الأمم المتحدة

E/2012/63

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
24 April 2012
Arabic
Original: English

الدورة الموضوعية لعام ٢٠١٢

نيويورك، ٢-٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٢

البند ٢ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

الجزء الرفيع المستوى: الاستعراض الوزاري السنوي

تعزيز القدرات الإنتاجية والعمالة وتوفير العمل اللائق من أجل القضاء على الفقر في سياق نمو اقتصادي شامل للجميع ومستدام ومنصف على جميع المستويات لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

تقرير الأمين العام

موجز

تكتسي سياسات تعزيز القدرات الإنتاجية وزيادة عدد فرص العمل اللائق أهمية سواء على الأمد القصير، للحد من الآثار الجسيمة الناتجة عن أزمة العمالة المطوَّلة، أو على الأمد الأطول، لجعل النمو الاقتصادي أكثر استدامة وشمولا وإنصافا. وفي هذا التقرير، يبحث الأمين العام اتجاهات سوق العمل العالمي، ويقدم تقييما للتقدم المحرز نحو بلوغ الأهداف وتنفيذ الالتزامات المتصلة بالعمالة والعمل اللائق. ويسلط الأمين العام الضوء على التدابير والمؤسسات التي أبانت عن فعاليتها في التشجيع على إيجاد فرص العمل وإنشاء المشاريع، وتعزيز المهارات والإدماج المنتج، ودعم إنجاح العمليات الانتقالية لسوق العمل، وكفالة حصول العاملين على الحماية الاجتماعية الملائمة وعلى نصيب عادل من الإيرادات.

* E/2012/100.

050612 310512 12-31844 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

ويشدد الأمين العام على الصلات الوثيقة بين تلك التدابير والتقدم نحو القضاء على الفقر وغير ذلك من الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا. ويشير إلى الحاجة إلى وضع سياسات عاجلة ومتسقة للاقتصاد الكلي يجرى تنسيقها على الصعيد العالمي من أجل زيادة الإنتاج والدخل وعدد فرص العمل الرفيعة النوعية، تمشيا مع مبادئ وأهداف الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل. ويدعو الأمين العام أيضا إلى اتخاذ مبادرات محددة للتصدي لأوجه الضعف الخاصة المتعلقة بالشابات والشبان في سوق العمل، ولوضع حدود دنيا على الصعيد الوطني للحماية الاجتماعية بما يهيئ القدرة على الانتعاش الاجتماعي والاقتصادي، ودعم الانتقال المنصف إلى اقتصاد أكثر مراعاة للبيئة. وبوسع وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات والجهات المانحة الدولية أن تضطلع بدور مهم في مساعدة الحكومات على تصميم تدابير واقعية وفعالة التكلفة وتنفيذها على نحو منسق، مع إشراك أوساط الأعمال التجارية والمجتمع المدني والنقابات.

وينبغي قراءة هذا التقرير بالتلازم مع تقرير الأمين العام عن موضوع سياسات الاقتصاد الكلي من أجل بناء القدرات الإنتاجية، وإيجاد فرص العمل، وتحقيق التنمية المستدامة، وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، في سياق تحقيق النمو الاقتصادي المطرد والشامل والمنصف سعيا إلى القضاء على الفقر.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٣

ثانيا – النمو الاقتصادي الشامل والمستدام والمنصف: محور فرص العمل ٦

ثالثا – ميثاق عالمي لتوفير فرص العمل ١٤

رابعا – القدرة الإنتاجية والاستثمار والقدرة على المنافسة ١٨

خامسا – تعزيز المهارات وأسواق العمل بما يحقق النمو الشامل للجميع والمنصف ٢١

سادسا – برامج فعّالة للحماية الاجتماعية من أجل الحد من الفقر ومواجهة الصدمات ٢٦

سابعا – تعزيز التنمية المستدامة ٢٨

ثامنا – اتساق السياسات العامة من أجل الوصول إلى العمل اللائق والعمالة الكاملة والمنتجة ٣٠

تاسعا – التوصيات ٣٤

أولا – مقدمة

١ – يضر العجز المطوَّل في فرص العمل بالنسيج الاقتصادي والاجتماعي في بلدان العالم. وهناك حاجة عاجلة إلى اتخاذ إجراءات لتعزيز القدرات الإنتاجية والاستثمار وزيادة عدد فرص العمل اللائق للحفاظ على دخل الأسر العاملة والفقراء والأشخاص الضعفاء. وفي حين أن هذه الإجراءات مهمة لتحقيق مزيد من الانتعاش الاقتصادي، فإنه ينبغي لها أيضا أن تعزز الأسس التي تقوم عليها الإصلاحات، من أجل جعل النمو والتنمية أكثر استدامة وشمولا وإنصافا.

٢ – وقد ازدادت أزمة العمالة تفاقما بفعل الأزمة المالية والاقتصادية التي شهدتها الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وتشير التقديرات إلى أن أرقام البطالة العالمية قد ارتفعت من ١٧٠ مليون عاطل في عام ٢٠٠٧ إلى مستوى غير مسبوق بلغ ١٩٧ مليون عاطل في عام ٢٠١١. وتبدو حالة البطالة أقل سوءا مما هي في الواقع، بسبب انخفاض نسبة المشاركة في القوة العاملة خلال الفترة نفسها: فقد بلغ فقدان الأمل مبلغه من كثير من الأشخاص بحيث توقفوا عن البحث عن عمل.

٣ – وبسبب تباطؤ النمو المشهود مؤخرا، يحتمل ألا يوجد الاقتصاد العالمي سوى نصف فرص العمل البالغ عددها ٨٠ مليون فرصة، التي تلزم خلال السنتين المقبلتين لبلوغ معدلات العمالة التي كانت قد سجلت في فترة ما قبل الأزمة. وتشير التوقعات المرجعية لمنظمة العمل الدولية إلى اطراد زيادة البطالة العالمية لتبلغ ٢٠٠ مليون عاطل في عام ٢٠١٢ (منهم حوالي ٧٥ مليون من الشباب و ٨٤ مليون من الإناث) و ٢٠٦ ملايين عاطل في عام ٢٠١٦. ومع استمرار البطالة، ستتعمق الآثار التي ستخلفها على الأشخاص والأسر وعلى تماسك المجتمعات.

٤ – والبطالة هي المظهر الأكثر بروزا، لكنها ليست المظهر الوحيد للمحنة التي يواجهها سوق العمل على نطاق واسع. فنوعية فرص العمل هي أيضا مهددة. ذلك أن العمالة الناقصة وفرص العمل غير النظامي والعمل المؤقت تزداد انتشارا، فينتشر، تبعا لذلك، خطر تقويض معايير العمل ويزداد انعدام الأمن لدى العاملين. وقد شهدت العمالة الهشة[(١)] زيادة حتى قبل الأزمة بسبب تزايد الأعمال العرضية والاستعانة بالعمالة الخارجية. وتقدر منظمة العمل الدولية حجم الحصة الإجمالية الحالية للعاملين في مجال العمالة الهشة بما يصل إلى ١,٥٣ بليون عامل، وهو ما يعادل أكثر من نصف القوة العاملة العالمية (أي ٥٠,١ في المائة). وتشير التقديرات إلى أن عدد النساء والرجال العاملين في مجال العمالة الهشة قد زاد

(١) يشير العمل غير المستقر إلى أشكال العمل التي تتميز بعقود العمل الشاذة عن المعايير، وبالحد من الاستحقاقات الاجتماعية أو القانونية أو إلغائها، وبقدر كبير من انعدام الأمن الوظيفي، وبعدم استقرار مدد العمل، وبتدني الأجور وارتفاع خطر التعرض لإصابات العمل أو الأمراض المهنية.

في عام ٢٠٠٩ بمقدار بلغ ١١٠ ملايين عامل قياسا إلى العدد المسجل في عام ٢٠٠٨. وتتفاقم حالة فرص العمل غير المستقر هذه من جراء تذبذب طبيعة ووتيرة الانتعاش الاقتصادي[٢].

٥ - وتتضرر النساء أكثر من غيرهن من حالات العمل غير المستقر. فعبر أنحاء العالم، تواجهن أخطار تقليص ساعات العمل، وتدني الأجور، والاستفادة المحدودة من الاستحقاقات. فالعمل غير المستقر عامل أساسي يساعد في تعميق الفجوة في الأجور بين الرجال والنساء في العالم.

٦ - ويرفع العمل غير المستقر عبء الأخطار الاجتماعية عن أرباب العمل والحكومات ليضعه على كاهل فرادى العاملين وأسرهم. ولا يقتصر تأثير هذه الأخطار على العاملين في أعمال غير مستقرة، بل يمتد ليشمل أسرهم والمجتمع بكامله. ومجمل القول إن العمل غير المستقر يخلق قدرا أكبر من اللامساواة وانعدام الأمن والاستقرار على الصعيد الاقتصادي.

٧ - وفي العديد من البلدان، تتقلص أجور العاملين الفعلية أو تظل راكدة رغم زيادة إنتاجية العمل[٣]. ومع استثناء الصين وإجراء التسوية اللازمة لمراعاة التضخم، يكون النمو العالمي للأجور قد تراجع من ٢,٢ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى ما لا يتعدى ٠,٧ في المائة في عام ٢٠٠٩. وفي حين تبقى النسب المتوسطة العالمية إيجابية نوعا ما، انخفضت الأجور الفعلية، في حقيقة الأمر، في عدة بلدان[٤]. وبسبب زيادة الصعوبات التي تواجهها الأسر العاملة، انخفض إنفاقها على السلع والخدمات، مما يزيد النشاط الاقتصادي كسادا ويقلل الثقة التجارية.

٨ - والفقراء والضعفاء هم الأكثر معاناة من تعثر الاقتصاد العالمي. وإجمالا، تعيش أسرة كل عامل واحد من أصل ثلاثة عاملين في العالم تحت خط الفقر المحدد بدولارين في اليوم. وهناك تحديات إضافية تلقي بظلالها على حالة فرص العمل، وهي تتمثل في ارتفاع أسعار المواد الغذائية واطراد تقلبها، علاوة على زيادة حدة الأخطار المناخية. ورغم التقدم المحرز في الحد من الفقر المدقع في أجزاء من آسيا، فإن عدد الفقراء العاملين في العديد من المناطق الأخرى، ومنها أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وشمال أفريقيا، وجنوب آسيا، والشرق الأوسط آخذ في الازدياد. وهذا ما يشكك في إمكانية بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية في

(٢) منظمة العمل الدولية *Global Employment Trends 2012*.

(٣) منظمة العمل الدولية *World of work, 2011*.

(٤) "Living with economic insecurity: women in precarious work"، تقرير الاتحاد الدولي لنقابات العمال (آذار/مارس ٢٠١١).

تلك المناطق. ومن غير المؤكد على وجه الخصوص، أن تتحقق احتمالات بلوغ أقل البلدان نموا الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية المتعلق بالحد من الفقر.

٩ - وعلى الصعيد العالمي، كان للأزمة أثر قاسٍ على الشباب بصفة خاصة. ويلفت النظر نقص فرص العمل الرفيعة النوعية للشباب في أكثر الاقتصادات ثراء، ناهيك عن أفقر البلدان التي تشهد معدلات نمو أعلى في القوة العاملة. وفي بعض البلدان الصناعية، بلغ معدل بطالة الشباب ٥٠ في المائة. والبطالة، ومعها الفوارق الكبيرة في الدخل والإنتاجية داخل البلدان وفي ما بينها، تزيد حدة العُسر الاجتماعي، كما تُفاقِم الأنشطة غير المشروعة والهجرة الاقتصادية. وفي أسواق العمل الحالية الآخذة في التحول إلى العولمة، على نحو لا سابق له، يشكل الفقر في أي مكان تهديدا للرفاهية في كل مكان.

١٠ - والهجرة الدولية وتدفقات التحويلات النقدية عاملان مهمان في مجال البطالة العالمية. ففي عام ٢٠١٠، كان هناك ما يقدر بـ ٢١٤ مليون مهاجر، انتقل ٦٠ في المائة منهم إلى البلدان المتقدمة. ورغم أن تدفقات المهاجرين إلى تلك البلدان قد تراجعت منذ عام ٢٠٠٨، فقد ارتفعت معدلات بطالتهم على نحو أكثر حدة من معدلات بطالة المواطنين.

١١ - وفي ظل هذه الحالة العالمية المضطربة، يظل لالتزام الأمم المتحدة بتعزيز القدرات الإنتاجية والعمالة وتوفير فرص العمل اللائق نفس القدر من الأهمية. ويلزم إعادة تأكيد الإعلان المتعلق بأهداف منظمة العمل الدولية وأغراضها (إعلان فيلادلفيا)، الذي يشار فيه إلى أن العمل ليس سلعة.

١٢ - ويقر إطار عمل الأهداف الإنمائية للألفية بأن العمالة، إن كانت تتيح أجرا ملائما ودخلا آمنا وتوفر الحماية بموجب معايير العمل الدولية، إنما تشكل قوة دفع حاسمة لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام والشامل والمنصف، وهي أساسية لجهود الحد من الفقر. وبإمكان التعاون الإنمائي الدولي أن يقدم مساهمة مهمة في الجهود الوطنية المبذولة لتعزيز القدرات الإنتاجية والعمل اللائق والحدود الدنيا للحماية الاجتماعية.

١٣ - وفي عام ٢٠٠٥، التزمت الدول خلال مؤتمر القمة العالمي بجعل العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير فرص العمل اللائق للجميع، بمن في ذلك النساء والشباب، هدفا محوريا للاستراتيجيات الإنمائية الوطنية والسياسات الدولية (انظر الفقرة ٤٧ من قرار الجمعية العامة ١/٦٠). وأعيد تأكيد هذا الالتزام خلال الجزء الرفيع المستوى من الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ٢٠٠٦ وخلال الجزء المتعلق بالتنسيق من الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٧ (انظر قرار المجلس ٢/٢٠٠٧)، وكذلك عند بدء عقد الأمم المتحدة للقضاء على الفقر في عام ٢٠٠٨ (انظر قرار الجمعية العامة ٢٣٠/٦٣). وفي عام ٢٠٠٩،

وفي أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، رحب المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالميثاق العالمي لتوفير فرص العمل واعترف بأن برنامج توفير العمل اللائق يوفر أساسا لجهود وضع سياساتٍ لتخفيف الآثار الاجتماعية المترتبة على الأزمة وتعزيز الانتعاش الاقتصادي، وشجع المجلس الدول الأعضاء على الاستفادة من العناصر الأساسية لإطار وضع السياسات الوارد في الميثاق، وذلك في سياق الجهود التي تبذلها لتحقيق نمو فرص العمل (انظر قرار المجلس ٢٠٠٩/٥). وسلط منتدى التعاون الإنمائي لعام ٢٠١٠ الضوء على دور المعونة في تعزيز إيجاد فرص العمل والقضاء على الفقر. وبعد ذلك، شدد برنامج عمل اسطنبول، المعتمد خلال مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نموا، على وجود التزام واضح بزيادة الاستثمار في الهياكل الأساسية والزراعة ونقل التكنولوجيا من أجل إيجاد فرص العمل في أقل البلدان نموا.

