E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1998/4/Add.2
6 February 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة التنمية المستدامة

الدورة السادسة

٢٠ نيسان/أبريل - ١ أيار/ مايو ١٩٩٨

الصناعة والتنمية المستدامة

تقرير الأمين العام

إضافة

الصناعة والتنمية الاجتماعية*

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا	- مقدمة	١ - ٧	
ثانيا	- الصناعة والتنمية البشرية	٨ - ٢٢	
ثالثا	- تحديات السياسة العامة المتعلقة بالحكومات والدوائر التجارية	٢٣ - ٣٨	
رابعا	- تحديات السياسة العامة التي تواجه المجتمع الدولي	٣٩ - ٤٣	

* أعدت هذه الإضافة منظمة العمل الدولية بوصفها مديرة المهام المتعلقة بالفصل ٦ من جدول أعمال القرن ٢١، وفقا للترتيبات التي وافقت عليها اللجنة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتنمية المستدامة؛ والتقرير حصيلة لتشاور وتبادل للمعلومات بين وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية، والوكالات الحكومية المهتمة، وعدد كبير من سائر المؤسسات والأفراد.

أولا - مقدمة

١ - إن التنمية الاجتماعية فكرة متعددة الوجهات تتضمن إيجاد العمالة وحماية العمال على الصعيد الاجتماعي وتحسين بيئة عملهم والاستثمار في رأس المال البشري. ولا يشترط وجود مقايضة بين ربحية الصناعة، التي تعد من شروط الاستدامة الاقتصادية، والتنمية الاجتماعية. ولا يمكن للتنمية الصناعية أن تكون مستدامة إلا إذا كانت تتضمن توفير عمالة مناسبة إلى جانب شروط عمل تتسم بمراعاة صحة وسلامة العمل إلى جانب مراعاة البيئة أيضا. ومن أفضل طرق دعم التنمية الاجتماعية، النمو الصناعي المربح الأكثر إيجابية. ومن الواجب على الدولة أن تضطلع بدورها في تهيئة مجال نشاط عادل، فقوى السوق لا توفر حوافز لكافة المؤسسات حتى تولي اهتمامها بالتنمية الاجتماعية لقوة العمل التي لديها أو التي توجد بالمجتمع المحيط بها.

٢ - وتشكل العلاقة بين الصناعة والتنمية الاجتماعية قضية شاملة ترتبط بهيكل العمالة المتغير سواء داخل الأقاليم أم فيما بينها. وثمة نتيجة واردة في "التقرير المتعلق بالعمالة في العالم"، الذي وضعته منظمة العمل الدولية، وهي تقول بأن العمالة الكاملة، التي تشكل دعامة من دعامات التنمية الاجتماعية، لا تزال هدفا قابلا للتحقيق. وليس هناك أساس متين للتخوف من بروز ظاهرة عامة لنمو البطالة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ومع هذا، فإن ثمة قلاقل كبيرة بجهات كثيرة بشأن ما قد يترتب على التغير التكنولوجي السريع والمنافسة الدولية الضارية من آثار مدمرة لفرص العمل. ويخشى عمال الصناعة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في أن تؤدي العولمة إلى التعجيل بهذه التغيرات، حتى وإن لم تكن تؤدي إلى إحداثها، وكذلك إلى تعزيزها من خلال نقل الإنتاج الصناعي من الأماكن التي دأب على التوطن فيها إلى البلدان النامية التي تسود فيها أجور منخفضة نسبيا. وفي نفس الوقت، فإن عمال الصناعة في بعض البلدان النامية قد يستفيدون من مصادر العمالة الجديدة المترتبة على التمكن من الوصول إلى الأسواق العالمية، ومع هذا، فإن استدامة هذه العمالة لا يمكن ضمانها بأي حال.

٣ - وبغية تحقيق تنمية اجتماعية مستدامة، يتعين إيجاد قدر كاف من العمالة ذات المستويات المقبولة من أجل كل من يرغبون في العمل، وهذا يمثل تحديا كبيرا. وقد شهدت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي معدلات عالية من البطالة، فضلا عن خروج الإنتاج وشروط العمل عن النطاق الرسمي، وتزايد التفاوتات في الإيرادات. وفي مناطق أخرى، تعرضت حالة العمالة أيضا إلى الاضطرابات. فقد ساد أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى هبوط في قطاع الصناعة الرسمي وزيادة في الابتعاد عن القالب الرسمي وفي البطالة الجزئية أيضا. وشهدت بعض البلدان الأفريقية نزعة نحو الرجوع إلى القطاع الصناعي. واعترى جنوب آسيا تحسن بطيء، وإن كان مستمرا، في الأحوال الاقتصادية وفي مستويات العمالة كذلك؛ ومع هذا فإن معدل الفقر ما زال مرتفعا، وثمة حاجة إلى الاضطلاع بالكثير من أجل تزويد السكان بعمالة لائقة. وتدل الأزمة المالية الأخيرة في بلدان جنوب وجنوب شرقي آسيا على هشاشة التنمية الاقتصادية ونمو العمالة حتى في تلك البلدان التي تعتبر، إلى اليوم، أكثر الأمثلة نجاحا في مجال النمو والتنمية الصناعية.

٤ - وتوضح هذه التجارب أن الحماية الاجتماعية تعد تكملة ضرورية لتوليد العمالة. ولا يمكن للعولمة أن تظل قائمة من الناحية السياسية لو أنها أفضت إلى حدوث تدهور في العدالة الاجتماعية. وقد يفضي تزايد التفاوتات وتدهور رفاه العمالة وعدم وجود حماية اجتماعية مناسبة إلى توليد الشعور بالسخط وإثارة رد فعل قوي ضد العولمة.

