

# حماية الناس وتعزيز فرص العمل:

## من الاستجابة للأزمة إلى الانتعاش والنمو المستدام

بيان من المدير العام لمكتب العمل الدولي إلى قادة بلدان مجموعة العشرين،  
مؤتمر قمة بيتسبرغ، ٢٤ - ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩



## مجموعة العشرين من لندن إلى بيتسبرغ

والعمال من ١٨٣ بلداً). ويتمثل الهدف الأساسي للميثاق العالمي لفرص العمل في توفير أساس متفق عليه دولياً لوضع السياسة العامة الرامية إلى تقليص الفترة الزمنية الفاصلة بين الانتعاش الاقتصادي وانتعاش العمالة. وهو نداء ملح لاتخاذ إجراءات طارئة ومنسقة على مستوى المعمورة: أي على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي. ولقد تمت الموافقة على الميثاق في سياق مؤتمر القمة بشأن الأزمة العالمية في فرص العمل في حزيران/يونيه ٢٠٠٩، وهو مؤتمر دعت إليه منظمة العمل الدولية وأرسي فيه القادة الصلات بين الاستجابات لمواجهة الأزمة وبين الحاجة إلى تشجيع استراتيجيات نمو أكثر توازناً وعولمة أكثر عدلاً واستدامة وهياكل إدارة عالمية جديدة.<sup>٢</sup>

(ج) التصدي للحاجة إلى أنماط جديدة من النمو المستدام. ويقضي هذا الأمر إقامة صلة قوية بين الاستثمار والنمو والإنتاجية من جهة والعمالة وسوق العمل والسياسات الاجتماعية من جهة أخرى.

### أف - الاستجابات للأزمة: تدابير لصالح العمالة والحماية الاجتماعية

#### الدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي

٥. على حد ما ورد وصفه بالتفصيل في التقرير التقني المرافق لهذه الوثيقة<sup>٣</sup>، كانت الجهود السياسية التي بذلتها بلدان مجموعة العشرين وبلدان عديدة أخرى للتصدي لقضية العمالة والحماية الاجتماعية جهوداً يعتد بها. وفي حين أن من السابق لأوانه بكثير إجراء تقييم كامل لفعالية التدابير الفردية المتخذة وأثرها، هناك ما يكفي من الأدلة للاستنتاج بأن الإجراءات المتخذة تفعل فعلياً. ولقد أولي اهتمام خاص للتدابير الرامية إلى حماية أشد المستضعفين من خلال توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، وإلى الاستثمار بقدر أكبر في التعليم والتدريب وتطبيق سياسات سوق عمل أقوى.

٦. ولقد بلغت فرص العمل التي تم استحداثها أو المحافظة عليها، كما أشير إلى ذلك آنفاً، ما بين ٢٩ و ٤٣ في المائة من مجموع الزيادة في البطالة في بلدان مجموعة العشرين في النصف الأول من عام ٢٠٠٩. ولولا هذه التدابير لكانت البطالة قد بلغت مستويات أعلى بكثير في

١. تعهد القادة في مؤتمر قمة لندن، المعقد في ٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، بما يلي: "... لا بد لخطينا العالمية من أجل الانتعاش من أن تكون في صميمها في خدمة احتياجات ووظائف الأسر الكادحة ... ولذا تعهدنا بأن نبذل قصارى ما هو ضروري لإعادة الثقة والنمو وفرص العمل ..." بغية "... بناء انتعاش مستدام يحترم البيئة ويشمل الجميع".

٢. ولقد تردد قوياً صدى تركيز القادة على آثار الأزمة على الناس، وعزمهم على إعادة النمو وفرص العمل وفي الوقت نفسه بناء مستقبل أكثر توازناً واستقراراً وازدهاراً للمعمورة. وأقروا بالحاجة الملحة إلى التركيز على العمالة والحماية الاجتماعية بوصفهما وسيلة أساسية لاحتواء الآثار السلبية على أشد المستضعفين في العالم.

٣. وفي بيتسبرغ، تسنى للقادة فرصة التعويل على هذا المنظور متوسط الأمد كي يتصدوا كذلك للإختلالات الاقتصادية الاجتماعية التي كانت موجودة قبل الأزمة والتي أسهمت فيها، وقد ظهرت في تزايد التفاوت في المداخل ومواطن العجز في العمالة والحماية الاجتماعية واستمرار الفقر وضعف مؤسسات العمل. ودعا القادة بصورة خاصة "منظمة العمل الدولية إلى أن تضم جهودها إلى سائر المنظمات ذات الصلة لتقييم الإجراءات المتخذة والإجراءات المطلوبة للمستقبل".

