



Distr.
GENERAL

E/CN.5/1997/3
23 January 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي
والاجتماعي

لجنة التنمية الاجتماعية
الدورة الخامسة والثلاثون
نيويورك، ٢٥ شباط/فبراير - ٦ آذار/مارس ١٩٩٧
البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

متابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية

الموضوع ذو الأولوية: العمالة المنتجة وموارد الرزق المستدامة

تقرير الأمين العام

١ - أيدَ المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراره ٧/١٩٩٦ جدول أعمال اللجنة الاجتماعية وبرنامج عملها المتعدد السنوات، بما في ذلك الموضوع ذو الأولوية للدورة الخامسة والثلاثين: "العمالة المنتجة وموارد الرزق المستدامة". وكجزء من الموضوع ذي الأولوية ستنتظِر اللجنة في المواضيع المحددة التالية: (أ) محورية العمالة في صوغ السياسات، بما في ذلك الاعتراف على نحو أوسع بالعمل والعمالة؛ (ب) تحسين إمكانية الوصول إلى الموارد الإنتاجية والهيكل الأساسية؛ (ج) تعزيز نوعية العمل والعمالة. ولمساعدة اللجنة في مداولاتها، يحيط الأمين العام إلى اللجنة تقريراً أعده مدير المهمة، ومكتب العمل الدولي، مع إسهامات من منظومة الأمم المتحدة.

٢ - وينبغي أن يُنْظر في المواضيع المحددة ضمن سياق اجتماعي، واقتصادي، وسياسي أوسع. والأثار المترتبة على المعدلات المرتفعة للبطالة معروفة جداً: الفقر، وهو مسألة تحظى باهتمام عالمي، وقد ساعد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية^(١) على تركيز الاهتمام بها، وغالباً ما يكون مرتبطاً بالمعدلات المرتفعة للبطالة ونقص العمالة. ثم إن معدلات البطالة المرتفعة المستمرة لا تسبب فقدان الناتج المحتمل فحسب بل يمكن أن توجد إحساساً بالإحباط وفقدان الاحترام لدى الأفراد والأسر مما قد يؤدي إلى التفكك على المستوى الشخصي والاجتماعي. ويحظى بأهمية محورية الالتزام ٣ لإعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية الذي يلزم الدول الأعضاء "بتعزيز هدف العمالة الكاملة، بوصفها أولوية أساسية لسياساتنا الاقتصادية والاجتماعية، وبتمكين جميع الناس رجالاً ونساءً من الحصول على سبل العيش المأمونة والمستدامة من خلال العمالة والعمل المنتجين والمختارين بحرية"^(٢).

٣ - ويوجه انتباه اللجنة إلى موضوعات متعددة متشابكة:



(أ) العمالة الكاملة هدف راسخ تماماً بين أهداف وغايات منظومة الأمم المتحدة: تشير المادة 55 من ميثاق الأمم المتحدة بوضوح إلى الحاجة إلى القيام، في جملة أمور، بتشجيع "تحقيق مستوى أعلى للمعيشة، وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي"؛ وقد تضمن إعلان فيلادلفيا لعام 1944 التزاماً قوياً للسعى لتحقيق العمالة الكاملة؛ وتشير مواد اتفاق صندوق النقد الدولي إلى أن تعزيز تحقيق معدلات مرتفعة من العمالة والحفاظ عليها، من بين أهدافه. يتفق صندوق النقد الدولي إلى أن تعزيز تحقيق معدلات مرتفعة من العمالة والحفاظ عليها، من بين أهدافه. ومع ذلك، فإن تحقيق هدف العمالة الكاملة ظفر باهتمام ضعيف بصورة عامة، لا سيما خلال العقددين الماضيين. ويتمثل التحدي الرئيسي الذي يواجه الحكومات في كيفية إدراك الالتزام الذي تعهدت به في كوبنهاجن لاستعادة العمالة الكاملة إلى بورة السياسات الاقتصادية والاجتماعية. ويمكن للجنة أن تكون محفللاً للتبادل الخبرات التي اكتسبتها الحكومات والقطاع الخاص في سعيها لتحقيق العمالة الكاملة. كما يتطلب الوصول إلى هدف العمالة الكاملة فيما للعقبات التي تعيق إيلاء أولوية أعلى لهدف العمالة الكاملة.

(ب) يتفق صانعو السياسة بصورة عامة على أنه من أجل زيادة فرص العمالة ينبغي زيادة معدلات الأدخار والاستثمار ومن ثم النمو الاقتصادي في جميع أنحاء العالم. وهناك صلة وثيقة بين العمالة والنمو الاقتصادي. غير أن الأولوية، في بلدان كثيرة، أولى لاحتواء التضخم، والإنسان العام والعجز المالي. وإن الإسراع في المولمة والتحرير من القيود التنظيمية أعطى أهداف تحقيق القدرة التنافسية وخفض التكلفة أولوية أكبر. كما أن التحرير المالي والدمج العالمي السريع للأسوق المالية جعل صانعي السياسة أكثر حذراً، والمجتمع المالي حساس بصورة خاصة تجاه الخوف من التضخم، مع أنه لا يوجد حالياً دليل على اتباعه من جديد. ولم تتمكن إلا بلدان قليلة جداً من تحقيق نمو اقتصادي مرتفع وإيجاد الوظائف، وذلك من خلال الجمع الحكيم بين التحرير من القيود التنظيمية والسياسة العامة مع زيادة المدخرات والاستثمارات في القطاعين العام والخاص.

(ج) يتطلب تعزيز العمالة الكاملة على نطاق عالمي تعاوناً اقتصادياً دولياً قوياً. وقد تركز هذا التعاون في السنوات الأخيرة على مسائل مثل فتح الأسواق، وتقديم التمويل لبرامج التكيف البيكلي، والحفاظ على الانضباط المالي والنقد، وتعزيز الاستدامة البيئية. كما يتعمّن توجيه الانتباه إلى زيادة معدلات الأدخار والاستثمارات العالمية للإسراع في النمو، وتوجيه جزء هام من هذه الموارد إلى تلك الأجزاء من العالم التي لم تستفيد من النمو الاقتصادي القوي. ولن يحل هذا النهج البلدان فرادى من اتخاذ سياسات لتحسين توازن اقتصاداتها الكلية، وتقوية كفاءة قطاعها العام وتعزيز إطار العمل لقطاع خاص دينامي.

ـ . وسيكون موضوع الجزء الرابع المستوى من دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام 1997 "تهيئة بيئية تمكينية للتنمية - التدفقات المالية، بما في ذلك تدفقات رأس المال والاستثمار والتجارة". وفي ضوء الموضوع المختار للجزء الرابع المستوى، قد ترغب اللجنة في أن تبرز في مداولاتها الآثار الاجتماعية والأثار على العمالة المترتبة على الإجراءات التي تهدف إلى تهيئة بيئية تمكينية للتنمية.

الحواشى

(١) اندثر تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاagen، ١٢-٦ آذار/مارس ١٩٩٥
(منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 96/IV.8).

(٢) المرجع نفسه، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الأول، الفرع جيم.

المرفق

تقرير أعدته منظمة العمل الدولية عن العمالة المتحورة وموارد الرزق المستدامة

المحتويات

| <u>الصفحة</u> | <u>المقررات</u> | |
|---------------|-----------------|---|
| ٤ | ٥-١ | أولا - مقدمة |
| ٥ | ١٩-٦ | ثانيا - الإطار الشامل لسياسة العمالة |
| ١١ | ٣٧-٤٠ | ثالثا - البلدان النامية |
| ١١ | ٢٢-٢٠ | ألف - اتجاهات العمالة ومشاكلها عموما |
| ١٥ | ٢٦-٤٣ | باء - السياسات الشاملة لتعزيز النمو وخلق الوظائف |
| ١٧ | ٢٩-٤٧ | جيم - السياسات المتبعة إزاء القطاع غير النظامي |
| ١٨ | ٣٥-٣٠ | DAL - السياسات الرامية إلى تعزيز العمالة الريفية |
| ٢٠ | ٣٧-٤٩ | هاء - تنظيم سوق العمل |
| ٢١ | ٤٨-٤٨ | رابعا - البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية |
| ٢١ | ٣٩-٤٨ | ألف - الاتجاهات والمشاكل |
| ٢٢ | ٤٨-٤٠ | باء - سياسات تخفيض البطالة |
| ٢٦ | ٥٢-٤٩ | خامسا - البلدان الصناعية |

أولاً - مقدمة

- ١ - خلال السنوات الست الماضية، عقدت الأمم المتحدة ثمانية مؤتمرات عالمية (مؤتمر القمة العالمي من أجل الطفل، والمؤتمر العالمي المعنى بتوفير التعليم للجميع، ومؤتمر الأمم المتحدة المعنى بالبيئة والتنمية، والمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، والمؤتمر الدولي للسكان والتنمية، ومؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، والمؤتمر العالمي الرابع المعنى بالمرأة، ومؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (المؤتمر الثاني). وقد شرعت منظومة الأمم المتحدة في عملية متابعة موحدة لهذه المؤتمرات العالمية، ساعية لتعزيز التعاون فيما بين برامج مؤسسات الأمم المتحدة لمساعدة البلدان على تحقيق أهداف المؤتمرات والقضاء على الفقر. وتتناول هذه الورقة متابعة الالتزام ٣ من إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية^(١) وهو التزام لتعزيز هدف العمالة الكاملة. غير أنه من المهم ملاحظته أن هناك عناصر متكاملة في متابعة هذه المؤتمرات العالمية جماعتها، وينبغي أن ينظر إلى هذه الورقة من خلال هذا السياق الواسع.
- ٢ - ولقد أورد برنامج العمل مجموعة واسعة من الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها الحكومات والمجتمع المدني لدعم هدف توسيع العمالة المنتجة وخفض البطالة. وقد جمعت تحت خمسة مجالات عمل رئيسية هي:

- (أ) **كتلة محورية العمالة في صوغ السياسات:**
- (ب) **سياسات التعليم والتدريب والعمل:**
- (ج) **تحسين نوعية العمل والعمالة، بما في ذلك حماية وتعزيز الاحترام لحقوق العمال الأساسية:**
- (د) **تعزيز فرص العمالة للفئات ذات الاحتياجات الخاصة:**
- (هـ) **الاعتراف بالعمل والعمالة وفهمها على نحو أوسع.**

٣ - ومنذ ذلك الحين بدأ القيام بأنشطة تهدف إلى سريان مفعول أجزاء من برنامج العمل تتصل بالعمالة وموارد الرزق المستدامة. وكان أحد الأنشطة الرئيسية النشاط الذي قامت به فرق العمل المعنية بالعمالة وموارد الرزق المستدامة، التابعة للجنة التنسيق الإدارية، والتي أنشئت في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥ لتحديد إطار لعمل منسق بين الوكالات على الصعيد القطري في هذا الميدان. ولهذه الغاية، قامت فرق العمل باستعراضات لسياسات العمالة في عينة من ستة بلدان، تم اختيارها لتمثل تنوع الظروف التي تواجهها الاقتصاديات في مناطق إقليمية مختلفة وفي مستويات مختلفة من التنمية، بهدف توفير أساس تجريبي لتحديد إطار العمل وطرائق لجهود الوكالات المشتركة على الصعيد القطري. ويجري حالياً استكمال هذه الاستعراضات القطرية. وستجمع في تقرير توليقي يستند إليها وسيقدم إلى لجنة التنسيق الإدارية في دورتها في نيسان/أبريل.

٤ - وقد حصل تطور هام آخر هو المناقشة التي جرت بشأن "سياسات العمالة في سياق عالمي" في الدورة ٨٣ لمؤتمر العمل الدولي المعقدة في حزيران/يونيه ١٩٩٦. وتمثل استنتاجات هذه المناقشة التي اعتمدتها المؤتمر توافقاً للآراء بين ممثلي الحكومات ومنظمات العمال وأرباب العمل من بلدان من مختلف أنحاء العالم ومن جميع مستويات التنمية. وأيدت هذه الاستنتاجات بشدة الهدف الرامي إلى تحقيق عمالة كاملة ومنتجة تختار بحرية، كما حددت إطاراً للسياسات لتحقيق ذلك. ويغطي هذا الإطار تهيئة بيئية عالمية تمكينية لنمو العمالة، وسياسات تهدف إلى تعزيز تكيف سوق العمل، والاستخدام الكفوء للموارد البشرية التي تنطبق على بلدان من جميع مستويات التنمية، وكذلك سياسات مقصورة على بلدان ذاتية وبلدان صناعية وبلدان تمر بمرحلة انتقالية. وبما أن الإطار سيوجه الآن السياسة الإنمائية للحكومات والشركاء الاجتماعيين في الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، فإنه يمكن النظر إلى استنتاجات مناقشة المؤتمر على أنها خطوة هامة لتعزيز تنفيذ برنامج عمل كوبنياغن.

٥ - وفي ضوء هذه المعلومات الأساسية، فإن هدف هذه الورقة هو زيادة تعزيز عملية متابعة العمالة وموارد الرزق المستدامة وذلك بإجراء مناقشة في اللجنة لاستعراض مستكملاً لمجال واسع من المسائل المتعلقة بسياسات العمالة في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان الصناعية. وبذلك ستنتهي إلى علم اللجنة نتيجة الدراسات والمناقشات الأخيرة بشأن الموضوع. وتسعى الورقة أيضاً إلى الإسهام في عمل اللجنة لوضع إطار مشترك لتنفيذ نتائج المؤتمر وإنشاء نظام متماسك يؤدي إلى تقديم توصيات واضحة تتعلق بالسياسة العامة إلى الحكومات والجهات الفاعلة الدولية. ويبين هذا من تركيز الورقة على المسائل الرئيسية لسياسة العمالة ضمن إطار متماسك شامل لسياسة اقتصادية واجتماعية وبائية. وسيجعل هذا النهج، من حيث ينحاجه في ترجمة الأعمال العديدة المدرجة في برنامج العمل إلى دوارة عملية لتدخلات سياسية استراتيجية، مهمة رصد التنفيذ أكثر سلاسة وفعالية. وعلاوة على ذلك، تسعى الورقة إلى تقديم توصيات محددة في مجال السياسة العامة في مجالات تعتقد بوجود اتفاق واسع النطاق بين الآراء بشأنها، إلا أن اختلاف الآراء سيستمر بشأن مسائل هامة أخرى وهذا ما سيكون بلا شك مفهوماً. وستقدم بشأن هذه المسائل الأخيرة، الآراء المتنافسة بدلاً من التوصيات.

ثانياً - الإطار الشامل لسياسة العمالة

٦ - إن جميع السياسات الاقتصادية والإجتماعية لا تكتسب أهمية إلا من خلال أهدافها - وينبغي أن تحدد هذه الأهداف بشكل واضح ودقيق بقدر الإمكان - وفيما يتعلق بسياسة العمالة ينبغي أن يكون الهدف هو تحقيق العمالة الكاملة. وبالإشارة إلى الالتزام ٣ من إعلان كوبنياغن فإن الفقرة ٤ من "استنتاجات مؤتمر العمل الدولي لعام ١٩٩٦ والخاصة بتحقيق العمالة الكاملة ضمن سياق عالمي: مسؤولية الحكومات وأرباب العمل والنقابات"، تؤكد: أن "الهدف المتمثل في تحقيق عمالة منتجة كاملة قائمة على حرية الاختيار وذلك عن طريق زيادة النمو الاقتصادي المستدام ينبغي أن يظل هدفاً رئيسياً للسياسات الاقتصادية والاجتماعية وسياسات العمالة في الوقت الذي تعمل فيه الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمال على التكيف مع سوق عالمي سريع التغير. ويعتبر تحقيق مستويات عالية ومنتجة من العمالة من خلال انشاء المؤسسات التجارية وسيلة أساسية لمكافحة الفقر وكفالة العدالة وتلبية طموحات الأفراد

للمشاركة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والحفاظ على الترابط الاجتماعي. وتنص الاستنتاجات أيضاً على أن "هدف تحقيق العمالة الكاملة هو هدف صحيح بالنسبة لجميع البلدان بالرغم من أن المفهوم ربما يحتاج إلى تفسير مختلف بالنسبة للبلدان النامية، ونظراً لأنه لا يعمل في قطاع العمالة الرسمية المأجورة إلا أقلية من العاملين في القطاع الحديث (بينما تعمل البقية في أعمال الزراعة والأعمال العارضة والعمل بعقد أو الأعمال الحرة منخفضة الانتاجية في القطاع غير الرسمي) فيجب قياس التقدم المحرز في تحقيق العمالة الكاملة باستخدام مجموعة من المؤشرات تشمل معدل النمو في القطاع الحديث والتغير في متوسط العائدات الفعلية وحجم البطالة المعلنة والبطالة المقنعة والبطالة الناقصة في القطاعين الريفي وغير الرسمي^(٤). ومن هذا المنظور وطبقاً للفقرة ذاتها فإن "العمالة الكاملة توفر فكرة يمكن أن تصاغ حولها سياسات لرفع كل من حجم ونوعية العمالة وبالتالي لضمان أن يكون النمو الاقتصادي منصفاً ومحفزاً"^(٥).

