تقريـر المديـر العـام

مواجهة الأزمة العالمية في فرص العمل

الانتعاش من خلال سياسات العمل اللائق

مؤتمـر العمـل الدولـي

الـدورة ٩٨، ٢٠٠٩

التقرير الأول (ألف)

مكتـب العمـل الدولـي ، جنيف

ISBN 978-92-2-620626-7
ISSN 0282-7022

الطبعة الأولى ، ٢٠٠٩

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من:

ILO Publications,
International Labour Office
CH–1211 Geneva 22, Switzerland

وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه.

تصميم وحدة معالجة النصوص العربية TTA: المرجع ILC98-1(A)Short-(2009-05-0010)-Ar.doc
طبع في مكتب العمل الدولي، جنيف، سويسرا

المحتويات

الصفحة

مقدمــة ١

أولاً - انكماش اجتماعي يلوح في الأفق ٥

ثانياً - بناء استجابة منظمة العمل الدولية في مواجهة الأزمة ٩

ثالثاً - عناصر مقترحة للميثاق العالمي لفرص العمل، لمنظمة العمل الدولية ١٣

رابعاً - إعداد مستقبل أفضل الآن ٢٥

مقدمـــة

١. تحمل منظمة العمل الدولية على منكبيها على الأقل ثلاث مسؤوليات فورية فيما تتصدى للأزمة الاقتصادية والاجتماعية العالمية التي تلوح أمامنا.

٢. إن واجبنا الأول إنما هو تجاه الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمتنا، أي الحكومات وأصحاب العمل والعمال: لمساعدتهم بأساليب تتكيف مع الظروف الخاصة بكل منهم. ولقد عالجت متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة وإطار السياسة الاستراتيجي للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥ ومقترحات البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١، معالجة مستفيضة أساليب ووسائل دعم الهيئات المكونة وفقاً لبرنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية. ويجري تكييف برامج منظمة العمل الدولية لتتصدى للاحتياجات التي تثيرها الأزمة، وذلك على ضوء الطلبات الواردة من الهيئات المكونة وما تسوغه الظروف المتطورة، بالتشاور الوثيق مع مجلس الإدارة. وإنني أرحب بتعليقاتكم بشأن الطريقة التي يمكن بها للمكتب أن يستجيب لاحتياجاتكم استجابة أفضل في سياق الأزمة المتطورة.

٣. وتتمثل مسؤوليتنا الثانية في أن نستخلص الاستنتاجات من نمط عولمة مشرف على نهايته، بغية إرساء أسس عولمة جديدة قائمة على نمو اقتصادي وتنمية اجتماعية يتسمان بالاستدامة والإنصاف واحترام البيئة في اقتصادات مفتوحة ومجتمعات منفتحة. ولقد سبقت هذه الأزمة بوادر تزايد الإختلالات في أسلوب انتشار العولمة، ولا سيما امتداد تفاقم التفاوتات في المداخيل ضمن البلدان في موازاة الفوائد التي أثمرتها العولمة. بالإضافة إلى ذلك، حدثت هذه الأزمة في سياق تطغى عليه رؤية سياسية تغالي في تقييم قدرة الأسواق على تنظيم ذاتها وتخفض أهمية دور الدولة وتنتقص من قيمة كرامة العمل واحترام البيئة وتوفير المنافع العامة والحماية الاجتماعية.

٤. ولقد أعربت منظمة العمل الدولية منذ البداية، عن شواغل كثيرة تتعلق بالقيم وأوجه التحيز الإيديولوجي الكامنة وراء توافق آراء واشنطن، وطرحت التساؤلات حول حصائله المتوقعة. وبعد مضي عقود على ذلك، ذكرت اللجنة العالمية المعنية بالبُعد الاجتماعي للعولمة، في تقريرها المعنون *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، "أن عملية العولمة الجارية تولد حصائل غير متوازنة بين البلدان وداخلها على حد سواء. وتتولد ثورات غير أن العديد من البلدان والشعوب لا تأخذ نصيباً من فوائدها... وهذه الاختلالات العالمية غير مقبولة أدبياً ولا تطاق سياسياً". ولا بد لنا الآن، بعد أن وجّهنا نظرة ناقدة، من أن نقدم يد العون لوضع الأشياء في نصابها الصحيح. فإعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، يلزمنا بأن نجعل من العدالة الاجتماعية والعولمة العادلة المحركات الرئيسية الدافعة للمستقبل. وفي هذا نقطة انطلاق سليمة نحو ما يمكن أن يكون لحظة حاسمة في تاريخ منظمة العمل الدولية. ولديّ اقتناع بأنه ينبغي لمجلس الإدارة أن يتصدى لهذه المسائل في أقرب وقت ممكن بغية الإعداد لمناقشة موضوعية في دورة مقبلة لمؤتمر العمل الدولي. وغني عن القول إن إرشاداتكم لثمينة في هذا الصدد.

٥. أما المسؤولية الثالثة فهي ما يتناوله هذا التقرير: الأزمة موجودة وحاضرة الآن وما الذي يمكننا القيام به في هذا الصدد. ففي جميع الأقاليم والبلدان يعاني الكثيرون من الناس الأمرّين وتعتريهم الشكوك ويشعرون بأنهم مهددون، بل يشعرون بالغضب أحياناً وبالكبت على نحو مؤكد.

٦. إن تقريري يدق ناقوس الخطر في وقت أدى فيه الانكماش الاقتصادي العالمي إلى إطلاق العنان لأزمة عميقة وواسعة النطاق في فرص العمل، وهي تفضي إلى انكماش اجتماعي متزايد في جميع أرجاء المعمورة.

٧. والشاغل الذي يعتريني والاستنتاجات التي توصلت إليها تنطوي على العناصر التالية:

- فقد ملايين النساء والرجال وظائفهم؛ وتتزايد حالات الإفلاس في دوائر الأعمال تزايداً دليلياً، ولا سيما في صغريات المنشآت؛
- يتوقع أن تستمر البطالة في الارتفاع على الأقل حتى نهاية عام ٢٠١٠، بل عام ٢٠١١ على الأرجح؛
- سيستمر الفقر والعمالة غير المنظمة في الارتفاع أيضاً، مما يؤدي إلى إبطال المكاسب المحققة مؤخراً، وتتعرض الطبقات الوسطى للوهن في الوقت ذاته؛
- في غضون ذلك سيفد إلى سوق العمل في عام ٢٠٠٩ وفي السنوات القادمة، ٤٥ مليون شخص معظمهم من الشابات والشبان، سعياً إلى أول وظيفة لهم؛
- يتوقع صندوق النقد الدولي بعض الانتعاش في النمو العالمي ابتداءً من أواسط عام ٢٠١٠، ولكن هذا الانتعاش مشروط بنجاح مجموعات الحوافز التي تعتمدها البلدان وبإعادة إنشاء قطاع مالي سليم. والنتائج في كلتا الحالتين غير مؤكدة بعد. ولكن علينا ألاّ نفقد شعلة الأمل؛
- تفيد بيّنات الأزمات الماضية أنه حتى بعد عودة النمو الاقتصادي، لا تستعيد العمالة المستويات التي كانت عليها ما قبل الأزمة إلا في غضون فترة تتراوح بين أربع وخمس سنوات في المتوسط. وقد كان لدينا عجز في العمل اللائق قبل الأزمة.
- عندما لا تتوافر فرص العمل يتزايد الطلب على الحماية الاجتماعية تزايداً كبيراً.
- تنطوي أزمات العمالة المطولة على مخاطر رئيسية تتهدد الاستقرار الاجتماعي والسياسي.

٨. وتعود جذور هذه الأزمة إلى ضعف الإدارة وعدم كفاية تنظيم الأسواق المالية في عدة بلدان صناعية. بيد أن آثار هذه الأزمة تطال البلدان النامية بقوة، ولا سيما البلدان التي تنقص فيها الموارد للتخفيف من وطأتها على أشد المستضعفين. وقد انخفضت تدفقات الاستثمار انخفاضاً حاداً، والتجارة آخذة في التهاوي وتحويلات العمل باتت أقل بكثير. ويفضي هذا الأمر بدوره إلى إضعاف ميزان المدفوعات وإلى خروج احتياطيات العملة الأجنبية وعودة الصعوبات في خدمة الدين الأجنبي وانخفاض قيمة العملة وانكماش في الاقتصاد الداخلي في العديد من البلدان النامية.

٩. ولئن أخذت هذه الأمور معاً لمثلت دعوة إلى التيقظ. وقد يكون العالم على مشارف أزمة في فرص العمل والحماية الاجتماعية، تتراوح بين ست وثماني سنوات. وعواقب ذلك على رفاهة الأشخاص والأسر ورفاهة المجتمعات واستقرار الأمم ومصداقية الإدارة الوطنية ومتعددة الأطراف، إنما هي عواقب لا تعد ولا تحصى. ولم يُولَ اهتمام كافٍ لهذا الواقع البشري عند صنع السياسات. وعلينا مقاربة الأزمة بحس أساسي من التضامن داخل البلدان وفيما بينها.

١٠. ويتناول هذا التقرير الإجراءات الواجبة اليوم: توخياً للتجاوب مع شواغل الناس وللتخفيف من المخاوف ومما يحمله الغد من تهديدات. وهو يتناول ما يمكن للمجتمع الثلاثي لمنظمة العمل الدولية أن يقوم به للاستجابة بالسرعة والالتزام اللذين يقتضيهما عمق واستمرار الأزمة العالمية في فرص العمل. ومنذ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨، دأب مجلس الإدارة والمكتب على نحو نشط على الوقوف على أثر الأزمة على العمال والمنشآت، وحددا الأولويات السياسية بالنسبة لمنظمة العمل الدولية ورفعا صوتنا عالياً في منظومة الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز وأعمال مجموعة العشرين. ويعود الآن إلى الهيئات العالمية المكونة لمنظمة العمل الدولية، من حكومات وممثلين لأصحاب العمل وللعمال في مؤتمر العمل الدولي - أي جميع الهيئات الفاعلة في الاقتصاد الحقيقي - أن تعلن الأهداف والقناعات بشأن السياسات التي يتعين اتباعها.

١١. وإنني أرحب ببيان قادة مجموعة العشرين، في ٢ نيسان/ أبريل ٢٠٠٩. فلقد أرسى عناصر خطة عالمية للانتعاش تضع "... في صميمها احتياجات الأسر الكادحة وفرص عملها ..." في البلدان المتقدمة والناشئة والفقيرة، وأعربوا عن "... التزامهم الثابت في مضافرة جهودهم ... لاتخاذ أي إجراءات ضرورية لضمان تلك الحصيلة ...". وهذه بداية هامة. وتقوم بلدان كثيرة بوضع المجموعات الحفازة وخطط الانتعاش موضع التنفيذ. وعلى الرغم من أن الإجراءات تنفذ على قدم وساق فهناك حاجة إلى بذل المزيد لاستهداف حصائل العمالة والحماية الاجتماعية وحماية الحقوق في العمل واستخدام الحوار الاجتماعي.

١٢. وهذا الانكماش العالمي المتزامن يجعل من المستحيل على أي بلد أن يصدر في أمد قصير الحلول التي اعتمدها للخروج عن هذه الأزمة. وفي المقابل، إذا قامت جميع البلدان بحفز نشاطها الداخلي، في المقام الأول عن طريق العمالة والحماية الاجتماعية، وهما سبيلان مباشران لدعم الطلب الإجمالي، فسرعان ما سينتعش عندها النمو والتجارة على الصعيد العالمي. وينبغي استهداف هذين الجانبين استهدافاً صريحاً في السياسات المالية والنقدية قصيرة الأمد وفي النهج العام للاقتصاد الكلي.

١٣. وفي استنتاجات الاجتماع الثلاثي رفيع المستوى بشأن الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية الجارية (آذار/ مارس ٢٠٠٩)، ذكر رئيس مجلس الإدارة أن: "منظمة العمل الدولية ستجعل من مواجهة الأزمة الموضوع الرئيسي لمؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٩، وستستفيض في تطوير مفهوم ميثاق عالمي لفرص العمل، بغرض مناقشته مع هيئاتها المكونة الثلاثية في جميع أنحاء العالم".

١٤. ويتجاوب هذا التقرير مع قرارات مجلس الإدارة. وهو يقترح عناصر ميثاق عالمي لفرص العمل، بوصف ذلك إسهام منظمة العمل الدولية في الانتعاش، بالنسبة لعملية صنع السياسات على الصعيدين الوطني ومتعدد الأطراف[١]. وهو يقترح التعجيل في الإجراءات الرامية إلى تقليص الفترة الزمنية المتوقع أن تفصل بين انتعاش النمو والأسواق المالية والانتعاش في حياة الناس من خلال العمالة والعمل اللائق. وفي هذا، حسب اعتقادي، مطلب ملحّ يقع على عاتق القادة السياسيين اليوم. وإذا وضعنا هذا الميثاق موضع التنفيذ بسرعة وحزم (ولدينا أمثلة كثيرة على إجراءات سريعة وحازمة اتخذت في الأشهر الأخيرة)، فإننا نملك بين أيدينا سلطة تحديد السياسات التي يمكن أن تساعد على وقف الاتجاهات الجارية وعلى عكس مسارها وتخييب التوقعات القاتمة.

١٥. ويتصدى الميثاق العالمي لفرص العمل إلى الاحتياجات الفورية للعمال والأسر والمنشآت في الاقتصادين المنظم وغير المنظم، ويرسي في الوقت ذاته أسس عولمة عادلة يدعمها نمط نمو متوازن اقتصادياً وبيئياً واجتماعياً.

١٦. إن مؤتمر العمل الدولي هو المنتدى العالمي لبلورة نهج وعناصر وطرائق تطبيق ميثاق عالمي لفرص العمل، يحشد الهيئات المكونة الثلاثية في جميع الدول الأعضاء.

١٧. ويجمع هذا التقرير العناصر الأولية لميثاق عالمي لفرص العمل، قائم على التوجهات السياسية الصادرة عن مجلس الإدارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨ وآذار/ مارس ٢٠٠٩، والمنبثقة عن آخر الاجتماعات الثلاثية الإقليمية والقطاعية لمنظمة العمل الدولية، بشأن الاستجابات للأزمة. ويتجلى فيه أيضاً نتائج مؤتمر لندن لفرص العمل لمجموعة العشرين واجتماع "مجموعة ٨ زائد ٦" لوزراء العمل والعمالة، المنعقد في روما (آذار/ مارس ٢٠٠٩)، اللذين رحبا باهتمام بمناقشة مؤتمر العمل الدولي بشأن ميثاق عالمي لفرص العمل.

١٨. وتسترشد هذه العناصر بمعايير العمل الدولية التي وضعتها منظمة العمل الدولية والقرارات والصكوك السياسية التي اعتمدتها أجهزة الإدارة العليا فيها. كما تستنير أيضاً بالمعارف والخبرات المتوفرة في منظمة العمل الدولية بشأن السياسات الاجتماعية وسياسات الحماية الاجتماعية والعمالة المجربة والمختبرة على الصعيد الوطني[٢].

١٩. ومن شأن الميثاق العالمي المقترح لفرص العمل أن يساعد على رسم معالم الاستجابات الوطنية للأزمة، التي تضعها الحكومات بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين. وإذا اعتمده عدد كبير من البلدان بأسلوب متسق، فإن أوجه التداؤب والتفاعل بين المواثيق الوطنية لفرص العمل ستكتسب أهمية عالمية متزايدة تتسم بآثار معززة في جميع البلدان.

٢٠. ومن شأن ميثاق عالمي لفرص العمل أن يقدم الإرشاد والدعم للتعاون الدولي والتبادل داخل الأقاليم وفيما بينها. وهو يمثل في ذلك ميثاقاً أفقياً أيضاً لحفز التعاون التقني بين بلدان الجنوب فضلاً عن قدرة منظمة العمل الدولية على رصد سياسات مواجهة الأزمة بغية تسهيل سبل اطلاع البلدان على تجارب غيرها. كما أنه سيقدم الإرشاد والدعم لتعاون وتكاتف دوليين قويين ولا سيما بين وكالات الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز، كما دعا إلى ذلك زعماء مجموعة البلدان العشرين. وسيتلقى الدعم من مبادرة مشتركة فيما بين الوكالات من باب الاستجابة للأزمة كما نص على ذلك مجلس الرؤساء التنفيذيين في الأمم المتحدة.

---

[١] ينبغي قراءة هذا التقرير مقترناً بالوثيقة GB.304/ESP/2، "الأزمة المالية والاقتصادية: نهج العمل اللائق"، التي تتضمن بيانات وتحليلاً أشد استكمالاً.

[٢] انظر:

An operational decent work response to the crisis: Emergency services for constituents, available at: www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/.

٢١. وإنني أناشد مؤتمر العمل الدولي الثلاثي أن يبحث الاقتراح بوضع ميثاق عالمي لفرص العمل بوصفه مبادرة وطنية وإقليمية وعالمية لمساعدة العمال والأسر والمنشآت على مواجهة أول أزمة منهجية تواجهها العولمة وإرساء أسس مسار عمل لائق لتحقيق الانتعاش والنمو المستدام.

الإطار ١
الميثاق العالمي لفرص العمل

الميثاق العالمي لفرص العمل هو استجابة العمل اللائق لمواجهة الأزمة، وقد توافقت عليه الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية. وينظر إليه كإسهام سياسي من جانب منظمة العمل الدولية للتخفيف من أثر الأزمة على الأسر العاملة والمنشآت، بما في ذلك القطاع غير المنظم والقطاع الريفي، وللمساعدة على رسم معالم انتعاش منتج ومستدام.

والهدف الإستراتيجي من الميثاق العالمي لفرص العمل، هو أن يضع قضايا العمالة وسوق العمل إلى جانب قضايا الحماية الاجتماعية واحترام حقوق العمال في صميم مجموعات حفازة وسياسات وطنية أخرى ذات صلة لمواجهة الأزمة. واستخدام الحوار الاجتماعي لتحديد السياسات وتنفيذها إنما يعتبر أداة أساسية لبناء التوافق في الآراء.

ويقترح هذا التقرير ١٤ مجالاً سياسياً متقارباً يتعين تحليلها واستكمالها والبت في شأنها في مؤتمر العمل الدولي.

وقد صمم الميثاق العالمي لفرص العمل، بحيث يكون مجموعة منفتحة ومتطورة من الخيارات السياسية الموضوعة في تصرف الحكومات وأصحاب العمل والعمال في مجالات اتخاذ القرارات على الصعيد الوطني والتنسيق الدولي والتعاون الإنمائي. وهو ليس نهجاً "موحداً يناسب الجميع".

وهو عالمي لأن الأزمة تمس جميع البلدان وتقتضي حلولاً عالمية ولأن منظمة العمل الدولية تتمتع بالهيئات المكونة الأوسع انتشاراً والأكثر عالمية في النظام متعدد الأطراف. وهو عالمي أيضاً لأنه يسعى إلى تشجيع اتساق سياسي أفضل بين الحكومات وبين المنظمات الدولية بشأن اعتماد نهج عمل لائق لمواجهة الأزمة. وهو في الوقت ذاته محلي لأنه قابل للتكيف مع الحقائق والاحتياجات والأولويات الوطنية المتنوعة.

وهو ميثاق لأنه التزام مشترك للعمل معاً على السياسات التي اتفقت عليها الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية، أي الهيئات الفاعلة الرئيسية في الاقتصاد الحقيقي، في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، المعتمد في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٨، وبالاستناد إلى الأدوات السياسية المؤسسية التي وضعتها منظمة العمل الدولية.

وتتجلى في مجالات العمل المقترحة الأولويات المحددة في آخر أنشطة متصلة بالأزمة، قامت بها منظمة العمل الدولية في جميع الأقاليم، وفي الأعمال التحضيرية اللاحقة للمناقشات الأخيرة في مجلس الإدارة، ولا سيما بيان هيئة مكتب مجلس الإدارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨ واستنتاجات رئيس الاجتماع الثلاثي رفيع المستوى بشأن الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية الجارية، في آذار/ مارس ٢٠٠٩.

ومن شأن الميثاق العالمي لفرص العمل أن يكون منتجاً تشغيلياً يسترشد به عمل المكتب في مساعدة الهيئات المكونة في مجال وضع استجاباتها الخاصة بمواجهة الأزمة من خلال البرامج القطرية للعمل اللائق وفي وفاء منظمة العمل الدولية بمسؤولياتها الإقليمية والعالمية.