٥ - ومع هذا، فإن ثمة دواع للتفاؤل. فالتوسع في التصنيع ذي الوجهة التصديرية قد أدى إلى زيادة فرص العمل أمام المرأة، وإن كان هذا عادة بمعدل أجر دون المتوسط، ولكن المكاسب المترتبة على اطراد الوصول إلى أسواق اليد العاملة تعد ذات أهمية كبيرة في مجال تعزيز المساواة بين الجنسين. وعلى الرغم من هذه التطورات الأخيرة، فإن تجربة شرق وجنوب شرقي آسيا تبعث على الأمل في أن البلدان الفقيرة ستتمكن من بلوغ نمو سريع دون زيادة التفاوتات، كما أن هذه التجربة تثبت أن التنمية البشرية، من قبيل توفير التعليم والرعاية الصحية، تعد ضرورية للنمو الاقتصادي على نحو مستدام. وتوجد، مع هذا، تطورات إيجابية خارج نطاق جنوب شرقي آسيا. فحركة المسؤولية العامة تتقدم بخطى ثابتة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وذلك لأن الشركات تجد أن شروط العمل الأقل استغلالا - مثل تحسين الظروف الصحية والأمنية وتقصير ساعات الدوام واتباع نماذج إدارية تتسم بمزيد من الطابع الاستشاري - يمكن لها أن تحسن من الأداء الاقتصادي في نواح كثيرة.

٦ - ومما يلفت النظر أن هذه المبادرات غير قاصرة على القطاع الرسمي. فهناك حالات لشركات صغيرة في جنوب آسيا وأفريقيا تقوم على نحو جماعي بتوفير حماية اجتماعية لنفسها، بمحض اختيارها، في ضوء تفهمها على نحو تام بأن هذه التدابير تعزز من إنتاجية عملياتها. ومن التحديات السياسية الهامة، إيجاد الطرق اللازمة لتيسير وتشجيع انتشار هذه المبادرات في كافة أنحاء القطاع الصناعي غير الرسمي. وهناك إمكانية هائلة لتعزيز الإنتاجية في هذا القطاع، وذلك في ضوء انخفاض مستويات الإنتاجية في الكثير من هذه الأنشطة حتى اليوم، إلى جانب شدة إلحاحية القيام بهذا، وذلك لا لمجرد انخفاض الأجور في القطاع غير الرسمي، بل أيضا من جراء تولد غالبية العمالة الصناعية في الشركات الصغيرة.

٧ - وعلى صعيد الاقتصاد الكلي، لا يمكن تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة إلا عن طريق نمو الاقتصاد بمعدل معقول؛ أما على صعيد الشركات، فإنه لا يمكن تحسين شروط العمل على نحو مستدام إلا من خلال الزيادات في القيمة المضافة، وذلك لحماية القدرة التنافسية مما يتهددها. ومع هذا، فإن العكس صحيح أيضا، أي أن التنمية الاجتماعية توفر أساسا لكل من النمو الاقتصادي على الصعيد الكلي وكذلك للقدرة التنافسية على صعيد الشركات الصناعية، كما أن هذه التنمية تشكل شرطا أساسيا لذلك النمو ولتلك القدرة. وهناك أمثلة كثيرة لهذه الممارسات الطيبة التي تضمنت الجمع بين التنمية الاجتماعية والأداء الاقتصادي السليم.

ثانيا - الصناعة والتنمية البشرية

٨ - تشكل التنمية الاجتماعية شرطا مسبقا للقدرة التنافسية في اقتصاد مطرد العولمة. فتوفير التعليم الأساسي والرعاية الصحية لغالبية السكان يعد أمرا ضروريا للتنمية السريعة، على سبيل المثال. والمستويات المرتفعة للإلمام بالقراءة والكتابة في منطقة شرقي آسيا قد تصدرت ازدهارها الاقتصادي وصحبته، بدلا من أن تتبعه. وعلى النقيض من ذلك، أعاقت المستويات المنخفضة للتعليم بجنوب آسيا أو بأفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى من تحقيق النمو.

٩ - ويوفر الاستثمار في التنمية البشرية، بصفة عامة، عائدات إيجابية. ولكن تحسين التعليم الأساسي والصحة ليس استراتيجية بسيطة، وخاصة بالنسبة لأشد البلدان فقرا. وفي الوقت الذي يتعين فيه أن تتخذ هذه التدابير، فإن التنافس المطرد يزيد من صعوبة تنفيذها. وهناك دور حاسم ينبغي على الدولة أن تضطلع به فيما يتصل بجعل الصناعة أكثر تنافسية، وذلك بالرغم من النظر إلى التنمية الصناعية باعتبارها من مسؤوليات القطاع الخاص، إلى حد كبير، وأيضا بالرغم من التحرك نحو خصخصة الصناعة، مما كان مصاحبا للكثير من برامج التكيف الهيكلي.

١٠ - ومع أن الصناعة تشكل واحدا من محركات نمو الاقتصاد وإيجاد فرص العمل، فإن العمالة والإنتاج على الصعيد الصناعي قد اتسما بنمو شديد البطء بالكثير من البلدان النامية فيما مضى من عقدين أو ثلاثة عقود. وبلدان "الاقتصادات الضارية"، بشرق وجنوب شرقي آسيا، هي البلدان الوحيدة التي جمعت بين النمو السريع في الإنتاج والعمالة والأجور الحقيقية من خلال التوسع الصناعي. وقد استفادت بعض بلدان الاقتصادات الآسيوية الحديثة التصنيع، مثل الصين وإندونيسيا، من نموذج للنمو يتسم باستيعاب العمالة ويقوم على التوسع في القدرة الصناعية، وذلك في السنوات الأخيرة.

١١ - وتتزايد العمالة عادة مع تزايد الإنتاج الصناعي، ولكن هذه العلاقة ليست ثابتة على الإطلاق. فالنمو قد أصبح في أماكن كثيرة أقل اعتمادا على كثافة العمالة: وفيما بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٩٠، هبطت مرونة العمالة في تسعة بلدان من بلدان الاقتصادات التي أمكن فيها الاضطلاع بمثل هذه المقارنة، والبالغ عددها ١٦[١]. وهذا الاتجاه غير قاصر على أغنى البلدان، أي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ فهو مبعث قلق في بعض البلدان النامية، مثل الهند وباكستان، في ضوء شدة انخفاض حالات مرونة العمالة في مجال الصناعة، فالعمالة الصناعية تتزايد على نحو أقل بطءاً بكثير من تزايد قيمة الإنتاج.