١٤ - ويتناول هذا التقرير تجارب البلدان في مجال الاستثمار والعمالة وسياسات سوق العمل. وهو يقدم استعراضا للإجراءات التي اتخذتها منظومة الأمم المتحدة لتنفيذ الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل، وفق ما طلبه المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٣٧/٢٠١١. ويُشدَّد في هذا التقرير على أن إتاحة بيئة دولية شاملة تمكن من تحقيق عولمة أكثر إنصافا، هي أمر له دور حاسم في تحقيق النمو وتوفير العمالة وفرص العمل اللائق على نحو مستدام.

ثانيا - النمو الاقتصادي الشامل والمستدام والمنصف: محور فرص العمل

١٥ - يشكل توفير فرصة عادلة للحصول على عمل لائق أمرا بالغ الأهمية بالنسبة لغالبية الأفراد وأسرهم. وبالنسبة للأسر المعيشية، تندرج القدرة الإنتاجية وجودة العمل ضمن العوامل الرئيسية المحددة لنوعية الحياة، فهي تؤثر على التغذية والصحة والتعليم. وبالنسبة للمجتمع يؤدي وجود فرص كافية للعمل المنتج اللائق - العمل الآمن والمنتج، والحماية الاجتماعية، والإنصاف في المعاملة واحترام الحقوق في أماكن العمل - إلى ضمان الاندماج والتلاحم. وللعمل أهمية خاصة بالنسبة للفقراء، الذين كثيرا ما يكون العمل موردهم الوحيد وسبيلهم الأساسي للقضاء على الفقر.

١٦ - لكن السياسة الاقتصادية في العقود الأخيرة شددت على استقرار الاقتصاد الكلي على المدى القصير - وهو ما يعرَّف بأنه انخفاض معدلات التضخم (عادة إلى أقل من ٥ في المائة) وانخفاض عجز الميزانية (عادة إلى أقل من ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) - مفترضة أن العمالة ستتبعه ومعتبرة أن معايير العمل وسياساته وأنظمته المتعلقة بجودة العمل وأمنه يمكن أن تشكل عائقا أمام القدرة على المنافسة.

١٧ - وفي أعقاب الأزمة المالية العالمية، عادت العمالة إلى الظهور كأولوية سياسية عليا. وعلى الرغم من ذلك، فإن الافتراض الذي يزعم بأن زيادة المرونة في سوق العمل ستحسن الحالة القائمة للعمالة وتوقف ارتفاع مستويات البطالة لا يزال يلقى دعما على نطاق واسع(٥).

١٨ - وهناك نوعان من الاعتبارات الأساسية التي جرى تجاهلها عند الترحيب دون تبصر بمرونة سوق العمل. فأولا، يبدو أن البلدان التي بها أنظمة مواتية للعمالة يكون لديها قدر أكبر من المساواة في الأجور. وثانيا، تنطوي مرونة سوق العمل على خطر إضعاف النمو على المدى البعيد، إذا أدت التغييرات إلى الوقوع في شرك انخفاض الأجر وانخفاض الإنتاجية.

١٩ - ولذلك، يجب أن تترافق الجهود المبذولة لإيجاد فرص عمل تزداد فيها الأجور الحقيقية مع الاستثمار في القدرات الإنتاجية ونمو الطلب الإجمالي. ومن أجل تسريع العمالة، يتعين أن تقترن سياسات الاقتصاد الكلي التي تشجع أنماطا مستقرة من الاستثمار والاستهلاك، مع سياسات سليمة على الصعيد الاجتماعي وفي مجال سوق العمل. وينبغي أن تهدف هذه السياسات إلى توفير فرص منتجة متكافئة للجميع؛ وإلى معالجة أوجه التفاوت الاجتماعي والتفاوت في الدخل باعتبارها عقبات تحول دون تحقيق النمو الاقتصادي المستدام وتعوق تحسن النتائج الاجتماعية؛ كما ينبغي أن تهدف إلى الحفاظ على التماسك والاستقرار في المجتمع.

٢٠ - وأظهرت التجربة المكتسبة فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية ضرورة تجاوز التركيز بشكل منفرد على الخدمات الاجتماعية الأساسية لأشد الناس فقرا عند الاضطلاع بمكافحة الفقر. فالبلدان التي حققت تقدما كبيرا - في آسيا وأمريكا اللاتينية على سبيل المثال - قد سعت إلى معالجة العوامل الهيكلية الكامنة وراء الفقر، من خلال دمج أهداف كهذه في استراتيجياتها الاقتصادية. وجمعت بين البرامج الاجتماعية الواسعة النطاق والاستراتيجيات الاستباقية بغرض توسيع الإنتاج وتنويعه. ودعمت ذلك سياسات للاقتصاد الكلي تعزز التغيير الهيكلي والاستثمار وإيجاد فرص العمل، ومنها الحد من تدفقات رأس المال وتقلبات أسعار الصرف، وتوفير فرص الحصول على التمويل أمام الجميع، وامتصاص تقلبات الدورة التجارية(٦). ويمكن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولا سيما منتدى التعاون

(٥) انظر البنك الدولي "How should labor market policy respond to the financial crisis?" (نيسان/أبريل ٢٠٠٩). وفي مقال رئيسي، علقت مجلة الإيكونوميست الأمل على تجدد الالتزام ببرنامج عالمي لتحقيق أسواق العمل العالمية للتجاوب مع حالات فقدان فرص العمل على مستوى العالم والتعجيل بوتيرة الانتعاش الذي تقوده العمالة ("When Jobs Disappear", *The Economist*, 19 March 2009).

(٦) تنص المادة الرابعة من اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي على أن هدف السياسة النقدية هو تحقيق استقرار الأسعار على نحو معقول لتعزيز النمو الاقتصادي المنظم مع المراعاة الواجبة للظروف الخاصة بكل بلد.

الإنمائي، أن يساعد على تشجيع بين الحكومات وأصحاب المصلحة الآخرين على تبادل المعارف، وتقاسم الخبرات والتعلم من النظراء في مثل هذه المجالات.

٢١ - ويشكل إنشاء المشاريع وتوليد الفرص لتحقيق الإدماج المنتج في جميع قطاعات سوق العمل أحد العوامل الأساسية للنجاح. ومع ازدياد الإنتاجية في القطاعات الحديثة، لا بد من تعزيز سياسات ومؤسسات سوق العمل (مثلا في مجالات تنمية المهارات والحد الأدنى للأجور وتشريعات حماية العمالة) وذلك لضمان التوزيع العادل للفرص والاستحقاقات. وفي بعض البلدان، مثل البرازيل، وُضعت استراتيجيات لإدماج جميع العاملين تدريجيا في نظام رسمي للحماية الاجتماعية، والاستحقاقات والضرائب، واقترنت تلك الاستراتيجيات بتحويلات دعمت القوة الشرائية لأشد الناس فقرا، ومهدت للخروج تدريجيا من دائرة الاقتصاد غير الرسمي. وتؤكد هذه التجارب أهمية وجود خطة متكاملة للتنمية تركز على القدرات الإنتاجية والعمالة والعمل اللائق، وتستفيد من أوجه التآزر في الإجراءات السياساتية المترابطة. وقد أصبح تسريع الجهود المبذولة في هذا الصدد مسألة ملحة بسبب الوضع الصعب لسوق العمل في العالم.

الإطار ١

النمو الشامل للجميع في البرازيل

يعزى جزئيا نمط النمو الذي شهدته البرازيل مؤخرا إلى تقلص الأعمال التجارية غير النظامية وانخفاض معدلات انعدام المساواة والفقر والجوع. وقد ساعدت مجموعة تدابير اتخذت لرفع الحد الأدنى للأجور ولتوسيع نطاق وتغطية تحويلات الدخل على دعم القوة الشرائية للطبقات الدنيا والمتوسطة، الأمر الذي خفض المستويات غير المسبوقة لانعدام المساواة. وساعد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ما تم من تبسيط إجراءات تسجيل الشركات وخفض الضرائب. ويقدر مجموع فرص العمل المستحدثة أو التي أمكن الحفاظ عليها بحوالي ١,٣ مليون فرصة عمل، وكان ذلك نتيجة لتعزيز التحويلات الاجتماعية. وأدت أيضا عمليات التفتيش على العمل وازدياد الوعي بحقوق العمال إلى الارتقاء بمعايير العمل ودعم توليد الوظائف اللائقة. وكان من العوامل الأخرى التي ساهمت في الانتعاش السريع والقوي للبرازيل، قدرة قطاع التصنيع المحلي على الاستفادة من زيادة الطلب المحلي، ودور المصارف العامة، وارتفاع أسعار صادرات السلع الأساسية.

الإطار ٢

السياسات المتعلقة بالعمالة في الصين

ترافق النمو الاقتصادي المبهر في الصين مع مبادرات سياساتية لتحقيق التوازن بين انفتاح الاقتصاد المحلي والتطورات العمالية والاجتماعية على الصعيد المحلي. ومنذ عام ١٩٨٦، أدى إصلاح نظام العمل في المؤسسات المملوكة للدولة إلى وضع قواعد تتعلق بالتوظيف والفصل والتأمين ضد البطالة، إلى جانب نظم لإعادة التوظيف والحماية الاجتماعية للعاملين الذين يتم تسريحهم. وتطورت سياسة العمالة الفعّالة التي وضعت في عام ٢٠٠٢، من الاهتمام المبدئي بالعاملين المسرَّحين من الشركات المملوكة للدولة إلى مجموعة شاملة من السياسات لاحتواء البطالة وتوفير الحماية الاجتماعية في جميع أنحاء البلد. وشملت العناصر الرئيسية لتلك السياسة تخصيص الأموال لإعادة التوظيف، والتنسيب الوظيفي والتدريب المهني، وحوافز تأسيس الأعمال الحرة، وضمانات الائتمان البالغ الصغر، وإعانات التأمين الاجتماعي. وجرى النظر في تطوير سياسات التوظيف التي أثبتت فعاليتها وجدواها عن طريق سن قانون عام ٢٠٠٨ لتعزيز العمالة، الذي وضع مبادئ لتشجيع العمالة المنصفة والتزامات الحكومة ومسؤولياتها في ما يتعلق بالعمالة الكاملة. وقد ساعدت آليات تنفيذ قانون تعزيز العمالة الصين على تخفيف التأثيرات الضارة التي سببتها الأزمة العالمية فيما يتعلق بالعمالة، والتعامل مع التحديات التي يطرحها تغير علاقات العمل، كما ساعدتها على توفير الحماية الاجتماعية للسكان المسنين الذين تتزايد أعدادهم بسرعة.

التحدي المتعلق بإيجاد فرص العمل على الصعيد العالمي

٢٢ - أدى التباطؤ الاقتصادي الذي حدث مؤخرا إلى تفاقم العجز العالمي الحالي في فرص العمل اللائق. وأنتجت الأزمة، في جميع المناطق، تباطؤا ملحوظا في وتيرة نمو العمالة. وقد ارتفع العدد المطلق للعاملين، ولكن بمعدل أبطأ من معدل ازدياد عدد سكان العالم. وقد سجلت النسبة العالمية للعمالة إلى عدد السكان[٧] انخفاضا غير مسبوق من ٦١,٢ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى ٦٠,٢ في المائة في عام ٢٠١٠ (ومن ٤٨,٩ في المائة إلى ٤٧,٨ في المائة بالنسبة للإناث). وعلى الرغم من انتعاش الإنتاج في العالم، لا تزال النسبة العالمية

(٧) عدد العاملين مقسوما على عدد السكان في سن العمل (اعتبارا من سن ١٥ فما فوق).

للعمالة إلى عدد السكان أقل بكثير من المستوى الذي كانت عليه قبل الأزمة، وقد تنخفض مرة أخرى إذا تدهور الوضع الاقتصادي العالمي.

الجدول ١

نمو العمالة وإنتاجية العمل

	المتوسط السنوي لنمو العمالة (نسبة مئوية)		المتوسط السنوي لنمو إنتاجية العمل (نسبة مئوية)	
	٢٠٠٢-٢٠٠٧	٢٠٠٨-٢٠١١	٢٠٠٢-٢٠٠٧	٢٠٠٨-٢٠١١
عالميا	١,٨	١,١	٢,٥	١,٦
الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي	١	(٠,٣)	١,٤	٠,٥
وسط وجنوب شرق أوروبا (غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة	١,١	٠,٨	٦,١	١,١
شرق آسيا	١,٢	٠,٦	٨,٦	٧,٨
جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ	١,٨	١,٩	٤,١	٢,٦
جنوب آسيا	٢,٢	١	٥,٤	٦,١
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٢,٥	١,٩	١,٤	١
الشرق الأوسط	٤,٥	٣,٢	٠,٩	٠,٩
شمال أفريقيا	٣,٤	٢	١,٤	١,٨
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	٣,١	٢,٨	٢,٥	١,٥

ملاحظة: الأرقام الخاصة بعام ٢٠١١ هي تقديرات مبدئية.

المصدر: منظمة العمل الدولية، اتجاهات الاستخدام العالمية ٢٠١٢.

٢٣ - وكان تأثير التباطؤ الاقتصادي على العمالة قويا بشكل خاص في الاقتصادات المتقدمة، حيث أصبح نمو العمالة سلبيا. أما المناطق النامية فقد حافظت جميعها على النمو الإيجابي للعمالة، وإن انخفضت وتيرته بشكل كبير بالمقارنة مع فترة ما قبل الأزمة. وعالميا، تباطأ نمو إنتاجية العمل (إنتاج العامل الواحد) في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ بالمقارنة مع المتوسط للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٧ (انظر الجدول ١). وهذا يعني أن التراجع في نمو العمالة لا يمكن أن يعزى إلى تحقيق نمو أسرع في الإنتاجية. بل ينتج كلاهما عن التراجع في الطلب الإجمالي.