وهو يشكل كذلك إسهام منظمة العمل الدولية في العملية التي استهلها قادة مجموعة البلدان العشرين وقرارات رؤساء وكالات الأمم المتحدة بشأن الأنشطة المشتركة الرامية إلى مواجهة الأزمة، والمتخذة في اجتماع مجلس رؤساء التنفيذيين في نيسان/ أبريل.

وقد طلب قادة مجموعة البلدان العشرين من منظمة العمل الدولية بالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى، "أن تقيّم الإجراءات المتخذة والإجراءات المطلوب اتخاذها في المستقبل" في مجال العمالة وسوق العمل وحماية الأكثر استضعافاً. وطلب مجلس الرؤساء التنفيذيين من منظمة العمل الدولية أن تتصدر مجموعة المنظمات الدولية المهتمة بشأن وضع ميثاق عالمي لفرص العمل وأن تشارك منظمة الصحة العالمية في قيادة مبادرة أخرى بشأن توفير أرضية للحماية الاجتماعية.

أولاً - انكماش اجتماعي يلوح في الأفق

فقدان الوظائف آخذ في الارتفاع

٢٢. شهد الربع الأخير من عام ٢٠٠٨ والربع الأول من عام ٢٠٠٩ انخفاضات سريعة ومتزامنة في الاستثمار والاستهلاك والإنتاج والتجارة في جميع أنحاء العالم، مما أفضى إلى حالات كثيفة من فقدان الوظائف في عدد كبير من البلدان.

٢٣. وفي عام ٢٠٠٨، تزايدت البطالة العالمية بزهاء ١٤ مليون شخص[١] وتشير الاتجاهات الجارية إلى استمرار التدهور الحاد. وفي الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بات ما يزيد على ٧ ملايين شخص عاطلين عن العمل بين كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٨ وكانون الثاني/ يناير ٢٠٠٩[٢]. وفي الولايات المتحدة، بلغت الوظائف المفقودة ٥,٤ مليون وظيفة ما بين تموز/ يوليه ٢٠٠٨ وشباط/ فبراير ٢٠٠٩[٣]. وبلغ معدل البطالة ٨,٥ في المائة من القوى العاملة في آذار/ مارس ٢٠٠٩، ولكنها نسبة تزيد على ١٤ في المائة إذا أضفنا الأشخاص العاملين بعض الوقت من غير اختيارهم الطوعي[٤]. وخسرت أسبانيا ٧٦٦ ٠٠٠ وظيفة في الربع الأول من عام ٢٠٠٩ وقفزت البطالة إلى نسبة ١٧,٤ في المائة أي ما يزيد على ٤ ملايين شخص[٥]. وبلغت نسبة البطالة ١٠ في المائة في أيرلندا في شباط/ فبراير ٢٠٠٩، مرتفعة من نسبة ٤,٩ في المائة في الربع الأول من عام ٢٠٠٨[٦]. وسجلت كل من السويد وتركيا بدورهما حالات خسارة سريعة في الوظائف. وفي الاتحاد الروسي ازداد عدد العاطلين عن العمل بزهاء مليوني شخص بين أيار/ مايو ٢٠٠٨ وكانون الثاني/ يناير ٢٠٠٩. وفي جمهورية كوريا سجل فقدان ١,٢ مليون وظيفة بين حزيران/ يونيه ٢٠٠٨ وشباط/ فبراير ٢٠٠٩. ومن المؤسف أن هذه الاتجاهات مستمرة في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٢٤. ولقد عانت البلدان النامية معاناة شديدة من فقدان الوظائف في الصناعات الموجهة غالباً إلى التصدير في القطاع المنظم. وستؤدي حالات فقدان الوظائف هذه إلى انضمام المزيد من العمال إلى صفوف العمال في الاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك الزراعة، مما سيزيد من حدة التنافس بين المهن منخفضة الدخل. وفي جنوب أفريقيا، سجل مجموع البطالة زيادة حدية فقط في الربع الأخير من عام ٢٠٠٤ (٠,٣ في المائة)، ولكن سجل فقدان ٠٠٠ ٣٩ وظيفة بأجر في قطاعات التعدين والتصنيع والخدمات المالية. وبلغت البطالة نسبة ٢١,٣ في المائة في الربع الأخير ولكن عدد المحبطين عن السعي إلى العمل، وهو يفوق مليون شخص، قد تزايد بنسبة ٩,١ في المائة بالمقارنة بالربع الثالث من عام ٢٠٠٨[٧]. وفي الصين، يقدر عدد العمال المهاجرين على نطاق واسع من صناعات التصدير الساحلية إلى المقاطعات الغربية الريفية بمقدار ٢٠ مليون عامل[٨]. أما البلدان المرسلة لليد العاملة مثل الهند وباكستان والفلبين، فضلاً عن إكوادور والسلفادور وبلدان أوروبا الشرقية، فقد تعرضت لمعاناة شديدة بفعل عودة آلاف العمال المهاجرين. وفي أمريكا اللاتينية بلغت البطالة نسبة ٨,٥ في المائة في الربع الأول في عام ٢٠٠٩، مرتفعة من متوسط قدره ٧,٥ في المائة في عام ٢٠٠٨.

٢٥. وتخلف الأزمة آثارها على الصناعات والقطاعات الاقتصادية بأساليب مختلفة. وقد كانت صناعات التصدير والتصنيع والبناء هي أولى القطاعات التي تعرضت للأزمة. وفي الولايات المتحدة، كان انكماش العمالة بنسبة ٢,٢ في المائة (٣,١ مليون وظيفة) بين كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧ وكانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨ معزواً بكامله تقريباً (بما يزيد على ٩٢ في المائة) إلى فقدان الوظائف في أربعة قطاعات (وفقاً للترتيب التنازلي): التصنيع والخدمات المهنية وخدمات الأعمال والبناء وتجارة التجزئة[٩]. ولوحظت أنماط مشابهة في بلدان أخرى.

٢٦. وفقدان الوظائف يأتي في أعقاب انخفاض الطلب على منتجات وخدمات المنشآت. وتتزايد حالات الإفلاس في جميع الأقاليم. ويشير صندوق النقد الدولي إلى أن ميزانيات الشركات غير المالية في جميع أنحاء العالم قد تدهورت تدهوراً حاداً بعد أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨، وأن من المتوقع أن تتزايد وهناً في خضم الانكماش العالمي المتزايد[١٠].

تشير التوقعات الجارية إلى استمرار ارتفاع البطالة والفقر

٢٧. في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٩، قامت منظمة العمل الدولية بتقييم ثلاثة سيناريوهات ممكنة للنمو في البطالة وفقر العاملين نتيجة للأزمة الاقتصادية. وأفاد السيناريو الأسوأ أنه بحلول نهاية ٢٠٠٩، مقارنة بعام ٢٠٠٧، قد تكون هناك زيادة في البطالة العالمية بما يزيد على ٥٠ مليون شخص وأن زهاء ٢٠٠ مليون عاملة سيقعون فريسة الفقر المدقع. وتفيد آخر التطورات والرصد المتواصل لأسواق العمل أن الاتجاهات الجارية هي في مصاف السيناريو الأسوأ.

---

١ انظر: www.ilo.org/trends.

٢ انظر: OECD: "The jobs crisis. What are the implications for employment and social policy?", DELSA/ELSA/WP5 (20 Mar. 2009).

٣ هذه البيانات والبيانات اللاحقة مستمدة من إحصاءات القوى العاملة لمنظمة العمل الدولية على العنوان: www.laborsta.ilo.org.

٤ مكتب إحصاءات العمل، نيسان/ أبريل ٢٠٠٩ على العنوان: www.bls.gov.

٥ انظر: *Instituto Nacional de Estadística, 2009, Notas de prensa, Encuesta de Población Activa, 24 de abril*, at www.ine.es.

٦ انظر: OECD: "Harmonised unemployment rates", News release, 10 Apr. 2009, at www.oecd.org.

٧ إحصاءات جنوب أفريقيا، ٢٠٠٩، الاستقصاء الفصلي للقوى العاملة، على العنوان: www.statssa.gov.za.

٨ انظر: S. LaFraniere: "20 million migrants have lost jobs, China says", in *International Herald Tribune*, 2 Feb. 2009.

٩ انظر: L. Kelter: "Substantial job losses in 2008: Weakness broadens and deepens across industries", in *Monthly Labour Review*, Mar. 2009.

١٠ انظر: IMF: *World Economic Outlook*, Apr. 2009, box 1.2, "How vulnerable are nonfinancial firms?"

٢٨. وفي نهاية آذار/ مارس ٢٠٠٩، توقعت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن يصبح رقم البطالة مزدوجاً في منطقة بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في نهاية عام ٢٠١٠، بمقدار ١٠,١ في المائة في الربع الأخير[١١]. والعمال بعقود مؤقتة أو بعقود غير معيارية أخرى، والعمال الذين يعملون بدون أي عقد البتة، هم أول من سيعاني من آثار الأزمة.

٢٩. وذكّر وزراء الزراعة في مجموعة الثمانية إلى جانب منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، بمدى بعد العالم عن تحقيق هدف تخفيض نسبة الأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٥، نظراً إلى مفاقمة آثار أزمة الأغذية بفعل الانكماش الاقتصادي، مما جعل مجموع عدد الجياع يقرب من مليار شخص[١٢].

٣٠. ويتوقع أن ينخفض دخل الفرد الواحد في البلدان التي تمثل ثلاثة أرباع الاقتصاد العالمي[١٣]. ويقدر البنك الدولي أن ٥٣ مليون شخص إضافي سيقعون فريسة الفقر (بأقل من ١,٢٥ دولاراً في اليوم) نتيجة الأزمة في عام ٢٠٠٩ فحسب، مما يمثّل عائقاً رئيسياً أمام الجهود العالمية الرامية إلى الحد من الفقر[١٤].

في غضون ذلك يتواصل نمو القوى العاملة ...

٣١. تتزايد القوى العاملة أو السكان النشطون اقتصادياً في جميع أنحاء العالم، والبالغ عددهم ٣,٣ مليار شخص، بزهاء ٤٥ مليون وافد جديد إلى سوق العمل كل سنة.

٣٢. ويتأهب عشرات ملايين الشباب لترك المدرسة والدخول في سوق عمل كاسدة. وقد يفضي الافتقار إلى فرص العمل اللائق في سنيّ الشباب الأولى إلى تقويض احتمالات عمالة الشباب في المستقبل تقويضاً دائماً.

... وقد يفضي إلى عجز مطول في فرص العمل بعد انتعاش الاقتصاد بوقت طويل

٣٣. وفي الأزمات المالية الماضية، لم تعد العمالة إلى مستوياتها ما قبل الأزمات إلا بعد أربع أو خمس سنوات من الانتعاش الاقتصادي، في المتوسط. وبعد مضي أربع سنوات على الأزمة الآسيوية في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨، كانت معدلات البطالة لا تزال فوق مستواها ما قبل الأزمة. وفي تايلند، ظلت الأجور الحقيقية في التصنيع كاسدة لسنوات عديدة بعد أزمة آب/ أغسطس ١٩٩٧. وأزداد انعدام المساواة في الأجور في عدة بلدان آسيوية وفي الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة في أعقاب أزمة ١٩٩٧-١٩٩٨. وفي الولايات المتحدة، انقضى ٣٥ شهراً قبل عودة العمالة إلى المستوى الذي كانت عليه قبل انكماش عام ٢٠٠١. وفي أعقاب انكماش الفترة ١٩٩٠-١٩٩١ في فنلندا، انقضت ١٨ سنة قبل أن تعود البطالة إلى مستواها ما قبل الأزمة.

٣٤. وأعلن صندوق النقد الدولي في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩ أن الانكماش العالمي سيكون طويلاً وعميقاً وأن الانتعاش سيكون بطيئاً. ويوحي الأصل المالي للأزمة وطبيعتها المتزامنة بشدة، أن هذا الانكماش "يحتمل أن يكون حاداً على نحو غير معتاد وأن يتبعه انتعاش بطيء"[١٥]. ويتوقع صندوق النقد الدولي نمواً عالمياً إيجابياً مقداره ١,٩ في المائة في عام ٢٠١٠ (بمتوسط قدره ٤ في المائة في البلدان الناشئة والنامية وصفر في المائة في الاقتصادات المتقدمة)، رغم الشكوك الكبيرة المتعلقة بتوقيت الانتعاش ومداه. ويتوقف الانتعاش بصورة خاصة على الجمع بين فعالية الحوافز المالية والنقدية والتدابير المتخذة لإعادة هيكلة القطاع المالي. ويتوقع عدة مراقبين أن تستمر البطالة في الارتفاع على الصعيد العالمي حتى خلال ٢٠١١[١٦].

٣٥. وكتب صندوق النقد الدولي ما مفاده أنه: "ما لم تقم المصارف بتنقية شاملة لميزانياتها من الأصول الفاسدة، وترفق ذلك بعملية إعادة هيكلة، وحيثما لزم الأمر، بعملية إعادة رسملة، فإن من المحتمل أن تستمر مشاكل المصارف في ممارسة ضغط نزولي على النشاط الاقتصادي"[١٧]. ويقدر مجموع تخفيضات قيمة الموجودات "بزهاء ٤ تريليون دولار"، تتحمل المصارف ثلثيها على وجه التقدير.

٣٦. وإذا أخذنا هذه العناصر معاً لأشارت إلى استمرار أزمة عالمية في فرص العمل في الفترة المقبلة المتراوحة بين ست وثماني سنوات. وهذا ما يفسر الغموض المحيط بالتوقعات المتعلقة بمدى الانتعاش المستقبلي والفترة الفاصلة المتراوحة في المتوسط بين أربع وخمس سنوات في انتعاش العمالة بالنسبة إلى الإنتاج بالاستناد إلى وثائق الأزمات السابقة وحجم حالات فقدان الوظائف المسجلة حتى الآن والنمو في القوى العاملة. وباختصار، فإن العالم مشرف على أزمة فرص عمل عالمية عميقة ومطوّلة.

من أزمة فرص العمل إلى انكماش اجتماعي

٣٧. إن الناس يعانون الأمرّين. فكل وظيفة مفقودة إنما هي مأساة شخصية ومشقة عائلية وأزمة اجتماعية. ويتولد انعدام الأمن من انعدام اليقين وانخفاض المداخيل. ويفقد الأشخاص مهاراتهم كلما طال بقاؤهم دون عمل. وتفضي البطالة إلى زيادة الإجهاد وإلى المرض وفقدان احترام الذات وتؤدي إلى حالة كرب شخصية. ويرتبط ارتفاع البطالة بارتفاع معدلات الانتحار. وكلما طالت مدة

---

١١ انظر: OECD: *Economic outlook*, *Interim report*. Mar. 2009.

١٢ انظر: www.g8italia2009.it/.

١٣ صندوق النقد الدولي، مرجع سابق.

١٤ البنك الدولي، المؤتمر الصحفي للرئيس زوليك، ٣١ آذار/ مارس ٢٠٠٩، النشرة الصحفية رقم 2009/286/EXC.

١٥ انظر: M. Terrones et. al., "Global recession to be long, deep with slow recovery", in *IMF Survey Magazine*, 16 Apr. 2009.

١٦ انظر على سبيل المثال: H. Timmer: World Bank's Development Prospects Group, 31 Mar. 2009, Press release No. 2009/285/DEC.

١٧ انظر: MF: *Global Financial Stability Report*, Apr. 2009.

وجود الأشخاص الراغبين في العمل خارج العمالة كلما كانت وطأة الضغوط قاسية عليهم وتدنى احتمال عودتهم إلى العمل[١٨]. وينتقل عمال القطاع المنظم المهرة إلى أنشطة مؤقتة في القطاع غير المنظم ويواجهون المزيد من ظروف العمل التقييدية.

٣٨. وتمس حالات الانكماش النساء والرجال على نحو متباين. وقد يكون لفقدان دخل المرأة، لا سيما في الأسر ذات الدخل المتدني، انعكاسات سلبية أكبر على المدى الطويل من فقدان مماثل في دخل الرجل[١٩]. وبالنسبة للأطفال، يمكن أن يكون الأثر السلبي على صحتهم وتعليمهم في المستقبل مأساوياً - إذ تقع الأسر في شراك الفقر المستمر[٢٠]. ونظراً إلى أن تدابير التقشف المالية أمّيل إلى التأثير في نوعية وتوافر الخدمات العامة، فإن الأسر ولا سيما النساء والفتيات يتحملن قدراً أكبر من مسؤوليات الرعاية.

٣٩. إن هذه الأزمة هي في حد ذاتها وليدة تزايد الاختلالات الاجتماعية التي أفضت إلى تزايد انعدام المساواة في توزيع منافع النمو عبر البلدان وداخلها. ولقد عانت الطبقات المتوسطة بصورة خاصة، وهي الأساس الذي يقوم عليه الاستقرار الاجتماعي والسياسي، من الوهن بفعل انخفاض حصتها في مجموع الدخل وتزايد الاستقطاب.

٤٠. وتهدد الأزمة بتقويض حقوق العمال وأسرهم من خلال عمليات إزاحة العمال على نطاق واسع وندرة الفرص أمام الباحثين عن عملٍ للمرة الأولى، ومن خلال زيادة تدهور الظروف في الاقتصاد غير المنظم.

٤١. وتهتز أسس الحقوق الأساسية في العمل عندما تخلف حالات الصرف من العمل أثراً تمييزياً، يمس أشد المستضعفين في المقام الأول - وهم العمال المهاجرون والنساء والشباب. ولم تعد الاتفاقات الجماعية المتفاوض عليها بحرية تلقى الاحترام وبات يتعيّن على العمال التنازل عن مستويات الأجور والإعانات التي كسبوها بشق النفس بغية الاحتفاظ باحتمالات ذات مصداقية للعمل والدخل في المستقبل. ويتزايد في العديد من البلدان احتمال اللجوء إلى العمل السري أو عمل الأطفال غير الشرعي بوصف ذلك بدائل رخيصة التكلفة. والاحتمال مماثل في اللجوء إلى العمل الجبري والإلزامي. أما الآثار التسلسلية المحتمل نشوؤها عن تغذية روح كراهية الأجانب والانقسام الاجتماعي فلا يزال مداها في علم الغيب.

٤٢. وترد مختلف عناصر طريق المستقبل في معايير العمل الدولية التي اعتمدتها منظمة العمل الدولية وروجت لها وأشرفت عليها. وهي تشمل الجوانب الأساسية من العمل اللائق، من قبيل: العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية؛ المشاورات الثلاثية؛ حقوق أصحاب العمل والعمال وأساليب تسوية النزاعات بينهم بحرية عن طريق ممثليهم؛ الحقوق الأساسية في عدم التمييز وعدم الخضوع للعمل الجبري ولعمل الأطفال؛ الحماية الاجتماعية.

معظم فاقدي الوظائف، بمن فيهم الكثيرون في الاقتصادات المتقدمة، لا يحصلون على إعانات البطالة...

٤٣. تزايد عدد متلقي إعانات البطالة في المتوسط بمقدار ٥٣ في المائة بين أيار/ مايو ٢٠٠٨ وشباط/ فبراير ٢٠٠٩ عن عينة قدرها ١٩ بلداً ناشئاً وصناعياً[٢١]. ومع ذلك تفتقر العديد من البلدان الناشئة والنامية إلى إعانات البطالة الأساسية. وتعاني الاقتصادات المتقدمة هي الأخرى من ثغرات كبرى في شبكات السلامة لديها حيث تفتقر إعانات البطالة إلى تغطية كاملة إلى حد بعيد.

... وثمانية أشخاص من أصل عشرة غير مشمولين بالحماية الاجتماعية

٤٤. ستشتد حدة المعاناة الاجتماعية واستضعاف الأسر إذ أن خمس سكان العالم فقط يحصلون على سبل الوصول إلى الدعم عن طريق نظم الضمان الاجتماعي[٢٢]. والمشكلة حادة بصورة خاصة في البلدان النامية حيث تكون الحماية الاجتماعية غالباً عند حدودها الدنيا، ولكن التغطية محدودة في مجالات عدة أيضاً حتى في الاقتصادات الناشئة وفي عدد من البلدان المتقدمة.

