

التقرير السادس

سياسات العمالة من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة

تقرير البند المتكرر عن العمالة، ٢٠١٠

البند السادس من جدول الأعمال

ISBN 978-92-2-621899-4 (print)
ISBN 978-92-2-621900-7 (web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠١٠

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 أو عن طريق البريد الإلكتروني على العنوان: pubvente@ilo.org.
زوروا موقعنا الإلكتروني على العنوان: www.ilo.org/publns.

تصميم وحدة معالجة النصوص العربية TTA: المرجع ILC99-VI[2010-03-316]-Ar.doc
طبع في مكتب العمل الدولي، جنيف، سويسرا

المحتويات

الصفحة

١	 مقدمة
١	 معلومات أساسية
١	 هيكل التقرير
٢	 إعداد تقرير البند المتكرر
٥	 الفصل ١: العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة
٥	 رسم معالم عولمة عادلة: مساهمة برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية
٧	 استجابة منظمة العمل الدولية الشاملة لخطوط الصدع في العولمة
٩	 سياسات العمالة على المستوى الوطني: آليات التنسيق والتعاون
٩	 معايير العمل الدولية
١٠	 برنامج العمالة العالمي
١٠	 الإدارة السديدة واستعراض النظراء
١١	 تطوير المعارف وتقاسمها والمشورة السياسية والتعاون التقني والبرامج القطرية
١٢	 الميثاق العالمي لفرص العمل وتنفيذه
١٥	 الفصل ٢: توجهات العمالة وتحدياتها
١٥	 الانكماش الاقتصادي العالمي لعام ٢٠٠٨ واستجابة السياسة العامة
١٧	 استجابة سياسة منظمة العمل الدولية للأزمة على الصعيد الوطني
١٨	 الأفاق الاقتصادية في بداية عام ٢٠١٠
١٩	 النمو الأطول أمداً وتوجهات العمالة
٢٠	 التوجه الرئيسي هو العولمة
٢٠	 التوجهات الديموغرافية وتوجهات القوى العاملة
٢٤	 التحول الهيكلي
٢٥	 هجرة اليد العاملة على الصعيد الدولي
٢٦	 البطالة
٢٨	 المستضعفون والفقراء العاملون في البلدان النامية
٣٠	 هل تتباعد مستويات المعيشة أم تتقارب على الصعيد العالمي؟
٣٢	 العمالة الهشة في البلدان المتقدمة
٣٣	 توجهات الأجور العالمية
٣٥	 توجهات عدم المساواة
٣٦	 الاستدامة البيئية: تخضير سوق العمل
٣٦	 السبل الممكنة للمضي قدماً
٣٩	 الفصل ٣: سياسات تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع
٣٩	 الوقائع المختلفة وتوجهات سياسات العمالة
٤٢	 احتياجات الهيئات المكونة

٤٣	استجابة المكتب
٤٣	العناصر الاستراتيجية
٤٣	١- الإطار السياسي
٤٥	٢- الصكوك المعيارية
٤٦	٣- السياسات الوطنية الشاملة للعمالة
٤٩	٤- البرامج الأساسية لمنظمة العمل الدولية
٥٠	٤-١ برنامج الاستثمار كثيف العمالة
٥٢	٤-٢ سياسات سوق العمل النشطة ونظم المعلومات الخاصة بسوق العمل
٥٤	٤-٣ عمالة الشباب
٥٥	٤-٤ التمويل الاجتماعي
٥٥	٥- الإدارة والاستعراض
٥٦	تقييم الأثر
٥٧	وسائل العمل والأولويات المستقبلية
٦١	الاستجابة للأزمة
٦١	التقييمات السريعة للأثر
٦٢	قائمة استجابات السياسة الوطنية
٦٢	الاجتماعات الإقليمية
٦٢	التطبيق المتكامل للميثاق العالمي لفرص العمل
٦٣	الأهداف الاستراتيجية المتلازمة والمتراطة والمتكافئة
٦٤	السبل الممكنة للمضي قدماً
٦٨	المرفق: تنفيذ برنامج العمالة العالمي: بطاقة تسجيل الإنجازات
٧١	الفصل ٤: المنشآت المستدامة وخلق الوظائف
٧١	حقائق واتجاهات سياسية متنوعة
٧٤	ولاية منظمة العمل الدولية بشأن المنشآت المستدامة
٧٥	احتياجات الهيئات المكونة
٧٥	استجابة المكتب
٧٦	الدعامة ١: بيانات ملانمة للمنشآت المستدامة والعمالة
٧٨	الدعامة ٢: أماكن عمل مستدامة ومسؤولة
٧٩	الدعامة ٣: روح تنظيم المشاريع وتنمية المنشآت
٨١	الاستجابة إلى الأزمة
٨٢	الموارد والأصول
٨٢	الشراكات الخارجية
٨٣	تقييمات الأثر
٨٤	أهداف متلازمة ومتراطة ومتكافئة
٨٦	السبل الممكنة للمضي قدماً
٨٩	الفصل ٥: مهارات من أجل الإنتاجية والقابلية للاستخدام
٩٠	تنوع الحقائق والاتجاهات السياسية
٩٢	ولاية منظمة العمل الدولية في مجال تنمية المهارات
٩٣	احتياجات الهيئات المكونة
٩٣	استجابة المكتب
٩٤	الأولوية الاستراتيجية ١: دمج تنمية المهارات في الاستراتيجيات الإنمائية القطاعية أو الوطنية
٩٥	الأولوية الاستراتيجية ٢: تنمية المهارات من أجل الحد من الفقر ودعم تنمية اقتصادية إدماجية
٩٨	الأولوية الاستراتيجية ٣: تعزيز خدمات التوظيف لتحقيق أهداف سياسة العمالة
٩٩	الاستجابة إلى الأزمة
٩٩	الموارد والأصول

١٠٠	الشراكات الخارجية.....
١٠٠	تقييم الآثار.....
١٠٢	أهداف استراتيجية متلازمة ومتراطة ومتكافلة.....
١٠٢	السبل الممكنة للمضي قدماً.....
١٠٥	الفصل ٦: التجارة والتمويل الدولي وأسواق العمل.....
١٠٥	تنوع الحقائق والاتجاهات السياسية.....
١٠٨	ولاية منظمة العمل الدولية بشأن التجارة والعمالة.....
١٠٩	احتياجات الهيئات المكونة.....
١٠٩	استجابة المكتب.....
١٠٩	من تحليل الروابط إلى وضع أدوات تحليلية.....
١١٠	المساعدة التقنية المرتبطة بالتجارة.....
١١٠	الاستجابة إلى الأزمة.....
١١٠	تأثير نشاط المكتب.....
١١١	الموارد والأصول.....
١١١	الأهداف الاستراتيجية المتلازمة والمتراطة والمتكافلة.....
١١٢	السبل الممكنة للمضي قدماً.....
١١٥	الفصل ٧: العمل في الاقتصاد غير المنظم والسياسات الرامية إلى تيسير الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.....
١١٥	تنوع الحقائق والاتجاهات السياسية.....
١١٨	ولاية منظمة العمل الدولية بشأن الاقتصاد غير المنظم وتطورها.....
١١٨	احتياجات الهيئات المكونة.....
١١٩	استجابة المكتب.....
١٢٠	إطار سياسي وتشخيصي متكامل يشمل أهداف العمل اللانق.....
١٢١	التركيز على السمة غير المنظمة في مجالات سياسية معينة.....
١٢٣	الانتقال إلى القطاع المنظم: تعزيز منظور متكامل ومتسق.....
١٢٥	السبل الممكنة للمضي قدماً.....
١٢٧	الفصل ٨: ملاحظات ختامية وسبيل ممكن أمام المنظمة للمضي قدماً.....
	الملاحق
١٣١	الملحق الأول: الصكوك التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي والتي تتسم بأهمية خاصة بالنسبة إلى تطبيق الهدف الاستراتيجي للعمالة.....
١٣٣	الملحق الثاني: توزيع نشاط المكتب بشأن العمالة.....
١٣٥	الملحق الثالث: نتائج بشأن مسائل مترابطة.....
١٤١	الملحق الرابع: ملخص: السبل الممكنة للمضي قدماً.....

مقدمة

معلومات أساسية

١. اعتمد مؤتمر العمل الدولي في دورته السابعة والتسعين (٢٠٠٨) إعلاناً رائداً يهدف إلى تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية على النهوض ببرنامج العمل اللائق وعلى تكوين استجابة فعالة لتحديات العولمة المتزايدة. وأكد إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (إعلان العدالة الاجتماعية) على الأهمية المتساوية في هذا الصدد لكل هدف من الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية، وهي: العمالة والحماية الاجتماعية ومعايير العمل والحوار الاجتماعي. وفي الوقت نفسه، أكد على إتباع نهج متكامل للاعتراف بأن هذه الأهداف هي أهداف "متلازمة ومترابطة ومتكافئة". وهذا هو الإعلان الرئيسي الثالث بشأن المبادئ^١، الذي يعتمده مؤتمر العمل الدولي منذ صدور دستور منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩. وقد عبر الإعلان كذلك عن الرؤية المعاصرة لولاية منظمة العمل الدولية في زمن العولمة.

٢. وتنص متابعة إعلان العدالة الاجتماعية على أن تعتمد المنظمة خطة لمناقشات متكررة في مؤتمر العمل الدولي، وذلك من أجل "فهم أفضل لتنوع واقع واحتياجات الدول الأعضاء فيما يتعلق بكل هدف من الأهداف الاستراتيجية والاستجابة لها بفعالية أكبر بكافة وسائل العمل المتاحة لها، بما في ذلك من خلال النشاط المتصل بالمعايير والتعاون التقني والقدرة التقنية والبحثية التي يتمتع بها المكتب، وتكييف أولوياتها وبرامج العمل الخاصة بها وفقاً لذلك"^٢.

٣. وقرر مجلس الإدارة في دورته في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، أن تكون مناقشة تقرير البند الأول المتكرر في دورة مؤتمر العمل الدولي التاسعة والتسعين في حزيران/يونيه ٢٠١٠ عن موضوع العمالة. ويقدم هذا التقرير معلومات أساسية لتلك المناقشة.

هيكل التقرير

٤. ويتناول تقرير البند الأول المتكرر كيفية مساهمة سياسات العمالة، باعتبارها جزءاً من نهج متكامل للعمل اللائق، في تحقيق العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. ويتضمن الفصل ٢ تقييماً مقتضباً عن اتجاهات وتحديات العمالة لتحقيق هدف العمالة الكاملة والمنتجة، على السواء على المدى الطويل وبعد تأثرها بالركود الاقتصادي الناتج عن الأزمة المالية في عام ٢٠٠٨. ويستجيب كل من الفصول الموضوعية التالية استجابة عامة لهذه التحديات ويتناول التساؤلات الواردة في التقرير بصورة إجمالية: ما هي الحقائق والتحديات التي تواجهها الدول الأعضاء في مجال العمل؛ ما على المكتب أن يقوم به؛ ما هي الطريقة التي يعتمدها المكتب عند تقديم الدعم المذكور (بحوث موجهة نحو الأنشطة وإرشاد سياسي وتعاون تقني وتوعية وإقامة الشبكات)؛ كيف تُرصد نتائج هذا العمل وثوئق؛ ما هي الخطوات التي يجري اتخاذها لتحقيق التوقعات المبينة في إعلان العدالة الاجتماعية في سبيل بذل جهود أكثر استجابة وتكاملاً وفعالية.

٥. وتتناول الفصول الموضوعية النتائج الثلاث الواردة بشأن العمالة في إطار السياسة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥: سياسات تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة (الفصل ٣)؛ المنشآت المستدامة وخلق الوظائف (الفصل ٤)؛ مهارات من أجل الإنتاجية والقابلية للاستخدام (الفصل ٥). بالإضافة إلى ذلك يبرز التقرير موضوعين محددين للعمالة: التركيز الجديد نسبياً على التجارة والاستثمار الأجنبي والعمالة (الفصل ٦) -

^١ الإعلانان الأولان هما إعلان فيلادلفيا لعام ١٩٤٤ وإعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام ١٩٩٨.

^٢ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨، المرفق ثانياً (باء) "١١".

فإعلان العدالة الاجتماعية، في محصلته، إعلان حول "عولمة عادلة" - والالتزام طويل العهد بمعالجة موضوع الاقتصاد غير المنظم، حيث ما زالت تعمل نسبة هامة من القوى العاملة في العالم، وكيفية تشجيع الانتقال إلى الاقتصاد المنظم (الفصل ٧). ومن المنتظر تسليط الضوء على موضوعات أخرى في تقارير لاحقة للبند المتكرر عن العمالة.

٦. ويختم التقرير بالتفكير في آثار هذا التحليل الموسع للأولويات المستقبلية للدول الأعضاء والشركاء الاجتماعيين والمكتب. كما يقترح بعضاً من القضايا التي قد ترغب اللجنة في مناقشتها بغية إصدار توصيات في سبيل المضي قدماً.

إعداد تقرير البند المتكرر

٧. تضمن إعداد هذا التقرير تحرير وثيقة^٣ للجنة العمالة والسياسة الاجتماعية التابعة لمجلس الإدارة في دورتها في آذار/ مارس ٢٠٠٩، أوجزت فيها التوجهات الاستراتيجية الرئيسية للإعلان (انظر الجدول ١-١)؛ ولكن مع بعض الاستفاضة.

٨. واستهلت استعراضات معمّقة في المجالات التالية: (١) احتياجات الهيئات المكونة وأولوياتها؛ (٢) التنسيق والتنفيذ المشترك بين المقر والميدان؛ (٣) جدول الأعمال المتلازم "والمترابط والمتكافئ"؛ (٤) الدروس المستفادة من تقييمات الأثر؛ (٥) تشخيصات العمالة وسياساتها واتجاهاتها. وسميت هذه المجالات "دعائم المعارف" من أجل إعداد تقرير البند المتكرر. ويتضمن الشكل الوارد أدناه التساؤلات الرئيسية التي طرحت بشأن كل دعامة من دعائم المعارف هذه. ويستتير مضمون هذا التقرير بالاستنتاجات المستخلصة منها.

٩. ويندرج في دعائم بناء المعارف مكون آخر هو سلسلة استعراضات لعمل المكتب في كل موضوع وبرنامج من المواضيع والبرامج الرئيسية التي تُدمج أنشطته في مجال العمالة - والمسماة "وثائق حفز الأفكار" (انظر الشكل أدناه، العمود ٤). وصدر أربعة عشر تقريراً عن مجالات تقنية محددة^٤. وقد انعقدت خلوتان في شهر نيسان/ أبريل وتموز/ يوليه ٢٠٠٩ لمناقشة هذه الوثائق.

١٠. وأعدت المكاتب الإقليمية أيضاً "وثائق حفز الأفكار" بشأن العمالة، لخصت فيها الاحتياجات التي عبرت عنها الهيئات المكونة على المستويين القطري والإقليمي وكذلك الطرق التي يتبعها المكتب لتقديم الدعم (انظر الملحق الثالث من هذا التقرير للاطلاع على ملخص أولويات الهيئات المكونة من أجل الحصول على دعم المكتب في مجال العمالة).

^٣ مكتب العمل الدولي: أثر إعلان العدالة الاجتماعية على تنفيذ برنامج العمالة العالمي، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٤، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٩، الوثيقة GB.304/ESP/1.

^٤ يمكن الحصول على "وثائق حفز الأفكار" ودعائم المعارف عند الطلب من قطاع العمالة.

دعائم المعارف لإعداد تقرير البند المتكرر

١- احتياجات الهيئات المكونة وأولوياتها	٢- تقييم الأثر	٣- عمل متلازم ومتربط ومتكافل	٤- الاستجابة الفعالة للاحتياجات في موضوعات سياسة العمالة ذات الأولوية	٥- تقديم الخدمات في الميدان والتنسيق بين المقر والميدان	٦- تشخيصات العمالة وسياساتها واتجاهاتها
ماذا طلب من المكتب عمله فيما يخص العمالة؟	استعراض المكتب لتقييمات برامج العمالة للسنوات الخمس الأخيرة:	التكامل النظري تحديد البحوث (المنشورات والمشاريع) دمج عناصر برنامج العمل اللائق مع العمالة	"وثائق حفز الأفكار": تحليل عمل المكتب طوال الدورة الكاملة لكل وسائل العمل: - تحديد الاحتياجات وأدوات التشخيص والبحث - بناء القدرات - الإرشاد السياسي - الأدوات - تعبئة الموارد - الأثر - التلازم والترابط والتكافل	ما هي الاستنتاجات المستمدة من استعراض الهيكل الميداني، المناسبة للاستخدام والعمل؟ ما هي اختناقات الموارد البشرية؟ كيف يعمل المقر والميدان؟ ما هو نموذج العمل؟ كيف يجري تقييمه؟ ما هي الاستنتاجات المستمدة من ذلك؟	كيف يمكن للمكتب تشخيص مشاكل العمالة وقياس أثر سياسات العمالة؟ كيف يمكنه مقارنة ذلك مع الطرق التي يتبعها الآخرون؟ ما مدى حسن فهمنا لحقائق البلدان المختلفة؟ ما هي الأدوات التي يملكها المكتب لقياس وتحليل النمو الشامل الغني بالوظائف؟
ما هي المصادر الاحتياجيات؟	السياسات القطرية المجالات الموضوعية المشاريع البرامج القطرية للعمل اللانق	كيف يمكن للمؤسسات الأخرى الاضطلاع بعمل متعدد التخصصات؟	موضوعات ضمن سياسة العمالة وتعزيزها: ١- الاقتصاد غير المنظم ٢- الاستثمارات كثيفة العمالة ٣- التمويل الاجتماعي ٤- التصدي للأزمة ٥- تنمية المنشآت ٦- تطوير المهارات ٧- عمالة الشباب ٨- العمالة الريفية ٩- التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر والعمالة ١٠- سياسة ومؤسسات سوق العمل ١١- الوظائف الخضراء ١٢- خدمات التوظيف ١٣- الإعاقة ١٤- المساواة بين الجنسين	ما هي القدرة المتضافرة للمكتب للتأثير على العمالة الوطنية؟ ما هي القدرة المتضافرة للمكتب للتأثير على العمالة الوطنية؟	كيف يمكن تشخيص المكتب الاتجاهات في العمالة وأسواق العمل ويعلمها على الملأ؟
هل الاحتياجات متسقة وواقعية ودقيقة؟	ما هي المناهج التي يستخدمها المكتب؟ ما هو مدى معرفتنا بأثر تدخلات المكتب؟	تكمال السياسات	تقييم الحالات التي يكون فيها لدى المكتب أهداف إستراتيجية أخرى متكاملة مع العمالة في العمل الميداني	كيف يقيس المكتب الاتجاهات في العمالة وأسواق العمل ويعلمها على الملأ؟	كيف يقيس المكتب الاتجاهات في العمالة وأسواق العمل ويعلمها على الملأ؟
كيف يعبر عن الاحتياجات؟	ما هي التوصيات التي يمكن استخلاصها في المستقبل من هذه الدروس؟	كيف تحقق المؤسسات الأخرى ذلك؟	تقييم واستخلاص الدروس	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي
هل الاحتياجات متسقة وواقعية ودقيقة؟	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي
كيف يمكن تحسين التعبير عن الاحتياجات واتساقها؟	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي
المصادر /الولايات الدستور الإعلان قرارات مؤتمر العمل الدولي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي
مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي
الاجتماعات الإقليمية البرامج القطرية للعمل اللائق التقارير عن الاتفاقية ١٢٢	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي
الدراسة الاستقصائية العامة بموجب المادة ١٩	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي	مجلس الإدارة - برنامج العمالة العالمي

الفصل ١

العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة

١١. أقرّ إعلان العدالة الاجتماعية بأن منظمة العمل الدولية تضطلع بدور أساسي في المساعدة على تعزيز وتحقيق التقدم والعدالة الاجتماعية في ظل مناخ عالمي يشهد تطوراً مستمراً وترابطاً متزايداً.

١٢. وقد عنت العولمة استحداث فرص جديدة وكذلك ظهور قيود وتحديات جديدة. وبصورة خاصة، أصبح ضمان تحقيق توازن جديد، على الصعيدين العالمي والوطني، بين الأهداف الاقتصادية والأهداف الاجتماعية والمتعلقة بالعمل، أمراً أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى. وقد فاقمت الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية لعام ٢٠٠٨ من ظهور خطوط الصدع في العولمة، وزادت من ضرورة تطبيق برنامج العمل اللائق على نطاق واسع.

١٣. ويتناول هذا التقرير الأول للبند المتكرر كيفية مساهمة سياسات العمالة، باعتبارها جزءاً من نهج متكامل للعمل اللائق، في تحقيق العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. وهو يبحث تطلعات النساء والرجال من أجل العمل في ظروف من الحرية والعدالة والأمن والكرامة الإنسانية، ويُقيّم كيف يمكن للمنظمة أن تستجيب على نحو أفضل لهذه التطلعات من خلال مختلف الوسائل المتاحة لها.

١٤. ويشمل أسلوب التنفيذ الذي ينادي به إعلان العدالة الاجتماعية، التفاعل بين الدول الأعضاء (الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال)، ومؤتمر العمل الدولي ومجلس الإدارة والمكتب، من أجل استخدام نهج متكامل للعمل اللائق على أتم وجه بحيث يتصدى لتحديات رسم معالم عولمة عادلة. وتلعب سياسات العمالة دوراً رئيسياً في تحقيق هذا الهدف. ويتوقع الإعلان احتمال أن يفضي مثل هذا النهج إلى قيام المنظمة بتكييف ممارساتها المؤسسية.

١٥. وعند بحث دور سياسات العمالة في هذا السياق، يُحدد التقرير ثلاثة مجالات للإجراءات والإدارة هي:

"١" تحسين الحوار والشراكات متعددة الأطراف من أجل إدارة عالمية أكثر فعالية سعياً إلى النهوض بالعدالة الاجتماعية والعولمة العادلة والعمل اللائق؛

"٢" تعزيز صياغة السياسات وتنفيذها على المستوى الوطني، وتحسين التنسيق والتعاون بين الدول الأعضاء عن طريق آليات من قبيل تطبيق الإرشاد السياسي لمنظمة العمل الدولية ونظام الإشراف على المعايير وتبادل الخبرات والممارسة الحسنة من خلال تعزيز استعراضات النظراء لسياسات العمالة؛

"٣" دور المكتب في ضمان فعاليته وكفاءته في النواحي التالية: خدمة هياكل الإدارة؛ تعزيز الشراكات مع الأمم المتحدة والنظام متعدد الأطراف؛ ترويج المعايير؛ التعاون التقني وخدمات المشورة؛ البحث وجمع المعلومات وتقاسمها.

١٦. وتناقش هذه المجالات الثلاثة في هذا الفصل الافتتاحي وفي مختلف أجزاء التقرير.

رسم معالم عولمة عادلة: مساهمة برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية

١٧. لئن كان عصر العولمة الحالي ظاهرة حديثة نسبياً، فلطالما كانت المنظمة متبصرة على نحو ملفت للنظر في تحديد ضرورات العمالة الدولية التي ينبغي للمنظمة أن تسعى إليها. وفي عام ١٩١٩، دعا دستور منظمة العمل الدولية إلى القضاء على البطالة كشرط مسبق لتحقيق "العدالة الاجتماعية والسلام العالمي والدائم".

وأطلق إعلان فيلادلفيا لسنة ١٩٤٤ على دعم البرامج الرامية إلى تحقيق العمالة الكاملة ورفع مستويات المعيشة، تسمية "التزام منظمة العمل الدولية أمام الملأ".

١٨. ويؤكد إعلان العدالة الاجتماعية من جديد التزام جميع الدول الأعضاء في المنظمة في "تنفيذ الولاية الدستورية لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك من خلال معايير العمل الدولية، ووضع العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق في صميم السياسات الاجتماعية والاقتصادية" (التشديد مضاف) - وفي هذا دعوة واضحة من الدول الأعضاء إلى تعزيز دور المكتب والمنظمة فيما يتعلق بمسائل العمالة.

١٩. وكانت العولمة من الشواغل الأساسية لمنظمة العمل الدولية حتى قبل أن يعم تداول المصطلح على نطاق واسع. ففي عام ١٩٧٧، كان مجلس إدارة مكتب العمل الدولي قد اعتمد إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية، في حين تناولت توصية سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩)، القضايا التي أثارها تزايد الترابط داخل الاقتصاد العالمي. وفي عام ١٩٩٦، نوّشت مسألة سياسة العمالة مرة أخرى في مؤتمر العمل الدولي.

٢٠. وخلال التسعينات، كانت منظمة العمل الدولية بمثابة منتدى هام لمناقشة الأبعاد الاجتماعية لتحرير التجارة. وأكد مؤتمر القمة العالمية للتنمية الاجتماعية لعام ١٩٩٥، مرة جديدة على أهمية دور العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية لتحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي وتخفيف حدة الفقر وتحقيق التماسك الاجتماعي، مضيفاً بذلك دعماً قوياً لدور منظمة العمل الدولية في النظام متعدد الأطراف. وفي عام ١٩٩٨، اعتمد مؤتمر العمل الدولي إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مرسياً بذلك أرضية اجتماعية من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لكل الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، والتزاماً إزاء "احترام وتعزيز وتحقيق" هذه المبادئ.

٢١. وفي عام ٢٠٠٢، دعا المدير العام لمكتب العمل الدولي إلى انعقاد لجنة عالمية معنية بالأبعاد الاجتماعية للعولمة، نشرت تقريرها واسع التأثير: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، في ٢٠٠٤. وجرّت مناقشة مستفيضة للتقرير وآثاره على منظمة العمل الدولية في مؤتمر العمل الدولي في ٢٠٠٤، وأدرج العديد من توصياته في إطار السياسة الاستراتيجية والبرامج والميزانيات المتوالية لمنظمة العمل الدولية. ومن ضمن توصياته الرئيسية، كان هناك اقتراح بأن يصبح العمل اللائق هدفاً عالمياً، وبأن تبدأ حملة كبرى لتحسين اتساق السياسات في ما اتسم آنذاك بالأداء الضعيف لنظام متعدد الأطراف. وأفضت مسألة إيجاد أداة جديدة مناسبة لتعزيز قدرة الدول الأعضاء والمنظمة ككل، إلى صدور إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة.

٢٢. ومنذ ٢٠٠٤، لقيت المفاهيم المترابطة للعولمة العادلة والعمل اللائق للجميع، تأييداً على أعلى المستويات وعلى نطاق واسع، بما في ذلك من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة والعديد من المنظمات الإقليمية الأخرى. وتقوم منظمة العمل الدولية بدور يزداد بروزاً في الآلية الدولية لتحقيق اتساق السياسات، خاصة المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة ومجلس الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة المعني بالتنسيق.

٢٣. وحظي برنامج العمل اللائق أيضاً بدعم من الجهات الفاعلة غير الحكومية. فقد حضر حوالي ٤٠٠ ممثل من الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية والمنظمات الدولية والإقليمية ومنظمات المجتمع المدني ومعاهد البحث ووسائل الإعلام والبرلمانات، منتدى منظمة العمل الدولية بشأن العمل اللائق من أجل عولمة عادلة، الذي استضافته حكومة البرتغال (لشبونة، ٣١ تشرين الأول/أكتوبر - ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧). ويؤكد مستوى التفاعل الرفيع بين الهيئات المكونة للمنظمة والجهات الفاعلة الأخرى المهمة ببرنامج العمل اللائق والداعمة له، على أن منظمة العمل الدولية هي الملتقى الرائد لمناقشة ومعالجة القضايا العالمية التي تمس عالم العمل في زمن العولمة غير المتوازنة.

٢٤. ويناقش مجلس الإدارة من خلال فريق العمل المعني بالبعد الاجتماعي للعولمة، التابع له، مناقشة منظمة القضايا الرئيسية لاتساق السياسات بالاستناد غالباً إلى المحاضرات التي يلقيها ضيوفه. ومن بين القادة الذين شاركوا في هذه المبادلات مع مجلس الإدارة، نذكر: بان كي مون الأمين العام للأمم المتحدة؛ باسكال لامي المدير العام لمنظمة التجارة العالمية؛ روبيرت زوليك، رئيس البنك الدولي؛ دومينيك شتروس كان، المدير

° "نحن 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 لإستراتيجياتنا الإنمائية الوطنية، بما في ذلك إستراتيجية القضاء على الفقر كجزء من جهودنا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية". الأمم المتحدة: ٢٠٠٥ نتائج القمة العالمية (نيويورك، A/60/L.1)، الفقرة ٤٧.

الإداري لصندوق النقد الدولي؛ سوباتشاي، الأمين العام لمنظمة الأونكتاد؛ أشيم شتاينر، المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

استجابة منظمة العمل الدولية الشاملة لخطوط الصدع في العولمة

٢٥. مع بداية الأزمة المالية والاقتصادية العالمية وأزمة العمالة في ٢٠٠٨ واعتماد الميثاق العالمي لفرص العمل في الدورة الثامنة والتسعين لمؤتمر العمل الدولي (٢٠٠٩)، تزايد التزام منظمة العمل الدولية في الأمم المتحدة والنظام متعدد الأطراف تزايداً كبيراً. ودعا مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالأزمة المالية والاقتصادية العالمية وأثرها على التنمية (نيويورك، حزيران/يونيه ٢٠٠٩)^٦، "منظمة العمل الدولية لتقديم" الميثاق العالمي لفرص العمل "... إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الموضوعية المنعقدة في تموز/يوليه ٢٠٠٩، بهدف تشجيع انتعاش كثيف الوظائف من الأزمة استناداً إلى برنامج العمل اللائق وإلى إيجاد نمط من النمو المستدام".

٢٦. والميثاق العالمي لفرص العمل هو تطبيق لكامل برنامج العمل اللائق للتصدي للأزمة. فهو يحتوي على طائفة من الاستجابات للأزمة وتدابير للانتعاش تشمل مجموع الأهداف الأربعة الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية. وهو ليس "حلاً واحداً يناسب الجميع" وإنما مجموعة من الخيارات السياسية المجربة والمختبرة التي يمكن للبلدان اعتمادها بدعم من المؤسسات الإقليمية والدولية، لتعزيز جهودها الجارية للتصدي للأزمة وتعزيز الانتعاش والإسهام في الوقت نفسه برسم معالم عالم ما بعد الأزمة بحيث يتسم بعولمة أكثر عدلاً وأكثر استدامة. وهو أيضاً إطار عمل لتصميم تدابير وسياسات العمالة والحماية الاجتماعية والامتثال لمعايير العمل وتشجيع عمليات الحوار الاجتماعي.

٢٧. ومن ثم، اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي قراراً بعنوان/الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل/، يرحب فيه بالميثاق الذي اعتمدته منظمة العمل الدولية، وشجع الدول الأعضاء على الترويج للميثاق وتحقيق الاستفادة الكاملة منه باعتباره إطاراً عاماً يمكن لكل بلد أن يقوم في نطاقه بصياغة حزمة من السياسات الملائمة لحالته وأولوياته بالتحديد. كما طلب القرار من صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة أن تأخذ في اعتبارها من خلال اضطلاعها بعمليات ملائمة لصنع القرار، الميثاق العالمي لفرص العمل في سياساتها وبرامجها، وأن تنظر كذلك في إدماج المضامين السياسية الواردة في الميثاق، في أنشطة نظام المنسق المقيم والأفرقة القطرية للأمم المتحدة. ودعا أيضاً المؤسسات المالية الدولية وغيرها من المنظمات الدولية ذات الصلة إلى أن تقوم وفقاً لولاياتها بإدماج مضامين الميثاق السياسية في أنشطتها. وأقر كذلك بأن إنفاذ التوصيات والخيارات السياسية الواردة في الميثاق العالمي لفرص العمل، يقتضي إيلاء الاعتبار إلى التمويل وبناء القدرات، وأن أقل البلدان نمواً والبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية والتي تفتقر إلى الحيز المالي اللازم لاعتماد سياسات الاستجابة والانتعاش، تستدعي دعماً خاصاً. وختم القرار بالطلب إلى الأمين العام تقديم تقرير عن التقدم المحرز إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الموضوعية في عام ٢٠١٠.^٧

٢٨. واتخذ المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في اجتماعه في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ قراراً بمواصلة إيلاء الأولوية للتوصيات الواردة في الميثاق العالمي لفرص العمل بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، بما في ذلك إدماجها في أنشطتها التشغيلية في إطار الخطة الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣ وإدماجها أيضاً في الأنشطة التشغيلية على المستوى القطري من خلال تعزيز التعاون بين الوكالات.^٨

^٦ الأمم المتحدة: نتائج المؤتمر المعني بالأزمة العالمية المالية والاقتصادية وأثرها على التنمية، قرار الجمعية العامة A/RES/63/303، المعتمد في ١٣ تموز/يوليه ٢٠٠٩ (نيويورك، ٢٠٠٩).

^٧ المجلس الاقتصادي والاجتماعي: الانتعاش من الأزمة: الميثاق العالمي لفرص العمل، القرار E/2009/L.24، المعتمد في ٢١ تموز/يوليه ٢٠٠٩ (نيويورك).

^٨ انظر:

UNDP-UNFPA: Executive Board: Employment programming in response to the global financial and economic crisis, DP/2010/12 (New York, 2010).

٢٩. وفي تطور مواز آخر، اعتمد مجلس الرؤساء التنفيذيين تسع مبادرات مشتركة^٩ لمواجهة الأزمة في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩ كوسيلة لتنسيق الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة للعمل على توحيد الأداء في إطار مساعدة البلدان و"المجتمع العالمي" في مساعيها لمواجهة الأزمة وتسريع عجلة الانتعاش وإرساء عولمة عادلة وشاملة. وقامت اللجنة رفيعة المستوى المعنية بالتخطيط والتي يرأسها المدير العام لمكتب العمل الدولي بتطوير هذه المبادرات. وشملت هذه المبادرات ما يلي: تشجيع الاستثمار في الاستدامة البيئية على المدى الطويل؛ الميثاق العالمي لفرص العمل - زيادة فرص العمل والإنتاج والاستثمار والطلب الكلي وتعزيز العمل اللائق للجميع؛ توفير أرضية للحماية الاجتماعية تكفل إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية والمأوى وتمكين الفقراء والمستضعفين وحمايتهم. ومن خلال عدد من تدابير المتابعة، طلب من الأفرقة القطرية للأمم المتحدة تقديم الوسائل السريعة والمناسبة لتوفير الدعم التشغيلي للحكومات التي تعبر عن اهتمامها بالمبادرات المشتركة لمواجهة الأزمة.

٣٠. وهناك مجالات أخرى للعمل المشترك ضمن منظومة الأمم المتحدة، تشمل العمل على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفي ظل الهدف ١، وهو القضاء على الفقر المدقع والجوع، تشمل الغاية ١ توفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع بمن فيهم النساء والشباب. ولقد ساهم مكتب العمل الدولي في إعداد تقرير الأمم المتحدة عن الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠٠٩، الذي أشار إلى أن الأزمة تهدد تحقيق الكثير من الأهداف الإنمائية للألفية^{١٠}. بالإضافة إلى ذلك، سيكون موضوع عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧) بعنوان "تحقيق العمالة الكاملة وتوفير العمل اللائق للجميع"، ويزمّع استعراضه في الدورة الخامسة والستين للجمعية العامة إلى جانب تقرير من إعداد الأمين العام^{١١}. وشاركت إحدى وعشرون وكالة من وكالات الأمم المتحدة في وضع خطة عمل على مستوى المنظومة ترمي إلى تحقيق اتساق وأوجه تداوب أكبر بين قدرات وخبرات كل منها دعماً للجهود الوطنية المبذولة لتعزيز العمالة والعمل اللائق بغية القضاء على الفقر.

٣١. ودعت قمة لندن لمجموعة العشرين، التي انعقدت في شهر نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، منظمة العمل الدولية بالتعاون مع منظمات أخرى معنية، إلى تقييم الإجراءات المتبعة بشأن العمالة والحماية الاجتماعية للتصدي للركود الاقتصادي، وكذلك الإجراءات المطلوبة في المستقبل. واستجابة لهذا الطلب، دُعي المدير العام لمكتب العمل الدولي إلى مؤتمر قمة العشرين في بيتسبرغ وقدم وثيقتين بعنوان: "حماية الشعوب وتعزيز فرص العمل". واعتمد مؤتمر القمة بيان القادة^{١٢}، الذي ألزم فيه رؤساء الدول والحكومات بأن "يطبقوا إطاراً يحدد السياسات والطريقة التي نعمل بها معاً، لتوليد نمو عالمي قوي ومستدام ومتوازن. ونحن بحاجة إلى انتعاش دائم يستحدث الوظائف الجيدة التي تحتاج إليها شعوبنا".

٣٢. وشمل البيان طائفة واسعة من المسائل المتعلقة بالأزمة والتي يتوقع أن تشكل جزءاً من إطار النمو القوي والمستدام والمتوازن. وشملت هذه المسائل التزامات مفصلة تحت عنوان: "وضع الوظائف الجيدة في صميم عملية الانتعاش".

ونحن نتعهد بتنفيذ خطط الانتعاش التي تدعم العمل اللائق وتساعد على الحفاظ على العمالة وتجعل زيادة الوظائف من أولوياتها ... ولضمان أن يكون النمو العالمي مفيداً على نحو واسع، ينبغي لنا أن نطبق سياسات تتسق مع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لمنظمة العمل الدولية ... ونحن نتفق على أن التحديات الراهنة ليست ذريعة لتغافل عن معايير العمل المتفق عليها دولياً أو نضعفها ... ويستلزم إطارنا الجديد للنمو القوي والمستدام والمتوازن إصلاحات هيكلية تسمح باستحداث أسواق عمل أكثر شمولية وسياسات نشطة لسوق العمل وبرامج تعليم وتدريب ذات نوعية جيدة ... ونتعهد بأن نبذل جهوداً حثيثة في مجال التدريب في إستراتيجياتنا واستثماراتها المعنية بالنمو ... ونتفق على أهمية بناء إطار موجه نحو العمالة من أجل النمو الاقتصادي في المستقبل ... كما نرحب بالقرار الذي اعتمدته مؤخراً منظمة العمل الدولية بعنوان: الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل، وتأخذ بلداننا على عاتقها اعتماد عناصر أساسية مستمدة من إطاره العام للمضي قدماً بالبعد الاجتماعي للعولمة. وينبغي للمؤسسات الدولية أن تراعي معايير منظمة العمل الدولية وأهداف ميثاق فرص العمل عند إجراء التحليلات بشأن الأزمة ومرحلة ما بعد الأزمة وفي أنشطتها المعنية بصوغ السياسات ...

^٩ انظر: CEB: Joint Crisis Initiative, see: <http://hlcp.unsystemceb.org/JCI>.

^{١٠} الأمم المتحدة: تقرير الأهداف الإنمائية للألفية ٢٠٠٩ (نيويورك، الأمم المتحدة) انظر: www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_ENG.pdf

^{١١} الأمم المتحدة: العقد الثاني للأمم المتحدة للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧)، قرار الجمعية العامة A/63/230، المعتمد في ١٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩، انظر:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/484/59/PDF/N0848459.pdf?OpenElement>

^{١٢} قمة بيتسبرغ، ٢٤-٢٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩، انظر: www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm

٣٣. ودعمت عدة اجتماعات دولية أخرى، انعقدت في ٢٠٠٩، دور منظمة العمل الدولية في التصدي لأزمة الوظائف العالمية. وشملت هذه الاجتماعات: قمة مجموعة الثمانية في لاكويلا؛ المؤتمر غير الرسمي لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأوروبي في بروكسل للإعداد لقمة بيتسبرغ؛ لجنة العمل والشؤون الاجتماعية الثلاثية التابعة للإتحاد الأفريقي في أديس أبابا^{١٣}؛ المؤتمر السادس عشر لوزراء العمل في البلدان الأمريكية التابع لمنظمة الدول الأمريكية في بوينس آيرس؛ المنتدى العربي للتشغيل في بيروت، الذي شارك في تنظيمه كل من منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية.

٣٤. وتوضح هذه النظرة الوجيزة أن مساهمة منظمة العمل الدولية من أجل إدارة عالمية أكثر فعالية سعيًا إلى تعزيز العدالة الاجتماعية والعولمة العادلة والعمل اللائق، لم تكن هامة فحسب وإنما كانت على تزايد في الأعوام الأخيرة.

سياسات العمالة على المستوى الوطني: آليات التنسيق والتعاون

٣٥. فيما يتعلق بالبعدين الثاني والثالث للإجراءات والإدارة المتمحورة حول العمالة، لدى منظمة العمل الدولية أربعة مكونات رئيسية هي: (أ) معايير العمل الدولية؛ (ب) الإطار السياسي الذي يوفره برنامج العمالة العالمي، التابع لمجلس الإدارة؛ (ج) عمليات الإدارة والاستعراض في مؤتمر العمل الدولي ومجلس الإدارة؛ (د) تطوير المعارف وتقاسمها والإرشاد السياسي والتعاون التقني.

معايير العمل الدولية

٣٦. تعبر اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) عن عزم الدول الأعضاء على تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية. وقد صدقت عليها ١٠١ دولة عضواً (في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠)، ولا تزال هذه الاتفاقية الآلية الأولى لإرشاد نهج المنظمة إزاء سياسة التنسيق والتعاون على المستوى الوطني. وتبرز كل من توصية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) وتوصية سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩)، بمزيد من التفاصيل النهج السياسية الرامية إلى دعم جهود الدول الأعضاء لتصميم وتنفيذ برامج وسياسات عمالة فعالة. ويقدم زهاء ٢٠ صكاً آخر، اعتمدتها منظمة العمل الدولية في مجال المهارات وتنمية المنشآت وخدمات الاستخدام والإعاقة وعلاقات الاستخدام والمنشآت متعددة الجنسية، إرشادات تستنير بها أنشطة التوعية والعمل التقني في المجالات المذكورة.

٣٧. وتشكل معايير العمل الدولية قوة لمنظمة العمل الدولية في كل المجالات وقوة فريدة على الأخص في مجال سياسات العمالة. فقد صيغت من خلال مناقشات ثلاثية، فتجلى فيها توافق في الآراء تم التوصل إليه أحياناً بالرغم من شواغل ووجهات نظر وأولويات مختلفة، عبرت عنها الحكومات والعمال وأصحاب العمل. ويستنير تصميمها بمجموعة البحوث والخبرات في المكتب، ويستعرض تنفيذها على الصعيد القطري من خلال نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية وبدعم من الخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية التي يقدمها المكتب باستمرار.

٣٨. وتقوم لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، بوصفها جزءاً من نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية، برصد منتظم لتنفيذ الدول الأعضاء للمعايير المصدق عليها وغير المصدق عليها (المادة ١٩ من الدستور). ويلخص تقرير لجنة الخبراء سجلات التصديقات ويقدم تقييماً للسياسات والبرامج التي وضعتها البلدان للإنفاذ^{١٤}. ويعتبر هذا عنصراً هاماً للإدارة الذاتية في المنظمة. والإشراف على التقارير المقدمة بموجب المادة ٢٢ من جانب الدول المصدقة، هو أيضاً أسلوب عمل فريد في منظمة العمل الدولية، حيث أنه يعزز الالتزامات القانونية للدول لتنفيذ الاتفاقيات. ويعتبر ذلك مكوناً حاسماً للنهج القائم على الحقوق إزاء العمالة والتنمية، مما قد يؤدي بالإضافة إلى ذلك إلى تحديد مواطن المشاكل بالنسبة للمساعدة التقنية العملية.

^{١٣} إعلان بشأن تنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل في إفريقيا، ٢٩ أيلول/سبتمبر، أديس أبابا (متوفر حسب الطلب). وقد أعقب انعقاد اللجنة، انعقاد المنتدى الإفريقي للعمل اللائق، الذي استضافه الرئيس كمالواريه، رئيس بوركينافاسو؛ ووضع المنتدى خريطة طريق لتنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل في إفريقيا.

^{١٤} تتكون لجنة الخبراء من عشرين خبيراً قانونياً يعينهم مجلس الإدارة لمدة ثلاثة أعوام. ويعكس تكوين اللجنة تنوع المنظمة عبر الأقاليم الجغرافية والأنظمة القانونية والثقافات. وتجتمع اللجنة سنوياً في تشرين الثاني/نوفمبر ويتضمن تقريرها تعليقات عن الدول الأعضاء بشأن التزاماتها الدستورية والاستنتاجات المستمدة من الدراسة الاستقصائية العامة. وقد قام مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ باختيار ستة معايير للدراسة الاستقصائية العامة في ٢٠١٠.

٣٩. وأظهرت الدراسات الاستقصائية العامة مشاكل في تطبيق المعايير، وحددت بالتالي الأولويات لمساعدة المكتب. وشملت الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠١٠، تمشياً مع تقرير البند المتكرر عن العمالة، ستة معايير أساسية مرتبطة بالعمالة، هي: اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢)، اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨)، اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)، توصية تعزيز التعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣). ويرد تلخيص تجارب البلدان في تنفيذ هذه المعايير في الفصول الموضوعية من هذا التقرير.

٤٠. وأشارت لجنة الخبراء إلى أنه على الرغم من تغير النموذج السياسي في الثمانينات والتسعينات، فإن "... جميع البلدان تقريباً ملتزمة بتحقيق هدف زيادة العمالة المنتجة"^{١٥}. وينعكس ذلك في الإشارات الواردة عن استحداث العمالة في دساتيرها وفي تشريعاتها الاجتماعية والتشريعات المتعلقة بالعمل، ومن خلال سن القوانين الخاصة وفي الوثائق السياسية الأساسية. وقد طورت البلدان واعتمدت بشكل متزايد سياسات وطنية وشاملة للعمالة، تضم سياسات وبرامج ومؤسسات مختلفة تؤثر على عرض اليد العاملة والطلب عليها وعلى طريقة سير أسواق العمل. ويستعرض الفصل ٣ ذلك.

برنامج العمالة العالمي

٤١. يتضمن برنامج العمالة العالمي الذي اعتمدته مجلس الإدارة في ٢٠٠٣، الإطار الأساسي لسياسة العمالة لمنظمة العمل الدولية. وهو يدعو إلى اعتماد نهج متكامل يترافق بتدخلات بشأن جانب الطلب وجانب العرض وعلى الصعيدين الكلي وبالغ الصغر، ويهدف إلى تحسين كمية العمالة ونوعيتها. كما يدعو وعلى وجه التحديد إلى استهداف الرجال والنساء المعرضين للتمييز والاستبعاد من الحياة العملية، وينادي باعتماد سياسات تشجع قدراً أكبر من الإنصاف عن طريق ضمان أسواق عمل لا يعترها التمييز.

٤٢. وينبني برنامج العمالة العالمي لجعل العمالة في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية واستراتيجيات التنمية الدولية. وهو يهدف إلى تعزيز العمالة اللائقة التي تسير فيها معايير العمل الدولية والحقوق الأساسية للعمال بدءاً بيد مع استحداث فرص العمل، مما يعزز في الوقت نفسه نمو العمالة وجودة العمل. وقد اعتمدت استراتيجية التنفيذ لبرنامج العمالة العالمي في ٢٠٠٦ سعياً إلى زيادة تطبيقها المباشر على تصميم وتنفيذ سياسات العمالة الوطنية. وهناك مناقشة أكثر استفاضة عن برنامج العمالة العالمي في الفصل ٣.

الإدارة السديدة واستعراض النظراء

٤٣. لدى منظمة العمل آليتان مهمتان لاستعراض سياسة العمالة: الدراسات الاستقصائية عن العمالة - كجزء من نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية؛ الاستعراض المنتظم للجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، التابعة لمجلس الإدارة. وتتولى هذه اللجنة مسؤولية الإدارة الرئيسية لسياسة عمل المكتب في مجال العمالة. ويشتمل دورها على استحداث السياسات واستعراض سياسات وبرامج العمالة في الدول الأعضاء. وسوف يقدم الفصل ٣ البراهين على أن هناك مجاًلاً متسعاً لتحسين الإدارة وعمليات استعراض النظراء حول العمالة في منظمة العمل الدولية.

٤٤. وقامت لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية في دورتها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، بتقييم آخر النتائج المستجدة حتى اليوم في الاستراتيجية الجديدة لتنفيذ برنامج العمالة العالمي، وفحصت التقدم والإنجازات المحرزة، والتغرات في التنفيذ، واقترحت إجراءات لسد هذه الثغرات^{١٦}. وكما يرد إيجازه في ملحق الفصل ٣، يكشف "سجل نتائج برنامج العمالة العالمي" التحديات الرئيسية على الصعيد الوطني في مجال تكييف برنامج العمالة العالمي مع مختلف الأوضاع الوطنية؛ بالإضافة إلى ضعف تنسيق السياسات بين وزارات العمل والشؤون المالية والاقتصادية في مجال العمالة؛ وضرورة تعزيز أساليب الرصد والتقييم.

٤٥. ونظراً إلى أن المساواة بين الجنسين أساسية لعمل المكتب المتعلق بالعمالة، فقد اعتمدت استراتيجية لتعميم المساواة بين الجنسين بهدف تطبيق خطة عمل منظمة العمل الدولية للمساواة بين الجنسين للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠.

^{١٥} مكتب العمل الدولي: تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء ١ ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

^{١٦} مكتب العمل الدولي: استعراض تنفيذ برنامج العمالة العالمي، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٠، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الوثيقة GB.300/ESP/2.

٢٠٠٩، على نحو يكفل إدماج التحليل والتخطيط المتعلق بالجنسين إدماجاً تاماً في جميع الأعمال التقنية المتعلقة بسياسات وبرامج العمالة^{١٧}.

٤٦. وإلى جانب إقرار استراتيجية تنفيذ برنامج العمالة العالمي (آذار/ مارس ٢٠٠٦)، اتخذت لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية قراراً لتنظيم عملها وفقاً لثلاث مجموعات من القضايا، هي: وضع السياسات؛ التقييم البرنامجي؛ استعراض تجربة البلد. وفي آذار/ مارس ٢٠٠٩، استعرضت اللجنة التوجيهات الاستراتيجية الرئيسية لإعلان العدالة الاجتماعية^{١٨}، كما هي موجزة في الجدول ١-١، وآثارها المحتملة في إرشاد عمل المكتب وإعداد تقرير البند المتكرر لعام ٢٠١٠.

الجدول ١-١: إعلان العدالة الاجتماعية، ٢٠٠٨: التوجيهات الاستراتيجية الرئيسية لعمل المكتب بشأن العمالة

الموضوع	مرجع إعلان العدالة الاجتماعية
١- فهم أفضل لاحتياجات ووقائع الهيئات المكونة واستجابة أفضل لها بكافة وسائل العمل المتاحة لها	ثانياً (ألف) "١"؛ المرفق ثانياً (باء) "١"
٢- تعزيز تقاسم المعارف وفهم أوجه التآزر بين الأهداف الاستراتيجية - التي هي "متلازمة ومتداخلة ومتكافئة"	أولاً (باء)؛ ثانياً (ألف) "٣"؛ المرفق ثانياً (ألف) "٤"
٣- تحسين تقييم آثار تدخلات المكتب	ثانياً (ألف)؛ ثانياً (باء) "٢"؛ المرفق ثانياً (باء)؛ (جيم) "٣"
٤- تعزيز وتبسيط التعاون التقني وخدمات المشورة	ثانياً (ألف) "٢"
٥- تقديم المساعدة للدول الأعضاء التي ترغب في تعزيز الأهداف الاستراتيجية بشكل مشترك ضمن إطار الترتيبات الثنائية أو متعددة الأطراف	ثانياً (ألف) "٤"
٦- تطوير الشراكات مع كيانات من غير الدول وهيئات فاعلة اقتصادية مثل المنشآت متعددة الجنسية والنقابات العاملة على المستوى القطاعي العالمي	ثانياً (ألف) "٥"
٧- استعراض الوضع فيما يتعلق بتصديق أو تنفيذ صكوك منظمة العمل الدولية	ثانياً (باء) "٣"؛ المرفق ثانياً (ألف) "٤"
٨- تحسين الإدارة الداخلية للهدف الإستراتيجي للعمالة	ثانياً (ألف)؛ المرفق ثانياً (ألف)

تطوير المعارف وتقاسمها والمشورة السياسية والتعاون التقني والبرامج القطرية

٤٧. يسبغ إعلان العدالة الاجتماعية أهمية كبرى على قدرة المنظمة على فهم أحسن لاحتياجات ووقائع الهيئات المكونة، والاستجابة لها بشكل أفضل. فكيف يعبرُ إذاً عن هذه الاحتياجات؟

٤٨. يعبرُ عن احتياجات الهيئات المكونة على الصعيد العالمي والقطري والوطني. فعلى الصعيد العالمي، كما سبق التوضيح، يعبرُ عن هذه الاحتياجات في مناقشات مؤتمر العمل الدولي وفي الطلبات التي تقدم في مختلف لجان مجلس الإدارة.

٤٩. وعلى الصعيد القطري، تناقش الاجتماعات الإقليمية لمنظمة العمل الدولية برامج نصف القارة، تعكس الاحتياجات الرئيسية للبلدان عبر كل إقليم. وتشرح التقارير الأساسية المقدمة لهذه الاجتماعات الثلاثية التقدم المحرز ونتائج وحاصلات الإجراءات التي تتخذها الهيئات المكونة والمكتب. لكنها تقدم أيضاً إلى الهيئات المكونة معلومات عن القضايا الأساسية للعمل والعمالة، التي تهم البلدان في الإقليم، وتقدم لها البيانات وتسلط الضوء على الأمثلة الجيدة وتتقدم بمقترحات سياسية. واستنتاجات الاجتماعات الإقليمية خير مثال على إعراب الهيئات المكونة عن طلباتها.

^{١٧} انظر:

ILO: Strategy for Gender Mainstreaming in the Employment Sector for the implementation of the ILO Action Plan for Gender Equality 2008-09 Geneva, 2009, see: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_103610.pdf.

^{١٨} مكتب العمل الدولي: أثر إعلان العدالة الاجتماعية على تنفيذ استراتيجية برنامج العمالة العالمي، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٤، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٩، الوثيقة GB.304/ESP/1.

الجدول ٢-١: ملخص أولويات الهيئات المكونة للحصول على دعم المكتب، حسب الإقليم

إفريقيا	الأمريكتان	الدول العربية	آسيا والمحيط الهادئ	أوروبا
سياسات واستراتيجيات العمالة الوطنية	عمالة الشباب	سياسات العمالة الوطنية المستندة إلى برنامج العمالة العالمي	سياسات العمالة الوطنية المستندة إلى برنامج العمالة العالمي	استراتيجيات العمالة الوطنية
تنمية المنشآت الصغيرة والتعاونيات	تنمية المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر	تنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة	الإنتاجية والقدرة التنافسية	سياسات سوق العمل النشطة وخدمات التوظيف
برامج الاستثمار القائم على اليد العاملة	الارتقاء بالاقتصاد غير المنظم	نظم معلومات سوق العمل	نظم معلومات سوق العمل	عمالة الشباب
التمويل بالغ الصغر	تنمية العمالة المحلية والريفية	تدريب العمال	العمالة والضمان الاجتماعي في الاقتصاد غير المنظم	الحد من الاقتصاد غير المنظم
تنمية المهارات	التدريب المهني	الإنتاجية	نهج التنمية المحلية والقائمة على اليد العاملة لتطوير البنية التحتية	برامج إعادة التدريب
نظم معلومات سوق العمل	خدمات التوظيف		المهارات والقابلية للاستخدام	نظم معلومات سوق العمل
عمالة الشباب	الأجور والرواتب		الوظائف الخضراء	التدريب على تنظيم المشاريع
روح تنظيم المشاريع لدى المرأة				العمالة لصالح النساء

٥٠. ولقد وضع استعراض للقضايا الرئيسية المثارة في مجال العمالة والاستنتاجات الثلاثية المتفق عليها في أحدث جولة للاجتماعات الإقليمية^{١٩}، عمالة الشباب في صدارة قائمة الأولويات، يليها أساليب معالجة عواقب العولمة على العمالة. وبرزت أيضاً السياسة القطاعية كأولوية - محددة القطاعات التي تنسم بإمكانية عالية لنمو العمالة واستراتيجيات تذلل العوائق لتحقيق تلك الإمكانية من أجل توفير وظائف أكثر وأفضل. وترد في الجدول ٢-١ مواضيع أخرى فيما بين الأقاليم.