٧ - ويساعد هذا التفسير لمفهوم العمالة الكاملة في البلدان النامية على التوفيق بطريقة فعالة بين الانقسام الظاهري للأهتمام بين: "العمالة" من جهة "موارد الرزق المستدامة" من جهة أخرى (الذي يتجلّى في عنوان هذه الورقة وفي إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن). وفي الواقع لا يوجد انقسام نظرياً لأن مصطلح "العمالة" لا يشمل، على أساس الاستخدام الساري منذ مدة طويلة على الصعيدين الدولي والوطني، العمالة المأجورة العادلة فحسب ولكن أيضاً جميع الأنشطة المدرة للدخل مثل الأعمال الحرة بما في ذلك القطاعين الريفي وغير الرسمي. ولهذا فهو يشمل وبالتالي سبل العيش بالرغم من أنه يترتب على مفهوم موارد الرزق المستدامة آثار أوسع نطاقاً على نحو ما سيجري توضيحه أدناه.

٨ - كان تأييد هدف العمالة الكاملة من جانب مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية ومؤتمر العمل الدولي لعام ١٩٩٦ مشجعاً بصورة خاصة في ضوء الشكوك المتزايدة في الدوافع الأكademية ودوافع صنع السياسات في إمكانية تحقيق هذا الهدف - وقد دشّلت هذه الشكوك من عدة مصادر مختلفة: هي أن ارتفاع معدل البطالة يمثل توازناً اقتصادياً طوعياً يستحيل خفضه دون التسبب في حدوث تضخم متسلّل؛ وأن التغيير التكنولوجي السريع الموفر للعمل قد أدى بفترته تتميز "بزيادة عدد العاطلين" و "نهاية العمل"؛ وأن شدة المنافسة الاقتصادية في اعتقاد تطبيق العولمة في الاقتصاد العالمي قد أضعفت قدرة الحكومات على التأثير في مستوى العمالة وتنوعيتها. بيد أن دراسة تقديرية للأسس الوضعية لهذه المزاعم وردت مؤخراً في تقرير لمنظمة العمل الدولية بعنوان "العمالة العالمية ١٩٩٦" وجدت أنها أسس ضعيفة إلى حد كبير. وذكر التقرير في ضوء ذلك أنه وبتوافق الإرادة السياسية الكافية والتنفيذ المستدام لمجموعة شاملة من السياسات تبقى العمالة الكاملة هدفاً ممكناً للتحقيق.

٩ - وثمة مجموعة رئيسية من هذه السياسات تشتهر فيها جميع البلدان من جميع مستويات التنمية تشمل ما يلي:

(أ) سيكون من المهم على الصعيد الدولي استدامة التقدم نحو تحقيق اقتصاد عالمي أكثر انفتاحاً يقوم على القواعد ويتميز بزيادة حرية تدفق التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر وزيادة التدفقات

المالية. وسيوفر ذلك الأساس اللازم لتخفيض الموارد في الاقتصاد العالمي بشكل يتسق بدرجة أكبر من الكفاءة وبالتالي تحقيق نمو أعلى قد تستطيع جميع البلدان أن تستفيد منه باتباع السياسات السليمة:

(ب) إيجاد بيئية سياسية واقتصادية واجتماعية مستقرة نظراً لأن ذلك هو أحد شروط النمو الاقتصادي المستدام وخلق العمالة. ويشمل ذلك إيجاد إطار مستقل في مجال الاقتصاد الكلي "وإطار قانوني ومؤسسسي يكفل حقوق الإنسان بما فيه حرية تكوين الجمعيات وتأمين حقوق الملكية وإنفاذ العقود" (الفقرة ٩ من الاستنتاجات):

(ج) توفير بيئه من السياسات التي تهيئ الحوافز الملائمة للاستثمار الانتاجي للتغير الهيكلي ولزيادة القدرة على المنافسة الدولية مع الاحتفاظ بالمستويات والتوعية الملائمه من الأصول البيئية. وينبغي دعم ذلك بعمل جماهيري للترويج للتحسينات في نوعية الهيكل الأساسي، وفي مستوى مهارة قوة العمل، وفي الابتكار والبحث والتطوير؛

(د) تنفيذ سياسات سوق العمل التي تسهل تكيف العمال وتتوفر شبكة أمان للمتضررين من التغير الاقتصادي وتعزز تنمية المهارات وزيادة الصلاحية للعمل، والتي تشجع إقامة نظام سليم وتعاوني للعلاقات الصناعية ويهدف إلى رفع الإنتاجية وتحقيق زيادة في النمو غير التضخمي؛

(هـ) تنفيذ سياسات تهدف إلى حماية العمال الضعفاء وتسهيل إعادة إدماج العاطلين لفترات طويلة وأقل العمال حظا من المهارات والمكافآت في العمالة؛ والقضاء على التمييز في أماكن العمل وفي الحصول على العمل؛ وتحسين نوعية العمالة. ومن الملائم في هذا الصدد الاستشهاد بالتوصية الواردة في إعلان كوبنهاغن "السعي إلى تحقيق الهدف المتمثل في ضمان الأعمال ذات النوعية الجيدة وتأمين الحقوق والصالح الأساسي للعمال ولتحقيق هذه الغاية، العمل دون قيود من أجل تعزيز احترام اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة بما فيها الاتفاقيات المتعلقة بتحريم السخرة وتشغيل الأطفال؛ وحرية تكوين الجمعيات، والحق في التنظيم والتفاوض الجماعي، ومبدأ عدم التمييز"^(٢)؛

(و) إنشاء أشكال ثلاثة للحوار الاجتماعي فيما بين الحكومات ومنظمات العمال وأرباب العمل لدعم توليد العمالة كبند ذي أولوية في البرنامج الوطني للسياسات العامة وتعزيز التعاون بين الإدارة والعمال مما يساهم في زيادة الإنتاجية وخلق الوظائف.

١٠ - ومن المهم لدى السعي لتطبيق هذه السياسات تذكر جوانب الاستدامة البيئية للنمو الواردة في جدول أعمال القرن ^(٤)٢١ التي كرر تأكيدها في إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن. فالنمو الاقتصادي مهم لخلق العمالة وتخفيف حدة الفقر ولكن لا ينبغي أن يكون الثمن اللازم دفعه هو استمرار التدهور في البيئة العالمية. ولذا فإن من المهم تجنب مصادر النمو المضرة بالبيئة والتي تقوم على أنماط غير مستدامة للاستهلاك والإنتاج. كما أن من المهم في الوقت ذاته أن تستغل بشكل كامل إمكانات تحقيق النمو وخلق العمالة التي تنطوي عليها الأنشطة التي تصلح الأضرار البيئية أو تحد منها وذلك من قبل حفظ الطاقة.

والأشكال المستدامة من إنتاج الطاقة، وتحسين النقل العام، وإعادة التصنيع، والتدابير الرامية إلى صيادة التنوع البيولوجي.

١١ - ينبغي أن تكون السياسات والبرامج التي ترمي إلى توسيع فرص العمالة للفقراء في البلدان النامية مستدامة ببيتها أيضاً، وكما دعا إلى ذلك جدول أعمال القرن ٢١ فإن مفهوم موارد الرزق المستدامة يفيد كعامل للتكامل يتيح للسياسات معالجة قضايا التنمية والإدارة المستدامة للموارد والقضاء على الفقر في وقت واحد، وتشمل المزايا الأخرى لمفهوم موارد الرزق المستدامة إبرازه للطابع المعقد لاستراتيجيات البقاء الخاصة بالفقراء، وتركيزه على الأسرة المعيشية بوصفها وحدة اقتصادية، وتحديد دور اللصلات المعقّدة القائمة بين الفقر والصحة والتعليم والتدريب، وتركيزه على مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسات المتعلقة بالعمالة/موارد الرزق.

١٢ - بالإضافة إلى المجموعة الرئيسية من السياسات التي تؤثر في نمو العمالة عموماً، هناك حاجة لأن يوضع تركيز خاص للميدان المتعلق بالفارق بين الجنسين. ومنذ الثمادينات توفر المرأة معظم الأعداد الجديدة من العمال التي تشكل عنصر العرض على نطاق العالم في الوقت الذي ظلت فيه حصة مشاركة الرجل تتناقص باستمرار، ولكنه في كثير من البلدان حدث أغلب التوسيع في عمالة المرأة في سياق استمرار الفصل بين الجنسين داخل سوق العمل ودخولها في أشكال غير نمطية أو غير قياسية من العمل. وبالرغم من أن بعض النساء قد حققن تقدماً في مهن كان يهيمن عليها الذكور في السابق وأخترقن "الصف الزجاجي" فلا تزال الغالبية منهن محرومة وتتعرض لتمييز كبير في سوق العمل. ومصادر التمييز القائم على نوع الجنس عديدة ولكن يمكن إرجاعها إلى مجموعتين ذواتي صلة من العوامل. فأولاً هناك العبء الناجم عن المسؤوليات الأسرية، وعدم تكافؤ الفرص في تنمية الموارد البشرية، وعدم المساواة في إمكانية الحصول على الموارد الإنتاجية وهذه تعمل كلها لغير صالح المرأة في المنافسة على الوظائف أو الترقية. ثانياً تعمل بعض الهياكل المحددة في الاقتصاد وسوق العمل من قبيل الفصل والتركيز الوظيفيين الدائمين والاختلاف في الأجر، ومحضودية تمثيل المرأة في صنع القرار الاقتصادي وفي هيكل التفاوض الجماعي، وغير ذلك من السياسات الصريحة والضمنية على استبعاد المرأة، من بعض الأنشطة الاقتصادية وتزيد من تبعيتها في أسواق العمل.

١٣ - إن الاستجابة لمشاكل التمييز والحرمان هذه التي تواجهها النساء تستدعي وضع سياسات تقويمية شاملة. ومن أجمل تهيئة وظائف أكثر وأفضل للنساء، ينبغي أن تكون السياسات حساسة لاختلاف نوع الجنس وأن يكفل الإطار التشريعي والتنظيمي المساواة بين الجنسين. يضاف إلى ذلك أنه ينبغي تعزيز الهياكل المؤسسية والأكياس الإدارية، كما ينبغي توفير وسائل الدعم الاجتماعي لتمكين المرأة من المواءمة بين عملها ومسؤولياتها الأسرية. ويجب زيادة مشاركة النساء في صنع القرار، وتعزيز المواقف الاجتماعية - الثقافية والمفاهيم الابحاثية إزاء المرأة وعلى وجه التحديد ينبغي:

(أ) توفير وظائف أكثر للمرأة، كما ينبغي تكفل المساواة في سهولة وصول المرأة والرجل إلى فرص العمالة المنتجة والمأجورة. وينبغي تعزيز التعليم والتدريب للنساء والبنات لزيادة فرص توظيفهن،

والفرص المتاحة لهن في الحياة الوظيفية وفرص الأمان الوظيفي، وتنمية قدراتهن على تنظيم المشاريع. ويتعين أيضاً تحسين إمكانية دخولهن إلى الموارد الانتاجية بما في ذلك الإئتمان، والتكنولوجيا والتسويق) حتى تتمكن المرأة من الدخول إلى مجال الأعمال الحرة المنطوية على مقومات النمو أو إنشاء مؤسسات تجارية. وينبغي توجيه انتباه خاص للتخلص من الفصل المهني الموجود حالياً في سوق العمل. وبالمثل، ينبغي أن تكفل الجهد المبذولة للتخفيف من الفقر توفر الفرصة للنساء الفقيرات لكسب الرزق وإعالة أسرهن.

(ب) وللمساعدة في القضاء على التمييز في سوق العمل وتعزيز المساواة بين الجنسين من حيث سهولة الوصول إلى الوظائف، ينبغي إقرار سياسة تقوم على تساوي الفرص في العمالة. وينبغي أيضاً سن تشريعات لكافلة المساواة في الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية. كما يجب أن يدعم هذه السياسات تطبيق حكيم لإجراءات ايجابية لمعالجة آثار التمييز الذي وقع في الماضي ضد النساء العاملات. ويطلب منهاج عمل المؤتمر العالمي الرابع المعنى بالمرأة من الحكومات، وأرباب العمل، والنقابات العمالية والمنظمات النسائية أن "تطبق القوانين والأنظمة وتعمل على إنشادها، وأن تشجع على وضع مدونات قواعد السلوك الطوعية التي تكفل سريان معايير العمل الدولية، مثل الاتفاقية ١٠٠ لمنظمة العمل الدولية بشأن المساواة في الأجر وحقوق العمال، على العاملات والعمال على قدم المساواة". (A/CONF.177/20، الفصل الأول، القرار الأول، المرفق الثاني، الفقرة ١٧٨ (أ)).

(ج) وبغية تحسين ظروف العمل للمرأة ينبغي للإجراءات الواجب اتخاذها أن تركز على تحسين السلامة المهنية والتدابير الصحية، وتشجيع وجود أمكنته عمل صديقة للأسرة تمكن العاملات من الجمع بين مسؤوليات العمل والأسرة بصورة أفضل. ويتعين بصورة خاصة تنفيذ تدابير لمكافحة التمييز ضد النساء الحوامل في أمكنته العمل، واستحقاقات الأمومة غير الكافية والتحيز ضد الأمهات العاملات. كما يجب إيلاء اهتمام خاص لتعزيز الحماية الاجتماعية لمجموعات النساء العاملات الضعيفة أو المهمشة، وخاصة العاملات المهاجرات الدوليات، والنساء في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية المتضررات بالاصلاحات الاقتصادية، والنساء المسنات العاطلات عن العمل لأجل طويل.

(د) إن إحدى التوصيات الهامة إلى حد بعيد هي تحسين الأمان الوظيفي وظروف العمل للنسبة الكبيرة المتزايدة من النساء العاملات اللاتي يعملن لبعض الوقت، أو بعقود، أو عمالة موسمية أو مؤقتة أو عارضة أو العاملات من منازلهن وبما أن عدد العمال الذين ينتقلون إلى أشكال من العمل غير قياسية آخذ في الإزدياد كثيراً فإن التحدي الذي يواجهنا هو كفالة ألا تصبح هذه الأشكال غير القياسية من العمل دون قياسية من حيث ظروف العمل والحماية الاجتماعية.