الجدول ٢

إنتاجية العمل (إنتاج العامل الواحد) كنسبة مئوية من مستويات الإنتاجية في الاقتصادات المتقدمة، حسب المنطقة، في عامي ١٩٩١ و ٢٠١١

	١٩٩١	٢٠١١
	(النسبة المئوية)	
الشرق الأوسط	٦٤	٥٣
وسط وجنوب شرق أوروبا (غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة	٣٨	٣٥
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٣٧	٣٢
شمال أفريقيا	٢٧	٢٥
شرق آسيا	٦	٢٠
شرق آسيا والمحيط الهادئ	١٠	١٤
جنوب آسيا	٦	١١
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	٩	٨

المصدر: منظمة العمل الدولية، Trends Econometric Models، (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١)، البنك الدولي، World Development Indicators 2011.

٢٤ - وفي معظم المناطق النامية، هناك قطاع حديث يقدم إنتاجية عالية نسبيا، وعمالة عالية الجودة، ويتعايش جنبا إلى جنب مع قطاع تقليدي متثاقل. ورغم التوسع السريع للقطاع الحديث، فهو في الغالب أصغر من أن يتمكن من استيعاب اليد العاملة الفائضة والوافدين الجدد إلى سوق العمل الرسمي. ويعكس استمرار انخفاض مستويات متوسط الإنتاجية (انظر الجدول ٢) العدد الكبير للعاملين الذين لا يزالون غير قادرين على الإفلات من دائرة العمل العرضي وأنشطة الكفاف في الزراعة، أو الاقتصاد الحضري غير النظامي، أو المهن الحرة غير النظامية. ولذلك، فإن الانتقال إلى أنشطة أكثر حداثة هو أمر بالغ الأهمية من أجل إحداث زيادات منتظمة في الإنتاجية والنمو، وبالتالي مواصلة الحد من الفقر (انظر الفرع رابعا أدناه).

٢٥ - وهناك مؤشران يساعدان على قياس مدى ضعف أسواق العمل في البلدان النامية. ويعرَّف العاملون الفقراء بأنهم من يعملون ولكن يتقوتون من دخل يقل عن حد خط الفقر الدولي وهو ١,٢٥ دولار أو دولارين في اليوم الواحد. ووفقا للتقديرات الجديدة لمنظمة العمل الدولية لعام ٢٠١١، هناك ٤٥٦ مليون عامل يقل دخل كل منهم عن ١,٢٥ دولار في اليوم الواحد، وأكثر من ٩١٠ ملايين عامل يقل دخل كل منهم عن دولارين في اليوم

الواحد. وكانت هذه الأرقام أقل بكثير مما كانت عليه في عام ٢٠٠٠، ولا سيما بالنسبة للمجموعة الأولى. ويدل وصول عدد العاملين الفقراء إلى الضعف تقريبا عند استخدام مقياس الدولارين في اليوم على وجود أعداد كبيرة ممن يعيشون قريبا جدا من خط الفقر، ويمكن أن تدفعهم حتى الصدمات الطفيفة نحو الفقر.

٢٦ - وتشكل حصة العمالة الهشة من مجموع العمالة مؤشرا آخر لرداءة نوعية الوظائف في البلدان النامية. ويقدر عدد العاملين في العمالة الهشة، التي تعرف بأنها مجموع العاملين لحسابهم الخاص والمساهمين بجهودهم من أفراد الأسرة، بحوالي ١,٥ بليون عامل على نطاق العالم. ولا تزال العمالة الهشة منتشرة بصورة كبيرة للغاية في جنوب آسيا (٧٧,٧ في المائة) وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (٧٦,٦ في المائة) وجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ (٦١,٦ في المائة)، مع كثرة عدد النساء في هذه الأعمال. وتمثل العمالة الهشة نسبة كبيرة من فرص العمل التي تم إيجادها في تلك المناطق منذ عام ٢٠٠٧، مما يطمس الأثر الفعلي للأزمة في مجال العمالة في هذه البلدان.

٢٧ - ويؤدي بصفة عامة انعدام فرص العمل أو تعذّر الحصول على عمل لائق إلى انخفاض دخول ذوي الإعاقة. وعلاوة على ذلك، ينفق هؤلاء الأشخاص نسبة كبيرة من دخولهم ومواردهم على تغطية التكاليف الإضافية المرتبطة بالإعاقة. ومن شأن العمالة المجدية أن تهيئ لذوي الإعاقة ظروفا ملائمة لكي يصبحوا مساهمين نشطين وليس مستفيدين غير فاعلين، وبالتالي تقلل من التكاليف العامة لبرامج الحد من الفقر.

٢٨ - وقد تضرر الشباب بصفة خاصة من هذه الأزمة. ففي الفترة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١، ارتفع على نطاق العالم عدد الشباب العاطلين عن العمل (ممن تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ عاما) ارتفاعا غير مسبوق مقداره ٤,٥ ملايين شخص. ويمثل الشباب العاطلون عن العمل ربع أو أكثر من ربع الشباب في غرب آسيا وشمال أفريقيا وخمس الشباب في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وفي المناطق النامية الأخرى، ارتفع معدل البطالة لدى الشباب بأسرع مما هو عليه لدى الفئات العمرية الأخرى. وكثيرا ما يواجه الشباب أيضا ظروف عمل غير مستقرة ويمثلون نسبة مفرطة من العاملين الفقراء. فهم يمثلون ٢٣,٥ في المائة من العاملين من الفقراء في البلدان التي تتوافر فيها البيانات، مقابل ١٨,٦ في المائة من العاملين غير الفقراء[٨].

(٨) منظمة العمل الدولية، "Working poverty in the world: introducing new estimates using household survey data", in *Key Indicators of the Labour Market*, 7th Edition (Geneva, 2011).

٢٩ - ويقترن وجود هذا الرصيد الكبير من العاملين الفقراء من الشباب بنمو ديمغرافي قوي. فحسب توقعات منظمة العمل الدولية، سيتعين إيجاد حوالي ٤٠٠ مليون فرصة عمل جديدة خلال السنوات العشر المقبلة لمجرد مواكبة الزيادة في حجم القوة العاملة على نطاق العالم. وللضغوط الديمغرافية وَقْع أكبر في أفقر البلدان. ففي أقل البلدان نموا، حيث تقل أعمار ٦٠ في المائة من السكان عن ٢٥ عاما، يتوقع دخول حوالي ١٥ مليون من طالبي العمل الجدد سنويا في سوق العمل بين الآن وعام ٢٠٥٠. وقد يشكل العدد الكبير والمتنامي للسكان الشباب عاملا مساعدا للنمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي شريطة أن يتمتعوا بالتعليم والصحة والعمل اللائق. فبدون هذه الشروط المسبقة، لن يتمكن العديد من الشباب من الخروج من دائرة الفقر والضعف. وتتجلى خيبة أمل الشباب الذين يواجهون البطالة والاستبعاد بطرق شتى، ليس أقلها الاحتجاجات التي جرت في عدد لا يحصى من المدن والبلدان في الأشهر الأخيرة.

الإطار ٣

الأولويات الإقليمية

نظمت ثلاثة اجتماعات لدعم الاستعراض الوزاري السنوي الذي عقده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ٢٠١٢. وركز كل واحد من هذه الاجتماعات على أولويات إقليمية محددة ذات صلة بموضوع الاستعراض وضم مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة، منها الحكومات وممثلو القطاع الخاص والمجتمع المدني ومنظومة الأمم المتحدة. وعلى الرغم من اختلاف التحديات باختلاف المناطق، فثمة أولويات مشتركة، منها ضرورة وضع سياسات كاملة ومنتجة للعمالة، تشمل استراتيجيات النمو والتنمية وتحسين المواءمة بين مناهج التعليم والتدريب واحتياجات سوق العمل.

وعقد في كيوتو، اليابان، في ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ الاجتماع الخاص بمنطقة آسيا والمحيط الهادئ، بشأن موضوع ”تعزيز القدرات الإنتاجية والعمالة والعمل اللائق في آسيا والمحيط الهادئ: نهج إقليمي من أجل نمو مستدام وشامل للجميع ومنصف، ولتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية“. ومن المسائل التي نوقشت إدراج أهداف العمالة في الاستراتيجية الإنمائية الوطنية، وسد الفجوات القائمة بين الجنسين فيما يتعلق بالمشاركة في القوة العاملة وزيادة الطلب المحلي على النمو المستدام.

وعقد في أديس أبابا في ٢٥ آذار/مارس ٢٠١٢ الاجتماع الخاص بأفريقيا، بشأن موضوع ”المؤسسات الصغيرة الحجم والمؤسسات المتوسطة الحجم كمحركات لتحسين الإنتاجية وإيجاد فرص العمل“. ومن المسائل التي نوقشت جعل النمو أكثر شمولا، وإيجاد مناخ مواتٍ لتنمية المؤسسات الصغيرة الحجم والمؤسسات المتوسطة الحجم بنجاح وتعزيز تنمية المشاريع بحيث تكفل زيادة الإنتاجية وإيجاد فرص العمل.

أما الاجتماع الخاص بأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، فعقد في مونتيفيديو في ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٢ بشأن موضوع ”الإنتاجية والعمالة والحماية الاجتماعية“. ومن نتائج هذا الاجتماع توصيات لمواجهة تحديات العمالة على الصعيد الإقليمي، عن طريق وضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية لمعالجة عدم المساواة؛ ووضع منهجية لتحديد احتياجات سوق العمل، وتصميم مبادرات للتعليم والتدريب وتحسين نوعية فرص العمل؛ وتنويع الأنشطة الاقتصادية للتقليل من التعرض للصدمات الخارجية؛ وإنشاء فريق عالمي رفيع المستوى معني بالوظائف لوضع سياسات أفضل لإيجاد فرص العمل؛ ووضع برامج إقليمية لعمالة الشباب؛ وتنشيط شبكة الأمم المتحدة لعمالة الشباب؛ وتعزيز آليات الحوار الاجتماعي.

ثالثا – ميثاق عالمي لتوفير فرص العمل

٣٠ – في بداية الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨، شرع معظم البلدان في اتخاذ تدابير تقديرية للتحفيز المالي. وكان لهذه الإجراءات، التي اتخذت بشكل متزامن، أثر، ذلك أنها أدت إلى إنعاش النمو وزيادة عدد الوظائف في ظل موجة من الكساد الشديد. ومنحت الأولوية في إطار مجموعات التدابير المالية لدعم القطاع المصرفي، تجنبا لاحتمال وقوع انهيار مالي، وإن تضمنت تلك المجموعات أيضا تدابير رامية إلى الاحتفاظ بالوظائف ودعم الدخل. وانتعشت العمالة بسرعة في الاقتصادات الناشئة، مما يعزى جزئيا إلى التدخلات التي تفضل الإنفاق العام على الهياكل الأساسية والحماية الاجتماعية وتمكين المشروعات المنتجة من الحصول على الائتمان. بيد أنه سرعان ما تحولت الأولوية إلى تدابير ضبط الأوضاع المالية العامة والتقشف.

٣١ – وتدعو التوقعات الحالية للإنتاج العالمي المتثاقل إلى وضع سلسلة جديدة من السياسات المنسقة لتعزيز الاقتصاد الفعلي والوظائف والدخل. ولعل الفسحة المالية لن تكون كبيرة، ولكن من شأن اتخاذ سلسلة من التدابير الوطنية المتزامنة والمتواضعة نسبيا لتشجيع

الاستثمار في فرص العمل اللائق أن يكون له مفعول كبير في استعادة الثقة وكذلك في تعزيز العوامل المحفزة للاستهلاك والاستثمار اللازمة لرفع مستوى النمو الاقتصادي في العالم، وذلك عن طريق التأثير المضاعف[٩].

٣٢ - ويلزم اتخاذ تدابير في البلدان ذات الاقتصاد النامي، حيث يتعثر النمو، وفي البلدان النامية التي تتحمل الأزمة بشكل جيد نسبيا، وإن كان الفقر لا يزال راسخا فيها وأسواق العمل شديد التأثر. وبصفة خاصة، تتيح التدابير الجديدة الرامية إلى تشجيع الاستثمار، في البلدان ذات الاقتصادات الناشئة التي اكتسبت استقلالا اقتصاديا أكبر خلال العقود الأخيرة، فرصة مهمة للحد من الفقر ولتحقيق الإنتاجية في المستقبل، من خلال تلبية احتياجات الشباب وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية والإعداد للانتقال إلى تنمية أكثر مراعاة للبيئة وأكثر استدامة. وبإمكان هذه البلدان، التي تظهر في كثير من الأحيان كشركاء جدد في التعاون الإنمائي، أن تتبادل دروسا قيمة مع البلدان النامية الأخرى. ومن المتوقع أن يكون التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي بمثابة قوة دافعة فيما يتعلق بجميع الركائز الثلاثة للتنمية المستدامة في المستقبل.

٣٣ - وتختلف الظروف والأولويات والاحتياجات الخاصة بكل بلد أو منطقة كما يختلف نطاق الإجراءات المتخذة. وتستطيع البلدان التي تتمتع بأوضاع أقوى فيما يتعلق بالديون والميزانية أن تلجأ إلى السياسات المالية التوسعية. وقد تتمكن البلدان التي لديها عجز من تهدئة وتيرة عملية ضبط الأوضاع إذا حظيت بدعم من استراتيجية عالمية للنمو. وفي كل واحدة من الحالات، يمكن اكتساب فسحة مالية جديدة بنقل النفقات الحالية إلى التدابير التي لها أثر أكبر على توليد العمالة والحماية الاجتماعية، والقيام مقابل هذه الزيادة في الإنفاق بإصلاحات ضريبية لتعزيز تحصيل الإيرادات والقضاء على أوجه عدم الكفاءة والفساد.

٣٤ - ولئن كان استقرار الاقتصاد الكلي يشكل عنصرا حاسما، فإن زيادة المبالغ المرصودة في الميزانية للتنمية الزراعية والريفية تكتسي أهمية حاسمة في البلدان التي يمثل الشباب قطاعا كبيرا من سكانها، والتي تشكل الزراعة فيها الدعامة الأساسية للاقتصاد وقطاعا من القطاعات الرئيسية للعمالة، وإن كان أداؤها لا يرقى إلى ما تعد به إمكانياتها. وفي هذه

(٩) ترى إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية أن الأخذ باستراتيجية منسقة لإيجاد فرص العمل يمكن أن يؤدي إلى الإسراع بالنمو بنسبة تتراوح بين ١ و ٢ نقطة مئوية في الاقتصادات المتقدمة والنامية على حد سواء، مما يساعد على عودة معدلات العمالة إلى مستويات ما قبل الأزمة بحلول عام ٢٠١٦ (انظر الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١٢، نيويورك، ٢٠١١).

السياقات، ينبغي أن يشجع إطار الاقتصاد الكلي على توسيع القدرة الإنتاجية وتعبئة الموارد المحلية، مع السعي إلى تحقيق الاستدامة المالية على الأجل المتوسط.