٤. ولقد استجابت منظمة العمل الدولية لهذا الطلب على النحو التالي:

(أ) إعداد مكتب العمل الدولي دراسة استقصائية وتقييم أولي للتدابير المتعلقة بالعمالة والحماية الاجتماعية، التي اتخذها ٥٤ بلداً في جميع الأقاليم وكافة مجموعات الدخل. ولقد تزايدت مؤشرات البطالة وغيرها من مؤشرات سوق العمل ومحنة العمال تزايداً كبيراً على مدى الأشهر الإثني عشر الماضية، بل كانت لتتزايد أكثر من ذلك لو لم تتخذ هذه التدابير. ويقتر مكتب العمل الدولي، على أساس حسابات صندوق النقد الدولي، أن التوسع المالي التقديري إلى جانب المثبتات الآلية استحدثت في عام ٢٠٠٩ ما بين ٧ و ١١ مليون فرصة عمل أو حافظ عليها في بلدان مجموعة العشرين. ويخلص الجرد والتقييم إلى مؤشرات للإجراءات الفورية التي قد ترغب البلدان في بحثها خلال انتقالها نحو أنماط نمو مستدام وأكثر توازناً.

(ب) التوصل إلى اتفاق حول "ميثاق عالمي لفرص العمل" فيما بين الأعضاء الثلاثين لمنظمة العمل الدولية (الحكومات وأصحاب العمل

<sup>٢</sup> شارك في مؤتمر القمة تسعة رؤساء دول وحكومات وستة نواب رؤساء، بما في ذلك من مجموعة البلدان العشرين ورؤساء الأرجنتين والبرازيل وفرنسا ونائب رئيس جنوب أفريقيا.

<sup>٣</sup> حماية الناس وتعزيز فرص العمل: دراسة استقصائية عن استجابات سياسات العمالة والحماية الاجتماعية على الصعيد القطري في التصدي للأزمة الاقتصادية العالمية. تقرير مقدم من مكتب العمل الدولي إلى مؤتمر قمة قادة بلدان مجموعة العشرين، بيتسبرغ، ٢٤-٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩.

<sup>١</sup> الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل. قرار اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته الثامنة والتسعين، جنيف، حزيران/يونيه ٢٠٠٩.