١٢ - وقد صاحبت هذه التغيرات في العمالة تغيرات في الأجور، بما فيها الفوارق بين الرجل والمرأة. وكان ثمة تباين شديد بين المناطق: ففي الوقت الذي لم تهبط فيه الأجور الحقيقية إلا في أربعة بلدان من عينة تضم ٢٠ بلدا من البلدان المتقدمة النمو، فإن هذه الأجور قد هبطت فيما يقرب من نصف عينة البلدان الآسيوية[٢]. وفي مناطق أخرى، كانت التجارب أقل مواتاة: فالأجور الصناعية الحقيقية قد هبطت في ٢٦ بلدا من البلدان النامية غير الآسيوية البالغ عددها ٣٣. وفوارق الأجور بين الرجل والمرأة في ميدان

التصنيع كبيرة الحجم، فنسبة أجر المرأة إلى أجر الرجل تبلغ تقريبا ٢ إلى ٣، وليس هناك ما يدل على وجود أي انكماش عام في هذه الفجوة. وتتجه البلدان النامية بشرقي آسيا إلى الاتسام بأنها أكثر البلدان تفرقة فيما بين الرجل والمرأة من ناحية الأجور، وحيثما تنكمش هذه الفجوة في الأجور، يلاحظ أن هذا الانكماش دون مستوى التناسب مع المكاسب المتحققة في ميدان تعليم المرأة. ولكن البهوط في الأجور الحقيقية قد يعكس استيعاب مزيد من النساء، اللائي يتلقين أجرا أكثر انخفاضا، في قوة العمل بالقطاع الصناعي، بدلا من أن يعكس هبوطا في مستويات الأجور الحالية.

١٣ - وثمة ما يبرر القلق بشأن آثار العولمة على العمالة الصناعية، سواء من حيث الكم أم الكيف، ومن المؤكد، مع هذا، أنه لا يمكن القول في جميع الحالات بأن العولمة تؤدي إلى هبوط شامل في العمالة. ومع تزايد حصة الصناعات في صادرات كثير من البلدان، ولا سيما في العالم النامي، ما فتئت الزيادة الناجمة في الإنتاج الصناعي مصحوبة بزيادة في العمالة. ومع هذا، فإن هناك اختلافا في الآثار على صعيد المناطق، وفيما بين البلدان والقطاعات وبداخلها.

١٤ - وبصفة عامة، تتسم الآثار بالبلدان الآكثر ثراء بأنها مقتصدة للعمل ومقللة للعمالة، وخاصة بالنسبة للعمال غير المهرة. وقد اتجهت البلدان ذات القاعدة التصنيعية التقليدية إلى القيام بأشد التخفيضات في العمالة الصناعية من جراء العولمة. وعلى النقيض من هذا، فقد اضطلع بالعمالة بمعدلات سريعة في بلدان شرق وجنوب شرقي آسيا، وقد أمكن في بعض الحالات الاحتفاظ بعمالة كاملة لسنوات عديدة بناء على هذا. وتواجه البلدان المتوسطة الدخل مزيدا من المنافسة الدولية من الموردين ذوي التكلفة الأكثر انخفاضا، في ضوء استمرار تحرير التجارة بالعالم. ومن الواجب على هذه البلدان أن تقوم بتوسيع نطاق قدرتها التصديرية حتى تصل إلى مجالات منتجات جديدة تكون أكثر اعتمادا على كثافة التكنولوجيا، حيث تقل الحاجة إلى عمال ذوي مهارة كبيرة، وذلك إذا أرادت هذه البلدان أن تبقي على صناعاتها. ومع هذا، فإن نمو الإنتاج قد يكون سريعا في بعض الحالات بشكل يكفي لتحقيق زيادات في العمالة الإجمالية، حتى مع هبوط مرونات العمالة. وقد ترتفع الأجور الحقيقية في هذه الحالة. وثمة تسارع عاجل، بالبلدان المنخفضة الدخل التي اتخذت لنفسها وجهة تصديرية، في مجال عمالة التصنيع في أنماط الإنتاج التي تقوم نسبيا على كثافة اليد العاملة، مما يجتذب نسبا من اليد العاملة النسائية تزيد كثيرا عن النسب الراجعة إلى سائر أنواع الإنتاج الصناعي.

١٥ - وهناك تنوع أيضا في الحالة المتصلة بنوعية العمالة. فعلى الرغم من أن زيادة المنافسة تؤدي إلى حفز زيادة الإنتاجية، فإنها تعرض بقاء وربحية شركات كثيرة للخطر، حيث أن هذه الشركات قد تسعى إلى تحقيق وفورات في التكلفة على المدى القصير. من خلال خفض الحماية الاجتماعية لعمالها، وأيضا من خلال تخفيف طابع التزاماتها التعاقدية إزاء قوة العمل لديها. وكثيرا ما تؤدي العولمة إلى خفض التكاليف وعدم تمركز الصناعات التي كانت تحظى بالحماية في يوم ما، مما يزيد من احتمال ظهور "سباق نحو القاع" فيما يتصل باحترام مستويات العمالة الأساسية. وتواجه النقابات هبوط قدرة العمال على مقاومة هذا التدهور في المستويات.