٤٥. وقد وأفضى انتشار صناديق التقاعد الخاصة على مدى العقود الثلاثة الماضية إلى زيادة انعدام الأمن في دخل التقاعد. وقد فقدت صناديق التقاعد الخاصة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في المتوسط أكثر من ٢٠ في المائة من قيمتها في عام ٢٠٠٨[٢٣]. وأفيد عن أرقام مماثلة من أمريكا اللاتينية. وقد يقتضي الأمر سنوات طويلة قبل أن تستعيد صناديق التقاعد الخاصة قيم أصولها ما قبل الأزمة. وسيؤثر هذا الأمر تأثيراً سلبياً على مستحقات تقاعد الأشخاص الذين يفصلهم عقد من الزمن عن التقاعد. ويساوي فقدان مدخرات التقاعد في المتوسط ٢,٦ سنوات من الاشتراكات. بل الأهم من ذلك، أفضت صناديق التقاعد الخاصة إلى المزيد من انعدام الأمن في دخل التقاعد، ويعزى ذلك كلياً إلى تقلب قيمة الأسهم المالية العائدة لصناديق التقاعد.

٤٦. وتتأثر نظم التقاعد العامة محددة الإعانات وحسنة التصميم تأثراً أقل بتقلب السوق المالية، رغم أن الأزمة قد تؤثر أيضاً في قاعدة اشتراكاتها في المستقبل. ولابد من أن تكون النظم محددة الإعانات متسقة مع حقائق سوق العمل والتغير الديمغرافي. وليس هذا الأمر مهمة سهلة، لكن الإصلاحات التي أجرتها بعض البلدان الأوروبية تبين أنه أمر يمكن تحقيقه.

---

١٨ انظر: D. Bell and D. Blanchflower: “What should be done about rising unemployment in the UK?” IZA Discussion Paper No. 4040, Feb. 2009.

١٩ انظر: World Bank Policy Brief, Mar. 2009: “The global financial crisis: Assessing vulnerability for women and children”.

٢٠ انظر:
J. Darby and J. Melitz: “Social spending and automatic stabilizers in the OECD”, in *Economic Policy*, Vol. 23 (2008), No. 56, pp. 715–756; F.H.G. Ferreira and N. Schady: “Aggregate economic shocks, child schooling and child health”, Policy Research Working Paper 4701, 2008 (World Bank Poverty and Human Development and Public Services Teams).

٢١ قاعدة بيانات الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية.

٢٢ انظر: ILO: “Investing in social justice and economic development”, Social Security Policy Briefings (Social Security Department, 2009).

٢٣ انظر: OECD: *Private Pensions Outlook 2008* (2009).

أزمـة اجتماعيـة تلوح في الأفـق وتـزيد من حدة احتمالات انعدام الاستقرار

٤٧. يتعاظم الشعور بالإجحاف فيغذي التوترات الاجتماعية. ووفقاً لأحد مؤشرات انعدام الاستقرار السياسي، التي وضعتها "Economist Intelligence Unit"، فإن ٩٥ بلداً من أصل ١٦٥ بلداً مشمولاً بالدراسة يواجه احتمالاً مرتفعاً أو شديد الارتفاع بعدم الاستقرار. وبالنسبة إلى ٥٣ بلداً، يصنف احتمال انعدام الاستقرار على أنه معتدل، في حين يصنف في ١٧ بلداً فقط، جميعها تقريباً من الدول عالية التطور، على أنه احتمال متدنٍ[٢٤]. وقد سجلت بالفعل في عدة بلدان أزمات سياسية واحتجاجات واسعة النطاق.

٤٨. وذكر مدير إدارة الاستخبارات الوطنية في الولايات المتحدة أن: "الشاغل الأمني الأول على المدى القريب في الولايات المتحدة هو الأزمة الاقتصادية العالمية وانعكاساتها السياسية والجغرافية"[٢٥]. وأضاف مفسراً أن الأزمات الاقتصادية التي تستمر على مدى سنة أو سنتين تزيد من احتمال انعدام الاستقرار المهدد للنظام.

٤٩. وإذا ما تركت أزمة فرص العمل والحماية الاجتماعية العالمية التي تمس الأسر العاملة والمجتمعات المحلية، على غاربها، فإنها ستتحول إلى أزمة سياسية أكبر بكثير: إنها بذور سيؤدي اختمارها إلى انكماش اجتماعي. وتزيد هذه التوترات بلة في طين حالات القلق الناشئة عن استمرار ارتفاع أسعار الأغذية واتساع الفجوات في الأجور بين الأغنياء والفقراء ووهن الطبقات الوسطى.

دعوة ملحة إلى اتخاذ إجراءات واسعة ومعمقة لحماية ودعم العمال والأسر والمنشآت

٥٠. إذا جمعت هذه الاتجاهات معاً فإنها تصف وضعاً محفوفاً بالمخاطر. وعلى حد توقعات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ستستمر حالات فقدان الوظائف على الصعيد العالمي في الارتفاع حتى نهاية عام ٢٠١٠ على الأقل وإلى عام ٢٠١١ على الأرجح، مؤدية إلى تضخم صفوف العاملين في الاقتصاد غير المنظم وارتفاع البطالة وتزايد الفقر.

٥١. وما لم تتخذ إجراءات سريعة وحاسمة فإن العمالة ستظل على كسادٍ بعد فترة طويلة من انتعاش الأسواق المالية واستعادة الاقتصاد العالمي نمواً إيجابياً وتحول اهتمام وسائط الإعلام إلى قضايا أخرى. وهناك خطر حقيقي في التسرع في إعلان الانتصار ما أن يتحقق النمو، فيؤدي ذلك إلى التعامي عن أن أزمة فرص العمل ما زالت تجرر أذيالها.

٥٢. وتعني السمة المتزامنة العالمية لهذه الأزمة أنه ما من بلد يستطيع أن يأمل بأن ينأى بنفسه عن هذه الأزمة. ولا بد من أن تبدأ تدابير إعادة إنعاش النمو من الداخل عن طريق السياسات المالية والنقدية لوضع حدٍ للطلب المتهاوي. ولن تستعيد التجارة دورها كقوة دافعة للنمو إلا من خلال تضافر أثر السياسات المحلية.

٥٣. وأنني أدعو مؤتمر العمل الدولي إلى أن يقيّم الأبعاد الكاملة والمدة المحتملة التي قد تدوم فيها الأزمة العالمية لفرص العمل والحماية الاجتماعية، التي يواجهها العالم، بما في ذلك المخاطر المحتملة التي تتهدد الاستقرار والأمن، وأن يبحث في التدابير اللازمة، بما فيها التدابير غير الاعتيادية، لحماية العمال وأسرهم في الاقتصادين المنظم وغير المنظم ودعم المنشآت والأشخاص المحتاجين إلى العمل، بغية تسريع الانتعاش وإرساء أسس نمط مستدام لتنمية اجتماعية واقتصادية سليمة بيئياً.

---

٢٤ انظر:
Economist Intelligence Unit: “Manning the barricades: Who’s at risk as deepening economic distress foments social unrest, Special Report”, 2009.

٢٥ انظر: D.C. Blair: Testimony to Senate Select Committee on Intelligence, 12 Feb. 2009, at www.dni.gov/testimonies/20090212_testimony.pdf.

ثانياً - بناء استجابة منظمة العمل الدولية في مواجهة الأزمة

٥٤. لا يمكننا أن نتجاهل أنه قبل حدوث الأزمة الحالية، كان هناك أزمة موجودة حتى عندما كان النمو العالمي عالياً، وقد انعكس ذلك في العديد من المؤشرات الرائدة بشأن الحصول على الغذاء والمنافع العامة، واستمرار نسبة الفقر العالية وعدم التنظيم وتردي التفاوت في الدخل وإضعاف الطبقات الوسطى في سياق من الاختلالات الاجتماعية والاقتصادية الكبرى.

٥٥. وقد علت أصوات عديدة مشيرة إلى الطريق غير المستدام الذي تسلكه العولمة من منظور سياسي واجتماعي واقتصادي. ومن بين تلك الأصوات، علا صوت منظمة العمل الدولية داعياً بإلحاح إلى إرساء أسس اقتصاد عالمي عادل ومستدام. وتوضحت حجج المنظمة على مر سنوات عديدة.

٥٦. وخلال منتدى العمالة العالمي، الذي عُقد في مكتب العمل الدولي في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠١، في وقت انخفض فيه النمو العالمي بعد انفجار فقاعة الإنترنت، تحدثت عن أزمة الأمن البشري وطرحت التساؤلات حول شرعية نموذج العولمة السائد ودعيت إلى مجموعة من الحوافز العالمية المنسقة للاقتصاد العالمي[١].

٥٧. وفي التقرير الصادر عام ٢٠٠٤ بعنوان "عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع"[٢]، عن اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة، التي رعتها منظمة العمل الدولية، سلمت اللجنة بمنافع العولمة ولخصت في الوقت ذاته توافق آراء متنامياً مفاده أنّ "عملية العولمة الجارية تولد حصائل غير متوازنة بين البلدان وداخلها على حدٍ سواء. وتتولد ثروات غير أنّ العديد من البلدان والشعوب لا تأخذ نصيباً من فوائدها ... وهذه الاختلالات العالمية غير مقبولة أدبياً ولا تطاق سياسياً".

٥٨. وفي التفاتة إلى مقترحات اللجنة العالمية، ذكرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في الإعلان الختامي لمؤتمر القمة لعام ٢٠٠٥ ما يلي: "ندعم بشدة العولمة المنصفة ونعقد العزم على جعل أهداف توفير العمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع، بما في ذلك النساء والشباب، هدفاً محورياً لسياساتنا الوطنية والدولية ذات الصلة وكذلك لاستراتيجياتنا الإنمائية الوطنية، بما في ذلك استراتيجيات القضاء على الفقر، كجزء من جهودنا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وينبغي أن تشمل هذه التدابير أيضاً القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، حسب تعريفه في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢، وعلى السخرة. كما نعقد العزم على كفالة الاحترام التام للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل"[٣].

٥٩. وقد حددت استنتاجات مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٧ بشأن المنشآت المستدامة، الأهداف تحديداً واضحاً بالقول: "يقدم الأداء الجيد للنظام المالي أداة لتسهيل نمو القطاع الخاص ونشاطه. ويؤدي تسهيل سبل حصول المنشآت الصغيرة والمتوسطة، بما فيها التعاونيات والمنشآت الناشئة، على التمويل، من قبيل الائتمان وإيجار الشراء وصناديق رؤوس الأموال المساهمة أو ما يماثلها أو أنواع جديدة من الأدوات، إلى إيجاد ظروف مناسبة لعملية أكثر شمولاً لتنمية المنشآت. وينبغي تشجيع المؤسسات المالية، لا سيما المؤسسات الدولية ومتعددة الأطراف، لتدرج العمل اللائق في ممارسات الإقراض التي تتبعها".

٦٠. وفي الخطاب الذي ألقيته في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٧ أمام صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، دعوت إلى "إيجاد سياسة متوازنة لتنظيم أثر سندات الدين عالية المديونية والوسائل غير الشفافة على الاقتصاد المنتج والمنشآت المستدامة"[٤].

٦١. وفي آذار/ مارس ٢٠٠٨، تناقش الفريق العامل المعني بالبعد الاجتماعي للعولمة، التابع لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي، مع رئيس البنك الدولي، السيد زوليك، حول التحديات التي تواجه التعاون متعدد الأطراف واتساق السياسات من أجل ضمان عولمة شاملة ومستدامة[٥].

٦٢. وإذ أطلعتْ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في نيسان/ أبريل ٢٠٠٨ على الشواغل التي تثير قلق مجلس الإدارة، شددت على "أنّ تجنب خطر حدوث تباطؤ عالمي كبير وضمان انتعاش مسار تنمية عالمية مستدامة، يتطلبان بالتالي إجراءات سياسية متسقة بين البلدان وداخلها في عدة ميادين سياسية، بما فيها التمويل والاستثمار والتجارة والعمالة والشؤون الاجتماعية والبيئة"[٦].

٦٣. وفي حزيران/ يونيه ٢٠٠٨، ذكر تقريري المقدم إلى مؤتمر العمل الدولي "... قلقاً حقيقياً بشأن تأثير "النزعة المالية" للاقتصاد على الاقتصاد المنتج الحقيقي، ومن ثم على المنشآت والوظائف"[٧]. وقد هيمن على النقاش في الجلسة العامة قلق متزايد بشأن توفير الوظائف والمداخيل والمنشآت المستدامة من جهة وأهمية برنامج العمل اللائق في سياسات التصدي للأزمة من جهة أخرى.

٦٤. واعتمد مؤتمر العمل الدولي في حزيران/ يونيه ٢٠٠٨ أيضاً، إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة؛ وهو إعلان يحدد رؤية الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بشأن الوسيلة التي يمكن من خلالها لمنظمة العمل الدولية أن تساهم في إرساء أسس اقتصاد عالمي عادل ومستدام.

٦٥. وبرنامج العمل اللائق هو وسيلة العمل الرئيسية، ولكن تحقيقاً لأهداف هذا البرنامج، لا بد لمنظمة العمل الدولية من أن تعمل بشكل أوثق مع منظمات دولية أخرى ضمن إطار منظومة الأمم المتحدة.

---

[١] انظر: www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2001/gef.htm.

[٢] انظر: www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf.

[٣] انظر الوثيقة A/RES/60/1، ٢٤ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٥.

[٤] انظر: www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/index.htm.

[٥] انظر الوثيقة GB.301/16(Rev.)، تقرير الفريق العامل المعني بالبعد الاجتماعي للعولمة، آذار/ مارس ٢٠٠٨.

[٦] انظر: www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm.

[٧] مكتب العمل الدولي: *العمل اللائق: تحديات استراتيجية ماثلة في الأفق*، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨.

٦٦. وينص إعلان العدالة الاجتماعية على ما يلي: "للمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى المعهود إليها بولايات في ميادين وثيقة الصلة، إسهام مهم يمكن أن تقدمه من أجل تنفيذ هذا النهج المتكامل. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تدعو هذه المنظمات إلى تعزيز العمل اللائق، على أن يؤخذ في الاعتبار أن لكل وكالة ملء التحكم بولايتها. ونظراً إلى أن السياسة المتصلة بالمبادلات التجارية والأسواق المالية تؤثر في آن معاً على العمالة، فإن دور منظمة العمل الدولية يقوم على تقييم هذه الآثار على العمالة لتحقيق هدفها الرامي إلى جعل العمالة تحتل صميم السياسات الاقتصادية".

٦٧. وفي الخطاب الذي ألقيته في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨ أمام اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية والتنمية، شددت على الحاجة إلى وضع أرضية تحول دون الانزلاق في الركود، وذلك من خلال الإبقاء على نظم الحماية الاجتماعية وتعزيزها من أجل دعم النساء والرجال العاملين وعائلاتهم، وضمان أن تكون المنشآت المنتجة، ولا سيما المشاريع الصغيرة، قادرة على الحصول على خطوط ائتمانية معقولة التكلفة وتجنب عمليات التسريح واقتطاع الأجور والاستعداد للانتعاش[٨].

٦٨. وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨، وعقب إجراء مناقشات مع السيد أنخيل خوريا، الأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وتبادل مستفيض لوجهات النظر في مجلس الإدارة بشأن الأزمة الاقتصادية العالمية المتفشية، اقترحت هيئة مكتب مجلس الإدارة ستة تدابير للتصدي لأثر الأزمة على الاقتصاد الحقيقي من أجل حماية الناس ودعم المنشآت المنتجة وصون الوظائف[٩]. والتدابير هي التالية:

٦٩. أولاً، ضمان تدفق الائتمان المخصص للاستهلاك والتبادل التجاري والاستثمار وتحفيز الطلب الإضافي من خلال الإنفاق والاستثمار في القطاعين العام والخاص، باللجوء إلى تدابير مالية وتدابير متعلقة بالأجور من أجل تحفيز الطلب المحلي.

٧٠. ثانياً، حماية الأشخاص الأكثر عرضة. وينبغي أن تشمل التدابير توسيع نطاق إعانات البطالة والحماية الاجتماعية وتيسير فرص الحصول على التدريب الإضافي وإعادة التدريب وتعزيز خدمات التوظيف وإعداد أو توسيع نطاق برامج توظيف طارئة وشبكات سلامة مستهدفة.

٧١. ثالثاً، دعم المنشآت المنتجة المستدامة والمدرة للربح إلى جانب اقتصاد اجتماعي متين وقطاع عام قابل للاستدامة من أجل زيادة العمالة والعمل اللائق إلى أقصى حد. وتشكل زيادة الاستثمار في البنى التحتية، المصمم على قياس المنشآت الصغيرة والتعاونيات، أحد هذه الإجراءات، شأنه في ذلك شأن استخدام مبادرة منظمة العمل الدولية بشأن "الوظائف الخضراء" تسهيلاً للانتعاش المستدام.

٧٢. رابعاً، من أجل ضمان عدم تقويض التقدم الاجتماعي في ظل الأزمة الحالية، فإننا نعتمد على إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته (١٩٩٨)، ونؤكد عليه من جديد.

٧٣. خامساً، إنّ التعاون المتين بين منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة الثلاثية ضمن النظام متعدد الأطراف سيكون ضرورياً من أجل دعم الجهود التي تبذلها البلدان في تنفيذ تلك الإجراءات. كما يتسم الآن الحوار الاجتماعي وممارسة الهيكل الثلاثي بين الحكومات والمنظمات التمثيلية للعمال ولأصحاب العمل، داخل الحدود وفيما بينها، بأهمية كبرى فيما يتعلق بالتوصل إلى الحلول وبناء التماسك الاجتماعي.

٧٤. سادساً، الإبقاء على المعونة الإنمائية كحد أدنى في مستوياتها الحالية وتوفير المزيد من الخطوط الإئتمانية والدعم من أجل تمكين البلدان منخفضة الدخل من التخفيف من حدة الأزمة.

٧٥. وفي ٢٣ آذار/ مارس ٢٠٠٩، ناقش اجتماع ثلاثي رفيع المستوى بشأن الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الراهنة، عقد خلال دورة مجلس الإدارة، مع المدير الإداري لصندوق النقد الدولي، السيد دومينيك ستروسكان، ملاءمة التدابير المتخذة للتصدي للأزمة[١٠]. وقدم المكتب تقريراً بعنوان "الأزمة المالية والاقتصادية: استجابة العمل اللائق"، قام بتحليل قرابة ٤٠ مجموعة من مجموعات الحوافز المالية التي أعلنت عنها الحكومات ونفذتها في أوائل عام ٢٠٠٩[١١]. وهناك استنتاج رئيسي أشير إليه في عدة اجتماعات إقليمية للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بشأن التصدي للأزمة، انعقدت خلال شهري كانون الثاني/ يناير وشباط/ فبراير ٢٠٠٩، ومفاده أنّه من الضروري أن يركز تشكيل مجموعات الحوافز المالية تركيزاً أكبر على دعم العمالة والحماية الاجتماعية. وفي المتوسط، تشكل التحويلات المباشرة إلى الأسر منخفضة الدخل وتدابير العمالة، أصغر مكونين من مكونات مجموعات الحوافز، بنسبة ٩,٢ و١,٨ في المائة على التوالي. وقد أعلن نصف البلدان أو أدنى عن تحويلات إلى مجموعات منخفضة الدخل أو عن تدابير تتعلق بالعمالة.

٧٦. وحدد الاجتماع الثلاثي رفيع المستوى عدداً من نقاط التقارب حول تدابير التصدي للأزمة ودعم المقترح بشأن وضع ميثاق عالمي لفرص العمل (انظر الإطار ٢).

---

[٨] انظر: www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm.

[٩] انظر: www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/GBSessions/lang--en/docName--WCMS_100689/index.htm.

[١٠] انظر: الوثيقة GB.304/4، تقرير الاجتماع الثلاثي رفيع المستوى بشأن الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الراهنة، آذار/ مارس ٢٠٠٩.

[١١] انظر: GB.304/HTM/1, “The financial and economic crisis: A decent work response”, Mar. 2009.

