vulnerabile (50,5 %) è superiore a quella degli uomini (48,2 %). Le donne hanno molte più probabilità degli uomini di stare nell'occupazione vulnerabile in Nord Africa (55 % contro 32 %), nel Medio Oriente (42 % contro 27 %), e in Africa Sub-Sahariana (85 % contro 70 %).

Una crescita che crea poca occupazione nei paesi sviluppati e una produttività debole nelle regioni in via di sviluppo pesano sulla ripresa e sullo sviluppo economico

Numerosi sono i segni dell'interazione negativa tra mercato del lavoro e macroeconomia, particolarmente nelle economie sviluppate: alti livelli di disoccupazione e crescita dei salari debole deprimono la domanda di beni e servizi, il che influisce negativamente sulla fiducia delle imprese, con la conseguenza che esse stentano ad investire ed a assumere personale. È fondamentale rompere questo circolo vizioso se si vuole instaurare una ripresa sostenibile. In gran parte del mondo in via di sviluppo, l'aumento sostenibile della produttività richiederà trasformazioni strutturali accelerate — passare ad attività a più alto valore aggiunto, abbandonare l'agricoltura di sussistenza come principale fonte di occupazione, ridurre la dipendenza dalle esportazioni soggette alla volatilità dei mercati delle materie prime. C'è bisogno di nuovi progressi nell'educazione e lo sviluppo di competenze, come pure di sistemi di protezione sociale adeguati, atti a garantire ai più vulnerabili un tenore di vita minimo. C'è inoltre bisogno di rafforzare il dialogo tra lavoratori, imprenditori e governi. Tutto ciò dovrebbe assicurare uno sviluppo su vasta scala, fondato su una giusta distribuzione delle ricchezze.

Si prospetta un rallentamento della crescita mondiale per il 2012

La ripresa iniziata nel 2009 è stata debole e di breve durata e la disoccupazione è rimasta importante. A partire dall'estate 2011, si sono aggravati i problemi macroeconomici in alcune economie avanzate mentre rimanevano deboli gli investimenti e la creazione di occupazione a livello mondiale. L'instabilità del settore finanziario e l'aumento dei premi di rischio, sullo sfondo di prospettive incerte del debito sovrano, hanno limitato l'accesso del settore privato al credito, deprimendo ulteriormente il morale delle aziende e dei consumatori. Anche se sono pochi i paesi confrontati a sfide economiche e budgetarie serie e di lungo termine, l'economia mondiale si è indebolita rapidamente mentre si diffondeva l'incertezza anche oltre le economie avanzate. Il risultato è che l'economia

mondiale si è ulteriormente allontanata dalle tendenze pre-crisi e, nella congiuntura attuale, non si esclude affatto l'eventualità di una evoluzione "a W".

Una crisi in tre fasi

Ora, all'inizio del quarto anno di turbolenza economica mondiale, ci sono i segni evidenti di una crisi in tre fasi. Lo shock iniziale della crisi è stato affrontato grazie a incentivi fiscali e monetari coordinati che hanno portato a una ripresa della crescita, evitando una ulteriore contrazione e un aumento della disoccupazione. Tali incentivi si sono tuttavia rivelati insufficienti a instaurare una ripresa sostenibile dell'occupazione, soprattutto nelle economie avanzate.

Nella seconda fase, l'alto livello del disavanzo pubblico e i problemi del debito sovrano hanno portato i paesi ad adottare misure di austerità volte a ristabilire la fiducia dei mercati finanziari. Come conseguenza, sono diminuiti gli incentivi fiscali mentre le misure di sostegno all'economia nei paesi avanzati si sono concentrate su politiche monetarie espansive. L'effetto di tali misure è stato una diminuzione simultanea della crescita del PIL e dell'occupazione. La crescita del PIL è diminuita a livello mondiale, dal 5 % nel 2010 al 4 % nel 2011, sotto l'influenza preponderante delle economie avanzate dove il PIL non dovrebbe superare l'1,4 % secondo le previsioni dell'FMI riviste al ribasso a settembre 2011. Contemporaneamente sono state toccate anche le economie emergenti, dove la crescita è rimasta alta durante tutto il 2011, ma dove si sono avvertiti i primi segni di rallentamento nel 4° trimestre, con la diminuzione degli ordinativi industriali.

Le politiche di austerità e la persistenza di alti livelli di disoccupazione portano in sé le condizioni per l'insorgere di una terza fase più pericolosa, caratterizzata dal maggiore rischio di una seconda diminuzione della crescita e dell'occupazione in alcune economie avanzate, aggravando ulteriormente le serie difficoltà del mercato del lavoro apparse fin dall'inizio della crisi.

È diminuito lo spazio delle politiche anti-crisi

In questa terza fase della crisi si è drasticamente limitato lo spazio della politica rendendo così difficile fermare o anche solo rallentare un ulteriore indebolimento delle condizioni economiche. Nella fase iniziale della crisi mondiale, i paesi hanno rapidamente adottato iniziative di sostegno al settore finanziario e misure di incentivi economici. Nonostante tutti gli sforzi — in alcuni casi fino al 90 % di spesa pubblica addizionale per salvare le banche — il settore finanziario rimane altamente vulnerabile e la sua capacità di prestito all'economia reale indebolita. Le condizioni del credito si sono nuovamente ristrette negli ultimi mesi, in parte a causa dell'alto livello d'incertezza delle previsioni economiche mondiali. Allo stesso tempo l'alto livello del debito sovrano nelle economie avanzate ha limitato la capacità dei governi dei paesi interessati ad adottare una seconda serie di misure di incentivi all'economia.