٣٥ - والأساس المنطقي للاستراتيجية العالمية أساس راسخ. فليس بإمكان أي بلد أو فريق من البلدان أن يتصرف وحده. وحيثما تفتقر البلدان إلى ما يحفزها على اتباع أي استراتيجية سوى استراتيجية للنمو المستند إلى الصادرات تعتمد على انخفاض الأجور وتقوم على مبدأ ''العمل الانفرادي''، سيؤدي التقاعس عن العمل إلى سباق نحو القاع. وفي البلدان النامية، سيؤدي التقاعس إلى عدم إيجاد ما يكفي من فرص العمل لاستيعاب الكمية الكبيرة من فائض اليد العاملة، وبصفة خاصة في الحالات التي لم يعد فيها نمو الاستهلاك في البلدان الصناعية يشهد تضخما بسبب المبالغة في تقدير قيمة الأصول ورخص الائتمان.

٣٦ - وترد الدعوة إلى العمل من عدة أوساط مختلفة. فقد قامت مجموعة العشرين بتشجيع التزامها بتعزيز النمو وفرص العمل عن طريق خطة العمل المتفق عليها في كان في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. وتوفر عملية التقييم المتبادل التابعة للمجموعة إطارا للتعاون المتعدد الأطراف. غير أن هناك بعض التردد فيما يتعلق بالمبادرات المطروحة على الجبهة المالية، وتعكس الاستراتيجيات الخاصة باحتواء البطالة والعمالة الناقصة تفكيرا تقليديا (مثل رفع القيود عن أسواق العمالة والمنتجات وتنمية رأس المال البشري والحد من الأعباء التنظيمية). ونظرا لحجم تحديات العمالة على الصعيد العالمي، فمن المرجح ألا يفي هذا النهج بغرضه.

٣٧ - ولا بد من نهج آخر أقوى يركز على العمل على تحقيق انتعاش قوي يكفل إيجاد فرص عمل وفيرة. وعلى حد قول الأمين العام، فإن: ''الوقت قد حان لوضع عقد اجتماعي جديدة للقرن الواحد والعشرين. ويجب أن يتضمن هذا العقد ميثاقا عالميا لتوفير فرص العمل''(١٠).

٣٨ - ويوفر الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل، الذي اعتمدته الهيئات الثلاث لمنظمة العمل الدولية في حزيران/يونيه ٢٠٠٩، مجموعة من المبادئ وتدابير السياسات المتفق عليها دوليا، بهدف دعم الانتعاش السريع الذي يكفل استدامته الاستثمار وتنمية المشاريع والحماية الاجتماعية وحقوق العمل والحوار الاجتماعي. ويدعو الميثاق، الذي أقرته الجمعية العامة (انظر القرار ١/٦٥) ورحبت به مجموعة العشرين، إلى التنفيذ السريع لمجموعة منسقة من التدابير تشمل دعم المشاريع المستدامة، وتوفير الحماية الاجتماعية الكافية للجميع، وتعزيز جودة الخدمات العامة وكفالة أوجه التآزر بين إجراءات الدولة والسوق. وقامت البلدان

(١٠) ملاحظات أدلى بها في مؤتمر قمة العمل (متاحة في الموقع الشبكي التالي: http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1366).

بتطبيق بعض من التدابير المقترحة في الميثاق في خططها لتحفيز الاقتصاد، مع تكييف تلك التدابير مع أوضاعها واحتياجاتها الوطنية.

٣٩ - ويسلط الميثاق الضوء على حالة الفئات الضعيفة، لا سيما الشباب المعرضين للخطر والعاملين ذوي الأجورالمنخفضة وذوي المهارات القليلة والعاملين في قطاع الاقتصاد غير النظامي والعاملين المهاجرين. ويوصي الميثاق باتخاذ تدابير للحفاظ على العمالة وتيسير التحولات في سوق العمل عن طريق تعزيز تنمية المهارات وجودة التدريب والتعليم وخدمات التشغيل في المشاريع العامة وغير ذلك من مؤسسات سوق العمل. ويحذر الميثاق من الحلول الحمائية والآثار الضارة لدوامة الأجور الانكماشية وتدهور ظروف العمل. ويؤكد على ضرورة ضمان احترام معايير العمل الدولية والشروع في حوار اجتماعي هادف، في أوقات اشتداد التوتر الاجتماعي. وأخيرا، يوصي الميثاق بأن تكون التدابير المتخذة على الأجل القصير متسقة مع الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

الإطار ٤

الميثاق الإندونيسي لتوفير فرص العمل

يسلط الميثاق الإندونيسي لتوفير فرص العمل الأضواء على أربعة مجالات تستند إلى خطة التنمية الوطنية المتوسطة الأجل وأولويات الشركاء الاجتماعيين، هي: إيجاد فرص العمل؛ وتعزيز العلاقات بين الصناعات؛ وتحسين نوعية الحماية الاجتماعية ونطاقها؛ وتحسين إنتاجية العمل. وكان الاستثمار في الهياكل الأساسية سياسة معاكسة للدورات الاقتصادية وسياسة تنموية في آن واحد. وجمع ذلك بين تعزيز أحد المشاريع القائمة للاستثمار في الهياكل الأساسية وتخفيض ضرائب الدخل للحفاظ على الطلب من جانب الأسر المعيشية. وكان لبرامج الاستثمار في الهياكل الأساسية المجتمعية تأثير كبير في مضاعفة العمالة والنمو على الصعيد المحلي وساهمت في تنمية المهارات المهنية والمتعلقة بتنظيم المشاريع، والحد من الفقر، وتحقيق النمو الشامل. وأنشئت مليون وظيفة، معظمها عن طريق الحوافز المالية.

رابعا – القدرة الإنتاجية والاستثمار والقدرة على المنافسة

٤٠ – من شأن بذل جهود عامة متواصلة من أجل جلب الاستثمار الخاص بغية سد الثغرات في البنية التحتية أن يساهم بسرعة في تعزيز القدرات الإنتاجية وتوفير فرص العمل التي تشتد الحاجة إليها في البلدان النامية. وينبغي أن يقترن ذلك بسهولة أكثر في الحصول على الائتمان بالنسبة للمشاريع الإنتاجية، لا سيما المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم، وبإصلاحات لتعزيز التغيير التكنولوجي والتنويع المنتج تمشيا مع تغير هيكل الاقتصاد العالمي والانتقال إلى التنمية المستدامة.

٤١ – ويعرّف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) القدرات الإنتاجية على أنها الموارد الإنتاجية والقدرة على إقامة المشاريع وروابط الإنتاج التي تحدد قدرة أي بلد على إنتاج السلع والخدمات وتمكّنه من النمو واستحداث فرص العمل. ويشكل إنشاء قطاع أعمال يضم مشاريع صغيرة ومتوسطة الحجم مكونا أساسيا لتنمية القدرات الإنتاجية. وغالبا ما يمثل ذلك الحلقة المفقودة في البلدان النامية، حيث تكون معظم المشاريع صغيرة جدا، وتعمل في سياق غير رسمي دون اعتراف أو تسجيل قانونيين، وتكون إنتاجيتها منخفضة، وتنشط أساسا في الأسواق التي تكون الحواجز أمام النفاذ إليها ضعيفة للغاية ويكون الطلب فيها محليا ومشبعا. وعلى الرغم من أن الشركات الصغيرة يمكنها أن تؤدي دورا مهما في توفير العمالة ودفع عجلة النمو، فإن قدرتها على المنافسة يضعف منها عدم كفاية الهياكل الأساسية وقلة سبل الحصول على الخدمات المالية والتجارية وضعف الدعم العام لتشكيل المجموعات ولسلاسل الأنشطة المولدة للقيمة وعدم استقرار المناخ التجاري. وهذا ينطبق بشكل خاص على المناطق الريفية، إذ أن الدور الذي يمكن للمشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم أن تؤديه في تعزيز العمالة الريفية، وخاصة بالنسبة للشباب، تعوقه مجموعة واسعة من القيود التي يعزز بعضها البعض.

٤٢ – ويمكن أن يؤدي سد الثغرات في البنية التحتية – في ما يتعلق بالنقل والإسكان والطاقة والمياه وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والبنية التحتية الإقليمية – إلى فتح الأسواق وتخفيف المعوقات التي تقف حائلا أمام إقامة المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم، وأن يوفر في الوقت ذاته سلعا عامة تحسن إنتاجية العمال على المدى الطويل. وللاستثمار في البنية التحتية أثر قوى في مضاعفة النمو والعمالة[١١]. والواقع أن تعبئة الموارد الدولية والمحلية للاستثمار في الهياكل الأساسية في أقل البلدان نموا هي واحدة من الأولويات الرئيسية لبرنامج عمل إسطنبول.

(١١) Justin Yifu Lin and Doerte Doemeland, “Beyond Keynesianism: global infrastructure investments in times of crisis”.

٤٣ - ولزيادة فرص الحصول على الموارد المالية المحلية بأسعار معقولة أهمية بالغة أيضا بالنسبة لزيادة الاستثمار المنتج من قبل المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم في البلدان النامية. وقد قامت بلدان نامية عديدة، بناء على نصيحة المؤسسات المالية الدولية، بتحرير قطاعها المالي ووقف التسهيلات الائتمانية المتخصصة للمشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم، مما أدى إلى انخفاض فرص حصول هذه المشاريع على الائتمان بأسعار معقولة. ولا بد من عكس هذا الاتجاه؛ إذ ينبغي أن تضمن الحكومات الائتمان بأسعار معقولة للقطاعات ذات الأهمية الاستراتيجية وأن تمنع أسعار الفائدة المفرطة على القروض المصرفية. ويشكل توفير المؤسسات المالية العامة للائتمان وتقديم ضمانات لأنواع معينة من الائتمان أو التمويل المشترك العام/الخاص إجراءين ممكنين لإحداث هذا التأثير، إذا أحسنت إدارتهما.

٤٤ - وينبغي الرجوع عن الإهمال الطويل للزراعة في كثير من البلدان النامية، ولا سيما في أقل البلدان نموا في أفريقيا. فهناك فرص استثمارية كبيرة تقترن بإمكانية زيادة الإنتاجية والأرباح في المناطق الريفية، ومساعدة البلدان الفقيرة على التكيف مع تغير المناخ وضمان الإمدادات الغذائية الداخلية في مواجهة الأسعار الدولية المتقلبة. ومع ذلك، ينبغي للحكومات أن تكون حذرة للغاية في فتح أبواب قطاع الزراعة أمام الاستثمار الأجنبي. فثمة قلق من ألا يؤدي وضع المستثمرين الأجانب أيديهم على الأراضي إلى تحسين الأمن الغذائي المحلي بالضرورة. وبدلا من ذلك، ينبغي للحكومات دعم زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة وإنتاج المحاصيل الغذائية المحلية. فالأثر الذي تحدثه زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة من حيث نمو الاقتصاد والعمالة لا يخفى على أحد.

٤٥ - وبالتوازي مع تكثيف للزراعة المستدامة بيئيا، لا بد من العمل على زيادة العمالة المأجورة غير الزراعية، والعمل للحساب الخاص، ومباشرة الأعمال الحرة، من أجل استيعاب أعداد كبيرة من العاطلين والداخلين الجدد إلى سوق العمل (ولا سيما الشباب والنساء). وسيؤدي الاستثمار في الزراعة والتنمية الريفية من أجل إرساء اقتصاد محلي متكامل بشكل جيد، يقوم على روابط متينة فيما بين القطاعات وكذلك فيما بين المناطق الريفية والحضرية، إلى الاقتراب بالبلدان النامية من مسار النمو المستدام الغني بفرص العمل.

الإطار ٥

البرنامج الشامل لتنمية الزراعة في أفريقيا

من خلال تنفيذ البرنامج الشامل لتنمية الزراعة في أفريقيا، تلتزم البلدان الأفريقية بأهداف زيادة الإنتاجية الزراعية بما لا يقل عن ٦ في المائة سنويا والاستثمار العام في الزراعة بنسبة ١٠ في المائة. ويركز البرنامج على تحسين الأمن الغذائي والتغذية والزيادة في الدخل في اقتصادات أفريقيا المعتمدة إلى حد كبير على الزراعة. وهو بمثابة إطار لسياسات البرامج الوطنية والإقليمية للاستثمار والعمل على تحقيق إنتاجية مرتفعة ومستدامة في الزراعة والحراجة ومصائد الأسماك وإدارة الثروة الحيوانية. وبإمكان البرنامج أن يدمج آليات وبرامج موضوعية ومبنية على الأدلة لمعالجة مسألة إيجاد فرص العمل اللائق على نحو يراعي الاعتبارات الجنسانية.

٤٦ - وتظل هناك مجموعة كبيرة من المعوقات تعترض سبيل الأعمال الحرة في البيئات الأكثر فقرا، وتشمل تلك المجموعة انعدام المهارات وقلة سبل الوصول إلى المعلومات والشبكات الاجتماعية وسلاسل الأنشطة المولدة للقيمة والتكنولوجيا. وبإمكان صانعي السياسات مساعدة الشركات الصغيرة على الاندماج في سلاسل القيمة المحلية والدولية وجني مزيد من ثمارها، من خلال تيسير إنشاء التعاونيات التي تجمع المنتجين على نطاق متناهي الصغر مع المنتجين الصغار في مجموعات أكبر، والاستفادة من وفورات الحجم. ولا يزال من المهم للغاية تقديم الخدمات التجارية وتعزيز القدرة على فهم التكنولوجيا وتكييفها واستخدامها.

٤٧ - ومن الأمور الهامة في مجال السياسات الكيفية التي يمكن بها معالجة المعوقات التي تؤثر على قدرة الأسر المعيشية والشركات الصغرى (غير النظامية في كثير من الأحيان)، التي تعمل في القطاعات التقليدية وتمثل الجزء الأكبر من فرص العمل في البلدان النامية، على تحقيق النمو وتوليد الإيرادات. ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا تدريجيا، لأن العوامل المحركة للنشاط غير النظامي متعددة وتعود جذورها العميقة إلى الفجوات وأوجه الضعف الإنمائية القديمة العهد. وتتطلب معالجة الطابع غير النظامي نهجا متكاملة، من بينها توفير سبل الوصول إلى الأسواق، ومهارات مباشرة الأعمال الحرة، والتمويل، والخدمات التجارية، والأخذ باستراتيجيات إنمائية محلية. كذلك يلزم بصفة ضرورية تعزيز تنظيم وتمثيل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي (سواء الموظفون أو العاملون لحسابهم الخاص)، فضلا عن تحسين الأنظمة والمساعدة على الامتثال. ويمكن أن يكون لتوسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي

أهمية كبيرة في توفير قدر من الإغاثة الفورية لمشاريع الكفاف في انتظار آثار الإصلاحات (انظر الفرع السابع أدناه).