الإطار ٢
الاجتماع الثلاثي رفيع المستوى بشأن الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الراهنة
(آذار/ مارس ٢٠٠٩) يسلّط الضوء على أدوات سياسية رئيسية

- تعزيز تدابير المحافظة على الدخل بالنسبة إلى العاطلين عن العمل، مثل تعزيز إعانات البطالة (المدة والتغطية) وتقديم الحوافز لأصحاب العمل من أجل تقاسم العمل واستبقاء العمال المؤقتين والبرامج الاستكمالية للتحويلات النقدية.
- توسيع تدابير الحماية الاجتماعية وحماية مستويات المعاشات التقاعدية من الانهيار المذهل الذي تشهده الأسواق المالية.
- استهداف الدعم المقدم إلى المجموعات والقطاعات المستضعفة، مثل اعتماد برامج عمالة مؤقتة للشباب.
- وضع سياسات نشطة وأكثر صلابة لسوق العمل من أجل دعم العمالة والإيرادات، من قبيل اعتماد إعفاءات ضريبية مؤقتة على كشوف المرتبات وإعانات الأجور وتوسيع برامج التدريب لتشمل العاطلين عن العمل.
- الاستثمار في تطوير مهارات العمال من أجل الإعداد للانتعاش خلال الفترات التي تتسم بفتور الطلب على اليد العاملة.
- تعزيز خدمات التوظيف، من أجل تسهيل عملية تكيف الشركات والأفراد مع تغير الظروف في سوق العمل. وتتسم هذه الخدمات بالأهمية أكثر من أي وقت مضى عند حدوث الأزمات مع تزايد حراك القوة العاملة.
- تقديم الدعم إلى المنشآت، لاسيما المنشآت الصغيرة والمتوسطة، للحصول على الائتمان وتجاوز المشاكل المرتبطة بتدفق السيولة النقدية.
- الاستثمار العام في البنية التحتية، من خلال الأشغال العامة الطارئة المترافقة بتقنيات كثيفة العمالة، بما في ذلك التدابير التي تساهم في تكييف آثار تغير المناخ والتخفيف منها. ومن الممكن أن تساهم الحوافز والاستثمارات في التكنولوجيات و"الوظائف الخضراء" ذات الكفاءة الطاقية، مساهمة مهمة في استحداث الوظائف وعملية الانتعاش.
- إعادة هيكلة المنشآت والقطاعات بشكل مسؤول اجتماعياً.
- تعزيز ترتيبات المفاوضة الجماعية لتسهيل عمليات تحديد الأجور التي تم التفاوض بشأنها، وبالأخص فيما يتعلق بالعمال زهيدي الأجر، بهدف استدامة الأجور بالقيمة الحقيقية وبالتالي الطلب الاستهلاكي.

٧٧. ودعماً لهذه التدابير، من المطلوب بذل المزيد من الجهود من أجل تسهيل الحوار الاجتماعي على المستوى الدولي والوطني والقطاعي وفي أماكن العمل العامة والخاصة، فضلاً عن توخي المزيد من اليقظة إزاء احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل خلال فترة الركود وتحسين عملية رصد أسواق العمل وأثر السياسات.

٧٨. وفي ٢٤ آذار/ مارس ٢٠٠٩، وكجزء من الأعمال التحضيرية لمؤتمر قمة مجموعة العشرين في لندن بشأن الاستقرار والنمو والوظائف، دعا وزير العمل ومعاشات التقاعد في المملكة المتحدة، إلى عقد مؤتمر يعنى بالوظائف يحضره خبراء من بلدان مجموعة العشرين. وقدمت منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عرضين أساسيين خلال المؤتمر الذي اقترح الأولويات الثلاث التالية على حكومات مجموعة العشرين:

- مساعدة الناس للعودة إلى العمل تجنباً لآثار البطالة طويلة الأجل. ويمكن للحكومات أن تمد يد المساعدة بوضع سياسات نشطة لسوق العمل ومن خلال سياسات ترمي إلى المحافظة على الطلب على اليد العاملة أو زيادته؛
- دعم المجموعات المحرومة والمستضعفة من خلال سياسات الحماية الاجتماعية المرتبطة بتدابير العمالة، وحيثما اقتضى الأمر، بالمساعدة الإنمائية؛
- وضع سياسات فعالة ومستهدفة تعنى بالتعليم والمهارات من أجل دعم القابلية للاستخدام بالنسبة إلى ظروف سوق العمل الحالية والوظائف المستقبلية على حد سواء، بما فيها الوظائف المراعية للبيئة وخدمات التكنولوجيا الحديثة.

٧٩. وفي ٢٩ آذار/ مارس ٢٠٠٩، قدمت وثيقة حول الأزمة العالمية إلى اجتماع وزراء العمالة والعمل في مجموعة الثمانية، في روما، بحضور نظرائهم من البرازيل والصين ومصر والهند والمكسيك وجنوب أفريقيا. وذكر وزراء مجموعة الثمانية في استنتاجاتهم الشاملة المعنونة "الناس أولاً: مواجهة البعد الإنساني للأزمة سوياً"، ما يلي:

"إننا ملتزمون بتعزيز الحوار والتعاون مع حكومات البلدان الناشئة والنامية ومع المؤسسات الدولية، من أجل المحافظة على رأس المال البشري وتطويره، والمساهمة في التصدي للتحديات التي تطرحها العمالة والتحديات الاجتماعية الناجمة عن الأزمة المالية الحالية على المستوى العالمي، وتعزيز وضمان تنمية أكثر استدامة والنهوض بالتماسك الاجتماعي. إنّ برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية وتطويره يمثلان وسيلة فعالة من أجل تحقيق هذه الأهداف"[١٢].

٨٠. كما أشار الوزراء "باهتمام إلى أنّ مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٩ سينظر في مقترحات من أجل وضع ميثاق عالمي لفرص العمل".

[١٢] انظر: www.g8italia2009.it/G8/G8_Allegato/Conclusioni_ENG, para. 16.

٨١. وفي ٢ نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، اعتمد قادة مجموعة العشرين خطة عالمية من أجل الانتعاش والإصلاح[١٣]، تضمنت في القسم المعنون "ضمان انتعاش عادل ومستدام للجميع"، الطلب التالي إلى منظمة العمل الدولية:

"إننا نعترف بالبعد الإنساني للأزمة. ونتعهد بدعم أولئك المتضررين من الأزمة من خلال استحداث فرص عمالة واتخاذ تدابير لدعم المداخيل. كما سوف نبني سوق عمل عادلاً ومؤاتياً للأسرة لصالح النساء والرجال على حد سواء. وبالتالي، فإننا نرحّب بتقارير مؤتمر فرص العمل في لندن ومؤتمر القمة الاجتماعي في روما والمبادئ الأساسية التي يقترحها هذان المؤتمران. وسندعم العمالة بتحفيز النمو والاستثمار في التعليم والتدريب ومن خلال سياسات سوق العمل النشطة، مع التركيز على الفئات الأشد اسضعافاً. ونحث منظمة العمل الدولية، التي تعمل مع منظمات مهمة أخرى، على تقييم الإجراءات المتخذة وتلك المطلوبة للمستقبل" (الفقرة ٢٦).

٨٢. وفي ٥ نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، قرر مجلس الرؤساء التنفيذيين في الأمم المتحدة، الذي يضم رؤساء الوكالات متعددة الأطراف والذي يرأسه الأمين العام، أن يجمع معارفهم وخبراتهم ووسائل العمل التي يتمتعون بها من أجل التصدي للأزمة ضمن تسعة مجالات هي التالية: التمويل الإضافي للأشخاص الأكثر استضعافاً (آلية مشتركة بين البنك الدولي والأمم المتحدة)؛ الأمن الغذائي؛ التجارة؛ مبادرة الاقتصاد المؤاتي للبيئة؛ الميثاق العالمي لفرص العمل؛ أرضية للحماية الاجتماعية؛ الاستقرار الإنساني والأمني والاجتماعي؛ التكنولوجيا والابتكار؛ الرصد والتحليل. وقد طُلب إلى منظمة العمل الدولية أن تقود مبادرة الميثاق العالمي لفرص العمل وأن تشارك منظمة الصحة العالمية في قيادة أرضية للحماية الاجتماعية[١٤].

---

[١٣] انظر: www.londonsummit.gov.uk/en/.

[١٤] بيان صادر عن مجلس الرؤساء التنفيذيين، ٥ نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، باريس.

ثالثاً - عناصر مقترحة للميثاق العالمي لفرص العمل، لمنظمة العمل الدولية

٨٣. أود أن أشدد مجدداً على أنّ الوقت قد حان لتنفيذ ميثاق عالمي لفرص العمل. فالمخاطر التي تتسبب بها الأزمة والتي تؤثر في التماسك الاجتماعي والاستقرار، مشاكل جمة لكي تُترك على الغارب. ومن شأن ميثاق عالمي لفرص العمل أن يحفز الاقتصاد الحقيقي ويدعم الأسر العاملة من خلال اتخاذ تدابير موجهة نحو العمالة. ومن شأنه أن يخفض الوقت اللازم للانتعاش وينشط عملية إنعاش العمالة بأسرع وقت ممكن بعد استئناف نمو الإنتاج.

٨٤. وإذا انصبت السياسات الوطنية في كافة الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية على سياسات العمالة والمنشآت، وأرضية أساسية للحماية الاجتماعية وتطبيق واسع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وغير ذلك من معايير العمل الدولية ذات الصلة، فيمكن عندها أن يتسارع إلى حد كبير الانتعاش الاقتصادي وتعافي العمالة والانتعاش الاجتماعي.

٨٥. وإنني أدعو مؤتمر العمل الدولي إلى النظر في هذه المقترحات من باب الإلحاح والقدرة على صنع القرارات. ولا يتوقع العمال والأسر والمنشآت منا أقل من ذلك. لقد حان الوقت لكي تظهر منظمة العمل الدولية الثلاثية قدرتها على بناء التوافق في الآراء في التصدي للارتدادات المدمرة التي تضر بالكثيرين.

٨٦. إنّ الانكماش العالمي المتزامن يجعل من المحال في الأجل القصير على أي بلد أن ينأى بنفسه عن الأزمة. وإذا حفزت جميع البلدان نشاطها المحلي، في المقام الأول من خلال العمالة والحماية الاجتماعية، فسينتعش بذلك سبيلان مباشران لدعم الطلب الإجمالي، ومن ثم النمو والتجارة على الصعيد العالمي. ويقتضي ذلك أن ينصب تركيز أساسي على العمالة والحماية الاجتماعية في السياسات المالية والنقدية قصيرة الأجل. وينبغي لسياسة الاقتصاد الكلي أن تستهدف صراحة تحقيق أهداف العمالة والحماية الاجتماعية من أجل تسريع عملية الانتعاش.

٨٧. وترد العناصر التالية باعتبارها مساهمة في هذه المناقشة. وهي تستند إلى سياسات مختارة ومختبرة طُبقت في بعض البلدان، وإن لم تكن بالضرورة بشكل شامل، وإلى توجهات سياسية تم تطويرها على مر تاريخ منظمة العمل الدولية وأثناء الأزمات السابقة. وهي تجسد أيضاً آخر المناقشات والبيانات، لاسيما في مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨ وآذار/ مارس ٢٠٠٩ ومؤتمر مجموعة العشرين حول فرص العمل في لندن في آذار/ مارس ٢٠٠٩ واجتماع وزراء العمل والعمالة في "مجموعة ٨ زائد ٦" في روما في آذار/ مارس ٢٠٠٩، فضلاً عن المقترحات الصادرة عن مجلس الرؤساء التنفيذيين في الأمم المتحدة في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩. وتتماشى عناصر الميثاق العالمي لفرص العمل كلياً مع إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة ومع إطار السياسة الاستراتيجي للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، الذي تمت الموافقة عليه في آذار/ مارس ٢٠٠٩.

وضع العمالة والحماية الاجتماعية في صميم سياسات الانتعاش

٨٨. يهدف الميثاق العالمي لفرص العمل إلى وضع العمالة والحماية الاجتماعية في صميم سياسات الانتعاش من أجل تسريع عملية إنعاش العمالة وضمان الوصول الشامل إلى العمالة من خلال تدابير محددة لصالح المجموعات المحرومة وتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية وتعزيز الأمن. ويمكن لهذه التدابير، إذا نُفذت بشكل شامل، أن تحد من آثار الانكماش على حياة الناس وتدعم المنشآت وتتصدى لمخاطر التمييز والحرمان وتسرّع عملية الانتعاش وترسي الأساس لنمو يتسم بالمزيد من التوازن والاستدامة.

٨٩. ويستلزم تطبيق الميثاق العالمي لفرص العمل القدرة على التكيف مع تنوع الأوضاع والاحتياجات والموارد الوطنية. وليس ذلك حلاً "واحداً يناسب الجميع"، بل هو بالأحرى مجموعة سياسية شاملة ومتكاملة من الخيارات لصنع القرارات على المستوى الوطني والتلاحم السياسي فيما بين المنظمات الدولية. ويكمن هدفه الرئيسي في ضمان نتائج أفضل في مجال العمالة والحماية الاجتماعية في خضم التصدي للأزمة.

الإطار ٣
مثالان عن سياسات الانتعاش من الأزمات السابقة

تميل الأزمات المالية إلى أن تخلف آثاراً طويلة الأجل على العمالة. ويتطلب الأمر في المتوسط حوالي خمس سنوات لتعود نسبة البطالة إلى المستوى الذي كانت عليه قبل حدوث الأزمة. غير أنه يوجد تفاوت كبير بين البلدان في توقيت انتعاش سوق العمل. فالأرجنتين وجمهورية كوريا بلدان أطلقا برامج عمالة ضخمة خلال إحدى الأزمات وخفضا إلى قرابة ثلاث سنوات فترة العودة إلى مستويات العمالة قبل الأزمة. وقد ركزت الاستجابات لمواجهة الأزمة على ما يلي:

تدابير شاملة للعمالة: قدم برنامج *Jefes* في الأرجنتين دعماً للدخل شرط الاستعداد للعمل للعائلات التي كان معيلها عاطلاً عن العمل بسبب الأزمة. وقد شمل هذا البرنامج نسبة ١١ في المائة من السكان النشطين وساعد على خفض البطالة بما يقدر بزهاء ٢,٥ نقطة مئوية. وكانت التكلفة محدودة نسبياً وتراوحت ما بين ٠,٥ و١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وساعدت برامج سوق العمل النشطة التي وضعتها جمهورية كوريا على تحسين المهارات وفرص العمل لغالبية الباحثين عن عمل. وقد نُفذت البرامج بسرعة بعد بدء الأزمة - مخفضةً بالتالي من احتمال البطالة طويلة الأجل والاستبعاد الاجتماعي. ووفر البرنامج الوطني للأشغال العامة العمل لحوالي ٧٠ في المائة من العاطلين عن العمل في البلاد والذين يبلغون ١,٧ مليون شخص، ويمثل ذلك نقطتين مئويتين من خفض نسبة البطالة. غير أنّ العمالة غير النظامية التي تنامت خلال الأزمة تبقى اليوم أحد المصادر الرئيسية لانعدام المساواة بين الأجور.

دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة: أضفت جمهورية كوريا طابع الأولوية على الإئتمان بغرض استثمار المنشآت الصغيرة والمتوسطة في مجال التكنولوجيا والقدرة على المنافسة باعتبار ذلك جزءاً مهماً من استراتيجية الإنعاش. بالإضافة إلى ذلك، شجعت الحكومة المصارف على تقديم القروض المباشرة إلى الشركات الأصغر حجماً.

الحماية الاجتماعية: زادت الأرجنتين من تغطية الحد الأدنى من المعاشات التقاعدية لتشمل ١,٧ مليون شخص إضافي، لا سيما الأشخاص الذين انتهت استحقاقاتهم في الضمان الاجتماعي. ووسعت جمهورية كوريا بشكل كبير تغطية تأمين العمالة ومدة الإعانات. وكانت التكاليف منخفضة نسبياً وممولة في القسم الأكبر منها من اشتراكات أصحاب العمل والموظفين، وقد بلغت حوالي ١,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في ذروته عام ١٩٩٩، ثم عادت فانخفضت إلى ٠,٣ في المائة عام ٢٠٠١.

ضمان تدفقات الدعم والائتمان إلى المنشآت، وفي المقام الأول إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة

٩٠. تجد أعداد كبيرة من المنشآت نفسها مهددة بتراجع الطلب العالمي وتقييد الحصول على التمويل. وتظهر الدراسات الاستقصائية باستمرار تضييق الحصول على الائتمان، في حين شهدت الاقتصادات النامية والاقتصادات الناشئة قيوداً على تمويل التجارة[١]. وأشارت دراسة استقصائية أجراها صندوق النقد الدولي مؤخراً إلى زيادة واسعة النطاق في تسعير كافة أدوات تمويل التجارة، وإلى تقلص كمية الائتمان التجاري لاسيما في الأسواق الناشئة. ويلحق ذلك أضراراً جسيمة بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تعتبر العمود الفقري للعمالة، ولكنها عادة أقل قدرة على تمويل عملياتها أو اللجوء إلى أسواق رأس المال، مقارنة مع مؤسسات أكبر حجماً. ومن شأن تسهيل الحصول على التمويل من خلال تدابير مثل صناديق تقاسم الضمانات والمخاطر وتخفيف اشتراطات الضمانات المطلوبة وتسريع عملية تقييم القروض ووضع خطوط ائتمانية متجددة وإيجار الشراء وصناديق رؤوس الأموال المساهمة أو أنواع جديدة من الأدوات للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، بما في ذلك المؤسسات الناشئة، أن تخفف من آثار الأزمة وتدعم التنمية المتنوعة للمنشآت والعمالة (انظر الإطار ٤).

٩١. وينبغي أن يُنظر إلى الدعم المقدم إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة في السياق الأعم للنهوض بالمنشآت المستدامة. وفي حال استمرت ضائقة الإئتمان، سيكون من الضروري توسيع نطاق استخدام آليات بديلة لتوفير التمويل.

٩٢. وتعتمد المنشآت بالغة الصغر عموماً على التحويلات ومؤسسات التمويل بالغ الصغر والمقرضين من القطاع غير المنظم. وقد برهنت مؤسسات التمويل بالغ الصغر بأنها وسيلة فعالة للوصول إلى صغريات المنشآت، وتملك النساء العديد منها. ويتسم الإبقاء على السيولة المتاحة لتلك المؤسسات بأهمية حاسمة حتى تتمكن من الاستمرار في إقراض المنشآت بالغة الصغر.

الإطار ٤
دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة

وسعت الهند برنامج ضمانات الإئتمان المدعومة، المخصص للمنشآت الصغيرة والمتوسطة. وزادت جمهورية كوريا الدعم المالي المقدم إلى هذه المنشآت على شكل قروض أو ضمانات ائتمانية تمر عبر مصارف تملكها الدولة وعبر صناديق وطنية وإقليمية للضمانات الإئتمانية. وعلى غرار ذلك، تشمل مجموعة الحوافز التي تبلغ مليار دولار أمريكي في فيتنام تغطية معدلات الفائدة التفضيلية على القروض التي تحصل عليها المنشآت الصغيرة والمتوسطة من المصارف التجارية المحلية بالإضافة إلى ضمانات الائتمان.

وفي سنغافورة، عززت الحكومة تدابير تمويل الشركات واعتمدت مبادرة جديدة خاصة تعنى بتقاسم المخاطر في عام ٢٠٠٩ لتشجيع الإقراض المصرفي وزيادة سبل حصول المنشآت الصغيرة والمتوسطة على الائتمان. ويشكل برنامج الميسّر المالي جزءاً من هذا المسعى، وهو يوفر المشورة مجاناً إلى المنشآت الصغيرة حول التمويل والقروض. وستسدى المشورة عن طريق ست منظمات أعضاء من شركات الأعمال، بما فيها رابطة المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

وتوفر بعض البلدان الأوروبية بدورها أمثلة على الدعم المتزايد للمنشآت الصغيرة والمتوسطة كجزء من مجموعات الحوافز الخاصة بها. وعلى سبيل المثال، زادت بلجيكا وألمانيا الائتمان المتاح للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، في حين أنشأت فرنسا قروضاً وضمانات قرضية جديدة، وزادت النمسا الضمانات الائتمانية.