١٤ - وبالإضافة إلى إيلاء انتباه كبير لحالة العمالة للمرأة، يحدد إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن التحسينات اللازم إدخالها على صوغ السياسات والبرامج لزيادة فرص العمالة للفئات الاجتماعية ذات الاحتياجات الخاصة. ولا يزال الشباب في سن العمل يواجهون البطالة أو فرصاً محدودة للقيام بأنشطة توفر لهم رزقاً ملائماً وتكفل لهم مكاناً على السلم نحو مستقبل منتج وآمن. وفي الوقت نفسه هناك المشكلة

المضادة وهي استمرار انتشار تشغيل الأطفال. في ظل ظروف غالباً ما تكون غير انسانية واستغلالية. إن هذا العمل لا يشكل مهنة بالنسبة لمستقبل الأطفال المعنيين فحسب بل يمثل أيضاً تضحية قصيرة النظر من جانب المجتمع. والاستثمار في تنمية هؤلاء الأطفال وتعليمهم يوفر عائداً محتملاً مرتفعاً في شكل قوة عاملة أكثر انتاجاً. ولذلك، هناك حجج أخلاقية واقتصادية تؤيد القضاء على تشغيل الأطفال. ولكن لما كان هذا يعني إغلاق صمام أمان اقتصادي، وإن كان صماماً يرثى له، لأولئك الأشخاص المعنيين، فإنه يتطلب تحقيق القضاء على تشغيل الأطفال كجزءٍ من برنامج أكبر يقوم فيه المجتمع بتوفير مساعدة أو فرصة اقتصادية بديلة.

١٥ - ومع مراعاة هذا الهدف وضعت منظمة العمل الدولية برنامج تعاون تقني واسع النطاق ومبتكراً، وتقوم بتنفيذها لمساعدة الجمود الوطنية الرامية إلى القضاء على تشغيل الأطفال والبرنامج الدولي للقضاء على تشغيل الأطفال التابع لمنظمة العمل الدولية، الذي بدأ بمساهمة مالية سخية من الحكومة الألمانية، يتلقى حالياً دعماً من اثنين عشرة حكومة مانحة أخرى، ويعمل في ٢٠ بلداً ناميماً. ويجري أنشطة البرنامج بتعاون وثيق مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) أضفت عليه مؤخراً الطابع الرسمي من خلال كتاب دوايا وقامت عليه المديرة التنفيذية لليونيسيف والمدير العام لمنظمة العمل الدولية.

١٦ - وفي الوقت نفسه، تتبع منظمة العمل الدولية عملها النمطي بشأن تشغيل الأطفال بتشجيع التصديق على الاتفاقية الإطارية رقم ١٣٨ وتنفيذها، وبوضع معايير تكميلية تركز بشكل أوضح على أشكال تشغيل الأطفال التي لا يمكن احتمالها. بوصفها هدفاً للقضاء السريع على تشغيل الأطفال.

١٧ - ويواجه العمال الأكبر سنًا في بلدان كثيرة عقبات تعيق استمرارهم في العمل، بينما جعل التحسين في الضمان الاجتماعي ومعاشات التقاعد من الممكن لعدد أكبر من الأشخاص باختيار التقاعد في سن مبكرة. وسوف تحتاج السياسة العامة في المستقبل إلى إيلاء اهتمام أكبر لتحسين الاختيار والمرورة الفردية: فتسمح للناس بمواصلة العمل إذا كانوا يرغبون في ذلك أو يحتاجون، بينما تشجع أولئك الذين يتتقاعدون مبكراً على أن يقوموا بأنشطة منتجة اجتماعياً، سواء كانت بأجر أو دون أجر، لبعض الوقت أو بشكل عارض، حسبما يقتضي الأمر، وتهيئة الظروف الازمة لتوسيع نطاق الاعتراف بالعمل والعملة.

١٨ - وينبغي توسيع نطاق فرص العمالة للأشخاص المعوقين. وهناك الكثير الذي يمكن عمله بكفالة لا تمييز الأنظمة والسياسة العامة ضد الأشخاص المعوقين وبالقضاء على القولبة السلبية للأشخاص المعوقين. وينبغي تشجيع المعوقين ومساعدتهم، إلى أقصى حد ممكن، على الحصول على العمالة في "السوق المفتوحة"، وعندما يكون ذلك غير عملي، ينبغي التأكيد على إجراء التعديل الملائم في مكان العمل ليناسب الأشخاص المعوقين وكذلك على ايجاد أشكال بديلة من العمالة.

١٩ - ومن السهم أيضاً تكرار التأكيد أيضاً على أن برنامج عمل مؤتمر القمة الاجتماعي يدعو كذلك إلى المشاركة الكاملة للسكان الأصليين في سوق العمل وإلى تكثيف التعاون الدولي والاهتمام الوطني بشأن حالة العمال المهاجرين وأسرهم.

ثالثا - البلدان النامية

ألف - اتجاهات العمالة ومشاكلها عموما

٢٠ - ما زالت مشاكل العمالة الناقصة والبطالة حادة في أجزاء كثيرة من العالم الثالث. وفي المتوسط، تنموا القوة العاملة في البلدان النامية ٢ في المائة سنويا، مما يخلق تحديا كبيرا بالنسبة لخلق الوظائف للملتحقين الجدد بالقوة العاملة (الجدول ١). يضاف إلى ذلك الحاجة إلى خلق وظائف عالية الانتاجية للنسبة الكبيرة من أفراد القوة العاملة الحالية الذين يعملون في وظائف متعددة إنتاجية في القطاعين الريفي والحضري غير الرسميين اللذين لا يوفران مهربا من الفقر الطاحن. ثم إن استمرار الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية يولد مزيدا من الضغط بالنسبة لخلق فرص العمل في القطاع الصناعي الحضري. وهكذا هناك تطلعات كبيرة لم تلبِ لتوفير وظائف أكثر إنتاجية وأكبر أجرا في بلدان نامية كثيرة. ولذلك تتضح تماما فوائد السياسات السكانية الفعالة التي تخفض معدل نمو السكان وتزيد القوة العاملة.

٢١ - تختلف الصورة العامة بالنسبة للعمالة الماضية اختلافا كبيرا من منطقة لأخرى وفيما عدا استثناءات قليلة، شهدت الاقتصادات النامية بسرعة في شرق وجنوب شرق آسيا نموا مستمرا وعاليا للعمالة في العقود الماضيين. وعموما تجاوز معدل خلق فرص العمل معدل الزيادة في القوة العاملة. وعلاوة على ذلك كان هناك معدل نمو عال في العمالة في قطاع الصناعة التحويلية وفي الأجور الحقيقية في ذلك القطاع مما يبين حدوث تحول سريع للعمال إلى العمالة في القطاع الحديث. أما في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي فقد انخفض نمو العمالة الشاملة انتفاخا حادا خلال سنوات أزمة الدين (١٩٨٥-١٩٨١) وانتعش منذ ذلك الحين إلا أن نمو العمالة حاليا، لا يزال في معظمها في مستوى أدنى من المستوى الذي كان عليه في فترة ما قبل الأزمة. أما المعلومات بشأن شمال أفريقيا والشرق الأوسط وكذلك أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى فهي محدودة بشكل واضح. وتدل بيانات متفرقة على أن حالة العمالة قد تدهورت في جميع أنحاء المنطقة في نهاية فترة الازدهار النفطي أو كنتيجة لفترة طويلة من النمو الضعيف. ويوجد في بعض البلدان اتجاه واضح نحو زيادة البطالة الظاهرة بينما يوجد في بلدان أخرى تحول معakens في العمالة باتجاه الأجزاء المنخفضة الإنتاجية في القطاع غير الرسمي. كما يوجد انتفاخ متواصل في نصيب العمالة في القطاع الزراعي وزيادة معممة إلى حد ما في أنشطة قطاع الصناعة التحويلية وغيره من القطاعات الثانوية (الجدول ٢ - ألف). غير أن الإيرادات الحقيقة والإنتاجية في القطاع الصناعي قد ركبتا بل وحتى انخفضتا في معظم البلدان النامية خارج شرق وجنوب شرق آسيا. إلا أن أكثر سمة مميزة للتطورات التي حدثت مؤخرا في هيكل العمالة هي الزيادة العامة والكبيرة (٢ إلى ١٥ نقطة من نقاط النسبة المئوية) في عمالة قطاع الخدمات. وبما أن نمو العمالة في قطاع الصناعة التحويلية وغيره من القطاعات الحديثة أقل من نمو القوة العاملة الحضرية فإن معظم الارتفاع في العمالة في قطاع الخدمات تركز في القطاع الحضري غير الرسمي، الذي يتميز بانخفاض الإنتاجية وشدة البطالة الناقصة. وبالرغم من ذلك، من المهم أن نلاحظ أن قطاع الخدمات هو مصدر هام لنمو العمالة في المستقبل لأن كثيرا من أنشطة الخدمات كثيفة اليد العاملة وتشمل أنشطة عالية الإنتاجية تدعم نمو القطاع الحديث.

الجدول ١ - معدلات نمو القوة العاملة، والعملة، والبطالة

| معدل البطالة الإجمالي | | | نمو العمالة الإجمالي | | | نمو القوة العاملة | | | | | |
|-------------------------------------|-------|-------|----------------------|-------|-------|-------------------|-------|-------|-------|-------|------------------|
| -١٩٨٦ | -١٩٨١ | -١٩٧٥ | -١٩٨٦ | -١٩٨١ | -١٩٧٥ | -١٩٨٦ | -١٩٨١ | -١٩٧٥ | -١٩٨٦ | -١٩٨١ | -١٩٧٥ |
| ١٩٩٣ | ١٩٨٥ | ١٩٨٠ | ١٩٩٤ | ١٩٨٥ | ١٩٨٠ | ١٩٩٣ | ١٩٨٥ | ١٩٨٠ | ١٩٩٣ | ١٩٨٥ | ١٩٨٠ |
| <u>أمريكا اللاتينية</u> | | | | | | | | | | | |
| ١٩,٥٠ | ١٢,٥٠ | ٥,٤٨ | ١,٩٧ | ٠,٣٨ | ٢,٣٨ | ٢,٧١ | ٢,٧٠ | ٢,٦٣ | | | بولييفيا |
| ٧,١ | ١٤,٣٠ | ١٢,٩٢ | ٣,٣٢ | ٠,٩٥ | ٢,٧٤ | ١,٩٨ | ٢,٥٨ | ٢,٥٤ | | | شيلي |
| ٤,٩٣ | ٧,٧٨ | ٥,٤٢ | ٣,٦٢ | ٢,٧٤ | ٤,٠١ | ٢,٤٧ | ٣,٠٧ | ٤,٠٣ | | | كاستاريكا |
| ١٨,٢٢ | ٢٦,١٠ | ٢٤,٣٠ | ٢,١٦ | ٢,٣٠ | ٠,٩٢ | ٢,٥٠ | ٢,٩٦ | ٢,٣٢ | | | جامايكا |
| ١٤,١٠ | ١٠,١٣ | ٧,٧٤ | ٢,٣٥ | ٣,٧٩ | ٣,٤٢ | ٢,٧٤ | ٢,٩٦ | ٢,٥٣ | | | بنما |
| ٨,٣٣ | ٣,٢٠ | | | | | ٣,٩٤ | ٣,٧٨ | ٢,٧٠ | | | نيكاراغوا |
| ٢٠,١٨ | ١٢,٠٤ | ١٢,٢٨ | ٠,٤٤ | ٠,٢٥ | ١,٥٦ | ٢,٠٩ | ٢,٥٧ | ١,٧٥ | | | ترینيداد وتوباغو |
| ٨,٨١ | ٩,٩٢ | ٥,٥٣ | ٤,١٠ | ١,٨١ | ٣,٩١ | ٣,٠٩ | ٣,٤٨ | ٤,٨٣ | | | فنزويلا |
| ١٨,٧٩ | ١٥,٠٧ | ١٣,٥٤ | ٠,٥٢ | ٢,٠٨ | ٠,٣٤ | ١,٤٨ | ١,٦٦ | ١,٩٢ | | | بريمادوس |
| ١٦,١٣ | ٢١,٧٤ | ١٨,٤٨ | ٣,٣٠ | ٠,٤٨ | ٢,٤٥ | ٢,٦٦ | ١,٧٣ | ١,٧١ | | | بورتوريكو |
| ١٦,٤٣ | | | ١,٢٤- | | | ٢,٨٢ | ٢,٣٥ | ١,٥٠ | | | سورينام |
| <u>آسيا</u> | | | | | | | | | | | |
| ٤,٠٩ | ٣,٧٤ | ٣,٦٠ | ١,٩٣ | ٢,٠٧ | ٣,٢٢ | ٢,٦٦ | ٣,٢٤ | ٢,٩٧ | | | باكستان |
| ٢,١٢ | ٢,٧٧ | ٠,٧٨ | ٢,١٧ | ٢,٩٥ | ٤,٢٨ | ١,٩٣ | ٢,٤٨ | ٢,٨٥ | | | تايلاند |
| ٢,٧٣ | ٤,١٦ | ٤,٠٠ | ٢,٤١ | ١,٨٣ | ٣,٦٨ | ٢,٠٧ | ٢,٧٥ | ٢,٤٤ | | | جمهورية كوريا |
| ١,٧٦ | ٢,٧٦ | ٤,٦٥ | ١,٣٠ | ٢,٦٣ | ٥,٧٧ | ١,٩٣ | ٢,٠٥ | ٤,٥٠ | | | هونغ كونغ |
| ٣,٢١ | ٢,٣٠ | ٢,٨٢ | ٢,٢٨ | ٢,٩٩ | ٤,٩٥ | ٠,٩٨ | ١,٨٨ | ٤,١٩ | | | سنغافورة |
| ٧,٠٦ | ٧,٤٠ | | | | | ١,٩٥ | ٢,٢٦ | ٢,٧٩ | | | فيجي |
| ٨,٣٥ | ٥,٧٨ | ٤,٤٠ | ٢,٢٤ | ٢,٤٧ | ١,١١ | ٢,٥٠ | ٢,٥٤ | ٢,٠٩ | | | الفلبين |
| <u>افريقيا جنوب المسحورة الكبير</u> | | | | | | | | | | | |
| ٣,٠ | | | ١,٠٤ | ٢,٨٩- | ٢,٦٨ | ٢,٥٤ | ٢,٧٠ | ٢,٣٨ | | | كوت ديفوار |
| ٠,٧ | | | ١٣,٢٩- | ١١,٠٤ | ١,٤٨ | ٢,٨٥ | ٢,٦٦ | ٢,٧٤ | | | غانا |
| ٠,٤ | | | | | | ٢,٠٠ | ١,٨٧ | ٢,٣٠ | | | السنغال |
| ٠,٤ | | | | | | ٢,٣٥ | ٢,٠٤ | ٢,٢١ | | | بنن |
| ٠,٥ | | | | | | ٢,٠٩ | ١,٩٤ | ١,٩١ | | | بوركينا فاسو |

الجدول ١ (تابع)

| معدل البطالة الإجمالي | | | نمو العمالة الإجمالي معدل النمو السنوي المتوسط كنسبة مئوية | | | نمو القوة العاملة معدل النمو السنوي المتوسط كنسبة مئوية | | | |
|-----------------------------------|---------------|---------------|--|---------------|---------------|---|---------------|---------------|------------------------|
| -١٩٨٦ ١٩٩٣ | -١٩٨١ ١٩٨٥ | -١٩٧٥ ١٩٨٠ | -١٩٨٦ ١٩٩٣ | -١٩٨١ ١٩٨٥ | -١٩٧٥ ١٩٨٠ | -١٩٨٦ ١٩٩٣ | -١٩٨١ ١٩٨٥ | -١٩٧٥ ١٩٨٠ | |
| ٠,٣ | | | ٠,٢٦ | ١,٣٥ | ٦,٥٨ | ٢,٣٤ | ٢,٠٢ | ١,٣١ | بوروندي |
| ٠,٥ | | | ٤,٦٩- | | ٢,٣٦- | ١,٦٤ | ١,٣٤ | ١,٣٣ | جمهورية أفريقيا الوسطى |
| ٠,٦ | | | | | | ٢,٥٢ | ٢,٤٥ | ٢,٠٤ | النيجر |
| ٠,١ | | | | | | ٣,٠٠ | ٢,٨١ | ٢,٧٠ | السودان |
| ١,٦ | | | | | | ٢,١٠ | ١,٧٤ | ٢,٠٣ | إثيوبيا |
| <u>شمال إفريقيا والشرق الأوسط</u> | | | | | | | | | المغرب |
| ١٥,٥٥ | | | | | | ٣,١٧ | ٣,٢٥ | ٤,٠٩ | |
| | ١١,٥٣ | | ٨,٠٣ | | | ٢,٠٥ | ٢,٣٠ | ١,٥٩ | تركيا |

المصادر: حسبت الأرقام من حلية إحصاءات العمل الصادرة عن منظمة العمل الدولية، سنوات مختلفة، ودين الجداول العالمية لعام ١٩٩٥ للبنك الدولي.