٥١. والبرامج القطرية للعمل اللائق هي المحرك الرئيسي للتعبير عن احتياجات الهيئات المكونة على المستوى الوطني والاستجابة لها. وكقاعدة عامة، تنسق هذه البرامج بين برامج العمالة وبين خطط التنمية الوطنية والأهداف الإنمائية للألفية واستراتيجيات الحد من الفقر واستراتيجيات العمالة القطرية^{٢٠}.

الميثاق العالمي لفرص العمل وتنفيذه

٥٢. تضمن الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠٩، مجموعة من السياسات للنهوض بالوظائف وحماية الأشخاص وإعادة توازن السياسات لتتماشى مع عملية نمو شامل وأكثر استدامة ومع عولمة أكثر عدالة.

٥٣. ومنذ بداية الأزمة، قدم المكتب الدعم للدول الأعضاء، بناء على طلبها، في تصديها للأزمة واتخاذ تدابير الانتعاش. وتمحور هذا الدعم حول تدابير سياسية محددة مرتبطة بالأزمة، وفقاً لطلب الدول الأعضاء وبناء على

^{١٩} لشبونة ٢٠٠٩؛ أديس أبابا ٢٠٠٧؛ برازيليا ٢٠٠٦؛ بوسان ٢٠٠٦؛ بودابست ٢٠٠٥.

^{٢٠} تعالج إجراءات المكتب لضمان الجودة في البرامج القطرية للعمل اللائق بعضاً من التحديات المتعلقة بهذا الأسلوب في تحديد الطلب على عمل المكتب مثل تصور توقعات واقعية لكل من الهيئات المكونة والمكتب وإدراج ولاية منظمة العمل الدولية بشأن الحوار الاجتماعي والمساواة بين الجنسين في كافة أوجه العمل. وتجلت صعوبات أخرى في تحديد الأهداف الكمية والمحددة زمنياً بما يتماشى مع الإدارة القائمة على النتائج. ويمكن أن يكون مغرياً اعتبار عدد فرص العمل المستحدثة أو تدني البطالة بمثابة هدف، ولكن تعتمد التغييرات في هذه الأرقام على عدة عوامل خارجة عن سلطة الجهات الفاعلة المعنية. والبدل عن ذلك هو أن تُحدد مؤشرات البرامج عادة من حيث زيادة معارف الهيئات المكونة عن الخبرات السياسية الممارسات الحسنة (وتحت أية ظروف)، ومن حيث بناء قدرات الهيئات المكونة في مجال تصميم السياسات وتنفيذها ورصدها وتقييمها.

الأولويات المحددة في البرامج القطرية للعمل اللائق. وقد شمل ذلك جميع مجالات برنامج العمل اللائق، أي: العمالة والحماية الاجتماعية ومعايير العمل والحوار الاجتماعي^{٢١}.

٥٤. ولما أخذت آثار الأزمة تزداد عمقاً في النصف الثاني من عام ٢٠٠٩، اتجه عدد من الدول الأعضاء نحو المكتب لطلب المساعدة من أجل استحداث مجموعة أكثر تكاملاً من تدابير الانتعاش والتصدي للأزمة، بالاستناد إلى مجموعة سياسات الميثاق العالمي لفرص العمل. وقد أتاح هذا الطلب فتح المجال لما أطلق عليه "المواثيق الوطنية لفرص العمل" - إذا رغبت الحكومة والشركاء الاجتماعيون في ذلك.

٥٥. واستجابة للطلب المتزايد على المساعدة، أدرج المدير العام لمكتب العمل الدولي ترتيبات خاصة بالمكتب في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، لتعزيز العمل المتسق والمنسق على نطاق المكتب فيما بين الأهداف الاستراتيجية الأربعة والقضايا المشتركة المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وعدم التمييز، بغية تحقيق متابعة فعالة للميثاق العالمي لفرص العمل. والهدف من هذه الترتيبات هو دعم قدرة المكتب على تقديم مساعدة متكاملة للهيئات المكونة، خاصة على المستوى القطري^{٢٢}.

٥٦. ويشكل الميثاق العالمي لفرص العمل والترتيبات الخاصة بالمكتب، التطبيق الملموس للمبدأ الذي يتضمنه إعلان العدالة الاجتماعية والذي ينص على أن الأهداف الاستراتيجية الأربعة لبرنامج العمل اللائق هي "متلازمة ومتراصة ومتكافئة".

^{٢١} مكتب العمل الدولي: متابعة مناقشة وقرارات المؤتمر عن الأزمة الاقتصادية والعمالة: استراتيجية لإنفاذ الميثاق العالمي لفرص العمل، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/3/1.

^{٢٢} قدمت لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية في دورة آذار/مارس ٢٠١٠ لمجلس الإدارة، عرضاً شفوياً ومناقشة مع المنسقين الستة المعيّنين.

الفصل ٢

توجهات العمالة وتحدياتها

٥٧. تعرض الاقتصاد العالمي لانكماش طفيف في عام ٢٠٠١، ثم مر بفترة من النمو القوي نسبياً في الفترة بين عام ٢٠٠٢ وعام ٢٠٠٧، التي شهدت استمرار الزيادة الكبيرة في مستويات المعيشة وخلق فرص العمل والحد من الفقر في عدد من البلدان. غير أن هذا النمو الجيد في الناتج المحلي الإجمالي لم يتحول على الصعيد العالمي إلى زيادة ملائمة في نمو العمالة وتقليل مواطن العجز في العمل اللائق. وقبل وقوع الأزمة المالية والاقتصادية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، دأبت منظمة العمل الدولية على الإشارة إلى استمرارية مواطن العجز في العمل اللائق من حيث البطالة وفقر العاملين والعمالة في القطاع غير المنظم وغير ذلك من المؤشرات^١. وكانت الأرقام كبيرة بالقدر الكافي لتصف هذه الفترة على أنها تشهد "أزمة سابقة للأزمة".

٥٨. ويلخص هذا الفصل التوجهات الرئيسية في هذه "الأزمة السابقة للأزمة"، استناداً إلى العمل السابق والمتكرر الذي اضطلع به المكتب - الذي حدد توجهات العمالة العالمية وحدثها تحديثاً دورياً. لكن قبل إجراء دراسة استقصائية عن النمو على المدى الأطول وعن توجهات العمالة والتحديات التي تطرحها - وبالتالي تمهيد الطريق للفصول المواضيعية التالية - يورد هذا الفصل لمحة عامة موجزة عما أصبح أشد انكماش في عدة عقود، ويتناول استجابة السياسة العامة لهذا التحدي المباشر.

الانكماش الاقتصادي العالمي لعام ٢٠٠٨ واستجابة السياسة العامة

٥٩. ألحقت الأزمة ضرراً بالغاً بأسواق العمل، وذلك بالرغم من المستويات غير المسبوقة من تدخل الجهات العامة. وتبين أحدث الأرقام المستقاة من النماذج الاقتصادية القياسية لتوجهات منظمة العمل الدولية تسجيل انتعاش طفيف مع تلاشي أثر ما لحق من ضرر بأسواق العمل في شتى أنحاء المعمورة.

٦٠. وكان أحد أهم عناصر السياسات العامة للاستجابة للأزمة هو تعزيز الطلب الفعلي وضخ السيولة في الاقتصاد العالمي. وقدرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن الأثر المتوسط للعمالة في عام ٢٠١٠ سيتراوح في ١٩ بلداً تناولته الدراسة من بين البلدان الأعضاء في المنظمة، ما بين ٠,٨ و ١,٤ في المائة، أي ما مجموعه ٣,٢ إلى ٥,٥ ملايين وظيفة ستحمى أو ستنشأ. وفي حالة بلدان مجموعة العشرين، تنبأ مكتب العمل الدولي بتأثير أكبر بشكل طفيف على العمالة: ما بين ٧ ملايين و ١١ مليون وظيفة أنشئت أو حفظت في عام ٢٠٠٩. وهذا يضاهي ما نسبته من ٢٩ إلى ٤٣ في المائة من إجمالي البطالة في بلدان مجموعة العشرين. وبعبارة أخرى، أحدثت تدابير المحفزات المالية والجهود المبذولة للحفاظ على التدفق العالمي لرأس المال فارقاً؛ فمن دونها لكانت مستويات البطالة أعلى بكثير في هذه البلدان^٢.

٦١. ولا يمكن لاستجابات السياسات المالية، رغم كونها مفيدة وأساسية، أن تخفف من انخفاض الناتج تخفيفاً كلياً، بغض النظر عن نتائج العمالة وسوق العمل. ويعزى ذلك جزئياً إلى أن انخفاض الاستثمار الخاص وطلب المستهلك هو أكبر بكثير من المحفزات المالية. فلا يمكن بالتالي تسجيل انتعاش مستدام ما لم يسجل طلب المستهلك والاستثمار الخاص انتعاشاً مستداماً. وهناك كذلك حدود واضحة للمديونية العامة.

^١ انظر خاصة: العمل اللائق: تحديات استراتيجية ماثلة في الأفق، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة السابعة والتسعون، جنيف، ٢٠٠٨.

^٢ مكتب العمل الدولي: حماية الناس وتعزيز فرص العمل: دراسة استقصائية عن استجابات سياسات العمالة والحماية الاجتماعية على الصعيد القطري في التصدي للأزمة الاقتصادية العالمية، تقرير مكتب العمل الدولي المقدم إلى مؤتمر قمة قادة مجموعة العشرين، بيتسبرغ، ٢٤ - ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ (جنيف، ٢٠٠٩).

٦٢. واستجابت الحكومات كذلك بطائفة واسعة من سياسات العمالة والحماية الاجتماعية تدعمها مبادرات الحوار الاجتماعي. وبطلب من مجموعة العشرين، أجرى مكتب العمل الدولي دراسة استقصائية عن التدابير الجديدة المتخذة للتصدي للأزمة ما بين منتصف عام ٢٠٠٨ ومنتصف عام ٢٠٠٩^٣. وشملت الدراسة الاستقصائية ٥٤ بلداً، بما فيها جميع بلدان مجموعة العشرين وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويعرض الجدول ١-٢ تواتر التدابير التي أعلنتها البلدان المشمولة في العينة.

الجدول ١-٢: تواتر التدابير المتخذة للتصدي للأزمة في البلدان المشمولة في العينة في الفترة بين منتصف ٢٠٠٨ و٣٠ تموز/ يوليو ٢٠٠٩

١- حفز الطلب على اليد العاملة	(في المائة)	٢- دعم الباحثين عن عمل والوظائف والعاطلين عن العمل	(في المائة)
إنفاقات مالية إضافية على البنية التحتية	87.0	تدابير إضافية للتدريب	63.0
- مع معايير العمالة	33.3	زيادة قدرة خدمات الاستخدام العامة	46.3
- مع معايير مؤاتية للبيئة	29.6	تدابير جديدة للعمال المهاجرين	27.8
العمالة العامة	24.1	خفض ساعات العمل	27.8
برامج العمالة الجديدة أو الموسعة المستهدفة	51.9	البطالة الجزئية المترافقة مع التدريب والعمل بعض الوقت	27.8
الحصول على قروض للمنشآت الصغيرة والمتوسطة	74.1	خفض الأجور	14.8
الحصول على عطاءات عامة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة	9.3	توسيع نطاق إعانات البطالة	31.5
الإعانات المقدمة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة وخفض الضرائب المفروضة عليها	77.8	تدابير إضافية للمساعدة والحماية الاجتماعيتين	33.3
٣- توسيع نطاق الضمان الاجتماعي والأمن الغذائي		٤- الحوار الاجتماعي والحقوق في العمل	
خفض ضريبة الضمان الاجتماعي	29.6	استشارات بشأن استجابات مواجهة الأزمة	59.3
تحويلات نقدية إضافية	53.7	اتفاقات على المستوى الوطني	35.2
زيادة فرص الحصول على الإعانات الصحية	37.0	اتفاقات على المستويات القطاعية	11.1
تغييرات على معاشات الشيخوخة	44.4	تدابير إضافية لمكافحة الاتجار بالأيدي العاملة	3.7
تغييرات على الحد الأدنى للأجور	33.3	تدابير إضافية لمكافحة عمل الأطفال	3.7
تدابير جديدة لحماية العمال المهاجرين	14.8	تغييرات على تشريع العمل	22.2
اعتماد الإعانات الغذائية	16.7	زيادة قدرة إدارة العمل/ تفتيش العمل	13.0
دعم جديد للزراعة	22.2		

المصدر: دراسة استقصائية أجراها مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٩.

٦٣. والاستثمار في البنية التحتية هو تدبير الاستجابة الأكثر استخداماً. فقد أبلغت ٩٠ في المائة تقريباً من البلدان المشمولة في الدراسة الاستقصائية التي أجراها مكتب العمل الدولي والبالغ عددها ٥٤ بلداً، عن استخدام الاستثمار في البنية التحتية كاستجابة من استجابات السياسة العامة، ويتضمن ثلثها معايير واضحة لخلق فرص العمل. وقد يكون لهذا التدبير أكبر أثر مضاعف من بين سائر التدابير، وهو يرسى الأسس لتحقيق النمو في المستقبل. ومن شأن التنفيذ السريع أن يكون حاسماً بالطبع بالنسبة لهذا التدبير لإحداث الفارق عندما يكون للأمر الشأن الأعظم.

٦٤. والدعم المالي المقدم للمنشآت، من خلال الحصول على القروض والإعانات وخفض الضرائب، هو الفئة الثانية الأكبر أهمية من بين التدابير، إذ تلجأ إليها ثلاثة من كل أربعة بلدان مشمولة في الدراسة الاستقصائية. وتتراوح التدابير ما بين إعادة هيكلة الديون وإعادة بناء رؤوس أموال المصارف ونظم الضمان العامة وتوسيع

^٣ المرجع نفسه.

نطاق الائتمان توسيعاً حاداً من قبل المصارف العامة - كل هذه التدابير تستهدف عادة المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

٦٥. وهاتان المجموعتان من التدابير تركزان تركيزاً كبيراً على توسيع نطاق الطلب الإجمالي، وبالتالي الطلب على اليد العاملة. وليس المقصود بهاتين المجموعتين طاقم الأدوات الموحد لجانب العرض، المعرّف على أنه السياسات السلبية والنشطة لسوق العمل من خلال التدريب والتفعيل، لكن المقصود هو مجموعة أوسع نطاقاً تشدد تشديداً كبيراً على جانب الطلب. وهذا الأمر مناسب ويعكس إدراك الحكومات أن القضية الأساسية في الانكماش الراهن هي الافتقار إلى الطلب.

٦٦. والتدابير الثلاثة التالية الأكثر تواتراً هي برامج التدريب والتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والحماية الاجتماعية من خلال التحويلات النقدية.

٦٧. ويختلف نمط الاستجابات اختلافاً كبيراً بين البلدان. (الجدول ٢-٢):

- اتخذت البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط تدابير، في المتوسط، لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية أكثر منها لدعم سياسات سوق العمل؛
- على النقيض من ذلك، فإن مزيج السياسات، الذي تستخدمه البلدان ذات الدخل المرتفع هو أكثر تركيزاً على حفز الطلب على اليد العاملة من خلال الحفز المالي وسياسات سوق العمل؛
- اتخذت البلدان ذات الدخل المنخفض مبادرات بشأن السياسة العامة أقل من البلدان ذات الدخل المتوسط والمرتفع، مما يشير إلى وجود قيود على الموارد والقدرات، وغيرها من العوامل.

الجدول ٢-٢: متوسط عدد التدابير لكل فئة ولكل مجموعة دخل من البلدان

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

المصدر: دراسة استقصائية أجراها مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٨.

٦٨. واستخلصت بلدان عديدة، خاصة في آسيا وأمريكا اللاتينية، دروساً من الأزمات المالية السابقة وكانت أكثر استعداداً نسبياً للتعامل مع الصدمة. وهذه البلدان التي حققت مواقف مالية أسلم وخفضت التضخم وخفضت المديونية الخارجية وزادت الاحتياطات ووسعت نطاق تغطية الحماية الاجتماعية، بدت أكثر قدرة على اتخاذ إجراءات سريعة وأحسن استعداداً لاتخاذها.

٦٩. وهناك نقطة هامة أخرى وهي أن العديد من البلدان أعاد توجيه البرامج الموجودة ووسع نطاقها استناداً إلى القدرة التقنية والمؤسسية القائمة. وهذا يعني أيضاً أن البلدان التي لديها مؤسسات أكثر تطوراً كانت أفضل قدرة على الاستجابة وتوسيع نطاق البرامج.

استجابة سياسة منظمة العمل الدولية للأزمة على الصعيد الوطني

٧٠. كانت التدابير التي اتخذتها الهيئات المكونة استجابة للأزمة تدابير نشطة تماماً. وقدم المكتب دعماً كبيراً للهيئات المكونة على مستويات مختلفة: على الصعيد القطري استجابة لطلبات معينة؛ في المشورة الخاصة بالسياسة العامة على الصعيد الإقليمي وأنشطة بناء القدرات؛ على الصعيد العالمي، بالعمل مع الأمم المتحدة

^٤ على سبيل المثال، قامت إندونيسيا وباكستان وبنغلاديش والصين والفلبين وفيتنام وكمبوديا والهند بتقييمات سريعة. وهي متاحة أيضاً على الموقع: www.ilo.org/asia/whatwedo/events/lang--en/WCMS_101739/index.htm.

ومؤسسات أخرى متعددة الأطراف، بالإضافة إلى مجموعة العشرين^٥. وأقيمت أيضاً مجموعة من الحوارات داخل مجلس إدارة مكتب العمل الدولي دعمتها وثائق البحث الصادرة عن المكتب وإسهاماته^٦. واستناداً إلى جميع هذه الأنشطة والمناقشات المختلفة، اعتمد مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ الوثيقة المعنونة *الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل*.

٧١. وتعهدت الحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل بالعمل يداً في يد للمساهمة في نجاح الميثاق العالمي لفرص العمل، كما أعرب المكتب عن التزامه بمساعدة الهيئات المكونة التي تطلب الدعم من أجل تنفيذ الميثاق. وبالإضافة إلى استجابات السياسة العامة التي اتخذتها الحكومات، كما لخصت في الجدول ١-٢، شرعت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في الانخراط في الحوار الاجتماعي مع الحكومات استجابة للأزمة. ونشرت المنظمة الدولية لأصحاب العمل *الدليل الإرشادي لأصحاب العمل بشأن الميثاق العالمي لفرص العمل*، بعد اعتماده في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ بفترة وجيزة. وأصدر الاتحاد الدولي لنقابات العمال في آب/أغسطس ٢٠٠٩ تعميماً يقدم الإرشاد بشأن استخدام الجوانب المختلفة من الميثاق والترويج لها، لجميع المنظمات التابعة له والاتحادات النقابية العالمية، فضلاً عن اللجنة الاستشارية لنقابات العمال، التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٧٢. وفيما يتعلق بالمكتب، قدم تقرير بشأن استراتيجية المكتب لإنفاذ الميثاق العالمي لفرص العمل إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. وأعلن المدير العام في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ "ترتيبات المكتب الخاصة لدعم الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية من أجل إنفاذ الميثاق العالمي لفرص العمل". وتنشئ هذه الترتيبات مجموعة واضحة من آليات التنسيق والإدارة المؤقتة من أجل زيادة قدرة المكتب على مساعدة الهيئات المكونة على تنفيذ الميثاق. وتتراوح هذه المهام ما بين البحث وحشد الموارد وتحسين حشد المشورة بشأن السياسة العامة والتعاون التقني المقدم للدول الأعضاء التي ترغب في أن تستخدم الميثاق استخداماً متكاملاً، وما بين التنسيق العام، بما في ذلك بشأن ما يتوقع تحقيقه لعملية مجموعة العشرين.

الآفاق الاقتصادية في بداية عام ٢٠١٠

٧٣. على الرغم من ظهور دلائل في خلال عام ٢٠٠٩ على أن الاقتصاد العالمي استقر وأنه بدأ في الانتعاش، ما فتئت منظمة العمل الدولية تشدد على ما يلي:

- الآفاق الاقتصادية لا تزال ضعيفة؛
- العودة إلى المستويات السابقة للبطالة ستستغرق وقتاً طويلاً - وهي رسالة أساسية في الميثاق العالمي لفرص العمل، وواحدة من الأمور التي يؤمل في أن يساهم الميثاق في معالجتها؛
- تدابير الحفز المالية لا ينبغي أن تسحب في وقت سابق لأوانه؛
- ينبغي بذل المزيد من الجهود، خلال مرحلة الانتعاش، لضمان وضع تدابير حفز مالية أفضل بغية توجيه قدر كافٍ من جهود الإنفاق إلى سياسات العمالة والحماية الاجتماعية الفعالة.

٧٤. ومن أهم الأسباب للاعتقاد بأن الانتعاش لن يكون سريعاً بل سيكون بطيئاً وسيستغرق وقتاً طويلاً، هو أن قطاعي الأعمال والأسر المعيشية في الولايات المتحدة وغيرها من الاقتصادات المتقدمة الكبرى، متقلان بالديون وقد فقدوا ثروات هائلة. وسيستغرق الأمر وقتاً لإعادة التوازن لميزانيات المصارف وإصلاح ميزانيات الأسر المعيشية في بلدان تحمل فيها المستهلكون ما يزيد على طاقتهم وكان مجال الإسكان فيها يعاني أسوأ

^٥ انظر الشرح في الفصل ١.

^٦ على سبيل المثال، مكتب العمل الدولي: *الأزمة المالية والاقتصادية: استجابة العمل اللاتق*، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٤، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٩، الوثيقة GB.304/ESP/2. ونشرت هذه الوثيقة لاحقاً بعنوان المعهد الدولي للدراسات العمالية/مكتب العمل الدولي: *الأزمة المالية والاقتصادية: استجابة العمل اللاتق*، (جنيف، ٢٠٠٩)؛ مكتب العمل الدولي: *اتجاهات العمالة العالمية، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩*، (جنيف، ٢٠٠٩)، وتتضمن سيناريوهات لارتفاع معدلات البطالة وأثر الأزمة على الفقراء العاملين والعمالة المستضعفة؛ مكتب العمل الدولي: *اتجاهات العمالة العالمية، أيار/مايو ٢٠٠٩*، (جنيف، ٢٠٠٩)؛ مكتب العمل الدولي: *آخر المستجدات في اتجاهات العمالة العالمية، أيار/مايو ٢٠٠٩*، (جنيف، ٢٠٠٩)، تحديث طبعة كانون الثاني/يناير لتراعي توقعات النمو الاقتصادي المنقحة بالخفض وبيانات سوق العمل الوطني المنشورة حديثاً.

^٧ مكتب العمل الدولي: *متابعة مناقشة المؤتمر والقرارات الصادرة عنه بشأن الأزمة الاقتصادية وأزمة العمالة: استراتيجية إنفاذ الميثاق العالمي لفرص العمل*، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/3/1.

ظروف^٨. وفي الواقع، تبين التجربة التي مرت بها اليابان في فترة التسعينات من القرن الماضي أن هذا الأمر قد يستغرق وقتاً طويلاً. وبحلول أواخر عام ٢٠٠٩، لم تكن قد ظهرت أي إشارات بعد تدل على تسجيل انتعاش اقتصادي مستدام ذاتياً. وأياً كان النمو المسجل فقد كان بصورة شبه حصرية وليد التدابير التحفيزية التي تتخذها الحكومة، وهذا سبب هام يدعو إلى ضرورة أن تواصل الحكومات بذل الجهود من أجل تعزيز الطلب الإجمالي.

٧٥. وفي حين اتخذت بلدان عديدة تدابير نشطة للاستجابة للأزمة، من شأن إنكفاء الوعي واستخدام الميثاق العالمي لفرص العمل أن يساعد على تعزيز الانتعاش وصوغ سياسات عامة لفترة ما بعد الأزمة تكون أكثر تكاملاً وأحسن توازناً من السياسات العامة التي سبقت الأزمة.

٧٦. وإن برز هدف من بين سائر أهداف الميثاق، فلعله يكون هدف خفض الفارق الزمني في انتعاش سوق العمل. وتقدم منظمة العمل الدولية المساعدة للدول الأعضاء والشركاء الاجتماعيين الراغبين في تنفيذ الميثاق. ولا بد للدول الأعضاء بدورها من أن تأخذ بعين الاعتبار أهمية الميثاق العالمي لفرص العمل في بيئاتها الوطنية^٩.

النمو الأطول أمداً وتوجهات العمالة

٧٧. نما الناتج المحلي الإجمالي العالمي، في الفترة بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٧، بمعدل ٤,٤ في المائة للعام الواحد، متخطياً بكثير معدل النمو العالمي الذي بلغ ٣,١ في المائة للعام الواحد في الفترة بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠٠٠. وكان معدل النمو المرتفع الذي سبق أزمة عام ٢٠٠٨ مدفوعاً بقدر كبير بفعل انتعاش غير مستدام قاده الاستهلاك في الولايات المتحدة ونمو تاريخي منقطع النظير في الاقتصادات الناشئة والنامية - بنسبة قاربت ٧ في المائة في المتوسط ما بين عام ٢٠٠٢ وعام ٢٠٠٧. ونوقشت أنماط النمو العالمي من حيث "فك الارتباط" مثلاً، وهو مصدر من أكثر مصادر النمو متعددة الأقطاب ولا يعتمد بالضرورة على البلدان المتقدمة.

٧٨. وترافقت هذه الفترة من التوسع الاقتصادي بنمو العمالة في أغلب الأقاليم. ففي الفترة بين أوائل التسعينات وعام ٢٠٠٧، نمت العمالة بمعدل يقارب ٣٠ في المائة.

٧٩. بيد أن أوجه الخلل العالمية المستمرة والمتراكمة بمرور الوقت هي السبب الرئيسي، كما بينت الأحداث الأخيرة بوضوح تام، في النمو السريع للاقتصاد العالمي، الذي قام على الحفاظ على مستويات عالية من الاستهلاك الذي تموله الديون في الولايات المتحدة ودعم النمو ثنائي الرقم في البلدان متدنية الاستهلاك وعالية التصدير، التي تضرب الصين المثل عليها؛ وهو دمج غير مستدام انحل بطريقة مذهلة في عام ٢٠٠٨.

٨٠. وفي بعض البلدان النامية، استند نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة السابقة للأزمة إلى المواد المستخرجة ذات القيمة المضافة المحلية المنخفضة، وإلى ارتفاع محدد من الخارج في أسعارها العالمية. ورأى البعض أن هذه النتائج جيدة، لكنها أثبتت أنها تلحق الضرر بتنمية الصادرات المصنعة وبالتحويلات الهيكلية الماسة التي تقع في صميم خلق العمالة المنتجة والمستدامة - بل في صميم التنمية في الواقع^{١٠}.

٨١. وتستثمر الأقاليم والبلدان التي لديها فائض في الادخار من خلال تدفق رؤوس الأموال الصافية في البلدان التي تعاني عجزاً في الادخار. والأقاليم التي تعاني عجزاً في الادخار في الاقتصادات التي تمر بمرحلة الانتقال وفي منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، تلبي احتياجاتها المالية من خلال تدفقات سوق رؤوس الأموال الدولية التي تبلغ ٨ في المائة و ٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي، ومن خلال الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يبلغ ٥ في المائة و ٣,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي. وبلغت تدفقات رؤوس الأموال الخاصة إلى البلدان النامية أكبر قدر لها لتصل إلى ١,٢ تريليون دولار أمريكي مستخدمة في الاستثمار الأجنبي المباشر في عام ٢٠٠٧ (أي ما يساوي حوالي ٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في

^٨ كانت مجلة *World Economic Outlook*، الصادرة عن صندوق النقد الدولي، تقدم تقارير عن ذلك منذ عام ٢٠٠٨.

^٩ انظر:

R. Koo: *The Holy Grail of macroeconomics: Lessons from Japan's great recession* (Chichester, John Wiley and Sons, 2009).

^{١٠} مكتب العمل الدولي: *الميثاق العالمي لفرص العمل: اتساق السياسات والتنسيق الدولي*، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/WP/SDG/1.

^{١١} بشأن الأهمية المستمرة للتنوع الاقتصادي من خلال التنمية الصناعية، انظر:

www.wider.unu.edu/home/news/en_GB/Highlights-january.

البلدان النامية)، و ١٣٩ مليار دولار أمريكي في تدفقات حافظات الأسهم المالية. وسيتعين على الأقاليم والبلدان التي تعاني عجزاً في الادخار أن تعزز ادخارها المحلي لتحقيق نمواً أكثر استدامة في المستقبل، وهي توصية رئيسية من توصيات الميثاق العالمي لفرص العمل، وقضية سلم بها قادة مجموعة العشرين في اجتماعهم في بيتسبرغ، عندما وافقوا على إطار النمو القوي والمتوازن والمستدام.

٨٢. وخلاصة القول هي أن النمو المرتفع المسجل في الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٧ قام على أسس ضعيفة ولم يكن مؤاتياً على الصعيد العالمي لخلق فرص العمل بشكل منتج ومستدام. وتتنوع التجربة فيما وراء التوجهات العالمية: بعض أنواع النمو يخلق فرصاً للعمل ويحد من الفقر بشكل أكثر فعالية من غيره من الأنواع. وفهم هذا الأمر هو محل التركيز الأساسي الراهن لأبحاث المكتب.

تحديات السياسة العامة

- ما السبب الكامن وراء الرابط الذي يبدو ضعيفاً بين العمالة ونمو الناتج؟
- كيف يمكن استدامة النمو وزيادة محتوى العمالة فيه؟
- كيف يمكن تحقيق زيادة محتوى العمالة في النمو من دون أن يتم ذلك على حساب جودة الوظائف المستحدثة؟
- كيف يمكن إعادة التوازن لأنماط الادخار والعجز لمصلحة النمو الذي يقوده الاستهلاك؟
- ما الذي يعنيه وضع العمالة في صميم السياسة العامة للاقتصاد الكلي؟ يناقش الفصل ٣ هذا الموضوع بالتفصيل.

التوجه الرئيسي هو العولمة

٨٣. قدمت الأزمة المالية العالمية والانكماش الاقتصادي مثلاً على أمور من بينها مدى تزايد الترابط الاقتصادي، الذي تصوره كلمة واحدة: العولمة. وفي الواقع، تتأثر جميع التوجهات التي نوقشت في هذا الفصل، مع احتمال استثناء التوجهات الديموغرافية^{١٢}، تأثراً عميقاً بالترابط الاقتصادي والمنافسة الكبرى التي تصحبه. فالتجارة على سبيل المثال، كما تُناقش في الفصل ٦، تؤثر على مستوى العمالة وجودتها تأثيراً إيجابياً وسلبياً على حد سواء^{١٣}. وكما تبين دراسة حديثة مشتركة أجريت بين منظمة العمل الدولية ومنظمة التجارة العالمية، فإن التجارة تؤثر أيضاً على الاقتصاد غير المنظم، مما يقوض افتراض أن العولمة وعدم التنظيم هما عالمان منفصلان^{١٤}. ويذكر زيادة الضغط التنافسي غالباً كعامل من عوامل زيادة العمالة غير المستقرة.

٨٤. وتشكل ظاهرة العولمة وتطبيقها بالتالي التوجه الرئيسي الأكبر الذي يطرح غالبية التحديات الواردة في هذا الفصل. وقد أعد هذا التقرير برمته في الواقع نتيجة لهذه الملاحظة، إذ يعزى إعداده في الأصل إلى دعم الهيئات المكونة للإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة في عام ٢٠٠٨. ولا بد في المقام الأول من التصدي لتحديات السياسة العامة على الصعيد الوطني^{١٥}؛ لكن مع وجود العولمة تحمل كل هذه التحديات بعداً فوق وطني واضحاً. وشددت اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة على أن مسيرة العولمة لا يمكن استدامتها، مهما كانت فوائدها، ما دام عدد كبير جداً من الناس مستبعداً عن فوائد الترابط - وهذه كلمات متبصرة نظراً لما حدث في عام ٢٠٠٨.

التوجهات الديموغرافية وتوجهات القوى العاملة

٨٥. زاد عدد سكان العالم في الفترة من عام ١٩٩٨ إلى عام ٢٠٠٨ بمعدل سنوي بلغ ١,٣ في المائة في المتوسط، مرتفعاً من زهاء ٦ مليارات نسمة إلى ٦,٨ مليارات نسمة. ومن المتوقع أن يظل هذا المعدل العالمي لنمو السكان من دون تغيير تقريباً - بمعدل سنوي يبلغ ١,٢ في المائة في المتوسط حتى عام ٢٠١٥. وسجل أعلى معدل للنمو السكاني في المتوسط خلال الفترة ذاتها ١٩٩٨-٢٠٠٨ في أفريقيا جنوب الصحراء (٢,٥ في المائة) والشرق الأوسط (٢,٢ في المائة) وشمال أفريقيا (١,٧ في المائة) وجنوب آسيا (١,٧ في المائة). وزاد عدد السكان في الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي بمعدل سنوي بلغ ٠,٧ في المائة في المتوسط في نفس

^{١٢} مع ذلك يمكن الجدول بنقيض ذلك: إذا أخذنا مثلاً في الحسبان انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز عبر الحدود أو الزيادة الحادة في معدل الوفيات التي واكبت انهيار الاتحاد السوفييتي، فهي أمور لا صلة لها في حد ذاتها بالعولمة.

^{١٣} انظر: WTO-ILO: *Trade and employment: Challenges for policy research* (Geneva, 2007).

^{١٤} انظر: WTO-ILO: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Geneva, 2009).

^{١٥} مكتب العمل الدولي: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (جنيف، ٢٠٠٤).

الفترة الممتدة على عشر سنوات. ومن المتوقع أن تسجل معدلات النمو السكاني انخفاضاً طفيفاً في جميع الأقاليم في الفترة بين عام ٢٠٠٩ وعام ٢٠١٥، فيما عدا في وسط وجنوب شرق أوروبا (من خارج الاتحاد الأوروبي) وفي رابطة الدول المستقلة، حيث من المتوقع أن يرتفع النمو السكاني (من متوسط بلغ ٠,١ في المائة سنوياً في الفترة بين عام ١٩٩٨ وعام ٢٠٠٨، إلى ٠,٣ في المائة على مدى السنوات الست التالية). وسوف تواصل منطقة أفريقيا جنوب الصحراء تسجيل أسرع نمو للسكان، بمعدل يبلغ ٢,٤ في المائة، فيما سيظل النمو السكاني هو الأدنى في الاقتصادات المتقدمة وفي الاتحاد الأوروبي، بمعدل يبلغ ٠,٥ في المائة.

٨٦. ويشكل السكان المسنون باعث قلق خاص للاقتصادات المتقدمة، ولبلدان مثل الصين، حيث تقع أعلى تكلفة على الإطلاق للخدمات الصحية والاجتماعية على عاتق عدد متناقص من السكان في سن العمل. وبالرغم من انخفاض نسبة الإعالة (النسبة بين الأطفال والمسنين مقارنة بالسكان في سن العمل) بمقدار ٦,٥ نقاط مئوية على الصعيد العالمي في الفترة من عام ١٩٩٨ إلى عام ٢٠٠٨، فقد ارتفعت في الاقتصادات المتقدمة نتيجة لزيادة أعداد كبار السن خارج القوى العاملة. ويبين الجدول ٣-٢ زيادة رجحان طول العمر وانخفاض معدل المواليد في البلدان المتقدمة في الفترة من عام ١٩٩٨ إلى عام ٢٠٠٨، كما يتنبأ بمعدلات الإعالة حتى عام ٢٠١٥، فمن المتوقع أن يرتفع معدل إعالة المسنين في جميع الأقاليم في الفترة بين عام ٢٠٠٩ وعام ٢٠١٥، غير أنه من المتوقع أن تسجل أكبر زيادة على الإطلاق في الاقتصادات المتقدمة.

٨٧. وترتبط التوجهات الديموغرافية ومشاركة القوى العاملة والضمان الاجتماعي فيما بينها، كما يرد ذلك في تقرير صدر حديثاً عن مكتب العمل الدولي: "في غياب تحويل المداخل، على العديد من الأطفال بدء العمل في سن مبكرة - وعلى كبار السن من العمال الاستمرار في العمل حتى سن متأخرة من حياتهم - وإن ألحق ذلك الضرر بصحة هاتين الفئتين من السكان وإن انخفضت إنتاجيتهن. ومن ثم، فإن توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليوثر التغطية الأساسية للجميع على الأقل هو تحد أساسي من تحديات السياسة العامة. وتبين الحسابات أنه حتى أفقر البلدان النامية يمكنها تحمل أعباء بعض نظم الضمان الاجتماعي بتغطية واسعة"^{١٦}.

الجدول ٣-٢: التغيرات في نسب الإعالة، حسب الإقليم

التغير والتغير المتوقع في نسب الإعالة (نقاط مئوية)			الفترة
كبار السن (٦٥+ سنة)	الأطفال (صفر-١٤ سنة)	الإجمالي	
1.1	-7.7	-6.5	1998-2008
1.4	-2.6	-1.2	2009-15
3.9	-2.5	1.4	1998-2008
4.9	-0.1	4.7	2009-15
0.9	-8.8	-7.9	1998-2008
0.6	0.0	0.6	2009-15
2.2	-11.0	-8.8	1998-2008
2.7	-2.2	0.5	2009-15
1.3	-10.3	-9.0	1998-2008
1.1	-4.6	-3.5	2009-15
0.7	-10.3	-9.6	1998-2008
0.8	-6.3	-5.5	2009-15
1.7	-9.0	-7.3	1998-2008
1.9	-5.7	-3.8	2009-15
-0.3	-17.7	-18.0	1998-2008

^{١٦} مكتب العمل الدولي: العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديموغرافي الجديد (جنيف، ٢٠٠٩)، الصفحة ١١٩.

الفترة	التغيير والتغيير المتوقع في نسب الإعاقة (نقاط مئوية)		
	الإجمالي	الأطفال (صفر-١٤ سنة)	كبار السن (٦٥+ سنة)
2009-15	-3.3	-3.4	0.1
1998-2008	-14.2	-14.5	0.3
2009-15	-2.7	-3.6	0.9
1998-2008	-4.7	-4.9	0.2
2009-15	-3.9	-4.1	0.2

شمال أفريقيا

أفريقيا جنوب الصحراء

المصدر: حسابات مكتب العمل الدولي، استناداً إلى البيانات المستقاة من شعبة السكان التابعة للأمم المتحدة. تنقيح عام ٢٠٠٨ لقاعدة بيانات السكان.

توجهات القوى العاملة والتوقعات حتى عام ٢٠١٥

٨٩. نمت القوى العاملة العالمية بمعدل سنوي بلغ ١,٧ في المائة في المتوسط في الفترة بين عام ١٩٩٨ وعام ٢٠٠٨. وشهدت القوى العاملة في بلدان مختلفة أنواعاً مختلفة من التحولات الكبيرة، حسب البلد. فعلى سبيل المثال، أخذ تشكيل القوى العاملة يتحول ليشمل نصيباً أكبر من النساء، ونصيباً أصغر من الشباب ونصيباً أكبر بكثير من العمال الكبار في السن في البلدان التي يتقدم فيها السكان في السن.

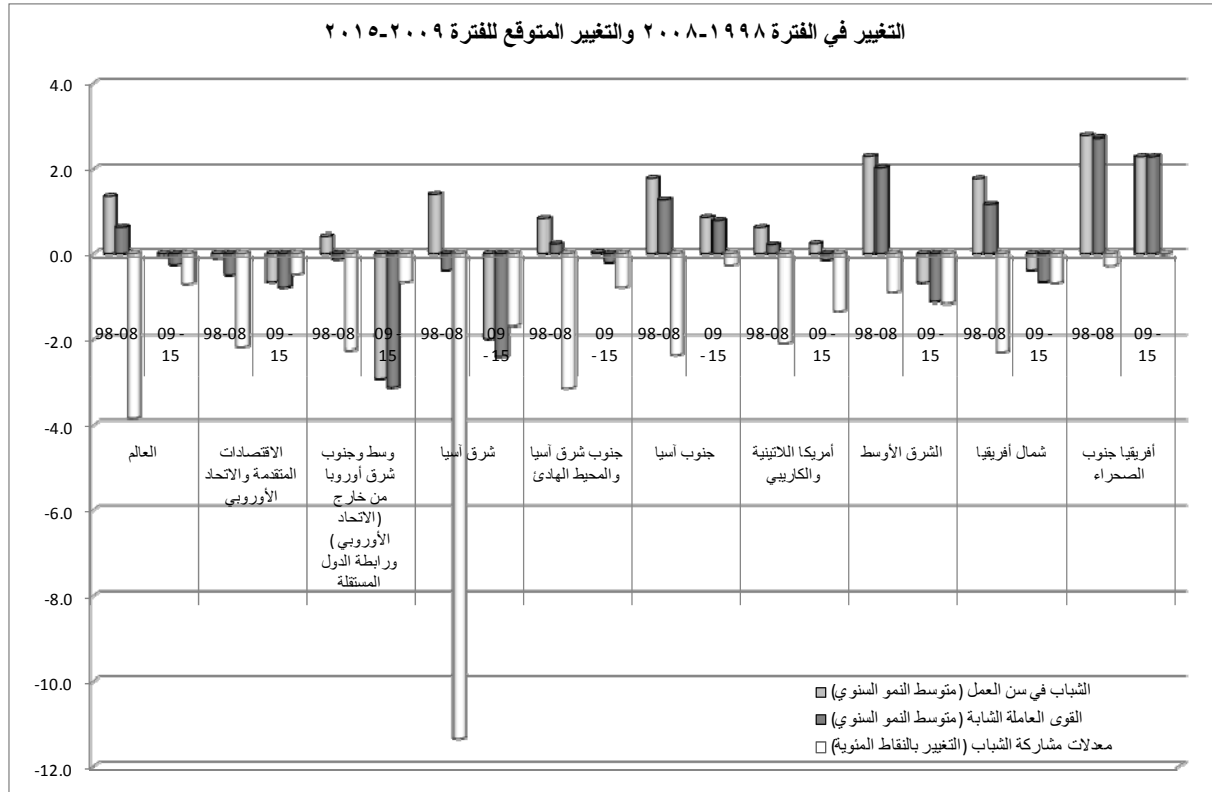
القوى العاملة النسائية

٨٩. زادت القوى العاملة النسائية العالمية بمعدل سنوي بلغ ١,٩ في المائة في المتوسط في الفترة من عام ١٩٩٨ إلى عام ٢٠٠٨، مقارنة بنسبة ١,٦ في المائة للذكور في الفترة ذاتها. وسُجل التغيير الأكبر في منطقتي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث كان معدل مشاركة القوى العاملة النسائية دائماً أقل. ونتيجة لهذه التوجهات تقلصت الفجوة بين معدلات مشاركة الذكور والإناث في القوى العاملة. وسُجل أكبر ارتفاع في مشاركة القوى العاملة النسائية في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، يليها شمال أفريقيا والشرق الأوسط. بيد أن معدلات مشاركة القوى العاملة النسائية تظل الأدنى في الأقاليم التي حققت فيها القوى العاملة النسائية أكبر المكاسب، مثل الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بل في جنوب آسيا أيضاً. وبالتطلع إلى عام ٢٠١٥، من المتوقع أن تنقلص الفجوة بين معدلات مشاركة الإناث والذكور في جميع الأقاليم، فيما عدا في وسط وجنوب شرق أوروبا ورابطة الدول المستقلة وشرق آسيا. وهذه أرقام مشجعة، لكنها لا تقدم أية إشارات عن جودة الوظائف التي تحظى بها النساء.

الشباب في القوى العاملة

٩٠. تفقد العوامل الديموغرافية التعارض في التوجهات المهمة في عمالة الشباب عبر الأقاليم، كما يبين ذلك الشكل ١-٢. وزادت القوى العاملة الشابة العالمية بمتوسط سنوي بلغ ٠,٧ في المائة في الفترة بين عام ١٩٩٨ وعام ٢٠٠٨. وسجل انخفاض كبير في الأعداد في البلدان المتقدمة، وقد يعزى ذلك إلى انخفاض عدد الشباب. ويعزى انخفاض مشاركة القوى العاملة الشابة إلى حد كبير في بلدان وسط وجنوب شرق أوروبا (من خارج الاتحاد الأوروبي) وفي رابطة الدول المستقلة وفي شرق آسيا إلى ارتفاع المشاركة في التعليم - هذا مثلاً توجه مرحب به ولا يدعو للانعراج. وفي شرق آسيا تظل مشاركة القوى العاملة الشابة التي تبلغ ٥٨,٣ في المائة تسجل أعلى نسبة إقليمية.

الشكل ٢-١: مجموع الشباب في سن العمل والقوى العاملة ومعدلات المشاركة



المصدر: ILO: Trends Econometric Models, 2009.

كبار السن في القوى العاملة

٩١. فيما يتعلق بمجموعات كبار السن في الأقاليم الأكثر تقدماً - على الرغم من التوقعات الحديثة بالزيادة - انخفضت معدلات مشاركة الذكور في العقدين الماضيين، لا سيما في المجموعة العمرية ٥٥ عاماً - ٦٤ عاماً. وفي حالة النساء كبيرات السن، ظلت المعدلات تقريباً من دون تغيير أو زادت زيادة طفيفة، لكنها تظل منخفضة. وفي بعض البلدان، يوضح ذلك أن عدداً من العمال الذين بإمكانهم تحمل القيام بهذا الأمر اختاروا الخروج من القوى العاملة قبل سن التقاعد القانوني، إذ إن الحوافز المالية جعلت الترفيه يزداد جاذبية مقارنة بالعمل. غير أن البلدان النامية تسجل أعلى مستويات لمشاركة القوى العاملة كبيرة السن. وفي هذه البلدان تعمل أعداد كبيرة من كبار السن في الاقتصاد غير المنظم نظراً للافتقار إلى إعانات الشيخوخة أو انخفاض مستوياتها. وندرة البيانات - خاصة البيانات الموزعة بحسب السن - هي إحدى أهم التحديات التي يواجهها تحليل وضع سوق العمل بالنسبة للعمال من كبار السن في هذه البلدان. وأفريقيا هي الإقليم الذي يسجل أعلى نسبة مشاركة للقوى العاملة من كبار السن. وعلى الرغم من بعض الانخفاضات المسجلة مؤخراً، فإن معدلات المشاركة مرتفعة ومن المتوقع أن تبقى على هذا المستوى^{١٧}.

تحديات السياسة العامة

- كيف ينبغي تناول مشكلة الفائض من اليد العاملة في العديد من البلدان النامية؟ يناقش الفصل ٧ السمة غير المنظمة والبطالة الجزئية.
- كيف يمكن التعامل مع شواغل تقدم القوى العاملة في السن وتداعيات ذلك على نقص اليد العاملة والنمو الاقتصادي وتقدم المهارات؟ يتناول الفصل ٥ بعض هذه القضايا.
- ما هي تداعيات اختلاف التوجهات الديموغرافية على استدامة نظم الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية؟
- وفي ظل غياب هذه الأنظمة، كيف يؤثر التغيير الديموغرافي في سلوك القوى العاملة واستراتيجيات تلبية احتياجات الأسر المعيشية؟

^{١٧} المرجع نفسه.

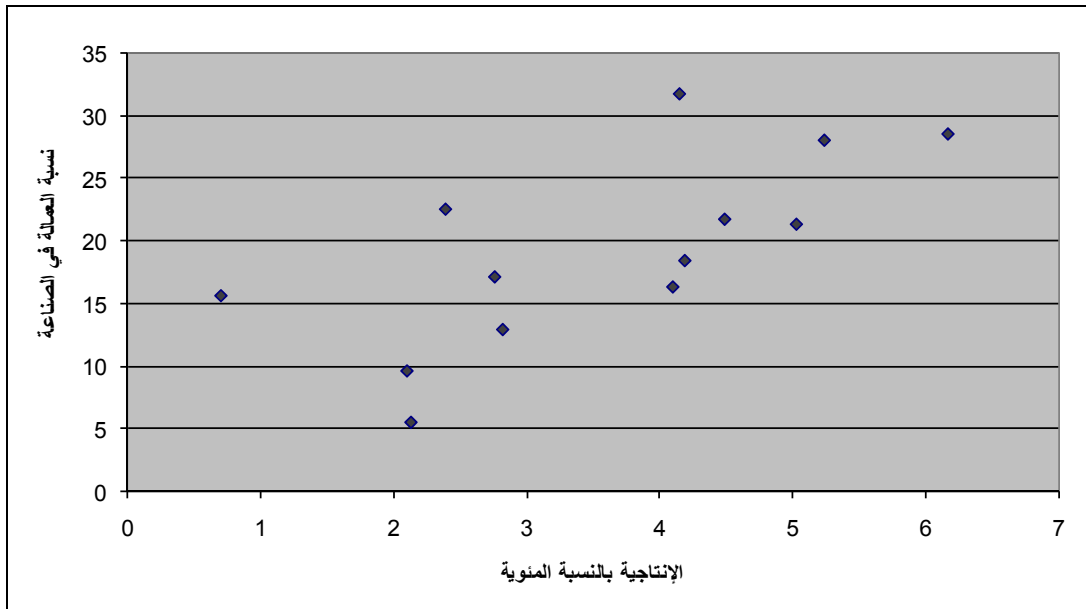
التحول الهيكلي

٩٢. وقع حدث غير مسبوق ولكن غير معلوم إلى حد كبير في عام ٢٠٠٣. ففي ذلك العام، تخطت النسبة العالمية للعمالة في القطاع الثالث، لأول مرة في التاريخ، نسبتها في الزراعة والأنشطة الاقتصادية ذات الصلة في القطاع الأول. فضلاً عن ذلك، تبدو أنماط الأنشطة القطاعية وكأنها تحولت عن نظرية آرثر لويس الرائدة بشأن التحول الهيكلي والتنمية، ومفادها أنه مع تطور الاقتصاد يتطور هيكله متحولاً من الزراعة إلى الصناعة وفي نهاية المطاف إلى الخدمات.^{١٨}

٩٣. وتدعم الشواهد هذه النظرية إلى حد يتبين معه وجود علاقة واضحة بين الدخل الوطني وحصة قطاع الخدمات في الاقتصاد^{١٩}. ومع ذلك يبدو بالقدر ذاته أن هذه العلاقة تشوبها نقاط ضعف كثيرة. فهناك في الواقع تفرع في الهياكل الاقتصادية يظهر في تسجيل بلدان أفقر نسبياً نمواً في الخدمات.

٩٤. وثمة أمثلة بالتأكيد في العالم على النمو القوي للصناعات وبالتالي الإنتاجية، وأبرزها شرق آسيا. ويبين الشكل ٢-٢ ارتباط العمالة في مجال الصناعة بمستوى أعلى من نمو الإنتاجية، وبالتالي يبين أن التحول الهيكلي من خلال الصناعة هو محرك قوي لرفع مستويات المعيشة. لكن في العديد من البلدان النامية الأخرى كان نمو التصنيع راكداً بالأحرى أو حتى انخفض.

الشكل ٢-٢: النمو السنوي للإنتاجية في آسيا (١٩٧٠-١٩٩٨) في مقابل نسبة العمالة في الصناعة في عام ١٩٩٨



المصدر: حسابات مستمدة من مكتب العمل الدولي: المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٧.

٩٥. ولطالما انكبت منظمة العمل الدولية على دراسة التحول الهيكلي في البلدان النامية^{٢٠}. فعادة ما يربط انخفاض نسبة العمالة والناتج المحلي الإجمالي في قطاع الزراعة، على سبيل المثال، بزيادة الإنتاجية. غير أن منظمة العمل الدولية وجدت أن ٢٠ بلداً، من عينة شملت ١٠٠ بلد زادت فيها العمالة والإنتاجية في قطاع الزراعة، شهدت أعلى انخفاض في معدلات الفقر^{٢١}.

^{١٨} انظر:

W.A. Lewis: *Economic development with unlimited supplies of labour* (Manchester School, 1954), pp. 139-191.

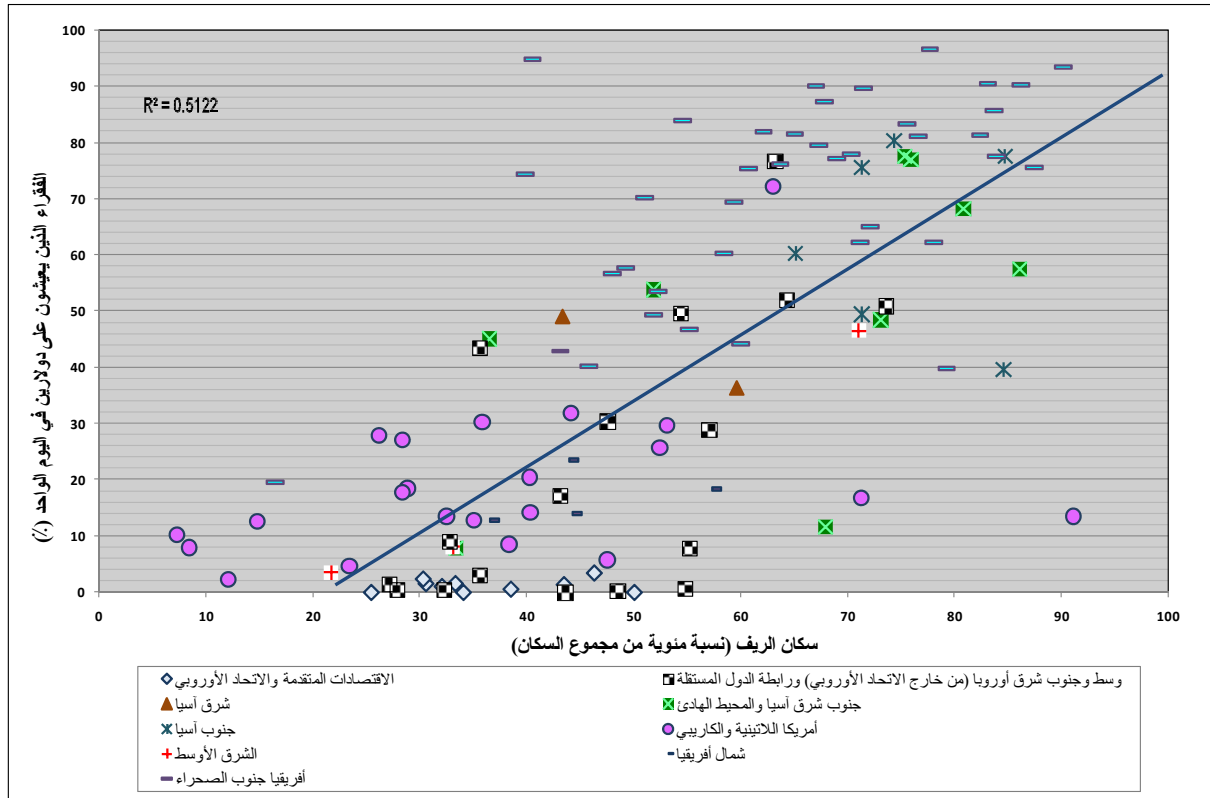
^{١٩} مكتب العمل الدولي: تقرير العمالة العالمي للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥: العمالة والإنتاجية والحد من الفقر (جنيف، ٢٠٠٥) الفصل ٢.