٤٨ - وقد يلزم الأخذ بسياسات لإعادة التوزيع تمول من إيرادات الضرائب التي تجمع في القطاع الحديث، من أجل دعم الدخل والقدرة الشرائية المحلية وضمان بعض التراكم في المهارات والأصول الإنتاجية الأخرى في القطاع التقليدي. وتتطلب التعبئة الناجحة للإيرادات المحلية، التي تعتمد عليها سياسات إعادة التوزيع، إجراء إصلاحات لتعزيز فعالية الإدارة الضريبية، وسد الثغرات، وتعزيز الامتثال دون إثقال كاهل القطاع الحديث بالضرائب. وثمة توثيق جيد للدور الذي تؤديه المعونة كعامل حفاز لدعم تعزيز النظم الضريبية ومعايير الممارسات الجيدة لهذا الدعم، كما لقي هذا الدور اهتماما متزايدا في المناقشات الدولية في الآونة الأخيرة.

خامسا - تعزيز المهارات وأسواق العمل بما يحقق النمو الشامل للجميع والمنصف

٤٩ - يمكن استخدام مجموعة واسعة من السياسات والأنظمة لتحسين فرص الأفراد في سوق العمل، من خلال مساعدتهم على اكتساب المهارات اللازمة وتيسير عمليات الانتقال المتعلقة بسوق العمل - الانتقال من المدرسة إلى العمل، أو الخروج من دائرة البطالة أو الانتقال بين الوظائف - مع ضمان الحماية من التمييز والمعاملة غير العادلة، لأسباب منها ما يتعلق بنوع الجنس والصحة. واستطاعت أكثر البلدان نجاحا في تنمية المهارات (مثل جمهورية كوريا وكوستاريكا ونيوزيلندا) أن تحافظ على ''حلقة مثمرة'' من السياسات المنسقة التي تربط بين نظم التعليم وتكوين المهارات والعمالة والعمل اللائق. فقد أتاحت التعليم العالي الجودة على نطاق واسع ووضعت آليات للتوفيق بين العرض والطلب الحالي على المهارات، وذلك في كثير من الأحيان عن طريق ربط مقدمي التدريب وأرباب العمل على المستويين القطاعي والمحلي. وساعدت العاملين والشركات على التكيف مع التغيير واستخدمت المهارات على نحو استراتيجي كعنصر أساسي من عناصر السياسات الصناعية والتكنولوجية والتجارية للانتقال من الأنشطة ذات الإنتاجية الأدنى إلى أخرى ذات إنتاجية أعلى، وتيسير الاستثمار في الصناعات الجديدة. وكان إشراك العاملين والقطاع الخاص سمة رئيسية لهذه الحلقة. ويشكل استثمار القطاع الخاص في مجالي التدريب وبناء المهارات أمرا أساسيا في هذا الصدد.

٥٠ - وعلى الرغم من أن التعليم الأساسي ذا الجودة العالية يظل ضرورة ملحة في مجال التنمية، بعد سنوات من الإهمال، فقد تجدد التركيز على الفوائد المحتملة للمستويات الأعلى من التعليم والتدريب التقني بالنسبة للعمالة. ويمثل الربط بين التعليم والتدريب التقنيين

والمهنيين وسياسات التدريب أثناء العمل وسياسات سوق العمل النشطة المتعلقة بالتدريب، من خلال فترات التلمذة والبرامج الفعالة للانتقال من المدرسة إلى العمل، أداة قوية لتمكين الناس من اكتساب مهارات قابلة للتوظيف وتوليد الدخل من خلال فرص العمل المأجور أو العمل للحساب الخاص. وفي القطاع الخاص، يسرت نظم التدريب الفعالة التدريب القائم على الطلب في القطاعات والمواقع التي يمكن أن تشهد معدلات عالية من نمو فرص العمل، مما يحول دون حدوث الاختناقات، ويؤدي إلى تحسين القابلية للتوظيف، وتضيف المعلومات والتحليلات القوية الخاصة بسوق العمل قيمة كبيرة في هذا الصدد. وقد اعتبرت المؤسسات التدريبية من ''مقدمي الخدمات'' الحقيقيين، ووضعت في موضع المساءلة على أساس تأثيرها على نتائج سوق العمل.

٥١ - ويمثل توسيع نطاق إمكانية الحصول على التدريب العالي الجودة أداة قوية لتمكين وإشراك المرأة والفئات المحرومة، كالشباب وسكان الريف والأشخاص ذوي الإعاقة. وفي بعض الحالات، يمكن أن تعطي التلمذة الصناعية في الاقتصاد غير الرسمي للشباب فرصة لتعلم حرفة والنفاذ إلى عالم العمل. وفي أشد البلدان فقرا، ولا سيما في أفريقيا وجنوب آسيا، تمثل التلمذة الصناعية غير النظامية، أو التقليدية، أكبر مزود بالمهارات اللازمة لسوق العمل التي يغلب عليها الطابع غير النظامي، متجاوزة بكثير نواتج مؤسسات التعليم والتدريب النظامية.

٥٢ - ويشكل النهوض بالتلمذة الصناعية غير النظامية من خلال الاستفادة من الهياكل القائمة والتصدي لأوجه العجز الرئيسية أحد السبل الناجعة في هذا الصدد. إذ يكتسب المتلمذون المهارات اللازمة لإحدى المهن أو الحرف في شركة صغرى أو صغيرة، ويتعلمون ويعملون جنبا إلى جنب مع حرفيين من ذوي الخبرة؛ ويتعلمون المهارات التقنية ويدخلون في ثقافة للعمل وفي شبكة أعمال تجعلان من الأيسر بالنسبة لهم العثور على فرص عمل أو إنشاء مشاريع عند الانتهاء من التلمذة الصناعية. وقد يكون النهج التدريجي الذي يجمع بين أنواع مختلفة من الأنشطة لتحسين نوعية التدريب والمهارات المكتسبة، وظروف العمل، والاعتراف بالمهارات خارج المجتمع المحلي، والترتيبات المالية ووصول الشابات إلى المهن غير التقليدية. وتقوم حاليا منظمة العمل الدولية بتجريب هذا النهج في بنغلادش، وبنن، وبوركينا فاسو، وجمهورية تترانيا المتحدة وزيمبابوي. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لتجنب التعديات على معايير العمل اللائق، بما في ذلك انتهاك معايير ساعات العمل والأجور والصحة والسلامة، فضلا عن استمرار وجود التنميطات الجنسانية والتمييز المهني.

٥٣ - وتشكل تنمية المهارات إحدى الوسائل المعروفة لمواجهة التحدي الذي تطرحه بطالة الشباب. وعادة ما تشمل البرامج الفعالة مجموعة أنشطة تدريبية مقترنة بخدمات خاصة

بسوق العمل. ويهدف ذلك إلى توفير الخدمات الاستشارية والتوجيه الوظيفي والمشورة المهنية والمساعدة في البحث عن العمل والتنسيب الوظيفي، فضلا عن توفير إمكانية الحصول على أنواع مختلفة من التدريب، بما في ذلك مزيج من التعلم والكسب من خلال التلمذة الصناعية أو فرص العمل المدعومة في مقابل التدريب أثناء العمل. وتوفر البرامج الناجحة الخاصة بمباشرة الأعمال الحرة الفرصة لاكتساب المهارات الأساسية في مجال الأعمال، وتربط مباشري الأعمال المستقبليين بفرص التوجيه والتمويل والسوق. وفي سياق الأزمة الاقتصادية العالمية، تم وضع أو توسيع برامج تجمع بين التدريب والمساعدة في البحث عن العمل والتنسيب الوظيفي في بلدان تشمل الأرجنتين وألمانيا وبيرو والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وهنغاريا وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية واليونان. وهناك حاجة إلى هذه النهج المتكاملة لمساعدة الشباب في انتقالهم من المدرسة إلى العمل وللتصدي للمعوقات المتعددة التي يواجهونها في سوق العمل. غير أن تكلفة تمويلها وإدارتها يمكن أن تكون باهظة.

٥٤ - ومن الواضح أن الفوائد التي يمكن أن يثمرها التدريب لا تتحقق دون نمو تتوافر فيه فرص العمل. ويشير الوضع في شمال أفريقيا والشرق الأوسط، حيث العديد من الشباب العاطلين عن العمل والمحبطين لديهم درجة عالية من التعليم، إلى أن الاستثمار في رأس المال البشري له قيمة مطلقة، ولكن لا يكفي وحده لإيجاد فرص العمل إذا لم تتوافر الظروف اللازمة لإقامة المشاريع المستدامة. وبالمثل، ما دامت الثغرات في الطلب الكلي تعوق إيجاد فرص العمل، فإن السياسات الإيجابية لسوق العمل التي تقلل من تكاليف المعلومات والبحث، يمكن أن يكون تأثيرها محدودا في توليد فرص عمل جديدة على نطاق واسع أو مساعدة الباحثين عن عمل في العثور على فرص جديدة في قطاعات أو مؤسسات بديلة.

٥٥ - ويشكل التوسع في برامج التشغيل في المشاريع العامة أو استحداث تلك البرامج وسيلة مشتركة لمواجهة الأزمة العالمية، وقد اعتمدت هذه البرامج ٣٤ بلدا من بين عينة تتألف من ٤٣ بلدا شملتها دراسة استقصائية أجرتها منظمة العمل الدولية والبنك الدولي (وتشمل الأمثلة الأرجنتين وأستراليا وأوروغواي وأوغندا وبنغلاديش وجامايكا وجمهورية كوريا وصربيا وغانا والفلبين والمملكة العربية السعودية والولايات المتحدة)[١٢]. وقد أثبتت بعض البرامج العامة الابتكارية التي تم الاضطلاع بها مؤخرا فعاليتها في توفير فرص العمل والحماية الاجتماعية للشباب الذين يعيشون في فقر، إلى جانب إنشاء هياكل أساسية على

(١٢) Florence Bonnet, Catherine Saget and Axel Weber, "Social protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: findings from the ILO/World Bank Inventory", Employment Working Paper No. 113 (Geneva, ILO, 2012).

نطاق صغير لزيادة الإنتاجية في الاقتصادات المحرومة أو للتكيف مع تغير المناخ. وتشمل هذه البرامج القانون الوطني لضمان العمالة في المناطق الريفية في الهند وبرامج الأشغال العامة الموسّعة في إثيوبيا وجنوب أفريقيا وكينيا ومالي. وتنفذ هذه البرامج في معظمها في المناطق الريفية. وتحتاج الحكومات إلى برامج ابتكارية مماثلة للشباب في المناطق الحضرية، ولا سيما الشباب المتعلمين.

٥٦ - ووجود مؤسسات وأنظمة جيدة هام لسير سوق العمل بكفاءة، مع ضمان الشمول والعدالة. ولأنظمة سوق العمل دور أساسي في تعزيز حماية العاملين، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بقضايا من قبيل السن الدنيا، والحد الأدنى للرواتب، والفصل التعسفي، وساعات العمل القصوى وساعات العمل الإضافية، واستحقاقات العمل، والصحة والسلامة المهنية، وسياسات مناهضة التمييز لحماية النساء والمعوقين والأقليات والعاملين المهاجرين. ولا تقتصر هذه الأحكام على حماية كرامة العامل وحقوقه على النحو المنصوص عليه في معايير العمل الدولية، وإنما تخفف كذلك من التكاليف الناجمة عن إخفاق الأسواق، وهي تكاليف يتحملها الأفراد والاقتصاد بشكل عام. فعلى سبيل المثال، لن يستوعب أرباب العمل، بدون تعويض نهاية الخدمة، التكاليف الاجتماعية لطرد عامل ما، من قبيل تكاليف البطالة التي يتحملها الأفراد والحكومة. وكثيرا ما تشكل المساعدة الإنمائية الرسمية حافزا لتعزيز المساءلة والشفافية، وفعالية الحكومة، وسيادة القانون وحقوق الإنسان، وهي كلها شروط مسبقة تتصل بوضع سياسة سليمة للعمالة الوطنية.

٥٧ - ووظيفة مؤسسات سوق العمل هي مسألة مثيرة للجدل بشدة، وكانت محورا للنقاشات المتعلقة بالسياسات على مدى عقود من الزمن. وحققت الجهود المبذولة لتقييم أثرها الاقتصادي تجريبيا نتائج متباينة، مع ميل معظم الدراسات إلى إهمال الفوائد الأوسع للحماية، والتركيز فقط على معوقات الأعمال التجارية. وكان الموقف السائد عموما يتمثل في افتراض أن حماية العاملين ترف لا يمكن لمعظم المؤسسات في البلدان النامية تحمله. بل إنها بدت للبعض عاملا رئيسيا وراء انتشار الأنشطة الاقتصادية غير النظامية في البلدان الفقيرة، رغم أن أعرافا، من قبيل تشريعات حماية العمالة، لم تُطبق إلا على فئة قليلة من العاملين في الاقتصاد النظامي، وكان إنفاذها في كثير من الأحيان ضعيفا. وتجدر الإشارة إلى أنه يتبين من الدراسات الاستقصائية للتصورات المتعلقة بالمعوقات في أوساط المؤسسات في البلدان

النامية أن أنظمة العمل نادرا ما تكون مصدر قلق كبير مقارنة بقضايا من قبيل الفساد، أو النقص في التمويل أو الهياكل الأساسية، أو المهارات[١٣].

٥٨ - وترى وجهة نظر حديثة أن تعزيز مؤسسات سوق العمل يمكن أن يساعد في إيجاد فرص عمل مستدامة بطرق ثلاث رئيسية هي: (أ) تضييق فجوة التفاوت في الدخل عن طريق أسواق عمالة شاملة وحماية اجتماعية أقوى؛ و (ب) زيادة الإنتاجية باتخاذ تدابير تدعم تنقل اليد العاملة مع تشجيع استقرار العمالة؛ و (ج) تعزيز آليات تحديد الأجور التي ترفع من مستويات معيشة جميع الأسر العاملة، وتكفل نمو الإيرادات كلما زادت الإنتاجية[١٤]. فالتخطيط المحكم أمر حاسم لتحقيق نتائج ناجحة. وتؤدي النقابات المستقلة الممثلة للعاملين ورابطات أرباب العمل دورا هاما في ضمان وجود إطار تشريعي وطريقة عمل توازن بين الكفاءة الاقتصادية والنمو وحماية العاملين.