١٦ - ومن ثم، فإن العولمة قد أدت إلى احتمال حدوث تدهور في ظروف العمل، فيما يخص قطاعات كبيرة من قطاعات قوة العمل الصناعية على صعيد العالم بأسره. وفي بعض الأماكن، يحدث هذا بالفعل، ويشهد على ذلك الابتعاد بأسلوب مفاجئ وواضح عن الأعمال المضمونة والاتجاه نحو أسواق العمالة "المرنة"، إلى جانب زيادة أنماط العمالة غير المنتظمة في المراكز الصناعية القديمة. وفي كافة بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ارتفعت بشكل ملحوظ العمالة الذاتية والعمالة جزءا من الوقت وعلى نحو مؤقت. ولا تزال بعض الصناعات ذات الوجهة التصديرية بالبلدان النامية تستخدم عمالة الأطفال والعمالة بموجب عقد إذعان، وهي تتجاهل اعتبارات السلامة. ومع هذا، فإن ثمة حاجة في هذا المقام إلى الاضطلاع بمزيد من البحث من أجل تحديد ما إذا كانت العولمة تسهم بالفعل في إيجاد ظروف عمل سيئة وفي إهمال مستويات العمالة الأساسية، أم أنها لا تؤدي إلا إلى زيادة وضوح ظروف عمل كانت موجودة بالفعل، على الصعيد الدولي. وهناك احتمال يتعلق بصفة خاصة بالنساء اللائي يدخلن سوق اليد العاملة الرخيصة، وهو يتمثل في أن المكاسب المتحققة في مجال مشاركة المرأة في سوق العمل قد تكون قائمة لفترة قصيرة فقط، وقد لا تستمر عند انتقال الصناعات إلى انتاج يتسم بمزيد من الاعتماد على المهارات.

١٧ - ويتوقف احتمال استفادة بلد ما من العولمة على الوفاء ببعض شروط التنمية الاجتماعية. وكما سبق الذكر، قامت بلدان شرقي آسيا بتوفير خدمات صحية وتعليمية وخدمات اجتماعية أخرى للسكان قبل بداية مرحلة النمو الاقتصادي السريع. وقد أقرت بعض البلدان، مثل باكستان، بسلامة هذه الحجة عندما قررت أن تعيد توزيع النفقات الحكومية لصالح القطاعات الاجتماعية. وكان من رأي بلدان أخرى، ولا سيما بلدان شرقي آسيا التي تنتقل من النظم المخططة مركزيا إلى النظم السوقية، أن اتباع نمط تاريخي للإنفاق الاجتماعي المرتفع يفيدها في النظام التجاري العالمي الجديد.

١٨ - وثمة اتجاه متزايد إلى أن يصبح قطاع الخدمات أكثر القطاعات تشغيلا لليد العاملة في شتى أنحاء العالم. وقد ارتبط نموه على نحو وثيق بالزيادة الشاملة في الرفاه، إلى جانب عولمة الاقتصاد. وقد يساعد رفع القيود، الذي بدأ بإدخال الخدمات في قواعد المنظمة العالمية للتجارة في إطار جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، في زيادة العمالة بقطاع الخدمات. وقد أفضى نمو قطاع الخدمات أيضا إلى تيسير نمو التجارة الصناعية العالمية، ولا سيما في أعقاب التكنولوجيا الإعلامية الابتكارية والأشكال الجديدة للخدمات المالية والتجارية.

١٩ - والأرقام المتعلقة بنمو العمالة في قطاع الخدمات تمثل أرقاما خادعة إلى حد ما في الإحصاءات. فثمة شركات كثيرة تقوم بخفض قوى عملها الداخلية وبشراء الخدمات من الجهات الخارجية التي تقدمها، بدلا من تشغيل اليد العاملة. وقد أتاح التقدم التكنولوجي، ولا سيما في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية وتجهيز المعلومات، قيام الكثير من هذه الخدمات بتغيير موقع عمله على الصعيد الدولي. وبالتالي، فإن الصناعة لا تزال القوة المحركة في مجال التوسع، ولكن مع تزايد صلاتها بالخدمات. وصحة قطاع الخدمات والصلات مع الصناعة تشكل عوامل تؤدي إلى مساعدة العولمة في تشجيع زيادة العمالة.

٢٠ - ويتحقق الكثير من النمو في العمالة بمجال التصنيع في الشركات غير الرسمية. وفي البلدان الأكثر فقرا، يشكل القطاع غير الرسمي الجزء الأساسي من الاقتصاد، وما فتئ هذا القطاع يتزايد في البلدان الأكثر غنى، إلى جانب البلدان النامية. ومن ثم، فإنه ينبغي استخدام إمكانات هذا القطاع الإنتاجية مع القيام، في نفس الوقت، بالسعي لتحسين أحوال العمال. وتتضمن فكرة القطاع غير الرسمي، مع هذا، تنوعا كبيرا. ففي البلدان المتوسطة الدخل بجنوب آسيا وبالشرق الأوسط، تعد الصناعة الحضرية الصغيرة النطاق في القطاع غير الرسمي أكثر أهمية بكثير بالنسبة للقطاع الرسمي، وذلك بالمقارنة بما هو سائد في غالبية بلدان شرقي آسيا. ويشمل القطاع التقليدي غير الرسمي في البلدان النامية منتجين مستقلين على نطاق صغير، وذلك مع أن التعاقد من الباطن منتشر أيضا، ولا سيما بين الشركات الرسمية وغير الرسمية. وتقتضي هذه التطورات الاضطلاع بجهود جديدة من أجل توسيع نطاق حماية معايير العمل الأساسية كيما تشمل الشركات غير الرسمية.

٢١ - وكثيرا ما كان إلغاء الطابع الرسمي بالبلدان الصناعية بمثابة رد فعل إزاء زيادة المنافسة الدولية، وهو يوفر وسيلة لتقليل تكاليف العمل وإدخال مزيد من المرونة، بما في ذلك العمالة المتقطعة والعمالة لجزء من الوقت. وقد نشأ عن ذلك وجود ظروف عمل تماثل ظروف العمل السائدة في "العالم الثالث"، إلى جانب ظهور معامل معرفة صغيرة تستخدم الفئات الضعيفة، في داخل المدن الكبيرة بالولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا، فضلا عن حدوث زيادات في أشكال غير عادية من أشكال العمل على يد جهات منتجة متوطدة في مجالاتها. وفي البلدان النامية أيضا، تؤدي ضغوط القدرات التنافسية إلى دفع المنتجين لاتباع وسائل غير قياسية في تنظيم الإنتاج، مما يؤدي بدوره إلى إخراج العمالة من نطاق الطابع الرسمي.