^{٢٠} انظر مثلاً، A Ghose, N. Majid and C. Ernst: *The Global employment challenge* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٨)؛ مكتب العمل الدولي: تقرير العمالة العالمي للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، المرجع نفسه أو طبعات مختلفة من المؤشرات الرئيسية لسوق العمل الصادرة عن مكتب العمل الدولي بشأن البيانات الخاصة بتأثير التحول الهيكلي.

^{٢١} مكتب العمل الدولي: تقرير العمالة العالمي للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، المرجع نفسه، الفصل ٤.

٩٦. ويرتبط التحول الهيكلي ارتباطاً وثيقاً بحركة تنقل السكان. وينطوي "نزوح" السكان من قطاع الزراعة، بصورة خاصة، على الهجرة من الريف إلى المناطق الحضرية. ويرتبط ذلك بدوره بمستويات معيشة أعلى. ويبين الشكل ٣-٢ العلاقة بين التوزيع الجغرافي ونسبة السكان الذين يعيشون على دولارين في اليوم الواحد. غير أنه لا يمكن افتراض أن نمو قطاع الخدمات في البلدان الفقيرة يزيد من مداخيل الفقراء؛ وقد يعني ذلك مجرد الانتقال من الفقر الريفي إلى الفقر الحضري، كما يستدل من الشكل ٣-٢. وهذا يشكل تحدياً يواجهه المكتب في مجال البحث.

الشكل ٣-٢: "التوزيع الجغرافي للفقر"



المصدر: World Bank, PovcalNet Online Database, 2010; UN, World Population Prospects 2008 Revision Database.

تحديات السياسة العامة

- ☐ التباين في قطاع الخدمات هو أكبر بكثير منه في القطاعين الأول والثاني، فكيف يمكن لاستجابات السياسة العامة أن تنصدي له؟
- ☐ ما هي الاستراتيجيات اللازمة للحيلولة دون انتقال الفقر من الريف إلى المناطق الحضرية؟ يتناول الفصل ٣ بعض القضايا المتعلقة بهذا الأمر.
- ☐ ما الذي يعوق "التحول الهيكلي" في بعض الأقاليم؟
- ☐ لماذا ظل نمو الصناعة بطيئاً أو راكداً في العديد من الأقاليم النامية؟

هجرة اليد العاملة على الصعيد الدولي

٩٧. كان هناك تحرر محدود للغاية في حركة تنقل اليد العاملة عبر الحدود في ظل التوجهات الحديثة للعولمة. وقد ارتفع العدد الإجمالي للمهاجرين الدوليين ارتفاعاً مطرداً ليبلغ ٢١٤ مليون مهاجر في عام ٢٠١٠، لكن نسبتهم في مجموع سكان العالم ظلت حوالي ٣ في المائة أو أقل في العقود الخمسة الماضية. غير أن نسبة المهاجرين في مجموع السكان تختلف اختلافاً كبيراً بين الأقاليم. ومن المتوقع أن تأوي أوروبا في عام ٢٠١٠، ٧٠ مليون مهاجر دولي، مما يمثل ٩,٦ في المائة من سكانها. وستأوي آسيا ٦١ مليون مهاجر دولي؛ وأمريكا

الشمالية ٥٠ مليون مهاجر دولي؛ وأفريقيا ١٩ مليون مهاجر؛ وأمريكا اللاتينية والكاريبي ٧ ملايين مهاجر دولي؛ وأوقيانوسيا ٦ ملايين مهاجر دولي - وهذا يساوي ما نسبته ١,٥ في المائة و١٤,٢ في المائة و١,٨ في المائة و١,٢ في المائة و١٦,٧ في المائة من سكان هذه المناطق على التوالي^{٢٢}. وتقدر منظمة العمل الدولية أن ما نسبته ٥٠ في المائة من المهاجرين الدوليين هم من السكان النشطين اقتصادياً أو من العمال المهاجرين^{٢٣}. وتعد نسب المهاجرين في القوى العاملة أعلى من نسبهم في السكان. وقد تأثنت اليد العاملة المهاجرة، وتشكل النساء نصف العمال المهاجرين أو أكثر في آسيا وأمريكا اللاتينية، وهن يعملن في أغلب الحالات في وظائف بسيطة عادة ما ينبذها مواطنو البلدان الغنية المستقبلية وفي ظروف عمل سيئة^{٢٤}.

٩٨. ومن شأن البطالة والبطالة الجزئية والفقر أن تدفع العمال إلى البحث عن فرص عمل عبر الحدود. وهم يلبون الطلب على اليد العاملة في بلدان تتوفر فيها فرص العمل بسبب تقدم السكان في السن أو صغر القواعد السكانية أو نقص اليد العاملة في بعض القطاعات والوظائف. ويساهم العمال ذوو المهارات المتدنية والعمال ذوو المهارات العالية في النشاط الاقتصادي والنمو في بلدان المقصد. لكن هجرة العمال ذوي المهارات العالية تثير قضية هجرة الأدمغة، على الرغم من أن العمال المهاجرين قد يكتسبون مهارات ورأس مال اجتماعياً يمكن أن تكون مفيدة عند عودتهم إلى بلدان الأصل. والتحويلات هي أكثر فائدة ملموسة من هجرة اليد العاملة الدولية. وهؤلاء العمال هم بالنسبة لبعض البلدان، المصدر الأهم للتمويل الأجنبي، أكثر بكثير من الاستثمار الأجنبي المباشر والمساعدة الإنمائية الرسمية. وقد تفوق مساهمة التحويلات في الناتج المحلي الإجمالي على سبيل المثال نسبة ٢٠ في المائة و ٣٠ في المائة بل ٤٠ في المائة^{٢٥}.

٩٩. والفروق في الأداء الاقتصادي بين بلدان وأقاليم المقصد أحدثت فروقا في تأثير الأزمة على العمال المهاجرين على الصعيد الإقليمي - وهذا التأثير يختلف بدوره وفقاً لنشاط القطاع. ففي بعض القطاعات التي تشهد تركيزاً عالياً في عدد العمال المهاجرين، مثل قطاعي البناء والتصنيع، كان التأثير حاداً. في حين لم تتأثر بالأزمة كثيراً قطاعات أخرى تشهد تركيزاً كبيراً في عدد العمال المهاجرين مثل قطاعي الصحة والتعليم.

١٠٠. وتساهم هجرة اليد العاملة في تلبية احتياجات الطلب على اليد العاملة في بلدان المقصد - وبالتالي، في تلبية احتياجات النمو. وقد شدد الاتحاد الأوروبي على هذا الأمر عن طريق إدراج الهجرة في استراتيجية لشبونة لعام ٢٠٠٠ بشأن العمالة والنمو والقدرة التنافسية. وتؤدي الهجرة في بلدان الأصل إلى تقليص الضغوط على سوق العمل وتولد التحويلات وتساعد على اكتساب المهارات.

تحديات السياسة العامة

- كيف يمكن للسياسة العامة أن تكفل حماية العمال المهاجرين وظروف عملهم؟
- كيف يمكن تحقيق الحد الأقصى من فوائد الهجرة - الفوائد التي تعود على البلدان المستقبلية والفوائد التي تعود على البلدان المرسلات من خلال التحويلات و"إعادة استيراد" المهارات وإمكانية إبرام عقود تجارية؟
- كيف يمكن إدارة تكاليف الهجرة، مثل "هجرة الأدمغة"، على خير وجه؟

البطالة

١٠١. لطالما اعتبرت البطالة في البلدان النامية مؤشراً ضعيفاً بالأحرى لاضطراب سوق العمل. وهناك من افترض أن البطالة تنخفض في البلدان النامية عادة في غياب الحماية الاجتماعية، وذلك لمجرد أن الناس لا يمكنهم تحمل أعباء البقاء دون عمل، وإن كان هذا العمل بمستويات متدنية من الإنتاجية والأجور. وتعزى هذه النظرة جزئياً إلى ملاحظة أن البطالة في البلدان النامية تسجل غالباً بين الشباب المتعلمين الذين تحصل أسرهم

^{٢٢} تستند أعداد المهاجرين الدوليين ونسبهم في السكان إلى: شعبة السكان التابعة للأمم المتحدة:

Trends in international migrant stock:

تتقيح عام ٢٠٠٨ (قاعدة بيانات الأمم المتحدة، الوثيقة: (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008).

^{٢٣} مكتب العمل الدولي: *نهج عادل للعمال المهاجرين في اقتصاد عالمي* (جنيف، ٢٠٠٤).

^{٢٤} موقع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة:

www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/women_migrant_workers.php.

^{٢٥} انظر تقديرات موظفي البنك الدولي الواردة في:

A. Ibrahim: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and responses*

(جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٩)، (الطبعة الثانية)، الصفحة ٧.

على دخول أعلى ويمكنها تحمل مصاريفهم أثناء بحثهم عن وظيفة. غير أن معدلات البطالة في البلدان النامية هي أعلى مما كان من الممكن توقعه؛ فقد سجل ما يزيد على ٧٥ في المائة من البلدان النامية (التي تتوفر البيانات بشأنها) معدلات بطالة تبلغ من ٥ إلى ١٠ في المائة أو أكثر للفترة ١٩٩٨-٢٠٠٧.^{٢٦}

١٠٢. وينبغي للمجتمعات أن تهتم بالبطالة لأسباب عديدة ليست اقتصادية فقط. ويبين استعراض المؤلفات الوافرة عن التكاليف غير الاقتصادية للبطالة أن الأسباب الرئيسية هي التالية^{٢٧}:

- يمكن للعمال أن يفقدوا مهاراتهم، خلال فترة طويلة من البطالة، مما يسبب خسارة في رأس المال البشري.
- تزيد البطالة من إمكانيات التعرض لحالات من سوء التغذية والمرض والإجهاد العقلي وفقدان احترام الذات، مما يؤدي إلى الاكتئاب. فضلاً عن ذلك، ثمة شواهد على أن الأثر النفسي للحرمان من الوظائف يرسخ احتمال ضعف الصحة الجسدية في مرحلة لاحقة من العمر ويزيده.
- العاطلون عن العمل لأمد طويل يعانون من حرمان خاص في البحث عن العمل. ويبدو أن تأثيرات البطالة تتوقف إلى حد كبير على الفترة التي ظل فيها الشخص عاطلاً عن العمل. إذ تنهار الحالة النفسية للناس بطول فترة البطالة. فالبطالة طويلة الأمد تسبب الأذى بشكل خاص.
- البطالة أثناء فترة الشباب، وخاصة لأمد طويل، تخلف آثاراً دائمة وليست مؤقتة. وبالنسبة إلى الشباب، فإن فترة وجيزة من البطالة لا تنتهي بانتهاء هذه الفترة؛ فهي تزيد من احتمال الوقوع في البطالة في سنوات لاحقة ولها آثار سلبية على الأجور. وهذه الآثار هي أعظم بكثير من الآثار التي تقع على الكبار.
- بزيادة معدلات البطالة، تميل المشاكل الاجتماعية ومعدلات الجريمة إلى الارتفاع.

١٠٣. وتزيد هذه الأسباب الاقتصادية وغير الاقتصادية في البلدان النامية حيث تخلف البطالة الجزئية وما يرتبط بها من فقر تكاليف من الناحية الاقتصادية والاجتماعية ومن ناحية الصحة العقلية والجسدية. ومن شأن التغذية غير المناسبة وظروف الحياة غير السليمة أن تجعل الفقراء أكثر عرضة لطائفة أكبر من الأمراض ولزيادة معدل الوفيات بينهم. فضلاً عن ذلك يساهم الافتقار إلى الحصول على الرعاية الصحية وفرص التعليم المحدودة في المخاطر الصحية المرتبطة بالفقر. وفي عام ٢٠٠٧، كرست مجلة *Journal of the American Medical Association*، عدداً كاملاً لإجراء استعراض شامل للمؤلفات الصادرة عن الفقر والصحة في شتى أنحاء المعمورة^{٢٨}. وقدمت لجنة منظمة الصحة العالمية المعنية بالعوامل الاجتماعية المؤثرة في الصحة، استعراضاً شاملاً أيضاً لهذه القضية بعد سنتين من العكوف عليها^{٢٩}. وجسد الفقراء بأنفسهم شواغلهم الصحية تجسيدا مؤثراً^{٣٠}.

١٠٤. ويبين الشكل ٢-٤ توجه معدلات البطالة على الصعيد الإقليمي. وسجل هذا التوجه انخفاضاً في بداية القرن الحادي والعشرين، لكن أوقفه الانكماش الاقتصادي في عام ٢٠٠٨. وتميل البطالة بين النساء (غير مبينة هنا) إلى أن تفوق البطالة بين الذكور - على الصعيدين العالمي والإقليمي. وفي الواقع، كانت معدلات البطالة بين النساء في غالبية البلدان التي تتوفر البيانات بشأنها أعلى من البطالة بين الذكور (١١٣ بلداً من أصل ١٥٢ بلداً)^{٣١}. وتجدر الإشارة كذلك إلى أن البطالة بين الشباب هي أعلى بمرتين أو ثلاث مرات من البطالة بين الكبار، وهي تزيد أثناء حالات الانكماش الاقتصادي بوتيرة أسرع من وتيرة زيادتها بين الكبار.

^{٢٦} مكتب العمل الدولي: *المؤشرات الرئيسية لسوق العمل*، المجلد ٥ (جنيف، ٢٠٠٩).

^{٢٧} انظر:

D. Bell and D. Blanchflower: *What should be done about rising unemployment in the UK?*, Scotcon Working Paper available at www.dartmouth.edu/~blnchflr/papers/speech379paper.pdf.

^{٢٨} انظر:

"Poverty and Health", in *Journal of the American Medical Association*, Vol. 298, NO. 16, 16 Oct. 24/31 2007, available at <http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/298/16/1968>.

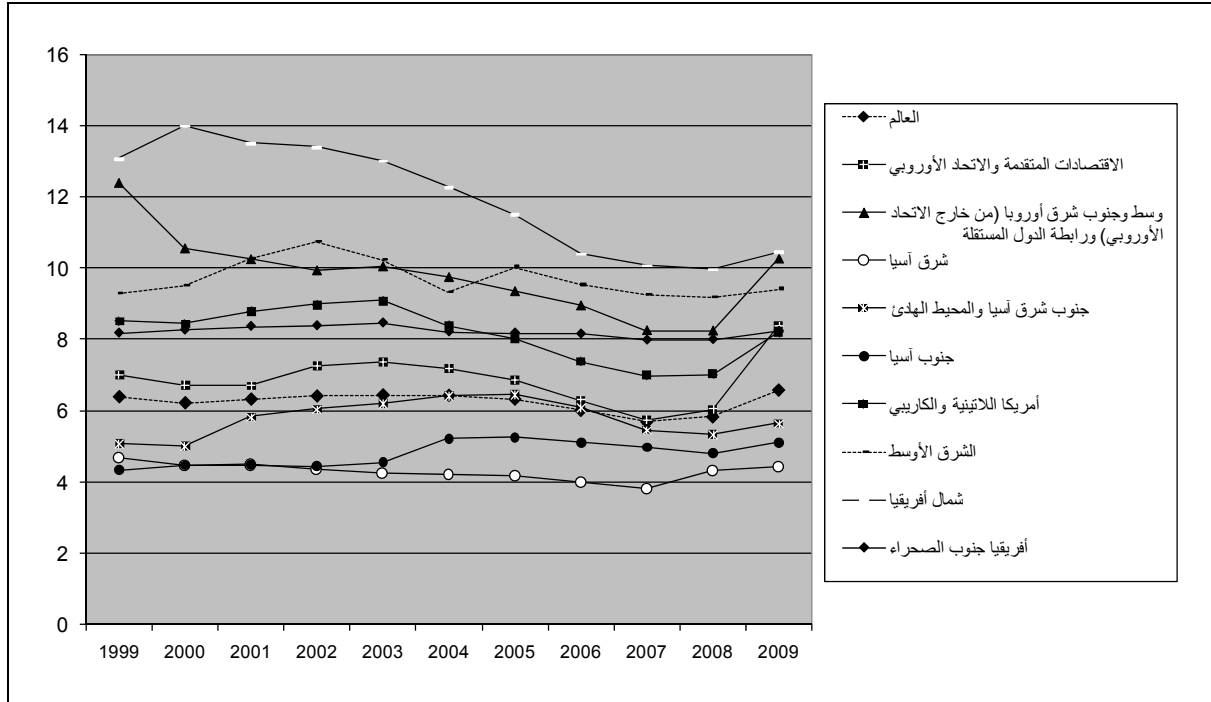
^{٢٩} انظر: لجنة منظمة الصحة العالمية المعنية بالعوامل الاجتماعية المؤثرة في الصحة- التقرير النهائي، على الموقع: www.who.int/entity/social_determinants/final_report/en/.

^{٣٠} انظر:

D. Narayan: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (Washington, Oxford University Press for the World Bank, 2000).

^{٣١} انظر: ILO: *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* (Geneva, 2010).

الشكل ٢-٤: توجهات البطالة بحسب الإقليم



المصدر: مكتب العمل الدولي: اتجاهات العمالة العالمية، ٢٠١٠

تحديات السياسة العامة

- ما الذي يشكل استراتيجية النمو الذي يدفعه الطلب من أجل نمو شامل وغني بالوظائف في اقتصاد عالمي مترابط؟ يسلط الفصل ٣ الضوء على القضايا ذات الصلة.
- ما هي الطرق التي يمكن من خلالها تناول التركيز على الدور المتنامي للاستهلاك في الطلب الإجمالي؟
- ما الذي يمكن للهيئات المكونة القيام به للمضي قدماً بهدف تحقيق عمالة كاملة ومنتجة ومختارة بحرية؟
- بالإضافة إلى استطلاع معايير النمو والطلب، كيف نراعي أوجه الخلل في جانب العرض في السوق، مثل عدم تناسق المهارات بل عدم التناسق الجغرافي؟ يتناول الفصل ٥ بعض هذه القضايا.

المستضعفون والفقراء العاملون في البلدان النامية

١٠٥. الوضع في العمالة هو مؤشر عام لجودة الوظائف. وقد أدرجت منظمة العمل الدولية أربعة مؤشرات لهذا الأمر في عملية رصد الأمم المتحدة للتقدم في اتجاه تحقيق الهدف الخاص بالعمل المنتج واللائق في الأهداف الإنمائية للألفية. ويتمثل مؤشران من هذه المؤشرات في الضعف والفقراء العاملين؛ وهما مؤشران لفتور سوق العمل في البلدان النامية ويردان في تقرير اتجاهات العمالة العالمية. والأشخاص الذين يعملون في العمالة المستضعفة هم مجموع العاملين لحساب أنفسهم والأفراد المساهمين في دخل الأسرة^{٣٢}. وليس من المرجح أن يكون هؤلاء العمال ضالعين في ترتيب من ترتيبات العمل المنظم وبالتالي ليس من المرجح أن يتمتعوا بظروف العمل المرتبطة بالعمل اللائق (الضمان الاجتماعي المناسب واللجوء إلى الحوار الاجتماعي الفعال). وتتسم العمالة المستضعفة غالباً بالحصول على إيرادات غير مناسبة وبانخفاض الإنتاجية وصعوبة ظروف العمل، مما يقوض حقوق العمل الأساسية - وقد زادت هذه العمالة المستضعفة على الأرجح كنتيجة للأزمة (انظر الشكل ٢-٥). وحجم العمالة المستضعفة يفوق بكثير حجم البطالة. فعدد العمال المستضعفين في جنوب آسيا وشرقها، على سبيل المثال، يفوق عدد العاطلين بمقدار ١٤ مرة.

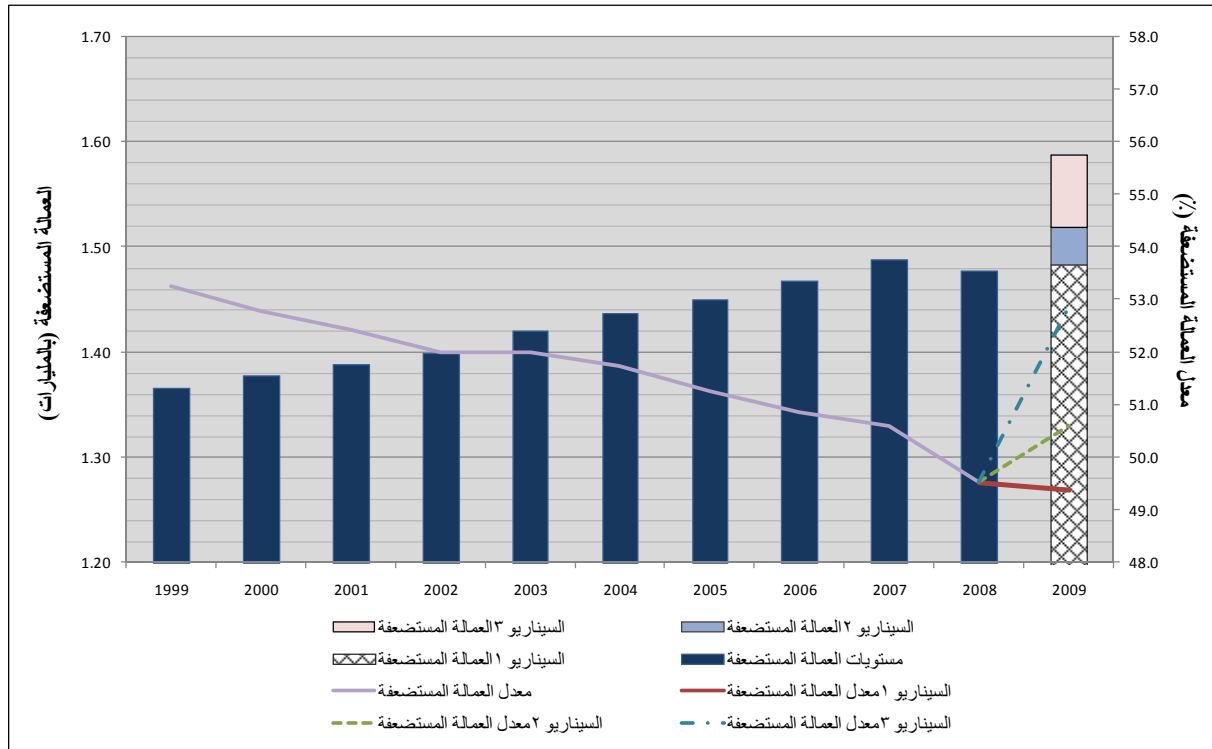
^{٣٢} العاملون لحساب أنفسهم هم عمال يعملون لحسابهم الخاص ولا يستخدمون أي شخص آخر (المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، ٢٠٠٧).

١٠٦. وجدير بالذكر أن نسبة العمال المستضعفين في إجمالي العمالة اتبعت اتجاهًا نزوليًا طويل الأمد، على الرغم من ارتفاع عدد العمال المستضعفين في المطلق. وفي عام ٢٠٠٧، أي قبل الأزمة الراهنة، كان ٥٠,٤ في المائة من عمال العالم، أو ١,٥ مليار امرأة عاملة ورجل عامل، موجودين في العمالة المستضعفة.

١٠٧. وتشير التقديرات إلى أن ٦٥٠ مليون عامل في شتى أنحاء المعمورة كانوا يعيشون مع أسرهم في فقر مدقع على أقل من ١,٢٥ دولار أمريكي في اليوم للشخص الواحد في عام ٢٠٠٩ (الشكل ٢-٦). لذا فمن المثير للقلق أن نسبة هؤلاء العمال، البالغة ٢٢ في المائة من جميع العمال في عام ٢٠٠٧، يمكن أن تكون آخذة في الارتفاع. وتفيد أحدث تقديرات صدرت عن منظمة العمل الدولية أن نسبة أعلى بما يبلغ ٣,٥ في المائة من العمال كانت معرضة لخطر الهبوط تحت خط الفقر في العامين ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨، وأن ما نسبته ٦,٨ في المائة من العمال كانوا معرضين لخطر السقوط في برائن الفقر في الفترة بين عام ٢٠٠٧ وعام ٢٠٠٩. وفي عام ٢٠٠٧، قُدِّر أن ١,٢ مليار عامل - أي أكثر من ٤٠ في المائة من القوى العاملة العالمية - كانوا يعيشون مع أسرهم على أقل من دولارين أمريكيين في اليوم للشخص الواحد.

١٠٨. وعلى الرغم من أن منظمة العمل الدولية لا تجمع بيانات مفصلة حسب الجنس بشأن الفقراء العاملين، فهي تجمع هذه البيانات بشأن العمال المستضعفين. وتبين هذه البيانات أن النساء يمثلن نسبة أعلى في العمال المستضعفين في كل إقليم من الأقاليم.

الشكل ٢-٥: سيناريوهات بشأن نمو العمالة المستضعفة*



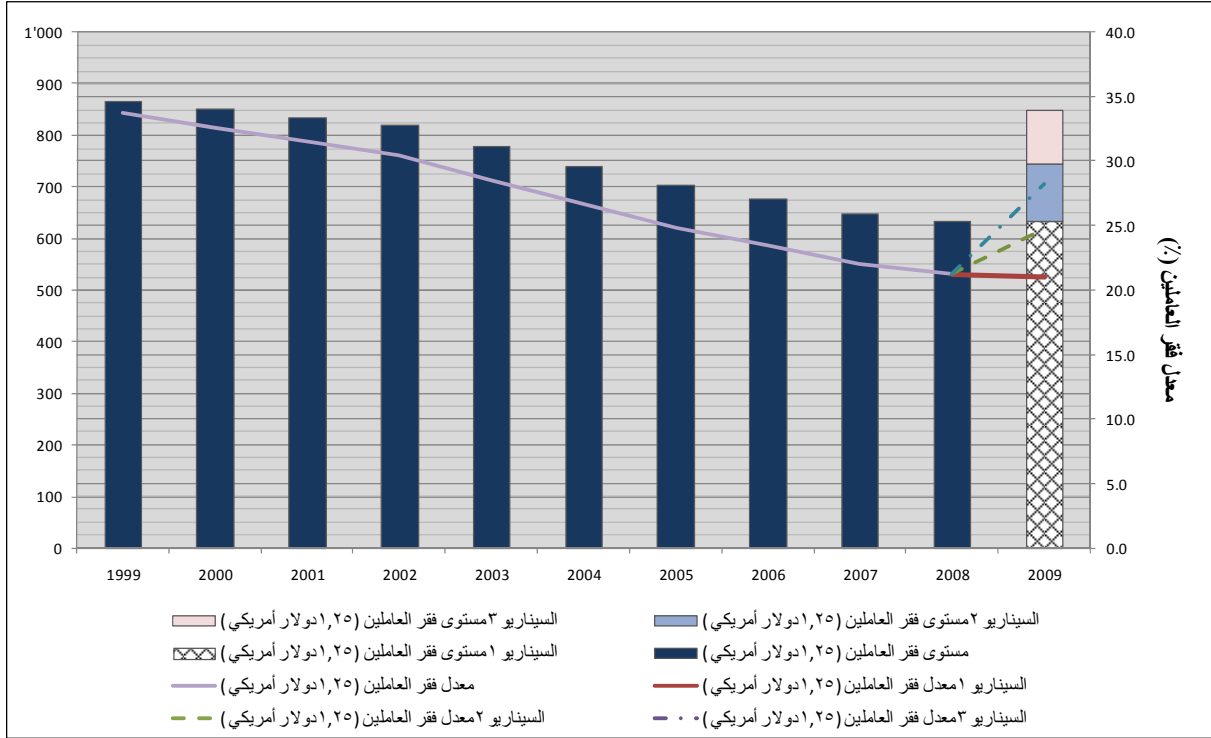
المصدر: ILO : Trends Econometric Models, 2009.

* السيناريو ١: وضع باستخدام العلاقة التاريخية بين النمو الاقتصادي والعمالة المستضعفة على الصعيد القطري بين عام ١٩٩١ وعام ٢٠٠٨، بالإضافة إلى توقعات صندوق النقد الدولي لنمو الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠٩.

السيناريو ٢: وضع على أساس العلاقة بين النمو الاقتصادي والعمالة المستضعفة خلال أسوأ انكماش اقتصادي سجل في كل بلد، عن طريق تطبيق هذه العلاقة على توقعات صندوق النقد الدولي لنمو الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠٩.

السيناريو ٣: وضع بأخذ أسوأ زيادة سنوية في معدل العمالة المستضعفة في كل بلد، وهو يفترض أن هذه الزيادة نفسها حدثت في جميع الاقتصادات في آن واحد في عام ٢٠٠٩.

الشكل ٢-٦: سيناريوهات توجهات فقر العاملين (١,٢٥ دولار أمريكي)*



المصدر: ILO : Trends Econometric Models, 2009.

* السيناريو ١: يستند إلى العلاقة بين معدلات الفقر وأرقام الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد (باستخدام تحليل الارتداد على الصعيد الإقليمي لتحديد العلاقة المتوسطة بين هذه المتغيرات على مدى الفترة ١٩٨٠-٢٠٠٦)، وهو يتوقع ذلك استناداً إلى التوقعات الجديدة لنمو الناتج المحلي الإجمالي.

السيناريو ٢: إسقاطات فقر العاملين استناداً إلى افتراض أن الأفراد الذين يعيشون على حافة الفقر (يعيشون فوق خط الفقر بنسبة ٥ في المائة فقط في عام ٢٠٠٨ وفوق خط الفقر بنسبة ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٩) سوف يسقطون في شراك الفقر.

السيناريو ٣: إسقاطات فقر العاملين استناداً إلى افتراض أن الأفراد الذين يعيشون فوق خط الفقر بنسبة ١٠ في المائة فقط لعام ٢٠٠٨ و ٢٠ في المائة لعام ٢٠٠٩، سوف يسقطون في شراك الفقر.

تحديات السياسة العامة

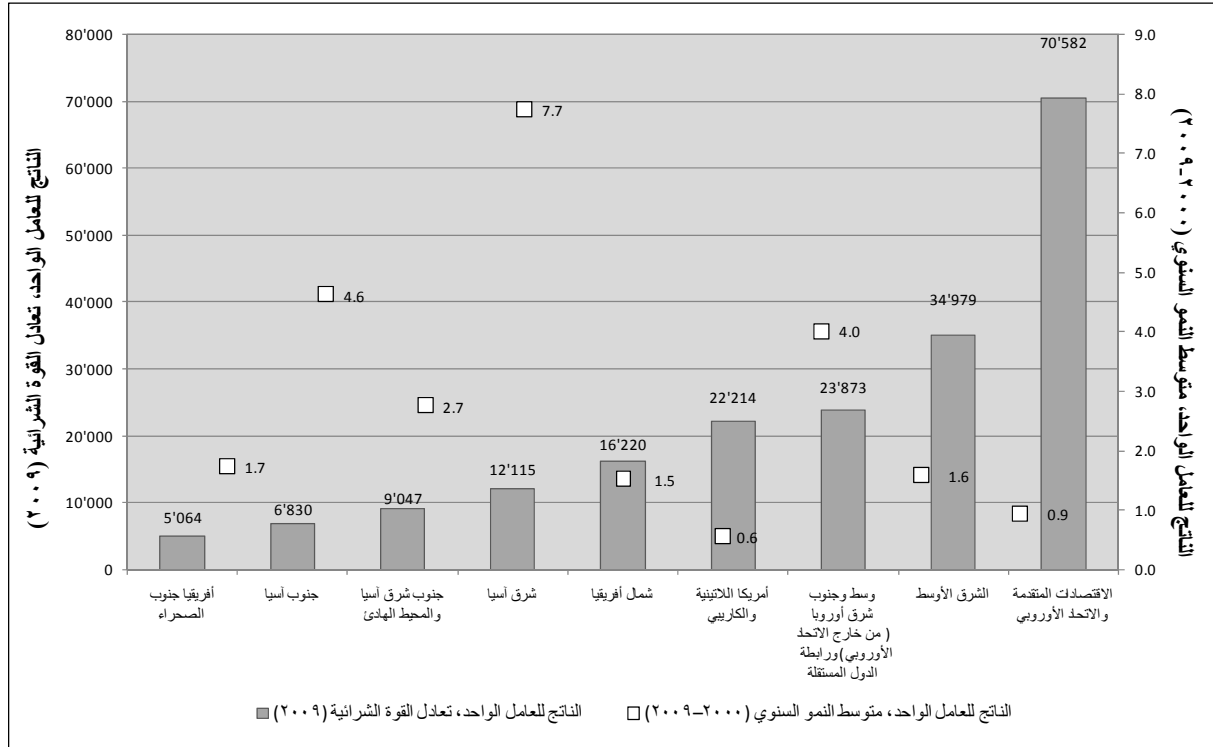
- البطالة الجزئية متواصلة، وهي تتداخل بوضوح مع السمة المنظمة، على الرغم من أنها غير مترادفتين. فما هي الاستراتيجيات الأكثر فعالية لتناول العمالة الجزئية؟ يتناول الفصل ٧ بعض هذه القضايا.
- ما هي المسائل الهامة التي يجب النظر فيها في جانبي الطلب والعرض؟ تستعرض الفصول ٣ و ٤ و ٧ قضايا هامة في هذا الشأن.
- كيف يمكن جعل النمو أكثر شمولاً على أي مستوى من المستويات؟ وما هي الآراء والسياسات الحديثة المتعلقة بشواغل "التوزيع" التقليدية؟

هل تتباعد مستويات المعيشة أم تتقارب على الصعيد العالمي؟

١٠٩. لا تزال هناك فجوة كبيرة في المستوى المتوسط لإنتاجية اليد العاملة بين الأقاليم المتقدمة والأقاليم النامية. ولا يزال مستوى الإنتاجية في الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي أكثر بمقدار ١٤ مرة من المتوسط في أفريقيا جنوب الصحراء (الشكل ٢-٧). غير أن ثمة شواهد واضحة على وجود تقارب، إذ إن معدلات نمو الإنتاجية أعلى بكثير في جميع الأقاليم النامية تقريباً منها في أقاليم الاقتصادات المتقدمة. ويستثنى من ذلك أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، وشمال أفريقيا إلى مدى أقل. وسجلت مناطق شرق آسيا ووسط وجنوب شرق أوروبا وجنوب آسيا أسرع معدل عام لنمو الإنتاجية على مدى الفترة المعنية، وبالتالي فقد شهدت أسرع معدل للتقارب. ومن المهم الإشارة إلى أن الشواهد تبقى مختلطة. ويشعر بعض المؤلفين أن الاقتراب من معايير

البلدان المتقدمة واضح في أكثر الأقاليم تقدماً - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وفي شرق آسيا والهند - لكنهم يشعرون أنها أمثلة على التقارب بين البلدان أكثر منها على التقارب في داخلها. ويشير هؤلاء المؤلفون إلى أن هذه "الحلقات من النمو الاقتصادي الناجح والتقارب قابلها فقدان العديد من الاقتصادات عضويتها في نادي التقارب العالمي"^{٣٢}.

الشكل ٧-٢: الإنتاجية حسب الإقليم



المصدر: ILO : Trends Econometric Models, 2009.

تحديات السياسة العامة

- التوجه نحو التقارب زاهر بالوعود، فكيف يمكن المضي بهذا التوجه قدماً فيما يتعلق بالتحدي المذكور أعلاه والمتعلق بإعادة التوازن إلى الإذخارات في البلدان التي تعاني عجزاً؟
- لكن أي "توجه نحو التقارب" ينقصه تطورات على مستوى أوسع نطاقاً. وعلى الصعيد الإقليمي الفرعي نجد المتقاعسين والرواد؛ فما هي أفضل طريقة لكي يقترب المتقاعسون من الرواد؟
- كيف يمكن ضمان أن يتحول نمو الإنتاجية إلى نمو في الأجور والمداخيل؟ وقد حدث ذلك على المدى الطويل، لكنه ليس دائماً الحال على الأمد القصير.

^{٣٢} انظر:

S. Dowrick and B. De Long: "Globalization and convergence", in M. Bordo, A. Taylor and J. Williamson, (eds): *Globalization in historical perspective* (Chicago, University of Chicago Press, 2003), p. 193.

العمالة الهشة في البلدان المتقدمة^{٣٤}

١١٠. يصور مفهوم "الاستضعاف" الظروف السائدة في العديد من البلدان النامية. وقد تطور النقاش في البلدان المتقدمة اقتصادياً على مدى العقد المنصرم بشأن الأشكال الهشة أو غير النمطية للعمالة حول استحداث أشكال غير عادية للعمالة مثل العقود محددة الأجل والعقود المؤقتة والعمل بعض الوقت والعمل عند الطلب والعمل المنزلي والعمل عن بعد وحتى بعض فئات العاملين لحسابهم الخاص. وتبين الشواهد زيادة هذه الأشكال من العمالة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وفي اليابان على سبيل المثال، زادت العمالة غير المنتظمة من حوالي ٢٠ في المائة من القوى العاملة في عام ١٩٩٠ إلى حوالي ٣٣ في المائة في عام ٢٠٠٦. وزادت العمالة لبعض الوقت زيادة كبيرة في البلدان الخمسة عشر الأعضاء في الاتحاد الأوروبي منذ عام ١٩٩٥، لتبلغ ١٨,٦ في المائة من إجمالي العمالة في عام ٢٠٠٨.^{٣٥}

١١١. وقد يعزى ارتفاع العمالة لبعض الوقت إلى أسباب مختلفة. وهناك علاقة بين مستوى الدخل في البلد وانتشار العمالة لبعض الوقت، وهي تشير إلى تفضيل الوقت المخصص للرفاه في البلدان الغنية. وتبين الأرقام أن العمالة لبعض الوقت تسود بين النساء (٧٦ في المائة من الأشخاص الذين يعملون لبعض الوقت في أوروبا هم من النساء). وقد يشير ذلك إلى أن الأسر تختار الجمع بين العمل والأسرة ومسؤوليات الرعاية، لكن هذا الخيار قد يكون غير طوعي ويكون نتيجة للقيود المفروضة باستمرار على مشاركة المرأة في القوى العاملة، مثل نقص الخدمات المتفرغة لرعاية الأطفال. وزادت العمالة غير الطوعية لبعض الوقت زيادة كبيرة، مرتفعة من ١,٩ في المائة من إجمالي العمالة في عام ٢٠٠٠ إلى ٤,٨ في المائة في عام ٢٠٠٨ في اليابان؛ ومن ١,٨ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٢,٧ في المائة في عام ٢٠٠٨ في أوروبا.

١١٢. وزادت العمالة المؤقتة كذلك في أغلب بلدان الاتحاد الأوروبي وفي بلدان رابطة الدول المستقلة (الشكل ٨-٢). وسجل أسرع نمو في بولندا: أكثر من خمس مرات في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٦. وفي الاتحاد الروسي، زادت العمالة المؤقتة كنسبة في سوق العمل من ٢,٨ في المائة إلى ٧,٥ في المائة. وتبين هذه البيانات مدى تأثير العمالة المؤقتة بالدورة الاقتصادية: إذ تبين الأرقام المسجلة في عام ٢٠٠٨ والرابع الأول من عام ٢٠٠٩ انخفاضاً ملحوظاً في نسبة العمالة المؤقتة - وهي لم تشر إلى أن العمال في وظائف مؤقتة وجدوا وظائف أخرى أكثر دواماً، لكنها أشارت إلى أنهم كانوا من أوائل من فقدوا وظائفهم خلال الانكماش.

١١٣. وترتفع نسبة انتشار العمالة المؤقتة بشكل خاص بين الشباب الذين يتراوح سنهم بين ١٥ و ٢٤ عاماً. ويزيد المعدل في هذه المجموعة العمرية بما يساوي ١,٥ إلى ثلاث مرات عنه بين الكبار.

١١٤. وبالتوازي مع إضفاء هذه المرونة على علاقة الاستخدام، تفاقم تجزؤ سوق العمل. وفي بعض البلدان الأوروبية على سبيل المثال، زادت نسبة العاملين في وظائف طويلة الأجل (أكثر من عشر سنوات) مقارنة بنسبة العاملين في وظائف قصيرة الأجل (أقل من عام واحد) زيادة كبيرة، مما يشير إلى ازدواجية سوق العمل.

^{٣٤} يتقارب تعريفاً مفهومي "الهش" و "غير النمطي"، لكنهما ليسا مترادفين. فالعمل "الهش" يشير إلى العمل "غير النمطي" غير الطوعي - العامل المؤقت من دون أي أمن وظيفي، والعامل بعض الوقت من دون أي إعانات موزعة بالتناسب مع عمل متفرغ، إلخ. ويسلم هذا التقرير بأن العمل غير النمطي يلبي كذلك احتياجات جانب العرض للتوفيق بين العمل والحياة. وينصب التركيز هنا على "انعدام النمط غير الطوعي".

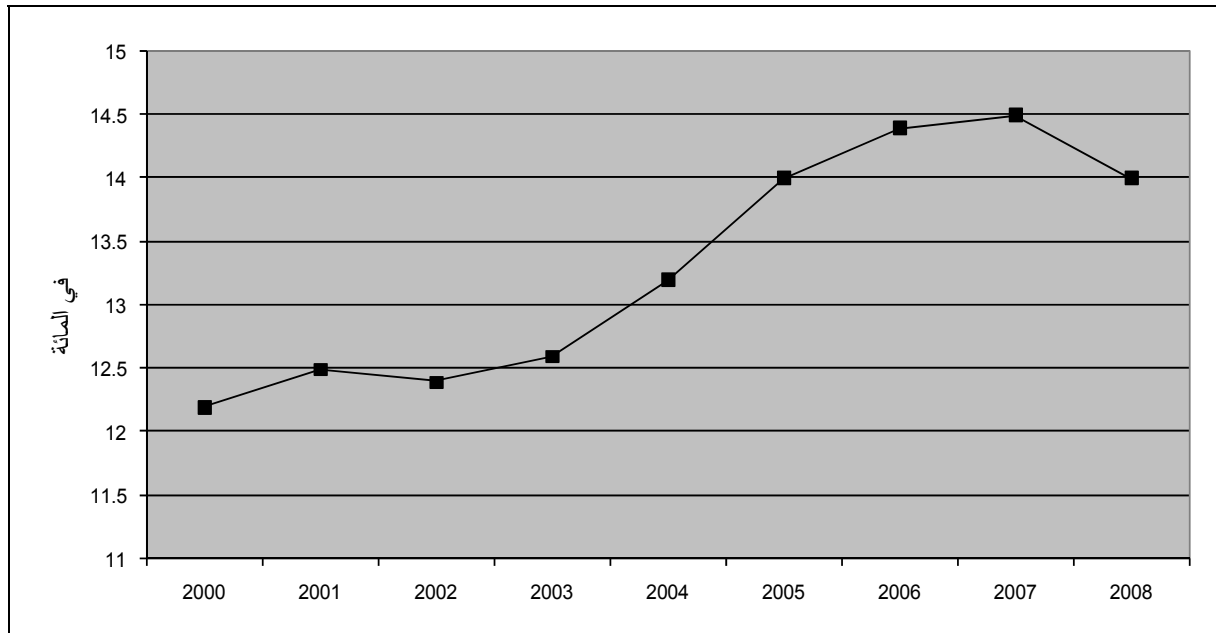
^{٣٥} انظر:

Japan Ministry of Internal Affairs and Communications: *Annual report on the labour force survey*, 2006, Statistics Bureau (Tokyo, 2006).

^{٣٦} إحصاءات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، متاحة على الموقع:

www.oecd.org/statsportal/0,0052,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html.

الشكل ٨-٢: العمالة المؤقتة كنسبة مئوية في إجمالي العمالة في البلدان السبعة والعشرين الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٨-٢٠٠٠



المصدر: قاعدة بيانات Eurostat.

١١٥. وينخفض انتشار العمالة المؤقتة والعمالة لبعض الوقت مع ارتفاع مستويات العمالة. وتوضح البيانات الصادرة عن مكتب الإحصاءات الأوروبي Eurostat أن أكثر من ٤٠ في المائة من العمال المؤقتين يختارون عملاً من هذا النمط لعدم استطاعتهم الحصول على وظائف بدوام كامل.

١١٦. وهناك دوافع معروفة تماماً لإضفاء المزيد من المرونة على العقود في جانبي العرض والطلب في سوق العمل على حد سواء. غير أن جزءاً كبيراً من النقاش يركز على دور تشريعات حماية العمل، وبشكل خاص على الفجوة الموجودة في تنظيم العقود الدائمة في مقابل العقود المؤقتة.

تحديات السياسة العامة

- ☐ ما هي العلاقة بين تنظيم سوق العمل والمؤسسات ومختلف أشكال تجزئة سوق العمل؟ تعرض المناقشة بشأن سياسات سوق العمل النشطة الواردة في الفصل ٣ القضايا المطروحة على المحك.
- ☐ إن أشكال العمل "غير النمطي" أخذت في الزيادة؛ فما هو حجم مشاركة القوى العاملة، على نحو طوعي وغير طوعي، في هذه الأشكال من العمالة، وكيف يمكن للسياسة العامة أن تتناول هذا الأمر؟
- ☐ كيف يمكن التصدي على أفضل وجه للتحديات في الإعانات والحماية الاجتماعية بين مختلف الأوضاع التعاقدية؟

توجهات الأجور العالمية

١١٧. تمثل العمالة مدفوعة الأجر على الصعيد العالمي، حوالي نصف إجمالي العمالة وترتفع حصتها في كل مكان تقريباً بالنسبة إلى النساء والرجال. وفي الفترة السابقة للأزمة، أي فترة ٢٠٠١-٢٠٠٧، زاد المتوسط الحقيقي للأجور في عينة من ٨٣ بلداً توفرت البيانات بشأنها بمعدل ٣,٢ في المائة للعام الواحد بالقيم الحقيقية^{٣٧}. وتغطي عينة البلدان المشمولة في هذا التقدير حوالي ٧٠ في المائة من سكان العالم. وفي الفترة ذاتها، زاد الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد بنسبة ٤,٦ في المائة سنوياً.

^{٣٧} انظر:

ILO: Presentation of the first issue of the global wage trends report, Governing Body, 303rd Session, Geneva, Nov. 2008, GB.303/ESP/1.

١١٨. وتعكس هذه المتوسطات للأجور الشهرية الأداء القوي لعدد من البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، بما في ذلك معدل أعلى من ١٠ في المائة للعام الواحد في الصين وفي بعض بلدان رابطة الدول المستقلة، حيث كان النمو القوي للأجور جزءاً من الانتعاش من التخفيضات الحادة في الأجور، التي سجلت في المرحلة الأولى من الانتقال الاقتصادي في بداية التسعينات. غير أن غالبية البلدان شهدت نمواً أقل للأجور. وزاد متوسط الأجور بأقل من ٢ في المائة في نصف البلدان، بما في ذلك في عدد كبير من الاقتصادات المتقدمة.

١١٩. وارتبط النمو الاقتصادي، على مدى الفترة الأطول الممتدة من عام ١٩٩٥ إلى عام ٢٠٠٧، بالتغيرات الإيجابية في الأجور. وفي المتوسط، عندما زاد الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد بنقطة مئوية واحدة، زاد متوسط الأجور بمقدار ٠,٧٥ نقطة مئوية إضافية. ويؤكد ما يسمى "مرونة الأجور" بنسبة ٠,٧٥ أن النمو المستدام في الأجور على مدى عدة سنوات، هو أمر لا يمكن تحقيقه إلا عندما ينمو الاقتصاد وتكون إنتاجية العمل آخذة في الزيادة.

١٢٠. وفي الوقت ذاته، عندما ارتبط النمو الاقتصادي ارتباطاً إيجابياً بتغيرات الأجور الحقيقية، أمكن ملاحظة أن الأجور الحقيقية زادت بمعدل أبطأ من النمو الاقتصادي. وهذا الأمر يدعم وجهة النظر التي ترى أن نمو الأجور تخلف عن نمو الإنتاجية. واتساقاً مع هذه التوجهات، سجل توجه هابط في نسبة الناتج المحلي الإجمالي الموزعة على الأجور. وتبين مقارنة أجريت بين فترتين مختلفتين (١٩٩٥-٢٠٠٠ و ٢٠٠١-٢٠٠٧) أن نسبة الأجور هبطت في ثلاثة أرباع البلدان التي توفرت البيانات بشأنها. ويلاحظ هذا التوجه الهابط في الاقتصادات المتقدمة والنامية على حد سواء. وإجمالاً، عند مراعاة جميع أنواع البلدان، ارتبط ١ في المائة من النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي بانخفاض بمعدل ٠,٠٥ في المائة في حصة الأجور في الناتج المحلي الإجمالي.

١٢١. وانخفض نمو الأجور في غالبية البلدان في الآونة الأخيرة، بل إنه تحول إلى أرقام سلبية في عدد من البلدان. وفي عينة من ٥٣ بلداً توفرت البيانات بشأنها، تمكنت غالبية البلدان من الاحتفاظ بمعدل إيجابي (وإن كان أخذاً في الانخفاض في غالبية الحالات) لنمو الأجور في عام ٢٠٠٨. غير أن أكثر من ربع البلدان شهد ثباتاً أو انخفاضاً في الأجور الشهرية الحقيقية. وفي خلال عام ٢٠٠٩، وهو العام الذي وقع فيه الانكماش الاقتصادي العالمي، أعلن عدد من بلدان مجموعة العشرين كذلك عن انخفاض الأجور الشهرية الحقيقية. وقد يعزى ذلك إلى مجموعة من العوامل، منها انخفاض أجر ساعة العمل وانخفاض عدد ساعات العمل والتغيرات الطارئة على تشكيل العمالة.

١٢٢. وعند إعداد هذا التقرير، كانت الأجور قد أثبتت إلى ذلك الحين أنها أكثر قدرة على المقاومة من الأرباح في غالبية البلدان خلال الأزمة. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع حصة الأجور في الناتج المحلي الإجمالي في غالبية البلدان السبعة والعشرين المشمولة في العينة - فضلاً عن أنه ارتفاع يقاوم توجهها هابطاً أطول أمداً. وبطبيعة الحال زادت حصة الأجور بنسبة تتراوح بين صفر و ٥ في المائة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، بغض النظر عن حجم نمو الناتج المحلي الإجمالي أو انخفاضه. ويعني ذلك أن يكون للعمال ولأصحاب العمل على حد سواء أسباب وجيهة على الأمد القصير لتلافي تكييف تخفيض في الأجور. والأجور على ما يقال، "تلتصق" بالتوجه الهابط، والمقابل بالطبع هو القدرة الراسخة على البقاء في مواجهة تباطؤ الطلب، وعلى الحفاظ على الطلب الكلي من خلال قناة الاستهلاك (أي الأجور). وتضطلع المؤسسات بدور الوسيط في طريقة تكييف الأجور في هذا السياق. غير أنه من المهم الإشارة إلى أن الزيادة الحالية في حصة الأجور نسبة إلى حصة رأس المال هي ليست بالخبر الجيد: فذلك يرجع إلى انخفاض الأرباح أكثر مما يرجع إلى الأجور في سياق الانكماش الاقتصادي الحالي.

١٢٣. وإجمالاً، نشر ٢٢ بلداً بيانات بشأن متوسط تفاوت الأجور حسب الجنس في عام ٢٠٠٨، وفي وقت إعداد هذا التقرير كان ١١ بلداً قد نشر أيضاً بيانات عن الربع الأول من عام ٢٠٠٩. وهي تفيد بأن أجور النساء تضررت بنفس مقدار تضرر أجور الرجال - مما أوقف في بعض الأحيان التوجه البطيء إنما المستمر نحو المساواة في الأجور بين الجنسين. وبالنسبة إلى غالبية البلدان الاثنتين والعشرين، ظلت فجوة تفاوت الأجور بين الجنسين على حالها من دون تغيير، فظلت النساء يكسبن حوالي ٨٠ في المائة من أجور الرجال. ويظل من الضروري توثيق تأثير الأزمة على أوجه التفاوت في الأجور بالتفصيل.

تحديات السياسة العامة

- تزداد أهمية الاستهلاك الذي يدفعه الدخل من الأجر بوضوح، بوصفه عنصراً من عناصر الطلب الإجمالي - وبالتالي الانتعاش.
- تقوم مبررات الاقتصاد الكلي لصالح الحفاظ على الأجور قدر الإمكان على أسس جيدة - وهي حاسمة إذا أريد ألا يتأخر الانتعاش أو يخرج عن مساره.
- كيف يمكن بالتالي الحفاظ على مستويات الأجور على أفضل وجه، بالنظر إلى أهمية القيام بذلك في الاقتصاد الكلي؟
- كيف يمكن استخدام المفاوضة الجماعية و"سياسات الدخل" لضمان أن يتجلى نمو الإنتاجية في نمو الأجور؟

توجهات عدم المساواة

١٢٤. لم تتسبب أرباح العمالة في الفترة من بداية التسعينات إلى عام ٢٠٠٧ في تساوي المكاسب. ففي الفترة بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠٠٦ زادت التفاوتات في الدخل - كما قيست في مؤشر جيني - في حوالي ثلثي البلدان^{٣٨}. وتركزت التخفيضات القليلة بشكل رئيسي في أفريقيا جنوب الصحراء والشرق الأوسط. غير أن مستوى التفاوت يظل مرتفعاً في هذين الإقليمين.

١٢٥. ومالت الفجوة بين أعلى ١٠ في المائة وأدنى ١٠ في المائة من كاسبي الأجور إلى الزيادة ابتداءً من أوائل التسعينات في ١٨ بلداً من ٢٧ بلداً شملتها الدراسة. ومن بين البلدان المشمولة في العينة، سجلت البرازيل والصين والهند والولايات المتحدة أعلى زيادة في تفاوت الدخل. وأحد أسباب هذا التوجه هو انخفاض الطلب على اليد العاملة متدنية المهارات في البلدان الغنية، وزيادة الطلب على العمال المهرة في البلدان الغنية والبلدان النامية. وعُزي هذا النمط من الطلب على المهارة أساساً إلى "التغير التقني المنحاز إلى المهارات" وإلى العولمة. وفي بعض البلدان أثرت السياسات الضريبية وغيرها من العوامل على توزيع الدخل.

١٢٦. ومنذ بداية الأزمة توقفت فترة النمو القوي في العمالة توفقاً مفاجئاً، إذ انخفضت العمالة الإجمالية في بلدان مجموعة العشرين بنسبة ٠,٨ في المتوسط بين آذار/ مارس ٢٠٠٨ وأذار/ مارس ٢٠٠٩. وكان معدل نمو العمالة العالمي الذي بلغ زهاء ١ في المائة في ٢٠٠٩ هو أدنى معدل سجلته منظمة العمل الدولية على الإطلاق^{٣٩}.