- هذه البلدان. ومع ذلك، لا يزال هناك تدهور هائل في ظروف سوق العمل في جميع أنحاء العالم وفي الظروف التي يعاني منها أشد المستضعفين والمحرومين، ولا يزال هناك الكثير مما يتعين القيام به.
٧. ولقد قام مكتب العمل الدولي بدراسة استقصائية شملت الإجراءات المتخذة في الفترة ما بين أواسط عام ٢٠٠٨ و٣٠ تموز/ يوليو ٢٠٠٩ في ٥٤ بلداً، فعمد إلى قياس جميع مستويات الدخل والأقاليم عبر ٣٢ تدبيراً محدداً تم تجميعها في إطار أربعة مجالات، ألا وهي: حفز الطلب على اليد العاملة؛ دعم فرص العمل والباحثين عن عمل والعاطلين عن العمل؛ توسيع نطاق الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي؛ تطبيق الحوار الاجتماعي وحماية الحقوق في العمل. وتعكس التدابير البالغة ٣٢ تدبيراً، التي شملها الاستقصاء، المجالات السياسية التي أبرزها مؤتمر الوظائف في لندن لبلدان مجموعة العشرين (٢٤ آذار/ مارس ٢٠٠٩) ومؤتمر القمة الاجتماعية الموسع لمجموعة الثمانية في روما (٢٩-٣١ آذار/ مارس ٢٠٠٩) ومجموعة التدابير السياسية الواردة في "الميثاق العالمي لفرص العمل".
٨. ويقدم الجدول ١ مدى تواتر التدابير المتخذة في بلدان العينة.
٩. إن التدابير الستة الأعلى تواتراً هي: الإنفاق على الهيكل الأساسي؛ الإعانات والتخفيضات الضريبية لصالح المنشآت الصغيرة؛ الإئتمان للمنشآت الصغيرة؛ برامج ومرافق التدريب؛ المشاورات مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال؛ الحماية الاجتماعية من خلال التحويلات النقدية. وتتماشى هذه التدابير تماشياً وثيقاً مع الخيارات السياسية المبينة في الميثاق العالمي لفرص العمل.
١٠. أما التدابير الستة الأدنى تواتراً فهي: تدابير إضافية لمكافحة الاتجار باليد العاملة وعمل الأطفال؛ سبل حصول المنشآت الصغيرة على عروض العطاءات العامة؛ المشاورات على المستوى القطاعي؛ زيادة قدرة تفتيش العمل؛ حماية العمال المهاجرين.
١١. وخلال وضع اللمسات الأخيرة على الدراسة الاستقصائية المرفقة، تلقى مكتب العمل الدولي إسهاماً خطياً من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أدرج في التقرير التقني، كما تلقى تعليقات من صندوق الدولي والأونكتاد والبنك الدولي. وبنوي مكتب العمل الدولي مواصلة تعاونه في مجال إجراء المزيد من التحليل كلما توافر المزيد من البيانات المقارنة ودراسات التقييم المتعلقة بآثر التدابير التي اتخذتها البلدان.
١٢. في حين هدفت الاستجابات الأولية إلى درء التدهور المتسارع في العمالة والتخفيف من أثره على أشد المستضعفين، سعت البلدان أكثر فأكثر إلى تهيئة الانتعاش عن طريق الاستثمار في هيكل أساسي جديد وتهيئة القوى العاملة لتغيرات هيكلية من قبيل تلك الناشئة عن التكيف مع تخفيض انبعاثات الكربون. وقد يعكس الانتقال من التركيز على الحالة الطارئة إلى تركيز أطول أمداً نظرة مفادها أن آثار الأزمة على سوق العمل يحتمل أن تستمر على الرغم من إشارات انتعاش النمو الإجمالي.
١٣. وهناك اختلاف في نمط الاستجابات بين البلدان، على حد ما قد يكون متوقعاً. ولقد اتخذت البلدان متوسطة ومتدنية الدخل، في المتوسط، عدداً أكبر من التدابير لحفز الطلب وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية مما اتخذته لدعم سياسات سوق العمل. وفي المقابل، كما هو متوقع، استثمرت البلدان مرتفعة الدخل بقدر أكبر في حفز الطلب على اليد العاملة وفي سياسات سوق العمل. واتخذت البلدان متدنية الدخل قدراً أقل من المبادرات السياسية مما اتخذته البلدان متوسطة ومرتفعة الدخل، مما يدل على عوامل من بينها قيود محتملة على الموارد والقدرة.
١٤. ولقد استمدت بلدان عديدة ولا سيما في آسيا وأمريكا اللاتينية دروساً من الأزمات المالية السابقة وكانت مستعدة على نحو جيد نسبياً للتصرف في مواجهة الصدمة. فالبلدان التي كانت قد توصلت إلى أوضاع مالية أشد صلاباً وإلى تضخم أدنى ومديونية خارجية منخفضة واحتياطيات عالية وإلى حد ما تغطية أوسع للحماية الاجتماعية، فقد بينت عن قدر أكبر من الصلابة ومن حسن الاستعداد لاتخاذ إجراءات سريعة.
١٥. وأظهرت معظم البلدان نهجاً عملياً عن طريق تكيف البرامج القائمة وإعادة توجيهها وتوسيع نطاقها بالاعتماد على القدرة التقنية والمؤسسية الراسخة أصلاً. بل تحقق بعض الابتكار في تنفيذ برامج وتدابير جديدة، بما في ذلك على سبيل المثال عدد يعتد به من برامج الاستخدام المستهدفة الجديدة.
١٦. ويبين الاستثمار العام في الهيكل الأساسي، وهو أكثر الاستجابات للأزمة شيوماً، أثراً مضاعفاً عالياً نسبياً على العمالة ولا سيما عندما يندرج فيه خلق الوظائف بشكل غير مباشر. ويؤثر اختيار تكنولوجيا الإنتاج، سواء أكانت قائمة على اليد العاملة أو على المعدات، تأثيراً كبيراً في عنصر العمالة داخل الإنفاق. وهذا الأمر هام بصورة خاصة بالنسبة للاستثمارات في الهيكل الأساسي الريفي. ولقد تسنت لحكومات كثيرة فرص لتشجيع مشاريع تحسن الاستدامة البيئية وتتطوي على إمكانيات لخلق "الوظائف الخضراء". أما العائق في ذلك فهو أن الأثر الكامل لهذه المشاريع على العمالة يتأخر حيثما يتعين على هذه المشاريع أن تبدأ من العدم.

٤ أعد هذا التقرير في الفترة الممتدة بين أيار/ مايو وأب/ أغسطس ٢٠٠٩.

الجدول ١: تواتر التدابير المتخذة في بلدان العينة

بالنسبة المئوية (%)	٢- دعم الباحثين عن عمل وفرص العمل والعاطلين عن العمل	بالنسبة المئوية (%)	١- حفز الطلب على اليد العاملة
63.0	تدابير تدريب إضافية	87.0	انفاق مالي إضافي على الهيكل الأساسي
46.3	زيادة قدرة إدارات التوظيف العامة	33.3	بالاقتران بمعيار العمالة
27.8	تدابير جديدة لصالح العمال المهاجرين	29.6	بالاقتران بمعيار البيئة
27.8	تخفيضات في وقت العمل	24.1	التوظيف العام
27.8	البطالة الجزئية مع التدريب والعمل لبعض الوقت	51.9	برامج عمالة مستهدفة جديدة أو موسعة
14.8	تخفيضات في الأجور	74.1	حصول المنشآت الصغيرة والمتوسطة على الائتمان
31.5	مد نطاق إعانات البطالة	9.3	حصول المنشآت الصغيرة والمتوسطة على عروض العطاءات العامة
33.3	تدابير إضافية للمساعدة والحماية الاجتماعيين	77.8	تقديم الإعانات والتخفيضات الضريبية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة
<b>٤- الحوار الاجتماعي والحقوق في العمل</b>		<b>٣- توسيع نطاق الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي</b>	
59.3	مشاركات بشأن الاستجابات لمواجهة الأزمة	29.6	تخفيضات على الاشتراكات في الضمان الاجتماعي
35.2	اتفاقيات على المستوى الوطني	53.7	تحويلات نقدية إضافية
11.1	اتفاقيات على المستوى القطاعي	37.0	زيادة سبل الحصول على الإعانات الصحية
3.7	تدابير إضافية لمكافحة الاتجار باليد العاملة	44.4	تغييرات في معاشات الشيخوخة
3.7	تدابير إضافية لمكافحة عمل الأطفال	33.3	تغييرات في الحد الأدنى للأجور
22.2	تغييرات في تشريعات العمل	14.8	تدابير حماية جديدة للعمال المهاجرين
13.0	زيادة قدرة إدارة العمل/ تفتيش العمل	16.7	اعتماد الإعانات الغذائية
		22.2	دعم جديد للزراعة