الجدول ٢ - سمات العمالة في البلدان النامية

ألف - التكوين القطاعي للعمالة (نسبة مئوية من المجموع)

| ١٩٩٠ | | | ١٩٨٠ | | | ١٩٧١ | | | |
|---------|--|---------|---------|--|---------|---------|--|---------|---------------|
| الخدمات | الصناعة التحويلية للتعدين المراافق العامة | الزراعة | الخدمات | الصناعة التحويلية للتعدين المراافق العامة | الزراعة | الخدمات | الصناعة التحويلية للتعدين المراافق العامة | الزراعة | |
| ٥٦ | ٢٧ | ١٧ | ٤٣ | ٢٢ | ٢٤ | ٣٧ | ١٣ | ٤٨ | جمهورية كوريا |
| ٥٣ | ٤٠ | ٢٧ | ٤٦ | ١٥ | ٢٧ | ٣٦ | ٩ | ٥٢ | مالطا |
| ٢٨ | ١١ | ٦٠ | ٢١ | ٨ | ٦١ | ١٩ | ٨ | ٧٢ | تايلاند |
| ٢٥ | ١١ | ٥٣ | ٣٤ | ٩ | ٥٦ | | | | إندونيسيا |
| ٤٤ | ١٠ | ٤٥ | ٣٧ | ١١ | ٥١ | ٣٦ | ١٢ | ٥١ | القطرين |
| ٢٣ | ١٧ | ٦٠ | ١٥ | ١٦ | ٧٩ | | | | الصين |
| ٢١ | ١٤ | ٦٥ | ٢٢ | ٨ | ٦٩ | ١٩ | ٧ | ٧٤ | بنغلاديش |
| ٢١ | ١٥ | ٦٥ | ١٦ | ١٢ | ٦١ | | | | الهند |
| ٣٦ | ١٧ | ٤٧ | ٣٣ | ١٥ | ٥٣ | | | ٥٨ | باكستان |
| ٣٧ | ١٦ | ٤٨ | ٤٤ | ١٢ | ٤٥ | | | ٥٠ | سريلانكا |
| ٥٨ | ٢٠ | ٢٢ | ٦٠ | ١٤ | ٢٦ | | | | المكسيك |
| ٦٢ | ١٥ | ٢٣ | ٥٣ | ١٧ | ٣٠ | | | | البرازيل |
| ٥٣ | ١٣ | ٢٤ | ٤٤ | ١٦ | ٤٠ | | | | بيرو |

المصدر: خنان (١٩٩٦).

باء - نصيب الأنشطة الريفية غير ذات الصلة بالمزارع
في قوة العمل الريفية (بالنسبة المئوية)

| المناطق | ١٩٨٠ | ١٩٧٥ | ١٩٧٠ | ١٩٦٠ |
|--------------------------------|------|------|------|------|
| أمريكا اللاتينية القارية | ١٥,٠ | ١٢,٨ | ١,٣ | ٥,٩ |
| أمريكا الوسطى وبنطقتة الكاريبي | ٢٤,٤ | ٢٢,٠ | ١٩,٣ | ١٤,٧ |
| الشرق الأوسط وشمال أفريقيا | ١٤,١ | ١٢,١ | ١٢,٤ | ١٤,٤ |
| غرب أفريقيا | ٢٦,٣ | ٢٢,٤ | ٢٠,٧ | ١٥,٤ |
| شرق أفريقيا | ١٠,٨ | ٩,٣ | ٦,٢ | ٧,٧ |
| جنوب آسيا | ١٧,٥ | ١٥,٥ | ١٣,٨ | ١٠,٩ |
| جنوب شرق آسيا | ٢٢,٠ | ١٩,٧ | ١٧,٥ | ١١,٢ |
| الصين | ١٩,٧ | ١٧,٥ | ١٣,٥ | ٨,٠ |

الصين: (١٩٩٧) Saith.

جيم - نصيب القطاع غير الرسمي في العمالة غير الزراعية (أمريكا اللاتينية)

| 1994 | 1990 | |
|------|------|---------------------|
| 55,7 | 52,1 | أمريكا اللاتينية |
| 52,0 | 47,0 | آرجنتين |
| 61,3 | 56,9 | بوليفيا |
| 56,4 | 52,0 | البرازيل |
| 61,6 | 59,1 | كولومبيا |
| 66,2 | 52,3 | كاستاريكا |
| 51,0 | 49,9 | شيلي |
| 54,2 | 51,7 | إcuador |
| 51,9 | 54,2 | هندوراس |
| 57,0 | 50,0 | المكسيك |
| 40,2 | 40,4 | بنما |
| 68,9 | 61,4 | باراغواي |
| 56,0 | 51,8 | بيرو ⁽¹⁾ |
| 44,8 | 28,8 | فنزويلا |

المصدر: منظمة العمل الدولية، استناداً إلى الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية ومصادر رسمية أخرى.

(1) أي ليما وضواحيها.

٤٤ - لقد حدث هذا الأداء الضعيف عموماً للعمالة في سياق البطء المتزايد في معدل النمو الاقتصادي منذ عام ١٩٨٠. وبالنسبة للبلدان النامية ككل، انخفض نمو الناتج المحلي الإجمالي من ٥,٢% في المائة في السبعينيات إلى ٢,٩% في المائة في الثمانينيات وأوائل التسعينيات وباستثناء الاقتصادات الآسيوية الدينامية، حيث استمر نمو قوي طوال العقود الأربعين، يصبح ببطء النمو في بقية العالم الثالث أكثروضوها. وقد تأثر النمو في بلدان كثيرة في أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تأثراً سلبياً بمشاكل الدين الخارجي خلال هذه الفترة. وقد سجل بعض الارتفاع منذ ذلك الوقت، إلا أن معدلات النمو لم تصل بعد إلى المستويات السابقة. وأما بالنسبة للبلدان في شمال أفريقيا والشرق الأوسط فإن إنتهاه فترة الازدهار النفطي قد أدى إلى انهيار استراتيجية التصنيع الداخلية التوجّه التي كانت تمول إلى حد كبير من عائدات النفط.

باء - السياسات الشاملة لتعزيز النمو وخلق الوظائف

٤٥ - يلزم، ترتيباً على ذلك، العودة إلى ارتفاع النمو. وقد كان المعدل العالمي للاستثمار مع الاستخدام الكافٍ لرأس المال المتاح عاملين من العوامل الرئيسية التي تفسر النمو الاقتصادي السريع في شرق وجنوب شرق آسيا. وبغية الوصول إلى نمو أعلى ينبغي للحكومات في البلدان النامية أن تسعى لكفالة مستوى معين من الاستقرار السياسي والاجتماعي، وأن تفذ سياسات تشجع زيادة المدخرات، وأن توفر حواجز قوية وثابتة للمستثمرين المحليين والأجانب على حد سواء. ويؤدي تزايد العولمة في الاقتصاد العالمي إلى خلق فرص كثيرة للبلدان النامية التي تحتاج، من أجل انتهاز هذه الفرص، إلى التحول إلى استراتيجيات خارجية

التوجه وإلى تأكيد تعزيز قدرتها على المنافسة الدولية. إلا أنه يتعمّن عليها أن تتجنب السياسات التي لا ترتكز إلا على خفض تكاليف العمل لأن هذا يحتمل أن يقلّل من حماس العامل وإنجاحاته مما يحول دون حدوث أي خفض في تكاليف عمل الوحدة الحقيقة أو تحسين القدرة على المنافسة الدولية.

٤٤ - ويتعين تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي، بوصفه من الشروط المسبقة للنمو الاقتصادي، قبل القيام بأية سياسات إصلاحية. وتحقيقاً لهذه الغاية، من الضروري خفض العجز المالي وعجز ميزان المدفوعات غير المستدامين. غير أنه ينبغي إدارة هذه العملية بعناية. وعلى سبيل المثال، بيّنت التجارب المستفادة من بعض برامج التكيف الهيكلي المبكرة أنه إذا خفضت جميع الاستثمارات العامة الراهنة فإن السياسات الرامية إلى تحقيق الاستقرار قد تؤدي إلى تقليص مفترط الناتج وفقدان للوظائف. وبالإضافة إلى إعطاء الجرعة الصحيحة، من المحتم أيضاً تجنب السياسات التي لا تتمشى مع الوضع. فعلى سبيل المثال، قد يفضي اتباع سياسة متشددة في مكافحة التضخم تستند إلى استخدام سعر الصرف الثابت لفترة طويلة كمرسٍ إلى خطير الرجوع إلى تحديد قيمة العملة بأكثر من قيمتها الحقيقة وبالتالي إلى أزمة في العملة تؤدي إلى نكسة خطيرة في عملية الإصلاح. إن مواصلة تحديد سعر الصرف بأكثر من القيمة الحقيقة للعملة يشطّب بدوره نمو الصادرات، كما أن أسعار الفائدة العالية الازمة لدعم سعر الصرف تقلل من الطلب المحلي كثيراً. علاوة على ذلك فهو تجذب كمية كبيرة من التدفقات الرأسمالية قصيرة الأجل إلى الداخل وتزيد من تعرض الإصلاح كلّه إلى الخطير في حالة حدوث هروب مفاجئ لرأس المال. ولذلك، ينبغي لحكومات البلدان النامية بدلاً من التركيز المفرط على خفض العجز الحالي، أن تسعى لزيادة المدخرات والاستثمارات المحلية وبناء قدرة مالية أقوى على تصحيح الهزات في الاقتصاد الكلي. وهذا من شأنه أن يوحّي بشّقة أكبر بين المستثمرين ويبسر التمسك بالمسار القائم على استقرار النمو. وما يضاف من المشكلة أن بلداناً ذاتية كثيرة ينقصها القدرة على وضع وتنفيذ برامج للتعويض عن الآثار السلبية للإصلاحات الاقتصادية. والنتيجة المجملة لهذا التجاوز في تطبيق السياسات العامة وعدم وجود تدابير تعويضية هو الثمن الاجتماعي العالٍ، بما في ذلك ارتفاع مستويات البطالة في كثير من البلدان التي تمر بمرحلة تكيف.

٤٥ - إن وجود نظام من السياسات العامة الخارجية التوجه هو أمر حيوي في البلدان البداءة في التصنيع ولديها فائض كبير في العمالة الرخيصة. وأكثر السبل مباشرة لكتفالة تحقيق ذلك هو اتباع استراتيجية تقارب التجارة الحرة. غير أن التحرر التجاري الراديكيالي الشامل قد يؤدي، إلى تكاليف اجتماعية عالية لا لزوم لها وذلك حيث يوجد قيود خطيرة لنمو الصادرات من ناحية العرض من قبيل الاختناقات في الهيكل الأساسي، وحالات النقص فيه، وعدم كفاية فرص الوصول إلى الائتمان. وتتضاعف هذه المشكلة حيثما يوجد تخفيض ضئيل حقيقي وفعال لسعر الصرف. وفي هذه الظروف، تزداد الواردات بسرعة أكبر من الصادرات، ويفوق المفقود من الوظائف ما يخلق منها، ويحدث ضغط شديد على ميزان المدفوعات. وفي هذه الحالات قد يكون هناك مبرر لاتباع نوع أكثر تدرجاً وانتقائية إزاء تحرير التجارة.

٤٦ - يضاف إلى ذلك، أن التجربة الأخيرة تبيّن أن الاجتذاب الناجح للاستثمار المباشر الأجنبي يمكن أن يكون حافزاً قوياً للإسراع في التصنيع وخلق العمالة. وفي الواقع، إن اتباع سياسات فعالة لتحقيق الغاية هو وسيلة هامة لاكتساب سهولة الوصول إلى منافع العولمة. ولكن ينبغي زيادة أثر خلق العمالة، إلى أقصى حد يمكن أن توفر الحواجز للاستثمار الأجنبي للدخول في أنشطة كثيفة العمالة، والمناطق التي تعاني من ارتفاع البطالة، ونشر التكنولوجيات التي تتناسب مع مستويات المهارات في البلد المضيف. غير أنه ينبغي إلا تؤدي هذه الحواجز إلى تشويه للقوى الاقتصادية الطويلة الأجل، وأن يكون هدفها معالجة حالات الفشل المتصلة بالسوق.

جيم - السياسات المتبعة إزاء القطاع غير النظامي

٤٧ - في حين يتمثل جزء هام من الحل الطويل الأجل لمشكلة البطالة في استعادة الارتفاع في معدلات نمو العمالة بالقطاع الحديث، فثمة مزايا لا يمكن إنكارها، رغم ذلك، في تشجيع القطاع غير النظامي (الجدول ٢ - بـ). فأولاً، تتسم أنشطة كثيرة من أنشطة هذا القطاع بأنها كثيفة العمالة. ومن ثم يوفر القطاع غير النظامي طريقة سهلة نسبياً لخلق فرص للعمل وتوسيعها، كما يوفر مصدراً للرزق، وـ "شبكة أمان" للدخل بالنسبة للأسر المعيشية الفقيرة. وعلاوة على ذلك، فقد أظهرت التجارب الناجحة للمشاريع الصغيرة في شرق آسيا والقطاع غير النظامي المتمركز في الحضر في أمريكا اللاتينية أن هذه الأنشطة الصغيرة أو غير النظامية، بتفاعلها وتنافسها مع القطاع الرسمي، ليست مجرد "أصنفحة" لامتصاص الأيدي العاملة الزائدة، بل هي أيضاً مصدر بدليل للنمو السريع. ولذا، فمن المهم لصانعي السياسات في البلدان النامية أن يدعموا نمو هذه الأنشطة بقوة.