١٢٧. ومن المحتمل أن يكون التفاوت في الدخل قد انخفض أثناء المراحل الأولى من الأزمة، إذ إن العاملين بأجر مرتفع كانوا أول من تأثر بالأزمة، خاصة وأن القطاع المالي (الذي ترتفع فيه الأجور في المتوسط) أفرز عدداً غير متناسب من الوظائف. فضلاً عن ذلك، أدى تراجع أسواق الأسهم إلى انخفاض مداخيل أغنى الأشخاص مع انهيار صناديق المعاشات والتقاعد المؤشرة. غير أن التفاوت قد يتسع على الأمد المتوسط مع بدء أسواق الأسهم في الانتعاش ومع تأثر تكوين أجور العمال ذوي المهارات المتدنية تأثراً سلبياً. ويواجه العمال ذوو المهارات المتدنية غالباً مصاعب أكبر في العودة إلى أسواق العمل وعندما يبدؤون العمل مجدداً فإن ذلك يكون بأجر أدنى.

تحديات السياسة العامة

- ما هي تدابير السياسة العامة المناسبة لإرساء التوازن بين النمو والتوزيع؟
- كيف تعالج البلدان من خلال سياساتها الترابط بين توزيع الدخل والنمو والعمالة؟
- ما هي السياسات اللازمة من أجل "إعادة التوزيع"، مثل السياسة الضريبية وسياسات التنمية الصناعية والمحلية؟ وكيف يمكن أن تساهم هذه السياسات في تقليص التفاوت في الدخل وتعزيز العمالة المنتجة؟
- يوفر الفصلان ٥ و٧ بعض الرؤى بشأن التفاوت والمهارات والسمة غير المنظمة.

^{٣٨} موضوع هذه المناقشة مأخوذ برمته من:

ILO-IILS: *World of Work Report 2009. The global jobs crisis and beyond* (Geneva, 2009).

^{٣٩} مكتب العمل الدولي: *اتجاهات العمالة العالمية، كانون الثاني/يناير ٢٠١٠* (جنيف، ٢٠١٠).

الاستدامة البيئية: تخضير سوق العمل

١٢٨. تتكون الوظائف الخضراء من العمالة التي تساهم إسهاماً جوهرياً في الحفاظ على جودة البيئة وفي استعادة رونقها. وتوجد هذه الوظائف في أنشطة تقل فيها "الأثار" البيئية. وهذا تعريف واسع النطاق قياساً بتحديات إعادة توجيه أنماط الاستهلاك والإنتاج نحو أنماط تساهم في الحفاظ على جودة البيئة أو في استعادة رونقها.

١٢٩. وتتركز بعض الوظائف الخضراء في الأنشطة الأساسية للصناعات الخضراء، سواءً أكانت صناعات جديدة (الطاقة الشمسية مثلاً) أم صناعات معادة الهيكلة بيئياً (البناء مثلاً). ومع ذلك فإن الحاجة الضخمة والإمكانات الهائلة من أجل "تخضير" الوظائف الموجودة، هي التي تخلف أكبر تداعيات على سوق العمل^{٤٠}.

١٣٠. و"الوظائف الخضراء" ليست توجهاً لسوق العمل بنفس معنى التوجهات الأخرى المعروضة في هذا الفصل. والاستدامة البيئية إنما هي توجه معد للسياسة والمستهلك من دون رجعة على ما يبدو. ومن شأن الاستدامة البيئية أن يكون لها تداعيات واسعة النطاق على كمية العمل وجودته وموقعه، شأنها في ذلك شأن جميع حلقات إعادة الهيكلة الاقتصادية.

١٣١. وثمة زيادة في الوعي بأن سياسات العمالة والعمل يمكنها أن تساهم في تحقيق انتقال سلس إلى نمو أكثر استدامة، وذلك عن طريق: تحديد الفرص المتاحة للوظائف الخضراء؛ "تخضير" الوظائف الموجودة؛ المساعدة على إلغاء الوظائف غير المستدامة. وستزداد أهمية استراتيجيات الوظائف الخضراء في مسؤوليات وزراء العمل والعمالة ومسؤوليات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

١٣٢. وبالنظر إلى تنامي القلق من أن مسار العولمة الجاري يوفر عدداً قليلاً للغاية من الوظائف اللائقة، فإن هناك قلقاً من ألا نستطيع الحفاظ على النمو على حساب جودة البيئة. وهذه فترة من الانتقال في الاقتصاد والإنتاج والاستهلاك ستقتضي تغييرات موازية في هياكل العمالة وأنماط الاستثمار واكتساب المهارات وممارسات مكان العمل^{٤١}.

تحديات السياسة العامة

- كيف ترسم الهيئات المكونة معالم سياسة بشأن التغييرات في العمالة وسوق العمل، تشجع على الاستدامة البيئية؟
- بما أنه سيكون ثمة خسائر ومكاسب في الوظائف أثناء الانتقال إلى استدامة أكبر، بأي سياسة من سياسات سوق العمل - أو في الواقع الاستثمار - ستكون الأكثر فعالية؟
- ماذا نعرف، في جانب العرض، عن الطلبات المستقبلية على المهارات المتعلقة بالمسار المستدام؟

السبل الممكنة للمضي قدماً

الدول الأعضاء

١٣٣. تعد ندرة المعلومات بشأن سوق العمل في غالبية الدول الأعضاء قيداً جسيماً على وضع السياسات اللازمة للتصدي للتحديات الواردة في هذا الفصل. وتتوفر بيانات موثوقة بشأن أحد أهم المؤشرات الأساسية، أي البطالة في حوالي ثلث بلدان العالم فقط. وسوف يؤدي حرمان السياسة من المعلومات غالباً إلى الإخفاق في إصابة الهدف المنشود.

١٣٤. وتعتبر تحديات عديدة مذكورة آنفاً "كبيرة"، بمعنى أن لها أبعاداً متعددة - التوجهات الديموغرافية لها تداعيات، على سبيل المثال، ليس فقط على القوى العاملة الموجودة حالياً، وإنما على استدامة نظم الضمان الاجتماعي وقدرة نظم التدريب على التكيف كذلك. والمسائل المثارة في هذا الفصل "شاملة" بطبيعتها - أي شاملة من حيث دوائر السياسة العامة التي تتقاطع معها.

^{٤٠} برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية لأصحاب العمل والاتحاد الدولي لنقابات العمال/الوظائف الخضراء: نحو عمل لائق مستدام في عالم منخفض الكربون (معهد الرصد العالمي، واشنطن العاصمة، ٢٠٠٨)، متاح على الموقع: www.ilo.org/integration/themes/greenjobs. وثيقة حفز الأفكار بشأن الوظائف الخضراء متاحة عند الطلب من قطاع العمالة.

^{٤١} مكتب العمل الدولي: انعكاسات تغير المناخ على العمالة وسوق العمل، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٣، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، الوثيقة GB.303/ESP/4.

١٣٥. ويمتد نطاق هذه القضايا إلى ما هو أبعد من الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية، ويقتضي بالتالي التنسيق مع وزراء الاقتصاد. ولا يمكن التصدي لها سوى من خلال اتساق أكبر في السياسات إذ تشكل هذه الأخيرة تحدياً أمام الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على الصعيد الوطني.

المكتب

١٣٦. أجرى المكتب بحثاً بشأن العديد من التوجهات المذكورة آنفاً. لكن من الضروري تحفيز جهود البحث في سياق ندرة الموارد البشرية والوقت. وبما أن الطلب الموجه إلى المكتب لإجراء بحوث يفوق العرض، فقد اتخذ تدبيرين. التدبير الأول هو إنشاء لجنة البحوث والمنشورات، التي تقوم بدور مركز لتبادل البحوث على صعيد المكتب وتحدد متطلبات البحث. وأقر مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ استراتيجية للمكتب بشأن البحوث^{٤٢}.

١٣٧. والتدبير الثاني وهو منبثق عن قطاع العمالة، يحدد على صعيد المكتب ١٣ "موضوعاً وفريقاً" للبحث في مجال العمالة. ويجمع هذا المقترح الباحثين من إدارات وقطاعات مختلفة في المكتب حول موضوع بحث رئيسي، مثل "التجارة والعمالة" من أجل تفعيل الطبيعة "المتكاملة والمتكافئة وغير القابلة للتجزئة" للأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية - وذلك من خلال البحث.

١٣٨. ويظل نشر النتائج يمثل مشكلة، باستثناء القليل من المنشورات الرائدة، مثل تقرير *اتجاهات العمالة العالمية* وتقرير *المؤشرات الرئيسية لسوق العمل*، التي نشرت في موعد محدد وبالتالي متوقع، ولم تكن منظمة العمل الدولية مؤهلة بشكل خاص في نشر نتائج بحوثها في العالم الخارجي، مقارنة على سبيل المثال بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي^{٤٣}. وقد أدت القيود المفروضة على القدرات إلى منع المكتب من إصدار المزيد من المنشورات الرائدة بشأن العمالة، مثل تقرير *العمالة العالمي*.

١٣٩. وستتناول الفصول من ٣ إلى ٧ غالبية المواضيع المتعلقة بالتوجهات والتحديات المعروضة في هذا الفصل. وسوف تبين الطبيعة "المتكاملة" و"غير القابلة للتجزئة" لأسس العمل اللائق فيما يتعلق بالتحديات العالمية التي تؤثر على تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية. ونظراً للخطوط العريضة المتفق عليها لهذا التقرير ولحجمه، فلن يكون من الممكن أن تتناول الفصول التالية جميع التوجهات الرئيسية الواردة هنا.

^{٤٢} مكتب العمل الدولي: *الاستراتيجيات القائمة على النتائج للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥: استراتيجية المعارف - تعزيز القدرة على توفير العمل اللائق وتطبيق الميثاق العالمي لفرص العمل*، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB/306/PFA/12/3.

^{٤٣} المرجع نفسه.

الفصل ٣

سياسات تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع

١٤٠. يرسخ إعلان فيلادلفيا الصادر عام ١٩٤٤ هدف العمالة الكاملة، الذي يرد في اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) ويشدد عليه إعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. وقد فاقم الانكماش الاقتصادي الراهن من تحدي العمالة العالمية الذي كان مطروحاً من قبل، كما ورد ذلك في الفصل السابق. والتحدي المطروح في عام ٢٠١٠ هو أن يعيش حوالي ٤٠ في المائة من القوى العاملة العالمية على دولارين أمريكيين أو أقل للأسرة في اليوم الواحد. وتعمل غالبية القوى العاملة في العديد من الأقاليم في القطاع غير المنظم؛ والاستضعاف هو جانب هام من جوانب الحياة في العمل. وعلى الرغم من التقدم المحرز في بعض البلدان والأقاليم، تظل الرؤية الجريئة التي سادت في عام ١٩٤٤ وكانت تستحق الثناء في وقتها ولا تزال تستحق اليوم، غير قابلة للتحقيق.

١٤١. وعلى الرغم من اختلاف الوقائع في البلدان والأقاليم التي شملتها المناقشة في هذا التقرير، فإن جوهر تحدي العمالة العالمية يتمثل في توفر القلة القليلة من الوظائف "اللائقة" لمن يبحث عنها في غالبية الأماكن في العالم. و"العمل" متاح دائماً؛ لكن العمل المنتج الذي ينطوي على أجور وظروف عمل لائقة هو شأن آخر.

١٤٢. ويبين البحث الذي تقوم به منظمة العمل الدولية في العديد من البلدان أنه بالرغم من أن النمو الاقتصادي المطرد ضروري، فإنه ليس كافياً بأي شكل من الأشكال لكي يولد عمالة مستدامة ومنتجة^١. ومن ثم فإنه من الضروري وضع إطار سياسي على المستوى الوطني يعزز كمية العمالة وجودتها على حد سواء - أي إطار وطني يدعم اتساق السياسات على الصعيد الدولي. والتحدي الرئيسي الذي تتمحور حوله المناقشة في هذا الفصل هو طريقة مساهمة منظمة العمل الدولية في هذا الهدف على خير وجه.

الوقائع المختلفة وتوجهات سياسات العمالة

البلدان ذات الدخل المرتفع

١٤٣. تأثرت سياسات العمالة التي اعتمدتها البلدان الصناعية بتطور النظرة للعمالة الكاملة بوصفها هدفاً أساسياً. وشكل الكساد الكبير الذي وقع في الثلاثينات والخراب الذي خلفته الحرب العالمية الثانية خلفية لظهور حركة كبيرة في البلدان المتقدمة في منتصف الأربعينات لتشمل العمالة الكاملة بوصفها هدفاً اقتصادياً واجتماعياً أساسياً. وظل اتفاق العمالة الكاملة سائداً حتى وقعت حقبة من الاضطراب في منتصف السبعينات. وشهدت صدمات أسعار النفط اللتان وقعتا في السبعينات حدوث "تضخم مصحوب بكساد اقتصادي" في شتى أرجاء العالم وتحول في النموذج الذي كانت السيطرة على التضخم هي الهدف الأولي للسياسة الاقتصادية فيه. وقيل إن قوى السوق من شأنها أن تؤدي إلى "معدل طبيعي للبطالة" لا يمكنه أن يتأثر بشكل مستدام بسياسات إدارة الطلب الإجمالي^٢. وبالتالي أصبحت نتائج العمالة "مشتقة" من سياسات النمو وقوى السوق وليست هدفاً أساسياً ينبغي السعي إلى تحقيقه مباشرة وبحد ذاته. وسادت هذه النظرة جدول الأعمال الاقتصادي لأكثر من عقدين في

^١ انظر:

A. Ghose, N. Majid, C. Ernst: *The global employment challenge* (Geneva, ILO, 2008); and R. Islam (ed.): *Fighting poverty, The development-employment link* (Geneva, ILO, 2006).

^٢ تستعرض هذه القضايا في: مكتب العمل الدولي: *سياسة اقتصاد كلي من أجل النمو والعمالة*، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩١، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، الوثيقة GB.291/ESP/1.

اقتصادات السوق المتقدمة ودفعتها كذلك شواغل نامية بشأن التكاليف المالية الناشئة عن الحفاظ على دولة رفاه كبيرة.

١٤٤. وتجلي تغير نموذج سياسة العمالة في تغير توجهات السياسة. وكما أوردت لجنة الخبراء في دراستها الاستقصائية العامة بشأن صكوك العمالة^٢ "... ما إن تحقق سياسة الاقتصاد الكلي نتائج أكثر سلبية حتى تضحى نتائج سياسات سوق العمل أكثر إيجابية ... وتحل مكاناً أساسياً في سياسات العمالة في البلدان المتقدمة".

١٤٥. أدى الانكماش العالمي لعامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ إلى انقطاع توافق الآراء السائد بشأن سياسة العمالة. وكما ورد في الفصل ٢، ركزت جميع الاقتصادات المتقدمة تقريباً على التخفيضات الهائلة في أسعار الفائدة وعلى مجموعات الحوافز المالية الرامية إلى وضع حد لانخفاض الطلب الإجمالي. وتفيد تقييمات هذه الاستجابات غير المسبوق في سياسة الاقتصاد الكلي أنها حالت دون حدوث كساد وحدت من الخسائر في الوظائف وذلك عن طريق دمجها بالتدابير الرامية إلى تشجيع الشركات على الاضطلاع بممارسات الإبقاء على اليد العاملة. أما معرفة ما إذا كانت هذه التدخلات ستؤدي إلى انتعاش مستدام في العمالة، فأمر لا يزال في علم الغيب. والمطلوب هو تجديد الالتزام بالعمالة الكاملة كهدف أساسي لسياسة الاقتصاد الكلي.

١٤٦. ويرد توضيح استراتيجيات العمالة في كل من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والاتحاد الأوروبي، في الإطار ١-٣.

الإطار ١-٣

استراتيجيات العمالة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والاتحاد الأوروبي

تتضمن استراتيجية فرص العمل في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (١٩٩٤) وما أعقبها من دروس سياسية مستمدة من إعادة تقييم استراتيجية فرص العمل في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٦)، أربع ركائز وهي: "١" وضع سياسة اقتصاد كلي مناسبة؛ "٢" إزالة العوائق التي تحول دون مشاركة سوق العمل وتعمق البحث عن الوظائف؛ "٣" التصدي لعوائق سوق العمل والإنتاج التي تعوق الطلب الإجمالي؛ "٤" تيسير تطوير مهارات القوى العاملة وكفاءاتها. وتشير الاستراتيجية إلى أن حاجة جميع البلدان إلى ضمان صلابة كل ركيزة من هذه الركائز. غير أنه من الممكن وجود مجال يستخدم فيه كل بلد على حدة، داخل كل ركيزة، توليفات سياسية مختلفة من أجل تحقيق نتائج ناجحة، وذلك مع مراعاة الظروف الوطنية. وهي تشدد على الحاجة إلى مجموعة متنسقة من التدخلات السياسية. وقد نفذت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في الآونة الأخيرة إصلاحات هامة في سوق العمل استناداً إلى هذه المبادئ التوجيهية.

ومع ذلك، تسلم الطبعة الصادرة في عام ٢٠٠٩ من تقرير آفاق العمالة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ("التصدي لأزمة الوظائف")، بأنه في حين تشدد المبادئ التوجيهية لسياسة العمالة الواردة في منشورها لعام ٢٠٠٦ الذي يعيد تقييم استراتيجيتها الخاصة بفرص العمل، على الشروط الهيكلية المسبقة لأداء العمالة على الأمد الطويل، فهي لا تقدم الإرشاد بشأن كيفية تحويل سياسات العمالة والسياسات الاجتماعية أثناء أي انكماش اقتصادي عميق. وهي تسلط الضوء على أهمية إيجاد طرق ناجحة من أجل توفير الدعم المناسب للدخل وإعادة التوظيف للعمال الذين فقدوا وظائفهم ولغيرهم من العمال الذين تأثروا تأثيراً سلبياً بالانكماش الاقتصادي. ويسلم التقرير كذلك بأن "عملية إعادة النظر في التداعيات الناجمة عن الانكماشات الاقتصادية الحادة من أجل وضع سياسة لسوق العمل على الوجه الأمثل، إنما لا تزال في مراحلها الأولى". فضلاً عن ذلك، يسلم بيان صدر حديثاً بشأن التوجهات السياسية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ("جعل النمو الاقتصادي أكثر إنصافاً للفقراء")، بأن الأزمة الاقتصادية الراهنة تسلط الضوء على الحاجة إلى إجراءات عامة أكثر فعالية للتصدي للقيود الفعلية التي يواجهها النساء والرجال الفقراء والفرص الفعلية المتاحة لهم ويشدد على أن "العمالة المنتجة والعمل اللائق هما السبيلان الوحيدان للخلاص من براثن الفقر".

ومنذ أن وضعت الاستراتيجية الأوروبية للعمالة في عام ١٩٩٧، أدت دوراً أساسياً في التنسيق بين سياسات الاتحاد الأوروبي من أجل إتاحة فرص عمل محسنة. ووضعت هذه الاستراتيجية لتوجه وتضمن التنسيق بين أولويات سياسة العمالة التي أيدتها الدول الأعضاء على مستوى الاتحاد الأوروبي. ويقوم هذا التنسيق بين السياسات الوطنية للعمالة على عملية سنوية أدرجت في دورة متجددة من ثلاث سنوات، وذلك منذ إعادة إطلاق استراتيجية لشبونة في عام ٢٠٠٥.

وتتضمن عناصر الاستراتيجية الأوروبية للعمالة ما يلي: مبادئ توجيهية بشأن العمالة؛ خطط عمل وطنية؛ تقارير مشتركة بشأن العمالة؛ توصيات خاصة بكل بلد.

^٢ مكتب العمل الدولي: دراسة استقصائية عامة بشأن صكوك العمالة في ضوء إعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة لعام ٢٠٠٨، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء ١ ب)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠. وتغطي الفترة التي يشملها التقرير الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٧.

وسلّطت خطة الانتعاش الاقتصادي الأوروبية (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨) الضوء على الحاجة إلى التصدي لأثار الأزمة الاقتصادية على الوظائف. ويستعرض بلاغ اللجنة المعنون "توجيه الانتعاش الأوروبي" (آذار/ مارس ٢٠٠٩) عدداً من العناصر لمساعدة الدول الأعضاء على وضع سياسات مناسبة وفعالة للعمالة وتنفيذها. وعلى هذا الأساس حددت ثلاث أولويات رئيسية وهي: الحفاظ على العمالة وخلق فرص العمل وتعزيز الحراك؛ الارتقاء بالمهارات وتلبية احتياجات سوق العمل؛ زيادة فرص الوصول إلى العمالة. ويرمي بلاغ اللجنة لعام ٢٠٠٩ المعنون "التزام مشترك بشأن العمالة"، إلى تعزيز التعاون بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، وبين الشركاء الاجتماعيين فيما يتعلق بالأولويات الثلاث التي تركز على الإجراءات الملموسة وتدعمها الأدوات الخاصة بالجماعة، لا سيما الصندوق الاجتماعي الأوروبي والصندوق الأوروبي للتكيف مع العولمة. وهناك تركيز شديد بشكل خاص على الشباب لتزويدهم بفرص التدريب والعمل التي يحتاجونها لضمان ألا تضيق عليهم فرصة الدخول إلى سوق العمل بسبب الأزمة.

البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط

١٤٧. شهدت فترة السبعينات كذلك تحولاً في نماذج السياسة في البلدان النامية. وشدد توافق الآراء الجديد على استراتيجيات التصنيع التي يقودها القطاع الخاص والموجهة نحو التصدير والقائمة على الاستثمار الأجنبي المباشر، عوضاً عن سياسات التصنيع التوجيهية للتحديث واستبدال الواردات، التي كانت بمثابة القاعدة السائدة في فترة الستينات ومنتصف السبعينات. وألقى البعض اللوم على هذه السياسات لنقص النمو والعمالة في البلدان النامية، في تناقض واضح مع النمو السريع والموجه نحو التصدير في شرق آسيا^٤. وأدت هذه الأفكار، تماشياً مع نموذج الاقتصاد الكلي المتغير في البلدان المتقدمة، إلى "برامج التكيف الهيكلي" التي نفذت في البلدان النامية بين عام ١٩٨٠ وعام ١٩٩٨ تحت رعاية مؤسسات بريتون وودز والمبادئ التوجيهية الواردة في "توافق آراء واشنطن"^٥. وبمرور فترة التسعينات، شدد نموذج السياسة السائد الذي ظهر في منتصف السبعينات على تحرير التجارة وتقييد سياسات الاقتصاد الكلي الهادفة إلى إرساء الاستقرار والتحكم بالتضخم، ومرونة سوق العمل والتحرير المالي وإلغاء الضوابط المالية كعناصر أساسية في مجموعة أنشطة السياسة الوطنية.

١٤٨. ولا تزال فوائد نموذج السياسة السائد في فترة الثمانينات والتسعينات مثاراً للجدل. ومن المسلم به تماماً أن العديد من بلدان أمريكا اللاتينية نجحت في خفض التضخم والتضخم المفرط اللذين انتشرا في فترات الخمسينات والستينات والسبعينات، وخلفا آثاراً جسيمة مولدة للفقر. وهناك أيضاً أمثلة أدت فيها هذه السياسات إلى تعزيز النمو (الهند). غير أنه، باستعادة أحداث الماضي، نجد أن فترتي الثمانينات والتسعينات قد توصفا بمصطلح "العقدين الضائعين" اللذين تباطأ فيهما النمو على الصعيدين العالمي والإقليمي. ويبدو أن تنفيذ الإصلاح السياسي في ظل برامج التكيف الهيكلي قد أرسى استقراراً على صعيد الاقتصاد الكلي - لكن ذلك تم على حساب النمو طويل الأمد والعمالة اللائقة^٦. فضلاً عن ذلك، تدّعي الانتقادات أن برامج التكيف الهيكلي أدت إلى انخفاض الاستثمار العام في البنية التحتية وفي الزراعة، في حين أن العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض لم يكن قادراً على حشد القدر الكافي من الإيرادات المحلية. وقد تأثر هذا الوضع بالمنافسة الضريبية الدولية

^٤ شاركت مجموعة صغيرة من اقتصادات شرق آسيا في التصنيع الموجه نحو التصدير منذ الستينات. وفي بداية المطاف، توافقت الآراء المهنية على أن هذه الاقتصادات نمت بسرعة وحققَت تخفيضات مستدامة في معدلات الفقر من خلال الاستحداث السريع لفرص العمل، بفضل سياسات تحدثت الحكمة التقليدية السائدة في ذلك الحين. وتحلت دراسات أجريت لاحقاً بقدر أكبر من الحذر وسلمت بأن على الدولة الاضطلاع بدور أساسي في تقديم الإرشاد إلى عملية التصنيع في شرق آسيا في فترة الستينات والسبعينات. انظر على سبيل المثال:

World Bank: *The East Asian miracle: Economic growth and public policy* (Oxford, Oxford University Press, 1993); and Asian Development Bank: *Emerging Asia: Changes and challenges* (Manila, 1997)

وتستعرض الأفكار كذلك في:

I. Islam and A. Chowdhury: *The political economy of East Asia: Post-crisis debates* (Melbourne, Oxford University Press, 2000, Chapter 1).

^٥ انظر:

J.A. Ocampo: "Beyond the Washington Consensus: An ECLAC perspective", in *Cepal Review*, No. 66, 1998. See www.eclac.org; P.-P. Kuczynski and J. Williamson (eds): *After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America* (Washington, DC, Institute for International Economics, 2003); W. Easterly: *The lost decades: Developing countries stagnation in spite of policy reform 1980-1998* (Washington, DC, World Bank, 2001).

^٦ انظر: W. Easterly, *ibid*، المرجع نفسه.

والتعويض غير المناسب عن "الصددمات المالية" التي تصطبح عادة برامج تحرير التجارة^٧. ومثل الناتج الصافي حيزاً سياسياً ومالياً ضيقاً للبلدان النامية لبلوغ الأهداف الإنمائية الرئيسية، مثل الأهداف الإنمائية للألفية وتمويل مجموعات الحماية الاجتماعية الشاملة^٨.

١٤٩. وقد أتبع برنامج التكيف الهيكلي باستراتيجيات الحد من الفقر، التي حفزت في بداية القرن الحادي والعشرين في العديد من الحالات، تخفيف عبء الدين في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتلقية للمساعدات. وبحلول نهاية العقد، كان لدى ما مجموعه ٧٠ بلداً استراتيجيات كاملة أو مؤقتة للحد من الفقر (٦٦ بلداً). وكما ستبين التقييمات التي ستزد لاحقاً في هذا الفصل، أنه في حين تمثل برامج الحد من الفقر والأهداف الإنمائية للألفية تجديداً للالتزام بالحد من الفقر، فإنها لم تركز أساساً على استحداث العمالة كهدف أساسي. وسعى الجيل الثاني من استراتيجيات الحد من الفقر إلى إصلاح هذا الخلل - لكن من الناحية التشغيلية، لا تزال الصلات بين العمالة والإطار السياسي العام غير مطورة بالقدر الكافي.

١٥٠. وعلى الرغم من أن حقبة النمو المرتفع في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٧ قد أدت إلى بعض الخفض في معدلات البطالة والفقر في جميع الأقاليم، مع تباين النتائج بين بلدان العالم النامي، فمن المهم التمييز بين التوجهات والمستويات. ولم تحل السياسات الاقتصادية المعمول بها أزمة الوظائف في العالم النامي، حيث ترتفع مستويات البطالة الظاهرة والبطالة الجزئية المنتشرة والسمة غير المنظمة وانخفاض جودة العمالة. وفي حالة العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض (خاصة في أفريقيا جنوب الصحراء)، لم تكن حتى فترة النمو المرتفع المسجل في بدايات القرن الحادي والعشرين قادرة على ضمان أن تلبي هذه البلدان غايات الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥^٩. ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى أنماط وطبيعة النمو المدفوع بالارتفاع الهائل في صادرات المواد الأولية وتدفق مصادر التمويل الأجنبية. وكما ذكر في الفصل ٢، لم يكن النمو المرتفع، رغم ضرورته، شرطاً كافياً لخلق وظائف ذات جودة عالية. وفي هذا البلدان، هناك شواهد قليلة على حدوث تغيير هيكلي وتنوع اقتصادي، وهما أمران حاسمان في استدامة خلق العمالة المنتجة وعريضة القاعدة^{١٠}.

١٥١. وفي ضوء الأزمة العالمية المالية والاقتصادية وكذلك أزمة الوظائف المتفاقمة التي ضربت البلدان النامية والمتقدمة، دعا البعض إلى إعادة النظر في نماذج السياسات السابقة وإلى إعادة التوازن إلى استراتيجيات النمو عن طريق سياسات يقودها الدخل وتركز على العمالة^{١١}. ويتطلب ذلك ما يلي: حشد الموارد المحلية؛ تجديد وتعزيز دور السياسة العامة والمؤسسات العامة الفعالة في اقتصادات السوق المفتوح؛ تعزيز اتساق السياسات الدولية وتنسيقها. وتقع السياسات المتبعة للتصدي لتحدي العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، في صميم هذا النقاش.

احتياجات الهيئات المكونة

١٥٢. تشير الدراسة الاستقصائية العامة بشأن صكوك العمالة إلى أنه على الرغم من تغيير نموذج السياسة، الذي ساد في فترتي الثمانينات والتسعينات، "فإن غالبية البلدان تلتزم بهدف زيادة العمالة المنتجة". ويتجلى ذلك في ما يلي: الإشارات إلى استحداث العمالة في دساتيرها و/أو في أجزاء من تشريعاتها الاجتماعية والمتعلقة

^٧ انظر:

UNCTAD: *The Least Developed Countries Report, 2009: The State and Development Governance* (New York and Geneva, 2009).

^٨ تستعرض هذه القضايا في:

I. Islam: *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, Employment Working Paper No. 36 (Geneva, ILO, 2009).

^٩ انظر: IMF and World Bank: *Global Monitoring Report 2009* (Washington, DC, 2009).

^{١٠} انظر:

UNCTAD, 2009, op. cit.; and UN Economic Commission for Africa and the African Union: *Economic Report on Africa 2010. Promoting high-level and sustainable growth to reduce unemployment in Africa* (Addis Ababa, 2010).

^{١١} دعا مصرف التنمية الآسيوي على سبيل المثال إلى "إعادة التوازن" لنموذج النمو الموجه إلى التصدير في آسيا النامية. والغرض من إعادة التوازن ليس اللجوء إلى الحماية البالية، بل وضع استراتيجية للنمو لما بعد الأزمة تقوم بشكل أكبر على الأسواق المحلية والإقليمية. ومن الضروري أيضاً زيادة الاستثمار في نظم الحماية الاجتماعية بغية تقليل حوافز الادخار الاحترازي المفرط على الصعيد الوطني وعلى صعيد الأسر المعيشية على حد سواء وذلك لتعزيز القوة الشرائية والاستهلاك المحلي. انظر:

ADB: *Asian Development Outlook, 2009: Rebalancing Asia's growth* (Manila, 2009).

بالعمل؛ سن قوانين محددة؛ التزامها المعلن في وثائق السياسة الأساسية. وكان لدى جميع البلدان التي شملتها الدراسة الاستقصائية تقريباً مبادرات قائمة لتقديم الدعم للمنشآت الصغيرة والمتوسطة ولتعزيز العمل للحساب الخاص لصالح الشباب، كما أنها سلمت بضرورة الانخراط في التدخلات المستهدفة لصالح المجموعات المستضعفة وبناء المؤسسات لتقديم خدمات الاستخدام العامة.

١٥٣. ويعد تعزيز العمالة، خاصة للشباب، ضرورة رئيسية محددة في جميع البرامج القطرية للعمل اللائق والبالغ عددها ٦٧ برنامجاً وفي جميع الاستراتيجيات الإقليمية التي اعتمدتها الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية.

١٥٤. ولتحقيق هذا الهدف تطلب البلدان بشكل متزايد من المكتب أن يقدم لها الدعم في وضع سياسات وطنية شاملة للعمالة تعتمد غالباً بوصفها بيانات سياسة رسمية من خلال عملية سياسية خاصة بكل بلد^{١٢}. وينتق هذا الطلب عن جميع الأقاليم؛ وجميع البلدان النامية على جميع مستويات النمو - بما فيها أقل البلدان نمواً؛ والبلدان ذات الدخل المتوسط والاقتصادات الناشئة؛ والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. وفي معظم الحالات يكون هذا الطلب متماشياً مع روزنامة رسم السياسات والإصلاح على المستوى القطري، على سبيل المثال في سياق تغير الحكومات وسياساتها أو في الإعداد لعمليات التخطيط للتنمية الوطنية أو متابعتها، بما في ذلك خلال وضع استراتيجيات الحد من الفقر وتنقيحها.

١٥٥. وتشمل احتياجات البلدان كذلك دعم رسم وتنفيذ وتقييم سياسات وبرامج للعمالة تتناول مجموعات مستهدفة معينة مثل الشباب والنساء، أو دعم زيادة محتوى العمالة في الاستثمارات في قطاعات معينة مثل البنية التحتية أو السياحة. وبالنسبة إلى العديد من البلدان المتضررة بفعل الكوارث الطبيعية و/أو النزاعات، يعد الانتعاش الذي يركز على العمالة الأولية الأساسية في المحاولات الرامية إلى تحقيق المزيد من التنمية المستدامة.

١٥٦. ومن شأن كل من الأزمة الاقتصادية العالمية وتنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل، كما ذكر من قبل، أن يعزز الطلب على إعادة توجيه سياسات العمالة وإعادة النظر في التحديات الهيكلية وزيادة عدد برامج العمالة المستهدفة. وكانت إحدى سمات الطلبات المقدمة من الدول الأعضاء للمكتب هي الحصول على معلومات بشأن الإجراءات المتخذة في البلدان الأخرى. وطلبت الهيئات المكونة من المكتب أن يقدم الدعم لما تبذله من جهود من خلال ما يلي: الدعم السياسي والتقني على الصعيد القطري؛ تقديم الإرشاد السياسي على الصعيد الإقليمي والاضطلاع بأنشطة بناء القدرات؛ العمل مع سائر المؤسسات متعددة الأطراف^{١٣}.

استجابة المكتب

العناصر الاستراتيجية

١٥٧. في سياق برنامج العمل اللائق الأوسع نطاقاً، تقوم استراتيجية المكتب لدعم تعزيز الهيئات المكونة للعمالة الكاملة والمنتجة على عدد من العناصر وهي: (١) الإطار السياسي الذي يوفره برنامج العمالة العالمي؛ (٢) مجموعة من الصكوك المعيارية المتعلقة بالعمالة، تقع في صميمها اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)؛ (٣) الإرشاد السياسي بشأن وضع سياسات وطنية بشأن العمالة وتنفيذها واستعراضها؛ (٤) البرامج الأساسية التي تستهدف مجالات ومجموعات سياسية معينة - مثل الاستثمار العام في البنية التحتية وسياسات سوق العمل النشطة ونظم المعلومات بشأن سوق العمل والتمويل الاجتماعي وعمالة الشباب؛ (٥) الإدارة السديدة والاستعراض. ويرد في هذا الجزء تفصيل مستفيض لهذه القضايا بالإضافة إلى مجالات أخرى محتملة تحتاج إلى تعزيز.

١ - الإطار السياسي

١٥٨. يعد برنامج العمالة العالمي الذي اعتمدته مجلس الإدارة في عام ٢٠٠٣، كما أشير إلى ذلك في الفصل ١، الإطار السياسي الأساسي الذي يقدم الإرشاد لعمل منظمة العمل الدولية بشأن العمالة. ويؤكد إعلان العدالة

^{١٢} في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، سجل ٥٨ طلباً من هذه الطلبات المقدمة من البلدان للفترة ٢٠١٠-٢٠١١.

^{١٣} مكتب العمل الدولي: متابعة مناقشة المؤتمر والقرارات الصادرة عنه بشأن الأزمة الاقتصادية والعمالة: استراتيجية إنفاذ الميثاق العالمي لفرص العمل، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/3/1.

^{١٤} انظر القائمة الكاملة للمعايير ذات الصلة بالعمالة في الملحق الأول.

الاجتماعية مرة جديدة الهدف الأساسي من هذا البرنامج، ألا وهو وضع العمالة في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية وفي صميم استراتيجيات التنمية الدولية. ويعزز برنامج العمالة العالمي العمالة اللائقة استناداً إلى معايير العمل الدولية، ويعزز في الوقت ذاته بالتالي نمو العمالة وجودة العمل - بما في ذلك القضاء على التمييز في الاستخدام.

١٥٩. وسعت استراتيجية تنفيذ برنامج العمالة العالمي، المعتمدة في عام ٢٠٠٦^{١٥}، إلى جعله أكثر تفعيلاً وقابلية للتطبيق المباشر على تصميم استراتيجيات وطنية للعمالة وتنفيذها كجزء من البرامج القطرية للعمل اللائق من خلال تحسين تشخيص سياسة العمالة والبحث بشأنها ورصدها وتقييمها. وسعت الاستراتيجية إلى هيكلة محتوى برنامج العمالة العالمي حول خمسة مجالات أساسية في سياسة العمالة والحماية الاجتماعية، وهي: (١) توسيع نطاق العمالة؛ (٢) المهارات والتكنولوجيا والقابلية للاستخدام؛ (٣) تنمية المنشآت؛ (٤) سياسات ومؤسسات سوق العمل؛ (٥) الإدارة والتمثيل والتوعية. ويلخص الشكل ٣-١ مجالات السياسة الرئيسية في الاستراتيجيات الوطنية للعمالة استناداً إلى برنامج العمالة العالمي. ووضعت كذلك قائمة مرجعية لمجالات السياسة من أجل تقديم الإرشاد لوضع سياسات وطنية للعمالة^{١٦}. وقدم المكتب الدعم لإدراج شواغل المساواة بين الجنسين في السياسات الوطنية للعمالة، وأصدر على نحو منتظم منشوره المعنون *اتجاهات العمالة العالمية بالنسبة للمرأة*، كما وضع سلسلة من الأدوات في هذا الصدد. ووضعت أداة جديدة لتقديم المساعدة لإدراج قضايا الجنسين في جميع مجالات السياسة في إطار برنامج العمالة العالمي^{١٧}.

الشكل ٣-١: الاستراتيجيات الوطنية للعمالة استناداً إلى برنامج العمالة العالمي: مجالات السياسة الرئيسية

الاستراتيجيات الوطنية للعمالة استناداً إلى برنامج العمالة العالمي: مجالات السياسة الرئيسية	
العوامل الأساسية المحددة	مجالات السياسة الرئيسية
النمو • الاستثمار في رأس المال • رأس المال البشري • الإنتاجية • التجارة • الإدارة السديدة التوزيع - الإنصاف والاندماج الاجتماعي • الضرائب والتحويلات • الوصول إلى: • الأصول - الائتمان • التعليم والتدريب • البنية التحتية • الصحة • الحماية الاجتماعية التمكين والإدارة السديدة والمؤسسات • التمثيل • المشاركة - النفوذ • الحوار الاجتماعي	السياسات الاقتصادية الرامية إلى توسيع نطاق العمالة (جانب الطلب) • سياسات الاقتصاد الكلي • السياسات المالية • سياسات التجارة والاستثمار والتكنولوجيا • هجرة اليد العاملة • الأنشطة القطاعية المهارات والقابلية للاستخدام • تنمية المنشآت • البيئة التمكنية • المنشآت الصغيرة والمتوسطة • ممارسات مكان العمل مؤسسات سوق العمل وسياساته • قانون العمل • سياسات سوق العمل النشطة • خدمات الاستخدام الاقتصاد غير المنظم: الانتقال إلى القطاع المنظم الحوار الثلاثي والعلاقات الصناعية والمفاوضة الجماعية الحماية الاجتماعية

المصدر: مستقى من وثيقة "رؤية"، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩٥، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٦، الوثيقة GB.295/ESP/1/1.

^{١٥} مكتب العمل الدولي: *استراتيجيات العمالة من أجل البرامج القطرية للعمل اللائق: مفاهيم ونُهج وأدوات لتنفيذ برنامج العمالة العالمي، وثيقة "رؤية" بشأن تفعيل عنصر العمالة في البرامج القطرية للعمل اللائق*، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩٥، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٦، الوثيقة GB.295/ESP/1/1.

^{١٦} المرجع نفسه.

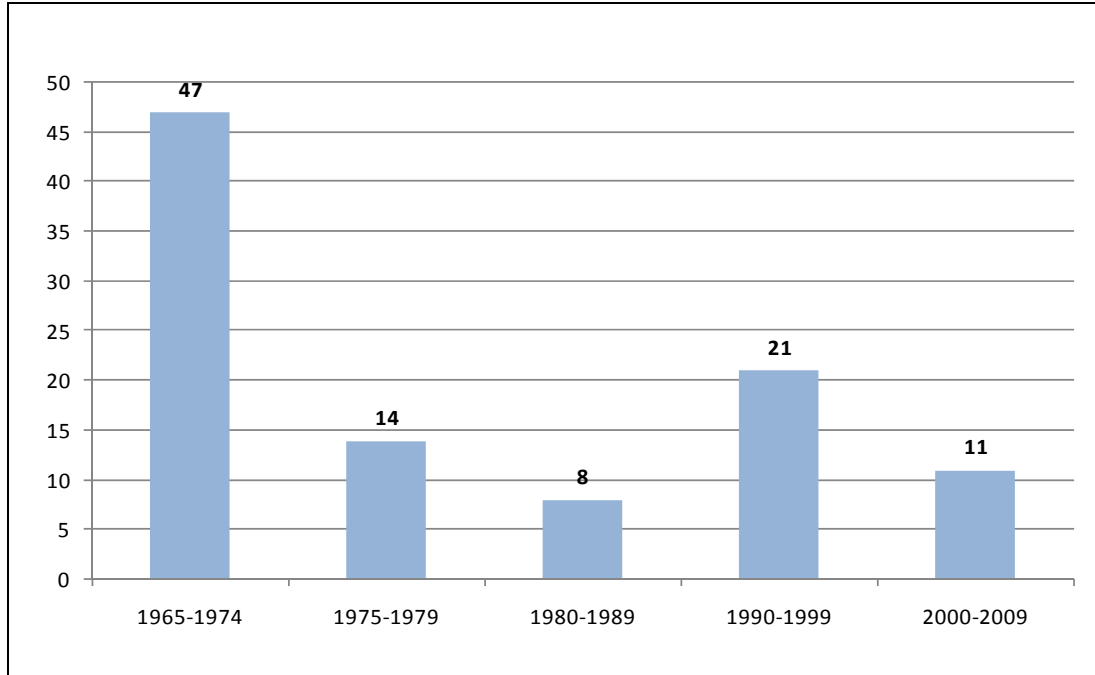
^{١٧} انظر: ILO: *Guidelines on gender in employment policies* (Geneva, 2009).

١٦٠. وقيمت لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية في دورتها المعقودة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، النتائج التي حققتها استراتيجية تنفيذ برنامج العمالة العالمي الجديد حتى ذلك الحين، وذلك باستعراض التقدم والإنجازات المحرزة وفجوات التنفيذ والإجراءات المقترحة لسد هذه الفجوات. وكما هو ملخص في مرفق هذا الفصل، حددت "بطاقة تسجيل إنجازات برنامج العمالة العالمي" ما يلي: التحديات الرئيسية المطروحة على الصعيد الوطني في تكيف برنامج العمالة العالمي مع أوضاع مختلفة؛ تنسيق السياسات الضعيف بين وزارات العمل والمالية والاقتصاد فيما يتعلق بالعمالة؛ ضرورة تعزيز مراقبة الأساليب المتبعة وتقييمها. وقد تبين وجود بعض التوتر بين برنامج العمالة العالمي كإطار جامع وبين البرامج القطرية للعمل اللائق التي تركز على الأولويات الخاصة لكل بلد. ويبدو أن عناصر برنامج العمالة العالمي لا تطبق باتساق ضمن البرامج القطرية للعمل اللائق ولا تستخدم قائمتها المرجعية استخداماً منتظماً. ويعني النهج الشامل الذي يتطلبه برنامج العمالة العالمي أنه ينبغي للمكتب الحفاظ على خبرته وقدرته في جميع مجالات البرنامج، بما فيها قدرته على البحث في مجال البيئة الاقتصادية. وينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام إلى تحليل التفاعل بين سياسة العمالة والمفاوضة الجماعية وبين سياسات الأجور وتفتيش العمل. ومنحت الأولوية على الصعيدين العالمي والإقليمي إلى زيادة الاعتراف ببرنامج العمالة العالمي عن طريق الترويج له في الشراكات الدولية وتقديم التدريب للحكومات والشركاء الاجتماعيين على طرق تطبيقه وتطبيق الأدوات المتعلقة به. ويمكن لمقترحات المكتب بشأن الخطوات التالية في تنفيذ برنامج العمالة العالمي أن تشمل تعزيز عمليات استعراض سياسة العمالة استناداً إلى تقديم مبادئ توجيهية أكثر دقة بشأن سياسة العمالة للبلدان على مختلف مستويات النمو.

٢ - الصكوك المعيارية

١٦١. تقوم استراتيجية الدعم التابعة للمكتب، كما هو مذكور في الفصل ١، على مجموعة الصكوك المعيارية التي يملكها والتي تنفرد بها منظمة العمل الدولية (انظر الملحق الأول الذي يشمل القائمة الكاملة لصكوك المنظمة). وتعد اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، الصك الجامع^{١٨}. وتقوم هذه الاتفاقية مقام المرجع الأساسي لإرشاد الدول الأعضاء بشأن طرق تنفيذ سياسات العمالة النشطة التي ترمي إلى تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية. وقد صدق ١٠١ بلداً على الاتفاقية رقم ١٢٢ حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. ويلخص الشكل ٢-٣ (أ) توجهات التصديق في الفترة بين عام ١٩٦٥ وعام ٢٠٠٩، في حين يعرض الشكل ٢-٣ (ب) توزيع نسب البلدان التي صدقت على الاتفاقية رقم ١٢٢ خلال هذه الفترة، حسب الإقليم.

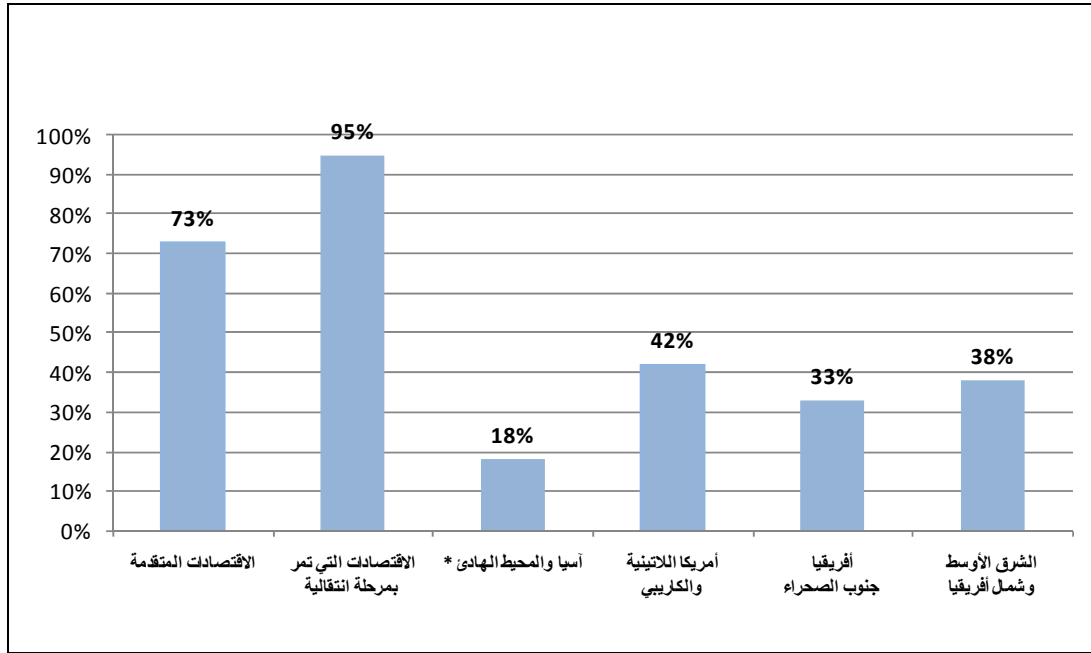
الشكل ٢-٣ (أ): التصديق على الاتفاقية رقم ١٢٢، الفترة ١٩٦٥-٢٠٠٩



المصدر: قاعدة بيانات تشريعات العمل الدولية ILOLEX.

^{١٨} اعتمد ما يليها من صكوك في مجالات معينة لسياسة العمالة، كما هو مفصل في الملحق الأول.

الشكل ٣-٢ (ب): التصديق على الاتفاقية رقم ١٢٢، حسب الإقليم (النسبة المئوية للبلدان)



* تشمل البلدان ذات الحجم السكاني الكبير، مثل الصين والهند. المصدر: قاعدة بيانات تشريعات العمل الدولية ILOLEX.

١٦٢. وتنص الاتفاقية رقم ١٢٢ على أنه "على كل دولة عضو أن تعلن وتتابع، كهدف أساسي، سياسة نشطة ترمي إلى تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية". وتدعو الدراسة الاستقصائية العامة بشأن صكوك العمالة (٢٠١٠) إلى أنه "ينبغي للدول الأعضاء بذل قصارى جهودها، على قدر مستوى التنمية والقدرة الاقتصادية فيها، من أجل تحقيق العمالة الكاملة والحفاظ عليها". وتنص الاتفاقية كذلك على الحاجة إلى عملية تشاورية واسعة النطاق، خاصة مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

١٦٣. وتقدم توصيتنا سياسة العمل رقم ١٢٢ ورقم ١٦٩ (اللتان اعتمدتا في عامي ١٩٦٤ و ١٩٨٤ على التوالي)، مبادئ توجيهية إضافية لوضع سياسة للعمالة. وتشير الطبيعة المتطورة للنقاش بشأن السياسات المتبعة من أجل تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة إلى ضرورة مواصلة تحديث المبادئ التوجيهية للعمالة وتوحيدها، وهو أمر من شأنه أن ييسر عمليات استعراض السياسة ويعزز الإدارة السديدة.

١٦٤. وتعد الدراسة الاستقصائية العامة بشأن صكوك العمالة مصدراً قيماً لتحديد الفجوات المعيارية ولتمهيد الطريق من أجل وضع المعايير في المستقبل. وهي تقدم الإرشاد للنشاط الذي يقوم به المكتب من أجل تدعيم إجراءات التعاون التقني وبناء القدرات لتوسيع نطاق التصديق على الاتفاقية رقم ١٢٢ وغيرها من معايير العمالة ودعم تنفيذها وتعزيز القدرات على رصد أثرها وتقديم التقارير بشأن تنفيذها.

٣ - السياسات الوطنية الشاملة للعمالة

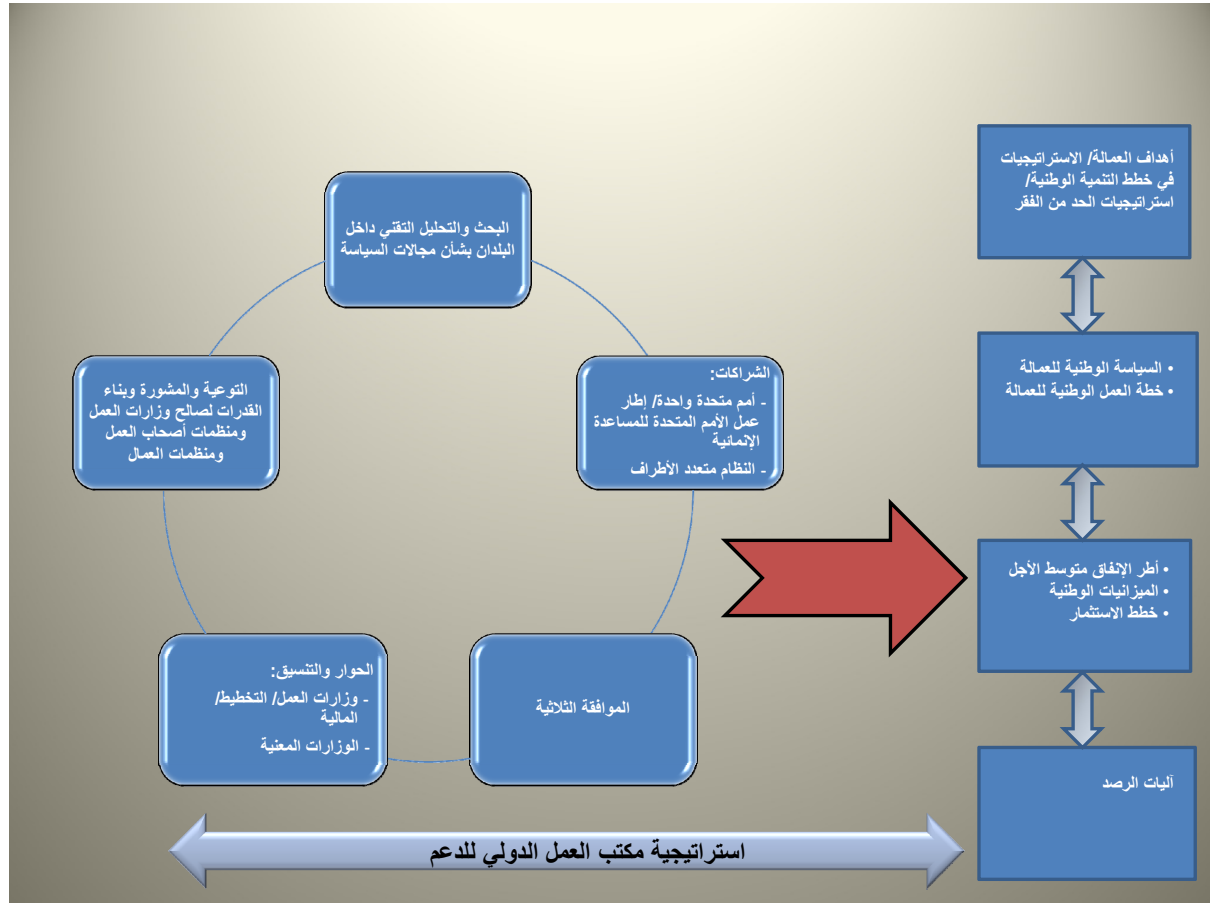
١٦٥. تلجأ البلدان بشكل متزايد إلى المكتب، كما ذكر ذلك آنفاً، ليقدم لها المساعدة على وضع واستعراض السياسات الوطنية للعمالة، التي تعتمد لها لسببين هما: الإعراب عن رغبتها السياسية في تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية، كما تنص على ذلك الاتفاقية رقم ١٢٢^{١٩}؛ الربط بين رؤية متسقة وشاملة وإطار يضم مجالات مختلفة في السياسة والبرامج تؤثر على الطلب على اليد العاملة وعرضها وعلى سير مؤسسات سوق العمل، كما هي واردة في برنامج العمالة العالمي. وعادة ما تتيح مثل هذه الطلبات الفرصة من أجل تشجيع استعراض مستنير وواسع النطاق (متعدد الجهات صاحبة المصلحة) لأداء العمالة في البلدان وعلاقتها بالنمو والتنمية واستراتيجيات الحد من الفقر. كما يمكن لهذه الطلبات أن تحفز الحوار فيما بين الوزارات والحوار

^{١٩} تعتمد كذلك البلدان التي لم تصدق على الاتفاقية رقم ١٢٢ بعد، الاستراتيجيات الوطنية للعمالة وتطلب من المكتب أن يقدم الدعم لها.