٢٢ - ومع هذا، فإن القطاع غير الرسمي يتضمن أيضا شركات صغيرة ذات مستويات مهارة رفيعة ولديها بعض من المزايا المقارنة. ويؤدي ما قد يكون لدى القطاع غير الرسمي من معارف زائدة، فيما يتصل بالسياق المؤسسي المحلي وسائر المشاريع التكميلية غير الرسمية، إلى مساعدة هذا القطاع في الاستفادة من العولمة. وعند ظهور التجمعات أو عند إقامة علاقات قوية فيما بين الشركات الدولية وصغار الموردين المحليين، تتزايد احتمالات قدرة القطاع غير الرسمي على الاتجاه نحو التصدير و/أو على العمل كمورد للصناعة ذات الوجهة التصديرية. وتكمن أكبر إمكانات نمو العمالة في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، كما أن السياسات التي تتولى دعم مؤسسات القطاع غير الرسمي بالقروض الصغيرة وشروط العمل المحسنة والحماية الاجتماعية قد تساعدها في تخطي العتبة الفاصلة والدخول في نطاق القطاع الرسمي.

ثالثا - تحديات السياسة العامة المتعلقة بالحكومات والدوائر التجارية

٢٣ - تفضي التغييرات الأخيرة في مجال العمالة على صعيد العالم بأسره، ولا سيما فيما يتصل بالعولمة، على هذا النحو، إلى مخاطر وفرص في وقت واحد. وبغية تحويل التحديات الحالية إلى مزايا، يتعين الأخذ

بسياسات تتضمن تشجيع العمالة، سواء من حيث النوع أم الكم: فهناك، من ناحية أولى، حالة تتضمن مزايا أكيدة، حيث توجد سياسات تشجع التنمية الاجتماعية وتعزز الإنتاجية والقدرة على التنافس في ذات الوقت، ولكن أصحاب الأعمال سيحجمون في الكثير من الحالات، من ناحية أخرى، عن تهيئة هذه الظروف الخاصة بالتنمية الاجتماعية. والبلدان التي يسود فيها هذا الاتجاه تتعرض، إلى حد كبير، إلى التخلف في مسيرتها نحو الاقتصاد المعولم.

٢٤ - وبغية تهيئة السوق للعمل في صالح السكان على المدى الطويل، يتعين إيجاد شروط مسبقة من شأنها أن توجه المؤسسات في هذا الاتجاه وأن تيسر على القطاعين الحكومي والخاص مهمة تعزيز التنمية الاجتماعية. وثمة اهتمام متزايد بالحاجة إلى إقامة مشاركة بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في مجال السعي لتحقيق هذا الهدف. ويوجد، بادئ ذي بدء، تحد من تحديات السياسة العامة يتمثل في كفالة عمالة كافية ذات نوعية رفيعة. وهذا يفترض على نحو مسبق الاضطلاع بنمو اقتصادي مستدام. ولا يجوز لإيجاد العمالة أن يعرض الكفاءة الأساسية للخطر، ولا سيما في بيئة مطردة التنافسية. ومن الواجب لهذا الغرض أن تهيأ بيئة داعمة على صعيد الاقتصاد الكلي. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي توجيه أنماط النمو الاقتصادي نحو أشكال النمو القائمة على كثافة العمالة، وخاصة في بلدان الاقتصادات التي توجد بها عمالة زائدة. ويمثل التصنيع المستند إلى كثافة العمالة خيارا متاحا أمام البلدان النامية، وقد أدى إلى توفير فرص للعمل، وخاصة أمام النساء، وذلك بأسلوب أكثر فعالية من استراتيجيات الاستيراد - الاستبدال. ومن الممكن للإصلاحات الاقتصادية، التي تقوّم ما أحدثته النزعات التشجيعية من قبيل أسعار القطع المغالى فيها وحماية القطاعات القائمة على كثافة رأس المال، أن تحسن من الحالة القائمة. وكثيرا ما كانت المقومات والخدمات الأساسية، التي تدعم إنتاجية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، مستندة إلى كثافة العمالة بطبيعتها، كما أن الاستثمارات في مقومات الأشغال العامة تشكل أسلوبا سليما لإيجاد العمالة، سواء في قطاع الهياكل الأساسية أم القطاع الصناعي.

٢٥ - ووفقا لتقرير مقدم من منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، يتولى القطاع غير الرسمي عادة تشغيل ثلاثة أرباع قوة العمل الصناعية في البلدان النامية. ولا يمكن التسليم بأن مؤسسات القطاع غير الرسمي تتسم بمزيد من كثافة العمالة، وثمة مشكلة منتشرة في هذا الصدد، وهي وجود شروط عمل دون المستوى الصحيح. ويجب على البيئة السياسية والتنظيمية أن تتيح، لا أن تعوق، نجاح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم من خلال إزالة الحواجز المتعلقة بالأسواق والمنتجات، كما يجب عليها أن تقوم، وفقا لأهداف التنمية الاجتماعية، بتشجيع رفع مستوى الحماية الاجتماعية في هذا القطاع. ولا يجوز للسياسة الضريبية أن تكون عقابية فيما يتصل بتأثيرها على المؤسسات الصغيرة، كما أن سياسات التمويل والائتمان كثيرا ما كانت بحاجة إلى تنقيحات محددة من أجل كفالة الوفاء باحتياجات المؤسسات الصغيرة فيما يتعلق برأس المال اللازم للتمويل. وبصفة عامة، تشكل محدودية رأس المال عقبة أمام نمو المؤسسات الصغيرة، وهي عقبة تفوق في تأثيرها ما يترتب على تكلفة رأس المال. وبوسع الحكومات أن تقوم بطرق في غاية البساطة بتشجيع ثقافة من شأنها تعزيز الاضطلاع بالمشاريع والإنتاجية، وذلك من قبيل الأخذ بنظم لتقديم الجوائز للمبتكرين الناجحين والمؤسسات التي تدخل ممارسات سليمة للعمالة.