٤٨ - وينبغي أن يشتمل هذا الدعم على اتخاذ إجراءات لإزالة ما ليس له ضرورة من عقبات تنظيمية تعيق تكوين المشاريع ونموها، وتدابير لتحسين سبل الحصول على الائتمان. ففي كثير من البلدان النامية، تمثل الأنظمة الرسمية عائقاً كبيراً لهذا القطاع بما تتطلبه من إجراءات إدارية معقدة ومستويات رفيعة على نحو مفرط للمنتجات والعمليات، وبما تفرضه من قيود على الأماكن. وتشجع مثل هذه الأنظمة على ظهور قطاع غير قانوني يلحق الضرار بعمليات القطاع غير النظامي. وتتمثل الاستجابة المناسبة من جانب السياسات في منح حقوق مضمونة في ملكية الأرض، ولمساكن المستقطنات وغير ذلك من الأصول الإنتاجية التي يجمعها الفقراء، وإزالة العقبات والضوابط الإدارية التي تمنع نمو المشاريع الصغيرة جداً والأعمال التجارية الصغيرة. بيد أن هذه الإزالة للعقبات التنظيمية لا بد وأن تقتربن "بحماية الحقوق الأساسية للعاملين وصحتهم وسلامتهم، مع التحسين التدريجي لظروف العمل الشاملة، فضلاً عن تدعيم الجهد الرامي لجعل بعض هذه المشاريع جزءاً من القطاع الرسمي".^(٥)

٤٩ - ويكون القطاع غير النظامي في العادة من أنشطة غاية هدفها مجردبقاء على قيد الحياة وأنشطة صغيرة تتمتع بإمكانات للنمو والتحسين التقني. ومن ثم، ينبغي أن يكون الهدف الأساسي للسياسات هو زيادة عنصر الحداة في هذا القطاع. ويحتاج هذا الأمر إلى تحسين كل من ظروف العرض من حيث رأس المال، والتكنولوجيا، والمهارات، والهيكل الأساسية، وما إلى ذلك، وتحسين ظروف الطلب التي تعتمد على ما يجري من تطورات في بقية الاقتصاد. ويمكن أن يكون للمؤسسات الصغيرة، مع تقديم الدعم الملائم لها، أفضلية في الاستحواذ على جزء صغير من الأسواق في مجال المنتجات الجديدة التي لم يكن لها أهمية من قبل، حتى في أسواق التصدير التي تحتدم فيها المنافسة. بيد أنه لا بد لهذا من أن يعتمد على تعزيز قيام المؤسسات التعاونية بين المؤسسات، وبين الموردين والقائمين بالتشطيب، وبين السلطات المحلية أو الهيئات الوطنية ورابطات الصناعة. فضلاً عن ذلك، يمكن لصانعي السياسة في البلدان النامية أن يحفزوا الاستثمار عن طريق تحسين سبل وصول المشاريع الصغيرة إلى ائتمان القطاع النظامي. ومن المتفق عليه بصورة واسعة أن الوصول للائتمان وليس تكلفة الائتمان هو ما يمثل عنق الزجاجة للمشاريع الصغيرة. وتواجه المشاريع الصغيرة جداً مشاكل خاصة من جراء انعدام ما يمكن لها أن تقدمه من ضمان إضافي. ولذا، لا بد لخبط الائتمان الناجح من تحظى متطلبات الضمان الإضافي العادلة والاستعاضة عنها ببدائل مثل الضمادات الجماعية. ولا بد للحكومات أن تضع في اعتبارها أنه من المهم، بصفة خاصة، من أجل تحسين إنتاجية الاستثمار في البلدان النامية، أن يتم تحسين أداء سوق رأس المال من خلال الابتكار

المؤسسي، وتحسين تنظيم القطاع المصرفي، ودعم برامج الائتمان التي تستهدف فئات معينة، وزيادة المعروض من رأس المال المشاريع.

دال - السياسات الرامية إلى تعزيز العمالة الريفية

٣٠ - بالنظر إلى النسبة المرتفعة باطراد لقوة العمل التي لا يزال استخدامها مستمراً في المناطق الريفية في كثير من البلدان النامية، لا بد من إعطاء أولوية للجهود الرامية إلى توسيع العمالة المنتجة في هذا القطاع. وتخلق عملية التكيف مع الاقتصاد العالمي فوائد محتملة فيما يتعلق بالقطاع الزراعي. فتنفيذ جولة أوروغواي، على سبيل المثال، يتبع فرضاً جديداً لل الصادرات الزراعية من البلدان النامية. وكثيراً ما يتمخض عن الإصلاحات الاقتصادية تحول عن معدلات التبادل التجاري لصالح المنتجين الزراعيين. وقد أدت هذه التغيرات إلى تحسين الوضع الاقتصادي لكثير من المزارعين في بعض البلدان النامية، بيد أن هناك معوقات تحول دون وصول عدد كبير من المنتجين الزراعيين الصغار والهامشيين، لا سيما الذين هم في مناطق هشة إيكولوجيا ونائية إلى الموارد الإنتاجية، كما أنه ليس باستطاعتهم أن يستفيدوا تماماً من تحسن البيئة العامة وتحسين الحوافز السعرية.

٣١ - وهكذا، توجد حجة قوية لمساعدة استمرار دعم الدولة لقطاع المزارع الصغيرة فهو أمر مرغوب فيه لدى ذوي العدل والكتفاء على حد سواء. وقد تأثر الأداء الزراعي تأثراً سلبياً في كثير من البلدان النامية، لا سيما تلك الواقعة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وفي أمريكا اللاتينية وجنوب آسيا، من جراء التخفيفات في برامج الائتمان وعمليات خفض الاستثمار العام في الهياكل الأساسية والخدمات الإرشادية. وهذا كله لا يؤدي فقط إلى إضعاف الطاقة الإنتاجية لصغار المزارعين، بل إنه يمهد السبيل أيضاً إلى إحداث تغيرات تخل بالمساواة مثل تعزيز وضع كبار المزارعين ونمو الأعمال التجارية الزراعية التي تتسم بكثافة رأس المال. وهناك حاجة إلى عكس هذه الاتجاهات. فإهمال قطاع المزارع الصغيرة من شأنه أن يزيد من المعوقات أمام الفقراء، الذين يتركزون في ذلك القطاع وليس أمامهم إلا أضعف الاحتمالات للعثور على عمل بديل في القطاع الزراعي المتسم بكثافة رأس المال والميكنة. وعلاوة على ذلك، فإن المزارع الصغيرة تكون في العادة أكثر قدرة على التكيف من هياراتها الأكبر حجماً. ويمكن لقطاع المزارع الصغيرة، مع توافر الدعم الملائم، أن يتكيف سريعاً مع الحوافز الجديدة وأن يصبح قادراً على المنافسة. ومن ثم، فإن الهدف الرئيسي للسياسات الريفية في هذا القطاع ينبغي أن تتمثل في رفع مستوى الإنتاج وزيادة إدماجه في التيار الاقتصادي الرئيسي.

٣٢ - وحيثما توجد درجة عالية من التفاوت بين ملكية الأرض وحيازتها، يكون هناك ما يدعو إلى النظر في اتخاذ تدابير إصلاحية فيما يتعلق بالأرض والحياة. ويمكن لإعادة توزيع الأرض لصالح المحروميين أن يحسن على نحو كبير من فرصهم في الحصول على عمل جيد النوعية. ولا تزال الشواهد مقتنة بوجود علاقة عكسية بين حجم المزرعة والأرض وكذلك إنتاجية الأيدي العاملة، وبين درجة عدم التكافؤ في توزيع الأصول ومعدل النمو الاقتصادي^(١). ولذا، فإن المزايا الناشئة عن هذه التدابير الإصلاحية المتصلة بالأرض لا تمثل فحسب في خفض درجة الفقر، بل أيضاً في زيادة نمو الناتج. غير أنه لا بد من التسليم بأن استراتيجيات إعادة التوزيع التي اتبعت في الماضي كثيرة ما اتسمت بسوء الإعداد والتنفيذ. إذ لم يكن هناك اهتمام كافٍ بتهيئة بيئة الاقتصاد الكلي المساعدة وبالتالي إلى أدنى حد من التشوهات في الاقتصاد الجزئي أو ما يحدث من تسرب إلى غير الفقراء. وغالباً ما كانت السياسات الكلية التي تحبذ نزوح الأيدي

العاملة تبطل من برامج إيجاد فرص العمل، وكانت برامج الائتمان تتحقق في كفالة نظام مالي ملائم وحوافز لسداد القروض. ومن ثم، فرغم أن مبررات الإصلاحات القائمة على إعادة التوزيع ما زالت قوية، فمن المهم تجنب أخطاء الماضي وإيلاء مزيد من التركيز إلى تدابير التخفيف من وطأة الفقر المترتبة بالحوافز. وعلى سبيل المثال، فبدلاً من الاعتماد على إعادة توزيع الأرض قسراً، يمكن تحقيق الهدف المتمثل في توفير سبل أكثر تكافؤاً للحصول على الأرض من خلال ضرائب معندة على التركات وجدول تصاعدية للضريبة على الدخول الريفية، وتدابير تنفق مع السوق لزيادة إمكانية حصول الفقراء على الأرض.

٣٣ - وقد تزايد الاهتمام في الأعوام الأخيرة بدعم الأنشطة الريفية غير الفلاحية، ولا سيما في مجال الصناعات الريفية. وينبع هذا التغيير في أساسه من التسليم بأن العمل الزراعي، مع النمو المرتفع في قوة العمل والتحسين في الإنتاجية الزراعية، لا يستطيع وحده أن يمتص بالكامل قوة العمل الريفية، وقد وجد دائماً طلب على العمل خارج الإنتاج الزراعي في القطاع الريفي نظراً للطابع الموسمي لمعظم الأنشطة الريفية. ويُعتمد على القطاع الريفي غير الزراعي تقليدياً في صنع الآلات البسيطة للمزارع، فضلاً عن السلع الاستهلاكية، بالإضافة إلى توفيره فرص العمل للعمال الزراعيين خلال موسم الكساد. وتدل جميع الشواهد على نمو القطاع الريفي غير الزراعي على نحو مطرد منذ الستينيات في أغلب البلدان النامية (الجدول ٢ - جيم). وهو يمثل الآن ما يصل إلى ربع مجموع قوة العمل الريفية. ورغم أن هذه الأنشطة لا ت redund في بعض الحالات أن تكون مجرد اسقاطة لامتصاص فائض الأيدي العاملة دون أمل حقيقي في توفير مستوى كاف للعيشة، فهي تتسم، في حالات أخرى، بانتاجية عالية للأيدي العاملة وتظهر إمكانات قوية للنمو. وقد كان للتطور السريع في مشاريع المدن الصغيرة والمشاريع القروية في ريف الصين أثر لا ينكر على كل من نمو القطاع الريفي في حد ذاته ونشر المزايا الناتجة عن عملية الإصلاح الاقتصادي. ويسير الدعم الموجه إلى تنمية القطاع الريفي غير الزراعي، إلى حد ما، جنباً إلى جنب مع دعم القطاع الحضري غير النظامي. وذلك يتطلب مساعدات في مجالات التكنولوجيا، والمال، والخدمات الإرشادية. وبالنظر إلى الموقع الريفي لهذا القطاع لا يكون من قبيل المبالغة زيادة التأكيد على أهمية الهياكل الأساسية.

٣٤ - وتتصف معظم البلدان النامية بوفرة الأيدي العاملة مقارنة برأس المال الطبيعي والمادي، كما تتسن بدرجة عالية من عدم التكافؤ في توزيع الدخول والأصول الإنتاجية. وتتمثل الأجور التي تحصل عليها الأيدي العاملة ذات المهارات المنخفضة، في هذا السياق، إلى التدني، حتى لو كان الجميع يعملون. ويعني اقتران تلك الدرجة العالية من عدم التكافؤ في الدخول مع انخفاض معدلات الأجور وجود احتمال أكبر لاستشراء الفقر. وعلاوة على ذلك، فمن المحتمل، حتى في ظل أفضل الظروف، وجود قدر كبير من الكساد في قوة العمل في المناطق الريفية والحضارية على السواء. وقد يتخذ هذا شكل بطالة على مدار السنة، أو بطالة موسمية، أو عالة لبعض الوقت تتخللها فترات طويلة من البطالة. وقد جرب عدد من البلدان النامية برامج الأشغال العامة ذات العمالة الكثيفة، وتشير تجاربها إلى أن وجود خطة لضمان فرص العمل يمكن أن يشكل مبادرة صالحة وقيمة من جانب السياسات للتخفيف من وطأة الفقر. وينبغي لبرنامج ضمان فرص العمل أن يركز على تقوية الأصول الإنتاجية التي يمكن أن ينتظر منها زيادة الناتج وزيادة الدخول في المستقبل. ولا ينبغي النظر إليه باعتباره إجراء قصير الأجل لتوفير الإغاثة الطارئة، ولا باعتباره برنامج ضمان اجتماعي لتحويل الدخول. بل ينبغي أن تهدف الخطة إلى إيجاد فرص العمل وتقليل الفقر عن طريق حشد الموارد التي لا تستخد بغير هذا السبيل، من أجل تكوين رأسمال مادي والإسراع بالاستثمار الكثيف للعاملة. وينبغي أن يضطلع برنامج كهذا دور المصدر المتبقى للعمل، بأجر لا يزيد عن الأجر السائد بالسوق

للعمال الزراعيين الذين لا يملكون أرضا. وبذلك يوفر نوعا من شبكة الأمان لمن لديهم القدرة على العمل المنتج.

٣٥ - ويحصل المشاركون على نوعين من المزايا من خطط التشغيل هذه. فإلى جانب أجور الكثاف التي يتلقاها أثناء فترة عملهم، فإنهم بقدر توليد الأصول الناشطة بموجب هذه الخطط لزيادة دائمة في الطلب على الأيدي العاملة، لا بد أن يتمتعوا بأجور أعلى على مستوى السوق وأو بمرد من أيام العمل في المستقبل. وحتى مع التسليم بأن معظم المزايا الناتجة بهذه الطريقة من الأرجح أن تعود على ملاك الأرضي في صورة انخفاض في التكاليف وارتفاع في الإنتاج وزيادة في إيجارات الأراضي، فإن ثمة مجالا واسعا لتحويل الأيدي العاملة المتعطلة إلى رأسمال مادي ولتحويل العمال في الوقت ذاته إلى مساهمين في مشاريع تعاونية. فعلن سبيل المثال، يمكن تنظيم تعاونية للأخشاب حول مشروع لغرس الأشجار، أو إقامة تعاونية لصيد الأسماك على أساس بركة صناعية، وهكذا. ويمكن لنوح كهذا أن يجمع بين إيجاد الوظائف والتحفيز من وطأة الفقر مع تحسين في توزيع الثروة.

٤٤ - تنظيم سوق العمل

٣٦ - هناك جانب مشير للخلاف في عملية الإصلاح الاقتصادي وسياسة العمالة في البلدان النامية وهو ما إذا كانت هناك حاجة لإلغاء الضوابط التنظيمية التي تحكم أسواق العمل إلقاءً واسع النطاق. وكثيراً ما يقال بأن التدخل الحكومي المفرط في أسواق العمل، في شكل ضوابط تنظيمية للأمن الوظيفي، واشتراكات الضمان الاجتماعي، وقوانين الحد الأدنى للأجور، واستحقاقات البطالة والنقابات العمالية، عائق خطير في عملية التكيف الهيكلي ولذا ينبغي إزالته أو التخفيف منه. وكثيراً ما تعقد المقارنات بين حالات أمريكا اللاتينية والبلدان الصناعية الجديدة في آسيا، تأييداً لهذه الحجة. ولوحظ أن سوق العمل المتنقل بالضوابط التنظيمية في أمريكا اللاتينية قد رسم ثانية في سوق العمل تتمثل في وجود قطاع رسمي حضري محمي حماية كبيرة، وقطاع غير رسمي غير محمي حماية كبيرة، مما عرقل عملية تطوير سوق العمل لقوى السوق المتغيرة. وعلى تقدير ذلك، رغم أن حكومات بعض البلدان الصناعية الجديدة في آسيا لم تمنع فحسب عن التدخل في سوق العمل، ولكنها كبرت بشكل فعال الأنشطة المستقلة للنقابات العمالية. وكانت الحجة التي ذكرت تبريراً لذلك أنه عامل أساسي وراء التنفيذ الناجح للاستراتيجيات الإنمائية القائمة على التصدير.