الثلاثي بشأن أفضل السبل لتحقيق الأهداف الشاملة لتعزيز العمالة في ظروف قطرية معينة ولتدرجها في أطر التنمية الوطنية واستراتيجيات النمو والسياسات الاقتصادية لديها.

١٦٦. ويقدم الشكل ٣-٣ نظرة عامة عن كيفية قيام المكتب بتيسير عملية وضع سياسات العمالة واستعراضها على الصعيد القطري. ومن أهم النقاط التي تركز عليها استراتيجية المكتب للدعم هي: الإرشاد السياسي بشأن إدراج أهداف العمالة في أطر سياسية جامعة؛ إجراء التحليل والبحث بشأن كيفية زيادة محتوى العمالة في النمو؛ تعزيز قدرة الحكومة والشركاء الاجتماعيين؛ تيسير الحوار الثلاثي.

الشكل ٣-٣: عملية وضع سياسة العمالة واستعراضها على الصعيد القطري



١٦٧. ولا يتوقف الدعم الذي يقدمه المكتب عند ذلك الحد. فهناك خطوة أخرى، خاصة في البلدان ذات الدخل المنخفض والتي لديها حيز مالي محدود، وهي تعزيز الشراكات وتحديد استراتيجيات حشد الموارد الداخلية والخارجية وآليات تخصيص الموارد، ومنها الميزانيات الوطنية وأطر الإنفاق متوسط الأجل والإئتمانات الممنوحة لاستراتيجيات الحد من الفقر - المرتبطة بعملية استراتيجية الحد من الفقر - من أجل تعزيز أهداف العمالة. وتعد الشراكات مع عمليات استعراض النظام متعدد الأطراف والوكالات التابعة للأمم المتحدة في سياق أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، عناصر أساسية في هذه الاستراتيجية واسعة النطاق للتوعية وحشد الموارد.

١٦٨. وعلى الرغم من أوجه التشابه الجوهرية بين البلدان التي اعتمدت سياسات وطنية للعمالة، فثمة اختلافات إقليمية مثيرة للاهتمام أيضاً. وتلاحظ الدراسة الانقصاصية العامة على سبيل المثال أنه من البديهي اتباع نهج تشريعي من أجل تعزيز العمالة في الاقتصادات الآسيوية المخططة على أساس مركزي في الوقت الراهن أو في السابق (مثل الصين وفيتنام)، في حين أن ذلك الأمر أقل وضوحاً في بلدان آسيا التي كانت دائماً موجهة نحو السوق. فضلاً عن ذلك، فالسياسات الموجهة نحو التكامل العالمي بوصف ذلك عنصراً أساسياً للنمو وتعزيز العمالة، موجودة بشكل كبير في السياسات الوطنية للعمالة في الاقتصادات المفتوحة في شرق وجنوب شرق آسيا، لكنها لا تلقى الاهتمام ذاته في سائر الأقاليم. وفي أمريكا اللاتينية هناك توجه إلى التركيز على سياسات

سوق العمل والتحويلات النقدية المشروطة. كما أن لدى بعض البلدان في الإقليم (مثل الأرجنتين والبرازيل) نهجاً معدة جيداً للاقتصاد غير المنظم، بيد أن هذه القضية غير معالجة بالقدر نفسه من الشمول في سائر الأقاليم.

١٦٩. وبين استعراض عينة تمثيلية للأقاليم من عشرة وثائق بشأن السياسة الوطنية للعمالة أن سبع حالات من أصل عشر حالات دارت فيها مناقشات شاملة بشأن ضرورة وضع أطر للسياسة الاقتصادية الكلية تتركز على العمالة. غير أن القضايا المتعلقة بجودة العمالة لم تلق القدر نفسه من الاهتمام. وفي ٣٠ في المائة من الحالات أشير صراحة إلى الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي. وشملت حالة واحدة فقط مناقشة بشأن الأجور وظروف العمل. ويمكن كذلك إيجاد أهداف واضحة للعمالة الكمية في ٧٥ في المائة من وثائق السياسة الوطنية للعمالة البالغ عددها ٤١ وثيقة تمتد على اختلاف أقاليم العالم النامي.^{٢٠}

١٧٠. وتظل الأولويات - أو الثقل الممنوح لمجالات سياسية ولصكوك سياسية محددة، فضلاً عن الدمج بينها أو تتابعها - وليدة صنع القرار السيادي على الصعيد الوطني والعمليات فيما بين الإدارات الحكومية. ويستلزم تحدي جعل العمالة هدفاً مركزياً ويخضع للمساءلة في السياسات الاقتصادية، التزاماً وعملاً يتخطيان بأشواط ولاية وزارات العمل. ويمكن للاتساق والتنسيق بين العديد من الوزارات ومؤسسات سوق العمل أن يصبح أقوى بكثير. أما آليات الرصد الوطنية الفعالة التي تدرج نتائج العمالة كمؤشرات على الإنجاز - أولوية أساسية - فلم تحقق بعد. ويمكن لاتساق السياسة في المجتمع الدولي أن يقطع شوطاً طويلاً في اتجاه دعم المبادرات الوطنية.

١٧١. وخلال فترتي السنتين السابقتين قدم المكتب الدعم إلى حوالي ٣٦ مبادرة قطرية لوضع سياسة للعمالة - ويبين الجدول ٣-١ توزيعها الإقليمي. وقدمت نسبة كبيرة من الدعم إلى أفريقيا جنوب الصحراء (١٤ من أصل ٣٧ بلداً أو ٣٨ في المائة من المجموع). وينشئ المكتب في الوقت الراهن قاعدة بيانات جديدة من أجل تفصي ورصد عملية وضع السياسات الوطنية للعمالة^{٢١}. ويورد الإطار ٣-٢ أمثلة على هذا العمل المنجز بشأن سياسة العمالة في عدد قليل من البلدان التي تسودها ظروف اقتصادية واجتماعية مختلفة، وهي: أوغندا وبوركينا فاسو وفيتنام.

الجدول ٣-١: الدعم المقدم من منظمة العمل الدولية لمساعدة البلدان على وضع برامج وطنية للعمالة في مختلف المناطق والأقاليم، ٢٠٠٦-٢٠٠٩

الإقليم	عدد البلدان والمناطق التي تلقت الدعم من منظمة العمل الدولية
أفريقيا	14
آسيا والمحيط الهادئ	6
أوروبا (بما فيها آسيا الوسطى)	10
أمريكا اللاتينية والكاريبي	4
الدول العربية	2
المجموع	36

^{٢٠} استناداً إلى تقييمات داخلية للسياسة الوطنية للعمالة وما يتعلق بها من وثائق، أجرتها إدارة سياسة العمالة، مكتب العمل الدولي، جنيف.

^{٢١} أنشئت أيضاً قاعدة بيانات لتتبع تحليل قضايا العمالة والعمل اللائق في استراتيجيات الحد من الفقر وقياس التقدم المحرز عبر الأجيال المختلفة من استراتيجيات الحد من الفقر. وتستخدم الوحدات التقنية المختلفة في المكتب هذه القاعدة.

الإطار ٢-٣

أمثلة على عمل سياسات العمالة

تعطي الأمثلة التالية لمحة عن الطريقة الفريدة التي توضع بها السياسات الوطنية للعمالة على الصعيد القطري.

النهج المكون من ١٠ مجموعات، المتبع في فيتنام لتكثيف نتائج العمالة

بعد تنظيم أول منتدى للعمالة والعمل اللائق في عام ٢٠٠٧، وقعت فيتنام ومنظمة العمل الدولية مذكرة تفاهم للاتفاق على تقديم المساعدة التقنية في شكل المشورة السياسية وبناء القدرات من أجل إدراج قضايا العمل في استراتيجية العمل الاقتصادية والاجتماعية الممتدة على عشر سنوات (٢٠١١-٢٠٢٠). وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ قدمت منظمة العمل الدولية الدعم لوضع خطة عمل للبحث المرجعي والحوارات السياسية بشأن مجموعات المجالات البالغ عددها عشرة والمحددة بالتشاور مع الوزارات والشركاء الاجتماعيين. وشملت مجموعات المجالات المذكورة: الرابط بين النمو والعمالة؛ الاقتصاد غير المنظم؛ العمالة الريفية؛ الاستثمار والتجارة وتنمية المنشآت؛ تنمية العمالة والموارد البشرية والمهارات؛ نظم المعلومات الخاصة بالعمالة وسوق العمل؛ الهجرة من أجل العمل؛ العمالة والعلاقات الصناعية؛ العمالة والحماية الاجتماعية.

ومن المتوقع أن تقوم نتائج البحث المرجعي مقام "حجر الأساس" لإدراج العمالة في استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية القادمة (٢٠١١-٢٠٢٠). وفي حين ينسق مكتب العمالة التابع لوزارة العمل والمعوقين والشؤون الاجتماعية الأنشطة العامة، تتخبط سائر الوزارات والمؤسسات والجهات الاستشارية الوطنية انخراطاً نشطاً في هذه العملية. وهذا مثال مفيد على الطريقة التي يتيح التخطيط المبكر بواسطتها للبحث الأساسي والحوار الثلاثي داخل البلد لتتوير عملية التخطيط، بما في ذلك برنامج أمم متحدة واحدة لتقديم الدعم لفيتنام.

بوركنيا فاسو: سياسة العمالة الوطنية متعددة القطاعات من أجل تكثيف فرص العمل

بدأت منظمة العمل الدولية العكوف عن كُتب مع وزارة الشباب والعمالة والشركاء الاجتماعيين في بوركنيا فاسو على وضع سياسة وطنية للعمالة وخطة عمل تشغيلية (٢٠٠٨-٢٠١١). وكان الهدف هو توفير إطار لجميع التدخلات الخاصة بالعمالة، وحققت بوركنيا فاسو نجاحاً عندما اعتمد مجلس الوزراء السياسة الوطنية للعمالة في آذار/مارس ٢٠٠٨. وترمي هذه السياسة إلى تحقيق أربعة أهداف استراتيجية استناداً إلى برنامج العمالة العالمي، وهي: تعزيز العمالة في السياسات القطاعية وسياسات الاقتصاد الكلي؛ تعزيز خلق فرص العمل؛ تحسين القابلية للاستخدام؛ تنظيم سوق العمل وسيره.

واستهل تنفيذ السياسة الوطنية للعمالة من خلال أنشطة المراجعة المؤسسية للوزارة الجديدة من أجل تحقيق ما يلي: تحديد الاحتياجات من حيث القدرات؛ إنشاء مجلس وطني ثلاثي مشترك بين الوزارات للعمالة والتدريب المهني لتحسين الحوار القطاعي بشأن العمالة وإدراجها في السياسات والأهداف القائمة على القطاعات؛ ضمان الاتساق السياسي بين السياسة الوطنية للعمالة واستراتيجيات الحد من الفقر؛ تعزيز مشاركة الشركاء الاجتماعيين في عملية استراتيجية الحد من الفقر ودعمها.

أوغندا: التقييم السريع للأزمة كنقطة الانطلاق لوضع السياسة الوطنية للعمالة

أجري تقييم سريع لأثر الأزمة الاقتصادية العالمية على أوغندا بدعم من منظمة العمل الدولية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، بالنيابة عن الحكومة الأوغندية والشركاء الاجتماعيين. وبين هذا التقييم أن العمال الأوغنديين، خاصة العمال الذين يعملون بصورة عارضة بأجور منخفضة، تضرروا ضرراً بالغاً مما أدى إلى انخفاض الأجور الحقيقية - خاصة في حالة العمال الأكثر استضعافاً. واعتمد هذا الاستنتاج الهام وأدرج في مشروع السياسة الوطنية للعمالة، الذي طال انتظاره والذي يُنادي بوضع تشريع بشأن الحد الأدنى للأجور والاستثمار في تطوير المهارات التي يحتاجها السوق وتعزيز المعلومات عن سوق العمل وإدارته. وتسارعت عملية وضع السياسة الوطنية للعمالة برمتها بفضل إجراء التقييم السريع وحلقة عمل تقنية ثلاثية ساد خلالها توافق في الآراء بشأن عمليات المراجعة. ومن المتوقع أن يستعرض مجلس الوزراء السياسة الوطنية للعمالة ويوافق عليها في بداية عام ٢٠١٠.

٤ - البرامج الأساسية لمنظمة العمل الدولية

١٧٢. يلبي المكتب كذلك احتياجات الهيئات المكونة وأولوياتها من خلال البرامج الأساسية التي تدعم هدف تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق في مجالات أو مجموعات معينة مستهدفة. ويستعرض هذا الجزء بإيجاز أربعة برامج أساسية يملك المكتب بشأنها خبرة واسعة ومجموعات أنشطة للتعاون التقني. وهذه البرامج هي: برنامج الاستثمار كثيف العمالة؛ سياسات سوق العمل ونظم المعلومات الخاصة بسوق العمل؛ عمالة الشباب؛ التمويل الاجتماعي^{٢٢}. وغالباً ما تكون التدخلات في هذه المجالات جزءاً لا يتجزأ من سياسات وطنية أوسع للعمالة، أو غالباً ما تكون مطلوبة كأولويات محددة في البرامج القطرية للعمل اللائق.

^{٢٢} للحصول على المزيد من التفاصيل انظر "وثائق حفز الأفكار" المعنية، التي أعدها قطاع العمالة والمتاحة حسب الطلب.

١-٤ برنامج الاستثمار كثيف العمالة

١٧٣. البنية التحتية هي قطاع بارز يجذب نسبة مئوية كبيرة من الاستثمار في غالبية البلدان ويتمتع بإمكانيات كبيرة في استحداث العمالة.

١٧٤. وهناك اعتراف واسع بأن النهج كثيفة العمالة والنهج القائمة على الموارد هي إحدى أكثر النهج فعالية للوصول إلى الفقراء في الريف - ومنذ عهد أقرب إلى الفقراء في المناطق الحضرية. ويهدف العديد من البلدان، خاصة في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، إلى زيادة محتوى العمالة فيما تقيمه من برامج للاستثمار في البنية التحتية بشكل منتظم. لكن ثمة تحديات هامة وهي: الوزارات المسؤولة عن خلق العمالة (العمل والتخطيط على سبيل المثال) ليس لديها سلطة كافية على القرارات التي تؤثر على محتوى العمالة في الاستثمار؛ وما زاد الطين بلة، هو أن الوزارات التي تضطلع بالعمل لا تعنى بالضرورة "بمشكلة" خلق فرص العمل.

١٧٥. وسجل في الآونة الأخيرة كنتيجة للأزمة الاقتصادية، انتعاش في برامج الأشغال العامة. وبشكل الدعم المالي للبنية التحتية، كما هو مبين في الفصل ٢، عنصراً أساسياً في مجموعات الحوافز؛ وقامت ٨٧ في المائة من البلدان التي شملها الاستعراض الذي أجراه مكتب العمل الدولي لمجموعة العشرين، بحفز الطلب على اليد العاملة عن طريق زيادة الإنفاق المالي على البنية التحتية. غير أن نسبة البلدان التي طبقت معايير العمالة على هذا الإنفاق لم تتخط ٣٣ في المائة^{٢٣}. وروعت اعتبارات جديدة في تصميم هذه البرامج، تحقيقاً لما يلي: تحسين الاستهداف (النساء والشباب والمجموعات المحرومة)؛ تعزيز تطوير المهارات وروح تنظيم المشاريع؛ تعزيز الإدارة بهدف تحسين خلق الأصول واستغلالها؛ معالجة إعادة التأهيل البيئي.

١٧٦. وتملك منظمة العمل الدولية ما يزيد على ٣٠ عاماً من الخبرة في الربط بين العمالة وتطوير البنية التحتية من خلال برنامج الاستثمار كثيف العمالة. ويستخدم هذا البرنامج في الوقت الراهن في أكثر من ٤٠ بلداً في شتى أنحاء المعمورة، يقع نصفها في أفريقيا والربع في آسيا والربع في أمريكا اللاتينية والكاريبي. وظلت مجموعة أنشطة التعاون التقني لهذا البرنامج ثاني أكبر مجموعات التعاون التقني من خارج ميزانية منظمة العمل الدولية، إذ يخصص ما يزيد على ٩٥ مليون دولار أمريكي إجمالاً للمشاريع الجارية.

١٧٧. وتعزز أنشطة البرنامج خلق العمالة المنتجة واستحداث نهج فعال لتطوير شبكات السلامة الاجتماعية والبنى التحتية الاقتصادية والاجتماعية؛ ويساهم البرنامج أيضاً في تحقيق الاستدامة البيئية من خلال إعادة الموارد الطبيعية وإدارتها. ويلبي البرنامج من خلال توفير الأصول والخدمات الأساسية للبنية التحتية باستخدام التقنيات المحلية القائمة على الموارد، الحاجة الهائلة التي لم تلب بعد لشريحة كبيرة من السكان للوصول إلى المياه النظيفة والصرف الصحي والطاقة والنقل والصحة والتعليم والمعلومات ووسائل الاتصال.

١٧٨. ويدعم برنامج الاستثمار كثيف العمالة نهج نمو العمالة الموضحة في معايير العمل الدولية، خاصة في الاتفاقية رقم ١٢٢ والاتفاقية رقم ٩٤ (اللتين تتناولان بنود العمل في العقود العامة) وفي توصيات المناقشة العامة، مثل قرار عام ٢٠٠٧ بشأن تعزيز المنشآت المستدامة. وتوضح صكوك منظمة العمل الدولية هذه كيف يمكن أن يؤدي تحسين نظم الشراء والتعاقد العامة وإدارتها إلى مساعدة الهيئات المكونة على تحقيق أهدافها الخاصة بالاقتصاد والعمالة. وفي بعض الحالات، تترافق الجهود المبذولة في إطار برنامج الاستثمار كثيف العمالة مع استراتيجيات شبكة السلامة الاجتماعية، مثل البرامج الاقتصادية التي تستهدف العمالة (كينيا) أو النظم الوطنية لضمان الاستخدام في الريف (الهند).

١٧٩. ويدعم المكتب في سياق إجراءات متابعة الميثاق العالمي لفرص العمل، الاستجابات القطرية عن طريق تقديم المساعدة التقنية لتكثيف معايير العمالة وتطوير القدرات من أجل زيادة برامج الاستثمار كثيف العمالة. وخير مثال على هذه المبادرات الجديدة هو العمل المنجز في الوقت الراهن في إطار برنامج الاستثمار كثيف العمالة في إندونيسيا بالتعاون مع وزارة تنسيق الشؤون الاقتصادية. وهو يساعد الحكومات أيضاً على رصد أثر الاستثمار في البنية التحتية على العمالة في مجموعات الحوافز للاستجابة للأزمة الراهنة. ويناقش الإطار ٣-٣ نشاط برنامج الاستثمار كثيف العمالة وما له من أثر على السياسات.

^{٢٣} دراسة استقصائية عن التدابير المتخذة للتصدي للأزمة، أعدها مكتب العمل الدولي لمؤتمر قمة مجموعة العشرين في بيتسبرغ، انظر الفصل ٢، الجدول ١-٢.

الإطار ٣-٣

الاستثمارات كثيفة العمالة - الأثر على فرص العمل والسياسة

فرص العمل

يمكن لاستراتيجيات برنامج الاستثمار كثيف العمالة المتعلق بمشاريع البنية التحتية المنتجة والاجتماعية والبيئية أن تثمر عن عمالة مباشرة بمقدار خمس مرات أكثر مما تثمر عنه التكنولوجيات التقليدية القائمة على رأس المال. وعامة ما يكون الأثر المضاعف مرتفعاً (أعلى من ٢,٠). وهي إذ تزيد مداخيل الأشخاص الأشد حاجة تساهم في خفض الفقر بشكل كبير.

وخلقت المرحلة الأولى من برنامج الأشغال العامة الموسع في جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، مليون فرصة عمل بين عام ٢٠٠٤ وعام ٢٠٠٨؛ وفي المرحلة الثانية التي تستهدف الآن ٤,٥ ملايين فرصة عمل، زادت فرص العمل لتبلغ ٠,٥ مليون فرصة عمل وفرت في الأشهر التسعة الأولى من العملية.

التأثير على سياسة الحكومة - حالات باراغواي والكاميرون

قادت حكومة الكاميرون في فترة وجيزة من ثلاث سنوات عملية لخلق فرص العمل مع تحقيق ظروف العمل اللائق في توفير البنية التحتية، وأظهرت نجاحاتها. وأدت هذه الإنجازات والتوصيات الناتجة عن تقييم الأثر على العمالة إلى إقناع صناع القرار في الحكومة باعتماد استراتيجية وطنية وخطة عمل تدعم برامج الاستثمار كثيف العمالة بوصفه أداة أساسية لتفعيل أهداف التنمية التي تركز على النمو والعمالة في آخر استراتيجية للحد من الفقر. ويجري تكيف الاستثمار العام والمشتريات العامة بشكل استراتيجي كأدوات لسياسة العمالة لإدراج التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل فعال. وتشمل أهم إنجازات ذلك ما يلي:

- على الصعيد السياسات التمهيدي، تقوم وزارات العمالة والتخطيط الاقتصادي ووكالة تنظيم العقود العامة بالتنسيق مع مختلف إدارات الحكومة لإدراج معايير العمالة في أنشطة التخطيط والبرمجة التي تقوم بها أهم الوزارات المستخدمة للاستثمارات العامة.

- على الصعيد التشغيلي القطاعي، يقوم الآن كل من البرنامج الوطني للطرق الريفية، الذي تموله الحكومة، وبرنامج الصرف الصحي الحضري الذي يموله مصرف التنمية الأفريقي، ببناء القدرات من أجل تطبيق استراتيجيات برنامج الاستثمار كثيف العمالة تطبيقاً واسع النطاق.

وتعكف منظمة العمل الدولية مع الشركاء المسؤولين، على وضع عملية استراتيجية (بناء القدرات والرصد والتقييم) تعزز التنفيذ في القطاعين العام والخاص. ومن شأن هذا الأساس السياسي أن ينشئ أسواقاً محلية جديدة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة المستدامة والمزيد من الوظائف ويقدم إسهاماً كبيراً في الاقتصاد المحلي من خلال زيادة الطلب على السلع والخدمات.

وبين مثال باراغواي طريقة عكوف منظمة العمل الدولية مع الهيئات المكونة على دعم العمالة من خلال الاستثمار العام. وفي خلال الإدارة الرئاسية الحالية، تكثف الجهد طويل الأمد المبذول من أجل إقناع صناع السياسة على الصعيد الوطني بتطبيق نهج للاستثمار العام يقوم على اليد العاملة، وهو أمر خصص دوراً أكبر للعمالة في السياسات الاقتصادية والاجتماعية. ويسجل هذا الجهد الحثيث الآن التغييرات المؤسسية التالية على أنها من إنجازاته الهامة:

- مرسوم جديد يتيح فرصاً تفاضلية للوصول إلى المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر في المناقصات العامة في ظل ظروف محددة بدقة. وأعيد تصميم الإجراءات الإدارية للمناقصات العامة الصغيرة لتيسير مشاركة المنشآت الصغيرة في العروض التنافسية.

- نظام صيانة عادي للطرق يستهدف قصداً المنشآت بالغة الصغر من أجل تحقيق الحد الأقصى من أثر هذا الاستثمار على العمالة. ويمكن لأعمال الإصلاح والصيانة الصغيرة أن تجرى بشكل فعال باستخدام عدد قليل من الآلات، بما يوفر فرص عمل جيدة لليد العاملة المحلية. وهذا الأمر يعني أنه بالقدر نفسه من التمويل العام، يمكن للصيانة أن تتواصل لفترة أطول من الزمن، بما يؤدي إلى تحسين فعالية الاستثمار العام. ومن شأن وحدة المنشآت بالغة الصغر، المنشأة حديثاً في وزارة الأشغال العامة والاتصال، أن تقدم التدريب للمنشآت بالغة الصغر التي تنطوي على إمكانية كبيرة متوقعة لخلق الوظائف على مدى السنوات القليلة القادمة. واستناداً إلى هذه التطبيقات، يحدد نظام جديد للاستثمار العام، وضعت وزارة المالية، أولويات إنشاء فرص العمل في الاستثمار العام وينشئ كذلك نظاماً لامركزية للتقييم والرصد.

٢-٤ سياسات سوق العمل النشطة ونظم المعلومات الخاصة بسوق العمل

١٨٠. سياسات سوق العمل النشطة هي سياسات تنظيمية تؤثر على التفاعل بين عرض اليد العاملة والطلب عليها^{٢٤}. وعادة ما تسمى تدابير سوق العمل التي توفر بدائل للدخل بالسياسات الخادمة لسوق العمل. وفي سياق منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يزداد ربط سياسات سوق العمل النشطة بمفهوم "التنشيط"، أي زيادة الجهود التي يبذلها الأشخاص الذين يتلقون إعانات البطالة للبحث عن عمل أو المشاركة في برامج التدريب أو العمالة بشكل نشط. وعادة ما توفر إدارات التوظيف العامة (والوكالات الخاصة) هذه الأدوات السياسية التي تستهدف العاطلين بهدف زيادة قابليتهم للاستخدام (كما هو مبين في الفصل ٥). وتعني آلية التنشيط أن تصبح الإعانات مشروطة بالمشاركة في برنامج تدريب أو أي برنامج آخر. وتركز استراتيجيات التنشيط عموماً على ما يلي: تطوير خطط العمل الفردية والإبلاغ المنتظم عن الأنشطة التي يقوم بها العاطلون ورصدها؛ الإحالات الوظيفية لمتلقي الإعانات؛ البرامج الرامية إلى تحسين الدوافع والمهارات والقابلية للاستخدام. وبمعنى أشمل، يمكن لسياسات سوق العمل النشطة أن تشمل تدابير ترمي إلى الحفاظ على العمال في وظائفهم، ومنها الإعانات المقدمة للأجور والوظائف وبرامج الأشغال العامة وحوافز تنظيم المشاريع. فضلاً عن ذلك، تسعى السياسات إلى استهداف شرائح السكان الأكثر عرضة للبطالة والإحباط طويلي الأمد، مثل الشباب (انظر الجزء التالي عن عمالة الشباب).

١٨١. وينخفض اللجوء إلى سياسات سوق العمل النشطة من حيث نطاقها وتنوعها بانخفاض مستوى المداخل في البلدان، مما يعكس القيود المالية والقيود على القدرة التي تواجهها البلدان. واستنتجت دراسة استقصائية حديثة أجراها المكتب عن استجابات الحكومات للأزمة^{٢٥} أن أكثر الاستجابات السياسية المستخدمة في مجموعة البلدان ذات الدخل المتوسط، هي التدريب يليها المساعدة على البحث عن وظيفة وحوافز تنظيم المشاريع وبرامج الأشغال العامة.

١٨٢. وتعكف إدارات مختلفة تابعة للمكتب - غالباً بالتشارك فيما بينها - على سياسات سوق العمل النشطة، وهذا العمل يتسم بطبيعة كثيفة البحث. وأجريت دراسات على سبيل المثال عن نطاق سياسات سوق العمل النشطة وفعاليتها^{٢٦} ودورها في ضوء اتفاقية إنهاء الاستخدام، ١٩٨٢ (رقم ١٥٨). وحللت كذلك مسألة تنظيم العمل الأوسع نطاقاً فيما يتعلق بالأداء الاقتصادي، خاصة فيما يتعلق بترتيب البلدان وفقاً للمؤسسة المالية الدولية على أساس تشريعات حماية العمالة الواردة في تقارير *مزاولة العمل (Doing Business)* الصادرة سنوياً عن المؤسسة المالية الدولية، والتي أدت إلى تغيير في الأسلوب^{٢٧}. وغالباً ما يستنير الإرشاد السياسي المقدم إلى الهيئات المكونة بالبحث الذي يقوم به المكتب بشأن سياسات سوق العمل النشطة.

١٨٣. وسيجري تنقيح رسم سياسات سوق العمل وتنفيذها استناداً إلى استنتاجات البحوث الجديدة بشأن تنفيذها ونتائجها فضلاً عن أوجه الابتكار فيها^{٢٨}. ومن شأن ذلك أن يساهم في تحسين فهم تكييفات سوق العمل قبل الأزمة وخلالها.

١٨٤. وتشكل المعلومات والتحليلات المتعلقة بسوق العمل أداة أساسية لوضع سياسات العمالة والعمل المستهدفة والمركزة لرصد أثرها. ولا تزال البيانات والإحصاءات المتعلقة بسوق العمل، كما ذكر في الفصل ٢، غير متطورة بالقدر الكافي في العديد من البلدان، على الرغم من زيادة عدد الطلبات المقدمة من الهيئات المكونة للحصول على الدعم نظراً لضرورة رصد أثر الأزمة واستجابات السياسة على حد سواء. وليس من الممكن وضع أهداف للعمالة الشاملة دون الحصول على معلومات دقيقة وفي الوقت المناسب عن التغييرات الطارئة على سوق العمل - ولا يمكن توفير تلك المعلومات سوى من خلال الدراسات الاستقصائية المنتظمة

^{٢٤} للحصول على مزيد من التوضيحات عن القضايا المناقشة في هذه الوثيقة، انظر:

S. Cazes, S. Verick and C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Employment Working paper No. 35 (Geneva, ILO, 2009).

^{٢٥} المرجع نفسه.

^{٢٦} انظر:

P. Auer, P. Efendioglu and J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Geneva, ILO, 2008).

^{٢٧} انظر: *The Doing Business indicators: Measurement issues and political implications*، على الموقع: http://www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_113905/index.htm.

^{٢٨} أطلقت دراسة مقارنة بشأن سير سوق العمل في بنن وبوركينا فاسو والكاميرون ومالي وسوف تصدر توصيات سياسية بشأن سياسات سوق العمل النشطة.

وجيدة النوعية بشأن القوى العاملة. غير أن ٢٠ بلداً نامياً فقط تجري دراسات استقصائية نصف سنوية بشأن القوى العاملة (منها بلد واحد فقط في أفريقيا)، في حين يملك ١٧ بلداً نامياً فقط بيانات محدثة بشأن البطالة^{٢٩}.

١٨٥. ويمكن القيام بالكثير في العالم النامي عن طريق تحسين تحليل البيانات المتاحة وتحسين تنظيم الشبكات المؤسسية بين مستخدمي البيانات ومصدرها وعن طريق الدعم المستهدف للمقدم للبيانات المكونة. وفي أماكن كثيرة في أفريقيا وأجزاء في آسيا، تملك البلدان بيانات محدودة وقدرة تحليلية ضعيفة، فضلاً عن القليل من المؤسسات الأكاديمية ومؤسسات البحث.

١٨٦. وهناك شعبة للعمل تابعة للمكتب، تعنى بما يلي: (١) جمع المعلومات بشأن سوق العمل؛ (٢) تحليل هذه المعلومات. وجمع المعلومات هو المسؤولية الرئيسية لإدارة الإحصاءات التي تقوم بتجميع ونشر البيانات المرسلة من الدول الأعضاء والهيئات المكونة في جميع أنحاء العالم، كما تتسق المعايير الإحصائية الدولية وتقدم المساعدة التقنية إلى الدول الأعضاء في شكل دراسات استقصائية عن العمل والمؤسسات وسجلات إدارية وغير ذلك من المصادر الإحصائية لتمكينها من تحسين إصدار إحصاءات العمل. ويقوم الاقتصاديون في وحدة التوجهات التابعة لإدارة تحليل الاقتصاد وأسواق العمل في قطاع العمالة، بتحليل البيانات الخاصة بسوق العمل، من خلال نشر سلسلة/اتجاهات العمالة العالمية على سبيل المثال. ومن الواضح أن إدارات أخرى تابعة للمكتب، في المقر الرئيسي وفي الميدان، تشارك أيضاً على حد سواء في تحليل إحصاءات العمل.

١٨٧. ويبدل مجهود كبير في الوقت الراهن من أجل تطوير مؤشرات العمل اللائق. والعديد من العناصر الهامة في مفهوم العمل اللائق متعدد الأوجه قابل للقياس - وهو أمر يمكن أن يولد بدوره نظرة عن سوق العمل أقوى بكثير مما يولده التعويل على التدابير التقليدية، مثل مشاركة القوى العاملة والعمالة والبطالة. وفي هذا الصدد، استضافت منظمة العمل الدولية اجتماعاً تقنياً للخبراء، أوصى بمجموعة من المؤشرات الأساسية تشمل الدعام الأربع للعمل اللائق - أيها المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل لعام ٢٠٠٨، المنعقد في جنيف. وفي أعقاب هذه الأنشطة، وضعت إدارة تكامل السياسات بالتنسيق مع إدارة الإحصاءات، مجموعة من البيانات القطرية للعمل اللائق بغية اختبار وتشجيع استخدام المؤشرات المتفق عليها لتكوين رؤية أكثر تعمقاً عن ظروف العمل. ولاقت منظمة العمل الدولية نجاحاً في الحصول على موافقة الأمم المتحدة على إدراج "نموذج مصغر" لمؤشرات العمل اللائق الأربعة الجديدة المعتمدة في عام ٢٠٠٧ في الهدف الإنمائي للألفية رقم واحد المعني بالعمالة والحد من الفقر^{٣٠}.

١٨٨. وقد زاد المكتب من نشاطه في رصد المعلومات الخاصة بسوق العمل ونشرها وتحليلها على المستويين العالمي والإقليمي، وذلك استجابة للأزمة الاقتصادية^{٣١}. فضلاً عن ذلك، يواصل المكتب تقديم المساعدة للبلدان في وضع نظمها الوطنية بشأن معلومات سوق العمل وتحليلها، من خلال تدخلات معينة مثل تقديم الدعم لتحليل سوق العمل أو استحداث أدوات تحليلية محددة الغرض^{٣٢}، وكذلك من خلال اتباع نهج شاملة تضم المشاريع أو عناصر المشاريع المخصصة.

١٨٩. ويوضح الجدول ٣-٢ عدداً من أنشطة الدعم التقني الموضوعة لتحسين القدرة على إصدار المعلومات بشأن سوق العمل واستخدامها.

^{٢٩} إدارة الإحصاءات، مكتب العمل الدولي، جنيف.

^{٣٠} المؤشرات هي: نسبة العمالة إلى السكان؛ الفقراء العاملون؛ نسبة العمل المستضعف؛ إنتاجية اليد العاملة.

^{٣١} إلى جانب الطبقات المنتظمة للمؤشرات الرئيسية لسوق العمل، أصدرت في عام ٢٠٠٩ سلسلة محدثة فصلياً من اتجاهات العمالة العالمية تركّز على أثر الأزمة الاقتصادية على سوق العمل. بالإضافة إلى ذلك، نشرت في مرصد منظمة العمل الدولية بشأن الأزمة العالمية لفرص العمل، موجزات قطرية وإحصاءات عالمية عن سوق العمل.

^{٣٢} استهل مكتب العمل الدولي على سبيل المثال تطوير أداة تتنبأ بالعمالة على الأمد القصير في أوكرانيا؛ ويمكن اعتماد أداة مشابهة في فيتنام في سياق الدعم المقدم من أجل تعزيز العمالة.

الجدول ٣-٢: البلدان التي تلقت التدريب بشأن القدرة الإحصائية والتحليلية لرصد التقدم المحرز في الهدف الإنمائي للألفية رقم واحد

الإقليم	
أفريقيا	إثيوبيا وأوغندا وبوتسوانا وتوغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب أفريقيا ورواندا وزامبيا وزمبابوي والسنغال وسيراليون والصومال وغانا وغيانا وليبيريا وملاوي ومالي وناميبيا ونيجيريا
أمريكا اللاتينية والكاريبي	الأرجنتين وإكوادور والبرازيل وجامايكا وكوستاريكا
الدول العربية	الجمهورية العربية السورية والسودان ولبنان ومصر
آسيا والمحيط الهادئ	إندونيسيا وباكستان وجزر سليمان وسري لانكا والفلبين وفيتنام وفيجي وكمبوديا وماليزيا ومنغوليا والهند
أوروبا (بما فيها آسيا الوسطى)	أذربيجان وأوزبكستان وتركمانستان وتركيا والجيل الأسود وجمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة وطاجيكستان وقيرغيزستان وكازاخستان وكرواتيا

٣-٤ عمالة الشباب

١٩٠. تعد عمالة الشباب أولوية وطنية في معظم البلدان. وفي العديد من الأمثلة لا تتحول هذه الأولوية إلى خطط عملية توفق بين أحكام السياسات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية وبين التدخلات الموجهة نحو العمل والتي تدعمها الاستثمارات المناسبة - بما في ذلك الموارد البشرية والمالية. وفي العديد من الحالات يجري تفعيل أولوية عمالة الشباب من خلال التدخلات المحدودة من حيث الوقت والنطاق (مثل نهج البرنامج). وتتركز هذه التدخلات عادة على التدابير الخاصة بجانب العرض، علماً بأن التدريب على المهارات هو التدخل السائد فيها، يليه مهارات البحث عن عمل والمشورة في المسار المهني وغير ذلك من خدمات الاستخدام. وتتكون التدابير الرامية إلى زيادة الطلب على اليد العاملة عموماً من إعانات العمالة المقدمة للوافدين الجدد إلى سوق العمل والأشغال العامة والخدمات المجتمعية وتعزيز العمل للحساب الخاص وروح تنظيم المشاريع، بما في ذلك الوصول إلى الخدمات المالية وغير المالية على حد سواء.

١٩١. وعلى الرغم من أن المسؤولية عن عمالة الشباب تقع عادة على عاتق وزارات ووكالات معينة، مثل وزارات التعليم والعمالة، ففي بعض الأقاليم - مثل أفريقيا - تناط الوزارات المسؤولة عن شؤون الشباب بشكل متزايد بالمسؤولية عن عمالة الشباب. وقد يسهم ذلك في إدراج عمالة الشباب بشكل أفضل في سياسات تنمية الشباب. غير أن ذلك قد يؤدي أيضاً إلى فصل عمالة الشباب عن غيرها من سياسات العمالة والسياسات الاقتصادية والاجتماعية، إذا كان نظام الإدارة غير قادر على ضمان التنسيق بين مختلف الوزارات المسؤولة عن السياسات التي تؤثر على عمالة الشباب.

١٩٢. وفي إطار متابعة القرار بشأن عمالة الشباب، الذي اعتمدته مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٥، يقدم المكتب الدعم في الوقت الراهن للعمل المتعلق بعمالة الشباب في أكثر من نصف البرامج القطرية الموجودة للعمل اللائق. وعلى الرغم من أن أنواع الدعم التي يقدمها المكتب لعمالة الشباب تختلف بين البلدان والأقاليم، فإنها تتكون عادة مما يلي:

- جمع البيانات والمعلومات بشأن أسواق عمل الشباب وتحليلها؛
- السياسات الوطنية والأطر المؤسسية ونشر أفضل الممارسات؛
- تقديم الدعم التقني لإدراج عمالة الشباب في أطر وسياسات التنمية الوطنية (السياسات الوطنية للعمالة و/أو استراتيجيات تنمية الشباب) ووضع خطط عمل (مثل خطط العمل الوطنية لعمالة الشباب)؛
- تقديم الإرشاد والمساعدة التقنية لوضع برامج عمالة الشباب وتنفيذها ورصدها وتقييمها؛
- التوعية وإذكاء الوعي وتبادل المعارف من أجل تعزيز العمل اللائق للشباب من خلال الحوار الثلاثي على الصعيدين القطري والإقليمي.

١٩٣. كان من شأن الممارسة الحديثة للبرمجة المشتركة مع الأمم المتحدة بشأن عمالة الشباب، أن أتاحت الفرصة لمنظمة العمل الدولية لكي تدرج برنامج التعاون التقني بشأن عمالة الشباب في أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وسمحت نافذة عمالة الشباب والهجرة في صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، الذي ترعاه حكومة أسبانيا، لما مجموعه ١٢ وكالة تابعة للأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة بالمضي قدماً نحو

نهج أكثر تكاملاً وتكافلاً تفعل الأولويات الوطنية لعمالة الشباب في إطار المفهوم الشامل للعمل اللائق. ودعت منظمة العمل الدولية إلى هذه المبادرة التي أثمرت عن برامج مشتركة مع الأمم المتحدة ينفذها في الوقت الراهن ١٤ فريقاً قطرياً تابعاً للأمم المتحدة. وتعد منظمة العمل الدولية وكالة رائدة أو وكالة منفذة في تسعة من هذه الأفرقة، مستخدمة حوالي ١٨ مليون دولار أمريكي من إجمالي ٧٣ مليون دولار أمريكي مخصصة لهذه النافذة. وتمتد هذه البرامج عبر الدعائم الأربع التي يقوم عليها برنامج العمل اللائق، ابتداءً من الحقوق في العمل إلى المبادرات المتكاملة بشأن عمالة الشباب ومروراً بظروف العمل وسياسات هجرة اليد العاملة وحماية العمال المهاجرين.

١٩٤. وأجري في عام ٢٠٠٩ تقييم مستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن عمالة الشباب خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨، وناقش مجلس الإدارة نتائجه في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. وتبين من التقييم أن نهج ومبادرات منظمة العمل الدولية بشأن عمالة الشباب، هي ذات صلة باحتياجات الشباب المتعلقة بالعمالة وبالبرامج الوطنية للعمل اللائق وبأولويات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية^{٣٢}. وحث التقييم كذلك المكتب على دعم النهج المتكاملة لعمالة الشباب على الصعيد القطري وتعزيز التنسيق والتآزر بين الإدارات والبرامج.

٤-٤ التمويل الاجتماعي

١٩٥. أصبح التمويل الاجتماعي أو "التمويل الشامل" عنصراً رئيسياً في استراتيجيات مكافحة الفقر وسياسات تعزيز العمالة في العديد من البلدان. وتتصدى السياسات التي تشجع التمويل الاجتماعي لتحديات خدمات التمويل من حيث الشفافية والحماية وقرب المؤسسات والقدرة وإمكانية تحمل أعباء التمويل والوصول إلى شرائح السوق التي تعاني نقصاً في الخدمات.

١٩٦. ويركز برنامج التمويل الاجتماعي التابع لمنظمة العمل الدولية على قضايا قطاع التمويل المحلي، مثل: تحرير التمويل وما له من أثر على الفقراء؛ أو استراتيجيات التمويل المستدامة من الناحية التجارية والتي تحد أيضاً من الفقر، بما في ذلك التمويل بالغ الصغر، أو التي يمكنها أن تقدم الموارد للشركات مع احترام معايير العمل الدولية؛ أو الاستثمار المسؤول اجتماعياً. ويركز العمل الحالي على أوجه الابتكار في التمويل، التي تولد مكاسب من حيث الرفاه للفقراء العاملين. وتسعى برامج التمويل الاجتماعي إلى أن تبين أثر التغيير في تقديم التمويل على العمل اللائق والعمالة، في إطار مبادرتين بحثيتين وهما: "التمويل بالغ الصغر لصالح العمل اللائق" و"مرفق للابتكار في مجال التأمين بالغ الصغر". فالمبادرة الأولى هي عبارة عن شراكة بين ٢٠ مؤسسة للتمويل بالغ الصغر تلبي احتياجات ٢,١ مليون أسرة معيشية فقيرة وتملك حافطة إجمالية للإقراض تبلغ ١,٦ مليار دولار أمريكي. أما الثانية فتقدم منح ابتكار للمؤسسات التي تسعى إلى تكييف التأمين بالغ الصغر مع احتياجات الأسر المعيشية الفقيرة: وحتى الآن خصص المرفق ١١,٧ مليون دولار أمريكي كمنح ابتكار لما يبلغ ٨٢ جهة متلقية للمنح.

١٩٧. ويمكن قياس أثر العمل الذي يضطلع به المكتب في هذه الميادين عن طريق قياس الفارق الذي أحدثته بالنسبة إلى المؤسسات التي عمل معها - إن كان هذا العمل أثر مثلاً على ما تقوم به من أنشطة وتحليلات وسياسات. واعتمد المصرف المركزي لدول غرب أفريقيا مثلاً القانون الذي يشكل الإطار التنظيمي الأول في العالم للتمويل بالغ الصغر على أساس الإرشاد الذي تلقاه من المكتب. واستخدم العديد من المصارف المركزية الأخرى هذا القانون كنموذج لتنظيم المؤسسات التمويلية القائمة على العضوية. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك برنامج EDEN، الذي أطلقتته الحكومة الفرنسية لمساعدة العاطلين على بدء مشاريعهم الخاصة بقروض بدون ضمانات. وهو يستخدم معايير الأهلية للوسطاء من الخاصة والعامة، التي صممها المكتب وطورها. وقرر مصرف الاحتياطي في الهند أن يرفع الحد الأقصى للإقراض من أجل تقديم الإقراض بدون ضمانات - خاصة للنساء المقترضات - بناءً على الإرشاد الذي تلقاه من منظمة العمل الدولية. وتدني استضعاف ما يزيد على ٣٠٠٠٠ أسرة في جنوب شرق آسيا معرضة للانزلاق في خطر عمل الأطفال أو الاتجار بالبشر، بفضل الوصول إلى خدمات التمويل وتمويل التدريب على تعلم القراءة والكتابة من خلال مبادرة مشتركة مع المكتب.

٥- الإدارة والاستعراض

١٩٨. سلم تقييم تنفيذ برنامج العمالة العالمي ومتابعة إعلان العدالة الاجتماعية، بالحاجة إلى آليات أقوى لإدارة واستعراض سياسات العمالة. واستعرض الفصل ١ بإيجاز العمليتين القائمتين وهما: آلية الإشراف على معايير العمل الدولية، بما في ذلك الدراسة الاستقصائية العامة؛ لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية التابعة لمجلس

^{٣٢} مكتب العمل الدولي: تقييم مستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية من أجل زيادة قدرات الدول الأعضاء على وضع سياسات وبرامج تركز على عمالة الشباب، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/PFA/13/3.

الإدارة، التي تناقش القضايا الجوهرية في نشاط المكتب بشأن العمالة والحماية الاجتماعية وتقدم الإرشاد حول الطريقة التي يمكن بها لمنظمة العمل الدولية أن تكون أكثر فعالية في تحقيق أهداف العمالة والحماية الاجتماعية.

١٩٩. وتنص الآلية الأولى على إجراء استعراض قانوني لامثال البلدان للمعايير الدولية المتعلقة بالعمالة استناداً إلى التقارير القطرية. وهذه العملية، التي تعد مصدراً قيماً للمعلومات، لا تستطيع تقديم استعراض شامل ومتعدد التخصصات للسياسات الاقتصادية الأساسية لبلوغ الهدف الشامل للعمالة، ولا تعكس بشكل كامل العمل المنجز خارج وزارات العمل. وهناك صعوبة في تحديد أفضل الممارسات وتقييمها.

٢٠٠. وفيما يتعلق بلجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، كانت الدعوة توجه إلى بلدين كل سنة منذ عام ٢٠٠٧ لتقديم عروض إلى اللجنة، بالاستناد إلى مجموعة موجزة من الأسئلة التوجيهية لتساعدها على إعداد عروضها ولتقديم بعض أوجه التشابه بين البلدان. وفي حين كانت مناقشات الحالات القطرية مستنيرة، فإن عملية الاستعراض المذكورة مشوبة ببعض أوجه القصور المتأصلة، وهي: لا يقدم سوى بلدين في كل عام عروضاً عن سياساتهما المتعلقة بالعمالة أمام لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية؛ ولم ينجز شيء يذكر في طريق وضع المعالم الحاسمة.

٢٠١. واستهلت عملية بوخارست، وهي عملية مبتكرة أخرى، في عام ٢٠٠٣ من أجل وضع سياسات العمالة في بلدان جنوب شرق أوروبا. وقدم المكتب - بمشاركة مجلس أوروبا وبالتعاون مع المفوضية الأوروبية - الإرشاد الاستراتيجي والدعم التقني من أجل تعزيز التعاون الإقليمي وآلية استعراض الأقران لسياسات العمالة. وحللت سياسة العمالة في كل بلد من خلال الاستعراضات القطرية لسياسات العمالة، وصدرت توصيات لتحسينها. ونوقشت التقارير في حلقات دراسية ثلاثية وطنية في كل بلد، بعد أن استرشدت بالمؤتمرات الوزارية واستعرضتها لجنة دائمة رفيعة المستوى مكونة من مديري العمالة في وزارات العمل والمديرين العاملين لإدارات الاستخدام العامة. وأجريت عمليات استعراض أقران للسياسات الوطنية للعمالة بين جميع البلدان المشاركة، ودعمتها حلقات العمل التدريبية لمنظمة العمل الدولية. وبإتمام عمليات الاستعراض المذكورة، تقدم منظمة العمل الدولية المساعدة في الوقت الراهن للبلدان لتنفيذ التوصيات. وأثمر نجاح عملية استعراض الأقران هذه عن دروس هامة وقد يكون هذا النجاح نموذجاً محتملاً للتطبيق في سائر الأقاليم.

٢٠٢. ولدى مؤسسات دولية أخرى نماذج مختلفة للاستعراض المنتظم للسياسات بموجب ولايتها الرئيسية. فلدى منظمة التجارة العالمية عملية عمليات استعراض السياسة التجارية ولدى صندوق النقد الدولي عمليات الاستعراض الواردة في المادة الرابعة لسياسات الاقتصاد الكلي والسياسات المالية. ولدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والاتحاد الأوروبي النسخة الخاصة بهما من عمليات استعراض الأقران التي تقوم على المبادئ التوجيهية لاستراتيجية خلق فرص العمل واستراتيجية العمالة الأوروبية، على التوالي (انظر الإطار ٣-١). ولا يوجد شيء من هذه الطبيعة لدى الدول ذات الدخل المنخفض والمتوسط، الأعضاء في منظمة العمل الدولية.

٢٠٣. وقد يكون تعزيز آليات الإدارة والاستعراض لسياسات العمالة في منظمة العمل الدولية استراتيجية محتملة للمستقبل. ومن شأن وضع مبادئ توجيهية ملائمة للبلدان على مختلف مستويات النمو أن يسهم في تقوية آلية الاستعراض. ويمكن لهذه المبادئ التوجيهية التي تستهدف البلدان النامية ذات الدخل المنخفض والمتوسط بشكل خاص، أن تقوم على صكوك ونهج منظمة العمل الدولية وأن تستنير بعمليات استعراض الممارسات الجيدة، وتفتقر بعملية أقوى لاستعراض الأقران لسياسات العمالة ربما في إطار لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية. ومن شأن هذه المبادئ التوجيهية وعملية الاستعراض المعززة بشأنها، أن تمد الدول الأعضاء والشركاء الاجتماعيين في هذه البلدان بالمعارف المحسنة والإرشاد السياسي^{٣٤}.

تقييم الأثر

٢٠٤. أجري أثناء إعداد هذا التقرير، استعراض لمدى تأثير العمل الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية على العمالة. وبشكل عام، في الوقت الذي أجريت فيه تقييمات منتظمة للمشاريع والبرامج سلط الضوء بإيجاز على نتائجها في الملحق الثالث، لم يقيّم تأثير العمل الذي يضطلع به المكتب على وضع السياسة تقييماً منتظماً.

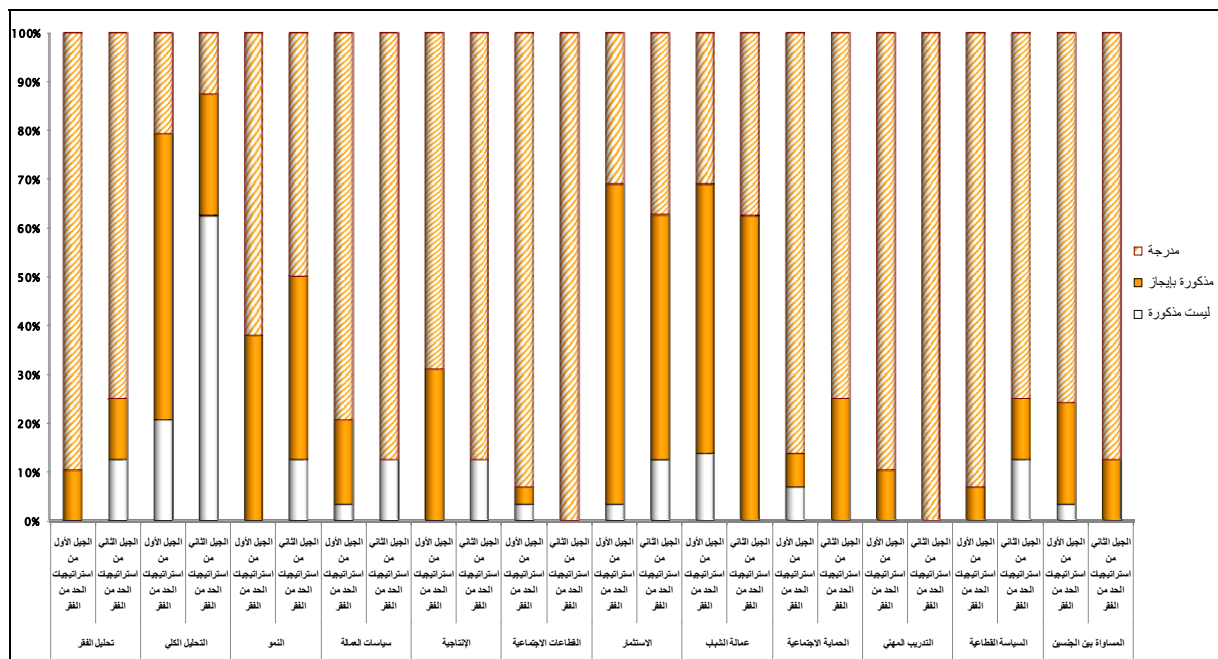
^{٣٤} اقترح ذلك على لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية في: مكتب العمل الدولي: لمحة عامة عن تنفيذ برنامج العمالة العالمي، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٠، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الوثيقة GB.300/ESP/2.

٢٠٥. ويعتبر التقييم الموضوعي لمشاركة منظمة العمل الدولية في أوراق استراتيجية الحد من الفقر استعراضاً بارزاً في هذا الصدد. وقدّر التقييم مدى إدراج برنامج العمل اللائق في أوراق استراتيجية الحد من الفقر في خمسة بلدان^{٣٥}، كما قدر درجة انخراط الهيئات المكونة ومنظمة العمل الدولية في العملية - وأثر ذلك عليها.

٢٠٦. وأحد الأمثلة على هذا الأثر هو أن العمالة تظهر بشكل متزايد في الجيل الثاني من استراتيجية الحد من الفقر، بما يعكس تغيراً في نظرة الوكالات الحكومية والشركاء متعددي الأطراف الذين يقودون العملية، غير الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية.

٢٠٧. ويبين الشكل ٤-٣ هذا التغيير في التركيز، إذ تعالج العمالة أكثر فأكثر كهدف شامل وتمنح المزيد من الأهمية. وتلقى عمالة الشباب وقضايا الجنسين أيضاً المزيد من التركيز. لكن التقييم يبين أنه بالرغم من أن الهيئات المكونة لم تستشر فقط بل شاركت بشكل أكبر في عملية الصياغة، فإن المشاركة ضعفت خلال مراحل التنفيذ والرصد. فضلاً عن ذلك، لا تزال الروابط بين العمالة وقضايا الاقتصاد الكلي ضعيفة نسبياً^{٣٦}. كما أشار التقييم إلى الاستخدام الجيد للميزانية العادية والدعم المقدم^{٣٧} من الجهات متعددة المانحين من خارج الميزانية المكتب من أجل تحقيق هذه الإدارة الإيجابية وعمليات استعراض الأقران لسياسات العمالة^{٣٨}.