٢٦ - وثمة سياسة أخرى تتضمن الاضطلاع بتشكيل مجموعات، مما يدعم بناء القدرات التنظيمية فيما يتصل بالوصول الجماعي للخدمات، من قبيل المعلومات السوقية والمعايير التجارية والتسويق. ومن الممكن أيضا لتعزيز الروابط المؤسسية بين المؤسسات الصغيرة أن يشكل أساسا لتنسيق وتحسين الحماية الاجتماعية لدى العاملين بالمؤسسات الأعضاء. وقد وفرت منظمة العمل الدولية مساعدة تقنية لتجمعات المؤسسات الصغيرة بجمهورية تنزانيا المتحدة والهند، وذلك فيما يتصل بالمشاريع التي نجحت في دعم الأمن المتصل بالعمالة أو حسنت من إنتاجية هذه العمالة.

٢٧ - وينبغي الترحيب بزيادة المشاركة في قوة العمل من جانب المرأة. ويجب إيلاء الاهتمام بتلك العقبات التي تحول دون دخول المرأة في قوة العمل - بما فيها ارتفاع معدل الخصوبة وانخفاض مستويات المهارات والتعليم ونقص مرافق رعاية الطفل. ومن الممكن أن تنشأ دوائر فعالة لتحسين رفاه المرأة وقدراتها، مع القيام في نفس الوقت بزيادة النمو الاقتصادي على نحو شامل.

٢٨ - ويتعين على سياسات العمالة أن تركز على شروط العمالة الخاصة بالمرأة. وثمة ممارسات تمييزية عديدة في بلدان الاقتصادات المتسارعة النمو، شأنها في ذلك شأن البلدان الأخرى. والمرأة ممثلة تمثيلا زائدا في القطاعات الصناعية، وهي تحصل على أجور منخفضة ووظائف غير دائمة، كما أنها تواجه تمييزا فيما يتصل بشروط وأجور العمالة. وينبغي للسياسات أن تركز كذلك على المضي في تطوير المهارات المتعلقة بقوة العمل النسائية لكفالة وجود مصدر كبير للمهارات لدى البلدان أثناء انتقالها من أنشطة الإنتاج البسيطة القائمة على كثافة اليد العاملة إلى أنشطة الإنتاج ذات القيمة المضافة الأعلى قدرا، التي تستند إلى مزيد من كثافة التكنولوجيا.

٢٩ - ويسلم جدول أعمال القرن ٢١ أيضا بدور الدوائر التجارية في تحقيق أهدافه عن طريق العمل على الإنتاج بأسلوب أكثر نظافة إلى جانب الاضطلاع بالمشاريع على نحو يتسم بالمسؤولية. وثمة اعتراف واضح بأهمية زيادة كفاءة استخدام الموارد، بما في ذلك إعادة الاستخدام وإعادة التدوير وتقليل الفاقد فيما يتصل بكل وحدة من وحدات الإنتاج الاقتصادي. ويتزايد إدراك أصحاب الأعمال لمسؤوليتهم الاجتماعية في بلوغ هذه الأهداف. ويرمي البرنامج المتعلق بمنظمات أصحاب الأعمال والإنتاج الأكثر نظافة، الذي وضعته منظمة العمل الدولية، إلى تشجيع الدوائر التجارية على العمل على نحو مسبق لتحسين الأداء البيئي ومساعدتها في القيام بذلك.

٣٠ - وهناك ثلاثة طرق لتصور المسؤوليات الاجتماعية لدى الدوائر التجارية. ومن رأي إحدى مدارس الفكر أن التجارة ليست، في أول الأمر وآخره، سوى القيام بالتجارة. ومع ذلك، فإن المؤسسات تدفع ضرائب وتقدم هبات للمنظمات غير الحكومية وتسدد أجورا. ولكن هذا الرأي لم يعد سائدا. وثمة رأي عام آخر يعترف بوجود مشاكل اجتماعية خطيرة، وبأن الدوائر التجارية عليها أن تضطلع بدور اجتماعي، وأنها مسؤولة عن تكريس موارد من أجل معالجة قضايا من قبيل التدهور الإيكولوجي والبطالة. ومع هذا، فالكلام والأفعال يختلفان كل الاختلاف، في الواقع، وهذا واضح من انتشار الاتجاه نحو تصغير حجم قوة العمل.

٣١ - وهناك مجموعة ثالثة من المؤسسات، وهي مجموعة صغيرة وإن كانت متسارعة النمو، ومن رأي هذه المجموعة أن المشاكل الاجتماعية تمثل أعراضا لقضايا أكثر أهمية. واستراتيجية هذه المؤسسات في مواجهة هذه المشاكل لا تتضمن مواجهتها من خلال تغييرات متزايدة في مواقف المؤسسات إزاء العملاء والموظفين والموردين. وهي تتطلب، بدلا من ذلك، الاضطلاع بتغيير أساسي في الدوائر التجارية ذاتها. وتمثل المبادرات الاجتماعية عنصرا ضروريا في الاستراتيجية الجديدة، التي تهدف إلى تحقيق التقاء مطرد بين احتياجات المجتمع ومصالح دوائر التجارة. وفي الوقت الذي ما فتئت تشارك فيه المؤسسات على نحو دائم في الأنشطة الاجتماعية، فإن المبادرات الحقيقية الجديدة تتسم بتوفير دعم مالي من أجل الاستثمار الخارجي للأموال والعمالة الذاتية وشراء العاملين لشركاتهم وبداية المشاريع وتقديم مساعدة غير مباشرة للجهات الخارجية والمشاركة المالية للعاملين في إدارة العمل.