٥٩ - وفي البلدان النامية، تركز عادة مؤسسات سوق العمل الرسمية على الفصل التعسفي ووضع حد أدنى للأجور؛ إلا أن مؤسسات سوق العمل، بشكل عام، تعاني من ضعف القدرات وسوء الإدارة. وفي معظم البلدان الفقيرة، لا تكمن المشكلة الرئيسية في البطالة وانعدام فرص العمل، وإنما في عدم وجود عمل لائق. وثمة أولوية واضحة تتمثل في تعزيز مؤسسات سوق العمل مع الحد من العقبات الإدارية والتكاليف غير الضرورية. ويمكن أن يشجع هذا الأمر على إضفاء صبغة رسمية على المؤسسات، مع تحسين الفعالية في تحقيق الغرض الأصلي، وهو حماية العاملين. ومن المهم التشجيع على التصديق على معايير العمل الدولية وتنفيذها في القوانين والممارسات، ومد نطاق الحقوق التمثيلية لتشمل جميع فئات العمال، بمن فيهم العاملون في المناطق الريفية والنساء والسكان الأصليون. وللمفاوضات الجماعية وحرية تكوين الجمعيات، والتنظيم والتمثيل للعاملين وأرباب العمل، وجمعيات العاملين لحسابهم الخاص، والتعاونيات ومنظمات المجتمع المحلي - وهي أضعف في كثير من الأحيان في البلدان النامية - آثار إنمائية هامة. ونظرا لكثرة أشكال العمل غير النظامية وغير التعاقدية، فمن المهم أيضا تصميم برامج ابتكارية لتوسيع نطاق حماية العاملين الذين لا تنطبق عليهم الأنظمة والقوانين، بما في ذلك عن طريق برامج ضمان العمالة والتحويلات الاجتماعية.

---

(١٣) البنك الدولي، الدراسات الاستقصائية المتعلقة بالمؤسسات (متاحة على الموقع: http://www.enterprisesurveys.org).

(١٤) منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي، "The challenges of growth, employment and social cohesion"، (جنيف، ٢٠١٠).

سادسا – برامج فعّالة للحماية الاجتماعية من أجل الحد من الفقر ومواجهة الصدمات

٦٠ – الحماية الاجتماعية الفعّالة هي مكون أساسي من مكونات أي مجموعة من السياسات الشاملة تهدف إلى تعزيز المصادر المحلية للنمو الاقتصادي والحد من الفقر وتعزيز القدرة على مواجهة الصدمات. وتؤكد تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، وارتفاع أسعار المواد الغذائية وزيادة تقلب أسعارها، تأكيدا صريحا على دور الحماية الاجتماعية في تعزيز قدرة الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية على التكيف مع الصدمات، وتحقيق الاستقرار في الاقتصاد، والتكيف مع التحولات الهيكلية في الاقتصاد وسوق العمل. وكانت البلدان التي كان لديها برامج للحماية الاجتماعية قبل الأزمة قادرة على الاستجابة بطريقة أسرع وأكثر فعالية مقارنة بتلك التي لم تفعل ذلك. والحماية الاجتماعية هي أيضا المفتاح لكفالة تمكّن السكان الأكثر تهميشا من التغلب على الحواجز الاجتماعية والاقتصادية والتمييزية التي تمنعهم من الحصول على الخدمات.

٦١ – ورغم التقدم الكبير المحرز في السنوات الأخيرة، تظل غالبية كبيرة من سكان العالم محرومة من الحماية الاجتماعية بشكل شامل. وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن أكثر بكثير من نصف السكان الذين بلغوا سن العمل على الصعيد العالمي لا يمكنهم أن يتوقعوا الحصول على أي شكل من أشكال معاشات الشيخوخة، ومن ثم فهم عرضة لدرجة كبيرة من عدم ضمان الدخل في أوساط كبار السن. وتبين التقديرات الإقليمية أن هذا صحيح بالنسبة لحوالي ثلاثة من كل أربعة أشخاص في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى واثنين من كل ثلاثة في آسيا. وفي حالة البطالة، تغطي الحماية الاجتماعية أقل من خمس سكان العالم الذين بلغوا سن العمل. ولا تتمتع نسبة كبيرة من سكان العالم بأي شكل من أشكال الحماية الصحية الاجتماعية عن طريق التأمين الصحي أو إمكانية الحصول على الخدمات الصحية العامة، ومن ثم، فلا سبيل أمام هؤلاء السكان للحصول على خدمات الرعاية الصحية عند الضرورة. ولا يزال ارتفاع المبالغ التي يدفعها الأفراد مباشرة لقاء خدمات الرعاية الصحية اللازمة، وخاصة بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة والعاملين المهاجرين، يشكل أحد العوامل الهامة التي يمكن أن تسبب الافتقار في أنحاء عديدة من العالم.

٦٢ – وتدل الأمثلة الآتي ذكرها بخصوص بعض التجارب الوطنية على أن سد الثغرات في تغطية الحماية الاجتماعية يساهم في الحد من الفقر وعدم المساواة وانعدام الأمن الاجتماعي والاستبعاد الاجتماعي، وفي تعزيز التنمية المستدامة الاقتصادية والاجتماعية. فقد وسّعت تايلند ورواندا والصين وغانا وفييت نام وكولومبيا، بشكل كبير من نطاق تغطية التأمين عن طريق الأخذ بنظام الاشتراكات في التأمين الصحي المدعومة أو التوسع فيه،

وتحسين جودة الخدمات الصحية. وحققت تلك البلدان تقدما كبيرا في زيادة تغطية السكان، وتوسيع سبل الحصول فعلا على الخدمات الصحية، والحد من مخاطر الافتقار ذات الصلة بالصحة. وأنشأت البرازيل وشيلي والمكسيك ونيكاراغوا، من بين بلدان أخرى، برامج للتحويلات النقدية تربط بشكل واضح التحويلات النقدية للأسر الفقيرة التي لديها أطفال بشروط مثل المواظبة على الدراسة والمشاركة في برامج التلقيح وغيرها من برامج الوقاية الصحية، وقامت بتوسيع البرامج القائمة من هذا النوع. ومددت بلدان أخرى، مثل الأرجنتين وجنوب أفريقيا، برامجها للتحويلات النقدية لتشمل التغذية المدرسية والأسر الفقيرة من أجل تعزيز الاستثمار المبكر في تغذية الأطفال وصحتهم وتعليمهم والنهوض بفرص انخراطهم في عمل لائق ومنتج على المدى الطويل.

٦٣ - أما بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)، وبعض الدول الصغيرة، مثل الرأس الأخضر وليسوتو وموريشيوس وناميبيا ونيبال، فهي من بين الدول التي عرضت على سكانها المسنين معاشات غير قائمة على الاشتراكات قدمت، رغم مستويات الاستحقاقات المتواضعة عموما، مساهمات حاسمة للحد من الفقر لدى كبار السن. ووفر برنامج المهاتما غاندي لضمان العمالة الريفية الوطنية في الهند لأكثر من ٥٠ مليون أسرة في المناطق الريفية ١٠٠ يوم عمل مضمون أو تحويلات نقدية في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠. واستحدثت البحرين وفييت نام، من بين بلدان أخرى، استحقاقات للتأمين ضد البطالة من أجل ضمان أمن الدخل وتقديم الدعم في العثور على عمل جديد عن طريق توفير خدمات العمالة للعاملين العاطلين عن العمل.

٦٤ - واعتمد عدد من البلدان، تشمل الأرجنتين وبنن وبوروندي وتايلند وغانا وكمبوديا، استراتيجيات شاملة للحماية الاجتماعية تهدف إلى توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، وتحقيق حدها الأدنى للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني. وتسعى بوركينا فاسو وكمبوديا وهندوراس إلى توفير حماية اجتماعية متكاملة وأطر لسياسة العمالة تهدف إلى الحد من الفقر بصورة فعّالة على المدى القصير وتعزيز التنمية الاجتماعية على المدى الطويل. وتسلط تجربة دولة جزرية صغيرة نامية، هي الرأس الأخضر، التي رُفعت من قائمة أقل البلدان نموا في عام ٢٠٠٧ الضوء على فوائد توسيع نطاق سياسات الحماية الاجتماعية بطريقة منسقة تنسيقا جيدا وذات طابع مؤسسي. فقد اتخذت الرأس الأخضر خطوات جريئة لتبني نظام تدريجيا ضمان اجتماعي يجمع بين الاستحقاقات القائمة على الاشتراكات وغير القائمة عليها، بما في ذلك إضفاء الطابع المؤسسي على برنامج التغذية المدرسية الواسع النطاق الموجود لديها.

٦٥ - وقد تحول الاعتراف المتزايد بالحماية الاجتماعية بوصفها وسيلة للحد من الفقر وتعزيز القدرة على المواجهة إلى مبادرة عالمية من أجل تعزيز الحد الأدنى للحماية الاجتماعية الوطنية ضمن نظم وطنية للضمان الاجتماعي متدرجة الشمول. ويجري العمل في إطار مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية التي وُضعت في عام ٢٠٠٩ باعتبارها إحدى مبادرات الأمم المتحدة المشتركة للتصدي للأزمات، على تحقيق هذا الهدف بوصفه عنصرا رئيسيا من عناصر التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومن خلال الربط المنتظم بين مجالات الضمان الاجتماعي والعمالة والصحة والتعليم والتغذية والإسكان والمرافق الصحية، تؤدي إجراءات وضع حد أدنى للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني إلى إعمال الحقوق المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية ذات الصلة، وتعجل بخطى التقدم نحو بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

٦٦ - ويمكن أن يتحقق الحد الأدنى للحماية الاجتماعية من خلال طائفة واسعة من الوسائل، بما في ذلك البرامج القائمة على الاشتراكات وغير القائمة عليها، التي توفر الاستحقاقات النقدية أو العينية، سواء بناء على اختبار الإمكانية المادية أو لا، تبعا للظروف الوطنية. وتبين مختلف وكالات الأمم المتحدة أن الحد الأدنى الأساسي للتحويلات الاجتماعية معقول التكلفة في جميع البلدان في جميع مراحل التنمية الاقتصادية، على الرغم من أن أقل البلدان نموا قد تحتاج في البداية إلى مساعدة من أوساط الجهات المانحة. وسيناقش مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠١٢ توصية مقترحة من شأنها، في حال اعتمادها، أن توفر توجيهات مرنة وذات شأن للدول الأعضاء في مجال وضع حدودها الدنيا للحماية الاجتماعية ومواصلة تطويرها ضمن نظم ضمان اجتماعي متدرجة في شمولها.

سابعا - تعزيز التنمية المستدامة

٦٧ - يمكن اعتبار التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معها عملية تغيير اقتصادي واجتماعي هيكلي تهدف إلى استخدام أشكال الطاقة المتجددة، والتكنولوجيات الملائمة للمناخ، والمعدات والأدوات ذات انبعاثات الكربون المنخفضة، وأنماط الإنتاج والاستهلاك الأكثر استدامة. وفي هذه العملية، ستنشأ تكاليف بسبب التكيف، ولكن ستتاح في الوقت نفسه فرص جديدة في الأسواق وستتولد فرص عمل وإيرادات جديدة. ولذلك، فإن التنمية المستدامة تستلزم الانتقال إلى اقتصاد مراع للبيئة يجري في إطاره في آن واحد التصدي للتحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتشابكة بشكل وثيق. ومن المرجح أن يكون تحقيق التقدم أكثر صعوبة بكثير إذا كان الاقتصاد العالمي في حالة تراجع وكانت البطالة متفشية والفوارق الاجتماعية آخذة في التوسع. ومن جهة أخرى، فإن السياسات العامة

المتعلقة بالاستجابة لأزمة فرص العمل الحالية – إذا روعيت فيها الاعتبارات البيئية – توفر فرصة فريدة لتحديد سبيل نحو تحقيق النمو المستدام بيئيا.

٦٨ – ويمكن استعمال الاستثمارات العامة والخاصة الرامية إلى وأد أسباب تغير المناخ أو التخفيف منها من أجل تحفيز الاقتصاد وإيجاد فرص العمل. وستنشأ فرص عمل ومهن بيئية جديدة، نظرا لأنه سيتعين إدماج أنواع جديدة من المهارات والكفاءات في التوصيفات المهنية القائمة. وينبغي أن يستند وضع مناهج تدريبية جديدة وإطلاق حملات الترويج للمشاريع المراعية للبيئة، في صفوف الشباب على سبيل المثال، إلى الاحتياجات من المهارات الجديدة المراعية للبيئة في أسواق العمل.

٦٩ – ويشكل البعد الاجتماعي جزءا لا يتجزأ من الانتقال الناجح إلى اقتصاد مراع للبيئة. وينبغي تقييم تدابير التكيف البديلة مع إدراج الآثار الاجتماعية المختلفة لعمليات الانتقال إلى الاقتصاد المراعي للبيئة وفوائدها المحتملة. وينبغي مواصلة إيلاء الأولوية للسياسات التي تهدف مباشرة إلى الحد من الفقر، من قبيل الاستثمار في التعليم وتوفير سبل الحصول على الخدمات الأساسية، بما فيها المياه والصرف الصحي والطاقة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تعزيز الاستثمار في الأصول الطبيعية التي تعتمد عليها المجتمعات الفقيرة في سبل عيشها، بما في ذلك الزراعة وأنشطة صيد الأسماك والحراجة. ويمكن أن يضطلع الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية بدور تكميلي قوي في الحد من الضعف، وتعزيز القدرة على التكيف، وامتصاص التأثير المتبقي لتغير المناخ الذي لم تخفف منه تدابير التكيف.

٧٠ – وفي جميع البلدان، سيكون هناك رابحون وخاسرون في سوق العمل. وسيتأثر العمال وأرباب العمل بشكل مختلف – سلبا وإيجابا – من جراء سياسات التنمية المستدامة. وقد تؤدي السياسات الرامية إلى الحد من أنماط الإنتاج غير المستدامة إلى تقليص العمالة والمؤسسات في بعض القطاعات والبلدان، في حين يرجح أن تؤدي السياسات الرامية إلى تشجيع الطاقة المتجددة والنقل المنخفض الانبعاث، على سبيل المثال، إلى توسيع فرص العمالة. ويلزم في أثناء التغيرات السريعة أن تكون عمليات الانتقال التي يمر بها العاملون ومباشرو الأعمال الحرة عمليات منصفة وجيدة الإدارة وتنطوي على مشاورات وحوار اجتماعي وسياسات فعالة لأسواق العمل، لا سيما فيما يتعلق باحتياجات الفئات الأكثر ضعفا.