الشكل ٤-٣: الجيلان الأول والثاني من استراتيجيات الحد من الفقر: المحتوى والعمالة



المصدر: مكتب العمل الدولي، قاعدة بيانات EMP/POLICY-CEPOL بشأن السياسات الوطنية للعمالة واستراتيجيات الحد من الفقر، ٢٠٠٩.

وسائل العمل والأولويات المستقبلية

٢٠٨. يدعم المكتب ما تبذله الهيئات المكونة من جهود لتعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع من خلال طائفة من وسائل العمل. ويعد الإرشاد السياسي عنصراً رئيسياً في هذه الاستراتيجية. وبينت الخبرة المكتسبة على مر السنين أن دعم وضع السياسات وتنفيذها وتيسير الحوار الثلاثي لا يمكن أن تتحقق من خلال مهمة واحدة من مهام الإرشاد متعددة التخصصات. ويتطلب الدعم الفعال التزاماً من المكتب بالمشاركة لأمد

^{٣٥} إندونيسيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وغانا ومالي ونيبال.

^{٣٦} مكتب العمل الدولي: برنامج العمل اللائق في أوراق استراتيجية الحد من الفقر: آخر التطورات، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٠، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الوثيقة GB.300/ESP/3.

^{٣٧} أتاح الدعم المتمثل في التمويل المقدم من خارج الميزانية من إدارة التنمية الدولية والوكالة الدانمركية للتنمية الدولية إلى مكتب العمل الدولي في المراحل المبكرة من العمل، توسيع نطاق التطبيقات القطرية ومبادرات بناء القدرات.

^{٣٨} تقوم إدارة سياسة العمالة بجولة جديدة من استعراض معمق لعينة من عمليات تطوير سياسة العمالة في حوالي ٢٠ بلداً عبر الأقاليم من أجل استخلاص الدروس وتقييم النهج.

أطول وبشكل متكرر. وتتكون قدرة المكتب الحالية من حوالي عشرة من الاختصاصيين في سياسة العمالة في الميدان، في جميع الأقاليم وعشرة من محلي سياسات العمالة القطرية في المقر الرئيسي. ومن الواضح أن ذلك غير كافٍ لتلبية مجموعة الطلبات وعمقها في الوقت المناسب (انظر الملحق الثاني للاطلاع على ملخص للمجموعة الكاملة من الموارد البشرية الملتزمة بهدف العمالة).

٢٠٩. ويركز البحث في مجال السياسة بشكل أساسي على روابط النمو والعمالة والحد من الفقر والدراسات الخاصة بكل قطاع والتحليلات القطرية للعمالة وأسواق العمل. ومن الضروري توسيع نطاق مخزون المعارف وتحديثها وإعادة توجيهها نحو التحديات الجديدة للعمالة، التي تواجهها الهيئات المكونة في ظل اقتصاد عالمي سريع التغير. ووضع برنامج للبحث كجزء من خطة تنفيذ برنامج العمالة العالمي. واستعرض قطاع العمالة بالتنسيق مع قطاع الحماية الاجتماعية مشاريع البحث الجارية والفجوات الموجودة في المعارف في كل عنصر أساسي من عناصر برنامج العمالة العالمي. وحدد هذا الاستعراض المجالات التي ينبغي للمكتب أن يسعى إلى تعزيز البحث فيها وإعادة تأكيد نفسه كمركز للامتياز في قضايا العمالة. ووضعت كذلك إجراءات جديدة لضمان الجودة وذلك تماشياً مع الإجراءات المتبعة على صعيد المكتب في إطار لجنة البحوث والمطبوعات.

٢١٠. وبأشر المكتب مبادرات جديدة لزيادة وعي الشركاء الاجتماعيين بالمدى ما يشكل نقص الحيز المالي والسياسي قيلاً على خلق العمالة ولتحديد الخيارات العملية لتعزيز هذا الحيز. وتشمل القضايا التي خضعت للفحص الحاجة إلى تجديد الالتزام بحشد الموارد المحلية، خاصة في البلدان النامية ذات الأعباء الضريبية المنخفضة والاستخدام غير الكافي للموارد الموجودة والترتيبات المؤسسية لتعزيز الوصول إلى التمويل الخارجي منخفض الشروط، الذي يمكن توزيعه بشكل سريع في أوقات الأزمات والصدمات الخارجية^{٣٩}. ويستكشف البحث في مجال سياسات الاقتصاد الكلي واستهداف المتغيرات "الحقيقية" (العمالة والناجح) كيفية إمكان إدراج مفهوم "الاستهداف الحقيقي" رسمياً كجزء من ولايات السلطات النقدية ووزارات المالية ووزارات التخطيط الوطني ومن المؤشرات الرئيسية لأدائها^{٤٠}.

٢١١. وهناك مبرر قوي لاستثمار المزيد من الموارد في بناء معارف داخلية جديدة عن طريق استهلال بحوث موضوعية جديدة عن أسباب أداء العمالة الضعيف في العديد من البلدان النامية على الرغم من النمو المناسب الذي حققه الناتج المحلي الإجمالي، وبحوث عن السياسات التي يمكنها أن تحقق نمواً أشمل وأغنى في فرص العمل. وتبين البيئة الجديدة التالية للأزمة ضرورة زيادة تركيز وصقل عمل منظمة العمل الدولية التحليلي بشأن أطر الاقتصاد الكلي والاستراتيجيات القطاعية التي تستهدف العمالة الكاملة والمنتجة وتلتزم بتحقيقها بشكل أفضل. وينبغي لبرنامج البحث أن يركز بصورة خاصة على "استراتيجيات إعادة التوازن" التي يمكن أن تعزز الطلب المحلي والنمو الذي يدفعه الدخل. وعلى النسق ذاته، هناك إمكانية قوية للاستثمار في بحوث جديدة عن أوجه التآزر بين أهداف العمل اللائق كما يدعو إلى ذلك إعلان العدالة الاجتماعية، وعن التفاعلات السياسية بين الحماية الاجتماعية والعمالة، وسياسة الأجور والعمالة، وهجرة اليد العاملة والعمالة. ومن الضروري كذلك تعزيز إنشاء الشبكات مع الأكاديميين والمحللين^{٤١}. ويعد وضع برنامج بحث قوي ومحدث أمراً أساسياً من أجل تقديم الإرشاد السياسي المستنير للهيئات المكونة ومن أجل الدعوة إلى اتساق السياسات مع المؤسسات المالية الدولية.

٢١٢. وتعتبر الأدوات والأدلة والمبادئ التوجيهية السياسية وسائل مهمة لنشر المعارف والخبرة العملية وعمليات استعراض أفضل الممارسات بشكل فعال وموات للمستخدم. ويعرض الجدول ٣-٣ بعض الأدوات الرئيسية الموضوعية والمستخدمة استخداماً واسع النطاق في دعم سياسة العمالة، فضلاً عن الأدوات المحدثة والمختبرة على أساس تجريبي. وهي تنقسم إلى ثلاث فئات، هي: أدوات التشخيص التي توفر المناظير والأطر التحليلية لتحليل الأوضاع وتقييم القيود والفرص؛ أدوات بناء القدرات ووضع السياسات، التي تدعم التوعية وتوفر المبادئ الإرشادية العملية لوضع السياسات والبرامج؛ أدوات تقييم الأثر، التي تدعم رصد أثر السياسات والبرامج وتقييمه.

^{٣٩} انظر: I. Islam، مرجع سابق.

^{٤٠} هذا الإطار مقترح في:

This framework is suggested in G. Epstein: *Rethinking monetary and financial policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction*, Employment Working Paper No. 37 (Geneva, ILO, 2009).

^{٤١} تماشياً مع استراتيجية معارف منظمة العمل الدولية الجديدة، انظر: مكتب العمل الدولي: *الاستراتيجيات القائمة على النتائج للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥: استراتيجية المعارف - تعزيز القدرة على توفير العمل اللائق وتطبيق الميثاق العالمي لفرص العمل*، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/PFA/12/3.

الجدول ٣-٣: أدوات سياسة العمالة: أمثلة مختارة فقط (الأطر التحليلية والأدلة وموجزات السياسة والمنهجيات)

أدوات التشخيص
□ الإطار التحليلي للاستعراض الشامل لسياسة العمالة (بالاستناد إلى برنامج العمالة العالمي) □ الدارسة الاستقصائية عن الانتقال من المدرسة إلى العمل □ الاستراتيجية القطاعية لتعزيز قدرات العمالة (قيد الإعداد) □ الدليل الإرشادي عن التقييم السريع لأثر الأزمة على العمالة على الصعيد القطري □ استهداف العمالة والقيود المفروضة على نمو العمالة (قيد الإعداد) □ تقييمات الحيز المالي لسياسة العمالة (قيد الإعداد)
أدوات بناء القدرات ووضع السياسات
□ العمل اللائق واستراتيجيات الحد من الفقر - دليل مرجعي □ خطط العمل الوطنية من أجل عمالة الشباب □ العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم: تسهيل الانتقال إلى القطاع المنظم □ العمالة وسياسات أسواق العمل □ نوع الجنس والفقر والعمالة □ مبادئ توجيهية عن الجنسين في سياسات العمالة □ سياسات خلق فرص العمل في المناطق الحضرية (قيد الإعداد) □ دليل إرشادي لبرامج الاستخدام العامة (قيد الإعداد) □ تحقيق تكافؤ الفرص في العمالة للأشخاص المعوقين □ العمل اللائق والأشخاص المعوقين
أدوات الرصد وتقييم الأثر
□ دليل إرشادي لمؤشرات العمالة في الهدف الإنمائي الجديد للألفية رقم واحد □ تقييم أثر الاستثمار في البنية التحتية على العمالة □ عمليات استعراض الإنفاق العام ونتائج العمالة (قيد الإعداد)

٢١٣. يبين الجدول ٣-٤ مجموعة أنشطة التعاون التقني من خارج الميزانية للبرامج المندرجة في إطار الهدف الاستراتيجي للعمالة، وقد بلغت حوالي ٣٣٢ مليون دولار أمريكي في شباط/فبراير ٢٠١٠.

٢١٤. واستناداً إلى فهم متطلبات الهيئات المكونة، ثمة حاجة إلى تمويل إضافي من أجل دعم تطوير سياسة العمالة والحوار بشأنها، وإلى البناء المنتظم والمتكرر لقدرات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية حتى تستطيع التوعية بشكل فعال بأهمية العمالة في السياسات الاقتصادية والاجتماعية. ولقد كان هذا المجال مغفلاً بالأحرى عند حشد الموارد الخارجة عن الميزانية. ولما كانت عمالة الشباب تمثل أولوية كبيرة في جميع الأقاليم، فإنها تعد مجالاً آخر ينبغي زيادة جهود حشد الموارد فيه.

الجدول ٣-٤: التعاون التقني من خارج الميزانية: مجموعة الأنشطة لكل موضوع متصل بالعمالة*

المواضيع المتصلة بالعمالة	الميزانية الإجمالية في شباط/فبراير ٢٠١٠ (بالدولار الأمريكي)
سياسة العمالة	18 021 215
تطوير المهارات والقابلية للاستخدام	48 115 242
تنمية المنشآت	93 968 346
الاستثمار كثيف العمالة	84 599 097
الاستجابة للأزمة وإعادة البناء	30 746 050
التمويل الاجتماعي	19 754 525
التجارة والعمالة	3 397 590
عمالة الشباب ومشاريع أخرى متكاملة متصلة بالعمالة	32 913 172
المجموع	331 515 237

* الميزانيات المتاحة في شباط/فبراير ٢٠١٠ لا تشمل التمويل من الحساب التكميلي للميزانية العادية. ووردت المشاريع التي تستهدف عمالة الشباب والتجارة والعمالة، في قائمة منفصلة لتعكس أهدافها الأساسية بشكل أفضل.

٢١٥. يجري بناء قدرات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بعدة طرق على الصعيد القطري، وهو يقدم الدعم لكل من الجهات التالية: الحكومات لرسم السياسات الوطنية للعمالة أو الاستراتيجيات والبرامج الخاصة لكل قطاع/ موضوع؛ الشركاء الاجتماعيين ليشركوا مشاركة فعالة في العمليات المتعلقة بالسياسة ليكونوا قادرين على الضلوع فيها والتأثير عليها. كما أنه يقدم الإرشاد للحوار الثلاثي في مركز التدريب الدولي لمنظمة العمل الدولية في تورينو وييسره. ويقدم الجدول ٣-٥ بعض الأمثلة الحديثة على ذلك. ويجري سد الفجوة التي حددت في دورة عادية تواكب آخر ما استجد في النهج الجديدة، من خلال مبادرة جديدة مشتركة بين قطاع العمالة ومركز تورينو.

الجدول ٣-٥: بناء قدرات الهيئات المكونة: بعض الأمثلة

الموضوع	وصف موجز
إدراج قضايا العمالة والعمل اللائق في استراتيجيات الحد من الفقر وفي أطر التنمية الوطنية	تركز سلسلة من الحلقات الدراسية التي تعقد بشكل منتظم منذ عام ٢٠٠٢ في مركز تورينو على سياسات العمالة وسوق العمل في البلدان النامية ذات الدخل المنخفض والمتوسط. وفحصت حلقة دراسية نظمت وعقدت في عام ٢٠٠٨ بالتشارك بين منظمة العمل الدولية والبنك الدولي من أجل بلدان أفريقيا الناطقة بالفرنسية، اتساق الدعم والإرشاد السياسيين. فضلاً عن بناء قدرات الهيئات المكونة، تهدف هذه الحلقات الدراسية إلى بناء قدرات موظفي منظمة العمل الدولية، سواء كان ذلك في الميدان أو في المقر، من أجل تعزيز العمل اللائق والعمالة في عمليات التخطيط للتنمية الوطنية.
اقتصاديات العمل من أجل التنمية	نظمت دورة لمدة أسبوع واحد بالتعاون مع مركز تورينو ونفذت بالاشتراك مع البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. والهدف على الأمد الطويل من هذه الدورة هو تعزيز قدرات كبار صانعي السياسات في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض من أجل اعتماد سياسات فعالة لسوق العمل والعمالة.
التمويل الاجتماعي	بناء قدرات منظمات مختارة لأصحاب العمل وللعمال فيما يتعلق بطائفة من المواضيع منها: إضفاء الصفة المنظمة من خلال الوصول إلى التمويل؛ قانون الضمانات وسياسات مصارف الاحتياطي؛ دراسة جدوى التأمين الطوعي القائم على الشركات؛ أموال الضمانات للعمال المسرحين؛ اتفاقات المفاوضة الجماعية؛ الوصول إلى التمويل.

٢١٦. تعزيز الشراكات وتوسيع نطاقها هو أمر حاسم في التوعية وتكوين تحالفات جديدة لتمكين الدول الأعضاء من إرشاد الانتعاش في فترة ما بعد الأزمة مع تركيز أساسي فعلاً على العمالة. ويورد الجدول ٦-٣ بعض الأمثلة على الشراكات الحديثة والنشطة.

الجدول ٦-٣: بعض الأمثلة على الشراكات والتحالفات

المجال	الشراكات والتحالفات
استعراض السياسات الوطنية للعمالة في بلدان جنوب شرق أوروبا وفي جمهورية مولدوفا	مبادرة منظمة العمل الدولية ومجلس أوروبا بدعم من الحكومة البلجيكية
وضع برنامج الاستثمار كثيف العمالة وتنفيذه	اتحاد رابطات المتعاقدين الدوليين، الاتحاد الدولي لعمال البناء وأشغال الخشب، البنك الدولي، مصرف التنمية الآسيوي، مصرف التنمية الأفريقي، مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، الاتحاد الأوروبي، الجهات المانحة الثنائية الرئيسية
وضع برامج تتعلق بالتمويل الاجتماعي وتنفيذها	الفريق الاستشاري لمساعدة أشد الناس فقراً، الجامعات الأوروبية والكندية الرئيسية، المعهد العالمي لمصارف الادخار، الجمعية الأوروبية لتقديم الضمانات التآزرية، ٢٢ مؤسسة للتمويل والتأمين بالغى الصغر
عمالة الشباب	شبكة تشغيل الشباب التي تعمل مع منظمة العمل الدولية والوكالات التابعة للأمم المتحدة والبنك الدولي
النمو والحد من الفقر وسياسة العمالة	منظمة العمل الدولية وبرنامج أمم متحدة واحدة: تضطلع منظمة العمل الدولية بدور ريادي في جمهورية تنزانيا المتحدة في إطار برنامج أمم متحدة واحدة في البرنامج المشترك للنمو والحد من الفقر. وتمثل منظمة العمل الدولية الوكالات الأخرى في هذا الميدان، وتمثل الأمم المتحدة في المحفل الكبير الذي تقوده الحكومة والذي يلتزم بإطار التنمية الوطنية (الاستراتيجية الوطنية للنمو وتخفيف حدة الفقر). والوثيقة التي تنظم هذه الشراكة الدولية هي إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.
دراسات تشخيصية عن النمو لتحديد القيود الملزمة المفروضة على خلق العمالة	العكوف مع مصرف التنمية الآسيوي وإدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة على تشخيص القيود المفروضة على النمو في نيبال
	يجري بالتعاون مع مصرف التنمية الآسيوي والبنك الإسلامي للتنمية في إندونيسيا ومع مصرف التنمية الآسيوي في نيبال

الاستجابة للأزمة

التقييمات السريعة للأثر

٢١٧. ضاعف المكتب من الجهود التي يبذلها من أجل تعزيز العمالة المنتجة والعمل اللائق على الصعيد الوطني في ضوء الأزمة المالية والاقتصادية العالمية. وتمثل أحد خطوط العمل في إجراء تقييمات سريعة للأثر وحرر فريق يعمل على صعيد المكتب التقرير المعنون *التقييم القطري السريع لأثر الأزمة على العمالة*، لصالح الهيئات المكونة والمكاتب الميدانية. وتكثف الطلب القطري على هذه الأداة واستخدامها، إذ إنها توفر إطاراً أساسياً ومرناً لتقييم الأثر وتكثيف الحوار بشأن الميثاق العالمي لفرص العمل. وأجريت تقييمات سريعة للأثر في إندونيسيا وأوغندا وباكستان وبنغلاديش والصين والفلبين وفيتنام وكمبوديا وليبيريا والهند.

٢١٨. وحفزت هذه التقييمات تزايد الحوار بين صناع السياسات والعمال وأصحاب العمل من أجل الاشتراك في تحديد الاستجابات على جميع المستويات - ابتداءً من تكيف الاقتصاد الكلي وانتهاءً بتكييف المنشآت والعمل. وفي ليبيريا على سبيل المثال أدى التقييم السريع إلى حفز المناقشات بين الهيئات المكونة والمداولات في مجلس الوزراء بشأن إعادة التوازن لاستراتيجية التنمية الوطنية، وكان أحد عناصرها توسيع نطاق الطلب على الأرز المحلي وإنتاجه كوسيلة للحد من الإنفاق بالعملة الأجنبية على الأرز المستورد وفي الوقت نفسه تعزيز خلق فرص العمل والأمن الغذائي والحد من الفقر. وفي أوغندا، فتح التقييم النقاش بشأن الحد الأدنى للأجور ومضى به قدماً وكذلك النقاش بشأن الحاجة إلى الإسراع في توسيع نطاق تدابير الحماية الاجتماعية للنساء المستضعفات في الريف. وحفزت التقييمات السريعة كذلك وضع اللامسات الأخيرة على السياسات الوطنية للعمالة ودعمها بوصفها الأداة المحلية الأساسية التي تتمتع الأولوية لوسائل العمل الرامية إلى توسيع نطاق العمالة المنتجة.

قائمة استجابات السياسة الوطنية

٢١٩. دعا مؤتمر قمة مجموعة العشرين المنعقد في لندن (نيسان/ أبريل ٢٠٠٩) منظمة العمل الدولية، بمشاركة المنظمات ذات الصلة، إلى تقييم أنشطة سياسة العمالة والحماية الاجتماعية المضطلع بها والأنشطة الضرورية من أجل العمل المستقبلي. ومن ثم، دعي المدير العام لمكتب العمل الدولي إلى حضور مؤتمر قمة قادة مجموعة العشرين في بتسبرغ (أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩) وقدم وثيقتين للمؤتمر^{٤٢}. وشملت هاتان الوثيقتان قائمة لأنشطة الاستجابة السياسية للأزمة، المضطلع بها من منتصف ٢٠٠٨ إلى ٣٠ تموز/ يوليو ٢٠٠٩ في ٥٤ بلداً، تشمل جميع مستويات الدخل والأقاليم وتنطوي على ٣٢ تدبيراً محدداً مجمعة تحت عنوان الميثاق العالمي لفرص العمل (كما هو ملخص في الفصل ٢).

٢٢٠. واتفق البنك الدولي مع منظمة العمل الدولية على التعاون في البحث وفي تقييم سياسات الاستجابة للأزمة. وكجزء من هذا الاتفاق سيجري تحديث قائمة سياسات الاستجابة للأزمة وسيوسع نطاقها. وستتولى منظمة العمل الدولية الاضطلاع بهذا العمل الذي سيستخدم إطار الميثاق العالمي لفرص العمل. وستكون منظمة العمل الدولية مسؤولة عن تحديث البيانات الموجودة عن البلدان البالغة ٥٤ بلداً في الأصل، وعن إضافة بعض البلدان وسيساهم البنك الدولي في إمداد قاعدة البيانات وذلك بالاستناد أساساً إلى عمله في شرق أوروبا.

٢٢١. وستكون القائمة الموسعة أداة قوية يستخدمها صناع السياسة والهيئات المكونة سعيًا إلى تفعيل الميثاق العالمي لفرص العمل. وستستخدم وتنتشر كذلك من خلال أعمال التدريب والإرشاد السياسي الذي يضطلع بها البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية.

الاجتماعات الإقليمية

٢٢٢. تركزت الاجتماعات الإقليمية لمنظمة العمل الدولية بشكل خاص منذ الربع الثالث من عام ٢٠٠٨ على تقديم الدعم للهيئات المكونة في استجابتها للأزمة. وجرى مواصلة وتعزيز هذا العمل الذي قدمت تقارير موسعة بشأنه إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩^{٤٣}. وعلى سبيل المثال، رعى المنتدى الأفريقي الأول بشأن العمل اللائق (واغادوغو، ١-٢ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩)، الذي عقد بدعوة من صاحب الفخامة، السيد بلز كومباوري، رئيس بوركينا فاسو، إلى تفعيل الميثاق العالمي لفرص العمل في أفريقيا. وأتاح المنتدى الفرصة للعمال ولأصحاب العمل وللحكومات للتفاعل لضمان انتعاش أفريقيا الفعّال من الأزمة المالية والاقتصادية العالمية. وفي نهاية المنتدى اعتمدت "خارطة طريق لتنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل في أفريقيا". ويبرز كمثال آخر، اجتماع وزراء العمل في جزر المحيط الهادئ والشركاء الاجتماعيين الذين توصلوا إلى اتفاق في شباط/ فبراير ٢٠١٠ لدعم الانتعاش الذي تفقده فرص العمل عن طريق تعزيز العمل اللائق في منطقة المحيط الهادئ باعتماد بيان بورت فيلا بشأن العمل اللائق و"خطة منطقة المحيط الهادئ من أجل العمل اللائق"، المرفقة به. وأكدوا كذلك التزامهم بتطبيق الميثاق العالمي لفرص العمل في إقليمهم.

التطبيق المتكامل للميثاق العالمي لفرص العمل

٢٢٣. تلقى المكتب خلال هذه الاجتماعات والمبادرات الإقليمية، طلبات من الهيئات المكونة ليقدم لها الدعم بخصوص تدابير الاستجابة للأزمة لديها. وكان دعم المكتب متمحوراً حول تدابير سياسية معينة متعلقة بالأزمة وشمل جميع مجالات برنامج العمل اللائق، وهي: العمالة والحماية الاجتماعية ومعايير العمل والحوار الاجتماعي. وأدرج هذا العمل في البرنامج والميزانية (٢٠١٠-٢٠١١).

٢٢٤. ومع تفاقم أثر الأزمة، التمس بعض الدول الأعضاء دعم المكتب لوضع مجموعة أكثر تكاملاً من تدابير الاستجابة للأزمة استناداً إلى مجموعة سياسات الميثاق العالمي لفرص العمل. واستجابة لهذا الطلب المتزايد، وضع المدير العام لمكتب العمل الدولي في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩ ترتيباً خاصاً بالمكتب وحدد خمس مهام خاصة لدعم الهيئات المكونة من أجل تفعيل الميثاق العالمي لفرص العمل^{٤٤}.

^{٤٢} مكتب العمل الدولي: حماية الناس وتعزيز فرص العمل من الاستجابة للأزمة إلى الانتعاش والنمو المستدام، بيان من المدير العام لمكتب العمل الدولي إلى قادة بلدان مجموعة العشرين؛ حماية الناس وتعزيز فرص العمل: دراسة استقصائية عن استجابات سياسات العمالة والحماية الاجتماعية على الصعيد القطري في التصدي للأزمة الاقتصادية العالمية، تقرير مكتب العمل الدولي المقدم إلى مؤتمر قمة قادة مجموعة العشرين، مؤتمر قمة بتسبرغ، ٢٤-٢٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩ (جنيف، ٢٠٠٩).

^{٤٣} مكتب العمل الدولي: متابعة مناقشة المؤتمر والقرارات الصادرة عنه بشأن الأزمة الاقتصادية والعمالة: استراتيجية إنفاذ الميثاق العالمي لفرص العمل، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/3/1.

^{٤٤} انظر: ILO: Director-General's Announcement, IGDS No. 127 (version 1), 6 Nov. 2009.

٢٢٥. وترمي أولى هذه المهام الخاصة بالتحديد إلى "ضمان تقديم الدعم التقني المستنير والمتكامل للاستجابة التشغيلية للهيئات المكونة في البلدان الراغبة في تطبيق سياسات الميثاق العالمي لفرص العمل". وقام المكتب في إطار هذه المهمة بوضع وتطبيق نهج مرن وعملية تقوم على ما يلي: تستند إلى الحوار الاجتماعي والالتزام الثلاثي وبناء القدرات على المستوى الثلاثي؛ تنطوي على استعراض متكامل للاستجابات الوطنية للأزمة وتدبير الانتعاش منها باستخدام إطار الميثاق العالمي لفرص العمل؛ تؤدي إلى منح الأولوية لخارطة طريق من أجل تحقيق المزيد من الاستجابات السياسية الوطنية ولما قد يقدمه المكتب من دعم إضافي. وفي بعض الحالات، أدى هذا العمل إلى إمكانية وضع "ميثاق وطني لفرص العمل" أو ما يشبهه، وانطوى على حشد الشراكات مع سائر المنظمات متعددة الأطراف.

٢٢٦. وفي وقت إعداد هذا التقرير، كان تنفيذ الدعم المتواصل المقدم إلى البلدان الملتزمة بالتطبيق المتكامل للميثاق العالمي لفرص العمل، جارياً في الأردن واندونيسيا وبلغاريا وجنوب أفريقيا والسلفادور؛ كما أعدت الخطط من أجل توسيع نطاق هذا العمل ليشمل بلداناً أخرى تطلب الأنواع نفسها من المساعدة.

الأهداف الاستراتيجية المتلازمة والمتراصة والمتكافلة

٢٢٧. يشدد إعلان العدالة الاجتماعية على الطبيعة المتلازمة والمتراصة والمتكافلة للأهداف الاستراتيجية للعمل اللائق. ويعزز كل من الاتفاقية رقم ١٢٢ وبرنامج العمالة العالمي واستراتيجية المكتب لتقديم الدعم، كما ذكر ذلك أعلاه، اتباع نهج شاملة لتحقيق هدف العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية، والذي يشمل كمية العمالة وجودتها. وهذان تحديان يجب مواجهتهما أثناء تحقيق أوجه تآزر أقوى.

٢٢٨. فالتحدي الأول هو ضرورة إدراج واجهات السياسة المتعددة على الصعيد القطري في إطار متنسق ومنسق من أجل تحقيق هدف العمالة الكاملة والمنتجة. وغالباً ما يواجه صانعو السياسة أهدافاً تنافسية وصعوبات في الاختيار على الصعيد القطري وذلك لتكثيف الأولويات مع حيزها السياسي والمالي المحدود - الفعلي أو المتصور. فضلاً عن ذلك، تحدد العولمة نطاق الخيارات السياسية؛ وتؤثر السياسات التي تعتمد عليها مجموعة من البلدان على الخيارات في سائر البلدان. ويعد مدى اتساق السياسة بين المنظمات متعددة الأطراف ومجتمع التنمية الدولي، كما شرح ذلك من قبل، حاسماً في وضع العمالة والعمل اللائق في صميم أهداف السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

٢٢٩. والتحدي الثاني يواجهه المكتب في اتباع نهج متكاملة وفعالة فضلاً عن تعميق التحليل والدعم المشتركين بين الوحدات التقنية التي تعكف على مجالات معينة من برنامج العمل اللائق، وتوسيع نطاقهما. وفي وقت إعداد هذا التقرير، بذل جهد أكثر انتظاماً لبلورة العناصر الرئيسية للتفاعل السياسي فيما يتعلق بالهدف الاستراتيجي للعمالة. وتتضمن الأمثلة التالية على العمل المشترك المضطلع به مؤخراً إمكانية هائلة لتوسيع نطاقه من أجل بناء القاعدة المعرفية والتجريبية وتعزيزها بهدف تحليل التفاعلات السياسية المتعددة في مختلف المجالات السياسية الموضحة في الشكل ٣-٢، ولدعم الهيئات المكونة دعماً منسقاً ومتكاملاً.

٢٣٠. وفيما يتعلق بأوجه التآزر والتفاعل بين مختلف أهداف العمالة والحماية الاجتماعية، أجري بحث وتحليل مشتركان في عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨ بشأن تداعيات حركات الانتقال الديمغرافية، بما في ذلك السكان المتقدمون في السن، على سياسات العمالة والحماية الاجتماعية^{٤٥}. ويبحث مشروع أطلق حديثاً بتمويل من الاتحاد الأوروبي بشأن اتباع نهج متكامل لتحسين العمالة والحماية الاجتماعية في أربعة اقتصادات نامية، السياسة والحيز المالي لتعزيز إدماج الفقراء والقطاع غير المنظم من منظور مشترك، منكباً على أوجه التفاعل بين برامج التحويل النقدي ونظم ضمان العمالة المستهدفة. وسياسات الأجور وسياسات هجرة اليد العاملة هي ميادين سياسية أخرى تعتبرها الهيئات المكونة بشكل متزايد من عناصر وضع السياسة الوطنية للعمالة. ويجري تنسيق الدعم الذي تقدمه منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بهذه القضايا بين عدد من الوحدات.

٢٣١. وتبين متابعة الميثاق العالمي لفرص العمل والدعم المقدم من منظمة العمل الدولية للاستجابة للأزمة على الصعيد القطري، الصلات الوثيقة بين سياسات الحماية الاجتماعية لدعم الدخل وإعانات البطالة وبرامج الحفاظ على فرص العمل وتوسيع نطاقها.

^{٤٥} مكتب العمل الدولي: العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد (جنيف، ٢٠٠٩، على وشك الصدور).

٢٣٢. وتداعيات تنظيم سوق العمل على مستويات العمالة وجودتها هي مجال آخر للتحليل والعمل المشتركين. ويجري تنسيق الدعم المقدم لإصلاح قانون العمل وسياسات العمالة من خلال مبادرات المكتب في عدد من البلدان (مثل إندونيسيا والصين وفيتنام وليبيريا ومالي ونيبال).

٢٣٣. وتعزيز الحوار الثلاثي المستنير بشأن سياسة العمالة هو، كما سبق ذكره، سمة رئيسية من سمات الدعم الذي يقدمه المكتب لتطوير السياسات - أي بناء قدرات وزارات العمل وقدرات أصحاب العمل والعمال من أجل استحداث إطار مشترك والحفاظ عليه بهدف التأثير على عمليات التخطيط الأساسية والمساهمة في التعامل مع الاقتصاد غير المنظم. ويعد الاستعراض والتحليل بشكل أكثر انتظاماً للمؤسسات الثلاثية الفعالة على الصعيد القطري ودورها في سياسة العمالة، مجالاً جديداً وواعداً للتعاون.

٢٣٤. والتعاون مع مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل ومكتب الأنشطة الخاصة بالعمال هو سمة منتظمة في نشاط منظمة العمل الدولية بشأن العمالة. وساهم هذان المكتبان على حد سواء في إعداد بيانات السياسة العامة (عن التمويل الاجتماعي مثلاً) وأدلة السياسة العامة (عن الشباب مثلاً). وبصفتها عضوين في شبكة التمويل الاجتماعي، فهما يلبيان على حد سواء الطلبات المقدمة من منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في هذا الميدان. وتعدّد حلقات دراسية بشأن التدريب وبناء القدرات في مجالات عديدة للعمل بشكل مشترك على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية.

٢٣٥. ويجري كل من قطاع العمالة وإدارة معايير العمل الدولية استعراضاً مشتركاً لنتائج الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك العمالة من خلال استراتيجية متسقة لتعزيز قدرة الهيئات المكونة على التصديق على السياسة الوطنية للعمالة وتنفيذها وعلى تقديم التقارير بشأن الاتفاقية رقم ١٢٢ ورصدها، إذ تعد إحدى اتفاقيات الإدارة السديدة التي سلط إعلان العدالة الاجتماعية الضوء عليها.

٢٣٦. وتشجع البرامج الرئيسية مثل برنامج الاستثمار كثيف العمالة النهج المتكاملة، وذلك مثلاً عن طريق إدراج حقوق العمل وظروف العمل اللائق في العقود العامة والمجتمعية. ويشجع البرنامج المذكور الحوار الاجتماعي في عملية التخطيط وفي إرساء السلام في حالة المجتمعات الخارجة من النزاعات. وانطوى العمل المنجز في فترات السنتين السابقتين بشأن الاقتصاد غير المنظم على تعاون وثيق بين قطاعي العمالة والحماية الاجتماعية (انظر الفصل ٧). ويعمل برنامج التمويل الاجتماعي من خلال شبكة موسعة من المنسقين في الوحدات التقنية والميدانية.

٢٣٧. وتواجه بعض الأحيان قيود يجب التغلب عليها - مثل العوائق المتعلقة بتوزيع الموارد المخصصة لقضايا محددة مسبقاً؛ وضيق وقت الموظفين وقلة التمويل المقدم للنهج المتكاملة واسعة النطاق ولأطر الإدارة والمساءلة التي تستهدف أهدافاً معينة في القطاعات والبرامج والمشاريع في ظل مواعيد زمنية ضيقة.

السبل الممكنة للمضي قدماً

٢٣٨. بين هذا الاستعراض دروساً رئيسية من الخبرة السياسية وحدد الفجوات التي يتعين على الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية والمكتب سدها لتحقيق هدف العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع. وعلى الرغم من أن وجود هذه الفجوات يختلف من بلد لآخر، فإنها ترد ملخصة في الفقرات التالية، فضلاً عن المقترحات بشأن السبل المحتملة للمضي قدماً. والقائمة ليست شاملة أو محددة سلفاً بأي حال من الأحوال، لكنها توفر المادة اللازمة لمزيد من الحوار والتفكير.

الدول الأعضاء

٢٣٩. تحتاج الدول الأعضاء إلى زيادة محتوى العمالة (الكمية والجودة) في النمو. ويتطلب سد الفجوات، حيثما وجدت، دوراً حيويًا للسياسة العامة وللشركاء الاجتماعيين.

٢٤٠. هناك حاجة إلى تصور أوسع نطاقاً لسياسة العمالة. ولوحظ في الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك العمالة، أن رؤية سياسة العمالة غالباً ما تكون ضيقة، وعادة ما تكون محدودة بالبرامج التي تضعها وزارة العمل. ولم تدرج غالبية البلدان النامية سياسة العمالة في استراتيجيات التنمية أو السياسات الاقتصادية العامة. ولم تلق مبادرات تحسين محتوى العمالة في النمو الاقتصادي سوى اهتمام قليل. وتجرى محاولات منتظمة قليلة لتقييم فعالية سياسات وبرامج النمو على العمالة.

٢٤١. ينبغي تقوية الارتباط بين سياسات العمالة وأطر التنمية الوطنية، مثل خطط التنمية الوطنية و/أو استراتيجيات الحد من الفقر^{٤٦}. وهي تتطلب إدراجاً منظماً لأهداف وسياسات العمالة في أطر السياسة والتنمية الوطنية، بما في ذلك الأهداف الكمية والنوعية والنهج القطاعية والمجموعات المستهدفة في آليات الرصد الوطنية.

٢٤٢. ينبغي استهداف العمالة استهدافاً أوضح. تحدد غالبية البلدان الأداء الاقتصادي وتقيسه من خلال الأهداف المتعلقة بالتضخم أو الإنتاج أو التصدير أو اجتذاب الاستثمار. ولا تلقى أهداف العمالة الطموحة التي قد تكون أعلنت، المعاملة نفسها كالأهداف الاقتصادية الأخرى، وهي ليست مدرجة بشكل كاف في السياسات الاقتصادية وخطط التنمية الوطنية واستراتيجيات الاستثمار. فضلاً عن ذلك، عادة ما تشير أهداف العمالة إلى كمية العمالة. وقلماً توضع الأهداف التي تتعلق بتحسين جودة العمالة، مثل الحد من العمالة الجزئية وفقر العمال والسمة غير المنظمة. بالإضافة إلى ذلك، فإن نظم الرصد ومؤشرات الرصد المتعلقة بالعمالة ضعيفة بشكل عام، سواء كان ذلك في النظم الوطنية للإبلاغ الحكومي أو الرصد الحكومي أو في القطاعات. وتحتاج أهداف العمالة إلى أن تكون مدعومة بمؤشرات مستتيرة موجهة نحو العمالة، كما نوقش ذلك في الفصل ٢.

٢٤٣. ينبغي تجديد الالتزام بدور سياسات الاقتصاد الكلي في تعزيز النمو والعمالة. تضطلع أطر الاقتصاد الكلي، وهي عنصر أساسي في برنامج العمالة العالمي، بدور هام في إيجاد بيئة تشجع العمالة. وكانت سياسة الاقتصاد الكلي موجهة على مدى حوالي ثلاثة عقود تجاه احتواء التضخم وضمان بقاء أوجه العجز المالي دون ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وأدت توجهات السياسة تلك إلى تسجيل معدلات فائدة حقيقية مرتفعة في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض، مما كبح الاستثمار، وإلى امتناع الجهات المانحة والسلطات الوطنية عن استخدام تمويل العجز وحشد الموارد المحلية لتعزيز الاستثمار العام. وعلى إثر الأزمة العالمية في فرص العمل والاقتصاد في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، وكما شددت البيانات الحديثة لمجموعة العشرين، هناك التزام متجدد بالدور الذي يمكن أن تضطلع به سياسات الاقتصاد الكلي في تعزيز النمو والعمالة. والمطلوب هو استدامة الحوار بين منظمة العمل الدولية والهيئات المكونة لها والشركاء في التنمية من أجل تنفيذ نموذج اقتصاد كلي لفترة ما بعد الأزمة، يُسعى فيه إلى تحقيق الهدف الإنمائي للألفية المتمثل في تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، ضمن إطار من استقرار الأسعار والاستدامة المالية.

٢٤٤. ينبغي تعزيز الحيز المالي والسياسي، وهو تحد فعلي يواجه العديد من البلدان النامية، يضاف إليه تآكل العائدات وزيادة التزامات الإنفاق الناشئة عن الركود العالمي للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ وصدّمت أسعار الطاقة والغذاء لعامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨. وسيتطلب تمكين هذه البلدان من تعزيز حيزها المالي والسياسي لبلوغ هدف "العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع"، الجمع بين الالتزام الوطني والتعاون الدولي. وينبغي لهذه القيود، حيثما تكون ملزمة، أن تكون شاغلاً كبيراً من شواغل سياسات العمالة والحماية الاجتماعية لخلق الحيز المالي للاستثمارات والسياسات الضرورية، في إطار من استقرار الاقتصاد الكلي.

٢٤٥. ينبغي إعادة تأكيد أهمية السياسة الصناعية والاستراتيجيات القطاعية. سجل الأداء الصناعي والعمالة الصناعية ركوداً في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض، كانعكاساً للتوجهات السياسية التي أحبطت استخدام الاستراتيجيات القطاعية القائمة على الميزة المقارنة الدينامية وعلى سياسات التحول الهيكلي الاستباقية. وفي المتوسط، بلغت نسبة التصنيع الخفيف والمنتجات ذات التكنولوجيا المنخفضة أكثر من ٩٠ في المائة في جميع الصادرات المصنعة التي صدرتها أقل البلدان نمواً في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦، في حين بلغت نسبة الصادرات المصنعة تصنيعاً عالياً ومتوسطاً أقل من ٢ في المائة من إجمالي الصادرات المصنعة^{٤٧}. ويرتبط النمو المرتفع للإنتاجية ارتباطاً وثيقاً بالتصنيع. وتثير السياسات القطاعية والصناعية الاهتمام لأنها يمكن أن تسرع مسار اكتناز المعارف والمهارات والقدرات. وبالتالي، ينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام إلى أنواع جديدة من السياسات الصناعية وسياسات الميزة التنافسية، مع تلافي الحوافز غير الفعالة وأوجه الخلل.

٢٤٦. والاستراتيجيات الخاصة بالاقتصاديين الريفي وغير المنظم هي ضرورية لأنها عناصر حاسمة في الاستراتيجيات الوطنية للعمالة في البلدان التي تعمل فيها نسب كبيرة من القوى العاملة في هذين القطاعين. وقد أهمل القطاع الزراعي ولاقى اهتماماً لا يذكر في استراتيجيات العمالة. ودعا القرار بشأن تعزيز العمالة الريفية من أجل الحد من الفقر، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٨، إلى اتباع منظور متكامل للعمل اللائق لتعزيز العمالة الريفية. ولا بد للبلدان من أن تمنح الأولوية إلى برامج التنمية الريفية في استراتيجياتها التنموية وتضمينها بوضوح أهداف العمالة والحماية الاجتماعية ومعايير العمل.

^{٤٦} أطر التنمية الوطنية هي في بعض البلدان خطط تنمية متعددة السنوات واستراتيجيات للحد من الفقر في بلدان أخرى.

^{٤٧} انظر: UNCTAD: The Least Developed Countries Report 2009, op. cit.

٢٤٧. ويجب إيلاء المزيد من الاهتمام إلى جودة العمل وظروفه وسياسة الأجور والحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وينبغي أن تكون الصلة بين العمالة والحماية الاجتماعية من ناحية وعدم المساواة من ناحية أخرى جزءاً من نهج متكامل للتصدي إلى تحديات العمالة وعدم المساواة المتزايدة في العديد من البلدان.

٢٤٨. ينبغي تعزيز عدم التمييز والمساواة بين الجنسين في العمالة. يرد مبدأ حرية الاختيار في الاتفاقية رقم ١٢٢، من حيث الفرصة المتاحة للحصول على المهارات في العمل واستخدامها، من دون تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو المنشأ الاجتماعي. وفي حين أن غالبية السياسات الوطنية للعمالة تشمل شواغل المساواة بين الجنسين - وإن كان بعضها مدرجاً بشكل أشمل من البعض الآخر - فإن رصد التنفيذ الفعال هو أمر أساسي. وتماشياً مع المناقشة العامة حول قضايا الجنسين واعتماد القرار بشأن المساواة بين الجنسين في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٩، فضلاً عن اعتماد مجلس الإدارة خطة عمل للمساواة بين الجنسين في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، سيقدم المكتب الدعم لمبادرات البلدان بشأن سياسات خلق العمالة التي تراعي الجنسين، وسيولي اهتماماً خاصاً لروح تنظيم المشاريع لدى المرأة وللنساء في الاقتصاد غير المنظم.

٢٤٩. هناك دعوة إلى تنسيق السياسات واتساقها بين وزارات العمل ووزارات الاقتصاد. لن يتحقق الفهم الأوسع والنهج المتكامل لسياسة العمالة، كما يناهذ بذلك برنامج العمالة العالمي وإعلان العدالة الاجتماعية، إلا حينما يكون هناك تنسيق فعلي بين وزارات المالية والاقتصاد والوزارات المعنية من ناحية ووزارة العمل من ناحية أخرى. ويتطلب ذلك التزاماً سياسياً على أعلى المستويات وبيئة مؤسسية ملائمة على حد سواء. وغالباً ما لا تتوفر هذه الظروف. ونتائج العمالة هي وليدة استراتيجيات النمو والسياسات الاقتصادية والاستراتيجيات المولدة للطلب التي تتجاوز ولاية وزارات العمل، التي تواجه دعوات متزايدة لتضطلع بالدور المحوري في قيادة نتائج العمالة ورصدها. ودعم قدرة هذه الوزارات على الاضطلاع بهذا الدور التنسيق وتعزيز التعاون بين الوزارات القطاعية الأخرى، فضلاً عن التعاون مع الوزارات والوكالات المعنية بإدارة الاقتصاد الكلي - مثل المصرف المركزي ووزارات المالية ووكالات التخطيط الوطني - هي أمور لا تزال تمثل أولوية قصوى.

٢٥٠. لا بد من تعزيز الهيكل الثلاثي وسياسة العمالة. يعد بناء قدرات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والمؤسسات الثلاثية من أجل إجراء حوار مستنير وفعال بشأن سياسة العمالة ومن أجل التأثير على أهمية أهداف العمالة، أولوية فعلية في العديد من البلدان وكذلك بالنسبة إلى المكتب.

المكتب

٢٥١. أولوية المكتب هي دعم الهيئات المكونة في سد الفجوات المحددة أعلاه وتعزيز قدراتها في إطار الموارد المتاحة. وترد بشكل خاص المقترحات التالية:

٢٥٢. استعراضات الإطار السياسي والإدارة وسياسة العمالة. يقدم برنامج العمالة العالمي ومجموعة الصكوك المتعلقة بالعمالة إرشاداً غنياً لسياسات العمالة. والفجوة المحددة هي الحاجة إلى اعتماد نهج عملي لتنفيذ برنامج العمالة العالمي بوصفه مجموعة كاملة ومتوازنة، وذلك من خلال عمليات معززة لاستعراضات سياسة العمالة. وسبق أن نوقشت أهمية إصدار مبادئ توجيهية بشأن سياسة العمالة للبلدان النامية ذات الدخل المتوسط والمنخفض. وهناك فجوة ذات صلة، وهي المجال المتاح لتحسين آليات منظمة العمل الدولية الخاصة بالإدارة واستعراض سياسات العمالة. كما سبق التطرق إلى القضايا والطرائق المحتملة لاستخدام الآليات الموجودة على وجه أفضل، وإلى الطرائق الإضافية لاستعراض الأقران وتعزيز الإدارة حول لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية واستخدام المبادئ التوجيهية.

٢٥٣. البحث السياسي وتجديد المعارف. دافع الجزء المعني بوسائل العمل، على نحو واضح عن وضع برنامج متجدد وموسع للبحث يركز بشكل خاص على ما يلي: أطر الاقتصاد الكلي؛ سياسات "الاستهداف الحقيقي" وإدارة الطلب؛ استراتيجيات زيادة محتوى العمالة في النمو؛ الحيز المالي لسياسات العمالة؛ التحليل المتكامل لكمية العمالة وجودتها (انظر المزيد من التفاصيل في الملحق الثالث).

٢٥٤. قدرات الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية. لا يزال من أهم الأولويات، بناء وتعزيز قدرة وزارات العمل لوضع استراتيجيات مستنيرة للعمالة وتنفيذها وتقييمها ولتنسيق السياسات المتسقة بين الوزارات. وينبغي أيضاً لبناء القدرات أن يشمل وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد لاستهداف العمالة. وثمة التزام مماثل بمواصلة العمل مع الشركاء الاجتماعيين من أجل تحسين قدرتهم على المشاركة في عمليات صنع السياسات والتأثير على أطر التنمية الوطنية واستراتيجيات الحد من الفقر وتنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل استجابة للأزمة الراهنة.

٢٥٥. تشجيع ودعم التنفيذ الفعال لاتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢). عرّف إعلان العدالة الاجتماعية الاتفاقية رقم ١٢٢ على أنها الصك الأهم من منظور الإدارة السديدة. وكما ورد في الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك العمالة وكما سبق شرحه في هذا الفصل، هناك العديد من المجالات التي تحتاج الدول الأعضاء إلى تعزيز قدرتها وعملها فيها. ومن أولويات عمل المكتب دعم التصديق الموسع وتعزيز القدرات من أجل تنفيذ سياسة العمالة تنفيذاً فعالاً في الدول الأعضاء وتقديم التقارير بهذا الشأن.

المرفق

تنفيذ برنامج العمالة العالمي: بطاقة تسجيل الإنجازات

الهدف	التقدم/ الإنجازات	تحديات التنفيذ	العمل المقترح/ الأولويات
أولاً - الفجوات التشغيلية (من أجل وضع العمالة في صميم عملية صنع السياسة الاقتصادية والاجتماعية) ١ - الصعيد الوطني	- النهج المتكامل لبرنامج العمالة العالمي وبعض العناصر الرئيسية المستخدمة في أطر السياسة الوطنية، بما في ذلك استراتيجيات الحد من الفقر في عدد كبير نسبياً من البلدان - مشاركة الشركاء الاجتماعيين في رسم السياسات والتشجيع على تنفيذها - توثيق روابط التنسيق والتفاعل بين وزارات العمل والمالية والتخطيط وغيرها من الوزارات الرئيسية في البلدان التي استخدم فيها برنامج العمالة العالمي بشكل متكامل - شكل برنامج العمالة العالمي جزءاً لا يتجزأ من البرنامج القطري للعمل اللائق	- تكييف برنامج العمالة العالمي مع مختلف الأوضاع الوطنية - الحاجة إلى مبادئ توجيهية عملية للبلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض (كما هي موجودة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) - القدرة الضئيلة لوزارات العمل والشركاء الاجتماعيين في رسم السياسات وتنفيذها - ضعف التنسيق السياسي بين وزارات العمل والمالية والاقتصاد فيما يتعلق بالعمالة - افتقار المكتب للكتلة الحرجة في الاختصاصات الرئيسية في التخصصات الأساسية - الحاجة إلى تعزيز التقدم المحرز في الرصد وتقييم الأثر	- وضع مبادئ توجيهية باستخدام برنامج العمالة العالمي والوثائق الثلاثية ذات الصلة وتنفيذها في البلدان على مختلف مستويات النمو - تعزيز الحوار بشأن سياسة العمالة من خلال التنسيق بين الوزارات والحوار الاجتماعي - مواصلة الأنشطة الرامية إلى تعزيز القدرة التقنية لوزارات العمل والشركاء الاجتماعيين - تحسين التنسيق والعمل ضمن فريق وتكوين الشبكات وتقاسم المعارف من أجل توسيع نطاق القدرة في الاختصاصات الرئيسية - وضع منهجيات وأدوات أكثر فعالية لتقييم الأثر
٢ - الصعيد العالمي/ الإقليمي	- هناك طلب متزايد على المستويات الإقليمية في برنامج العمل اللائق على استخدام إطار وأدوات برنامج العمالة العالمي - تطوير شراكات وتحالفات - "مجموعة الأدوات من أجل تعميم العمالة والعمل اللائق"، الصادرة عن منظمة العمل الدولية، التي أيدتها مجلس الرؤساء التنفيذيين والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ٢٠٠٧ والتي تقوم على برنامج العمالة العالمي - تقارير منظمة العمل الدولية (المؤشرات الرئيسية لسوق العمل والرصد العالمي لتنظيم المشاريع)، تسترعي الانتباه إلى تغير وضع العمالة وسوق العمل	- لا يوجد اعتراف كافٍ على الصعيدين العالمي والإقليمي ببرنامج العمالة العالمي بوصفه نهج سياسة العمالة لمنظمة العمل الدولية (مع بعض الاستثناءات مثل الاجتماع الإقليمي الآسيوي، بوسان، ٢٠٠٦) - ضرورة استخدام الشراكات والتحالفات العالمية والإقليمية إلى أقصى حد لتحقيق أثر أفضل على الصعيد الوطني	- تعزيز برنامج العمالة العالمي صراحة في الشراكات الدولية - إدراج صريح لبرنامج العمالة العالمي وما يتصل به من أدوات وصكوك في التدريب مع الشركاء الاجتماعيين، لا سيما في مركز تورينو - تعزيز معارف متخصصي العمالة بتطبيق برنامج العمالة العالمي وخبرتهم فيه - زيادة تطوير برامج العمل وتعزيزها (التدريب واستحداث الأدوات والتنفيذ) مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

الهدف	التقدم/ الإنجازات	تحديات التنفيذ	العمل المقترح/ الأولويات
ثانياً - الفجوات في المعارف وضع برنامج بحث متكامل ومركز ومفيد من الناحية التشغيلية لدعم تنفيذ برنامج العمالة العالمي	- متابعة الإجراءات المتخذة بشأن المبادئ التوجيهية/ القرارات الصادرة عن لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية في المناقشة بشأن محتوى برنامج العمالة العالمي والمتجلية في السياسة وفي الخدمات الاستشارية - العمل التحليلي الذي تقوم به منظمة العمل الدولية والذي يلقى اعترافاً دولياً في سياسات سوق العمل النشطة وروابط النمو والعمالة والفقر وتنمية المنشآت والمهارات وبرنامج الاستثمار كثيف العمالة ومجموعة الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية - "البلورة" المفصلة للبحث الذي تقوم به منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالعمالة	- لا يمكن للمكتب أن يعكف بشكل متساو على جميع العناصر الأساسية. ويجري بحث محدود للغاية فيما يتعلق ببعض العناصر الرئيسية - مجالات البحث ذات الأولوية/ مراكز الامتياز المحتملة: ❑ مؤسسات وسياسات سوق العمل النشطة ❑ تطوير روح تنظيم المشاريع وتنمية المنشآت ❑ القابلية للاستخدام عن طريق تحسين المعارف والمهارات ❑ روابط النمو الاقتصادي والفقر والعمالة، بما فيها الاقتصاد غير المنظم ❑ الحماية الاجتماعية ❑ عمالة الشباب	- السعي إلى تنفيذ برنامج بحث استراتيجي ودينامي ومركز ومنسق تنسيقاً جيداً والاستمرار في العكوف على مراعاة الإرشاد العام المقدم من اللجنة - التصدي لأوجه الضعف التالية: عمليات استعراض الأقران؛ الصلات بالأكاديميين والجامعات؛ النشر؛ التنسيق بين المقر الرئيسي والميدان بشأن برنامج البحث

المنشآت المستدامة وخلق الوظائف

٢٥٦. "إن بيئة مؤاتية لخلق المنشآت ونموها أو تحولها على أساس مستدام، تجمع بين السعي المشروع إلى تحقيق الربح - وهو أحد المحركات الرئيسية للنمو الاقتصادي - وبين الحاجة إلى تنمية تحترم كرامة الإنسان واستدامة البيئة والعمل اللائق". هذا ما جاء في الفقرة ١٠ من الاستنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، المعتمدة في الدورة السادسة والتسعين (٢٠٠٧) لمؤتمر العمل الدولي^١. وتحدد هذه الاستنتاجات ١٧ عنصراً مكوناً لبيئة ملائمة وست فئات من المبادئ على مستوى المنشآت، وتصف أدوار كل من الحكومات والشركاء الاجتماعيين والمكتب في تعزيز المنشآت المستدامة.