صون الوظائف القابلة للاستدامة من خلال دعم ساعات عمل أقل مرفقة بتطوير المهارات، من أجل الحد من عمليات التسريح الضائعة هدراً

٩٣. تعني إعادة توجيه حلول الأزمة نحو العمالة أيضاً صون الوظائف الموجودة. ويمكن أن يشمل ذلك المزيد من التشديد على التدابير التي تتيح للعمال الجمع بين العمالة وبين إعانات البطالة الجزئية وتقاسم العمل والتخفيضات المؤقتة والمستهدفة في اشتراكات الضمان الاجتماعي. وقد اعتمدت بلدان أوروبية عديدة هذا النوع من النهج، بما فيها ألمانيا. وتقوم بعض البلدان بالإرتقاء بمهارات العمال المعرضين للخطر. ويلعب الحوار الاجتماعي دوراً أساسياً في ضمان ترتيبات منصفة وشاملة.

٩٤. وهذه التدابير لا تساعد على تجنب عمليات التسريح الجماعية فحسب، بل تخفف أيضاً إلى أدنى حد من تكاليف عمليات الطرد وإعادة التوظيف التي تتكبدها المنشآت. وبالتالي، تخفف مثل هذه التدابير في آن معاً من أثر الأزمة المتصل بسوق العمل ومن أثرها الاجتماعي على فرادى العمال وتسهل عملية التكيف على مستوى الشركة وتحول دون ضياع المهارات الخاصة بالشركة في الأجل المتوسط، وتستثمر في الوقت ذاته في رأس المال البشري على الأجل الأطول.

---

[١] وفقاً لدراسة أجراها صندوق النقد الدولي مؤخراً (كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٩)، إنّ كمية الائتمان المتوفر في مصارف الأسواق الناشئة آخذة في التقلص، ويشهد شرق آسيا أشد تراجع في الحجم بالإضافة إلى ذلك، تبين الدراسة أنّ انقطاعاً حاداً في الوساطة المالية العالمية قد أدى إلى تراجع حاد في التجارة العالمية. وفي حين تجري محاولات لتنشيط أسواق الائتمان، تشير الدلائل الأخيرة (كانون الثاني/ يناير للاقتصادات الناشئة وآذار/ مارس- نيسان/ أبريل للاقتصادات المتقدمة) إلى استمرار ضائقة الائتمان.

الإطار ٥
الحد من عمليات التسريح: ساعات عمل أقل وبطالة جزئية وتطوير المهارات

كندا: توفير مبلغ ١,٥ مليار دولار كندي لتدريب العمال المسرحين؛ تمويل إضافي لتعزيز تدريب العاطلين عن العمل؛ تعزيز الدعم المقدم إلى العمال المسنين في المجتمعات المحلية المستضعفة؛ اتخاذ تدابير لصالح عمالة الشباب؛ مشاريع تدريب وعمالة لصالح أهل البلد الأصليين.

الصين: توفير برامج للتدريب المهني على المستوى الوطني لصالح العمال المهاجرين العائدين إلى بلادهم بعد تسريحهم من المصانع (تشمل ٢٠ مليون عامل مهاجر فقدوا وظائفهم بسبب تراجع الصادرات)؛ حكومة الصين في صدد وضع برامج لمساعدة ٦ ملايين شخص من خريجي الجامعات هذا العام.

فرنسا: مخططات البطالة الجزئية بدعم من الحكومة من أجل التخفيف من الضغوط المالية على العمال لفترة محددة؛ برنامج يضمن أنّ العمال المرسلين إلى منزلهم لجزء من الأسبوع أو للأسبوع بكامله يحصلون على نسبة مئوية من راتبهم من الحكومة إلى أن يتمكنوا من العمل مجدداً بدوام كامل.

ألمانيا: تدابير للحؤول دون حدوث عمليات تسريح عن طريق الإعانات أثناء العمل، من خلال أحكام العمل قصير الأجل الموسعة من ١٢ إلى ١٨ شهراً؛ يسدد للشركات ١٠٠ في المائة من اشتراكاتها في الضمان الاجتماعي بالنيابة عن الموظفين عند استخدام وقت التعطل (مثلاً تقليل ساعات العمل) للتدريب؛ اتفقت حكومة مقاطعة نورث راين ويستفاليا مع المنظمات المحلية لأصحاب العمل وللعمال على "ميثاق مستقبلي بشأن النمو الاقتصادي والعمالة".

إندونيسيا: تكثيف برامج الهجرة الطوعية للعمال المسرحين إلى مناطق تتواجد فيها وظائف محتملة وتكون أقل تضرراً من الأزمة؛ برامج التدريب على الوظائف وإقامة الشبكات.

المملكة المتحدة: إنشاء شراكة وطنية للعمالة واستهداف شراكات ناجحة للعمالة المحلية؛ تعزيز دعم إعادة التدريب قبل التسريح من خلال مراكز التدريب على الكسب والمهارات؛ توسيع خدمة الاستجابة السريعة؛ تمويل إضافي لمركزي JobCentre Plus وNew Deal.

دعم الباحثين عن عمل من خلال إعانات البطالة حسنة التصميم

٩٥. إنّ وضع حد أدنى من إعانات دنيا للبطالة على الأقل لصالح الأشخاص الذين فقدوا وظائفهم أو الوافدين الجدد الذين لا يجدون عملاً، قد برهن عن فعاليته في الأزمات السابقة. وينبغي اعتماد التأمين ضد البطالة، وحيثما يكون التأمين موجوداً، من الممكن إطالة فترة الإعانات وتوسيع التغطية على أساس مؤقت عندما تكون البطالة في ذروتها.

٩٦. وتوجد نظم إعانات البطالة في معظم البلدان ذات الدخل المرتفع، بالرغم من أنّ استحقاق ومدة هذه الإعانات يتفاوتان بشكل كبير وغالباً ما يتوقفان على عوامل مثل السن والأجور السابقة ومدة الوقت التي عمل خلالها الشخص مؤخراً. ولكن، حتى في البلدان المتقدمة، لا يغطي نظام إعانات البطالة الكثير من العاطلين عن العمل. وفي نصف البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، هناك ٥٠ في المائة أو أكثر من العاطلين عن العمل الذين لا يحصلون على إعانات البطالة، ولكنهم قد يستفيدون من مجموعة من التدابير الأخرى التي يمكن أن تكون متاحة أمام الباحثين عن عمل، مثل التدريب والمساعدة الاجتماعية[٢]. وبالتالي، يُترك الكثيرون من العاملين من دون أي مساعدة. وتبرز الحاجة إلى إعانات المساعدة ضد البطالة في صفوف أولئك الذين ليسوا أو لم يعودوا مؤهلين للحصول على التأمين ضد البطالة.

٩٧. وفي بداية الأزمة الآسيوية في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨، تغلبت بلدان عديدة، بما فيها جمهورية كوريا وتايلند، على عواقب البطالة طويلة الأجل التي نجمت عن الأزمة، وذلك من خلال الاعتماد السريع لإعانات البطالة وتوسيع نطاقها. وعلى غرار ذلك، اعتمدت اليابان مؤخراً إعانات جديدة للباحثين عن عمل الذين لا يحق لهم الحصول على تأمين نظامي ضد البطالة.

الإطار ٦
استحداث نظام إعانات البطالة: حالة البحرين

في عام ٢٠٠٦، أصبحت دولة البحرين أول بلد في الشرق الأوسط ينفذ برنامج التأمين ضد البطالة، في سياق عملية إصلاح أوسع نطاقاً لسوق العمل. وهو يوفر دعم الدخل للعاطلين عن العمل، بمن فيهم الباحثون عن عمل للمرة الأولى، ويسهّل إعادة إدماجهم في العمالة المنتجة، ويضمن بالتالي حماية أساسية من تداعيات الصدمات الاقتصادية. ويشمل البرنامج جميع العاملين، من المواطنين والأجانب على حد سواء، ويتم تمويله من الاشتراكات بنسبة ١ في المائة من الأجر، يدفعها كل من العمال وأصحاب العمل والحكومة.

ونظراً إلى العدد المنخفض لعمليات إنهاء الاستخدام لغاية أواخر عام ٢٠٠٨، لم يضطر البرنامج إلى أن يعالج إلا حالات قليلة من تعويض البطالة حتى الآن. ولكن في حال ازداد عدد عمليات إنهاء الاستخدام في المستقبل نتيجة الأزمة المالية والاقتصادية، يوجد نظام يوفر أمن الدخل للباحثين عن عمل ويدعم في الوقت نفسه عودتهم إلى العمالة بنشاط من خلال الربط بين الإعانات النقدية والمشاركة في التدريب والمواءمة بين الوظائف وتوجيه المسار الوظيفي من خلال مكاتب التوظيف. وقد وفرت تجربة البحرين نموذجاً جديراً بالذكر في المنطقة، وتقوم بعض البلدان الأخرى بالنظر في الاقتداء بهذا المثال.

وقد وفر مكتب العمل الدولي المساعدة التقنية لتقييم جدوى هذا البرنامج وصياغة التشريعات ودعم تنفيذها.

---

[٢] انظر:
OECD: *Employment Outlook 2008*; C. Stone, R. Greenstein and M. Coven, 2007: "Addressing longstanding gaps in unemployment insurance coverage", Center on Budget and Policy Priority; and OECD database on benefits and wages.

تعزيز برامج سوق العمل النشطة لتجنب خطر البطالة طويلة الأجل والاستبعاد الاجتماعي

٩٨. تلعب برامج سوق العمل النشطة، إلى جانب إعانات البطالة، دوراً مهماً في تسهيل تكيف الأفراد مع الظروف المتغيرة التي يشهدها سوق العمل. ويمكن أن تأخذ مثل هذه البرامج عدة أشكال، منها: المساعدة والرصد في البحث عن وظائف؛ وضع خطط عمل شخصية للباحثين عن عمل؛ تطوير المهارات والتدريب عليها؛ البرامج المستهدفة للمجموعات المحرومة. وإذا صُممت هذه البرامج تصميماً صحيحاً، يمكنها أن تعزز القابلية للاستخدام وتحسن آفاق الاستخدام. ويمكنها أيضاً أن تسهّل أوجه المواءمة بين مهارات العمال الذين يفقدون وظائفهم والمهارات المطلوبة في الوظائف التي يستحدثها الاستثمار العام الجديد (مثلاً، في البناء والبنى التحتية والطاقة البديلة).

٩٩. إنّ فعالية تدابير دعم الدخل والتدابير النشطة لصالح العمال العاطلين عن العمل، تتوقف على خدمات التوظيف الناجعة وحسنة الموارد. وتبرز الحاجة إلى معدلات مناسبة من الموظفين/ الزبائن وينبغي إيلاء الاهتمام إلى أنّ بعض مجموعات الزبائن قد تتطلب المزيد من الدعم أكثر من مجموعات أخرى. وتشير البراهين إلى أنّ بعض مجموعات الزبائن قد تتطلب دعماً أكثر من مجموعات أخرى. وتظهر البراهين أن خدمات التوظيف العامة، إذا سارت بشكل جيد، إنما هي حاسمة في أوقات الأزمات وفعالة من حيث التكلفة مقارنة مع غيرها من التدابير. كما يمكن أن توفر السياسات العامة بيئة محفزة لخدمات التوظيف الخاصة.

برامج ضمانات العمالة فعالة، خاصة في البلدان النامية

١٠٠. يمكن لضمانات العمالة، إذا كانت مصممة تصميماً جيداً ومحددة الأهداف، أن تكون على وجه الخصوص فعالة من حيث التكلفة في وجه الأزمة. وقد برهنت البرامج من هذا النوع نجاحها في عدد من البلدان مثل الأرجنتين وإندونيسيا. وحالة الهند مثيرة للاهتمام بوجه خاص إذ إنّ عناصر العمالة والتنمية الريفية والحماية الاجتماعية قد تضافرت لزيادة المكاسب ومكافحة الفقر (انظر الإطار ٧). وتفرض ضمانات العمالة طلبات ثقيلة الوطء على القدرة على التنفيذ الإداري الفعال. ولا يمكن الاقتداء بها بسهولة في البلدان التي تتمتع بقدرة محدودة.

الإطار ٧
الهند توسع الخطة الوطنية لضمان العمالة الريفية

يوفر القانون الوطني لضمان العمالة الريفية، الذي اعتمد عام ٢٠٠٥، لكل مشارك ١٠٠ يوم عمل سنوياً في مشاريع الأشغال العامة الريفية. وشمل القانون في مرحلته الأولى ٢٠٠ مقاطعة من أصل ٦٠٠ مقاطعة في الهند، وخلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ تم توسيعه ليشمل ٣٣٠ مقاطعة إضافية.

ويستهدف البرنامج مشاريع كثيفة اليد العاملة تتضمن مكوناً بيئياً متيناً بحيث يتصدى للفقر المزمن. وبالرغم من عدم وجود عمليات تقييم حتى الآن، يبدو أنّ البرنامج فعال من حيث التكلفة. وفي الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، وفر البرنامج الوظائف لقرابة ٣٤ مليون أسرة بكلفة حوالي ٠,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. كما ساعد البرنامج عدداً كبيراً من النساء على دخول العمالة وحسّن كذلك وضع صغار المزارعين - وهما العنصران اللذان يبدو أنهما يتمتعان بآثار مضاعفة قوية لمكافحة الفقر.

الشباب، ولاسيما الشباب المحرومون، يتطلبون تدابير دعم خاصة

١٠١. بالرغم من الأزمة، سوف يفد الشباب بأعداد كبيرة إلى سوق العمل بحثاً عن وظيفتهم الأولى. غير أنّ الأزمة ستجعل الجهود التي يبذلونها أكثر مشقة. والتدابير المستهدفة مطلوبة لمساعدة الشابات والشبان على تذليل الصعوبات التي يحتمل أن يواجهوها. ومثل هذه التدابير تشمل مهارات البحث عن عمل والمشورة في المسار المهني في اتجاه مجالات ومناطق النمو، والتدريب الإضافي وتطوير المهارات وتقديم الدعم لإقامة المنشآت ومبادرات العمل للحساب الخاص والائتمان بالغ الصغر والإعانات والتسهيلات الجزئية لمخططات اكتساب الخبرة في مكان العمل والتلمذة الصناعية. ويواجه الشباب المحرومون تحديات خاصة في مجال العمالة، تستلزم تدابير إضافية خاصة. ونادى بعض أخصائيي سوق العمل باعتماد "ضمان الوظيفة" لصالح الشباب العاطلين عن العمل، وذلك على شكل وظائف ممولة من الحكومة[٣].

الإطار ٨
عمالـة الشباب

فرنسا: أعلنت الحكومة عن تدابير جديدة في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩ من أجل دعم الشباب، وذلك بتوفير تدريب في المدرسة وفي المنشأة لفترة سنتين. وهناك خيار آخر يكمن في العمالة العامة والخاصة المدعمة. ولقد بلغ معدل بطالة الشباب، في الفصل الأخير من عام ٢٠٠٨، نسبة ٢١,٢ في المائة في حين بلغ المعدل الوطني نسبة ٨,٢ في المائة.

الفلبين: في نهاية عام ٢٠٠٨، اعتمدت حكومة الفلبين مشروع تعليم الشباب وقابليتهم للاستخدام، بالشراكة مع مجموعة Jollibee للوجبات السريعة. وكانت الشراكة تهدف إلى إتاحة الفرص أمام الأطفال العاملين في القطاع غير المنظم والعمال الأطفال لمواصلة دراستهم ما بعد الثانوية، من خلال تقديم سلفات لدفع الرسوم الدراسية والحصول في الوقت ذاته على تدريب عملي في مكان العمل. ويهدف المشروع إلى مساعدة زهاء ١٠٠ ٠٠٠ شاب وشابة في السنتين المقبلتين.

[٣] انظر: B. Groom: "A fragile flexibility" , in *The Financial Times*, 14 Apr. 2009.

زيادة الاستثمار في البنى التحتية كثيفة العمالة وفي المنافع العامة

١٠٢. يقوم عدد كبير من البلدان بإنفاق موارد إضافية على الارتقاء بالبنية التحتية وتوسيعها. وفي عينة من ٤٠ بلداً اعتمدت مجموعات الحوافز الضريبية، قام نصف هذه البلدان بإدراج المزيد من الإنفاق على البنية التحتية. ومن شأن مثل هذا الإنفاق أن يحفز الاقتصاد الحقيقي أكثر من أية تدابير أخرى. وستكون الآثار المضاعفة للاستثمارات في المجالات كثيفة العمالة أكبر مما هي عليه في الحالة التي تكون فيها التدابير البديلة، من قبيل التخفيضات الضريبية المؤقتة التي قد تؤدي فقط إلى وفورات أعلى.

١٠٣. ولن تؤدي الاستثمارات العامة والخاصة في البنية التحتية على استحداث وظائف قصيرة الأجل فحسب، بل ستمهّد الطريق أمام نمو أعلى طويل الأجل. ويشمل ذلك الاستثمار في الطرقات والاتصالات وإمدادات المياه والصرف الصحي والنقل العام والإسكان ومرافق التعليم والخدمات الصحية - وهي منافع عامة لازمة بأي حال من الأحوال. وغالباً ما تتمتع مشاريع من هذا القبيل بمكون عمالة متين، يمكن تعزيزه عند اتخاذ تدابير محددة لتنفيذ المشاريع من خلال المنشآت الصغيرة (وبالأخص عند تسهيل وصولها إلى عروض المناقصات)، ولتحويل الإنفاق من السلطة المركزية إلى السلطات المحلية واختيار مشاريع أكثر كثافة في العمالة لكل وحدة من وحدات الإنفاق.

١٠٤. وكي تكون مشاريع البنى التحتية المخطط لها فعالة، من الحاسم أن تراعي المجموعة الحالية من اليد العاملة والمهارات المحلية، فضلاً عن قدرة الحكومة والقطاع الخاص على تصميم تلك المشاريع وتنفيذها.

١٠٥. ومن الممكن أيضاً الاضطلاع بالاستثمارات في المنافع العامة عن طريق مستثمري القطاع الخاص، شريطة توفر الظروف المناسبة لاجتذابهم. ولقد شجعت بلدان عديدة الاستثمارات الخاصة في البنى التحتية العامة، عن طريق شراكات بين القطاعين العام والخاص. وينبغي تشجيع مثل هذه المبادرات. ويتسم حجم عروض المناقصات العامة بأهمية ضخمة بالنسبة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وتشمل التدابير الشائعة الرامية إلى تعزيز مشاركة المنشآت الصغيرة والمتوسطة لامركزية النفقات وتجميع المناقصات في مكونات أصغر حجماً وتسديد المدفوعات إلى الموردين في مدة ٣٠ يوماً أو أقل. وفي المكسيك، تأتي نسبة ٢٠ في المائة على الأقل من مشتريات الحكومة من المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وفي المملكة المتحدة، أطلقت الحكومة حملة تحث فيها قطاعات الأعمال الصغيرة على التسجيل في موقعها الإلكتروني المتعلق بالمشتريات[٤].

الإطار ٩
برنامج الأشغال العامة الموسع في جنوب أفريقيا

إن برنامج الأشغال العامة الموسع، الذي أطلقته حكومة جنوب أفريقيا عام ٢٠٠٥، يروج لأساليب العمل كثيفة العمالة للاستثمارات في البنى التحتية، كأداة لتوليد العمالة. وكان للبرنامج دور مفيد في اعتماد إطار جديد من أصحاب المشاريع الذين يوفرون الخدمات في قطاع البناء باستخدام وسائل كثيفة العمالة. ويوفر البرنامج التدريب على روح تنظيم المشاريع للمرشحين المؤهلين والمختارين من المجموعات المحرومة. ويشمل التدريب المهارات التقنية ومهارات مزاولة الأعمال على حد سواء وهو معتمد من قبل هيئة البناء والتعليم والتدريب. وبعد استكمال فترة التدريب والإرشاد الخاصة بأصحاب المشاريع، يمكن لأصحاب المشاريع المؤهلين أن يدخلوا المناقصات. ويتم تدريب أصحاب المشاريع على وثائق المشتريات وإجراءات طرح العطاءات.

وفي نهاية أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨، استحدث البرنامج أكثر من ١,٣ مليون فرصة عمل وقرابة ٦ ملايين شخص/ يوم من التدريب.