٣٧ - وما لا شك فيه أن هناك شيئاً من الحقيقة في هذه الحجج.بيد أن النظرة المتخصصه للحالات السائدة تبين أنه في حين أن من الصحيح أن فرض الضوابط التنظيمية على سوق العمل في أمريكا اللاتينية أدت إلى تصلب في القطاع الرسمي الحضري وإلى حفظ العمال للانتقال إلى القطاع غير الرسمي الذي لا تقبله الضوابط التنظيمية، فقد تمثلت حركة العمالة تماماً شديداً مع الأجور الحقيقية رغمما عن ذلك مع حركة الناتج والإنتاجية العمالية. وعلى ذلك فليس هناك تأييد للافتراء القائل بأن الضوابط التنظيمية لسوق العمل هي مصادر ثابتة للتصلب وأن إلغاء الضوابط التنظيمية مطلوبة دائماً. وعلى غرار ذلك، فعلى الرغم من أن حرفيات النقابات العمالية قد حُجّمت بالفعل في كثير من البلدان الآسيوية، فليس هناك دليل قوي على أن فرض القيود على المساومة الجماعية أو التدخل في حقوق النقابات العمالية أسم في النجاح الاقتصادي في المنطقة. بل أن العكس هو الصحيح، إذ تثبت التجربة أن التدخل الحكومي المفرط في حقوق النقابات العمالية وفرض القيود على المساومة الجماعية يؤديان إلى تفاقم مستمر لتوتر

العلاقات الصناعية ويمكن أن يؤديها في نهاية الأمر إلى احتجاجات عامة قوية وإضرابات واسعة النطاق، لها آثار ضارة على الاستقرار الاقتصادي والسياسي. وعلاوة على ذلك، لا يبدو أن التشريعات الحماائية التي سنت في هذه البلدان منذ فترة الشماليات عاقت استمرار النمو. وبالإضافة إلى ذلك، فكثيراً ما يقال إن الحد الأدنى للرواتب في البلدان النامية مشوه، لأنه محدد على مستوى بالغ الارتفاع بالنسبة لمتوسط الدخل، مما يزيد من تكاليف الإنتاج في القطاع الرسمي ويُشطب العمالة. ولكن يبدو أن التدخل في الحد الأدنى للأجور ينأى عن القاعدة المتألف عليها في معظم البلدان النامية. كذلك لا تعتبر المستويات، التي تناقصت في العقود الماضية، مفرطة الارتفاع حسب المعايير الدولية. وفيما يتعلق بتشريعات الأمن الوظيفي، فإنها، في معظمها، موحدة في جميع المناطق، مما لا يقدم تفسيراً للاختلافات القائمة في التنافس الدولي النسبي بين البلدان النامية. وعلاوة على ذلك، فإن بدلات الأسرة ليست شائعة في البلدان النامية، ونادرًا ما يوجد تأمين ضد البطالة، كما أن اشتراكات الضمان الاجتماعي عادة ما تكون أقل منها في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٧). لذا، فني حين أن بعض صور الضوابط التنظيمية لسوق العمل في البلدان النامية لم تعد تتماشى مع الحالة الاقتصادية السائدة اليوم، يلزم تحديد ما إذا كانت هناك حاجة للإصلاح بخصوص دقيق للأدلة التجريبية. وينبغي كذلك بذل الجهد لتحقيق أهداف الضوابط التنظيمية الحالية بطريقة أكثر فعالية بدلاً من أن يفترض آلياً أن إلغاء الضوابط التنظيمية هي الحل الأمثل. ويلزم كذلك أن يشارك الشركاء الاجتماعيون بشكل كامل في عملية الإصلاح.

رابعاً - البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية

ألف - الاتجاهات والمشاكل

٢٨ - بعد سنوات الإصلاح الأولى الصعبة، بدأ الانتعاش يتربّسخ في معظم البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. فما فتئ الناتج المحلي الإجمالي في الارتفاع بمعدل سنوي يتراوح بين ٢ و ٦ في المائة في جميع بلدان أوروبا الشرقية والوسطى منذ عام ١٩٩٤ وقد عكست دول البلطيق بشكل نهائي اتجاه النمو السلبي الذي شوهد في أوائل فترة التسعينات وهي تتحرّك بشكل مطرد نحو النمو الاقتصادي. وحتى في الاتحاد السوفيتي السابق، حيث تأخرت الإصلاحات في عدد من البلدان، سجل نمو حقيقي إيجابي في الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٦^(٨). ورغمما عن ذلك، لا تزال توجد مشكلات ملحة في شكل بطالة مرتفعة وفقر متزايد.

٣٩ - وفي الوقت الراهن، تزيد معدلات البطالة في أوروبا الشرقية والوسطى في المتوسط عن ١١ في المائة في حين تبلغ ٥ في المائة في دول البلطيق (الشكل ١). وضمن العاطلين عن العمل، ظلت نسبة تتراوح بين ٣٠ و ٦٠ في المائة عاطلة عن العمل أكثر من عام، ورفع منهم الكثير من سجل البطالة عندما انتهت أجل استحقاقات بطالتهم، حتى ولو لم يكونوا قد عثروا على عمل جديد (الجدول ٣). وعلاوة على ذلك، فعلى الرغم من مستويات البطالة السريعة التزايد في المنطقة، لا يزال فقدان الوظائف في الفترة الحالية معتملاً بالنسبة لانخفاض الإنتاج. والذي يعني هذا أنه إذا لم يزد الإنتاج إلى حد كبير، فمن المنتظر أن تظل البطالة مرتفعة كلما زادت الإصلاحات الهيكيلية. وفضلاً عن زيادة البطالة، فقد أفضى انحسار الإنتاج وارتفاع التضخم إلى نقصان حاد في الأجور الحقيقة (بنسبة تتراوح بين ٢٠ و ٩٠ في المائة) في جميع البلدان فيما بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٥^(٩). وفي غضون ذلك، شهدت سنوات الإصلاح الدولي تركيزاً متزايداً للثروة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وزاد نصيب الدخل في فئة القمة التي تكون ١٠

في المائة من السكان إلى ٢٠ في المائة على حساب النصف الأسفل^(١٠). وفي هذا السياق، هبط قطاع ضخم من السكان إلى ما دون حد الفقر.

باء - سياسات تخفيض البطالة

١ - الحفاظ على الالتعاش الاقتصادي

٤٠ - يمكن الحل الأساسي لهاتين المشكلتين في الالتعاش المستمر والنمو السريع للناتج والأعمال المنتجة، لذا ينبغي للحكومات أن تضع نصب عينيها تحقيق هذا الهدف عند وضعها لسياساتها الإصلاحية. وفي هذا السياق، من المهم للحكومات التي تمر بمرحلة انتقالية أن تعتمد سياسات تركز على زيادة الاستثمار والطلب المحلي، وبذلك تزيد من خلق الوظائف. وعلى غرار ذلك، فللاستثمار العام في تحسين الهياكل الأساسية وتنوعية قوة العمل دور حيوي يؤديه في مجال تعزيز التنافس الدولي المتزايد.

٤١ - تشجيع المشاريع الخاصة

٤١ - يشكل وجود قطاع أعمال تجارية خاص وقوى أحد العناصر الرئيسية في الاقتصاد السوقي الذي يعمل بكفاءة. وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، توجد حاجة واضحة إلى تخفيض العقبات الكثيرة المائلة في سبيل إنشاء المشاريع الخاصة وفي سبيل النمو وهي عقبات ما تزال موجودة على نطاق واسع^(١١). ومن بين البيود المختلفة، أثبتت مشكلة التمويل غير الكافي أنها العقبة الأكبر المائلة أمام تنمية المشاريع الخاصة. وتتشق المشاكل المالية التي يعاني منها القطاع الخاص في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من عوامل متعددة، أكبرها هو عدم قدرة الأعمال التجارية الخاصة على الحصول على الائتمان. ونتيجة لارتفاع معدلات الفائدة وعدم وضوح إجراءات تقييم القروض كثيرة ما يكون الائتمان باهظ الكلفة للغاية بالنسبة لمنظمي المشاريع الخاصة بحيث لا يمكنهم الدخول في قروض طويلة الأجل، مما يحد وبالتالي من نطاق كثير من الأعمال التجارية. وعلاوة على ذلك، فإن صعوبة العمل مع المصارف تضيف إلى الإحباط الذي يشعر به منظمو المشاريع الخاصة في الحصول على قروض؛ كما أن وجود نظم اجتماعية مختلفة كثيرة، بعضها بمعدلات فائدة تفضيلية مرتبطة ببرامج حواجز خاصة، أدى في بعض الأحيان إلى خلافات وإجراءات روتينية أكثر من الفوائد. لذا ينبغي للحكومات التي تمر بمرحلة انتقالية أن تنظر في تخفيض معدلات الفائدة وتيسير طلبات القروض وذلك لتسهيل حصول الأعمال التجارية الخاصة على الائتمان اللازم. كذلك ينبغي القيام في أقرب وقت ممكن، بجعل النظام المصرفي أكثر شفافية ووضع مجموعة من البرامج الائتمان المحددة بوضوح. ويضاف إلى ذلك أن قصور المؤسسات المملوكة للدولة في سداد قيمة السلع الموردة تسبب أيضاً في مشاكل خطيرة للمشاريع الخاصة التي تعمل بشكل وثيق مع المؤسسات المملوكة للدولة وتعتمد على طلبات ضخمة من زبائن قليلين من الدولة. ولحل هذه المشكلة، ينبغي للحكومات التي تمر بمرحلة انتقالية أن تسرع بإعادة تشكيل المشاريع الخاصة من ناحية وذلك لزيادة إنتاجية وربحية المؤسسات المملوكة للدولة، وأن تضع الإجراءات القانونية اللازمة لتحصيل المدفوعات المتأخرة من ناحية أخرى.

الجدول ٣ - سمات البطالة في بلدان مختارة اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، ١٩٩٥

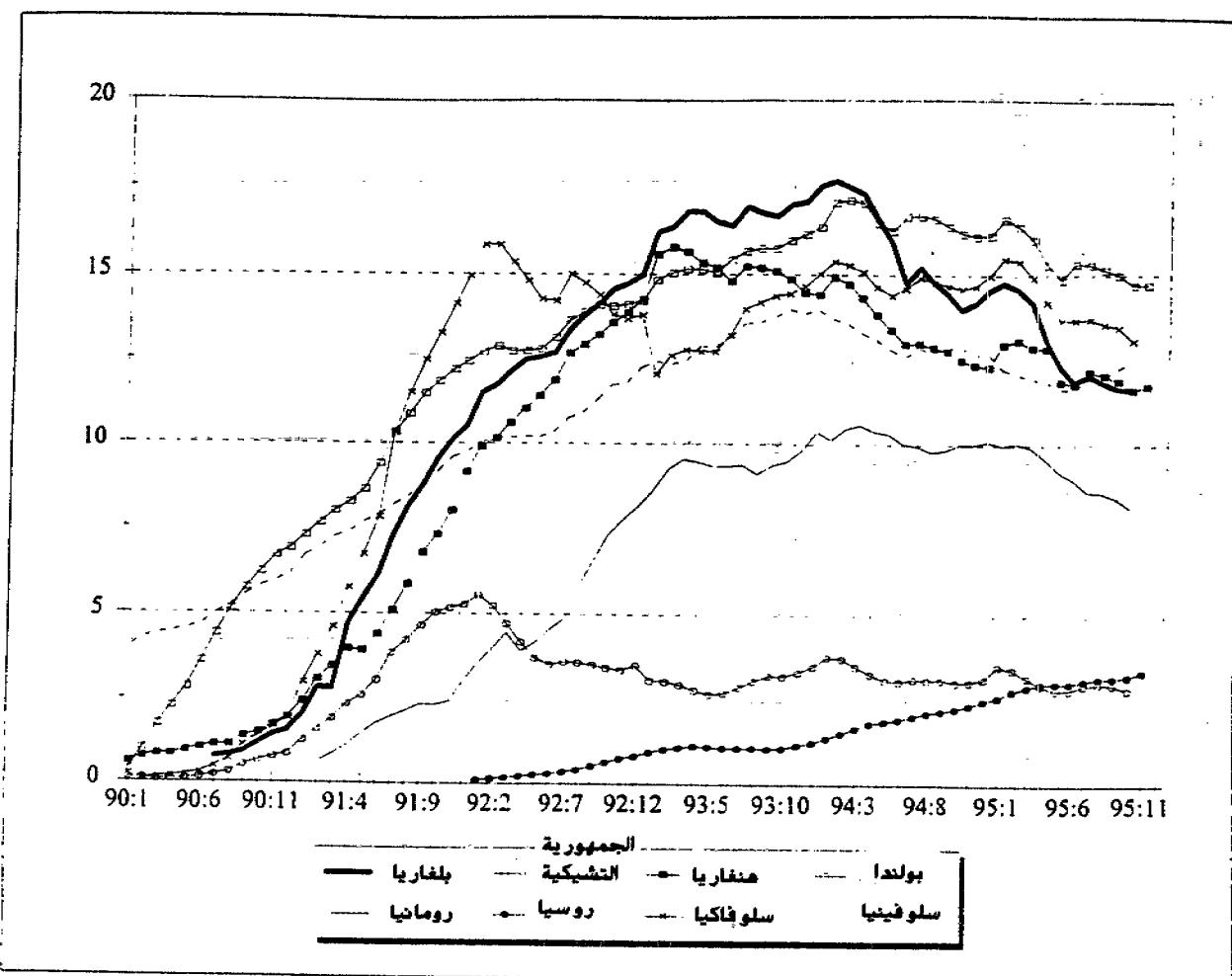
| الجمهورية التشيكية | | | | | | | | | السن |
|------------------------------|---------|---------|--------|---------|----------|----------|--|--|------------------------------------|
| | بلغاريا | هنغاريا | بولندا | رومانيا | سلوفاكيا | سلوفينيا | | | ذكور |
| ٧,٦ | ١٤,٣ | ٧,٥ | ١٢,٦ | ١٢,٥ | ٢,٧ | ١٨,١ | | | النسبة المئوية للذكور من قوة العمل |
| ٧,٠ | ١٤,٠ | ٨,١ | ١١,١ | ٨,٨ | ٤,٨ | ١٩,٨ | | | النسبة المئوية للإناث من قوة العمل |
| <u>الشباب</u> | | | | | | | | | |
| ١٨,٣ | ٢٩,٢ | ١٨,٨ | ٢١,٧ | ٢٧,٠ | ٨,٢ | ٤٢,١ | | | ذكور |
| ١٩,٦ | ٢٤,٨ | ٢٢,١ | ٢٥,٩ | ١٥,٨ | ٨,٧ | ٤١,٨ | | | إناث |
| <u>في متوسط العمر</u> | | | | | | | | | |
| ٦,٨ | ١١,٤ | ٦,٢ | ١٢,٢ | ١٠,٨ | ٢,٨ | ١٦,٠ | | | ذكور |
| ٥,٢ | ١٢,٨ | ٨,٣ | ١٥,٢ | ٧,٨ | ٤,٥ | ١٦,٩ | | | إناث |
| <u>الأكبر سنا</u> | | | | | | | | | |
| ٢,٧ | ٩,٣ | ٢,٤ | ٨,٨ | ٧,٢ | ١,٩ | ١٢,١ | | | ذكور |
| ٢,٩ | ٨,٩ | ٢,٤ | ٧,٧ | ٤,٧ | ٢,٥ | ١٢,٥ | | | إناث |
| <u>التعليم</u> | | | | | | | | | |
| ٢,١ | ٢,٤ | ٢,٢ | ٤,٢ | ٢,٩ | ١,٢ | ٦,٧ | | | العالي |
| ٧,١ | ١٢,١ | ١١,٤ | ١٧,٢ | ١٠,٤ | ٢,٤ | ١٧,١ | | | الثانوي |
| ٩,٥ | ٤٠,٠ | ٥,٢ | ١٦,٤ | ١٦,٧ | ١٠,٧ | ٣٠,٤ | | | الابتدائي |
| <u>العدة</u> | | | | | | | | | |
| ٤,٩ | ٥,٠ | ٢,٧ | ٦,٢ | ٧,٩ | ١٤,٨ | ٤,٢ | | | أقل من شهر |
| ١٩,٥ | ٢٦,٠ | ٢٨,٥ | ٢٨,١ | ٢٤,٧ | ٢٨,١ | ١٩,٤ | | | ٦-١ أشهر |
| ١٧,١ | ١٦,٣ | ١٢,٥ | ٢٤,٠ | ٢٢,٨ | ٢٠,٠ | ١٥,٨ | | | ١٢-٧ شهرا |
| ٥٨,٥ | ٥٢,٨ | ٤٥,٢ | ٤١,٧ | ٤٥,٧ | ٢٧,١ | ٦٢,٢ | | | أكثر من ١٢ شهرا |
| <u>البطالة الطويلة الأجل</u> | | | | | | | | | |
| ٥٩,٠ | ٤٩,٨ | ٤٦,٢ | ٢٨,٢ | ٤٦,٠ | ٢٦,٢ | ٦١,٧ | | | ذكور |
| ٤٨,٤ | ٥٢,٤ | ٤٧,٩ | ٤٠,١ | ٤٦,٠ | ٢٨,٠ | ٦٢,٨ | | | إناث |
| ٦٢,٥ | ٤٠,٠ | ٤١,٧ | ٢٩,٠ | ٣٢,٣ | ١٨,٥ | ٥١,٧ | | | الشباب |
| ١٠٠,٠ | ٦٢,٧ | ٤٨,٤ | ٤٤,٨ | ٤٢,٢ | ٢٨,٦ | ٣١,١ | | | الأكبر سنا |
| <u>العاملون المحظوظون</u> | | | | | | | | | |
| **٢,٤ | | ٦٢,٨ | **٨,٨ | ٢٧,٩ | ٥,٦ | *٢٧,٢ | | | ذكور |
| **٣,٠ | | ٢٧,٤ | **٩,١ | ١٩,٢ | ٥,٨ | *٢٢,٨ | | | إناث |

ملاحظة: * ١٩٩٣ ** ١٩٩٤.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/مجلس العمل الاستشاري الاقتصادي: قاعدة بيانات سوق العمل.