المصدر: الدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي.

الجدول ٢: متوسط عدد التدابير حسب الفئة ومجموعة البلدان وفقاً للدخل

المجموع	الحوار الاجتماعي والحقوق في العمل	توسيع نطاق الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي	دعم فرص العمل والباحثين عن عمل والعاطلين عن العمل	حفز الطلب على اليد العاملة	عينة البلدان حسب مجموعة الدخل
7.2	0.8	2.3	1.2	2.9	دخل منخفض (١٠)
10.7	1.4	3.2	2.3	3.8	أدنى دخل متوسط (١٠)
10.9	1.6	2.5	2.9	3.9	أعلى دخل متوسط (١٧)
12.2	1.8	2.3	3.7	4.4	دخل مرتفع (١٧)
10.3	1.4	2.6	2.5	3.8	المتوسط

المصدر: الدراسة الاستقصائية لمكتب العمل الدولي.

هو استثمار جيد. والصلات المؤسسية الوثيقة بين نظم التدريب ومزاولة الأعمال غالباً ما تكون مثمرة.

١٨. ورغم انخفاض الإيرادات قامت بلدان كثيرة بزيادة المصروفات الاجتماعية. وتقوم تدابير الحماية الاجتماعية، التقديرية منها وغير التقديرية، بدور مثبت رئيسي للطلب الإجمالي. وتمثلت الخيارات المفضلة في زيادة مدة وتغطية إعانات البطالة ومد نطاق معاشات

١٧. ورد فعل الحكومات وأصحاب العمل والعمال، المتمثل في الاستثمار في التدريب عندما تكون أسواق العمل ضعيفة، رد فعل مسوَّغ تماماً. ذلك أن تدابير الحفاظ على العمل، التي تجمع بين تقصير ساعات العمل والتدريب، قد أثبتت فعاليتها. وتستخدم المنشآت فترات انخفاض الطلب للاستثمار في تدريب العمال. فإعداد القوى العاملة الآن للمهارات الجديدة المطلوبة غداً إنما

على أهبة الدخول إلى سوق العمل. وبالاستناد إلى دراسات الأزمات المالية السابقة، فإن الفترة الزمنية الفاصلة بين انتعاش الإنتاج وانتعاش العمالة لتبلغ المستويات السابقة للأزمة، يمكن أن تصل إلى متوسط يتراوح بين أربع وخمس سنوات.<sup>٧</sup>

٢٤. ويعبر العديد من الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية عن استمرار قلق هذه الهيئات ومخاوفها من الافتقار إلى الإلتزام وتعريض المنشآت للخطر وإفقال المصانع وفقدان الوظائف والمكاسب والقلق من المستقبل. وما يسبب الأذى بصورة خاصة للأسر العاملة هو أن أكثر التوقعات إيجابية تستمر في النظر إلى ارتفاع العمالة على أنه أمر محتوم حتى بعد بدء الانتعاش بفترة طويلة. وسجلت استطلاعات الرأي التي جرت أخيراً في مختلف الأقاليم مستويات مرتفعة من انعدام الأمن في سوق العمل فيما بين صفوف واسعة من السكان في العالم.<sup>٨</sup>

#### مؤشرات للمزيد من الإجراءات

٢٥. النمو الاقتصادي القوي ونمو العمالة القوي أمران أساسيان على حد سواء. وينبغي أن ترمي السياسات على الدوام إلى تحقيق هذين الهدفين معاً بغية الحد من تأخر الانتعاش في العمالة على الصعيد العالمي وتحقيق أقصى إمكانات النمو في فرص العمل في فترة الانتعاش الاقتصادي. ولا بد من اتخاذ تدابير لحفز النمو كثيف الوظائف ومنهجيات أكثر تنقيحاً لتقييم مضمون العمالة في مختلف خيارات الاستثمار.

٢٦. وينبغي الاستمرار في اتخاذ التدابير المالية التوسعية لتوليد فرص العمل ودعم الطلب الإجمالي، وينبغي تعزيزها حيثما اقتضت الضرورة، إلى أن يصبح الطلب الخاص قوياً بما فيه الكفاية لدعم استمرار النمو والعمالة. ويتوقف المدى الأمثل والمدة المثلى لهذه التدابير على الأوضاع المحددة لكل بلد، وسيقتضي ذلك تنسيقاً على الصعيد الدولي.