الاستثمار في اقتصاد أخضر للغد

١٠٦. الحد من انبعاثات الكربون والانتقال إلى مصادر الطاقة النظيفة، مسألتان تكتسيان أهمية بارزة في السياق الحالي. ويتم استحداث الوظائف الضرورية من خلال الاستثمارات العامة والخاصة في التكنولوجيات الحديثة والبنى التحتية وإدارة الموارد، التي غالباً ما تكون كثيفة العمالة. ومثل هذه الاستثمارات تمهد السبيل لاقتصاد الغد الأخضر في المستقبل، الذي يتوقع أن يكون مصدراً مهماً للنمو. وقد أدرج عدد من البلدان، بما فيها الصين واليابان والبرتغال والولايات المتحدة، كفاءة الطاقة والتكنولوجيات الخضراء كجزء من برامجها الضريبية الحافزة للاستثمار. وهناك العديد من البلدان الأخرى التي تستثمر بالفعل في التكنولوجيات الخضراء.

١٠٧. وأعد مؤخراً تقرير بموجب مبادرة الوظائف الخضراء الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية لأصحاب العمل والاتحاد الدولي لنقابات العمال، يبين الإمكانيات الكبيرة في استحداث الوظائف وتحويل الوظائف الموجودة فضلاً عن إلغاء بعض الوظائف، ضمن كافة القطاعات الاقتصادية تقريباً في البلدان ذات الدخل المنخفض والمرتفع. وهو يضع إطاراً سياسياً لتسخير هذه الإمكانيات[٥].

---

[٤] انظر: Supply2.gov.uk.

[٥] الوظائف الخضراء: نحو عمل مستدام في عالم منخفض الكربون، برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية لأصحاب العمل والاتحاد الدولي لنقابات العمال، ٢٠٠٨.

الإطار ١٠
نحو اقتصاد أخضر

- أطلق برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومجموعة واسعة من الشركاء مبادرة الاقتصاد الأخضر. وترمي المبادرة إلى بث خطة عالمية لثورة صناعية خضراء تدعمها براهين تجريبية قوية على ما تنطوي عليه من إمكانات توليد الدخل وخلق العمل اللائق والحد من الفقر. وتشجع مبادرة الاقتصاد الأخضر القيام باستثمارات في جيل جديد من الأصول في المجالات الستة التالية: النظم الإيكولوجية والبنية الأساسية البيئية؛ التكنولوجيا النظيفة والفعالة؛ الطاقة المتجددة؛ منتجات وخدمات التنوع الأحيائي؛ إدارة النفايات الكيميائية وتكنولوجيات التخفيف؛ "المدن الخضراء" - المباني والبناء ونظم النقل المراعية للبيئة.
- مبادرة الاقتصاد الأخضر مستوحاة من الاستثمارات في أصول تعِد بتحقيق قيم متزايدة وملموسة للمجتمعات والأفراد على مدى العقود القليلة المقبلة، وهي تشجع تلك الاستثمارات. ويتزعم برنامج الأمم المتحدة للبيئة تلك المبادرة داخل الأمم المتحدة، وهو طرف في عدد كبير من الشراكات العامة والخاصة. والوظائف الخضراء جزء من صميم مبادرة الاقتصاد الأخضر.

انظر: www.unep.org، للاطلاع على المزيد من التفاصيل.

الاستثمار في الأمن الغذائي والتنمية الريفية

١٠٨. الاستثمار في الزراعة، وفي التنمية الريفية بشكل أعم، إنما هو استثمار كثيف اليد العاملة ويولّد العمالة، بما في ذلك في الأنشطة الريفية غير الزراعية ويحد من الفقر ويعزز النمو طويل الأجل. وزيادة الاستثمار في المناطق الريفية للزراعة والبنى التحتية والصحة والتعليم، أمرٌ ملح وهو يجمع بين الاستثمار في القطاعين العام والخاص واستثمار الأسرة المعيشية.

١٠٩. من الملح الاستمرار في تشجيع المزيد من الاستثمار في الزراعة والبنى التحتية والتنمية الريفية غير الزراعية. وتبرز الحاجة إلى التمويل الخارجي في البلدان ذات الدخل المنخفض. وزيادة حصة الزراعة والتنمية الريفية في التمويل التساهلي والدولي القائم على المنح هو هدف طويل الأجل. وفي سياق الانكماش السائد، يشكل تسريع مثل هذا الاستثمار وسيلة أكيدة لاستحداث عمالة مستديمة وزيادة توقعات النمو طويل الأجل.

١١٠. وفي حزيران/ يونيه ٢٠٠٨، اعتمد مؤتمر العمل الدولي قراراً ينص على مبادئ توجيهية مفيدة بشأن تعزيز العمالة الريفية من أجل الحد من الفقر. وتقوم فرقة العمل الرفيعة المستوى، التابعة للأمم المتحدة، والمعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية، بتنفيذ برنامج عمل شامل[٦]. وقد عقدت منظمة العمل الدولية حلقة عمل تقنية ثلاثية بشأن أثر أزمة أسعار السلع الغذائية على العمل اللائق، في آذار/ مارس ٢٠٠٩، اعتمدت طائفة واسعة من الاستنتاجات التي تمحورت حول العمالة والاستثمار المنتج والعمالة في المناطق الريفية[٧].

إقرار أو توسيع الحماية الاجتماعية بالنسبة للفئات ذات الدخل المنخفض وعمال الاقتصاد غير المنظم

الإطار ١١
أمثلة على تدابير حديثة تتعلق بالعمالة والحماية الاجتماعية

أستراليا تنفق ثلث ميزانيتها الخاصة بالإنعاش الاقتصادي في شكل مدفوعات نقدية للأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط. وقد زادت على المستوى الوطني برامج التدريب والتعليم الموجهة إلى العاطلين عن العمل. وتستثمر الحكومة أيضاً في تخضير الاقتصاد بجعل المنازل كفؤة في استعمال الطاقة.

الصين تنفق قرابة ١٠ في المائة من ميزانية الإنعاش على مشاريع حماية البيئة. وتزيد الصين أيضاً من عدد صناديق المعاشات وتوسع برامج السكن منخفض الإيجار إلى جانب برامج التدريب المهني الوطنية الخاصة بالعمال المهاجرين.

جمهورية كوريا تنفق نحو ٢٥ في المائة من تلك الميزانية على مساعدة المشاريع الصغيرة و٧ في المائة على الأسر ذات الدخل المنخفض. وقدمت الحكومة الدعم للعمال المستضعفين غير المشمولين بشبكات السلامة الاجتماعية القائمة ووضعت برامج تدريب وتمرس لزيادة القابلية للاستخدام.

جنوب أفريقيا تنفق ما يزيد على ٢٠ في المائة على تدابير الضمان الاجتماعي: ١٢ في المائة على منح الرفاه و١٠ في المائة على برامج الإطعام المدرسي. ونفذت الحكومة سياسات ترمي إلى تحقيق الكفاءة في استعمال الطاقة في مجالي الكهرباء والنقل.

تايلند تنفق ٣٥ في المائة من مجموعتها الخاصة بالحوافز الاقتصادية على تخفيض تكلفة المعيشة ومساعدات الإعالة. كما خصصت الحكومة التايلندية مقداراً لا يستهان به لبرامج تدريب وتعليم العاطلين عن العمل.

الولايات المتحدة تنفق ما يزيد على ١٠ في المائة من ميزانيتها الخاصة بالإنعاش الاقتصادي على مساعدة العاطلين عن العمل والأسر ذات الدخل المنخفض، و١٤ في المائة منها على المساعدة المقدمة إلى الولايات في مجال الرعاية الصحية. وبصفة عامة، يوجّه نحو ١٣ في المائة من الإنفاق إلى تدابير العمالة، وتشكل الاستثمارات الهادفة إلى تخضير الاقتصاد جزءاً لا يستهان به من جهود الإنعاش.

---

٦ انظر: www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf.

٧ انظر: www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ttwfpc09/index.htm.

١١١. عادة ما لا تغطي مخططات الحماية الاجتماعية في البلدان النامية سوى الأشخاص العاملين في الاقتصاد المنظم، في حين تعمل الأغلبية الساحقة من السكان في القطاع غير المنظم. ونتيجة للانكماش العالمي تتزايد العمالة غير المنظمة في أنحاء كثيرة من العالم. ويبرر التعويض عن تراجع الدخل اتخاذ تدابير إضافية لدعم الدخل وتوفير الحماية الاجتماعية لفئات العمال والأسر المستبعدة من إعانات الضمان الاجتماعي.

١١٢. وفي الوقت ذاته، تؤدي التحويلات الاجتماعية دور المثبت لإجمالي الطلب عندما ينزع الادخار إلى الارتفاع. وينبغي أن يكون الدعم الإضافي لمخططات المساعدة الاجتماعية الرامية إلى التخفيف من حدة الفقر، في شكل استثمارات أولية من أجل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية الأساسية، علاوة على توسيع نطاق مخططات الحماية الاجتماعية القائمة من أجل تغطية جميع النساء والرجال تدريجياً، جزءاً من تدابير الإنعاش، وأن تشكل بالأساس عنصراً رئيسياً من عناصر برنامج التنمية. وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، تتعاون منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية على تطوير مفهوم "أرضية للحماية الاجتماعية"، تتألف من مجموعة أساسية من الحقوق والتحويلات والخدمات التي ينبغي لجميع البلدان إقرارها تدريجياً بحسب إمكاناتها والدعم الخارجي المتاح لها. وينبغي أن يشكل ذلك هدفاً رئيسياً في سياسات التنمية الوطنية وعنصراً لا غنى عنه في التعاون الإنمائي الخاص بأقل البلدان نمواً.

١١٣. وبغية توفير المساعدة ودعم الدخل للأسر المعيشية الفقيرة في القطاع غير المنظم، وُضعت مخططات مبتكرة متنوعة مثل التحويلات النقدية المشروطة وشبكات السلامة الاجتماعية التي تتيح بالفعل عناصر أرضية للحماية الاجتماعية. وهذه البرامج بصدد التزايد. ويطبق نحو ٧٠ برنامجاً في العالم، تتصدرها برامج رائدة مثل برنامج الفرص في المكسيك (*opportunidades*)، والمحفظة الأسرية في البرازيل (*Bolsa Familia*) ونظام منح الطفولة والشيخوخة والعجز في جنوب أفريقيا، ومخطط ضمان العمالة لمدة ١٠٠ يوم في الهند. ويستفيد من هذه البرامج بالفعل ما بين ١٥٠ و٢٠٠ مليون منتفع. وتؤثر نظم المنح هذه تأثيراً إيجابياً على الفقر والصحة والتغذية والوضع الاجتماعي للمستفيدين (لاسيما النساء)، والنشاط الاقتصادي والاستثمارات صغيرة النطاق في مجالات منها الزراعة. والأهم من ذلك أن هذه البرامج لا تقترن بآثار سلبية ملحوظة على مشاركة الفقراء المستفيدين في سوق العمل. وقد اعتمدت تلك البرامج أو عُززت في إطار الاستجابات إلى الأزمة في كولومبيا وتركيا والمكسيك. واعتمد بالمثل في إندونيسيا في عام ١٩٩٨ برنامج المنح الدراسية والمساعدة المدرسية في إطار استجابة الحكومة إلى الأزمة. كما وُسّع نطاق التحويلات النقدية المشروطة خلال الأزمة الحالية، لكن لا بد من بذل المزيد من الجهود في هذا الصدد لضمان حصول عمال الاقتصاد غير المنظم على المساعدة الاجتماعية. وتكلفة ذلك بالنسبة لدافع الضريبة زهيدة، كما يبينه مثال البرازيل (انظر الإطار ١٢). واعتمدت شيلي قانوناً جديداً بشأن إصلاح معاشات التقاعد في آذار/ مارس ٢٠٠٨، يهدف إلى استكمال المعاشات الفردية بدخل تقاعد أساسي مضمون لنسبة ٦٠ في المائة من أشد الناس فقراً ممن تبلغ أعمارهم أو تفوق ٦٥ سنة. وقد بدأ تنفيذ الإعانة تدريجياً منذ أواسط ٢٠٠٨.

الإطار ١٢
التحويلات النقدية المشروطة: حالة البرازيل

إن برنامج محفظة الأسرة هو أكبر برنامج للتحويلات النقدية المشروطة في العالم. ويقدم البرنامج، الذي استهل في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، الدعم لدخل الأسر الفقيرة، رهناً بشروط معينة مثل الحضور المدرسي للأطفال، بما في ذلك المشاركة في الأنشطة الاجتماعية التعليمية التكميلية والتطعيم والمراقبة الغذائية وفحوص ما قبل الولادة وما بعدها. وبنهاية عام ٢٠٠٨، كان البرنامج قد شمل نحو ١١,٣ مليون أسرة (أي قرابة ٢٥ في المائة من سكان البرازيل) بتكلفة سنوية تعادل ٤,٥ مليار دولار أو ٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

وقد تخطى البرنامج حاجزاً شائعاً يتعلق بالهدف، إذ تصل ٧٣ في المائة من تحويلاته إلى الخُمس الأفقر و٩٤ في المائة منها إلى الخُمسين الأفقر. وقد ساهم البرنامج بقوة في تحسين توزيع الدخل والحد من عمل الأطفال والفقر. وقد تراجع معامل جيني على نحو مطرد من ٠,٦١ في التسعينات إلى ٠,٥٥ في عام ٢٠٠٧، وهو المعدل الأدنى في تاريخ البلد الحديث؛ ويعزى من ٢٠ إلى ٢٥ في المائة من ذلك التراجع إلى البرنامج. وقد قلّص أيضاً هوة الفقر من ١٣,٢ إلى ١١,٩ في المائة.

وقد أعلنت الحكومة مؤخراً زيادة توسيع البرنامج باعتبار ذلك من التدابير الأساسية المتخذة استجابة للأزمة الحالية. ويتوقع أن تضم هذه المبادرة الاستثنائية ١,٣ مليون أسرة إضافية وأن تساهم في التخفيف من تأثير الأزمة على أضعف الناس وفي حفز الاستهلاك. ويمكن أن يساهم هذا التدبير في إنعاش الطلب على الغذاء والسلع الاستهلاكية الأساسية، بما أن الأسر ذات الدخل المنخفض ميّالة إلى الاستهلاك.

ويلاحظ أن البرنامج يتسم بإدارة جد محكمة رغم حجمه وتعقيده. وبالفعل فقد شدّ نجاحه الأنظار الدولية، وتتقاسم البرازيل هذه التجربة مع ٢٣ بلداً (١٦ في أفريقيا و٧ في أمريكا اللاتينية). وتوحي التجربة بأن البلدان النامية تستطيع وضع مجموعات حماية اجتماعية تكون ملائمة وشاملة نسبياً، وإن كانت أساسية، تلبية لاحتياجات السكان المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

دعم العمال المهاجرين

١١٤. يتفاقم الوضع المتردي للعمال المهاجرين والأسر المهاجرة في أوقات الأزمات. وتحتاج تلك الفئات إلى عناية خاصة لضمان التطبيق الكامل لمبدأ المساواة في المعاملة وعدم التمييز. وتشمل التدابير حماية حقوقهم كعمال، بما في ذلك حقوق الضمان الاجتماعي، وإيلاء اهتمام خاص لحالات التمييز في المعاملة، وذلك مثلاً فيما يتصل بالحصول على إعانات البطالة أو برامج التدريب. وقد تكون حالات الاتجار أيضاً ماضية في الارتفاع. ومؤخراً، اعتمدت عدة بلدان مثل إسبانيا والجمهورية التشيكية واليابان تدابير لتيسير عودة المهاجرين الطوعية إلى بلدانهم الأصل. ويقترح في إسبانيا دفع إعانات البطالة مقدماً إلى المهاجرين العائدين[٨].

[٨] انظر: www.boe.es.

١١٥. وقد يتعين على البلدان التي تسجل عودة كبيرة من المهاجرين أن تعيد النظر في سياسات العمالة وتعتمد على تمويل ومشورة خارجيين لدعم فرص العمالة المحلية. ولا بد أيضاً من اتخاذ تدابير تتعلق بالعمالة والحماية الاجتماعية لدعم الأسر التي تعاني تراجعاً في التحويلات. ويمكن أن يؤدي الشركاء الاجتماعيون دوراً مهماً في تحسين سياسات هجرة العمال.

دعم سياسات الانتعاش من خلال الحوار الاجتماعي واحترام حقوق العمال

١١٦. إن ضمان احترام حقوق العمال وسيادة القانون أمر مستحب اجتماعياً وفعال اقتصادياً، لأنه لا يفضي إلى حماية العمال فحسب، بل إلى ضمان استمرارية المنشآت كذلك. وسيدعم تجنب انخفاض قيمة الأجور وضمان توفير الحماية الملائمة من خلال أجور دنيا فعالة، زيادة الطلب العالمي وتخفيف التوترات التجارية. وستزداد احتمالات النجاح بفضل مساهمة الشركاء الاجتماعيين في تصميم وتنفيذ السياسات الرامية إلى تحقيق أهداف الميثاق العالمي لفرص العمل.

ينبغي لجميع البلدان التشاور مع الشركاء الاجتماعيين بشأن سياسات الانتعاش

١١٧. إن وضع ميثاق عالمي لفرص العمل شأن وطني في المقام الأول، حبّذا لو كان تنفيذه موضوع تشاور ونقاش مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال. وقد شدّد وزراء العمل المشاركين في قمة "مجموعة ٨ زائد ٦" على أهمية إشراك الشركاء الاجتماعيين بنشاط في عملية إعادة الهيكلة الاقتصادية. وفي بعض الحالات، شكلت الاتفاقات الثلاثية أساس الاستجابات الوطنية للأزمة (انظر الإطار ١٣). وفي الاجتماع الإقليمي الأوروبي الثامن لمنظمة العمل الدولية (لشبونة، شباط/ فبراير ٢٠٠٩)، أبرز المشاركون أهمية الحوار الاجتماعي كوسيلة رئيسية لوضع استراتيجيات مكافحة الانكماش وضمان التزام الحكومات وأصحاب العمل والنقابات بتنفيذ الاستراتيجيات.

الإطار ١٣
الاتفاقات الثلاثية الرامية إلى الاستجابة للأزمة

في *اليابان*، أبرمت الحكومة اتفاقاً مع أصحاب العمل والعمال بخصوص استقرار سوق العمل وخلق الوظائف بما يشمل برنامجاً لتقاسم العمل والتدريب والتعليم والتوظيف ودعم الباحثين عن وظيفة.

وفي *أيرلندا*، وقع اتفاق بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين، عقب مناقشة تناولت توصيات الحكومة بخصوص تجدد اقتصادي مستدام.

وفي *باكستان*، أعلن مؤتمر العمل الثلاثي في شباط/ فبراير ٢٠٠٩، بدء عهد جديد من المشاورات مع الشركاء الاجتماعيين وتحديث قانون العمل في البلد بالتعاون مع منظمة العمل الدولية ومنظمة التجارة العالمية.

وفي *فرنسا*، أفضى الحوار الاجتماعي إلى اتفاق من أجل توسيع نطاق إعانات البطالة الجزئية.

وفي *ألمانيا*، اعتمدت حزمة إنعاش اقتصادي ثانية عقب مشاورات موسعة مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

وفي *الاتحاد الروسي*، تناولت اللجنة الثلاثية الوطنية التأثير الاجتماعي للأزمة في مناسبات عدة منذ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨.

وفي بعض البلدان، تجاوزت تلك المشاورات والمفاوضات الثنائية أو الثلاثية نطاق مسائل العمل الضيقة، فتناولت أيضاً الميزانيات الحكومية وشؤوناً اقتصادية وسياسية أعم.

حماية وتعزيز حقوق العمال ومعايير العمل الدولية

١١٨. إن احترام معايير العمل احتراماً كاملاً يساعد على دعم الثقة ومن ثم دعم النشاط الاقتصادي. وتتوخى معايير العمل الدولية ضمان تحقيق نتائج منصفة، في حالات منها تكييف المنشآت وإغلاقها، وتعزز من ثم الدعم الشعبي لمجموعات الانتعاش. ويقوم التطبيق الفعال لمعايير العمل الدولية على حوار اجتماعي قوي لا غنى عنه بالخصوص خلال الأوقات الاقتصادية الصعبة. ولمنظمة العمل الدولية مجموعة كاملة من الصكوك، تطورت بمرور الزمن ويمكن تطبيقها تطبيقاً تاماً للتصدي لأوضاع الأزمات وكذلك لدعم المنشآت المستدامة (انظر الإطار ١٤).