٧١ – وقد اقترح الأمين العام وضع الاتفاقية البيئية العالمية الجديدة لتسريع الانتعاش الاقتصادي وإيجاد فرص العمل بالتزامن مع التصدي لتحديات التنمية المستدامة وتغير المناخ والأمن الغذائي من خلال التخصيص المبكر للاستثمارات العامة الضخمة في البلدان النامية في مجالي الطاقة المتجددة وزراعة الأغذية التي يقوم بها أصحاب الحيازات الصغيرة للتشجيع على

توظيف استثمارات خاصة تكميلية في القطاعات التي كانت تفتقر سابقا إلى اهتمام القطاع الخاص. وستكون هناك حاجة إلى التمويل التناقلي والاستثمارات العامة الواسعة النطاق على الصعيد العالمي من أجل اجتذاب الاستثمارات الخاصة. وعلى إثر سنوات شهدت سهولة في الائتمانات وإفراطا في الاستثمار قبل وقوع الأزمة، يواجه العالم اليوم نقصا في استعمال القدرات في معظم قطاعات الاقتصاد المربحة. وهناك من ثم إحجام مفهوم عن الاستثمار من جانب القطاع الخاص. وفي هذا السياق، لا يمكن إلا لاستثمارات عامة جيدة التنسيق وعابرة للحدود أن تمول المنافع العامة المراعية للبيئة اللازمة وأن تحفز الاستثمارات الخاصة التكميلية من أجل التصدي لهذه التحديات العالمية. ولن تقتصر هذه الاستثمارات على الإسهام في اطراد الانتعاش الاقتصادي، بل ستسهم أيضا في التخفيف من حدة تغير المناخ، والسير قدما في الوقت نفسه بالتطلعات الإنمائية للبلدان النامية وضمان الأمن الغذائي بتكلفة معقولة.

٧٢ - وعلى الصعيد العالمي، يوفر القطاع الزراعي أكثر من بليون فرصة عمل، وتولد الزراعة في كثير من البلدان النامية ما يتراوح بين ٢٠ في المائة وأكثر من ٥٠ في المائة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي. وعلاوة على ذلك، تعيش غالبية الفقراء في المناطق الريفية، ويعتمد دخلها على الزراعة. ويحتاج قطاع الزراعة، من ثم، إلى نقلة نوعية أساسية نحو المزيد من الممارسات والتكنولوجيات المستدامة. ويمكن أن يصبح تطبيق الأساليب الزراعية المراعية للبيئة عاملا أساسيا في الحد من التدهور البيئي والفقر من خلال زيادة غلال وعائدات المزارع مقارنة بالعمل، وتحسين خدمات النظام الإيكولوجي، وتأمين أسباب معيشة الفقراء الذين يعتمدون بشكل مباشر على هذه الخدمات. ويستلزم ذلك التوجه نحو ''الزراعة المتكيِّفة مع تقلبات المناخ''، التي تعرّف بأنها الزراعة التي تزيد الإنتاجية والمرونة وتحد من غازات الدفيئة على نحو مستدام، وتعزز في آن واحد تحقيق الأهداف الوطنية في مجالي التنمية والأمن الغذائي.

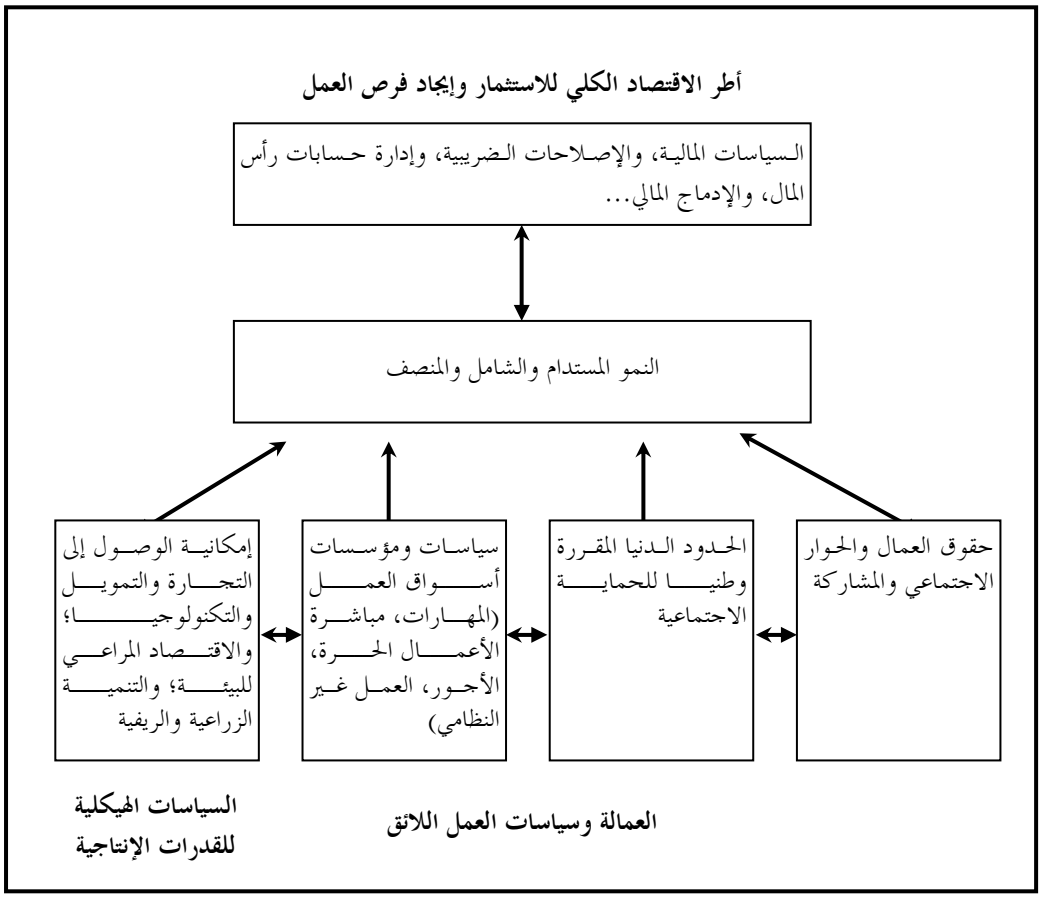
٧٣ - وقد تؤدي الحواجز الاقتصادية والسوقية التي تعترض نقل التكنولوجيا، والمستويات المنخفضة من التمويل الخارجي، إلى تقييد الاستثمارات المراعية للبيئة في البلدان النامية. وثمة حاجة إلى تعزيز أحكام التمويل والتعاون التقني فيما يتعلق بنقل التكنولوجيا من خلال برامج التعاون الإنمائي، والمساعدات الخارجية المقدمة في شكل منح وقروض، والتمويل الائتماني للصادرات، والاستثمار المباشر الأجنبي.

ثامنا - اتساق السياسات العامة من أجل الوصول إلى العمل اللائق والعمالة الكاملة والمنتجة

٧٤ - يستند الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل إلى مجموعة من التدابير الرامية إلى تحقيق نتائج أفضل وأكثر دواما. ويخلف معظم تدابير السياسات العامة آثارا ثانوية إما تعزز

أو تضعف من آثار التدابير المتخذة في المجالات ذات الصلة. ولاتساق السياسات العامة أهمية قصوى في تحقيق هدف العمل على تحقيق انتعاش أقوى يحفل بفرص عمل ويؤدي إلى نمو مستدام وشامل ومنصف. ولن يتحقق الاستحداث المطرد لفرص العمل اللائق والمنتج إلا من خلال تنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي والعمالة وسوق العمل التي تكمل بعضها بعضا. وتضطلع السياسات الصناعية والتجارية والقطاعية أيضا بأدوار هامة في تعزيز القدرات التنظيمية للشركات، والابتكار، والتقدم التكنولوجي، والإنتاجية والاستدامة الطويلة الأجل. ويشكل ربط هذه السياسات بالمهارات ونظم التدريب عنصرا هاما من عناصر النجاح في الكثير من البلدان. ويقدم الشكل الوارد أدناه إطارا مبسطا لاتساق السياسات العامة بهدف تحقيق النمو المستدام والشامل للجميع والمنصف.

إطار لاتساق السياسات العامة



المصدر: منظمة العمل الدولية

٧٥ - وستتطلب كل مجموعة من السياسات المتعلقة بالمهارات وأسواق العمل أو الاقتصاد المراعي للبيئة أو الحماية الاجتماعية تنسيقا بين عدة قطاعات في جميع مجالات السياسة العامة، يتخطى المسؤولية المباشرة لوزارات بعينها. ومن الضروري لتحقيق الأهداف المتعددة الأبعاد، من قبيل القضاء على الفقر، أن يتم إيجاد أوجه التآزر من خلال التعزيز المنهجي للإجراءات المتعاضدة المتخذة في إطار السياسيات في جميع الإدارات والوكالات الحكومية. غير أن السعي إلى تحقيق اتساق السياسات في إدارة الشؤون العامة يشكل مهمة صعبة، نظرا لأن رسم السياسات عملية معقدة يجب السعي فيها إلى تحقيق أهداف متعددة بشكل متواز، والموازنة بين الاحتياجات المتعارضة لمختلف الفئات المعنية. وعلاوة على ذلك، قد يعمل واضعو السياسات في بيئة غير مستقرة ومتغيرة، وبمعلومات محدودة ومعرفة منقوصة بالآثار والتنازلات المرتبطة بإحدى أدوات السياسات. وتتيح استعراضات الممارسة الجيدة المؤسسية فكرة عن الإجراءات والأدوات التي يمكن أن تعمل بفعالية أكبر. وتبين هذه الاستعراضات أهمية التزام القيادة السياسية بهدف معين من أهداف السياسات، وإطار استراتيجي للسياسات، وبيروقراطية فعالة ومرنة، ومعلومات وتحليلات جيدة، وعملية شفافة لاتخاذ القرارات.

٧٦ - وتوفَر فرص تحقيق الاتساق من خلال وسائل متعددة، من قبيل الآليات المشتركة بين الوزارات، والمجالس المحلية والقطاعية، وسلاسل ومجموعات القيمة، ومنابر الحوار الاجتماعي. ويمكن للمشاورات الثلاثية مع أرباب العمل والمنظمات العمالية أن توفر درجة كبيرة من المعرفة العملية والالتزام بمزامنة السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وللحوار الاجتماعي دور هام في المساهمة في السياسات والأنظمة التي تضمن كفاءة وشمول أسواق العمل، وتحقيق زيادات في الإنتاجية، والتقاسم العادل للأرباح.

٧٧ - وتتمتع وكالات الأمم المتحدة بوضع يمكنها من مساعدة الدول الأعضاء على تعزيز قدراتها فيما يتعلق باتساق وضع السياسيات، وجمع وتحليل المعلومات ذات الصلة، وتشجيع مشاركة العديد من أصحاب المصلحة، وإجراء حوار في مجال السياسات، ووضع منهجيات ونقاط مرجعية للرصد والتقييم، ودعم تبادل الممارسات الجيدة واستعراض الأقران. وقد اعترف المجلس الاقتصادي والاجتماعي بهذا الدور في قراره ٢٥/٢٠١٠، الذي طلب فيه إلى صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة أن تراعي الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل في سياساتها وبرامجها. وكرر المجلس في قراره ٣٧/٢٠١٠ التأكيد على أن البرنامج الوارد في الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل يتطلب اتساق السياسات العامة والتنسيق الدولي، وطلب إلى الأمين العام أن يُبلغ في تقريره المقدم إلى الاستعراض الوزاري السنوي للمجلس في دورته الموضوعية لعام ٢٠١٢، عن استخدام منظومة الأمم المتحدة للميثاق.

٧٨ - وشاركت منظمة العمل الدولية مع هيئاتها الثلاث في تقديم المساعدة لعدد من البلدان التي أعربت عن عزمها على تنفيذ مجموعة شاملة من تدابير الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل. ويجري إعداد عمليات المسح القطري لتحديد تفاصيل تأثير الأزمة المالية والاقتصادية ورسم الخطوط العريضة للاستجابة في إطار السياسيات العامة في سبعة بلدان (الأرجنتين والأردن وإندونيسيا وبلغاريا وجنوب أفريقيا والسلفادور ومنغوليا). ويوفر ذلك المسح العناصر الأساسية التي تحتاجها العملية الثلاثية الوطنية في كل بلد لإعداد سياسات عامة من شأنها تسريع الانتعاش الحافل بفرص العمل.

٧٩ - وأقر المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنفيذ الميثاق، حيث حدد أهميته في سياق الأزمة العالمية وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ويعزز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عملياته في عدد من المجالات ذات الصلة، بما في ذلك التدريب على المهارات وتوفير خدمات الأطفال للأمهات العازبات، وجمع واستخدام بيانات مصنفة جنسانيا عن سوق العمل، وتشجيع مباشرة الأعمال الحرة والعمل الحر (ولا سيما بين الشباب)، وبرامج التشغيل في المشاريع العامة، والبعد المتعلق بالعمالة في كل من الأهداف الإنمائية للألفية.

٨٠ - ويتخذ معظم هيئات الأمم المتحدة الأخرى خطوات للاستجابة لطلبات الدول الأعضاء للمساعدة في التصدي لشواغل سوق العمل التي أثارتها الأزمة، وإن لم يكن دائما في شكل دعم صريح لنهج شامل يستند إلى الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل. وجعل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية العمالة موضوعا من مواضيع تقريره عن التجارة والتنمية، وهو يخطط لمناقشة شراكات جديدة للتجارة والتنمية، بما في ذلك ما يتعلق بالسياسات المعززة للعمالة، في دورته الثالثة عشرة، في نيسان/أبريل ٢٠١٢ في الدوحة. وتقوم منظمة الأمم المتحدة للطفولة باستكشاف سبل زيادة الفسحة المالية والاستثمار في الفئات الأكثر ضعفا في المجتمع من أجل تعزيز الانتعاش للجميع. وتشارك منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة في العمل على توفير فرص العمل اللائق في المناطق الريفية، وتحديدا في مجال العمالة غير النظامية في الزراعة وفي مؤسسات وصناعات تجهيز المنتجات الزراعية والتسويق الريفي، وكذلك المهن الزراعية الحرة وغير النظامية الصغيرة النطاق. ويقوم صندوق الأمم المتحدة للسكان بالبحث في الروابط بين القوى المحركة السكانية وإيجاد فرص العمل والأمن الغذائي والفقر. وتسعى منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة إلى وضع نهج شامل للتعليم وللتعليم والتدريب التقنيين والمهنيين.