٢٧. وأفضل السبل فعالية هو الجمع بين تدابير السياسة العامة الموضوعية بهدف حفز التداؤب والتكافل فيما بينها. ومن شأن إجراء تحليل أكثر تعمقاً لتجربة البلدان وتقييم أثر مختلف المجموعات السياسية أن يزيد في إرشاد القرارات. ومنظمة العمل الدولية ملتزمة بتقوية خدماتها وخبراتها ووضعها في تصرف البلدان في هذا الصدد.

<sup>٧</sup> انظر:

Reinhart, Carmen M. and Kenneth S. Rogoff. 2009. The Aftermath of Financial Crises, NBER Working Paper No. 14656.

<sup>٨</sup> انظر من جملة أمور:

United States Gallup poll, August 13, 2009; EU 27 Eurobarometer 316, July 2009, Reforma newspaper poll in Mexico, in Reuters release 1 July 2009; Japan Productivity Center poll, Reuters, 30 June 2009; South China Morning Post, 17 July 2009; IPSOS, August 2009 on Chile.

الشيخوخة وتوسيع نطاق التأمين الصحي وإعانات الطفولة. واضطلعت التحولات النقدية المستهدفة بوظيفة مفيدة في عدة بلدان. ومع ذلك لا يزال هناك ثغرات كبيرة في التغطية.

١٩. ولتمويل هذه التدابير الاستثنائية أعادت البلدان تنظيم الأموال التي سبق أن وضعت اعتمادات لها في الميزانية وعلت الاحتياطات المتراكمة ومدت نطاق الإقراض. وهناك بيّنات قليلة حتى الآن عما إذا كان هناك زيادة يعتد بها في التمويل الإنمائي الميسر الجديد للاستجابة للأزمة.

٢٠. واستحثت الأزمة الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية في اتجاه إيجاد حلول خلاقة بما في ذلك ترتيبات تقاسم العمل ومد فترة الإجازات وغير ذلك من أشكال تكيف العمل. وشمل الحوار في بعض الحالات استراتيجيات الاقتصاد الكلي كما شمل مشاورات أكثر تفصيلاً حول مجالات سياسية محددة. ودفعت حدة الأزمة ببعض الحكومات والشركاء الاجتماعيين إلى السعي إلى إيجاد أوسع قاعدة ممكنة للتوافق الوطني على ضوء المخاطر التي تتهدد التلاحم الاجتماعي والاستقرار الاقتصادي. ولقد كانت العملية في حد ذاتها صعبة أحياناً ولم تؤد دائماً إلى اتفاق.

#### مشاشة الانتعاش الاقتصادي العالمي وضعف نمو العمالة

٢١. سجلت في أواسط عام ٢٠٠٩ إشارات أولية إلى الاستقرار في الإنتاج الاقتصادي والانتعاش، وذلك بدرجات مختلفة في ما بين البلدان وعلى نحو أقوى في آسيا. وتلتقي التوقعات على ما يبدو حول انتعاش عالمي ضعيف وتدرجي إلى حد كبير على الأقل حتى نهاية عام ٢٠١٠، ولا سيما في البلدان المتقدمة وفي أوروبا الشرقية والوسطى. وفي آسيا، تلاحظ وثبة متينة مرتبطة بالتوسع المالي القوي على نحو استثنائي.

٢٢. وتتوقع إسقاطات الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق النقد الدولي استمرار التدهور في أسواق العمل في عام ٢٠٠٩ وعلى مدى الجزء الأكبر من عام ٢٠١٠. وتشير معظم البيانات الحديثة المتوفرة عن الأشهر الستة الأولى من عام ٢٠٠٩ إلى ركود أو شدة ضعف نمو العمالة في البلدان ذات النمو السلبي والضعيف والأقوى. وتشير تقديرات مكتب العمل الدولي إلى زيادة في البطالة العالمية بحلول نهاية عام ٢٠٠٩، تتراوح بين ٣٩ و ٦١ مليون عامل مقارنة بعام ٢٠٠٧.<sup>٩</sup>

٢٣. ويزداد عدد السكان النشطين اقتصادياً في العالم بزهاء ٤٥ مليون شخص سنوياً، معظمهم من الشباب والشبان

<sup>٩</sup> انظر:

UN: World Economic Situation and Prospects 2009, Update as of mid 2009. OECD Economic Outlook, June 2009; IMF World Economic Outlook, April 2009.

<sup>٦</sup> انظر: ILO, KILM 6th edition, 2009.

ولا سيما في أفقر البلدان وأقلها نمواً. وينبغي للتعاون بين بلدان الجنوب أن يضطلع بدور هام في هذا الصدد.