1995/N.2 المؤشرات الاقتصادية في الأجل القصير، 1996/1.

الشكل ١ - معدلات البطالة في بلدان مختارة تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية ١٩٩٥-١٩٩٠



المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/مجلس العمل الاستشاري: قاعدة بيانات سوق العمل، N.2. 1995.

٤٢ - وفيما يتعلق بالعقبات التنظيمية، يتبين لكثير من منظمي المشاريع في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية أن السياسيين قد غيروا من القواعد التنظيمية وبدلوا اعتمادات الميزانية بشكل سريع للغاية وبدون تحذير في أغلب الأحيان. وكثيراً ما تسبب نقص الوضوح والاستقرار في القواعد التنظيمية الحكومية في أن يكون كثير من قرارات الأعمال التجارية مستندًا إلى تخمينات وشائعات عن السياسات التي ستتخذ في المستقبل. وتشكل هذه المشاكل خطورة ولا سيما للأعمال التجارية البعيدة عن العاصمة، التي يعاني الكثير منها من الإحباط بسبب الإجراءات الروتينية والرسوم التي يفرضها الموظفون المحليون، ومما يزيد الموقف، تفاقماً ممارسات الزبائن والرشوة والغياب الواسعة الانتشار. وهذا الغموض الذي يحيط بوضع السياسات وبأحكام القانون لا يعرقل فحسب من نمو قطاع أعمال تجارية خاص صحي، وإنما يعيق أيضاً تدفق الاستثمار المباشر الأجنبي إلى المنطقة. ولذلك فإن تهيئة بيئة مناسبة للأعمال التجارية في هذه البلدان يتطلب أن تتخذ الحكومات التي تمر بمرحلة انتقالية سياسات طويلة الأجل، وأن تزيد من وضوح القواعد التنظيمية وأن تبني ببروغرافية كافية.

٤٣ - وأخيرا، فإن ارتفاع معدلات الضريبة يضيف إلى أعباء الأعمال التجارية الخاصة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. فإلى جانب ضرائب القيمة المضافة المعتادة واشتراكات الرعاية الاجتماعية، يخضع الكثير من المشاريع الخاصة لمجموعة ضرائب أخرى على شتى مستويات الأعمال التجارية. وهذا العبء الضريبي الثقيل يشطب من إنشاء مشاريع خاصة، ويؤدي، في نفس الوقت إلى وجود حافز قوي للتهرب من الضرائب. لذا فقد تكون ثمة حاجة إلى تخفيض المعدلات الضريبية.

٤ - بناء مؤسسات أسواق عمل فعالة

٤٤ - وينبغي أن تولى لبناء مؤسسات أسواق عمل فعالة أولوية قصوى في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، لتعويض حالات قصور العمل وتوفير شبكات الأمان لمن لا يكتفى النظام برعايته. فالاقتصاد يعمل على نحو أفضل عندما يسهل وصول كل من الباحثين عن عمل وأرباب العمل أحد هما إلى الآخر. وهذا ما يتطلب عمليا إنشاء شبكة لتبادل العمالة وتقديم خدمات الدعم. ولم تكن هذه المرافق متوافرة فورا وبشكل مناسب أو بكثافة كافية في اقتصادات التخطيط المركزي السابقة. ولن حقق بعض التقدم في سد هذا النقص، فإنه لا يزال يتعين القيام بالشيء الكثير.

٤٥ - وفي الوقت ذاته، يتعين تعزيز نظم التأمين على البطالة والمساعدة الاجتماعية لتخفيض حدة الفقر عن فقدانهم، والعاطلين عن العمل لمدة طويلة الذين انقضى حقهم في الاستفادة من مستحقات البطالة، فضلا عن الفئات الفرعية السكانية الأخرى ذات الاحتياجات الخاصة، مثل الأسر الكبيرة التي تضم أطفالا صغارا. ومن المسائل الأساسية في إنشاء نظام ملائم للحماية الاجتماعية نقل المسؤوليات الأساسية من المؤسسة إلى الدولة. فيلزم إصلاح هذه الترتيبات لتخفيض العبء على القدرة التنافسية للمؤسسات وتحسين حرکية اليد العاملة.

٤٦ - ومن الشروط الهامة للإصلاح وضع نظام جماعي للتفاوض ملائم للأقتصاد السوقي. فلقد تباينت تجارب النقابات "الرسمية" السابقة منذ بداية الفترة الانتقالية. وأدخلت الأغلبية الساحقة إصلاحات واسعة النطاق على هيكلها التنظيمية ووظائفها على السواء. وأضفت هذه الإصلاحات على النقابات التقليدية قدرًا أكبر من الديمقراطية وجعلتها تستجيب لمتطلبات أعضائها. وفي الوقت ذاته، شأت نقابات جديدة وبدأت تتنافس على استقطاب الأعضاء وممارسة النفوذ. وللأسف، لم يرض المناخ الاقتصادي إلى التفاوض الجماعي. وواجهت النقابات وبالتالي صعوبة في تنظيم العمال في المؤسسات التي خُصصت حديثا وفي توسيع نطاق الاتفاقيات الجماعية لتشمل الشركات الصغيرة. ومن الأمور التي لا تقل أهمية في هذا السياق تطوير حركة نقابية منسقة ذات قدرة على التفاوض بفعالية بشأن الأجور وغيرها من جوانب علاقات العمل. وينسحب هذا أيضا على منظمات أرباب العمل. وهذه المنظمات لا تخضع للتخطيط مركزي ويحتاج تطويرها وبالتالي إلى دعم فعال في إطار الانتقال إلى اقتصاد السوق. وهذا جزء هام من الإطار المؤسسي اللازم لدعم نمو قطاع خاص ناجح. ومن المهم بصفة خاصة تفادى حالة تهيمن فيها على هذه المنظمات مؤسسات مملوكة للدولة أو مؤسسات خلف لها لم تتغير كثيرا، حيث سيكون ثمة ميل إلى التركيز على الضغط من أجل الحصول على امتيازات ضريبية ومواصلة تلقي الإعanات بدل التركيز على قضايا العلاقات الصناعية في حد ذاتها. وبالإضافة إلى ذلك، يلزم ضمان التمثيل الملائم لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المناشئ.

٤ - إعاثات العمالة في المرحلة الانتقالية

٤٧ - لاشك أن العلاج النهائي للبطالة الجماعية في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية لا بد أن يرتكز على تنمية اقتصاد سوقى تنافسي يولد النمو السريع للناتج ولفرص العمل المنتج. غير أن الطريق إلى تحقيق ذلك قد ينطوى على وجوب التعايش مع ارتفاع نسبة البطالة لعدة سنوات قادمة. وحتى في الحالة التي يستمر فيها انتعاش النمو الذي تحقق مؤخرا، فإنه من المستبعد أن يتزايد الطلب على اليد العاملة تزايدا كبيرا في المستقبل المنظور لأن مواصلة الإصلاحات تستتبع فقدان المزيد من فرص العمل. وفي هذا السياق يقتضي الأمر النظر في تدابير بديلة لتخفيف البطالة الانتقالية دون تعريض عملية الاصلاح الاقتصادي الجارية للخطر.

٤٨ - ومن التدابير الممكنة السماح ببعض أشكال الحماية الانتقالية أو منح إعاثات في مجال العمالة للمؤسسات القابلة للاستمرار لإتاحة التكيف المنظم وتنادي الارتفاع الحاد في البطالة. ونظرا لأن معظم الحكومات الانتقالية الأولى لا تحكم سيطرتها على السلطة وللخوف من أن تنقلب الحماية المؤقتة إلى حماية دائمة مع مرور الوقت، فإن هذه الاستراتيجية لم تول لها دراسة جدية في بداية عملية الانتقال. غير أن الحالة تغيرت. وفي المرحلة الراهنة من مراحل الإصلاح، يمكن تطبيق نظام من الحماية الانتقالية المتستدة الموثوق بها والمحددة زمنيا لتشجيع عمليات التكيف المطلوبة مع إتاحة فترة الاستراحة الالزمة من تصاعد البطالة والتکاليف الاجتماعية المرتبطة بها. ومن الوسائل الممكن استخدامها في هذا الإطار منح إعاثات انتقائية للمؤسسات من أجل تفادي البطالة. غير أنه يلزم تحديد شروط الحصول على تلك الإعاثات بدقة ووضوح. وثمة مساراتان يلزم توافرها وهما تقديم الدليل على أن المؤسسة المعنية معسورة إعسارا مؤقتا فقط وأن التكاليف المالية المترتبة عن ذلك مستدامة. وبإضافة إلى ذلك، لن يكون ذلك الدعم غير مشروط. وينبغي عدم تقديمها إلا في الحالة التي يكون فيها معدل البطالة المحلية أعلى من المتوسط بكثير، وتكون فيها حركة اليد العاملة محدودة للغاية، ويتسنى فيها ارتفاع البطالة في تواترات كبيرة. وعلاوة على ذلك، فإنه إذا كانت عملية الانتقال صارمة، يمكن لهذه الخطة أن تمول نفسها ذاتيا، وتستحق وبالتالي أن تولى لها العناية في سياقات وطنية معينة.

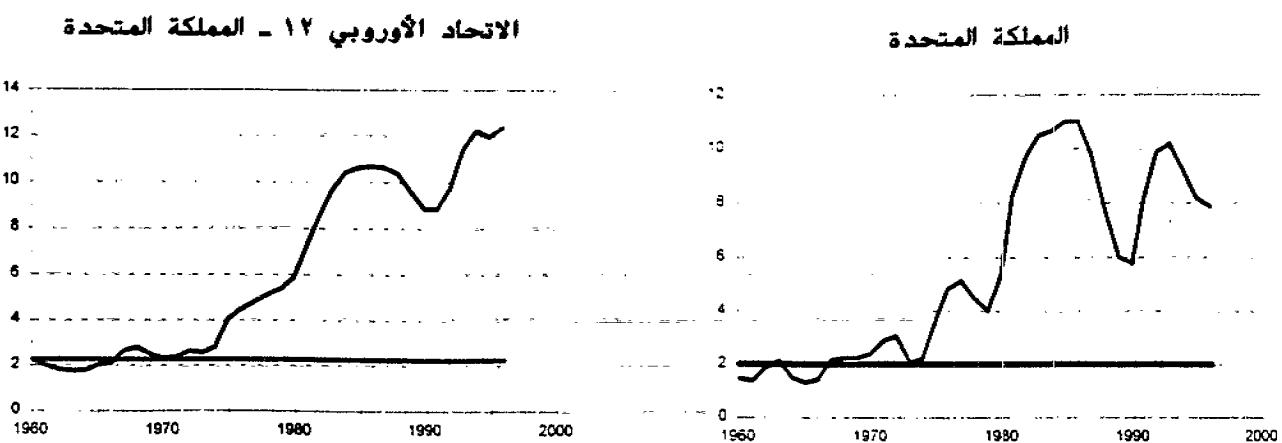
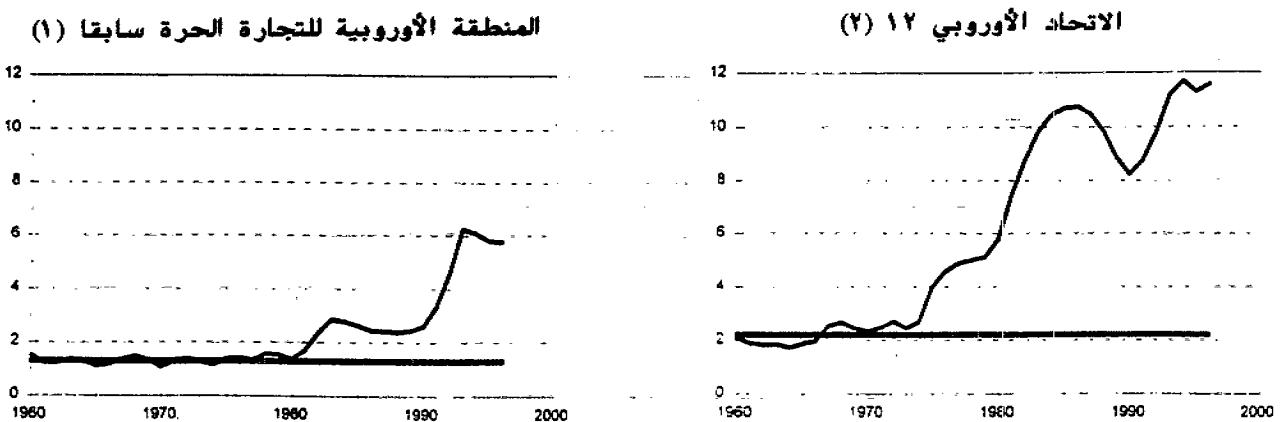
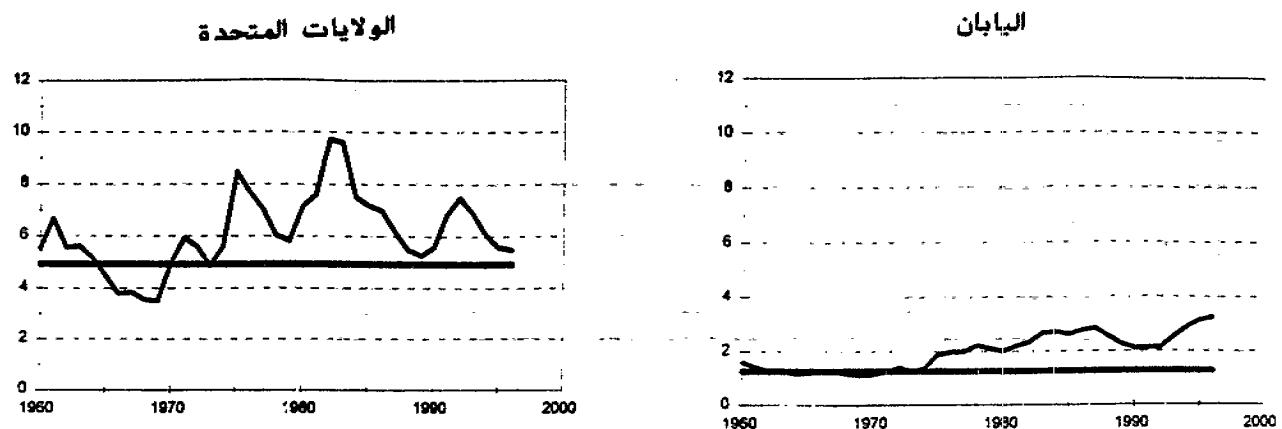
خامسا - البلدان الصناعية

٤٩ - ومن أشد المسائل إلحاحا في سوق العمل في البلدان الصناعية في الوقت الراهن ارتفاع واستمرار البطالة في معظم البلدان منذ عام ١٩٧٣، وظهور اتجاه واسع نحو تزايد الفوارق في الأجر في كثير من البلدان (الشكلان ٢ و ٣). ولمستوى البطالة في العديد من البلدان الصناعية تكاليف بشرية بالغة الشدة ينبع بها المعنيون مباشرة وتساهم في الجريمة وتدور مستوى الحياة المجتمعية مما يعني منه كل في فرد المجتمع. ففيما يتعلق بتزايد الفوارق في الأجر، ينبغي ألا يعتبر مشكلة خطيرة إذا كان يساهم في خلق فرص جيدة للعمل، لا سيما للعمال من ذوي المهارات المتقدمة. غير أنه إذا كان التزايد في الفوارق في الأجر يعكس انبهارا في عادات العمل من ذوي الأجر المنخفضة إلى ما دون مستويات الفقر، فإن هذا التفاوت سيشكل حينئذ مشكلة جديدة تتمثل في نشوء فئة من العمال الفقراء. وعلاوة على ذلك، إذا أفضى انخفاض الأجر إلى اقصاء ذوي الأجر الذهبيه من القوة العاملة أو إلى لجوئهم إلى الجريمة فإن مشكلة الإقصاء الاجتماعي ستتفاقم. ورهنا بالتكيف السابق، يمكن اعتبار ارتفاع البطالة وتزايد التفاوت في الأجر انحرافين خطيرين عن الحالة المثلية المتمثلة في العمالة الكاملة. غير أنه لا يوجد ثمة تواافق في الرأي بين الأكاديميين والساسة بشأن أسبابهما أو السياسات التي من شأنها أن تعكس مسار هذه الاتجاهات.