٢٥٧. ويشدد نهج منظمة العمل الدولية إزاء استحداث المنشآت على أن "المنشآت أميل إلى الازدهار حيثما تزدهر المجتمعات، والعكس صحيح" (الفقرة ٧). فتشغيل الأسواق بنجاح وتحسين مناخ الاستثمار والأعمال لا يقتصر على تحرير القوى السوقية. إذ تحتاج الأسواق الفعالة إلى مؤسسات وسياسات فعالة. والأسواق المتروكة على غاربها لا توزع الموارد توزيعاً كفوفاً بالضرورة.

٢٥٨. ويبين هذا الفصل كيف استجاب المكتب إلى مختلف التحديات العالمية والوطنية بالإشارة إلى تلك الاستنتاجات. وتتضمن هذه الاستجابة وضع إطار استراتيجي جديد لبرنامج المنشآت المستدامة^٢، والقيام داخل هذا الإطار، بتوفير حزمة من الأدوات الجديدة أو المحدثة والدعم اللازم لبناء القدرات من أجل التصدي لقضيتي الاستدامة والمسؤولية اللتين كانتا موضوع توافق آراء ثلاثي في عام ٢٠٠٧.

حقائق واتجاهات سياسية متنوعة

٢٥٩. تمثل المنشآت المستدامة مصدراً رئيسياً للنمو وخلق الثروات والعمالة والعمل اللائق. ويعمل معظم سكان العالم في منشآت صغيرة. والمنشآت محركات رئيسية للابتكار ونشر التكنولوجيا؛ وهي وسيلة إنتاج المنتجات والخدمات، وأساس زيادة الإيرادات الضريبية التي تمكن الحكومات من العمل على نحو سليم. والأهم من ذلك أن المنشآت هي التي تزيد الدخل وتنهض بالإمكانيات الاقتصادية، وهي ضرورية لبلوغ التنمية المستدامة والعمل اللائق^٣.

٢٦٠. ورغم اختلاف السياقات والتحديات بين البلدان وداخلها تواجه جميع المنشآت مشقة الحصول على الموارد - المادية والمالية والبشرية - والنفاذ إلى الأسواق، من خلال المعلومات السوقية والبنية الأساسية على حد سواء. وعندما تسعى المنشآت جاهدة إلى تطبيق ضوابط متنوعة وغير مناسبة في أحيان كثيرة وتواجه فساداً صارخاً، إضافة إلى ضعف تحديد أو إنفاذ حقوق الملكية والحقوق والضمانات التجارية، ويتعذر عليها التخطيط بالاعتماد على ضوابط قابلة للتنبؤ واقتصاد كلي مستقر، فإن قدرتها على خلق الوظائف تتأثر سلباً.

^١ مكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧.

^٢ انظر: ILO: *The Sustainable Enterprise Programme: Strategic framework* (Geneva, 2010, forthcoming). أعد إطار السياسة الاستراتيجية بطلب من المدير التنفيذي لقطاع العمالة، من خلال عملية تشاركية تضم جميع موظفي المقر الرئيسي في جنيف، وأخصائيين ميدانيين في شؤون المنشآت ومستشارين. وفي إطار هذه العملية، شُكل أيضاً فريق استشاري رفيع المستوى يضم زعماء معترف بهم دولياً في مجال المنشآت وتنمية روح المبادرة بغرض استعراض مسودة الاستراتيجية.

^٣ مكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة*، المرجع السابق.

٢٦١. وعدا عن تنوع السياقات المختلفة، يواجه استحداث المنشآت بعض التحديات المشتركة: كيف تنفذ برامج لاستحداث المنشآت تمكن من خلق وظائف لاسيما للشباب والشابات في المناطق الحضرية والريفية على السواء؛ وكيف يمكن تحسين الظروف بحيث تكون ملائمة لبدء منشآت منظمة ونموها؛ وكيف يمكن تشجيع اعتماد ممارسات في مكان العمل تؤدي إلى تحسين نوعية العمالة. كما تمثل ثلاث مسائل متقاطعة تحديات كبيرة في معظم البلدان، وهي: تعزيز المساواة بين الجنسين وتدعيم إمكانات المرأة؛ الارتقاء بالمنشآت غير المنظمة وتنظيمها؛ تشجيع الاستدامة البيئية والاعتراف بضرورة التحسب لتأثير المنشآت على البيئة الطبيعية والتخفيف منه.

٢٦٢. واستجابة إلى هذه التحديات، تطبق بلدان كثيرة برامج أو سياسات أو قوانين تهتم بالقطاع الخاص أو باستحداث المنشآت وتركز في أحيان كثيرة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة أو على قطاعات معينة، كما توجد فيها وزارات محددة أو وكالات حكومية مسؤولة عن تنفيذ هذه السياسات. ويوجد في جمهورية كوريا مثلاً قانون إطارى بشأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة، كما يوجد في منغوليا قانون مماثل. وتوجد في الأرجنتين أمانة فرعية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في وزارة المالية، ويتولى المجلس الوطني المعني بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة في نيكاراغوا وضع الاستراتيجيات وتشجيع التعاون بين القطاعين العام والخاص من أجل تشجيع تلك المنشآت؛ ويمنح هذا المجلس أيضاً إعفاءات ضريبية و يتيح الوصول إلى الائتمان أو الضمانات. وبالمثل، توجد في معظم بلدان أفريقيا سياسات ووكالات خاصة لتعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ففي جنوب أفريقيا، يمول صندوق تنمية المهارات مجموعة من برامج التدريب الخاصة بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة، بينما يتوخى قانون تيسير الأعمال في موريشيوس تبسيط متطلبات الترخيص. وتقيد حكومة موريشيوس بأن القيمة المضافة لقطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة ازدادت بنسبة ٨٢ في المائة، في حين ارتفعت العمالة بنسبة ١٩ في المائة في الفترة ما بين ٢٠٠٢ و ٢٠٠٧.

٢٦٣. وللدول الأعضاء تحدياتها وأولوياتها الخاصة في مجال استحداث المنشآت. ففي دول أفريقية وعربية كثيرة ذات شعوب شابة نسبياً، تعطى مثلاً أولوية كبيرة لتشجيع روح المبادرة كوسيلة لخلق المنشآت بين الشباب. وفي دول أخرى، كدول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالأساس، تمثل شيخوخة السكان مشكلة عويصة. وللتصدي لهذه التحديات وغيرها من التحديات الاجتماعية، تعمل بعض الحكومات على توسيع مفهوم "الاقتصاد الاجتماعي". ويضم الاقتصاد الاجتماعي تعاونيات ومشاريع أخرى ذات أهداف اجتماعية في المقام الأول - يعاد فيها استثمار الفوائض أساساً بدلاً من السعي إلى زيادة أرباح أصحاب الأسهم والمالكين إلى أقصى حد.

٢٦٤. وهناك رسالتان واضحتان: من المهم الحد من الضوابط لتيسير ممارسة الأعمال، لكن الاستفادة من كامل إمكانات المنشآت في مجال خلق الوظائف تقتضي أكثر من ذلك بكثير. فزيادة الإنتاجية والقدرة التنافسية تقوم على اكتناز المعارف والقدرات على السواء على مستوى الأفراد (العمال) والمنظمات (المنشآت). وفي الهيكل الإنتاجي للبلدان وفي أنماط نموها، تؤدي تكنولوجيات وقطاعات محددة دوراً حاسماً نظراً لإمكانية انطوائها على فرص تعلم مختلفة وأوجه متنوعة لمرونة الدخل من جانب الطلب. لذلك فإن التخصص القطاعي للاقتصاد ما حالياً يؤثر على نمو الإنتاجية واحتمالات الطلب والمكانة التنافسية الدولية مستقبلاً. ويبين ذلك أن السياسات والمؤسسات القطاعية والصناعية الرامية إلى حث وتيرة اكتناز المعارف والمهارات والقدرات تؤدي دوراً مهماً وتشكل المبرر الأساسي لاعتماد سياسات تحويلية أو صناعية منتجة ونشطة. وهو أيضاً السبب الرئيسي الذي يجعل حكومات كثيرة، لاسيما في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والاقتصادات الناشئة، تعتمد سياسات وحوافز لتشجيع المنشآت الخضراء، في ضوء تزايد الوعي بتغير المناخ ومتطلبات اقتصاد خفيض الكربون.

البلدان ذات الدخل المنخفض

٢٦٥. غالباً ما يتمثل التحدي في البلدان ذات الدخل المنخفض في الانتقال من التنافس على العمل منخفض التكلفة أو بيع سلع أساسية محددة إلى تنويع الاقتصاد وتركز تلك البلدان في هذا السياق على "الشروط الأساسية" مثل التعليم الأساسي والصحة ومعالجة نقائص البنية الأساسية وإدارة الاقتصاد إدارة سديدة. وفي غياب فرص العمالة مدفوعة الأجر، تنتشر في البلدان الفقيرة "منشآت الضرورة".

^٤ مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك العمالة في ضوء إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (التقرير الثالث (أباء))، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

٢٦٦. وتحصل البلدان ذات الدخل المنخفض بصفة عامة على مراتب متدنية في استقصاءات المنافسة الوطنية أو بيئة الأعمال. ويعزى ذلك لما يعانيه الكثير من تلك البلدان من قيود تنظيمية تشمل ما يلي: لوائح متقدمة أو متعددة أو غير مناسبة؛ نقص الوضوح؛ الازدواج؛ ارتفاع تكاليف الامتثال؛ تواتر تغيير اللوائح؛ انخفاض مستويات الوعي في دوائر الأعمال؛ التباينات أو أوجه التضارب بين اللوائح ومختلف الهيئات المسؤولة عن تنفيذها؛ البنية الأساسية غير الملائمة. وتشكل هذه العوامل عوائق أمام النمو.

٢٦٧. ونتيجة للبيئة غير الملائمة، يتمثل أحد التحديات الخاصة المشتركة، وإنما غير الوحيدة، بين الكثير من البلدان ذات الدخل المنخفض في أن نسبة كبيرة من المنشآت والأنشطة المولدة للدخل تمارس في الاقتصاد غير المنظم (انظر الفصل ٧).

٢٦٨. وفي بلدان كثيرة تهيمن المنشآت المملوكة من النساء على الاقتصاد غير المنظم. لذلك يرجح أن تكون برامج المشاريع النسائية ذات أهمية خاصة لتلبية الحاجة إلى الارتقاء بالمنشآت النسائية غير المنظمة ولتقييم ما تواجهه النساء من تحديات في مجال الأعمال، ومن ثم تصميم السياسات الكفيلة بدعمهن. وفي السنغال على سبيل المثال، توجد وزارة مسؤولة عن تنمية روح المبادرة لدى النساء وصندوق لصاحبات المشاريع (الصندوق الوطني للنهوض بالمشاريع النسائية).

البلدان ذات الدخل المتوسط

٢٦٩. يركز تطوير المشاريع عموماً، في الكثير من البلدان ذات الدخل المتوسط بما فيها تلك التي تمر بمرحلة انتقالية، على إصلاح البيئة القانونية والتنظيمية. ويشمل ذلك إلى حد كبير بناء القدرات وتطوير المؤسسات - بما فيه الاستثمار في السلع العامة - لضمان سياسات وإدارة ضريبية فعالة وتأمين سيادة القانون وحقوق الملكية. ويكتسي تعزيز المساءلة والشفافية أهمية رئيسية. وتنفذ تونس على سبيل المثال طائفة واسعة من سياسات النهوض بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة. وقد أدخلت مؤخراً تعديلات على قوانين الضريبة لمنح تلك المنشآت مزيداً من الإعفاءات في السنوات الثلاث الأولى من عمرها، كما تقدم دعماً خاصاً إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة في القطاعات ذات القيمة المضافة العالية مثل تكنولوجيا الأحياء والإعلام متعدد الوسائط^٥.

٢٧٠. علاوة على ذلك، تؤدي التكنولوجيات التحويلية مثل الهواتف النقالة والإنترنت اللاسلكي إلى تخفيض هائل في تكلفة المعلومات السوقية وزيادة كبيرة في توافرها، مما يسهل الاستغناء عن وسطاء الأسواق. ونتيجة لذلك، تساهم بصورة أساسية في تغيير شيء من الإنتاج والتوزيع وسلاسل القيم في تجارة التجزئة. ويرجح أن تكون البلدان ذات الدخل المتوسط التي استثمرت كما ينبغي في تنمية الموارد البشرية، في وضع مناسب بصفة خاصة للاستفادة من ذلك.

البلدان ذات الدخل المرتفع

٢٧١. تصبح زيادة القدرة على الابتكار عنصراً حاسماً بالنسبة إلى البلدان ذات الدخل المرتفع، وتتأثر القدرة التنافسية الوطنية إلى حد كبير بعوامل من قبيل نوعية إدارة الشركات ومدى تطبيق الضوابط البيروقراطية وجودة اليد العاملة والأسواق المالية والحوافز التي تعوق الاستثمار الأجنبي وعمق تكوين التكتلات. وفي سنغافورة مثلاً، حيث تستخدم المنشآت الصغيرة والمتوسطة ستة من أصل كل عشرة عمال، اعتمدت الحكومة سياسات لتشجيع الابتكار. وتتضمن العناصر الأساسية مساعدة ودعمًا للتمويل، وتطوير الإدارة وحيازة التكنولوجيا، والنفوذ إلى الأسواق في قطاعات نمو محددة، والحفاظ على إحدى أكثر بيئات السياسات ملائمة للأعمال في العالم^٦.

٢٧٢. وتتوخى العديد من سياسات استحداث المنشآت التصدي لمواطن القصور السوقية. وتغير المناخ موطن قصور سوقي رئيسي. وتبحث الحكومات ودوائر الأعمال في جميع مناطق العالم، لاسيما على الأرجح في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة العشرين، عن حلول جديدة وتوجه تطوير التكنولوجيا نحو ضمان استدامة النظم البيئية والتنوع الأحيائي. وتتمثل الاستجابة السياسية في اعتماد الحوافز المناسبة لتغيير السلوك.

٢٧٣. وقد أصبح كسب رضا الجمهور والحفاظ عليه مهماً جداً بالنسبة إلى مشاريع كثيرة، لاسيما المشاريع الكبيرة، في البلدان ذات الدخل المرتفع. ويعزى ذلك إلى زيادة الوعي بأن ممارسات الأعمال المسؤولة تساعد

^٥ المرجع نفسه.

^٦ المرجع نفسه.

أدنى الفئات وأن "عمل الخير والعمل الحسن" أمران متآزران؛ لكن هذا الاتجاه ناتج أيضاً عن ضغط المستهلكين والسياسات الحكومية والحوافز الرامية إلى تشجيع ممارسات الأعمال المسؤولة والمستدامة مثل الصكوك المالية والممارسات الشرائية "الخضراء".

ولاية منظمة العمل الدولية بشأن المنشآت المستدامة

٢٧٤. عقب اعتماد الاستنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة في عام ٢٠٠٧، عُدل برنامج المنشآت المستدامة بحيث يعكس بطريقة أفضل إطار التوصيات وتوجيهاتها. وقد أُعيد تأكيدها في إعلان العدالة الاجتماعية، الذي يناشد الدول الأعضاء تعزيز المنشآت المستدامة. ويسترشد المكتب في عمله أيضاً بإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتشمل الصكوك المفصلة التي تقدم توجيهات بشأن استحداث المنشآت: توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)؛ توصية تعزيز التعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣)؛ إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية.

المنشآت متعددة الجنسية

٢٧٥. ولدت العولمة نمواً اقتصادياً وفرصاً اقتصادية لم يسبق لها مثيل بالنسبة إلى جهات كثيرة، لكنها أسفرت أيضاً عن زيادة التوتر بخصوص تباينات الدخل وتدهور البيئة ومواطن القصور السوقية. وقد أظهرت الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية الأخيرة ثغرات الإدارة التي تعتري اقتصاد السوق عالمياً. وأعاد ذلك تركيز الاهتمام على الأبعاد الاجتماعية للأعمال وأعطى زخماً للمسؤولية الاجتماعية للشركات والمبادرات الطوعية من جانب طائفة واسعة من العناصر الفاعلة العامة والخاصة التي ما فتئت تتقيد بمعايير العمل الدولية. وقد صيغ إعلان المنشآت متعددة الجنسية لتقديم الإرشاد إلى الشركات والدول في تلك الحالات. وهو صك المنظمة الوحيد الموجه مباشرة إلى المنشآت متعددة الجنسية والمنشآت الأخرى والمروج في دوائر الأعمال في سياق المسؤولية الاجتماعية للشركات. ويقدم المكتب بانتظام تقارير إلى اللجنة الفرعية المعنية بالمنشآت متعددة الجنسية في كل دورة من دورات مجلس الإدارة.

المنشآت التعاونية

٢٧٦. التعاونيات هي مشاريع يملكها أعضاؤها. وتعهد التوصية رقم ١٩٣ إلى المكتب ولاية مساعدة الهيئات المكونة والمنظمات التعاونية في تعزيز التعاونيات. ويقوم ذلك على اعتراف بالدور الاقتصادي والاجتماعي الإدماجي الذي تؤديه التعاونيات في خلق الوظائف والمحافظة عليها وفي المساهمة في التنمية المسؤولة والمستدامة. والواقع أنه على الرغم من تأثير الأزمة الاقتصادية العالمية السلبية على معظم المنشآت، برهنت المنشآت التعاونية في شتى أنحاء العالم عن قدرة على تحمل الأزمة. وحافظت التعاونيات المالية على سلامتها المالية، في حين أبلغت تعاونيات المستهلكين عن زيادة في أرقام أعمالها؛ وسجلت تعاونيات العمال زيادة في النمو إذ لجأ الناس إلى خيار المنشأة التعاونية استجابة إلى الحقائق الاقتصادية الجديدة.^٧

المنشآت الصغيرة والمتوسطة

٢٧٧. المنشآت الصغيرة هي جهات مستخدمة كبيرة. إذ تمثل المنشآت الصغيرة والمتوسطة^٨ حصة كبيرة جداً من العمالة والنشاط الاقتصادي في معظم الاقتصادات. وفي أوروبا مثلاً، تمثل تلك المنشآت ٩٩ في المائة من مجموع المنشآت و٦٧ في المائة من وظائف القطاع الخاص. أما في البلدان النامية، فيعتبر معظم الفقراء العمل للحساب الخاص أفضل ملاذ من الفقر^٩. فمواطن العجز في العمل اللائق تكون أكثر جلاء في المنشآت الصغرى، وبخاصة تلك التي تعمل في الاقتصاد غير المنظم. والعمال في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر

^٧ انظر:

B. Johnston: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Sustainable Enterprise Programme (Geneva, ILO, 2009).

^٨ لا يوجد تعريف موحد وشامل للمنشآت الصغيرة والمتوسطة. فالبلدان لها تعاريفها الخاصة التي تستند في العادة إلى عدد العمال ورقم الأعمال والأصول: وعلى العموم، بقدر ما يكون البلد غنياً بقدر ما ترتفع العتبة.

^٩ انظر:

D. Narayan-Parker: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (New York, Oxford University Press for the World Bank, 2000).

يواجهون في الغالب بصورة خاصة ظروف عمل متغيرة. والمنشآت الصغيرة والمتوسطة في سلاسل القيم مستضعفة بصفة خاصة إذ أنها غالباً ما تتحمل عبء الصعوبات التي تواجهها الشركات الكبرى. والتوصية رقم ١٨٩، التي تهتم على الخصوص بخلق الوظائف في هذا القطاع، ترشد عمل المكتب في هذا السياق.

احتياجات الهيئات المكونة

٢٧٨. تُعرّف الهيئات المكونة باحتياجاتها بأسلوبين رئيسيين: أولهما يتعلق بهيكل إدارة منظمة العمل الدولية. وإضافة إلى الصكوك المعتمدة وإرشادات مؤتمر العمل الدولي، يناقش مجلس الإدارة في الغالب مواضيع تنمية المنشآت، ويستفيد المكتب في العادة من مشورة لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية واللجنة الفرعية المعنية بالمنشآت متعددة الجنسية.

٢٧٩. وثانيهما على الصعيد القطري، تطلع الهيئات المكونة المكتب على احتياجاتها من خلال وضع سياسات تتعلق بالأساس بصياغة وتنفيذ برامج قطرية للعمل اللائق ومشاريع متصلة بنتائج هذه البرامج. وتشير جل البرامج القطرية للعمل اللائق بالتحديد إلى النتائج المتصلة باستحداث منشآت مستدامة. ويوجد طلب قوي بصورة خاصة على الدعم من أجل خلق الوظائف لفائدة الشباب والنساء عن طريق روح تنظيم المشاريع، واستخدام تنمية المنشآت كوسيلة لإدماج الأشخاص المحرومين، مثل الأشد فقراً والمعوقين، في سوق العمل.

٢٨٠. وتطلب الهيئات المكونة من المكتب الدعم في حواراتها السياسية الرامية إلى وضع خطط وطنية بشأن العمالة. ويتضمن جل هذه الخطط دائماً فروعاً بشأن تنمية القطاع الخاص أو المنشآت، ويكون للدول الأعضاء في حالات كثيرة سياسات خاصة بالقطاع الخاص أو بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة، تستند بدورها إلى إسهامات الهيئات المكونة بالتعاون مع المكتب. وما فتئت الهيئات المكونة تطلب، بموجب ولاية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالمنشآت المستدامة، دعم المكتب في وضع السياسات الرامية إلى تشجيع المنشآت الخضراء والإشراف المسؤول على البيئة.

استجابة المكتب

٢٨١. لقد وضع المكتب على امتداد سنوات سلسلة واسعة من أدوات بناء القدرات والمنتجات الرامية إلى النهوض بالمنشآت، بما في ذلك موارد التدريب وكتيبات وأدلة وورقات عمل وكتب^{١٠}. والعديد منها وليد مشاريع للتعاون التقني أنجزت على امتداد سنوات. وتعتمد هذه الأدوات على الميزة النسبية لمنظمة العمل الدولية ولا تستهدف خلق الوظائف فحسب وإنما تحسّن نوعية العمل على مستوى المنشأة أيضاً. وحُدث العديد منها ليعكس على نحو أفضل الاستنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة.

٢٨٢. ويملك المكتب الآن نهجاً سياسياً تتضمنه هذه الاستنتاجات. وأنجز المكتب عمله وفقاً لهذه الاستنتاجات منذ اعتمادها في عام ٢٠٠٧؛ فقد وضع مثلاً إطاراً استراتيجياً لتعزيز خلق الوظائف من خلال تنمية المنشآت المستدامة (الشكل ٤-١)، وهو ما يشتمل عليه إطار السياسة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥. ويقوم هذا الإطار المفاهيمي على ثلاث دعائم، هي:

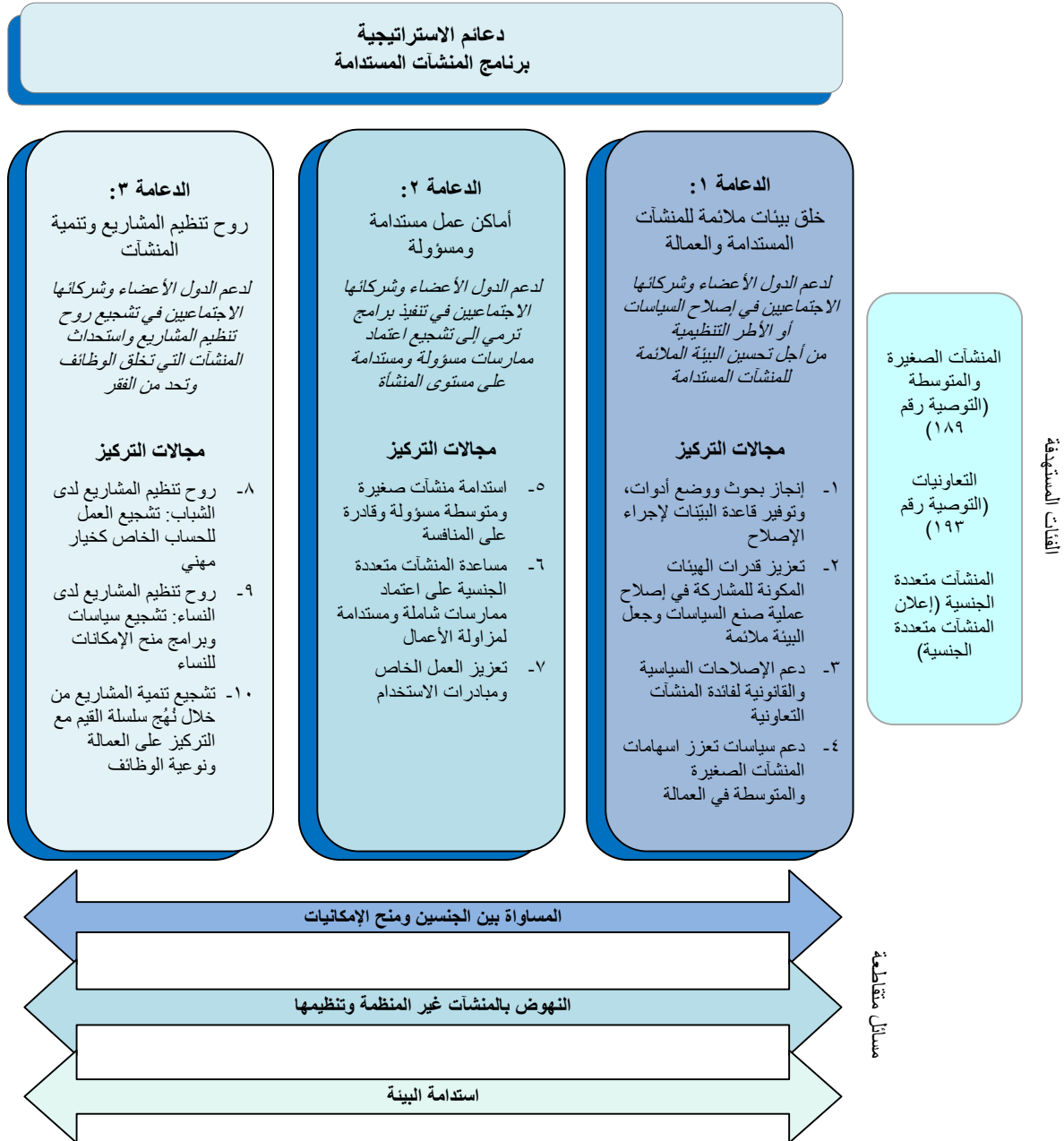
- الدعامة ١: خلق بيئات ملائمة للمنشآت المستدامة والعمالة. تتعلق هذه الدعامة بالظروف المترابطة والمتعاضدة لتنمية المنشآت المستدامة التي حددتها الاستنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة. وتشجع البيئات الملائمة الاستثمار وروح المبادرة وحقوق العمال وخلق المنشآت المستدامة ونموها والحفاظ عليها مما يوفق بين احتياجات ومصالح المنشآت وبين تطلعات المجتمع.
- الدعامة ٢: أماكن عمل مستدامة ومسؤولة. تقر هذه الدعامة بالتطلعات الاقتصادية والاجتماعية للأشخاص الذين تعتمد عليهم المنشآت المستدامة، فضلاً عن تأثير التنمية على البيئة الطبيعية. ويتمثل الهدف في التركيز على ظروف العمل ونوعية بيئة العمل. ويقضي ذلك تعزيز الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية وتنمية الموارد البشرية ومعالجة مسألة الإنتاجية والأجور وتقاسم المنافع، فضلاً عن المسؤولية الاجتماعية للشركات وإدارة الشركات وممارسات مزاوله الأعمال.

^{١٠} انظر:

G. Buckley, M. Henriques, J.M. Salazar-Xirinachs: *The promotion of sustainable enterprises* (Geneva, ILO, 2009); N. Rogovsky et al.: *Restructuring for corporate success: A socially sensitive approach* (Geneva, ILO, 2005); available at www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm.

- الدعامة ٣: روح تنظيم المشاريع وتنمية المنشآت. تركز هذه الدعامة على دور صاحب المشروع وخلق المشاريع التي تؤدي إلى وظائف أكثر وأفضل. وتساعد الدول الأعضاء وشركاؤها الاجتماعيون على تحفيز روح تنظيم المشاريع، لاسيما في صفوف النساء والشباب.

الشكل ٤-١: برنامج منظمة العمل الدولية بشأن المنشآت المستدامة



٢٨٤. وتستخدم وسائل متنوعة لتقييم بيئة الأعمال، بدءاً من التركيز الضيق نسبياً على تكاليف مزاولة الأعمال في تقرير مزاولة الأعمال السنوي، الصادر عن البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية، وصولاً إلى التقييمات الشمولية الأكثر تكاملاً للقدرة التنافسية الوطنية في إطار تقرير المنافسة العالمية السنوي، الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، والنشرة السنوية للمنافسة العالمية، الصادرة عن المعهد الدولي لتطوير الإدارة، واستقصاءات مناخ الاستثمار، التي يجريها البنك الدولي. ويركز جميعها بصفة عامة على بيئة الاستثمار من زاوية أصحاب الأعمال فقط. وتتبع منظمة العمل الدولية نهجاً أوسع، يشمل زاوية حقوق العمال والتحديات الخاصة التي تواجهها صغرى المنشآت.

٢٨٥. ويقوم تشجيع المنشآت المستدامة على تعزيز سيادة القانون والمؤسسات ونظم الإدارة التي تدعم المنشآت، مثل إدارة العمل والمنظمات التمثيلية لأصحاب العمل وللعمال والمفاوضة الجماعية. ويراد بذلك التقدم نحو بناء مجتمعات مزدهرة ومستقرة ومنصفة.

٢٨٦. ويشمل دعم المكتب للهيئات المكونة في هذا المجال برامج التدريب والتوعية في الميدان، لاسيما تلك الموجهة إلى الشركاء الاجتماعيين؛ ودعم إصلاح القوانين واللوائح، لاسيما قوانين العمل والقوانين المتصلة بالعمل، بحيث تشجع بقدر أكبر الاستثمار الأجنبي المباشر من المنشآت متعددة الجنسية وتؤدي إلى إقامة ونمو منشآت صغيرة وبالغة الصغر؛ ودمج استحداث منشآت مستدامة في السياسة الوطنية بالاستناد إلى خطط عمالة وطنية تتضمن تقييمات تشخيصية لتحديد القيود التي تعوق نمو المنشآت؛ واعتماد استراتيجيات لتحسين تمثيل أصحاب المنشآت الصغيرة والمتوسطة وعمالها في منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

٢٨٧. واستحدث المكتب عدداً من الأدوات بهدف تلبية الطلب على العمل بشأن بيئة ملائمة للأعمال. وبالتعاون مع مركز التدريب الدولي في تورينو، استحدثت دورة تدريبية بعنوان *تهيئة بيئة ملائمة لتنمية المنشآت الصغيرة*، وكُتبت هذه الدورة لاحقاً كي تقدم على مستوى البلدان. وقد استُخدمت لتدريب ما يزيد على ٣٠٠ من صناع السياسات والمشاركين في إصلاح بيئة الأعمال. وصُممت أيضاً أداة لتقييم تنمية المشاريع النسائية واستُخدمت في عدد من البلدان في أفريقيا وآسيا الوسطى.

٢٨٨. وجُربت في عدد من البلدان الأفريقية، بما فيها سوازيلند وغانا، أداة تشخيص مفصلة لتقييم القيود الملزمة على الصعيد الوطني (على أساس شروط البيئة الملائمة التي حددها مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٧ وبعدها ١٧ شرطاً)، كما أُجري في إندونيسيا تقييم لتشخيص مناخ الأعمال بالنسبة إلى أصحاب المشاريع الشباب. ووضعت منظمة العمل الدولية أيضاً مبادئ توجيهية متنوعة بشأن البيئة الملائمة، مثل *مبادئ توجيهية بشأن تشريعات تعاونية وصنع السياسات التعاونية القائم على المشاركة: دليل*.

الإطار ٤-١

بيانات ملائمة للتعاونيات: المرفق التعاوني لأفريقيا (COOP^{AFRICA})

يدعم المرفق التعاوني لأفريقيا، COOP^{AFRICA}، خلق الوظائف والحماية الاجتماعية وإسراع الرأي في المجتمع عن طريق النهج التعاوني. وعلى المستوى التشريعي يدعم البرنامج التدابير القانونية والسياسية المفوضية إلى تنمية التعاونيات (مثل ليسوتو وموزامبيق وأوغندا وزنجبار). وعلى مستوى المنشآت، يدعم البرنامج الخدمات المقدمة إلى التعاونيات الناشئة عن طريق "مراكز الكفاءة" المحددة وإلى أعضاء التعاونيات بواسطة صندوق للشدائد. وعلى المستوى المؤسسي، أقام البرنامج شبكة لمزودي التعاونيات في المنطقة، وهو يشجع هيكل التنسيق (مثل النقابات والاتحادات) من خلال أفرقة استشارية وطنية. وأفاد تقييم مستقل في منتصف المدة (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩) أن صندوق الشدائد كان فعالاً في تقديم خدمات الدعم حسب الطلب إلى التعاونيات؛ فقد وصل نحو ٧٠ مشروعاً إلى ما يزيد على ٢٢٤٠٠٠ عضو تعاوني في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وبإقامة شراكة مع برنامج التمويل الاجتماعي، تمكن البرنامج من زيادة تغطية التأمين لفئات السكان الفقيرة.

واستحدث المرفق نظام رصد وتقييم يستخدم دراسات لخطوط الأساس وتشارك فيه الجهات المعنية المحلية والوطنية، وقد كشف تقييم منتصف المدة لعام ٢٠٠٩ عن النتائج التالية: سياسات وقوانين جديدة خاصة بالتعاونيات في سبعة بلدان؛ استحداث قرابة ٤٠٠٠ وظيفة؛ بلوغ ٢٢٥٠٠٠ عضو تعاوني. وقرابة ٤٦ في المائة من أعضاء المرفق من النساء، في حين يمثل الشباب ٤٠ في المائة. ويستفيد انتشار البرنامج من شراكات المرفق مع الاتحاد الدولي لنقابات العمال والمنظمة الدولية لأصحاب العمل ومبادرات توحيد الأداء. ويتأتى تمويله بالأساس من منظمة المساعدة الإنسانية البريطانية وإدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة والوكالة السويدية العالمية للتنمية والتعاون وحكومة فنلندا وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية.

* www.ilo.org/coopafrika

٢٨٩. ويمكن أن يكون للمنشآت متعددة الجنسية تأثير إيجابي مهم على العمالة والتنمية الوطنية. وباستطاعة الحكومات أن تساهم في بلوغ هذا الهدف بتنفيذ سياسات تشجع الاستثمار وخلق الوظائف اللائقة من جانب المنشآت متعددة الجنسية. ويتعاون المكتب، واضعاً هذا الهدف نصب عينيه، مع الهيئات المكونة الثلاثية على المستوى الوطني في غانا والأرجنتين من أجل تهيئة بيئة ملائمة عن طريق تدعيم الحوار بين صناعات السياسات وأصحاب العمل والعمال والمنشآت متعددة الجنسية وتبادل التجارب وبواعث القلق والخيارات السياسية. إضافة إلى ذلك، أجريت بحوث ميدانية وأنشطة بناء قدرات لاحقة في ثلاث دول خارجة من حالات نزاع في أفريقيا - وهي كوت ديفوار وسيراليون وليبيريا - وذلك بهدف بحث دور المنشآت متعددة الجنسية في عمالة الشباب والخيارات المتاحة لصناعة السياسات من أجل دعم عمالة الشباب من خلال هذا القطاع.

الدعامة ٢: أماكن عمل مستدامة ومسؤولة

٢٩٠. ينقسم عمل المكتب في هذا المجال إلى محورين: يهتم أحدهما بتنشجيع تطبيق ممارسات أماكن العمل اللائقة والمنتجة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، إلى حد كبير من خلال تقديم الدعم في مجال بناء القدرات إلى المنظمات الوسيطة، ويهتم الثاني بالمسؤولية الاجتماعية للشركات وبترويج المبادئ الواردة في إعلان المنشآت متعددة الجنسية.

٢٩١. وعلى مدى سنين كثيرة، شاركت منظمة العمل الدولية في البرامج المنفذة على مستوى المنشآت بهدف تشجيع النهج "الإنسانية" أو "الأكثر أخلاقية" لزيادة الإنتاجية والقدرة التنافسية. وتنتم تلك النهج بالتركيز على تحسين المدخلات في عمليات الإنتاج، أي: التكنولوجيا ومهارات العمال والهيكل التنظيمية التعااضدية/التعاونية، وذلك بخلاف النهج المقتصرة على تخفيض التكاليف. وتبين قاعدة بيانات سليمة أن العمل اللائق - أي احترام السلامة والصحة المهنيين والعلاقات الحسنة بين العمال وأصحاب العمل واستخدام نظم إنتاج أفضل وما إلى ذلك - هو أساس تحسين الإنتاجية على نحو مستدام وزيادة القدرة التنافسية. وباختصار، يشكل العمل اللائق عاملاً من عوامل الإنتاج.

٢٩٢. ويجمع تحسين نوعية الوظائف والامتثال لقوانين العمل الوطنية ومعايير العمل الدولية في المنشآت بين جوانب متنوعة من عمل المنظمة، بما يغطي الأهداف الاستراتيجية الأربعة جميعها. وتشمل أمثلة هذا العمل برنامج دعم المنشآت التنافسية والمسؤولة، الذي يعزز القدرات الوطنية على تنفيذ برامج تحسين الإنتاجية والقدرة التنافسية على نحو مستدام في مجموعات المنشآت الصغيرة والمتوسطة بالاستناد إلى معايير العمل والتعاون في مكان العمل وممارسات الإدارة التقدمية؛ وبرنامج الارتقاء بالمصانع، المنفذ في سري لانكا وفيتنام والهند.

٢٩٣. وتروج أماكن العمل المسؤولة قيماً مشتركة إلى جانب الثقة والتعاون - ويقوم كل ذلك على تشجيع الحوار الاجتماعي والعلاقات الصناعية الحسنة من خلال المفاوضة الجماعية وإعلام العمال ومشاورتهم ومشاركتهم. وتبين برامج من قبيل برنامج الارتقاء بالمصانع وبرنامج دعم المنشآت التنافسية والمسؤولة، إلى جانب اتفاقات إطارية دولية متنوعة بين المنشآت متعددة الجنسية واتحادات نقابية عالمية في قطاعات مختلفة، أن الحوار الاجتماعي يمكن أن يساهم في زيادة الإنتاجية والابتكار وفي تحسين الصحة والسلامة والإنصاف في مكان العمل.

٢٩٤. وتبقى حصة كبيرة من القدرة الإنتاجية العالمية في الاقتصاد غير المنظم. فالكثير من المنشآت متعددة الجنسية التي يمكن أن تتجاوز أرباحها الناتج المحلي الإجمالي لبلدانها المضيفة، تعمل عبر أنظمة قانونية متعددة، وغالباً ما يكون ذلك في مناطق تنسم بضعف الإدارة وبمعايير مهنية وبيئية متنوعة أو محدودة. وإذ تزداد مطالبة المجتمع المدني والمستهلكين بالشفافية، تقبل المنشآت على اعتماد معايير طوعية أو وضع مدونات سلوك خاصة بها. وبالنسبة إلى منظمة العمل الدولية، من المهم أن تتلاقى المبادرات الطوعية حول إعلان المنشآت متعددة الجنسية للقضاء على تضارب النهج أو ازدواج الموارد المهدر لها.

٢٩٥. وإعلان المنشآت متعددة الجنسية، المعتمد في عام ١٩٧٧، هو الصك المعياري الوحيد لمنظمة العمل الدولية، الذي يتناول المنشآت مباشرة والذي أثار تحدياً جديداً. ولمعالجة هذا الأمر، أنشئت اللجنة الفرعية المعنية بالمنشآت متعددة الجنسية بهدف تنفيذ آلية متابعة لقياس مدى نفاذ هذا الصك. وحتى عهد قريب، كان المكتب يقوم بهذه المتابعة عن طريق استقصاء شامل دوري للهيئات المكونة الثلاثية في الدول الأعضاء. وقد أدى تراجع معدلات الرد على الاستقصاء والتسليم المتزايد بأن تطبيق نموذج أكثر فعالية مع المنشآت متعددة الجنسية والدول الأعضاء والجهات المعنية الأخرى يمكن أن يفضي إلى نتائج أكثر استهدافاً، إلى إعادة النظر في هذه المنهجية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، اعتمد مجلس الإدارة استراتيجية متابعة جديدة: سيجري

المكتب الآن عمليات قطرية على المستوى الوطني، تركز على التوعية وتشجيع الحوار فيما بين الهيئات المكونة والمنشآت متعددة الجنسية.

٢٩٦. ومن باب التصدي للارتباك المتزايد بسبب تكاثر المدونات والمعايير، والانتقال إلى نهج استباقي إزاء ترويج مبادئ المنشآت متعددة الجنسية، أنشأ المكتب خدمة "مكتب استعلامات" جديدة. وبفضل هذه الخدمة التي انطلقت في مطلع عام ٢٠٠٩ تستفيد المنشآت متعددة الجنسية والعمال وأصحاب العمل والدول الأعضاء مباشرة من مساعدة مجانية وتحترم السرية، يقدمها خبراء تقنيون فيما يتعلق بمعايير العمل الدولية. وحظيت هذه الخدمة بالقبول ويجري اتخاذ تدابير من أجل تلبية الطلب المتزايد.

٢٩٧. وفي سياق المسؤولية الاجتماعية للشركات، تشكل مسؤولية المنشآت متعددة الجنسية إزاء العمل والممارسات البيئية لشبكات التوريد لديها، التي ما تنفك تتوسع، موضوع قلق متزايد. وفي هذا الخضم، أطلق المكتب حلقة دراسية لفائدة المدققين الاجتماعيين بشأن تنفيذ معايير العمل الرئيسية في سلاسل التوريد، تضم مدخلات عدد من الإدارات والبرامج والوحدات داخل المكتب، بما فيها مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال، ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل، ومركز التدريب الدولي في تورينو، وبرنامج العمل الأفضل، والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، والعمل المأمون، وبرنامج المنظمة بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.

الدعامة ٣: روح تنظيم المشاريع وتنمية المنشآت

٢٩٨. يملك المكتب خبرة مهمة في تعزيز روح تنظيم المشاريع من خلال تقديمه خدمات التدريب ومزاولة الأعمال. واستهدف الدعم في معظمه المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر والتعاونيات، وبات يركز أكثر فأكثر على النساء وأصحاب المشاريع الشباب. وثمة تشديد متزايد على تشجيع نهج نظامية لجعل الأسواق تعمل بواسطة الدعم المقدم إلى قطاعات أو سلاسل قيم معينة، غالباً من خلال التصدي للتحديات أو القيود على الصعيد المحلي. ومثال على ذلك مبادرة Redturs، وهي مبادرة لمنظمة العمل الدولية، موجهة نحو السوق لتعزيز فرص الأعمال وتوليد الوظائف في قطاع السياحة القائم على المجتمع المحلي لفائدة المجتمعات الريفية والسكان الأصليين في أمريكا اللاتينية^{١١}.

٢٩٩. ونجح برنامج تنمية روح المبادرة لدى المرأة، الذي يشتغل الآن في ٢٤ بلداً، في تعزيز صوت وزعامة جمعيات النساء صاحبات المشاريع وساعدهن في الوصول إلى مستويات صنع السياسات والتأثير في سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة في عدد من البلدان. وفي أفريقيا، رفع استمرار تنظيم "شهر صاحبات المشاريع" من قيمة روح مبادرة النساء وأصبح نشاطاً سنوياً ذاتي الاستدامة في خمسة بلدان. وإذ ينتقل برنامج تنمية روح المبادرة لدى المرأة من مشاريع للتعاون التقني إلى برنامج كامل، يجري وضع مؤشرات التأثير وتجريب أداة للتقييم في إثيوبيا لقياس التأثير. وستوضع مؤشرات بشأن تنمية روح المبادرة لدى المرأة لفائدة الحكومات ومقدمي الخدمات لتعقب التغيرات مع مرور الوقت وتدوين الممارسات الحسنة.

٣٠٠. وساهمت المنظمة بالتعاون مع مكتب المساواة بين الجنسين، في صياغة سياسات للمنشآت الصغيرة والمتوسطة تراعي نوع الجنس في بلدان عديدة، ووضع مشروع برنامج تنمية روح تنظيم المشاريع لدى المرأة والمساواة بين الجنسين نهجاً وأدوات متنوعة قائمة على نتائج بحوث البرنامج.

٣٠١. وبادرت منظمة العمل الدولية إلى استخدام وسائط الإعلام الجماهيري في تنمية المنشآت (كالتلفزيون في الصين مثلاً ومسرح الشوارع في سري لانكا والإذاعة في أوغندا وفيتنام). وتتيح وسائط الإعلام وسائل فعالة وحديثة لبلوغ جماهير عريضة، والأهم من ذلك تزود السكان في البلدان النامية بأدوات التحكم في تنميتهم الاقتصادية الخاصة. ومشروع المنظمة بشأن وسائط الإعلام للمنشآت الصغيرة في أوغندا مثلاً مكن الفقراء من الدفاع عن مصالحهم الاقتصادية من خلال دعم برامج إذاعية خاصة بالمنشآت التجارية الصغيرة (تغطي نسبة كبيرة من السكان، إذ يستمع سبعة ملايين شخص تقريباً إلى برامج إذاعية اقتصادية في أوغندا). ويفيد ثلث المستمعين أنهم وسّعوا مشاريعهم بفضل تطبيق ما استمعوا إليه في الإذاعة. وكان هناك براهين على أن تأثير البرامج الإذاعية على السياسات والتشريعات وخدمات المشاريع والبنية الأساسية ينطوي على أثر كبير.

^{١١} متاح على الموقع الإلكتروني: www.redturs.org

٣٠٢. ومن بين الأدوات ذات الأهمية القصوى تلك المتعلقة بتشجيع روح تنظيم المشاريع. ويرمي برنامج معرفة إدارة الأعمال إلى المساهمة في خلق ثقافة المنشأة من خلال توعية الشباب في التعليم الثانوي والعالي وفي التدريب التقني والمهني، وجعلهم أكثر إدراكاً للفوائد والفرص التي يتيحها العمل للحساب الخاص. واستخدمت الحزمة التدريبية لبرنامج "كيف تبدأ وتحسن مشروعك" والأدوات المتصلة بها لتدريب عدد كبير من أصحاب المشاريع المحتملين والموجودين. كما وضع البرنامج أدلة لتعزيز فرص وصول أصحاب المشاريع إلى الخدمات المالية (بما فيها التمويل بالغ الصغر).

٣٠٣. وأفضل إحاطة بكل هذه الأدوات والسياسات تكون في إطار سياسة تنمية وطنية تشير صراحة إلى التحديات التي يواجهها الشباب والنساء في سوق العمل، فضلاً عن تحدي تلبية احتياجات الاقتصاد غير المنظم (انظر الفصلين ٣ و ٧).

المنشآت العامة

٣٠٤. يمكن أن تعمل الحكومات كمنظم وميسر ومشجع للمنشآت المستدامة. وهي تضطلع بالمهمة الجوهرية المتمثلة في ترويج المعايير الاجتماعية والبيئية من خلال ممارسات الشراء وبرامج الاستثمار. وتؤدي الدول في الغالب دوراً في امتلاك الشركات وإدارتها، ويرجع ذلك دائماً إلى قصور الأسواق و/أو المصلحة العامة. والمنشآت العامة تهدف دائماً إلى العمل للمصلحة العامة، وبالتالي تقع عليها مسؤولية العمل كمنشآت مستدامة. وحتى اليوم، كان العمل الذي ينجزه المكتب بشأن المنشآت العامة، في الغالب داخل إدارة الأنشطة القطاعية، مقتصرًا إلى حد كبير على تعزيز الحوار الاجتماعي وتحسين إدارة الموارد البشرية في القطاع العام. وتملك إدارة الموارد البشرية مثلاً برنامج عمل "تمكين الخدمة العامة من المساهمة في التنمية المستدامة والتخفيف من حدة الفقر من خلال تحسين الحوار الاجتماعي وإدارة تنمية الموارد البشرية". وبالنظر إلى ولاية مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٧ بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، قد يكون ثمة مجال لزيادة دعم المكتب للمنشآت العامة.

سلاسل التوريد ومناطق تجهيز الصادرات

٣٠٥. تتجزأ الأعمال العالمية من خلال سلاسل التوريد العالمية. ويشير مصطلح "سلسلة التوريد" (أو "سلسلة القيم") إلى مجموعة من المنشآت ذات الصلة تقدم منتجاً أو خدمة انطلاقاً من المادة الخام ووصولاً إلى المستهلك النهائي عبر سلسلة من علاقات التعاقد من الباطن. وعادة ما تأخذ شركة أو أكثر في أعلى سلم سلسلة القيم - المشتري - المبادرة، واضعة المقاييس والمعايير الواجب التقيد بها من أجل دخول السوق. ويعمل عدد واسع من نظم التدقيق والرصد والتصديق من الناحية الاجتماعية على امتداد سلاسل القيم التي غالباً ما توجد قواعدها في البلدان ذات الدخل المنخفض، بما في ذلك الاتفاق العالمي للأمم المتحدة ومبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية. وتمثل الاتفاقيات الإطارية الدولية بعداً مهماً لبعض سلاسل التوريد العالمية وأنجز المكتب عملاً تحليلياً موسعاً في هذا المجال. واستخدمت الاتفاقيات الإطارية الدولية كألية للإعلام والتشاور للتخفيف من أثر الأزمة على العمالة.

٣٠٦. ومن الناحية المبدئية تمتلك سلاسل التوريد إمكانات كبيرة لإدماج المنشآت على اختلاف أحجامها وأشكالها في نظم الإنتاج العالمية والوطنية وزيادة الوظائف والمداخل على امتداد السلسلة. ومن الناحية التطبيقية، تكون سلاسل التوريد دائماً خاضعة إلى "شركات رائدة"، تضع ضوابط التشغيل؛ وهنا التساؤل عن الجهة التي تستفيد من القيمة المضافة على امتداد السلسلة، وعن شكل ونوعية الوظائف على طول سلسلة التوريد. وبرنامج العمل الأفضل هو أبرز أنشطة المكتب بشأن سلاسل التوريد (انظر الإطار ٤-٢).

الإطار ٢-٤ العمل الأفضل

برنامج العمل الأفضل هو شراكة بين منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي، وهو يغطي حالياً عدداً من البلدان. وهذا البرنامج، الذي استهل في آب/ أغسطس ٢٠٠٦ بهدف تحسين ممارسات العمل والقدرة التنافسية في سلاسل التوريد العالمية، يساعد المنشآت على الارتقاء بمعايير العمل الخاصة بها استناداً إلى معايير العمل الأساسية لمنظمة العمل الدولية وقانون العمل الوطني. ويساعد ذلك الموردّين على المنافسة في الأسواق العالمية حيث يشترط مشتركون كثيرون الامتثال لمعايير العمل.

والارتقاء بمعايير العمل يمكن أن يساعد المنشآت على تنمية قدرتها التنافسية من خلال تحسين النوعية والإنتاجية. وفي كمبوديا، حيث بدأ تنفيذ برنامج العمل الأفضل قبل بضع سنوات، يغطي هذا المشروع أكثر من ٣٤٠٠٠٠ عامل في حوالي ٣٠٠ مصنع. ونتيجة لذلك سُجّلت أوجه تحسن ملحوظة في نوعية بيئة العمل (زيادة الامتثال لمعايير العمل وقانون العمل) وفي أداء السوق (زيادة المبيعات والحصة السوقية).

وأمام ضعف الإدارة في بلدان المصدر، يقوم فرادى المشتريين بمراجعة ظروف العمل في سلاسل توريدهم مما يفضي إلى ازدواج مكلف في الجهود نظراً إلى أن مصانع كثيرة تباع منتجاتها لمشتريين متعددين. واستناداً إلى الدراسة التي أجراها البنك الدولي في قطاع الملابس في فيتنام، تناهز تكلفة النظام الحالي لعمليات المراجعة التي يجريها مشتركون متعددون ٥٠ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة لكل عامل سنوياً. ويساعد برنامج العمل الأفضل على توحيد تلك الجهود؛ إذ يجري كل عام تقييماً واحداً للامتثال يمكن تقاسمه مع مشترين كثيرين علاوة على تقديم خدمات استشارية مضافة للقيمة من أجل مساعدة المصانع على تحسين ظروفها، بتكلفة تناهز دولارين لكل عامل سنوياً. وبتخفيض التكاليف المقترنة بتحديد المشاكل، يمكن إعادة توجيه المزيد من الأموال نحو إيجاد الحلول.*

* متاح على الموقع www.betterwork.org/publi/global.

٣٠٧. وغالباً ما يجري الإنتاج المعتمد على سلاسل التوريد في مناطق تجهيز الصادرات. وباستطاعة مناطق تجهيز الصادرات إتاحة فرص جديدة للعمالة المنظمة، ويمكن من ثم أن تشكل أدوات رئيسية لخلق الوظائف. غير أن بعض مناطق تجهيز الصادرات تصبح مناطق مغلقة ذات صلات قليلة أو معدومة بالاقتصاد المحلي. ويقترب البعض منها بظروف عمل متردية وعلاقات عمل سيئة ونقص حقوق العمال أو انعدامها، لاسيما الحرية النقابية. وتعمل منظمة العمل الدولية على رصد التطورات في مناطق تجهيز الصادرات منذ ما يزيد على ٢٠ سنة، ونفذت في هذا الإطار عدداً من الأنشطة في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ ضمن ما كان يعرف بالمبادرة المركزية الدولية بشأن مناطق تجهيز الصادرات^{١٢}.

٣٠٨. وللاستفادة من قدرات مناطق تجهيز الصادرات على خلق الوظائف، ينبغي أن تعتمد الحكومات استراتيجية صناعية واستثمارية واضحة وشاملة تتوافق وضرورة تشجيع التنمية الاقتصادية واحترام الحقوق على نحو ما ورد في معايير منظمة العمل الدولية^{١٣}. وبأشهر المكتب عدداً من الأنشطة البحثية الرامية إلى جمع معلومات كمية ونوعية عن ممارسات العلاقات الصناعية في مناطق تجهيز الصادرات (لاسيما بخصوص الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية وتفتيش العمل والحوار الاجتماعي)، بما في ذلك إنشاء موقع شبكي داخلي بهدف تدعيم تقاسم المعارف ذات الصلة بالموضوع داخل المنظمة^{١٤}.

الاستجابة إلى الأزمة

٣٠٩. سبقت الإشارة إلى أن الأزمة الاقتصادية العالمية شهدت انهيار الطلب وتراجع التجارة وانكماش الائتمان، مما شكل تحديات حاسمة بالنسبة إلى منشآت كثيرة وبخاصة المنشآت الصغيرة. وكان فقدان الوظائف في الشركات الكبرى حديث الساعة، لكن العديد من المنشآت بالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة تأثرت بشدة أيضاً^{١٥}. ويجدر التذكير بأن الأزمة لم تضرب بورصتي وال ستريت وماين ستريت فحسب، وإنما اجتاحت أيضاً البورصات المجاورة والبورصات الصغيرة والأسواق التي يكافح فيها الكثيرون من صغار المنتجين وتجار التجزئة حتى في أحسن الأوقات. ولذلك، فقد تضمنت قرابة ثلاثة أرباع الاستجابات السياسية إلى الأزمة تدابير لتوفير الائتمان والتسهيلات الضريبية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة (الجدول ١-١).