Le condizioni economiche hanno dimostrato maggiore resistenza all'impatto della crisi nelle economie dell'Asia dell'Est e dell'America Latina, lasciando anche più spazio per politiche anti-crisi. Tuttavia alcuni effetti delle difficoltà presenti nelle economie avanzate iniziano a farsi sentire anche in questi continenti. A partire dall'inizio della crisi, le fonti della crescita mondiale si sono spostate significativamente nelle economie emergenti che contribuiscono sempre di più alla domanda mondiale. L'aumento degli scambi commerciali tra paesi emergenti ha contribuito a questo progressivo spostamento nonché all'emergenza di nuovi centri di crescita che hanno il potenziale per stabilizzare la crescita mondiale ed evitare una recessione "a W". In questi paesi, le condizioni economiche favorevoli hanno spinto il tasso di creazione di posti di lavoro a superare quello della forza lavoro, con la conseguenza di sostenere la domanda interna, soprattutto

nelle più grandi economie dell'America Latina e dell'Asia dell'Est. Tuttavia, siccome le economie emergenti dipendono tuttora dalle loro esportazioni verso le economie avanzate, anche i loro tassi di crescita sono rallentati nell'ultimo trimestre del 2011. Da questo punto di vista, un'azione coordinata da parte dei leader politici sia delle economie avanzate che emergenti potrebbe aiutare l'economia mondiale a trarre vantaggio da questi nuovi centri di crescita per evitare un ulteriore rallentamento dell'economia mondiale.

La debolezza degli investimenti pesa sulla creazione di occupazione

Con l'aumento dell'incertezza sulle prospettive globali, lo sviluppo degli investimenti è stato disuguale nelle diverse regioni del mondo. Nelle economie avanzate e dell'Europa dell'Est, i problemi irrisolti del settore finanziario, l'alto livello d'incertezza riguardo alle prospettive mondiali e la diminuzione della propensione delle famiglie al consumo hanno frenato la ripresa degli investimenti da parte delle imprese. All'inizio della crisi, gli investimenti delle aziende sono scesi ai livelli storicamente più bassi, provocando una diminuzione netta dei capitali, con conseguenti effetti negativi sulla creazione di occupazione. A causa della lentezza della ripresa degli investimenti, la creazione di posti di lavoro non riesce a ripartire, aggiungendo così ulteriori perdite di posti di lavoro. D'altra parte, le economie emergenti, sulla scia dei loro buoni risultati generali, sono già ritornate ai tassi di investimento pre-crisi e dovrebbero superare quel livello nel medio termine. Il rallentamento degli investimenti non lascia presagire un rafforzamento della creazione di posti di lavoro nelle economie avanzate, dato il forte legame in passato tra i due fattori. In realtà, una forte crescita degli investimenti — superiore all'aumento della produzione — è sempre stata considerata come un segno inequivocabile di una prossima diminuzione del tasso di disoccupazione. A questo proposito, l'ILO considera che un rafforzamento degli incentivi per una rapida ripresa degli investimenti — un aumento del 2 % del PIL mondiale, ossia di 1.200 miliardi di dollari — sia necessario per assorbire completamente la perdita di occupazione che è stata causata dalla crisi.

Gli squilibri strutturali rallentano la crescita dell'occupazione nel medio termine

Gli squilibri strutturali che sono aumentati durante gli ultimi dieci anni continuano a pesare sulle prospettive dell'occupazione. Le bolle speculative, immobiliari e di altri beni, antecedenti alla crisi hanno provocato importanti sfasature settoriali. Correggerle richiederà di spostare posti di lavoro tra settori di attività e tra paesi. Tale processo sarà lungo e oneroso. La forte crescita di liquidità che era stata all'origine del boom nei settori immobiliare e finanziario, e che è tuttora in atto, in alcune economie, comporta una allocazione sbagliata delle risorse e crea problemi strutturali nel mercato del lavoro, la cui soluzione rischia di richiedere tempi lunghi. I problemi strutturali, sono anch'essi responsabili della bassa occupazione in rapporto alla crescita, soprattutto nelle economie nelle quali era già esplosa la bolla speculativa, come negli Stati-Uniti, in Spagna e in Irlanda. Porre rimedio a questi squilibri rischia di limitare l'efficacia delle scelte, in quanto le politiche macroeconomiche tradizionali potrebbero risultare meno efficaci quando si tratta di riequilibrare modelli di crescita tra i vari settori. Per far fronte a questi ostacoli sono necessari interventi supplementari volti a riallocare più rapidamente posti di lavoro e lavoratori tra i diversi settori economici, e permettere così una più rapida crescita dell'occupazione.

Per affrontare tali problemi, occorre coordinare gli interventi a livello mondiale, ...