الإطار ١٤
صكوك منظمة العمل الدولية الملائمة في سياق الأزمة

في ما يلي أمثلة على صكوك منظمة العمل الدولية الملائمة في سياق الأزمة:

تتضمن اتفاقية حماية الأجور، ١٩٤٩ (رقم ٩٥) واتفاقية حماية مستحقات العمال (عند إعسار صاحب عملهم)، ١٩٩٢ (رقم ١٧٣)، إلى جانب التوصيتين المرفقتين بهما، تدابير بناءة لحماية أجور العمال واتخاذ إجراءات عادلة في حالات إعسار صاحب العمل. وتبرز اتفاقية إنهاء الاستخدام، ١٩٨٢ (رقم ١٥٨) والتوصية المرفقة بها (رقم ١٦٦)، كيفية إنهاء الاستخدام بطريقة متزنة. وأحكام إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية، مفيدة بصورة خاصة في إدارة آثار الأزمة على مدى سلاسل التوريد العالمية. وتقدم توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨) الإرشاد في حماية الأمن الوظيفي للعمال في أوضاع الاستخدام غير النمطية.

وتكتسي الصكوك المتعلقة بالعمال المهاجرين (اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)، واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، أيضاً أهمية كبيرة نظراً إلى أن تلك الفئة معرضة بصفة خاصة للتأثر في سياق الانكماش في أسواق العمل.

ويمكن أن تساعد اتفاقية شروط العمل (العقود العامة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٤)، على ضمان مساهمة الاستثمارات الممولة من مجموعات الإنعاش العامة في توليد وظائف بأجور وظروف عمل لائقة.

وفي سياق تعزيز الحماية الاجتماعية، فإن الاتفاقيات الأساسية الثماني (اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)؛ اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)؛ اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨)؛ اتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)؛ اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠)؛ اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)؛ اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨)؛ اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢))، يمكن أن ترشد جهود التخفيف من حدة الفقر وأن توجه، إلى جانب اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، التدابير الرامية إلى تعزيز نظم الضمان الاجتماعي وتوفير دعم الدخل.

ولا بد من أن تشمل الاستراتيجية آليات وعمليات الحوار الاجتماعي، كما يشار إليه في اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤)، وتوصية المشاورات الثلاثية (أنشطة منظمة العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٥٢)، وتوصية المشاورات (على المستويين الصناعي والوطني)، ١٩٦٠ (رقم ١١٣)، وإعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية.

وإجمالا يمكن أن تقدم اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) - القائمة على سياسات العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية - إطاراً جامعاً مفيداً لاتخاذ إجراءات دولية.

١١٩. واحترام معايير العمل الأساسية ليس مجرد هدف اجتماعي رئيسي، بل إنه يهيئ أيضاً ظروف تنمية اقتصادية متوازنة تؤدي بدورها إلى المزيد من الازدهار في المدى البعيد. وتتفق الاستنتاجات في أن البلدان التي تعتمد لوائح تراعي العمال، تعيش فيما يبدو مساواة أكبر في الأجور - وهي فائدة اجتماعية ملموسة - دون أن يقترن ذلك بأية خسارة كبيرة في الإنتاج أو في العمالة. واتباع نهج قائم على الحقوق إزاء الأزمة يمكن من ثم أن يرسي أسس مناقشة الخيارات السياسية بهدف تعزيز العدالة الاجتماعية في المدى المتوسط والبعيد.

١٢٠. ومن اللازم تجنب انخفاض عام في قيمة الأجور وحماية حقوق العمال. فتخفيض قيمة الأجور لحماية فرادى الاقتصادات من شأنه أن يفاقم الأزمة أكثر مما قد تفاقمها موجة من التخفيضات التنافسية. وتخفيض قيمة أجور العمال من شأنه أن يحرم الاقتصادات الوطنية والاقتصاد العالمي من الطلب الضروري جداً ويؤثر أيضاً تأثيراً خطيراً على الثقة. وتواجه سياسات الأسواق المنفتحة، التي لا غنى عنها للانتعاش، خطر الصد إذا اعتبر العمال أن التدابير مجحفة.

١٢١. وتجنب انخفاض قيمة الأجور بواسطة نظم منسقة للمفاوضة الجماعية وحماية حقوق العمال، لن يقدم الدعم المناسب لضحايا الأزمة فحسب، بل سيكفل أيضاً حفز الطلب في الوقت المناسب وتهيئة الظروف لاقتصاد أكثر استدامة.

١٢٢. ومن المهم التذكير بأن إعلاني منظمة العمل الدولية الصادرين مؤخراً تناولا الصلة بين معايير العمل والنزعة الحمائية. ففي إعلان عام ١٩٩٨ لمنظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، ذكر أنه "لا يجوز استخدام معايير العمل لغايات تجارية حمائية أو للتشكيك في الميزة النسبية لأي بلد من البلدان"؛ وفي عام ٢٠٠٨ ذكر إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة أن "انتهاك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لا يمكن أن يستشهد به أو أن يستخدم بشكل آخر كميزة نسبية مشروعة".

١٢٣. ولا بد من إقامة حوار بين الشركاء الاجتماعيين من أجل تحقيق الهدفين المتلازمين المتمثلين في الحفاظ على سياسات أجور تدعم البيئة الاقتصادية الحالية وتحترم معايير العمل الدولية إلى جانب الحفاظ على المنشآت وتجنب فقدان الوظائف.

١٢٤. واستهل المكتب مؤخراً خدمة جديدة لمساعدة المنشآت على فهم المبادئ الواردة في معايير العمل الدولية وفي إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية وتبعاتها على ممارسات الشركات. ويمكن أن تؤدي هذه الخدمة (المتاحة على العنوان التالي: assisstance@ilo.org) دوراً مهماً في دعم الشركات في الاستجابة إلى الأزمة بطرق مسؤولة.

١٢٥. وطور المكتب أيضاً خبرته في مجال إعادة تنظيم المنشآت على نحو مسؤول اجتماعياً. فكيفية مجابهة المنشآت للأزمة اليوم ستساهم في سمعتها غدا. وبطرق كثيرة، تعتبر الظروف الحالية محكاً للمسؤولية الاجتماعية للشركات.

تمويل ميثاق عالمي لفرص العمل

١٢٦. يحتاج ميثاق عالمي لفرص العمل إلى تمويل عام وخاص ووطني ودولي. فإعادة التدفقات الائتمانية العادية للاستثمار والتجارة والاستهلاك المستدام والابتكار، إجراء لا غنى عنه لتعافي الاقتصاد الحقيقي تعافياً منتجاً. وباستمرار ضائقة الائتمان والتراجع الكبير في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات وعودة رأس المال إلى المصارف المتأثرة، يخضع التمويل العام، الوطني والدولي، لضغوط شديدة.

١٢٧. وفي المقام الأول، يفترض تنفيذ فرادى البلدان لميثاق عالمي لفرص العمل، استعراض الإنفاق العام الحالي وإعادة توجيهه، حسب مقتضى الحال، لإعطاء الأولوية من باب الاستعجال، لأهداف العمالة وسوق العمل والحماية الاجتماعية. ويمكن عمل الكثير ضمن إطار الميزانيات القائمة. ويشمل ذلك تدابير لدعم المنشآت والعمال في القطاعات الخاصة والعامة والاجتماعية، لاسيما المنشآت الصغيرة والاقتصاد غير المنظم.

١٢٨. وعلاوة على ذلك، وضعت البلدان التي تتمتع بحيز مالي كافٍ وتصل إلى أسواق رأس المال، موضع التنفيذ مجموعات حوافز مالية متنوعة يمثل متوسطها نحو ٢ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي. ويمكن أن تقوم بلدان أخرى بذلك مستقبلاً. ويبين تحليل المكتب أن تلك السياسات يمكن أن تتمشى بقدر أكبر مع أهداف ميثاق عالمي لفرص العمل. ويمكن القيام بذلك في أثناء التنفيذ.

١٢٩. والبلدان التي دخلت الأزمة بحيز مالي محدود ومشاكل في ميزان المدفوعات تواجه وضعاً معقّداً حداً بالبعض منها إلى طلب مساعدة صندوق النقد الدولي. ويثير ذلك مسألة كيفية ارتكاز تدابير الإنقاذ التي يتخذها صندوق النقد الدولي على تدابير استثنائية لحفز النمو وإضفاء التوازن في الآن ذاته على متغيرات الاقتصاد الكلي الرئيسية في إطار زمني معقول. ووضع سياسات تخدم أهداف الميثاق العالمي لفرص العمل، يمكن أن يساعد على حث الانتعاش بوتيرة أسرع والتوصل في الآن ذاته في وقت أقرب إلى تحسين ميزان المدفوعات وحالة الميزانية.

١٣٠. أما البلدان ذات السياسات المالية وسياسات الاقتصاد الكلي الحكيمة وغير المتأثرة مباشرة بالأزمة المالية فتواجه اليوم أزمة الاقتصاد الحقيقي. وقد وضع صندوق النقد الدولي لتلك البلدان خط ائتمان مرن جديد بمتطلبات دخول شديدة لكن بمشروطية منخفضة لاستخدامه. وقد طلبت بولندا وكولومبيا والمكسيك بالفعل الاستفادة من تلك الخطوط الائتمانية.

١٣١. وفي حالة أفريقيا وأقل البلدان نمواً، لا بد من الوفاء بالالتزامات غير الموفى بها من أجل زيادة في موارد التعاون الإنمائي. وفي هذا السياق ينبغي أن ينطبق مفهوم "توحيد الأداء"، الذي وضعته الأمم المتحدة، على البنك الدولي والجهات المانحة الثنائية. ويجب أن يكون باستطاعة البلدان التعويل من باب الاستعجال على مجموعة متناسقة من السياسات والإجراءات المتعاضدة من جانب المؤسسات متعددة الأطراف والجهات المانحة الثنائية بغية الحصول على دعم التعاون الإنمائي. وليس هذا الوقت المناسب لترك أفقر البلدان متخلفة عن الركب. ويجب أن يكون الجهد المبذول جهداً متكاملاً عالمياً.

١٣٢. والمكتب ملتزم بتعزيز تعاونه مع مؤسسات بريتون وودز وغير ذلك من الشركاء الإنمائيين لمساعدة البلدان على الوصول إلى التمويل الدولي ولتنفيذ تدابير الميثاق العالمي لفرص العمل.

١٣٣. وقد قرر زعماء مجموعة العشرين تزويد صندوق النقد الدولي ومصارف التنمية متعددة الأطراف بموارد إضافية كبيرة لدعم النمو في البلدان الناشئة والنامية وتمويل "الإنفاق الاستثنائي، وإعادة رسملة المصارف والبنية الأساسية وتمويل التجارة ودعم ميزان المدفوعات وإتاحة مهل لتسديد الديون والدعم الاجتماعي"[٩].

١٣٤. وأنشأ البنك الدولي مرفقاً خاصاً للتمويل المتصل بالتأثر، بما في ذلك صندوق للاستجابة الاجتماعية السريعة، من المزمع تمويله عن طريق المساهمات الثنائية الطوعية. ويسرّع البنك الدولي وتيرة إنفاقه على المؤسسة الدولية للتنمية، التابعة له، وعلى برامج الإقراض التساهلي ومن خلال مؤسسة التمويل الدولية (انظر الإطار ١٥).

الإطار ١٥
مساعدة البنك الدولي

زيادة الدعم المالي المخصص لأفقر البلدان: زيادة الإقراض زيادة كبيرة (١٠٠ مليار دولار على مدى السنوات الثلاث المقبلة)؛ حث وتيرة صناديق المساعدة الإنمائية الدولية (٤٢,٥ مليار دولار على مدى السنوات الثلاث المقبلة)؛ الاستجابة إلى أزمة الغذاء.

دعم القطاع الخاص: ٣٠ مليار دولار على مدى السنوات الثلاث المقبلة من مؤسسة التمويل الدولية؛ ضمان التدفقات التجارية؛ تدعيم النظم المصرفية المنكوبة؛ الحفاظ على مشاريع البنية الأساسية.

أشكال أخرى من الدعم: إنشاء مرفق للتمويل للحد من القابلية للتأثر، لتمويل شبكات السلامة الاجتماعية والبنية الأساسية والمنشآت الصغيرة والمتوسطة؛ مرفق تيسير التجارة (٤٠ مليار دولار كمعونة للتجارة)؛ ضمان السيولة من خلال الوكالة متعددة الأطراف لضمان الاستثمار؛ التحليل التقني والمشورة وأدوات التشخيص.

١٣٥. واقترحت لجنة خبراء الأمم المتحدة المعنية بإصلاحات النظام النقدي والمالي الدولي، إنشاء صندوق يبلغ ١ في المائة من مجموعات الحوافز المالية لمجموعة العشرين، لمساعدة البلدان النامية على الضلوع في سياسات استثنائية وتوفير مصدر مستدام لتمويل التنمية على شاكلة الصندوق العالمي لفرص العمل، الذي ناقشه مجلس الإدارة في شهر آذار/ مارس.

١٣٦. وتشكل المؤسسات الخاصة التي تقدم معونة إنمائية، هي الأخرى مصادر ممكنة لتمويل التدابير المتخذة في إطار ميثاق عالمي لفرص العمل.

١٣٧. وقرارات تمويل تنفيذ ميثاق عالمي لفرص العمل - أي بأي مقدار وأين - هي قرارات وطنية، وينبغي أن تتخذ حيثما أمكن بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. ويمكن أن توفر منظمة العمل الدولية منصة مفيدة لتبادل التجارب ومقارنتها وتيسير الحوار وإسداء المشورة، عند الطلب.

١٣٨. ولدى النظر في الموارد المخصصة لميثاق عالمي لفرص العمل، ينبغي إيلاء اهتمام كاف لأبعاده الأفقية بهدف تعزيز ودعم عمليات التبادل والتحليل الدولية بين البلدان. وسيواصل المكتب رصد السياسات المتعلقة بالأزمة بهدف تمكين هيئاته المكونة من الاطلاع على تجارب البلدان الأخرى وأنشطتها.

خلاصة

١٣٩. سيكون لتنفيذ ميثاق عالمي لفرص العمل وفقاً للتدابير المعروضة آنفاً تأثير عالمي في عدد كبير من البلدان، وسيساهم بقدر كبير في عكس مسار التراجع وحث التعافي، نظراً إلى أن المكونات الرئيسية للميثاق العالمي لفرص العمل، وهي تشجيع العمالة والحماية الاجتماعية، تساعد على دعم الطلب العالمي.

١٤٠. ويعود ذلك إلى أسباب ثلاثة، هي: أولاً، إن التدابير المنسقة أقوى تأثيراً من الإجراءات المعزولة، ناهيك من أنها تحد من خطر الحلول الأنانية. ثانياً، إن دعم المنشآت الصغيرة والاستثمارات الهادفة تماماً والغنية بالوظائف في البنية الأساسية تؤثر تأثيراً إيجابياً مباشراً على إجمالي الناتج والعمالة. وخطر نقل أنشطة أخرى من القطاع الخاص محدود هنا. بل إن الاستثمارات كثيفة العمالة في أوقات الأزمات يمكن أن تحث أنشطة القطاع الخاص وتهيئ الظروف لنمو أعلى في المدى الطويل.

[٩] مقتبس من بيان قمة زعماء مجموعة العشرين في لندن، ٢ نيسان/ أبريل ٢٠٠٩.

١٤١. وثالثاً، ستدعم تدابير الحماية الاجتماعية المصممة تصميماً جيداً الطلب الفعلي وتساعد من ثم في كبح جماح الأزمة، نظراً إلى ميل الفئات ذات الدخل المنخفض إلى الاستهلاك. كما ستساهم إعانات البطالة، مقترنة ببرامج سوق العمل النشطة وضمانات التدريب والعمالة، في الحد من مخاطر البطالة طويلة الأمد والبقاء المطول في القطاع غير المنظم.

١٤٢. والميثاق العالمي لفرص العمل، من شأنه أن يكون سبيلاً مجدياً من حيث التكلفة لحفز الاقتصاد. وستحسن التدابير قدرة العمالة على الاستجابة إلى الانتعاش - وحفزه في الآن ذاته. وسيؤدي ذلك أيضاً إلى تخفيض تكاليف الميزانية بمرور الزمن وتجنب ضرورة الإنفاق على دعم العاطلين عن العمل لمدة طويلة أو دعم الحماية الاجتماعية.

رابعاً - إعداد مستقبل أفضل الآن

١٤٣. لقد دفعت الأزمة إلى إعادة النظر في السياسات الرئيسية في كل مكان. وهذا أمر مستحسن وضروري طال انتظاره. ونحن مسؤولون جميعاً عن تفحص إخفاقات الماضي القريب بغية بناء مستقبل أفضل. ويدعونا بيان زعماء مجموعة العشرين إلى التفكير بصورة أعم في كيفية تحقيق ما عزموا عليه من القيام "لا بإعادة النمو فقط بل أيضا بإرساء قواعد اقتصاد عالمي عادل ومستدام".

١٤٤. ويعبر بلاغ مجلس الرؤساء التنفيذيين في الأمم المتحدة، الصادر في ٥ نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، عن "التزام مشترك بمساعدة البلدان والمجتمع العالمي على مجابهة الأزمة وحث وتيرة التعافي وبناء عولمة عادلة وشاملة تتيح تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وبيئية مستدامة للجميع، ومواجهة المستقبل في الآن ذاته بروح من الاقتناع بضرورة القيام بتغييرات تحويلية".

١٤٥. ويتمثل أحد الأسئلة الرئيسية للمستقبل القريب في نوعية النمو الاقتصادي وتركيبته. ولا يمكن أن يقتصر الانتعاش على العودة إلى "الوضع المعتاد". وقد أخفق نموذج الأعمال المالي عندما كانت نواتج العولمة تعود بالفائدة على البعض وتلحق الإجحاف بالكثيرين. وستستدعي العولمة الجديدة نظاماً سياسياً متكاملاً ومتناسقاً من أجل نمو مستدام اجتماعياً واقتصادياً وبيئياً وسياسياً. ويتعين علينا تصميم مزيج من السياسات من أجل انتعاش يبدأ في تحديد مسار إنمائي عالمي لنمو اقتصادي رفيع النوعية يوفق بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. وسأعرض بعض المسائل التي يجب علينا التصدي لها في مستقبل قريب.

وضع استراتيجيات للعمل اللائق وللحد من الفقر

١٤٦. كشفت الأزمة عن هشاشة التقدم المحرز أخيراً في الحد من الفقر المدقع. ولا بد لسياسات الانتعاش من أن ترسم معالم نهج جديد أكثر استدامة لتنمية تحد من الفقر. ولا بد من الاستعاضة عن التعويل المغالى فيه على الصادرات الموجهة إلى البلدان الغنية، بنمو أكثر توازناً في الاستهلاك المحلي في العالم النامي، تموله زيادات عريضة القاعدة في الإنتاجية والأجور والإدخارات. وسيقتضي ذلك استثماراً على الأمدين المتوسط والبعيد لصالح النمو، بما في ذلك الاستثمار في البنية الأساسية المادية والاجتماعية الداعمة له. والاستثمار في البنية الأساسية، لا سيما عندما يستخدم تقنيات كثيفة اليد العاملة ومتعاقدين محليين، إنما هو قاعدة أساسية. وتؤدي إعانات الأسرة ووجبات الطعام المدرسية المجانية إلى زيادة التحصيل العلمي وتحسين الوضع الصحي وإلى تعزيز القدرة الإنتاجية للقوى العاملة المستقبلية. وتقدم معاشات الشيخوخة والإعاقة الأساسية، الدعم للأشخاص الأقل مقدرة على العمل وتخفف الأعباء الواقعة على موارد الأسرة.