٣٣. ولقد خلفت الأزمة أثراً خطيراً على الشباب والشابات، مبيئة اتجاهها متصاعداً إلى حد كبير في البطالة في الجزء الأول من عام ٢٠٠٩ مقارنة بسنة خلت. ومن المطلوب إجراء تقييم أكثر تفصيلاً لطبيعة سياسات الانتعاش وأثرها من منظور الجنسين. وفي حين تركز الأثر الأولي في بعض البلدان على قطاعات يغلب فيها العمال الذكور، فإن النساء تأثرن على نحو متزايد أيضاً لأنهن يشغلن حصة غير متناسبة من الوظائف الهشة.

٣٤. وما يمثل خطراً حقيقياً في أوقات الأزمات هو تدهور حقوق الإنسان وتزايد عمل الأطفال وعدد العمال المهاجرين غير المحميين والاتجار بالبشر وغير ذلك من أوجه الانتقاص من الكرامة الإنسانية. وبينت الدراسة الاستقصائية التي أجراها مكتب العمل الدولي عدداً قليلاً نسبياً من التدابير التي تتصدى لهذه القضايا. ولا بد من إيلاء اهتمام عاجل إلى منع تفاقم هذه الممارسات. ويمثل تعزيز إدارة العمل وتفتيش العمل عنصراً أساسياً في هذا الصدد.

٣٥. ولقد جرى إلى حد كبير تجنب اتخاذ تدابير تجارية حمائية متشددة موجهة نحو السوق الداخلية. ويشير تقرير منظمة التجارة العالمية بشأن الأزمة المالية والاقتصادية والتطورات المتصلة بالتجارة إلى "... المزيد من الانزلاق في اتجاه سياسات أكثر تقييداً وتحريفاً للمبادلات التجارية، ولكن تم بشكل عام احتواء اللجوء إلى تدابير حمائية مكثفة جداً وإن ببعض الصعوبة"<sup>١٠</sup>. ولا يزال خطر التدابير الحمائية يتهدد الوضع وينبغي الحيلولة دون هذه التدابير على نحو نشط والمحافظة في الوقت ذاته على الوضع الخاص للبلدان النامية. وحيثما تكون مشاعر الحمائية ناشئة عن إحساس، مفهوم تماماً، بانعدام الأمن في سياق الأزمة، لا بد من إيجاد ردود فعلية عن طريق السياسة الاجتماعية وسياسة العمل.

٣٦. ومن شأن تقييم أثر السياسات على العمال والمنشآت والأسر أن يعزز إلى حد كبير بفضل توافر واسع النطاق لبيانات وأدوات إحصائية لرصد الأزمة. ومن الأساسي تقوية قدرة المكاتب الإحصائية حيثما تكون إحصاءات العمالة والعمل ضعيفة، وتوسيع نطاق المؤشرات بحيث تشمل أقل أعراض الضيق الاجتماعي ظهوراً، من قبيل عدد العمال المحبطين الذين لم يعودوا يبحثون عن عمل. وتوفر نظم إحصائية لتقصي قضايا العمالة والعمل حاجة ملحة لتقييم الاستجابات لمواجهة الأزمة وتنوير السياسات طويلة الأمد. ويستجيب مشروع النظام العالمي للإنذار بآثار الأزمات ومواطن الضعف، التابع للأمم المتحدة، لمثل هذه الشواغل<sup>١١</sup>.

٢٨. ويتعزز الانتعاش الاقتصادي وانتعاش العمالة على نحو يعتد به بفضل تقدم أسرع بكثير في إصلاح الأسواق المالية لإعادة التدفق العادي للإئتمان والاستثمار الإنتاجي الأجنبي والمحلي، بما في ذلك المنشآت الصغيرة، وهذا هو العمود الفقري للعمالة في معظم البلدان. وهذه حال البلدان المتقدمة أكثر منها حال بعض البلدان النامية، حيث توجد لوائح مالية قوية وحيث تضطلع المصارف الإنمائية والمصارف العامة بدور قوي لمواجهة الدورات. وفي نهاية المطاف، لا بد للسياسات من أن تضمن أن النظام المالي هو في خدمة الاقتصاد الحقيقي.

٢٩. ولقد فاقمت الأزمة المشاكل الهيكلية الكامنة في عدة بلدان ناشئة ونامية. وتخلف أعباء الدين الأجنبي الضخمة واتساع حالات العجز في الميزانية وانخفاض قيمة العملة وغير ذلك من أعراض الضعف الهيكلي، قيوداً حادة على قدرة البلدان ذات الدخل المنخفض وكذلك على بعض البلدان ذات الدخل المتوسط، على الانضمام إلى الجهود العالمية المبذولة لتحقيق الانتعاش. وتحتاج هذه البلدان إلى دعم دولي إضافي في ظل ظروف تتيح لها أيضاً حفز النمو وفرص عمل والحماية الاجتماعية.