Per affrontare la recessione del mercato del lavoro e portare l'economia mondiale su una strada di ripresa più sostenibile sono necessarie nuove e diverse politiche.

Primo, le politiche mondiali devono essere più decisamente coordinate. Una spesa pubblica in deficit, unita ad una politica monetaria espansiva, portata avanti da molte

economie avanzate ed emergenti all'inizio della crisi, risulta non essere più una via percorribile. Infatti, il forte aumento del debito pubblico, con i problemi relativi alla sostenibilità delle finanze pubbliche in diversi paesi, ha costretto quelli più esposti a pagare interessi crescenti sul debito sovrano e ad attuare politiche di contenimento drastico della spesa pubblica. Ma gli effetti della spesa pubblica e della creazione di liquidità possono essere determinanti anche oltre le frontiere di un paese; quindi tali misure, se attuate in modo coordinato, potrebbero permettere ai paesi che hanno tuttora spazio di manovra di sostenere sia le proprie economie che l'economia mondiale. Ora c'è bisogno di misure di finanza pubblica coordinate per sostenere la domanda globale aggregata e stimolare la creazione di occupazione.

... aggiustare e regolare il sistema finanziario, ...

Secondo, aggiustare e regolare più in profondità il sistema finanziario ristabilirebbe credibilità e fiducia, permettendo alle banche di superare il rischio di credito caratteristico di questa crisi. Tutte le imprese ne trarrebbero vantaggio, specialmente le PMI, che non solo hanno più bisogno di credito, ma che sono anche alla base della creazione di oltre il 70 % dei posti di lavoro. Una riforma a largo raggio dei mercati finanziari, con margini di sicurezza più importanti nel settore bancario nazionale, sarebbe un aiuto importante al mercato del lavoro e potrebbe portare fino allo 0,5 % di crescita dell'occupazione, secondo le caratteristiche dei singoli paesi.

... indirizzare gli incentivi verso l'occupazione ...

Terzo, quello di cui si ha più bisogno ora è di concentrarsi sull'economia reale per sostenere la crescita dell'occupazione. La fragilità della creazione di occupazione con la debole crescita del reddito da lavoro sono al cuore del rallentamento dell'attività economica mondiale e dell'ulteriore peggioramento delle finanze pubbliche. L'ILO è particolarmente preoccupata del fatto che le misure di rilancio, per quanto importanti, non siano riuscite a riassorbire i 27 milioni di disoccupati supplementari a partire dall'inizio della crisi. È chiaro come le misure adottate non fossero indirizzate bene e devono quindi essere ripensate per diventare efficaci. In realtà, secondo analisi su diversi strumenti del mercato del lavoro nelle economie avanzate, sia politiche attive che passive del mercato del lavoro si sono dimostrate molto efficaci per stimolare la creazione di posti di lavoro e sostenere i redditi. Dati nazionali su tutta una serie di politiche del mercato del lavoro ne dimostrano le ripercussioni su occupazione e redditi. Le misure prese in considerazione comprendono: estensione dei benefici di disoccupazione; programmi di condivisione del lavoro; rivalutazione del salario minimo e dei sussidi; miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego; programmi di lavori pubblici; incentivi all'imprenditorialità.

... e incoraggiare il settore privato ad investire ...

Quarto, ulteriori misure pubbliche di sostegno, da sole, non saranno sufficienti a suscitare una ripresa sostenibile dell'occupazione. Le autorità devono agire in modo deciso e coordinato per ridurre il timore e l'incertezza che scoraggiano l'investimento privato, in modo che esso possa rimettere in moto il motore della creazione mondiale di occupazione. Gli incentivi alle imprese ad investire in impianti ed attrezzature e ad assumere più lavoratori saranno determinanti per stimolare una ripresa forte e sostenibile dell'occupazione.

... senza mettere a rischio la stabilità dei bilanci pubblici

Quinto, per essere efficaci, le nuove misure di rilancio non devono mettere a rischio la sostenibilità delle finanze pubbliche tramite ulteriori aumenti del debito pubblico. Da questo punto di vista, la spesa pubblica strettamente proporzionata ai maggiori incassi

fiscali può sempre stimolare l'economia reale, grazie all'effetto moltiplicatore di un bilancio in equilibrio. In tempi di domanda debole, un ruolo più importante del governo nella domanda aggregata aiuta a stabilizzare l'economia e costituisce un nuovo stimolo, anche se l'aumento della spesa è interamente compensato da un aumento corrispondente delle entrate fiscali. Come lo sostiene il presente rapporto, gli effetti moltiplicatori di un bilancio in equilibrio possono essere importanti, soprattutto nelle circostanze attuali in cui le capacità sono di gran lunga sottoutilizzate mentre sono alti i tassi di disoccupazione. Allo stesso tempo, equilibrare la spesa con l'aumento delle entrate garantisce che il rischio di un bilancio in deficit rimanga sufficientemente contenuto per soddisfare i mercati finanziari. Pertanto, i tassi di interesse non dovrebbero risentire di tali misure, permettendo così agli incentivi di dispiegare tutti i loro effetti sull'economia.