٣٢ - ومن الضروري أن يدمج العمل المتعلق بالبيئة العامة في الأنشطة المتصلة ببيئة العمل. وليس من السهل أن يضطلع برصد التقدم المحرز بشأن بيئة العمل، ومع هذا، فإن ثمة شعور بالقلق لأن السعي الوطيد لتحقيق النمو الاقتصادي وحده في عالم تنافسي قد يؤدي في بعض الأحيان إلى نقص في توفير الضمانات المناسبة المتعلقة بالأمن والبيئة في أماكن العمل، مما قد يكون مسؤولا بشكل جزئي على الأقل عن تزايد عدد الحوادث في أماكن العمل وعن وجود تدهور شامل في بيئة العمل بكثير من البلدان. وتتضمن الاتجاهات الملحوظة في أماكن العمل، المراد زيادة معدل العمل واستخدام المواد الكيميائية بشكل أكبر وإدخال تكنولوجيات جديدة. ويستحسن القيام، من منطلق عملي سليم، بتحسين الأمن والصحة المهنيين إلى جانب الاضطلاع بمزيد من الاستراتيجيات الإدارية التي تستند إلى المشاركة. وينبغي بذل مزيد من الجهود لنشر دروس ونماذج هذه الممارسات السليمة، ولتوفير الحوافز اللازمة للمساهمة في النهوض بظروف العمل. وقد تؤدي التدابير البسيطة، التي تتصل بالنظافة الصحية على سبيل المثال، إلى تحسين ظروف العمل وزيادة الكفاءة. وثمة أهمية للحوافز في هذا الصدد. ومن الممكن للتأمين ضد الحوادث، على سبيل المثال، أن يؤدي إلى توليد بواعث ذاتية على تقليل عدد الحوادث المهنية.

٣٣ - ومن الواجب أن يدرج موضوع ظروف العمل المتعلقة بالمرأة في صدارة جدول الأعمال. وهناك قضية كبيرة مهملة، وهي قضية العنف في مكان العمل؛ وبعض الأعمال التي لا تحظى بحماية ما معرضة للتأثر في هذا الصدد بشكل خاص. وينبغي إيلاء اهتمام خاص، في نهاية المطاف، لوضع تشريع يتعلق بالقضايا التي تؤثر على المرأة، وخاصة حقوق وأحكام الأمومة، وذلك حتى لا تؤدي الحماية إلى انخفاض إمكانية الوصول إلى أماكن العمل.

٣٤ - وإذا كان بوسع البلدان الفقيرة أن تبني مواردها المتصلة برأس المال البشري، فإن اللحاق في هذا المنحى أمر ممكن. وفي حالة عدم القيام في وقت مبكر بتنمية هذه الموارد، فإن إمكانية الالتقاء تصبح أقل احتمالا. وتحسين التعليم الأساسي والصحة يشكل استراتيجية رابحة بكل تأكيد، وإن لم تكن بالاستراتيجية البسيطة، وخاصة بالنسبة لأشد البلدان فقرا التي تكتنفها عقبات شديدة تتعلق بالميزانية. ومع هذا، فإن

البلدان بحاجة إلى إعداد سكانها للمنافسة الدولية، وهذا يمثل تحديا أساسيا من تحديات السياسة العامة التي تواجه الدولة.

٣٥ - وهناك شهور بالقلق لدى مشاريع صناعية كثيرة إزاء المستوى التعليمي لمن يتركون المدارس، على سبيل المثال، وإزاء المتطلبات التعليمية المتصلة بقوة العمل المرنة. وبوسع المشاريع أن تقوم، بالمشاركة مع الحكومات في بعض الأحيان، بتوفير معلومات أفضل بشأن متطلبات العمل المحددة، إلى جانب شروط الالتحاق بالمدارس. وثمة مشكلة خطيرة في هذا المقام أيضا، وهي أن البلدان الأكثر فقرا، التي تعد في أمس الحاجة إلى هذه التدابير، لا توجد أمامها احتمالات كبيرة للحصول عليها، سواء من الدوائر التجارية أم من الحكومات.

٣٦ - وخلال العقود الماضية، كان هناك قلق حاد، له ما يبرره، بشأن مدى سلامة عدد كبير من أحكام الضمان الاجتماعي، وخاصة في مواجهة تصاعد البطالة والشيوخة، وكثيرا ما كان هذا مرتبطا بأزمة العمالة. وثمة احتمال خطر، علاوة على ذلك، يتضمن فقد القطاعات ذات الحماية الاجتماعية السليمة للوظائف لصالح أصحاب الأعمال أو البلدان التي لا توفر تغطية حامية من هذا القبيل. وهناك قلق مقابل إزاء محدودية شمول الضمان الاجتماعي، وخاصة في البلدان النامية.

٣٧ - ومع هذا، فهناك دروس إيجابية أيضا في هذا المقام، ومن الواجب أن يستفاد منها. ففي بعض بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تمت على نحو ناجح إعادة هيكلة مميزات البطالة، وذلك لحفز العودة إلى أسواق العمل، على سبيل المثال. ويشكل ذلك الدور الذي تضطلع به دوائر التجارة والحكومات معا في إعادة تدريب العمال، حتى يصبحوا قابلين للدخول في قافلة العاملين، سبيلا لتخفيف الضغط على برامج شبكات الأمان التقليدية.

٣٨ - وفي المناطق الأكثر فقرا، تختلف بالضرورة أحكام الضمان الاجتماعي الناجحة، ولكن التدابير الإيجابية ممكنة في هذا الصدد. وقد أكدت رابطة المرأة الهندية للعمالة الذاتية، على سبيل المثال، أن رعاية الطفل أهم خطوة لكفالة راحة الأم وتحسين إنتاجيتها. وحاولت منظمة العمل الدولية، فيما اضطلعت به مؤخرا من أعمال، أن تدخل قوالب مكيفة للضمان الاجتماعي في القطاع غير الرسمي، وذلك على سبيل المثال في صورة تأمين (مشترك) جماعي إزاء التكاليف الصحية في دار السلام.

رابعا - تحديات السياسة العامة التي تواجه المجتمع الدولي

٣٩ - ينبغي للمجتمع الدولي أن ينشغل أساسا، فيما يتصل بالصناعة، بما يحدث فيه من تزايد التفاوتات الدولية. والعولمة تجعل مثل هذه الفوارق أشد وضوحا، وهي تزيد من احتمالات تردي البلدان والجماعات في هوة الفقر والاستبعاد على نحو مطرد. ويشكل تعزيز التنمية الاجتماعية على صعيد العالم بأسره هدفا عاما، وهو هدف موات على المدى الطويل لكل من يعنيه الأمر.