٣٠. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي توسيع الموارد الإنمائية الثنائية ومتعددة الأطراف من أجل البلدان منخفضة الدخل، وينبغي إعادة توجيهها لتستوفي الحاجة المتزايدة إلى العمالة والحماية الاجتماعية. إن بيان السياسة العامة الصادر مؤخراً عن لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بشأن دور العمالة والحماية الاجتماعية، يركز على هذا الهدف<sup>١٢</sup>. وهناك حاجة ملحة إلى تطبيق سليم لإستراتيجية نمو اقتصادي مؤاتية للفقراء، يترافق مع الدعم المطلوب من خلال التعاون الإنمائي.

٣١. وقبل اندلاع هذه الأزمة كانت هناك ثغرات رئيسية سائدة في تغطية الحماية الاجتماعية في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط والعالي. ودفعت الأزمة بالعديد من البلدان إلى توسيع نطاق التغطية وزيادة مستويات الإعانات. ولا بد من متابعة هذه الجهود ومضاعفتها من خلال اتفاق عالمي حول حاجة جميع البلدان إلى وضع حماية اجتماعية شاملة أساسية على أساس مالي سليم. ومن شأن حماية الناس أن تساعد على استدامة الطلب الإجمالي.

٣٢. ومن شأن المساعدة الدولية التي تسهل بناء القدرات والمؤسسات والإرشاد السياسي القائم على المعارف وأفضل الممارسات والدروس المستمدة من التجارب في جميع أنحاء العالم، أن تقدم يد المعونة إلى حد كبير

<sup>٩</sup> انظر:

<sup>١٠</sup> انظر: WTO.2009. report WT/TPR/OV/W/2, 15 July.

<sup>١١</sup> النظام العالمي للإنذار بآثار الأزمات ومواطن الضعف، التابع للأمم المتحدة (GIVAS).

Development Assistance Committee.2009. Making economic growth more pro-poor: the role of employment and social protection policies. Policy statement adopted by the High-Level Meeting 27-28 May. DCD/DAC(2009)14/REV2).

٤٢. ولقد أقرت بلدان مجموعة الثمانية في كويلا في إيطاليا، بالحاجة إلى المضي قدماً في "برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية والاعتماد على الميثاق العالمي لفرص العمل... للاستجابة للأزمة على مستوى العالم بأسره وتحقيق التقدم في البعد الاجتماعي للعلامة"<sup>١٢</sup>. وشجع المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة الدول الأعضاء على أن تستخدم الميثاق العالمي لفرص العمل استخداماً تاماً، كما دعا المنظمات الدولية ذات الصلة إلى أن تدرج الميثاق في أنشطتها، وفقاً لولاياتها<sup>١٣</sup>. ويمكن للحكومات أن تسهل هذا الأمر عن طريق ممثلها في هيئات الإدارة.

### جيم - التصدي للاختلالات العالمية من خلال أنماط جديدة للنمو المستدام

٤٣. أتيح للقادة في بيتسبرغ ساحة الاتفاق على نظرة استشرافية متوسطة الأمد للنمو المستدام. فتنبت الأسواق المالية وزيادة معدلات نمو الإنتاج ليست كافية، مهما كانت أساسية. ولا بد من نمط جديد للنمو المستدام للخروج من الأزمة التي أبرزت اختلالات عالمية متزايدة. وهذه الاختلالات مرتبطة هي الأخرى بالاختلالات المحلية بين الأسواق المالية والاقتصاد الحقيقي، والاستثمار المالي والإنتاجي، والإنتاجية والأجور، والمبادرة الخاصة والتنظيم العام.

٤٤. إن السياسات التي غالت على مدى عقود في تهمين قدرة السوق على تنظيم ذاته ونقصت من قدر السياسة العامة والتنظيم الحكومي وقللت من أهمية السياسات الاجتماعية والكرامة في العمل وحماية البيئة، قد أسهمت في نشوء هذه الاختلالات. أما النتيجة فكانت ارتفاع التفاوت في المداخل إلى مستويات غير مقبولة واستبعاد عدد كبير من الأشخاص من الحماية الاجتماعية الأساسية وعدم كفاية الفرص المتاحة أمام العمل المنتج واللائق.

٤٥. ومن الضروري إقامة صلة أقوى بكثير بين الاستثمار والنمو والإنتاجية من جهة والعمالة وسوق العمل والسياسات الاجتماعية من جهة أخرى، إلى جانب "تخضير" تدريجي للاقتصاد. وموجز القول، لا بد من اعتماد نهج إنمائي مستدام. ومن الملح إعادة النظر في طريقة قياس النمو والأداء الاقتصادي والتقدم الاجتماعي. وسيكون من المطلوب توسيع تدريجي للطلب الفعال العالمي القائم على الدخل للاستعاضة عن ممارسة الدين غير المستدام وبقاعات المضاربات؛ وينبغي مكافأة العمل على نحو لائق واحتواء التجاوزات. ويعبد هذا الأمر السبيل أمام تحقيق توازن أفضل بين النمو الناشئ عن التصدير وتوسيع نطاق استهلاك محلي سليم.