٨١ - ويشكل انتشار المبادرات المشتركة بين الوكالات المتصلة بقضايا تتعلق بالقدرات الإنتاجية والعمالة والعمل اللائق تطورا هاما يمكن أن يسهم في النهوض بتصميم السياسات

وتنفيذها. ويتيح التعاون بين الوكالات مجموعة من الخبرات والموارد، وشبكات بناء القدرات والمعارف، التي يمكن للبلدان أن تعتمد عليها فيما تنتهجه من سياسات وما تضعه من برامج. وفي البداية كانت المبادرات المشتركة لمواجهة الأزمات، المنبثقة عن مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق بمثابة عامل محفز. وكان يتم تنسيق كل مبادرة من قبل منظمة رائدة تعمل جنبا إلى جنب مع مجموعة من المنظمات المتعاونة، ويغطي كل منها واحدا من عدة مجالات تتصل بالميثاق العالمي لتوفير فرص العمل (على سبيل المثال: وضع حد أدنى للحماية الاجتماعية، والأمن الغذائي، والتجارة، والتكنولوجيا والابتكار، وإقامة اقتصاد أكثر مراعاة للبيئة يولد فرص عمل صديقة للبيئة). وقد بدأ العمل الجديد المشترك بين الوكالات في مجال التنمية الريفية والسياحة المستدامة من أجل إيجاد فرص العمل والقضاء على الفقر. ووفرت مجموعة العشرين أيضا قدرا من التحفيز، من خلال الحض على التعاون بين الوكالات بشأن سلاسل الأنشطة المولدة للقيمة وصياغة استراتيجية عالمية للتدريب.

٨٢ - وبينما تسير عملية الإصلاح المعروفة باسم ''توحيد الأداء'' قدما، تظهر بوادر تدل على زيادة الاتساق في برمجة أنشطة الأمم المتحدة على الصعيد القطري، مع إعطاء بعض الأولوية للعمالة والعمل اللائق. وعلى سبيل المثال، تبرز عمالة الشباب بصورة واضحة في بعض المناطق وتعتبر من المواضيع ذات الأهمية الخاصة فيها. وبالرغم من الجهود الكبيرة التي تبذلها المنظمات الدولية لتنسيق مشاركتها مع الآليات الوطنية للتخطيط الاستراتيجي، ما زال ضمان اتساق المشورة في مجال السياسات ودعم البرامج يطرحان تحديات كبيرة. وما لم تكن هناك آليات قوية لتحقيق الاتساق في السياسات على الصعيد الوطني، يمكن أن يؤدي الدعم الدولي إلى تعارض أهداف المبادرات في مجال السياسات.

تاسعا - التوصيات

٨٣ - خلفت الفترة الطويلة التي أعقبت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية تأثيرا كبيرا على فرص العمل، وتوفير العمل اللائق والرفاه، مما أدى إلى تفاقم المخاوف القائمة منذ عهد بعيد بشأن الفقر وعدم المساواة الآخذة في الاتساع. ومن هذا المنطلق، تقدم التوصيات التالية.

الحاجة إلى تحرك عالمي

٨٤ - في إطار خطط متوسطة إلى طويلة الأجل تتسم بالمصداقية لضبط أوضاع المالية العامة، لا بد من اتخاذ إجراءات عاجلة على جميع الأصعدة لاستعادة الزخم من أجل الأخذ بسياسات منسقة تهدف إلى تعزيز الاقتصاد الحقيقي وفرص العمل والدخول على

مستوى العالم. وسيستتبع ذلك زيادة التركيز على انتهاج سياسات محددة في مجال العمالة والعمل اللائق على الصعيد العالمي، فضلا عن إطلاق مبادرات وطنية جريئة في جميع البلدان، ولا سيما تلك التي تتميز بمجال نقدي أرحب.

٨٥ - وينبغي لجميع أصحاب المصلحة التعاون مع منظومة الأمم المتحدة لإنشاء برنامج تابع للأمم المتحدة للمتطوعين من الشباب، ودعم دعوة الأمين العام لبناء شراكات أقوى مع الشباب ومن أجلهم، من خلال تعزيز التركيز على الشباب في برامج العمالة ومباشرة الأعمال الحرة والمشاركة السياسية والمواطنة وحماية الحقوق والتعليم.

٨٦ - وينبغي تعزيز التعلم من الأقران وتبادل المعارف بين جميع البلدان وأصحاب المصلحة، من خلال الممارسات الجيدة التي تعزز القدرات الإنتاجية والعمل اللائق والحدود الدنيا للحماية الاجتماعية.

٨٧ - وينبغي إبراز الطاقات الإنتاجية والعمالة والعمل اللائق والحماية الاجتماعية بشكل أكثر وضوحا في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، مع تحديد أهداف ومؤشرات ملائمة تتماشى مع القيم الأساسية والأهداف الأصلية لإعلان الألفية، ولا سيما بالنظر إلى أهميتها في التصدي لقضايا النمو والفقر وانعدام المساواة.

السياسات الرامية إلى بناء القدرات الإنتاجية ودعم العمالة وإحداث التغيير الهيكلي

٨٨ - ينبغي زيادة الاستثمارات العامة والخاصة، باستخدام الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل كإطار، في البنية الأساسية اللازمة للتنمية الحضرية والريفية، وتعزيز المهارات وأسواق العمل، ودعم دخول الضعفاء ووضع الشروط اللازمة للانتقال إلى نهج النمو الأخضر بشكل منصف. وينبغي للحكومات تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي المباشر وتعزيز التدابير المعاكسة للدورة الاقتصادية للمساعدة في بناء القدرات الإنتاجية في المستقبل وإحداث التغير الهيكلي، مما يدعم جهودها الرامية إلى تحقيق أهداف العمالة الكاملة والقضاء على الفقر بما يتماشى مع الظروف والأولويات والاحتياجات الوطنية.

٨٩ - وينبغي للحكومات إعادة تشكيل السياسات لتشجيع النمو الاقتصادي العريض القاعدة والابتكار وتنويع القطاعات. وسيساهم استمرار الجهود العامة الرامية إلى جذب استثمارات القطاع الخاص لمعالجة الثغرات في البنية التحتية في إطلاق القدرات الإنتاجية وخلق فرص العمل، خصوصا في البلدان النامية. ويمكن أن يكون التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي حافزا لمثل هذه الجهود. ويمكن أن تساهم تنمية المهارات مساهمة حاسمة، من خلال سياسات منسقة تربط بين التعليم وتكوين المهارات والعمالة

والعمل اللائق. ومن الضروري أن يجري إشراك القطاع الخاص ويمكن أن يكون ربط مقدمي خدمات التدريب بأرباب العمل أمرا فعالا وبالذات على المستويات القطاعية والمحلية.

٩٠ - وينبغي إيلاء اهتمام خاص لدعم المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم، باعتبارها مصادر العمالة الأكثر دينامية. وينبغي تيسير حصول أصحاب المشاريع الصغيرة في جميع البلدان على الائتمان المصرفي. ويمكن تسهيل دمج هذه المشاريع في سلاسل الأنشطة المولدة للقيمة على الصعيد المحلي والدولي من خلال تشكيل التعاونيات ورابطات المنتجين على نطاق متناهي الصغر وصغار المنتجين. وينبغي معالجة الأسباب المتعددة للعمل غير النظامي من خلال حزم السياسات المتكاملة التي تحفز على الانتقال التدريجي إلى الأنشطة النظامية.

٩١ - والاستثمار في الزراعة أمر حيوي للحد من الفقر وتحقيق اقتصاد محلي شديد التكامل يتميز بروابط قوية بين القطاعات وبين الريف والحضر. ويمكن للتحسن في الإنتاجية الزراعية والعمالة الريفية غير الزراعية أن يدعم الإيرادات في المناطق الريفية، وأن يساعد البلدان والأسر المعيشية على التكيف مع الصدمات الناجمة عن تغير المناخ وتقلبات أسعار الغذاء والوقود. وللاستثمار الزراعي المراعي للاعتبارات الجنسانية أيضا أهمية حاسمة في إطلاق العنان للإمكانيات الواسعة التي يمكن أن تتيحها مساهمات صغار المنتجات.

٩٢ - وينبغي للحكومات ودوائر الأعمال والعاملين والنقابات العمالية الاشتراك في وضع خرائط طريق للاقتصاد الأخضر في القطاعات الصناعية الرئيسية، لها أهداف ومعايير محددة، وتشمل أنشطة تكون محصلتها النهائية إيجاد فرص العمل والقضاء على الفقر. وسيتطلب بناء اقتصادات خضراء توفير استثمارات جديدة، وتكوين المهارات، وتطوير التكنولوجيا ونقلها، وبناء القدرات، وذلك من أجل نمو أكثر شمولا واستدامة وإنصافا. وينبغي تعزيز التعاون الدولي في هذه المجالات، وإيجاد مصادر مبتكرة للتمويل. ويمكن أن تساعد التدابير المستهدفة، من قبيل إعادة تدريب العاملين وتوفير المعونات التجارية، في تقليل تكاليف ذلك الانتقال إلى أدنى حد.

٩٣ - وينبغي دمج أهداف العمالة في الأطر الوطنية للسياسات الاستراتيجية، من أجل ضمان قدر أكبر من الاتساق في السياسات، وينبغي في أطر الاقتصاد الكلي أن تراعى صراحة الأهداف المتعلقة بإيجاد فرص العمل والحد من الفقر. ويمكن أن تؤدي السياسات الضريبية دورا مهما في توليد فرص العمل وإعادة التوزيع العادل للإيرادات. وينبغي

صياغة السياسات وتنفيذها من خلال الحوار الاجتماعي الموسع، مع إيلاء الاهتمام لنوعية الحكم والخدمات العامة.

التركيز على نوعية الوظائف ومصادر الرزق

٩٤ - يتعين على الحكومات والشركاء في المجتمع المدني والقطاع الخاص العمل معا من أجل تسهيل الارتقاء بالمؤهلات، والمساعدة في البحث عن العمل، وانتقال الشباب بنجاح من التعليم إلى العمل. وينبغي التصدي لمسألة انعدام فرص العمل الجيدة النوعية، وخاصة بالنسبة للشابات والشبان، باعتبارها أولوية حاسمة في كل من البلدان الصناعية والنامية. ولسياسات سوق العمل الفعالة المصممة تصميما جيدا يربطها بالتعليم التقني والمهني، والتدريب أثناء العمل، والتلمذة الصناعية – في القطاعين النظامي وغير النظامي على حد سواء – أهمية بالغة بالنسبة لتنمية المهارات، والعمالة، ومباشرة الأعمال الحرة، كما يمكنها أن تساعد على التخفيف من حدة البطالة والعمالة الناقصة.

٩٥ - وينبغي للحكومات أن تنفذ برامج التشغيل في المشاريع العامة التي ثبت أنها ذات قيمة في التصدي للبطالة والعمالة الناقصة بين الشباب والمنتمين إلى الفئات المحرومة، من قبيل ذوي الإعاقات. ويؤدي نجاح تلك البرامج إلى توفير فرص العمل والحماية الاجتماعية للمعرضين للفقر، وفي الوقت ذاته تشييد البنية التحتية على نطاق محدود، وبناء المهارات وغيرها من القدرات التي يمكن أن تؤدي بدورها إلى زيادة الإنتاجية.

٩٦ - وينبغي للبلدان أن تعدل أطرها التشريعية لتحقيق التوازن بين الكفاءة الاقتصادية وحماية اليد العاملة، مع الاحترام الكامل للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل والتشجيع على التصديق على معايير العمل الدولية وتنفيذها في القانون وفي الممارسة. ولتدابير ضمان نمو الأجور بما يتماشى مع الإنتاجية أهميتها في كفالة التقاسم العادل لفوائد النمو والحفاظ على التوسع المطرد في الطلب والاستثمار.

٩٧ - وينبغي للبلدان إعادة النظر في سياساتها في مجال الحماية الاجتماعية، وعند الضرورة، تكثيف الجهود الرامية إلى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل مجموعات أكبر من السكان. وينبغي اتباع استراتيجيات وطنية لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي، بما في ذلك وضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني، استنادا إلى استعراض دقيق للأولويات الوطنية، والهياكل القائمة والخيارات المتاحة لتعزيز القدرات المالية والإدارية. وينبغي أن تجمع هذه الاستراتيجيات بين البرامج القائمة على الاشتراكات وغير القائمة عليها، للمساعدة على إعمال الحق في الضمان الاجتماعي، بحيث يشمل ذلك على الأقل حدا أدنى من تأمين الدخل، وتوفير الإمكانية الفعلية أمام

الجميع للحصول على الرعاية الصحية، لا سيما العاملون في مجال الزراعة، وذوو الإعاقة، والمهاجرون والعمال الموسميين.

الاتساق والتنسيق على نطاق منظومة الأمم المتحدة

٩٨ - وفي سبيل تقديم مساعدة أفضل للدول الأعضاء ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية، بذل المزيد من الجهود لتعزيز الاتساق، والعمل في شراكة لتعزيز الحوار بشأن السياسة العامة، والبحوث، وجمع البيانات، وتوفير المساعدة التقنية. ويمكن أن توفر اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالبرامج التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين منصة للتشجيع على تعزيز التعاون والحوار بين الوكالات.

٩٩ - وينبغي لوكالات الأمم المتحدة وبرامجها أن تعزز جهودها الرامية إلى مساعدة البلدان على وضع سياسات للاقتصاد الكلي تشجع على توليد فرص العمل، بما في ذلك من خلال سياسات نقدية أكثر مراعاة لأهداف إيجاد فرص عمل منتج ولائق، وينبغي لها استكشاف إمكانيات تعزيز أوجه التآزر فيما بين أطر السياسات التي تشمل التخطيط المالي والنقدي والاجتماعي والإنمائي. ويمكن أن يكون المجلس الاقتصادي والاجتماعي بمثابة منتدى لمناقشة هذه المسائل على الصعيد العالمي، من خلال استعراضاته الوزارية السنوية والحوارات التي يجريها مع المؤسسات الدولية المالية والتجارية. ويمكن أن يقوم منتدى التعاون الإنمائي التابع للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بتسهيل حوار بشأن الكيفية التي يتسنى من خلالها للتعاون الإنمائي أن يعزز العمالة والعمل اللائق والحدود الدنيا للحماية الاجتماعية.

١٠٠ - ويجب أن توضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية جنبا إلى جنب مع سياسات عمالة سليمة، ولذا ينبغي النظر في وضع بند دائم في جدول أعمال الجمعية العامة و/أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي بعنوان "العمالة الكاملة والعمل اللائق للجميع". وسيساعد ذلك على تعزيز اتساق السياسات وتكاملها، وتعزيز رصد الالتزامات، والاندماج في أنشطة وكالات الأمم المتحدة وبرامجها، وتحقيق تكامل أكثر فعالية بين ركائز التنمية المستدامة الثلاث.