٤٠ - وقد يوفر مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (١٩٩٥) أقوى القواعد للتعاون الدولي من أجل استئصال الفقر. وينبغي صياغة السياسات بناء على التزامات البلدان، التي أعرب عنها في الإعلان، والتي تتضمن توسيع نطاق العمالة المنتجة وتقليل البطالة في محيط القادرين على العمل، إلى جانب تعزيز الحماية الاجتماعية وتخفيف انجراحية أشد الفئات ضعفا. وعلى صعيد السياسات المتصلة بالعمالة، هناك دور يجب أن يقوم به المجتمع الدولي لكفالة عدم إخضاع التجارة الدولية والاتفاقات التجارية إلى وقف إيجاد فرص للعمالة على الصعيد العالمي، إلى جانب كفالة الالتزام بمعايير العمل الأساسية، ولا سيما فيما يتصل بحرية الانضمام للرابطات، والمساومة الجماعية، وإلغاء عمالة الطفل والسخرة والتمييز بسبب جنس المرء.

٤١ - ويوفر الالتزام بالمعايير الأساسية وغير الأساسية التي تتصل بشروط العمل والأمن والصحة المهنيين والضمان الاجتماعي، وسائل واعدة لتحقيق التنمية الاجتماعية. ومع القيام بتشجيع مراعاة هذه المعايير، يجب أيضا على الوكالات الدولية أن تركز على مساعدة البلدان التي لا تزال في بداية طريق التنمية في جهودها الرامية إلى المشاركة في الاقتصاد العالمي. ورغم أن الهدف الأساسي في هذا السياق يتمثل في تمكين تلك البلدان من المنافسة في الاقتصاد العالمي دون تعريض مستويات العمل للخطر، فقد تكون هناك حاجة إلى المساعدة التقنية من أجل مساعدة المؤسسات بالبلدان المنخفضة الدخل والمشاريع الصغيرة بجميع المناطق في بلوغ المستويات المطلوبة دون المساس بمواقعها في مجال المنافسة.

٤٢ - وقد أدى برنامج العمل المتصل بمناهضة عمالة الطفل، الذي وضعته منظمة العمل الدولية والذي يجري تنفيذه بالتعاون مع أصحاب الأعمال من القطاع الخاص والنقابات، إلى المساعدة في تغيير مناخ الرأي العام، حيث شجع الحكومات على الاقتناع بإمكانية الأخذ بحلول عملية لمشكلة عمالة الطفل، وعمد إلى تعبئة الموارد على الصعيد الدولي لمواجهة هذه القضية. وهذا النهج يبرز أيضا ذلك الدرس القائل بضرورة المشاركة الشاملة للعديد من المؤسسات مما يعني أنه يجب اجتذاب أصحاب الأعمال في مجموعهم إلى أي برنامج قطاعي لتحسين مستويات العمالة. وقد يؤدي إدخال هذه التحسينات إلى تحميل المؤسسات لتكلفة ما، حتى ولو كان هذا على المدى القصير وحده. ولا يمكن التغلب على مشكلة معاقبة المؤسسات الممتثلة، فيما يتصل بحصصها السوقية، إلا إذا قامت كافة المؤسسات بالمشاركة وإدخال التغييرات اللازمة في وقت واحد.

٤٣ - وفي إطار العولمة، يتعرض دور الحكومات وأصحاب الأعمال والنقابات للتحول. وفيما يتعلق بالجهات النشطة في المجتمع الدولي، هناك عدد من الخيارات المقترحة. وأولها أن الأمم المتحدة عليها أن تضطلع بدور في رصد التقدم المحرز في مجال متابعة إعلان كوبنهاغن المتعلق بالتنمية الاجتماعية إلى جانب أعمال القرن ٢١. وثانيها، أن منظمة العمل الدولية عليها أن تلعب دورا مركزيا في ميدان رصد تنفيذ معايير العمالة ذات الصلة، وفي حفز أنماط النمو الاقتصادي التي توفر فرصا للعمل أمام كافة الراغبين في العمل. وثالثها، أنه يجب على البلدان الداخلة في تكتلات تجارية أن تنظر في الآثار الأوسع نطاقا المترتبة على اتفاقات التجارة، وأن تجعل تلك النتائج الطويلة الأجل، التي تتعلق بتهيئة فرص العمالة والتنمية

الاجتماعية، أمرا بالغ الأهمية، لا على صعيد التجارة وحدها، بل أيضا على صعيد سياسات الاستثمار. ورابعها، أن مبادرات التنمية الاجتماعية في صالح كل من المؤسسات المحلية والدولية؛ وتعزيز التنمية الاجتماعية داخل وخارج الشركات من الأمور السليمة على الصعيد التجاري، وبكل تأكيد على المدى الطويل. وتقوم المنظمات الدولية لأصحاب الأعمال بدور في نشر المعلومات المتصلة بتوسيع نطاق هذه الممارسات الحميدة. وآخرها، أن النقابات تواجه تحديا لا مثيل له من جراء التطور التكنولوجي السريع والعولمة، وهي بحاجة إلى إعادة التوجيه والتنظيم، على الصعيدين الوطني والدولي، لمواجهة اقتصاد متزايد العولمة، يتسم باطراد بروز التفاوتات العالمية. ويجري أيضا في الوقت الراهن بتوجيه الاهتمام من جديد نحو الوصول للعمال في القطاع الصناعي غير الرسمي وتنظيمهم. وثمة مهمة اقتصادية حيوية للنقابات أثناء إعادة الهيكلة الصناعية، وهي مستمرة في الاضطلاع بدور هام كوسائل للديمقراطية وكجهات داعية لتحقيق العدالة الاجتماعية، وخاصة فيما يتعلق بالوصول إلى المرأة والأقليات والجماعات الاستهلاكية والمعرضين للبطالة والأعداد المتزايدة من العمال الفقراء بالبلدان في كافة أنحاء العالم.

الحواشي

(١) انظر "العمالة في العالم ١٩٩٦/١٩٩٧"، (جنيف، مكتب العمل الدولي، ١٩٩٦)، ص ١٥١.

(٢) انظر A. Amsden and R. van der Hoeven, "Manufacturing output, employment and real wages in the 1980s: labour loss until century's end". Journal of Development Studies, vol. 32 (1996), No. 4, pp. 506 .530

- - - - -