٣٧. وخلال عملية إدارة انتقال السياسة العامة من حالة الطوارئ إلى الانتعاش التدريجي ومن ثم إلى النمو الاقتصادي المطرد، ينبغي النظر إلى توليد العمالة وتعزيز تغطية الحماية الاجتماعية بوصفهما معيارين رئيسيين لتحقيق النجاح. وهذا الأمر هام بصورة خاصة عندما يجري بحث التدابير الرامية إلى إنهاء الحوافز المالية الاستثنائية.

٣٨. ومن الأساسي أن يبقى البعد الإنساني ماثلاً في الأذهان. ولقد ولدت الأزمة أحاسيس عميقة بالإجحاف. ويعتقد الملايين من الناس أنهم يدفعون ثمن قرارات وإجراءات لم يكن لهم عليها أي سلطة واستفاد منها آخرون غيرهم. ويعتبر التوزيع العادل لتكاليف الانتعاش والجهد المطلوب لتذليل الأزمة عناصر أساسية لاستجابة مستدامة اجتماعياً.

### باء - "الميثاق العالمي لفرص العمل"

٣٩. الميثاق هو ثمرة توافق قوي في الآراء بين الهيئات الفاعلة في الاقتصاد الحقيقي. وهو يقترح مجموعة متوازنة وواقعية من التدابير السياسية التي يمكن للبلدان أن تعتمد عليها، بدعم من المؤسسات الإقليمية والدولية، بهدف تقوية جهودها الجارية للتصدي للأزمة والسعي في الوقت ذاته إلى تحقيق الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ويستجيب الميثاق لاهتمامات الناس ولاحتياجات الاقتصاد الحقيقي في أن معاً.

٤٠. ويمثل الميثاق مجموعة من السياسات المحررة والمختبرة التي تضع العمالة والحماية الاجتماعية في صميم الاستجابات لمواجهة الأزمة وتحقيق الانتعاش ضمن رؤية بناءة قائمة على تشجيع الاستثمارات والمنشآت المستدامة. ويمكن وضع هذه السياسات بحيث تساهم في الأوضاع الوطنية والمحلية. ولقد بدأت بلدان عديدة تنفيذ عدد من هذه السياسات، كما هو مبين في الدراسة الاستقصائية. ومن شأن هذه السياسات، إذا اعتمدت بأسلوب متكامل ومتسق، أن تحد من التوترات الاجتماعية وتخفف من الأثر السلبي الذي تخلفه الأزمة على الناس وأن تحفز الطلب الإجمالي وتعزز في أن معاً اقتصادات السوق التنافسية وعملية نمو أكثر شمولاً.

٤١. ويقوم الميثاق العالمي لفرص العمل على برنامج العمل اللائق الذي تنفذه منظمة العمل الدولية في الوقت الحاضر، ويذكر بأن احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والنهوض بالمساواة بين الجنسين وتشجيع إبداء الرأي والمشاركة والحوار الاجتماعي، إنما هي عناصر أساسية لتحقيق الانتعاش والتنمية.

<sup>١٢</sup> إعلان قادة بلدان مجموعة الثمانية بشأن القيادة المسؤولة من أجل مستقبل مستدام، تموز/ يوليو ٢٠٠٩.

<sup>١٣</sup> قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي: الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل (E/2009/L.24, 21 July 2009).

الإنتاجية وتحترم البيئة والعمل اللائق وتكافؤ الفرص بين النساء والرجال والابتكار وتنمية المنشآت ومؤسسات العمل ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل القوية والحماية الاجتماعية الكافية للأشخاص، وتتجنب في الوقت ذاته التفاوت المفرط في المداخل وتستأصل الفقر المدقع. ويمكن للميثاق المقترح من أجل نشاط اقتصادي مطرد أن يتصدى لهذه القضايا.

٤٨. ويمكن لجميع البلدان، بدعم من المنظمات الدولية ذات الصلة، أن تشارك في مجهود سياسي متضافر حول هذه الأهداف وغيرها من الأهداف المتفق عليها، لضمان ازدهار واسع النطاق ينطلق من نمو اقتصادي صلب ويرسي أسس عولمة عادلة ومستدامة.

٤٦. وسيفتضي تكيف القطاعات الاقتصادية، بما في ذلك الإجراءات الرامية إلى تشجيع الطاقة النظيفة، سياسات عمالة وسياسات اجتماعية وتدريب سليمة لتجهيز القوى العاملة بالمهارات المطلوبة من أجل وظائف جديدة وتسهيل التخلي تدريجياً عن الأنشطة الآخذة في الأفول. ولا بد للسياسات المتعلقة بتغير المناخ من أن تتصدى لانعكاساتها على العمالة والعمل.

٤٧. وفي حين لا يمكن تطبيق نموذج واحد للنمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي على جميع الأوضاع في البلدان، فإن هناك بعض العناصر الأساسية المشتركة فيما بينها. ولا بد من أن يستند النمو العالمي المستدام إلى سياسات ومؤسسات وطنية تعزز الاستثمار المنتج وترفع