١٤٧. وسيقتضي تعزيز هذه السياسات مستقبلاً اعتماد نهج جديد لتمويل التنمية، تدعم فيه تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية، من القطاعين العام والخاص على السواء، استراتيجية نمو موجهة محلياً، وتحفزها. والتعاون بين بلدان الجنوب لإنشاء أسواق "محلية" كبرى، إنا هو جزء رئيسي من استراتيجية إنمائية أكثر صلابة وإنصافاً، تحد من الفقر وتكون مستدامة من خلال توليد العمل اللائق.

إعادة توجيه النظم المالية نحو استثمارات ومنشآت منتجة

١٤٨. كان النظام المالي في بلدان كثيرة عاجزاً عن المحافظة على منشآت منتجة مستدامة قبل الأزمة. وها هو التضييق الشديد في الشروط الائتمانية يضغط على المشاريع المستدامة في ظل تكلفة ضخمة على قدرة المجتمع الإنتاجية في المستقبل. وقد ركزت قمتا مجموعة العشرين، المعقودتان في واشنطن ولندن، على مجموعة من الإجراءات اللازمة لتنقية النظام ووضعه في المسار الصحيح وبناء هيكل تنظيمي جديد على الصعيد الدولي يحول دون الإفراط الذي تسبب في ذلك الضرر الفادح للناس والمجتمعات في جميع أنحاء العالم.

١٤٩. وتتوقع الهيئات المكونة العالمية الثلاثية لمنظمة العمل الدولية اتخاذ تدابير لإرساء نظام مالي كامل التشغيل يتيح تدفق الائتمان اللازم للاستثمارات المنتجة والاستهلاك والتجارة والابتكار على نحو مستدام. وقد كان المدير الإداري لصندوق النقد الدولي محقاً في إبراز أهمية إنشاء أسواق ائتمان فعالة كأساس للتعافي الدائم. ويكتسي ذلك أهمية خاصة لتمويل المنشآت المنتجة المستدامة التي تؤدي دور المحرك في توليد العمل اللائق. ولم يكن الهيكل التنظيمي السابق ملائماً لتلك الشركات. ويجب أن يتمثل الاختبار الأول والأهم لهيكل تنظيمي دولي جديد خاص بالأسواق المالية، في التثبت مما إذا كان يستحدث حوافز للاستثمار المنتج في منشآت مستدامة، كبيرة وصغيرة، تولد وظائف لائقة وتثني عن المضاربة.

١٥٠. وتمثل عنصر مهم من عناصر أصل الأزمة في كيفية المكافأة بحوافز الرواتب، لاسيما في أعلى مراتب القطاع المالي، على أرباح قصيرة الأجل دون الانتباه إلى أن العواقب طويلة الأجل يمكن أن تكون وخيمة. ولا بد من تكييف هيكل مكافآت المديرين والمديرين التنفيذيين لمنع المجازفة المفرطة. ويشكل ذلك جزءاً من الأخلاقيات الجديدة لمسؤوليات الشركات.

١٥١. وتتمثل إحدى المسائل الرئيسية بالنسبة إلى البلدان في إيجاد الحوافز المناسبة للمنشآت الخاصة والعامة، بما في ذلك شركات الاقتصاد الاجتماعي مثل التعاونيات والأشكال المؤسسية المماثلة، ولرؤوس المال الأجنبية والادخار المحلي، على نحو يشجع روح تنظيم المشاريع والمبادرة في مجال المنشآت ضمن إطار إنمائي مستدام.

الضرائب والنمو المستدام

١٥٢. إن وجود اتفاق عام بشأن الضرائب أساس لا غنى عنه لتحقيق التماسك الاجتماعي. ويشكل بناء القدرات على جمع الضرائب خطوة حاسمة في تطوير البنية الأساسية الاجتماعية اللازمة للنمو المؤدي إلى الحد من الفقر في اقتصاد عالمي منفتح. ويستدعي ذلك فهماً واسعاً لحجم القطاع العام ووظائفه الأساسية وضمانات بشأن الاستدامة والكفاءة في استخدام الموارد العامة. وقد سُجل اتجاه عام نحو تخفيض الضرائب في العقود الأخيرة وتراجع للدولة. زد على ذلك أن المنافسة بين البلدان قد ضغطت على مستويات الضريبة التي انخفضت. وتحمل الأزمة الحالية على القيام بعملية مراجعة واسعة.

١٥٣. وعند تصميم نظم الضرائب والإعانات، لا بد من النظر بمزيد من الإمعان في أهدافها وآثارها التوزيعية دون إغفال ضرورة تشجيع الاستثمار وحوافز العمل. ولا بد للسياسة الضريبية والاجتماعية من أن تدعم العمالة وأن تكفل في الآن ذاته تقاسم مكاسب النمو والإنتاجية على نطاق أوسع.

١٥٤. وفي تقارير سابقة، ناديت بوضع أرضية أساسية للحماية الاجتماعية. ومن الضروري إدراج مسألة استدامة تمويل أرضية أساسية للحماية الاجتماعية في المناقشات المتعلقة بالسياسات الضريبية والاستدامة المالية. ويمكن استخدام السياسة الاجتماعية على نحو أنشط دون التفريط في النمو أو الأهداف المتعلقة بالعمالة. وينبغي أن تزيد الحكومات نفقاتها على الرعاية الصحية والتعليم والبنى الأساسية العمومية والمعاشات وشبكات السلامة الاجتماعية. وهذا يعني أنه يجب إعادة تحديد أولويات قرارات الإنفاق القائمة، ولاسيما في البلدان التي تسجل مستوى عالياً من انعدام المساواة. والواقع أن البلدان التي تسجل مستويات عالية من انعدام المساواة تنفق في الغالب أقل على التعليم والصحة [١].

١٥٥. وعلى نحو أعم، لا بد من جعل مستويات الضرائب تتلاءم مع نمو الاستثمارات والمنشآت الخاصة، ومع احتياجات الاستثمار المسلم بها في المرافق والخدمات العامة.

تحسين نوعية النمو الاقتصادي من خلال تحسين نوعية الوظائف

١٥٦. حتى قبل الأزمة، كانت نوعية الوظائف مصدر انشغال. فالعمالة غير العادية وغير المنظمة ما فتئت على تزايد مطرد. وفي المتوسط، تكون رواتب هذه الوظائف دون رواتب الوظائف العادية. وساهم هذا الاتجاه في زيادة انعدام المساواة في الدخل في البلدان المتقدمة والنامية على السواء. وبما أننا نبحث عن حلول للأزمة الحالية، فلا بد لنا من أن نتحلى باليقظة لتفادي هوة سحيقة في الرواتب بين العمالة العادية وغير العادية.

١٥٧. ويجب جعل العمالة المنظمة أكثر جاذبية بالنسبة إلى المنشآت في البلدان النامية والناشئة. وتبحث بلدان عديدة عن سبل جديدة لضمان الأمن والتكيف مع التغير بالنسبة إلى العمال والمنشآت. فشروط التوازن، ويجب أن يكون هناك توازن، تختلف من بلد إلى آخر. غير أن إلغاء حماية الوظائف فاق تحسين حماية العمال. والتصدي لهذا الاختلال. أمر حاسم بالنسبة إلى كثافة العمالة الناشئة عن النمو على المدى الطويل.

١٥٨. وتمثل التدابير المستهدفة الرامية إلى زيادة فعالية الاقتصاد غير المنظم وإنتاجيته مكوناً أساسياً للحد من الفقر وتمكين الذات والانتقال الاجتماعي والاقتصادي نحو الاقتصاد المنظم.

تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي والعمالة والحماية الاجتماعية

١٥٩. تشير القرائن إلى تراجع حصة العمل في الدخل الوطني على مدى العقود القليلة الماضية في عدد كبير من البلدان. ويبين هذا التراجع أن الأجور لم تساير نمو الإنتاجية. وهذا اتجاه غير سليم وغير مستدام. وقد ساهم في بعض البلدان في نمو غير متوازن ومفرط في الاعتماد على الصادرات، وأدى في بلدان أخرى إلى الإقراض لتمويل السكن والاستهلاك فاق قدرة أصحاب الأجور على التسديد.

١٦٠. وإعادة الصلة بين نمو الإنتاجية وزيادات الأجور أمر لا غنى عنه لتحقيق الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية. ويتطلب ذلك إطاراً تبلغ فيه المنشآت تكاليف عمل وحدوية تنافسية من خلال زيادة الإنتاجية بدلاً من تخفيض سعر العمل. كما سيساهم ضمان تمتع العمال بما يكفي من القدرة التفاوضية في تحديد الأجور وحماية الأشخاص مساهمة كبيرة في التصدي لأوجه انعدام المساواة في الدخل والاختلالات في حصص الأجور والأرباح.

١٦١. وتمثلت إحدى الاستجابات المهمة للأزمة في جهد غير مسبوق لتنسيق مجموعات الحوافز المالية على نطاق يكفي لتعديل التأثيرات التخفيضية للأزمة المالية على الإنتاج والاستهلاك والعمالة. وقد تعهد عدد من الحكومات ببلوغ هدف عمالة محدد أو عدد من الوظائف المحتفظ بها أو المستحدثة.

١٦٢. وعادة ما تركز سياسات الاقتصاد الكلي على الأهداف المالية للاستقرار والنمو، لكن ينبغي أن تضع في الحسبان أيضاً تأثيرها الاجتماعي. وينبغي أن يتمثل أحد الأهداف الرئيسية للسياسة الاقتصادية الوطنية في بلوغ مستوى عال من العمالة. وينبغي للبنوك المركزية بصفة خاصة أن تدمج العمالة والأهداف الاجتماعية في تصاميمها وتقييماتها السياسية. وينبغي أن نتذكر أن لصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية كليهما أهداف تحقيق عمالة كاملة في وثائقهما الدستورية.

١٦٣. وبالنسبة إلى معظم البلدان، فإن نطاق العمل الوطني من أجل تعزيز العمالة والحماية الاجتماعية محدود في غياب تنسيق عالمي أفضل. والسبب الأول في ذلك أن الترابط الاقتصادي العالمي يجعل للتجارة والاستثمار تأثيراً على مستويات العمالة لا يقل عن تأثير القرارات الوطنية. أما السبب الثاني فهو أن إجراءات بلد ما يمكن أن تصدها بسرعة أسواق رأس المال الدولية.

١٦٤. ومبررات زيادة التنسيق السياسي قوية. والمهم ألا يتمحور ذلك التنسيق حول السياسات النقدية والمالية والتجارية وسياسات أسعار الصرف فحسب، بل أن يشمل أيضاً العمالة والحماية الاجتماعية. والمطلوب تنسيق سياسي عالمي بين البلدان من أجل تحقيق هدف العمالة الكاملة والعمل اللائق. وبعبارات بسيطة، تستدعي زيادة ترابط الاقتصاد الكلي زيادة التنسيق على المستوى ذاته.

---

[١] انظر:
International Institute for Labour Studies: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization*, Geneva, 2008.

إدارة عالمية من أجل عولمة عادلة

١٦٥. أذكت الأزمة العالمية الوعي بضرورة زيادة التعاون الدولي بحكم الصلات القوية بين البلدان. وتشمل هذه الصلات التجارة والاستثمار والضرائب والسياسات البيئية، التي تؤثر جميعاً تأثيراً كبيراً على البلدان الأخرى وتساهم في تحديد كيفية خروجها وخروج الاقتصاد العالمي من الأزمة الحالية.

١٦٦. وتوسيع نطاق عمل مجموعة العشرين، التي كانت في الأصل مجرد ملتقى لوزراء المالية، خطوة هامة في بناء منتديات أكثر فعالية وشمولاً لصنع قرار. غير أنه هيكل مخصص سيحتاج في الوقت المناسب إلى إيجاد أساس أكثر رسوخاً في منظومة الأمم المتحدة. وما لم يتحقق تنسيق دولي أكبر في إطار الاستجابة إلى الأزمة، فإن الاقتصاد العالمي سيواجه احتمال أزمة اقتصادية مطولة تقترن بأزمة أعمق في أسواق العمل وبضائقة اجتماعية كبيرة. ولا يملك أي بلد أو منظمة دولية الاختصاص أو العتاد اللازم لمعالجة جميع جوانب الأزمة وما تنطوي عليه من تحديات.

١٦٧. وقد أعرب زعماء مجموعة العشرين عن دعمهم لميثاق من أجل استدامة النشاط الاقتصادي على نحو ما اقترحته المستشارة ميركيل بالتشاور مع المديرين التنفيذيين لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية[٢]. وأعتقد أن هذه المبادرة مبادرة رئيسية لمستقبل إدارة عالمية متوازنة. ومنظمة العمل الدولية ملتزمة بتعزيز التعاون مع الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية في سبيل دعم هذا الميثاق.

١٦٨. ومنظمة العمل الدولية مشارك نشط وملتزم أيضاً في نظام التنسيق فيما بين الوكالات، الذي يشرف عليه مجلس الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة برئاسة الأمين العام. وتحظى مشاركة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية مشاركة كاملة في هذه العملية بترحيب حار.

١٦٩. وأعتقد أن قدرة منظمة العمل الدولية على تقديم المشورة والإرشاد إلى البلدان في اتخاذ قراراتها السياسية ستزداد بقدر كبير بمواصلة تعزيز هذا العمل التعاوني مع مؤسسات بريتن وودز والأمم المتحدة. وسيكون ذلك ضرورياً لنجاح ميثاق عالمي لفرص العمل.

١٧٠. وقد كُلف صندوق النقد الدولي بمسؤولية رصد وتقييم المخاطر المالية العالمية ومخاطر الاقتصاد الكلي. وبالمثل، ناشدت مجموعة العشرين منظمة العمل الدولية تقييم وبحث كيفية تصدي البلدان للأبعاد البشرية للأزمة. وهكذا، فإن تلبية نداء مجموعة العشرين تستدعي توثيق التعاون بين صندوق النقد الدولي ومنظمة العمل الدولية. لذلك ستعزز منظمة العمل الدولية قدرتها على رصد وتقييم سياسات الاستجابة إلى الأزمة في إطار التعاون الوثيق مع منظمات دولية أخرى.

١٧١. وبالعمل مع منظمات أخرى متعددة الأطراف، لاسيما صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التجارة العالمية، تكون منظمة العمل الدولية قادرة على أداء دور رئيسي في فترة ما بعد الأزمة ومسؤولة عن ذلك بحيث تكفل ألا يكون الاقتصاد العالمي في القرن الحادي والعشرين اقتصاداً متكاملاً فحسب بل أيضاً اقتصاداً شاملاً ومنصفاً. وسيتمثل أحد المتطلبات الأساسية في ضمان المزيد من التقارب والتناسق بين السياسات التجارية والمالية والاجتماعية والبيئية وسياسات العمالة.

إجراءات منظمة العمل الدولية

١٧٢. قامت منظمة العمل الدولية بالفعل بتعبئة مواردها وخبرتها لدعم الهيئات المكونة على المستوى الوطني وعلى مستوى الأقاليم، ومن خلال مجلس الإدارة والآن مؤتمر العمل الدولي، من أجل الاستجابة إلى أبعاد الأزمة المتصلة بالعمل والمنشآت وأبعادها الاجتماعية والبشرية. ويمكن، بل يتعين، القيام بالمزيد.

١٧٣. وبالاستناد إلى اتفاق في مؤتمر العمل الدولي بشأن المضي قدماً نحو ميثاق عالمي لفرص العمل، ستنظم منظمة العمل الدولية دعمها للهيئات المكونة على النحو التالي:

رصد السياسات والبرامج الاجتماعية وتلك المتعلقة بالعمالة والعمل والمعتمدة استجابة للأزمة

١٧٤. ستقوم منظمة العمل الدولية، بغية مواصلة العمل الجاري بالفعل، بتعزيز قدرتها على رصد ما تعتمده البلدان من سياسات وبرامج وتدابير في إطار استجابتها للأزمة. وسيشمل ذلك ما يلي: رصد البيانات المهمة على المدى القصير بهدف تقصي تطور أزمة العمالة والأزمة الاجتماعية؛ إعداد وتعهد قاعدة بيانات للاستجابات السياسية تستخدم عند إسداء المشورة إلى البلدان؛ الدراسات القطرية ودراسات سياسات محددة في بلد أو عدة بلدان لبحث أنجع الحلول؛ تقديم معلومات محدثة عن تنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل. وسنتعاون في هذا السياق مع منظمات دولية أخرى.

١٧٥. ويتمثل أحد الأدوار المهمة لمنظمة العمل الدولية في إتاحة معلومات عن التدابير والإجراءات المتخذة من قبل الحكومات والشركاء الاجتماعيين استجابة للأزمة. وستستخدم المنظمة شبكتها وخدماتها لتيسير تبادل التجارب والممارسات الحسنة والمعارف بين البلدان والأقاليم. وستيسر المنظمة بصفة خاصة التعاون فيما بين بلدان الجنوب داخل الأقاليم وعبرها.

---

[٢] انظر البيان الصحفي المشترك الصادر عن المستشارة أنجيلا ميركل، وأنخيل غوريا الأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وباسكال لامي المدير العام لمنظمة التجارة العالمية، وخوان سومافيا المدير العام لمكتب العمل الدولي، ودومينيك ستروسكان المدير الإداري لصندوق النقد الدولي، وروبرت ب. زوليك رئيس البنك الدولي، في مناسبة اجتماعهم في ٥ شباط/ فبراير ٢٠٠٩ في برلين.

تقديم خدمات الطوارئ إلى الهيئات المكونة عند الطلب
في سياق ميثاق عالمي لفرص العمل

١٧٦. تزمع منظمة العمل الدولية فتح مكتب مساعدة يمكن للهيئات المكونة أن تقصده للمشورة والتوجيه في التصدي للأزمة وتنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل. وستعتمد المنظمة على تجارب الماضي والحاضر في هذا المجال بهدف إنشاء مرفق عملي يسهل الوصول إليه.

١٧٧. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تقدم المساعدة، عند الطلب، إلى الهيئات المكونة الراغبة في تنفيذ ميثاق وطني لفرص العمل أو أن تدعم السياسات الجاري تنفيذها بالفعل لتحقيق الأهداف ذاتها. وسينفذ ذلك في إطار البرامج القطرية للعمل اللائق.

تعزيز الشراكات مع المنظمات متعددة الأطراف

١٧٨. تقدم الأزمة دافعاً قوياً للمضي في توثيق التعاون فيما بين المنظمات متعددة الأطراف. وبالعمل مع منظمات أخرى، تستطيع منظمة العمل الدولية أداء دور رئيسي في فترة ما بعد الأزمة لضمان سير الاقتصاد العالمي في القرن الحادي والعشرين نحو عولمة عادلة وضمان استدامته اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً.

١٧٩. وقد عُهد إلى صندوق النقد الدولي ومنظمة العمل الدولية كليهما برصد أبعاد مختلفة من الأزمة، ويوجد مجال للعمل معاً والاستفادة من أوجه التآزر.

١٨٠. ومن سبل التعاون الأخرى مرفق التمويل للحد من القابلية للتأثر، الذي اقترحه البنك الدولي والذي يقدم إلى البلدان موارد للاستثمار في مشاريع بنية أساسية مولدة للعمالة وتدابير حماية اجتماعية وتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة ومؤسسات التمويل بالغ الصغر. ويتوافق هذا النهج مع الإستراتيجية المروجة من خلال الميثاق العالمي لفرص العمل.

١٨١. وكما أشير إليه آنفاً في هذا التقرير، ناشد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة، النظام متعدد الأطراف إلى أداء "دور رئيسي في تحديد وتنفيذ استجابة عالمية متناسقة للأزمة، وفي ترجمتها إلى إجراءات على المستوى القطري". وستواصل منظمة العمل الدولية العمل عن كثب مع عدد من وكالات وصناديق وبرامج الأمم المتحدة من أجل بلورة مبادرات مشتركة استجابة للأزمة، وذلك في إطار اللجنة رفيعة المستوى المعنية بالبرامج. وسوف تتعاون أيضاً مع وكالات أخرى على المستوى القطري من خلال عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وعلى المستويات دون الإقليمية والإقليمية والعالمية من خلال مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

١٨٢. وستعزز منظمة العمل الدولية تعاونها بقدر أكبر مع المؤسسات الإقليمية، بما في ذلك اللجان الاقتصادية الإقليمية ومصارف التنمية الإقليمية، في تصميم ودعم استراتيجيات وسياسات استجابة للأزمة، تكون مكيفة مع خصائص كل إقليم.