٥٠ - يعتبر العديد من المحللين ارتفاع البطالة في البلدان الصناعية ارتفاعا هيكليا بطبعه. أي أن مستوى توازن البطالة الطويل الأمد قد ارتفع في تلك البلدان خلال العقود الماضيين. وبما أن مستوى البطالة هذا يتحدد بالخصائص الهيكلية الأساسية للاقتصاد، فإنه يتذرع تخفيض البطالة دون التسبب في التضخم الناتج عن زيادة الأجور. وثمة في الوقت الراهن رأيان رئيسيان بشأن الأسباب التي أدت إلى هذا الوضع. الرأي الأول يعزى ارتفاع بطالة التوازن في أوروبا إلى جوانب قصور في سوق العمل. ويعتبر انعدام المرونة في سوق العمل السبب الرئيسي لتباطؤ خلق فرص العمل، ويذهب إلى القول بأن العودة إلى العمالة الكاملة يتوقف على تحسين أداء سوق العمل عن طريق رفع القيود التنظيمية المفروضة عليها. والرأي الثاني يرى أن العامل الرئيسي وراء ارتفاع بطالة التوازن يمكن في تباطؤ آليات التكيف في أعقاب الصدمات الخطيرة التي شهدتها العرض في السبعينيات والارتفاع الكبير في معدلات الفائدة في الثمانينات.

٥١ - إن اتساع الفوارق في الأجور في سياق انخفاض دخل العمال ذوي الأجور المنخفضة قد أصبح يبعث على القلق في عدة بلدان صناعية منذ الثمانينات. ولصياغة ردود سياسة عملية على هذه المشكلة، فإنه من المهم فهم أسبابها. بيد أنها لا تزال موضوع نقاش. فثمة أولا اعتقاد سائد بأن عولمة الاقتصاد والتزايد السريع في الواردات المصنعة من البلدان ذات الأجور المنخفضة مسؤولة عن تزايد الفوارق في الأجور في البلدان الصناعية. غير أن العديد من الدراسات تشير إلى أن أثر التجارة الدولية لا يزال ضئيلا سواء على مستوى الهيكل العام للأجور أو على مستوى الأجر النسبي للعمال الأقل مهارة^(١). وثمة تفسير رئيسي آخر يعزى تزايد الفوارق في الأجور إلى ما نتج عن التقدم التكنولوجي من مزاحمة في البلدان الصناعية خلال الثمانينات. ويعتقد أن التغيرات التكنولوجية الأخيرة تقترب بتزايد في الطلب على العمال من ذوي المهارات العالية بالمقارنة مع العمال الأقل مهارة، وأن هذا التحول النسبي في الطلب قد أفضى إلى تباين جلي في الأجور النسبية. غير أنه مرة أخرى، لا يقوم دليل تجريبي على هذا القول^(٢). وكون الفرق في الأجور قد بدأ في الاتساع قبل تسارع التغيرات التكنولوجية يشير إلى أن ثمة قوى أخرى تدلي بدلوها هي أيضا. ومن هذه القوى الاتجاه الواضح نحو العزوف عن الانخراط في النقابات، وتحقيق لا مركزية التفاوض الجماعي ورفع القيود التنظيمية عن سوق العمل في جميع البلدان الصناعية تقريباً منذ الثمانينات. ولوحظ أن هذه التغيرات في المؤسسات المحددة للأجور كان لها أثر محدد على الوضع الاقتصادي المتدحر للعمال ذوي المهارات الأقل والعمال من ذوي المستوى التعليمي المتدني والرواتب الهزيلة، لا سيما في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، كان لتغير بيئة الاقتصاد الكلي دور أيضاً في تحديد الأجور وأنماط العمالة. وتميزت فترة ما قبل عام ١٩٧٣ بنمو سريع في الناتج، ويزادات كبيرة في الانتاجية، وارتفاع الطلب على رفع مستوى المهارات، وتزايد الفوارق في متوسط الأجور الحقيقة بين جميع العمال. وفي المقابل أدى انخفاض معدلات النمو من عام ١٩٧٣ إلى انخفاض معدل الزيادة في الوظائف ذات الأجور العالية في سوق العمل. ونتيجة لذلك، تزايد التنافس على هذه الوظائف وأضطر العمال من ذوي المؤهلات الأدنى إلى قبول وظائف ذات أجور متدرية. وهذا أدى بدوره إلى زيادة المنافسة على الوظائف المتطلبة لمهارات متدرية في سوق العمل التي كانت تعاني أصلاً من انهيار الطلب على العمال ذوي المهارات المتدرية. ومن هذا المنظور الواسع، يتضح أن الحل النهائي لمشكل ارتفاع الأجور وتفاوت الدخل يمكن في خلق بيئه اقتصاد كلي مواطية تنفي إلى النمو وارتفاع الطلب الكلي على اليد العاملة. وفي هذا الإطار وحده، يمكن خلق فرص للعمل في شريحة الوظائف المرتفعة الأجور والعالية الإنتاجية من سوق العمل. وعلاوة على ذلك، لا يمكن وضع حد لمشاكل انخفاض الطلب على العمال غير المهرة وكبح تزايد الفوارق في الأجور إلا بزيادة الطلب الكلي على اليد العاملة.

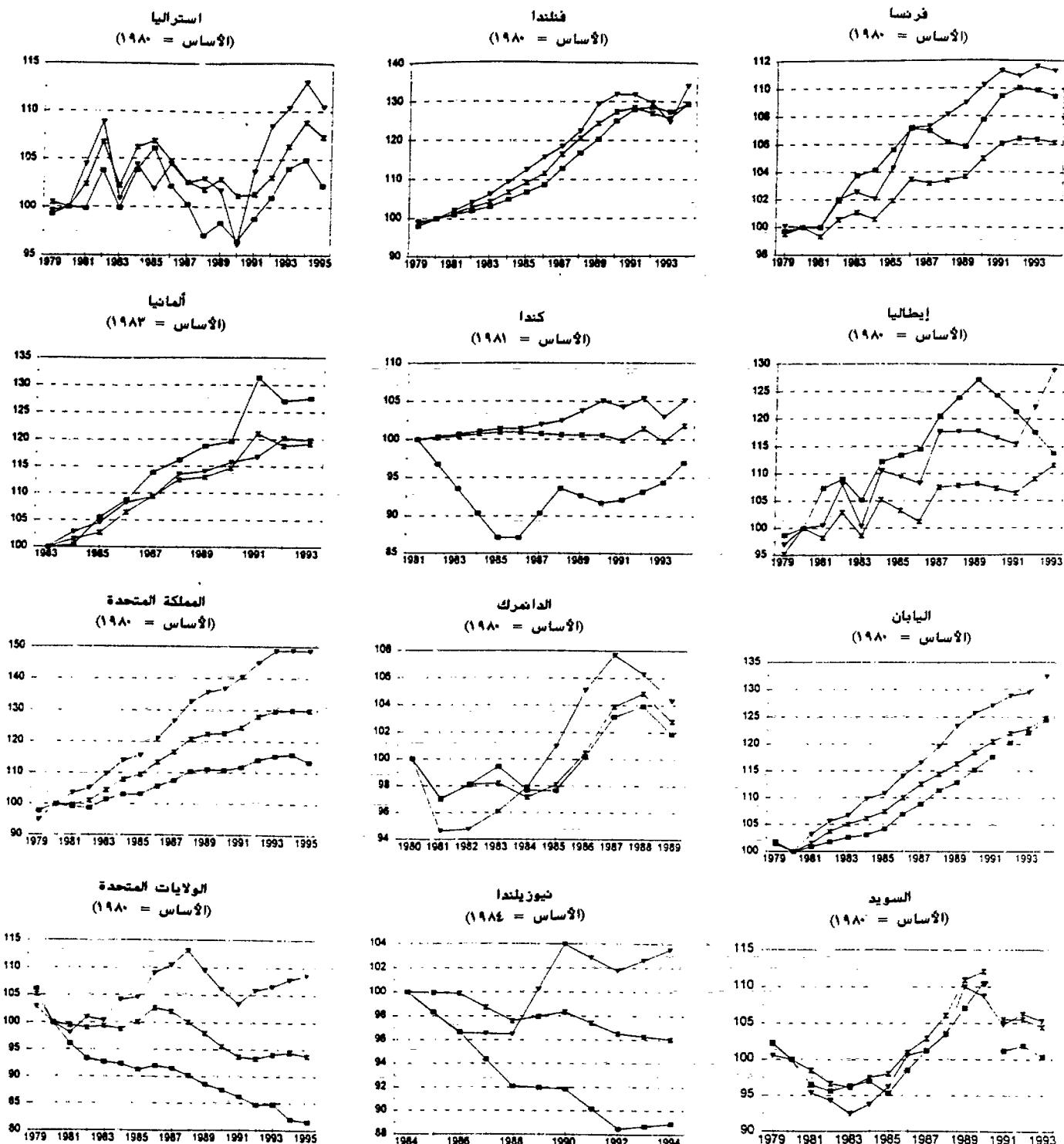
الشكل ٢ - المعدل الفعلي للبطالة للفترة ١٩٦٠-١٩٩٦ بالمقارنة مع المعدل المتوسط للبطالة



(١) يشير مصطلح "المنطقة الأوروبية للتجارة الحرة أي النمسا والدنمارك والسويد وسويسرا لا غير".

(٢) تشير عبارة الاتحاد الأوروبي ١٢ إلى البلدان الائتلاف التي كان يتألف منها الاتحاد الأوروبي إلى غاية عام ١٩٩٥، حزيران/يونيه ١٩٩٦ وملحق مرجعي، حسابات منظمة العمل الدولية.

الشكل ٢ - الاتجاهات في العائدات الحقيقة للذكور للفئات العشر السكانية (ع-١) والوسطى (ع-٥) والعليا (ع-٩)



- D1 + D5 + D9

بالنسبة لكندا وفنلندا وإيطاليا ونيوزيلندا، تم تقدير البيانات المتعلقة بالسنوات التي لا تتوافق عنها ببيانات.

المصدر: سلسلة بيانات الأجور الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

.../...

٥٢ - ولعله من المستعذر، في غياب توافق في الآراء بشأن أسباب ارتفاع البطالة وتزايد الفوارق في الأجور المبينين في المناقشة السابقة، وضع برنامج مشترك لمعالجة هذه المشاكل. غير أنه يبدو أن ثمة ثلاثة مجالات واسعة للإجراءات السياسية جديدة بالدراسة في طائفة واسعة من البلدان الصناعية. ويتمثل المجال الأول في وضع سياسات لتحقيق تزايد متواصل في معدل النمو الاقتصادي، مادام ارتفاع النمو هو السبيل لتخفيض البطالة وعكس الاتساع نحو الفوارق. ولتحقيق ذلك يتطلب الأمر وضع طائفة واسعة من السياسات لزيادة القدرة التنافسية؛ ورفع معدل الاستثمار في القدرة الإنتاجية الجديدة، والبحث والتطوير والهيأكال الأساسية وتطوير المهارات؛ ومواصلة سياسات اقتصاد كلي توسيعية، كلما تبين أن من المرجح أن توفر حافزا فعالا للنمو. والمسألة الثانية التي تستحق الدراسة هي مسألة كيفية التعامل مع قيد رئيسي يكبل مواصلة النمو المرتفع، وينشا هذا القيد عن خطر عودة التضخم كلما ضاقت أسواق العمل. وذلك سيستلزم إعادة النظر في نظم التفاوض على الأجور واستكشاف آليات بديلة لتلطيف التضخم الناشئ عن تزايد الأجور. ويتعلق المجال الثالث الجدير بالدراسة بإصلاح سياسات سوق العمل بغية زيادة حواجز البحث عن عمل وقبوله، واستكمال مهارات أولئك الذين حرموا من العمل لمدة طويلة، لتسهيل حركة اليد العاملة، وضمان "القابلية للتشغيل"، وتشجيع أشكال مبتكرة من تنظيم العمل، وتوفير حواجز للشركات فيما تقوم بتشغيل العمال ذوي المهارات المتعددة.

الحواشي

- (١) احضر تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦ - ١٢ آذار/مارس ١٩٩٥ (A/CONF.166/9)، النصل الأول، القرار ١، المرفق الأول، الفرع جيم.

- International Labour Conference, Eighty-third session, Geneva, 1996, Records and (٢) احضر: .Proceedings, resolution V

- (٣) المرجع نفسه، الالتزام ٣، الفقرة (ط).

- (٤) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعنى بالبيئة والتنمية، ريو دي جاكارا، ٣ - ١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢ (A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I and Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III and Vol. III/Corr.1))، الأمم المتحدة، رقم الفبع، ٨.A.93.I.8، والتصويبات، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر، القرار ١، المرفق، الثاني.

- (٥) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦ - ١٢ آذار/مارس ١٩٩٥، النصل الأول، القرار ١، المرفق الثاني، الفقرة ٤٤.

- M. Lipton: "Market, redistributive and proto-reform: Can liberalization help the poor?", Asian Development Review, vol. 13, No. 1 pp.1-35; and S. Bowles and H. Gintis: "Productivity-enhancing egalitarian policies", in International Labour Review, 1995/4-5, pp.559-585

.Table 5.8 in ILO, World employment 1996/97: National Policies in a Global Context (٧)

المرجع نفسه، الجدول ٤-٤. (٨)

المرجع نفسه، الجدول ٣-٤. (٩)

المرجع نفسه، الشكل ٤-٤. (١٠)

.World Bank technical papers, # 228-230 and 237, by L.M. Webster (١١)

G.J. Borjas, R. B. Freeman and L. F. Katz: "On the labor market effects of immigration and trade", in Borjas and Freeman (eds.), Immigration and the work force (Chicago, University of Chicago Press, 1992); J. D. Sachs and H. J. Schatz: "Trade and jobs in US manufacturing", Brookings Papers on Economic Activity, No. 1 1994, pp. 1-84; R. C. Feenstra and G. Hanson: "Foreign investment, outsourcing and relative wages" (mimeograph), Oct. 1994; and A. B. Krueger: "Labor market shifts and the price puzzle .relisted" (mimeograph), Oct. 1995

L. Mishel and J. Bernstein: "Is the technology black box empty? An empirical examination of the impact of technology on wage inequality and the employment structure", paper presented to the Labor Economics Workshop, Harvard University, Apr. 1994; and UNCTAD, Trade and Development Report 1995 .(New York and Geneva, 1995), pp. 156-158

- - - - -