٣١٠. وتقديم الدعم إلى المنشآت في أوقات الأزمة لا يختلف كثيراً عما يحدث في أوقات أخرى. فالممارسات الحسنة لا تتنوع كثيراً بتنوع الظروف الاقتصادية. غير أن الاستجابات السياسية تصبح ببساطة أكثر إلحاحاً والاحتياجات أكثر حدة في سياق تراجع اقتصادي.

^{١٢} وردت هذه الأنشطة في: مقترحات بشأن جداول أعمال دورات المؤتمر المقبلة (الملحق الثاني)، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٣، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، الوثيقة GB.303/3/2. انظر أيضاً: مكتب العمل الدولي: تقرير عن المبادرة المركزية الدولية بشأن مناطق تجهيز الصادرات وتقرير اللجنة الفرعية للمنشآت متعددة الجنسية، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠١، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٨، الوثيقتان GB.301/ESP/5 و GB.301/13(Rev.).

^{١٣} مكتب العمل الدولي: تقرير الاجتماع الثلاثي للبلدان التي تشغل مناطق تجهيز الصادرات، (جنيف، ٢٨ أيلول/سبتمبر - ٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨)، مجلس الإدارة، الدورة ٢٧٣، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨، الوثيقة GB.273/STM/8/1.

^{١٤} انظر مثلاً:

M. Amengual, W. Millberg: *Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends*, Working Paper No.3, Social Dialogue Sector (Geneva, ILO, 2008); also available at www.ilo.org/public/english/dialogue/epz.htm.

^{١٥} دعم الهيئات المكونة لتنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل بشكل عنصر أساسياً في برنامج المنشآت المستدامة.

٣١١. وما كان من الأزمة إلا أن أبرزت أهمية الحرية النقابية وحق المفاوضة الجماعية بوصفهما عنصرين أساسيين لجميع المنشآت المستدامة ومنصتين ضروريتين لتنفيذ ممارسات من قبيل تقاسم العمل^{١٦} وإعادة التنظيم المسؤولة اجتماعياً بصفة أعم.

٣١٢. وقد أعد برنامج المنظمة المتعلق بالمنشآت المستدامة مجموعة من مواجيز السياسات بشأن المنشآت متعددة الجنسية والتعاونيات وممارسات مكان العمل الحسنة في أوقات الأزمة^{١٧}؛ وقدّم تدريباً تذكيرياً إلى كبار مدربي برنامج "كيف تبدأ وتحسن مشروعك" كي يتسنى لهم تحسين دعم زبائنهم في الاستجابة إلى الأزمة؛ وقام، بناء على طلب مجموعة العشرين، بإعداد تقييم تقني لتدابير دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة في إطار الاستجابة إلى الأزمة.

الموارد والأصول

٣١٣. يذكر في معرض الحديث عن الموارد أن قرابة ٢٠ موظفاً من الفئة الفنية يعملون في إدارة خلق الوظائف وتنمية المنشآت داخل المقر، و ١١ موظفاً متخصصاً في المنشآت في مكاتب ميدانية متنوعة، يعمل الكثير منهم في تعاون وثيق مع موظفي المشاريع.

٣١٤. ويبلغ إجمالي الميزانية العادية السنوية نحو مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة (مطروحاً منها تكاليف الموظفين)؛ غير أن المانحين طالما أبدوا اهتماماً كبيراً بدعم عمل المنظمة في مجال تنمية المنشآت. وفي أواخر عام ٢٠٠٩، كان نحو ٢٨ مشروع تعاون تقني قيد التنفيذ، بتمويل إجمالي يناهز ١١١ مليون دولار أمريكي (يركز بعض هذه المشاريع تركيزاً حصرياً على تنمية المنشآت، في حين يتضمن البعض الآخر عنصر تنمية المنشآت في إطار مشروع متكامل أوسع).

٣١٥. وعلى مدى السنوات، أقامت إدارة خلق الوظائف وتنمية المنشآت علاقة عمل وطيدة بصفة خاصة مع برنامج المنشآت والتمويل بالغ الصغر والتنمية المحلية في مركز التدريب الدولي في تورينو، مما نتج عنه طائفة متنوعة جداً من منتجات التدريب والدورات التدريبية والمشاريع المشتركة، بما في ذلك الأكاديمية الصيفية السنوية المشهورة الخاصة بالمنشآت المستدامة، التي تغطي جميع جوانب عمل المنظمة بشأن المنشآت المستدامة والتي اجتذبت مشاركين من جميع الأقاليم^{١٨}.

٣١٦. وتقيم الإدارة "منصة موارد"، مصممة خصيصاً لفريق المهنيين العالمي التابع لمنظمة العمل الدولية (أخصائيون وموظفو مشاريع ومعاونون ومدربون وباحثون، الخ) بهدف تقاسم المعلومات عن أمور منها إدارة المعارف وأفضل الممارسات وفرص التمويل والتعلم.

الشراكات الخارجية

٣١٧. تدعم منظمة العمل الدولية خلق الوظائف من خلال تنمية منشآت مستدامة، وذلك بالتعاون النشط مع أسرة الأمم المتحدة، لاسيما على الصعيد القطري، في تصميم وتنفيذ إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتشارك المنظمة أيضاً في مبادرة أمم متحدة واحدة وتعمل مع الأمم المتحدة في برامج تعاون تقني من قبيل برنامج استدامة منشآت مسؤولة وقادرة على المنافسة، وهو برنامج تتعاون فيه مع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية في مجال "الإنتاجية الخضراء".

٣١٨. ويتضمن عمل المكتب المتعلق بالتعاونيات مبادرات في إطار شراكة مع الحلف التعاوني الدولي. ويؤدي المكتب أيضاً دور الزعامة في لجنة الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات والمعنية بتشجيع التعاونيات وتطويرها، بما في ذلك في السنة الدولية المقبلة للتعاونيات (٢٠١٢).

^{١٦} انظر:

J.C. Messenger: *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, Travail Policy Brief No.1 (Geneva, ILO, 2009)

^{١٧} انظر:

P. Vandenberg: *Micro-, small and medium-sized enterprises and the global economic crisis: Impacts and policy responses*, Sustainable Enterprise Programme (Geneva, ILO, 2009); S. Ulrich, N. Rogovsky, D. Lamotte: *Promoting responsible and sustainable enterprise-level practices at times of crisis: A guide for policy-makers and social partners*, Sustainable Enterprise Programme (Geneva, ILO, 2009); J. Birchall, L. Ketilson: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Sustainable Enterprise Programme (Geneva, ILO, 2009).

^{١٨} متاح على الموقع الإلكتروني: www.itcilo.org/enterpriseacademy

٣١٩. ولترويج إعلان المنشآت متعددة الجنسية، أقام المكتب شراكات وثيقة مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي واتفاق الأمم المتحدة العالمي؛ كما يواصل المكتب تعاونه مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لاسيما فيما يتعلق بالمبادئ التوجيهية التي وضعتها تلك المنظمة من أجل المنشآت متعددة الجنسية، وذلك بتقديم إسهامات تقنية في تحديث تلك المبادئ التوجيهية وضمان التوافق بشأن المبادئ المشتركة الخاصة بمعايير العمل. ويقدم المكتب خدمات أمانة إلى الهيئات المكونة المشاركة في الفريق المعني بالعمل والتابع لاتفاق الأمم المتحدة العالمي، ويستجيب إلى الطلبات التقنية المتصلة بمبادئ العمل.

٣٢٠. ويقدم المكتب مساعدة تقنية متواصلة إلى الفريق العامل المعني بالمسؤولية الاجتماعية (ISO 26000) ويتعاون مع شبكة من معاهد الأعمال لضمان دمج مبادئ إعلان المنشآت متعددة الجنسية في مقررات المعاهد الكبرى للإدارة والأعمال في كل منطقة من مناطق العالم. ويبحث المكتب صلات جديدة مع منظمات مختصة أخرى تابعة للأمم المتحدة مثل الأونكتاد ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومع منظمات قطاعية، بما فيها النقابات العاملة على صعيد عالمي.

٣٢١. وبخصوص تنمية المنشآت الصغيرة، يشارك المكتب بصفة عضو رئيسي في لجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت. ومن خلال هذا التعاون، أقام المكتب علاقات عمل وطيدة ومثمرة مع منظمات مانحة، وأثر على ممارسات تلك المنظمات.

٣٢٢. وتضمنت استجابة منظمة العمل الدولية إلى الأزمة الاقتصادية العالمية إقامة وتعزيز الشراكات مع منظمات وشبكات متنوعة، وذلك بهدف بلورة مشورة تقنية ملائمة وبناء قدرات مقدمي خدمات الأعمال. ففي أوكرانيا مثلاً، تجسد ذلك في التعاون مع مؤسسات البحث من أجل إعادة النظر في البيئة الملائمة ودعم تنويع الصادرات وتحسين استراتيجيات المنافسة بالنسبة إلى قطاعات محددة. وفي مجال بناء القدرات، دعمت المنظمة شبكة مدربي برنامج "كيف تبدأ وتحسن مشروعك" من خلال برامج تدريب تذكيري إقليمية تمكنهم من تحسين دعمهم للمنشآت الصغيرة والمتوسطة - نظراً لتأثير هذه المنشآت تأثيراً شديداً في الغالب بحالات التراجع الاقتصادي الحاد. وأتاح المكتب أيضاً موجز سياسات لمجموعة العشرين بشأن الاستجابات إلى الأزمة بالنسبة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

تقييمات الأثر

٣٢٣. فُيِّم عمل المكتب في مجال تنمية المنشآت في إطار محافل شتى. وعلى سبيل المثال، قُدِّم إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣^{١٩} تقييم مستقل للبرنامج المركزي الدولي بشأن دعم العمالة من خلال تنمية المنشآت الصغيرة، ونظرت لجنة التعاون التقني في آذار/مارس ٢٠٠٧ في التقييم المواضيعي لعمل المكتب بخصوص روح تنظيم المشاريع لدى المرأة^{٢٠}.

٣٢٤. وعمل المكتب المتعلق بالبيئة الملائمة (الدعامة ١) جديد نسبياً، لكن بعض العبر قد استخلصت، ومنها أن: إصلاح السياسات أجدى من حيث التكلفة في خلق وظائف جيدة من الدعم المباشر المقدم إلىفرادى المنشآت؛ وأن تبسيط الامتثال للقوانين واللوائح أكثر فعالية من منح الإعفاءات؛ وأن الحوافز الرامية إلى تشجيع الامتثال أفضل من التهديد بفرض عقوبات. ومن شأن تخفيض تكلفة إقامة منشأة وتشغيلها وتعزيز فوائد الامتثال وتشجيعها، أن يساهم في نمو المنشآت المستدامة ومن ثم نمو الوظائف اللائقة^{٢١}.

٣٢٥. وتقوم اللجنة الفرعية للمنشآت متعددة الجنسية على نحو منتظم برصد عمل المنظمة بخصوص إعلان المنشآت متعددة الجنسية. وقد أجرى مجلس الإدارة استعراضات دورية لمواضيع وثيقة الصلة بجوانب من عمل

^{١٩} انظر:

ILO: *Evaluation of the InFocus Programme on Boosting Employment through Small Enterprise Development*, Governing Body, 288th Session, Geneva, Nov. 2003, GB.288/PFA/11; and *Decent employment through small enterprise: A progress report on SEED activities* (Geneva, 2003).

^{٢٠} مكتب العمل الدولي: روح تنظيم المشاريع لدى المرأة وتعزيز العمل اللائق: تقييم مواضيعي، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩٨، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٧، الوثيقة GB.298/TC/1.

^{٢١} مكتب العمل الدولي: تعزيز العمالة اللائقة من خلال روح تنظيم المشاريع، مجلس الإدارة، الدورة ٢٨٩، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٤، الوثيقة GB.289/ESP/1؛ وبيئة الأعمال وقانون العمل والمنشآت الصغيرة وبالعلة الصغر، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩٧، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الوثيقة GB.297/ESP/1.

المكتب في مجال تنمية المنشآت، مثل مناقشة تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ المتعلقة بمؤشر استخدام العمال، الوارد في تقرير ممارسة الأعمال، الصادر عن البنك الدولي.^{٢٢}

٣٢٦. وساعد المكتب نحو ٦٥ بلداً على تنقيح سياساتها وقوانينها المتعلقة بالتعاونيات على مدى الأعوام الخمسة عشر الماضية. وساهم في صياغة واعتماد "قانون إطاري" جديد بشأن التعاونيات في أمريكا اللاتينية، وشارك في مبادرة مماثلة في سياق منظمة توحيد قانون الأعمال في أفريقيا.

٣٢٧. ويقدم المكتب، في إطار عمله مع لجنة المانحين المعنية بتطوير المشاريع، مساهمة رئيسية في إعداد دليل تطبيقي للممارسات الحسنة يعتمد على نطاق واسع لدعم إصلاحات بيئات الأعمال، بالاستناد إلى حد كبير إلى نشاط منظمة العمل الدولية.^{٢٣} ويشدد هذا الدليل على أهمية ما يلي: أخذ التكاليف والفوائد الاجتماعية والبيئية في الحسبان في عملية صنع السياسات؛ مواعمة حوافز الأعمال مع أهداف التنمية المستدامة؛ الموازنة بين ضرورة تخفيض تكاليف الامتثال وضرورة ضمان وتحسين حماية العمال، بما في ذلك حقهم في الحماية الاجتماعية.

٣٢٨. وقد تُرجم برنامج "معرفة إدارة الأعمال"، الرامي إلى إنشاء ثقافة المنشآت، إلى ٢٢ لغة وشمل قرابة ٥٠٠٠٠ شاب في نحو ٤٠ بلداً. وتلقى قرابة ١١٠٠٠ مدرس ومدرّب للمدرسين تدريباً في ما يناهز ٤٥٠٠ مؤسسة تعليمية.^{٢٤} وقد أدمج البرنامج في المقررات ونظم التعليم الوطنية بحيث يستمر تأثيره بعد إنجاز تدخل المنظمة الأولى.

٣٢٩. ويقدر أن برنامج "كيف تبدأ وتحسن مشروعك"، الذي كُتِف واعتمد في نحو ٩٠ دولة عضواً والذي يتوخى تعزيز إقامة المنشآت ونموها، قد درّب أكثر من ١,٢ مليون صاحب مشروع إجمالاً، مما أفضى إلى إنشاء ما يزيد على ٣٠٠٠٠٠ مشروع وخلق ١,٤ مليون وظيفة على مدى الأعوام الخمسة عشر الماضية. وهذه الأرقام المتعلقة بالأثر هي نتيجة جهد مستمر في سبيل تلبية الطلب على التدريب الأساسي في مجال الإدارة ولما كان للبرنامج من صدى واسع في الصين وفيتنام.^{٢٥}

أهداف متلازمة ومترابطة ومتكافئة

٣٣٠. تستند ولاية منظمة العمل الدولية بشأن تعزيز المنشآت المستدامة على الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي وترويج الحقوق والمعايير والقوانين المتعلقة بمكان العمل. وتستند أيضاً إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي، بما في ذلك المساواة بين الجنسين والحاجة إلى توفير ظروف عمل ملائمة والضمان الاجتماعي للعمال. وبالنسبة إلى منظمة العمل الدولية، لا تقتصر تنمية المنشآت على تحرير قوى السوق وإنما تتوخى بالأساس خلق وظائف لائقة.

٣٣١. ورغم أن إدارة خلق الوظائف وتنمية المنشآت تقود عمل المكتب في مجال المنشآت المستدامة وخلق الوظائف، فإن الفعالية في تقديم الخدمات تقتضي تعاوناً كبيراً بين إدارات مختلفة. وتشمل الأمثلة: العمل مع إدارة المهارات والقابلية للاستخدام في مجالات كثيرة منها التعلم في مكان العمل وتدريب النساء المعوقات على إقامة المشاريع (انظر الفصل ٥)؛ العمل مع إدارة سياسة العمالة بشأن سبل دمج محور البيئة الملائمة للأعمال في عمليات التخطيط أو وضع سياسات العمالة على الصعيد الوطني الأعم، كما هو الحال في نيجيريا وإندونيسيا؛ العمل مع برنامج التمويل الاجتماعي لضمان تحسين وصول أصحاب المشاريع إلى كامل طائفة الخدمات المالية اللازمة لبدء نشاطهم ونموه واستقراره؛ إقامة شراكة مع مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل من أجل تصميم مجموعة أدوات إلكترونية لمساعدة منظمات أصحاب العمل على نشر أنشطتها ودمج

^{٢٢} مكتب العمل الدولي: الأمم المتحدة وعملية الإصلاح: التطورات في النظام متعدد الأطراف، تقرير مزاولة الأعمال للبنك الدولي: مؤشر استخدام الأعمال، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٠، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الوثيقة GB.300/4/1.

^{٢٣} انظر:

DCED: *Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies* (Cambridge, 2008). Also available at www.business-environment.org.

^{٢٤} انظر:

T. Lucas de Rezende and J.D. Christensen: *Supporting entrepreneurship education: A report on the global outreach of the ILO's Know About Business Programme* (Geneva, ILO, 2009).

^{٢٥} انظر:

ILO: *SIYB Global Outreach Study* (Geneva, 2003); and A. Atherton, K.O. Olming and L. Jun: *Evaluation of Start and Improve Your Business (SIYB) China* (Geneva, ILO, 2007).

مصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة وشواغلها في عملياتها الأساسية؛ العمل مع مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال بخصوص مشروع برنامج التعاون المشترك بين النقابات والتعاونيات، الذي مكن النقابات والتعاونيات من التعاون على تنظيم عمال الاقتصاد غير المنظم في شرق أفريقيا؛ منذ عهد أقرب، العمل الجديد المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي.

٣٣٢. وهناك مجالاً عمل يميزان النهج المتكامل الذي يتبعه المكتب، وهو التنمية الاقتصادية المحلية والاقتصاد غير المنظم. ويشار بالتنمية الاقتصادية المحلية إلى الاستراتيجيات الإنمائية الخاصة بمناطق معينة - وغالباً ما تكون في المناطق الريفية - وهي استراتيجيات قائمة على تدخلات متعددة الأوجه وعمليات تقوم على المشاركة. وعادة ما يستند دعم المكتب للتنمية الاقتصادية المحلية إلى مجموعة من الإسهامات في مجالات تقنية مثل تنمية المهارات والأساليب القائمة على اليد العاملة فيما يخص تطوير البنية الأساسية المحلية، والحماية الاجتماعية للفئات المستضعفة، والنهج القائمة على الحقوق - كما في سياق البرنامج العالمي لاستراتيجيات وأدوات مكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر، وهو برنامج يتوخى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي في مجال الصحة ومكافحة الاستبعاد الاجتماعي على المستوى المحلي.

٣٣٣. ويرجع المكتب للنهج المتكاملة أو متعددة الأوجه التي كثيراً ما تركز على زيادة القدرة التنافسية ونواتج العمالة في القطاعات أو في سلاسل القيم (انظر الإطار ٤-٣).

الإطار ٤-٣

بناء تدخلات متكاملة ومتآزرة: مشروع دخول النمو في سري لانكا

يقوم أحد النهج المتكاملة على جمع وترتيب تدخلات على مدى الزمن بغية زيادة أوجه التآزر إلى أقصى حد وزيادة التأثير على خلق الوظائف. ويتطلب هذا النهج مزيجاً دقيق القياس من "التدخلات الخفيفة" والشركاء الأقوياء.

واعتمد مشروع دخول النمو في سري لانكا (٢٠٠٥-٢٠٠٩) مجموعة من النهج لتلبية الحاجة إلى بيئة أعمال أكثر ملائمة وتحسين النفاذ إلى السوق وزيادة قبول ثقافة روح المبادرة. وقد أدت منتديات إقليمية - تضم ممثلين كبار من حكومات المقاطعات والأقاليم ومجتمع الأعمال ومقدمي خدمات تنمية المشاريع (منظمات غير حكومية وممثلون للقطاع العام والقطاع الخاص) - دوراً محورياً في إقامة حوار بين القطاعين العام والخاص.

واستخدمت المنتديات أسلوباً قائماً على المشاركة من أجل التنمية الاقتصادية المحلية وتطوير سلاسل القيم، قدّمت في إطاره الجهات المعنية المحلية مقترحات بشأن أولويات تطوير الاقتصاد المحلي تقوم على ما حددته من فرص وعوائق.

وتبين التقييمات أن ٧٤٠ منشأة صغيرة تمكنت من الحصول على الائتمان أو أنواع أخرى من الخدمات المالية؛ وأقيم ما لا يقل عن ٨٠٠ منشأة جديدة في سلاسل القيم المستهدفة، وزادت ٦٣ في المائة من الشركات القائمة بمبيعاتها إلى حد كبير. وتمثل العامل الرئيسي في زيادة التكامل، إما بواسطة التعاون الأفقي أو عن طريق صلات عمودية مع المتعاقدين من الباطن وسلاسل القيم (من ذلك مثلاً ارتفاع ٥٢٠ مزارعاً منتجاً للحليب بحيث أصبحوا يبيعون المزيد من الحليب إلى مصنع كبير للحليب الطازج إضافة إلى البيع على المستوى المحلي).

وقد أدى دعم المشروع لبناء المنظمات إلى إنعاش أو إنشاء ٢٦ جمعية تجارية. وأنشئت أماكن جديدة لمقدمي خدمات الأعمال من خلال معارض خدمات واسعة النطاق والعمل على التنمية القطاعية وتطوير سلاسل القيم. وتبين الاستقصاءات أن ٨٥ في المائة من مقدمي الخدمات زادوا حجم أسواقهم - على غرار ما حدث مثلاً في مجال التدريب على إنتاجية قطاعي التعليب والملابس وفيما يتعلق بتحسين ممارسات العمل.

ويستخدم هذا النموذج حالياً لبناء قدرات موظفي منظمة العمل الدولية في المقر والميدان ويطبق في برامج ميدانية أخرى.

٣٣٤. وفوائد النهج المتكامل في تنمية المنشآت واضحة كما هو حال بعض التحديات. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما يكون العمل مع الشركاء الاجتماعيين ومن خلالهم مشروطاً بتعزيز أو تعميق وصولهم إلى المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر (حيث عادة ما يكون الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية محدودين جداً). وتشكل ضرورة زيادة تغطية الحماية الاجتماعية بالنسبة إلى جميع المنشآت وعمالها تحدياً خاصاً، نظراً إلى أن الكثير من تلك المنشآت تعمل في بلدان كثيرة في الاقتصاد غير المنظم. وبالمثل، يصعب إعمال معايير العمل الدولية وتنفيذ قانون العمل الوطني في بيئات لم ترسخ فيها بشدة سيادة القانون وحقوق الملكية المكفولة^{٢٦}.

^{٢٦} انظر استنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، المرجع السابق، الفقرة ١٠، النقطة ٩.

السبل الممكنة للمضي قدماً

الدول الأعضاء

٣٣٥. ينبغي للدول الأعضاء، أولاً، أن تقوم بتحسين البيانات الملائمة للأعمال، مما يسهل، بل يخفض عند الإمكان، تكلفة إنشاء مشروع وإدارته بنجاح. ويستدعي ذلك تعزيز سيادة القانون والمؤسسات ونظم الإدارة التي تدعم المنشآت وتكفل اعتماد القوانين واللوائح والسياسات المناسبة. وفي معظم البلدان ذات الدخل المنخفض، لا تقتصر القيود الملزمة على الأطر التنظيمية بل تشمل أيضاً مواطن القصور في البنية الأساسية (الطرق والاتصالات والطاقة) وفي الاستثمار في رأس المال البشري (التعليم والتدريب) وضعف الوصول إلى التمويل الاجتماعي وتردي نظم الحماية الاجتماعية.

٣٣٦. وثانياً، تدرك المنشآت التقدمية على اختلاف أحجامها وأنواعها أهمية أخذ الأسبقية في تهيئة أماكن عمل مسؤولة اجتماعياً وبيئياً، لاسيما أن الموصفات الاجتماعية والبيئية باتت تؤثر على نحو متزايد على قرارات المستهلكين وقرارات استثمار الأفراد والمؤسسات. وتؤدي الحكومات دوراً أساسياً في إدارة المعارف بشأن أفضل الممارسات في هذا المجال، إلى جانب ضمان اعتماد السياسات والقوانين واللوائح والحوافز التي تكفل الجمع بين الموارد البشرية والمالية والطبيعية على نحو منصفٍ ومجدٍ.

٣٣٧. وثالثاً، ينبغي أن تشجع الدول الأعضاء الأسواق الإدماجية والمنصفة القائمة على تكافؤ الفرص. ويعني ذلك تهيئة ظروف متكافئة لإقامة المشاريع وتشجيع جميع أفراد المجتمع، بمن فيهم النساء والشباب، كي يقيموا ويديروا مشاريعهم الخاصة إن رغبوا في ذلك، وتنمية قدراتهم عند الضرورة. ويقضي الأمر تشجيع تنمية مكانية تعترف بأن السبيل المستدام للمضي قدماً يقوم على تنمية متوازنة بين المناطق الريفية والحضرية وعلى تعزيز الفرص الاقتصادية على الصعيد المحلي.

المكتب

٣٣٨. يقوم عمل المنظمة في مجال المنشآت المستدامة على تعاون قوي وشبكات عديدة بين المقر والميدان ومعهد التدريب الدولي في تورينو، إضافة إلى ميزة المنظمة النسبية كهيئة مختصة بموجب ولاية معيارية في وضع المعايير.

٣٣٩. وباعتماد الاستنتاجات المتعلقة بتشجيع المنشآت المستدامة، أتيح للشركاء الثلاثين والمكتب اتباع نهج متين وحديث يتطلع نحو المستقبل في تشجيع المنشآت المستدامة - وعلى هذا الأساس يضعون السياسات ويدافعون عنها.

٣٤٠. وقد تطلب تنفيذ الاستنتاجات استحداث مجالات عمل جديدة وإدخال بعض التعديلات على عمل المكتب. فقد وُضع الإطار الاستراتيجي الجديد لبرنامج المنشآت المستدامة، الذي ينفذه المكتب، وهو حالياً في طور تنفيذ الأولويات المواضيعية التالية:

□ الانتقال من الخدمات القاعدية، على مستوى المنشأة غالباً، إلى تركيز أكبر على إصلاح السياسات على مستوى أعلى وتهيئة بيئة ملائمة للمنشآت المستدامة. وسيساعد ذلك على زيادة الكفاءة والتأثير، كما سيربط عمل المنشآت على نحو أكثر فعالية بالنشاط الرئيسي المتعلق بالعمالة كما عُرض في الفصل ٣ والتحديات المقترنة بعدم التنظيم (الفصل ٧). وسيولي المكتب اهتماماً أكبر لإصلاح السياسات العامة وتهيئة بيئة ملائمة لجميع أنواع المنشآت - إنما للمنشآت الصغيرة والمتوسطة والتعاونيات بصفة خاصة - وللسياسات التي تشجع الوظائف الخضراء والاقتصاد الأخضر. وسيقتضي ذلك بذل جهود في سبيل تعزيز قدرة الهيئات المكونة على المشاركة في صنع السياسات وتجميع القرائن المناسبة من خلال البحث وتطوير الأدوات. كما سيتطلب زيادة العمل مع الهيئات المكونة الوطنية على تطبيق إعلان المنشآت متعددة الجنسية على امتداد سلاسل القيم، باعتباره أساساً لرسم سياسات وطنية تستقطب الاستثمار الأجنبي المباشر بهدف زيادة نواتج العمالة المحلية إلى أقصى حد.

□ تقديم المزيد من الدعم من أجل تشجيع اعتماد ممارسات أماكن العمل المسؤولة والمستدامة داخل المنشآت، بغية زيادة إنتاجيتها وقدرتها التنافسية على نحو يساهم في تنمية اقتصادية مستدامة ومنصفة. وسيدعم المكتب، مستنداً إلى برامج من قبيل برنامج استدامة المنشآت التنافسية والمسؤولة، قدرات الهيئات المكونة الوطنية وغيرها من المنظمات الشريكة المعنية على تقديم برامج مستدامة لتحسين الإنتاجية والقدرة التنافسية في مجموعات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، بالاستناد إلى معايير العمل وممارسات التعاون والإدارة التقدمية في مكان العمل. وسيشمل ذلك التعاون مع مفتشيات العمل من أجل

ترويج ممارسات مكان العمل المسؤولة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. كما سيشمل العمل مع الهيئات المكونة الوطنية والاتحادات النقابية العالمية والمنشآت في ما يتصل بتطبيق إعلان المنشآت متعددة الجنسية في مكان العمل. وبفضل مستوى تطور مبادرة الوظائف الخضراء ودمجها في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩ ضمن إدارة خلق الوظائف وتنمية المنشآت، سيتمكن المكتب من الاستجابة على نحو أفضل إلى الطلب المتزايد على النهج العملية لحث المنشآت على مراعاة البيئة وتعزيز الوظائف الخضراء في إدارة النفايات وتدويرها وفي الطاقة المتجددة والكفاءة في استعمال الطاقة واستجابات المنشآت إلى تغير المناخ.

□ تقديم المزيد من الدعم إلى روح تنظيم المشاريع لدى النساء والشباب. يتمثل هدف آخر في تدعيم زعامة منظمة العمل الدولية في مجال المشاريع الشبابية والنسائية، بالاعتماد على بناء القدرات وما تحقق من نجاح في ما مضى. فظهور النساء صاحبات المشاريع ونموها اتجاه عالمي، إذ تعمل بلدان كثيرة على تشجيع تنمية المشاريع النسائية كطريقة لتشجيع الحد من الفقر والنمو الاقتصادي. كذلك تمثل المشاريع الشبابية وسيلة مهمة لضمان العمالة الكاملة والمنتجة للشابات والشباب، ولا بد من دمج روح تنظيم المشاريع لدى الشباب ضمن استراتيجيات عمالة الشباب لضمان انتقال الشباب بنجاح من المدرسة إلى العمل.

٣٤١. وإضافة إلى هذه الأولويات المواضيعية، توجد مسألتان مهمتان قد تستدعيان بعض التعديلات البرنامجية:

□ يمكن زيادة الاهتمام بقياس تقدم التدخلات البرنامجية وتأثيرها على خلق وظائف أكثر وأفضل للنساء والرجال، وعلى تحسين إدارة المعارف وعمليات استخلاص العبر. وسيتعاون البرنامج، في استحداث هذه المنهجيات، مع وحدة التقييم التابعة لمنظمة العمل الدولية، ويمكن أن يستفيد من العمل التعاوني المبتكر بين وكالات متعددة، الذي تنفذه لجنة المانحين المعنية بتنمية المنشآت في هذا المجال. وسيشارك البرنامج بنشاط في هذه الجهود جميع إدارات المكتب المختصة إلى جانب المكاتب الميدانية والشركاء الاجتماعيين.

□ قدرة المكتب على تنفيذ ولاية منظمة العمل الدولية فيما يخص المنشآت المستدامة واسعة لكنها خاضعة لقيود الموارد - البشرية والمالية على السواء. وباستطاعة المكتب، إذا توفر له المزيد من الموارد، أن يكثف العمل في جميع المجالات المذكورة باتباع برنامج متكامل حقاً يضم الدعائم الاستراتيجية الثلاث جميعاً ويركز تركيزاً خاصاً على العمل السياسي على المستوى الأعلى وعلى بناء قدرات الهيئات المكونة.

مهارات من أجل الإنتاجية والقابلية للاستخدام

٣٤٢. تعتمد العولمة إلى حد كبير على التعليم والمهارات. وترى البلدان على اختلاف مستويات تنميتها أن النمو متحيز بحسب المهارات: فوفرة التعليم والمهارات تزيد القدرة على الابتكار واعتماد تكنولوجيات جديدة والتكيف مع تسارع تحولات التكنولوجيا والأسواق. وقد زادت البلدان ذات الحظ الأوفر من العمال المتعلمين والمهنيين إنتاجيتها بوتيرة أعلى.

٣٤٣. والقوة العاملة المدربة تدريباً سليماً والقادرة على التعلم تزيد ثقة المستثمر وتدعم نمو الوظائف وتشكل من ثم عنصراً مهماً للنمو الإدماجي القائم على العمالة. وفي هذه الرؤية طويلة الأمد يمكن للتدريب أن يساعد فعلاً على خلق الوظائف. ونظام تنمية المهارات جزء من البيئة الملائمة لتنمية المنشآت على نحو ما نوقش في الفصل السابق.

٣٤٤. ووفرة التعليم والمهارات تؤثر على مسار التقدم الاقتصادي والاجتماعي الوطني. وهي التي تميز النمو الإدماجي عن نمو يترك فئات واسعة من المجتمع على حافة الطريق.

٣٤٥. والتركيز على تعليم الشباب وتدريبهم ضروري - لكنه غير كافٍ - فالتعلم المتواصل هو السبيل الوحيد الذي يتيح للعمال والمنشآت مسايرة تزايد تقادم المهارات وتحولات تنظيم العمل الناجمة عن العولمة. وقد كانت الأزمة الاقتصادية والمالية إشارة تذكير قوية بكيفية مساهمة إعادة التدريب والارتقاء بالمهارات في الاحتفاظ بالعمال في الوظائف أو الانتقال إلى وظائف أخرى والحفاظ على مرونة المنشآت. ويمثل التعلم المتواصل متنفساً بالنسبة إلى العمال الأكبر سناً؛ إذ يشكل تشجيعه إحدى الاستجابات إلى التحدي الديمغرافي الذي تواجهه الاقتصادات الشائخة.

٣٤٦. وفي الطرف الأعلى من المنافسة العالمية، أصبحت "المعرفة" العنصر الرئيسي للقيمة المضافة - عوضاً عن الأرض والعمل والبنية الأساسية المادية، بل عوضاً عن رأس المال. وعلى افتراض أن باستطاعة جميع البلدان استثمار المزيد وعلى نحو أكثر تعقلاً، في التعليم والمهارات، فإن هذا عامل يبشر بالخير لتوزيع القدرات الابتكارية.

٣٤٧. لكن أغلبية بلدان العالم لا تزال تواجه تحديات الأمية وحواجز أخرى تعوق التعلم. فحصة كبيرة من القوة العاملة تكسب قوتها ولا تتاح لها فرصة التعلم إلا في الاقتصاد غير المنظم. وتوجد حواجز جنسانية وإثنية واسعة النطاق تعوق التعليم الجيد والتدريب المهني المناسب. ويمثل التمييز حاجزاً رهيباً أمام التكافؤ في الحصول على الفرص، بدءاً بالوصول إلى التعليم واكتساب المهارات قبل دخول سوق العمل بأشواط.

٣٤٨. لذلك اعتبر إعلان العدالة الاجتماعية أن البيئة المؤسسية والاقتصادية المستدامة لتشجيع العمالة هي البيئة التي "يمكن فيها للأفراد أن يطوروا ويحدثوا القدرات الضرورية لكي يكونوا مستخدمين على نحو منتج من أجل تحقيق ذاتهم وتوفير الرفاه العام".

٣٤٩. فكيف يتعاون المكتب والهيئات المكونة على مجابهة تحديات تنمية المهارات من أجل بناء عولمة عادلة - ولا سيما الاستجابة إلى التحديات المتصلة بالإنتاجية والإنصاف والتغيرات الديمغرافية المذكورة في الفصل ٢؟ هذا ما سيركز عليه هذا الفصل.

تنوع الحقائق والاتجاهات السياسية

٣٥٠. تعتبر الهيئات المكونة أن تنمية المهارات مهمة في السعي إلى تكييف المجتمعات مع تغير الظروف الاقتصادية والبيئية وتعزيز الإنتاجية والابتكار وحث القدرة التنافسية الاقتصادية واستحداث نهج إبداعية إزاء التنمية المستدامة. وتشير حالة نظم ومؤسسات التدريب في البلدان والأقاليم، إلى جانب مستوى التنمية الاقتصادية وتحديات واستجابات متنوعة^١.

البلدان ذات الدخل المنخفض

٣٥١. من السمات المميزة للبلدان الفقيرة انخفاض مستوى التعليم عموماً. وتعوق ندرة العمال ذوي المهارات المثبتة والقدرة على اكتساب مهارات جديدة في العمل، نمو الاقتصاد المنظم المنتج.

٣٥٢. ويجب تذليل عقبات مالية وغير مالية كثيرة بغية زيادة وصول الفقراء إلى التدريب، وهي: تكاليف الفرصة البديلة لوقت التدريب؛ صرامة متطلبات الدخل أو ارتفاع رسوم التسجيل في دورات التدريب؛ عوامل اجتماعية غالباً ما تضغط على النساء لدخول تدريب لا يتيح لهن الوصول إلا إلى وظائف منخفضة الإنتاجية. وتواجه النساء حواجز في الارتقاء في عملهن أو تلقي التدريب بسبب العمل غير مدفوع الأجر المتوقع منهن إنجازهن داخل الأسرة.

٣٥٣. وغالباً ما تعطي نظم التعليم والتدريب في البلدان ذات الدخل المنخفض الأولوية للكفاءات الأكاديمية غير التقنية، تاركة نقصاً على مستوى التدريب على المهارات المهنية والتقنية ومهارات القابلية للاستخدام. وتركز استجابات السياسات على زيادة الوصول إلى التدريب في الاقتصاد غير المنظم والاقتصاد الريفي والنهوض بالتلمذة الصناعية والجمع بين التعليم والتدريب المؤسسيين والتعلم داخل المنشأة.

٣٥٤. وكشفت الردود المقدمة على استبيان الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك العمالة، أن أعداداً متنامية من البلدان تضع وتنفذ سياسات وطنية بشأن تنمية المهارات أو التعليم والتدريب التقنيين والمهنيين (مثل مالي وموزامبيق)؛ سياسات وطنية للعمالة تنص على للتعليم والتدريب التقنيين والمهنيين (مثل مدغشقر)؛ تشريعات خاصة بالتدريب (مثل موريشيوس والسنغال)؛ و/أو تنشئ وكالات حكومية معنية بتقديم التدريب وإدارة نظام التدريب (مثل أوغندا) وتتوخى توسيع فرص التدريب. وتتصدى هذه المبادرات لتحديات شتى من قبيل: قيود الموارد المفضية إلى: تراجع الاستثمار في التعليم والتدريب التقنيين والمهنيين؛ نقص المهارات وعدم ملاءمتها؛ ضعف القابلية للاستخدام؛ بطالة خريجي الجامعات؛ نقص فرص التدريب في الاقتصاد غير المنظم.

البلدان ذات الدخل المتوسط

٣٥٥. ما زال "الاقتصاد المزدوج" قائماً؛ إذ تبقى الاقتصادات متسمة بمزيج من النمو والإنتاجية المرتفعين في بعض القطاعات والأقاليم التي تعاني من نمو منخفض وفقر مستمر في الاقتصادات الواسعة غير المنظمة (انظر الفصلين ٢ و ٧).

٣٥٦. وبغية التصدي لنقص المهارات في القطاعات عالية النمو، تقوم البلدان بتحسين التنسيق بين أصحاب العمل الباحثين عن عمال ومقدمي التدريب. ودور تنمية المهارات في تشجيع التنظيم حدثت بعض البلدان إلى زيادة الوصول إلى التدريب الجيد. وعلى سبيل المثال، توجد في البرازيل والهند وجامايكا مبادرات سياسية لمجابهة التحديات المتصلة بالتنسيق والتوسيع والإدماج من خلال تحسين تدفق المعلومات المتصلة باحتياجات التدريب ومن ثم الحد من عدم ملاءمة المهارات. وأفادت الردود على استبيان الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك العمالة بأن الكثير من بلدان آسيا التي تطبق سياسات لتنمية الموارد البشرية (مثل الفلبين وسنغافورة وتايلند وفيتنام) تشدد على أهمية زيادة القابلية للاستخدام من خلال التدريب على المهارات المطلوبة من المنشآت.

٣٥٧. ويفترض تحسين ملاءمة المهارات وجهود تشجيع التنظيم من خلال تحسين تنمية المهارات، توسيع نطاق الاقتصاد المنظم بوظائف شاغرة - وهو افتراض لا يتأكد بالضرورة في الواقع العملي. ويجري تكييف مؤسسات التدريب مع احتياجات الناس من ذوي التعليم المتدني والخبرة المهنية القليلة أو المعدومة من أجل

^١ للمزيد من المعلومات بشأن التحديات والاستجابات على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني، انظر مكتب العمل الدولي: مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨.

تزويدهم بالمهارات والكفاءات المطلوبة من المنشآت الصغيرة؛ وهي تحاول، في الآن ذاته، بث المهارات والقدرة على التعلم مما سيساعد تلك المنشآت على أن تعتمد تكنولوجيات جديدة وتكون قادرة على المنافسة في الاقتصاد المنظم. وقد أفادت عدة بلدان في أمريكا اللاتينية مثلاً بإعطاء أولوية كبيرة لتوسيع فرص التدريب بحيث تشمل الفئات المهمشة والاقتصاد غير المنظم.

٣٥٨. وقد بدأت معظم بلدان أوروبا الوسطى والشرقية ورابطة الدول المستقلة الانتقال إلى اقتصاد سوق يقوم على تقاليد عريقة من التعليم والتدريب التقنيين والمهنيين؛ غير أن جزءاً كبيراً من التدريب المهني لم يعد صالحاً. فقد تدهورت نظم التدريب والتعليم التقنيين والمهنيين وكادت تنهار في بعض البلدان. إضافة إلى ذلك، تمثل شيخوخة القوة العاملة تحدياً رئيسياً من ناحية الاقتصاد والعمل والسياسات يقترن بتبعات مهمة على سياسات التعليم والتدريب والهجرة.

٣٥٩. وتشمل الجهود الرامية إلى إنعاش تنمية المهارات إعادة هيكلة نظم التدريب وفقاً لطلبات اقتصاد السوق الجديد، وزيادة خدمات التوظيف الوسيطة وإتاحة فرص التعلم المستمر. وتقوم بلدان كثيرة من أوروبا الوسطى والشرقية بتحسين مقررات التعليم الثانوي والمهني وتستثمر في مجالات مهارات جديدة، منها التدريب على مهارات العمل الأساسية بهدف تعزيز قابلية الأفراد للاستخدام. ويشكل الاستثمار في التدريب على الإدارة وإقامة المشاريع أيضاً أولوية كبيرة. ويتوقع أن تحسن نظم تقييم المهارات واعتمادها والاعتراف بها قابلية الأفراد للاستخدام وكفاءة سوق العمل.

البلدان ذات الدخل المرتفع

٣٦٠. تواجه بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كما نوقش في الفصل ٢، تحديات سياسية كبيرة تنبع من الاتجاهات الديمغرافية، لاسيما التحول غير المسبوق في التركيبة العمرية للسكان. وهذه الاتجاهات الديمغرافية فضلاً عن اشتداد المنافسة، تفاقم خطر نقص المهارات والمواهب وعدم ملاءمتها، مما يحد من نمو المنشآت وقابلية العمال للاستخدام. وأصحاب المهارات المتدنية يخسرون هذا الرهان مع العولمة.

٣٦١. وتتصدى البلدان لهذه التحديات من خلال: تحسين وجهة ونوعية تدريب دخول الوظيفة؛ توسيع فرص التعلم المتواصل؛ استخدام سياسات سوق عمل نشطة لمكافحة انعدام المساواة في التدريب والعمالة؛ إعادة إدماج العمال الأكبر سناً في سوق العمل^٢.

٣٦٢. ورغم التقدم المحرز في السنوات الأخيرة، يكبح فشل التدريب قبل التوظيف وعند دخول الوظيفة على توفير مهارات قابلة للاستخدام، نمو العمالة والإنتاجية. وتعالج هذه المشكلة بدمج التدريب على المهارات الأساسية والتقنية وضمان الجودة واعتماد المهارات والاعتراف بالكفاءات المكتسبة في العمل والتدريب على المعايير المهنية والتدريب القائم على الكفاءات وإقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال التدريب.

٣٦٣. ويمكن أن تكون الحوافز مفيدة في هذا الصدد. وتشمل المخططات التي تشجع المنشآت والأفراد على الاستثمار في التعلم المتواصل، ما يلي: خصم مصروفات التدريب من ضريبة الشركات؛ المخططات الإلزامية للإعفاء الضريبي، التي تكفل مستوى أدنى من الإنفاق على التدريب؛ رسوم التدريب الصناعي الطوعية الرامية إلى تمويل التدريب على المهارات والتلمذة الصناعية؛ بنود التدريب في الاتفاقات الجماعية؛ المراكز المستقلة لتقييم مهارات الموظفين؛ إجازات التعليم والتدريب مدفوعة الأجر. ومن بين الحوافز الموجهة إلى الأفراد: منح الزمالة وقسمات التدريب وقروض الطلبة وآليات مالية جديدة مثل "حسابات التعلم الفردية".

٣٦٤. وتعتمد سياسات سوق عمل نشطة وبرامج تكيف تهدف إلى: التصدي لانعدام المساواة في الحصول على الوظائف؛ معالجة نقص اليد العاملة؛ تقريب الناس من العمل؛ تشجيع روح المبادرة؛ التغلب على العقبات الاجتماعية التي تعوق استخدام المحرومين أو العاطلين عن العمل منذ وقت طويل. وتجمع تلك البرامج بين المعلومات والمشورة المهنية وتنمية مهارات العمل أو الحياة الأساسية والتدريب الخاص بمهنة معينة والخبرة المهنية (في وظائف مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر) والتدريب المدعوم في العمل وخدمات الدعم من قبيل رعاية الأطفال والنقل.

٣٦٥. وقد اعتمد عدد من البلدان برامج لتحسين نوعية الوصول إلى العمالة وظروف العمل من خلال خدمات الدعم - كالتدريب على القراءة والكتابة والحساب والمهارات الاجتماعية الأساسية والتدريب المهني المصمم

^٢ انظر:

OECD: *Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy* (Paris, 2006); EU: *New skills for new jobs anticipating and matching labour market and skills needs* (Brussels, 2008).

وفقاً لاحتياجات الأفراد. وقد انصب جل التركيز على الشباب المحرومين (إيطاليا وإسبانيا والمملكة المتحدة)، والمعوقين (اليابان وهولندا وإسبانيا والسويد والمملكة المتحدة)، والعمال المتقدمين في السن (إيطاليا واليابان وهولندا والبرتغال)، والعمال المهاجرين (كندا وهولندا والبرتغال وإسبانيا).^٣

قضايا عالمية

٣٦٦. توجد قضايا تثير قلقاً عالمياً، منها قابلية الشباب للاستخدام (وانتقال العمال الأطفال إلى العمل اللائق) والمساواة بين الجنسين في التعليم والتدريب وهجرة اليد العاملة.

٣٦٧. ولا بد من اتباع نهج شامل لإدماج الشباب في سوق العمل، بما في ذلك توفير تدريب جيد على المهارات وإتاحة معلومات سوق العمل وتقديم خدمات التوجيه المهني والاستخدام؛ وينبغي أيضاً دمج روح المبادرة في التدريب المهني. فتحسين التعليم الأساسي ومهارات العمل الأساسية يمكن الشباب من الاستفادة من التعلم قبل التوظيف وفي العمل. أما التلمذة الصناعية (المنظمة وغير المنظمة) فتتمثل سبيلاً فعالاً للانتقال من الدراسة إلى العمل وللتغلب على التمييز والقوالب النمطية الجنسانية.^٤

٣٦٨. وكثيراً ما تكون الآليات الخاصة لتيسير مشاركة النساء^٥ ضرورية في التدريب العادي وفي برامج محددة الأهداف، مثل التوفيق بين المسؤوليات المهنية والأسرية وتقادي التمييز والاعتراف بقيمة المهارات المكتسبة من تقديم الرعاية.^٦

٣٦٩. وتثير هجرة اليد العاملة تحديات متنوعة وتتيح فرصاً للتدريب ونشر يد عاملة ماهرة، بما في ذلك: التعويض عن نقص المهارات في بلدان المقصد؛ تحسين الاعتراف بالمهارات عبر الحدود؛ الاستجابة إلى التحديات الإنمائية في بلد المنشأ عندما يجد العمال الماهرون عملاً في بلدان أخرى. ويمكن الاستفادة على نحو أكمل من القدرة التي تنطوي عليها هجرة العمال على المساهمة في الأهداف الإنمائية في بلدان المنشأ والمقصد من خلال تيسير الهجرة الدائرية وعودة المهاجرين بحيث تنتفع بلدان المنشأ مما يكتسبه العمال من مهارات في الخارج.

ولاية منظمة العمل الدولية في مجال تنمية المهارات

٣٧٠. تنص اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢) على "أن تعتمد كل دولة عضو وتطور سياسات وبرامج شاملة ومنسقة... تأخذ في اعتبارها احتياجات العمالة وفرصها ومشاكلها... ومرحلة ومستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والعلاقات المتبادلة بين تنمية الموارد البشرية والأهداف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى" (المادة ١).

٣٧١. ويتيح برنامج العمل اللائق نموذجاً لعمل المنظمة في مجال تنمية المهارات، بينما يوفر برنامج العمالة العالمي الدعائم السياسية، وتقدم توصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥) توجيهات بشأن محتوى سياسة المهارات وإصلاحها.

٣٧٢. ويذهب إعلان العدالة الاجتماعية أبعد من ذلك بدمج تنمية المهارات ضمن بيئة مؤسسية واقتصادية مستدامة لتشجيع العمالة حيث "يمكن فيها للأطراف أن يطوروا ويحدثوا المهارات والقدرات الضرورية التي يحتاجونها لتمكينهم من أن يكونوا مستخدمين على نحو منتج من أجل تحقيق تكاملهم الذاتي وتوفير الرفاه العام" (المادة أولاً (ألف) "١").

٣٧٣. ويقدم القرار بشأن مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية، الذي اعتمدته مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٨، توجيهات بشأن تعزيز التعليم والتدريب المهني والتعلم المتواصل باعتبار ذلك الدعامة

^٣ ردود مقدمة في الاستبيان المرفق بالدراسة الاستقصائية العامة بشأن صكوك العمالة.

^٤ مكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن مهارات تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨، الفقرات ٦٤-٦٢. وللمزيد من المعلومات عن الشباب، انظر: مكتب العمل الدولي، *الشباب: سبل الوصول إلى العمل اللائق*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٣، جنيف، ٢٠٠٥. انظر أيضاً الفصلين ٢ و ٣ من هذا التقرير.

^٥ مكتب العمل الدولي: *قرار بشأن المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق*، اعتمدته مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩.

^٦ انظر:

ILO: *Skills and entrepreneurship: Bridging the technology and gender divide*, brochure (Geneva, 2008).

الرئيسية لقابلية العمال للاستخدام واستدامة المنشآت. وقد عُرِز هذا الالتزام بفضل الاستنتاجات بشأن تشجيع العمالة الريفية من أجل الحد من الفقر، وهي استنتاجات اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٨، والاستنتاجات بشأن المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٩، والتي تحتل فيها تنمية المهارات مكانة بارزة.

احتياجات الهيئات المكونة

٣٧٤. اشتهرت الاجتماعات الإقليمية التي عقدتها منظمة العمل الدولية مؤخراً بتحديد أهداف طموحة^٧ وباعتبار تنمية المهارات عنصراً أساسياً لبلوغ أهداف أعم - بدلاً من اعتبارها هدفاً في حد ذاته^٨. وانبثقت قائمة جوهرية تماماً من احتياجات الهيئات المكونة، عن الاستنتاجات بشأن تحسين المهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٨، وهذه الاحتياجات هي التالية:

- صياغة سياسات مهارات وطنية وسبل فعالة لتنفيذها ورصدها وتقييمها؛
- استحداث طرائق لتحديد الاحتياجات من المهارات في مرحلة مبكرة؛
- التصدي لتحديات نقائص وثغرات المهارات وربط توفير المهارات بالقطاعات القادرة على النمو؛
- استخدام تنمية المهارات لتيسير انتقال الأنشطة غير المنظمة إلى الاقتصاد المنظم؛
- إدارة نظم الاعتراف بالمهارات لدعم الهجرة المنصفة؛
- زيادة وصول الفئات المحرومة عادة في سوق العمل إلى التدريب؛
- تحسين خدمات التوظيف من أجل مساعدة الشباب والشباب على دخول سوق العمل ومساعدة العاطلين عن العمل على العودة إلى العمالة المدرة للدخل.

استجابة المكتب

٣٧٥. تساعد منظمة العمل الدولية الهيئات المكونة على ضمان مساهمة تنمية المهارات في زيادة قابلية العمال للاستخدام والقدرة التنافسية للمنشآت والطابع الإدماجي للنمو^٩. وأخذاً بالاستنتاجات بشأن مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية، سيعمل المكتب على بلوغ الأهداف التالية:

- دمج تنمية المهارات في الاستراتيجيات الإنمائية القطاعية أو الوطنية وفي الاستجابات العامة إلى بواعث التغيير العالمية، مثل التكنولوجيا والتجارة والانتقال إلى اقتصادات خفيفة الكربون؛
- توسيع الوصول إلى التدريب المرتبط بالعمالة، مثل التغلب على التمييز ضد النساء وفئات أخرى واستهداف الشباب المحرومين والمجتمعات الريفية والأشخاص المعوقين؛
- تعزيز خدمات التوظيف بغية تحقيق أهداف سياسات العمالة في المدى الطويل والاستجابة إلى الأزمة على الفور.

^٧ على سبيل المثال، اتفق الاجتماع الإقليمي الإفريقي الحادي عشر على أن استراتيجيات التعليم والتدريب ينبغي أن تضع أهدافاً "تصبو إلى ضمان أن يكون نصف القوة العاملة في أفريقيا قد حصل على مهارات جديدة أو محسنة بحلول عام ٢٠١٥"، الاجتماع الإقليمي الإفريقي الحادي عشر، أديس أبابا، ٢٤-٢٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٧، AfRM/XI/D.3(Rev.)، الفقرة ١٥.

^٨ على سبيل المثال، زيادة الإنتاجية والقدرة التنافسية في آسيا والمحيط الهادئ، وتخفيض بطالة الشباب في الأمريكتين.

^٩ مكتب العمل الدولي: *إطار السياسة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥*، جعل العمل اللائق حقيقة واقعة، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٤، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٩، الوثيقة GB.304/PFA/2(Rev.)، الفقرة ٣٥ "٢٢". انظر أيضاً الفصل ٤ للمزيد من المعلومات عن تحديات المهارات التي تواجهها المنشآت المستدامة.

الأولوية الاستراتيجية ١: دمج تنمية المهارات في الاستراتيجيات الإنمائية القطاعية أو الوطنية

ما هي السياسة الحسنة لتنمية المهارات؟

٣٧٦. لا بد من أن تكون سياسة تنمية المهارات مرتبطة بسياسات الطلب على اليد العاملة - فتكون مدمجة مثلاً في سياسات التنمية الوطنية واستراتيجيات التنمية القطاعية واستراتيجيات المساواة بين الجنسين والسياسات الاقتصادية العامة الرامية إلى التنمية الزراعية والسياسة البيئية والتكنولوجيا والتجارة. ويحد ذلك من احتمال عدم توافق العرض والطلب في سوق العمل الحالية، كما يهيئ في الآن ذاته لوظائف المستقبل على نحو يساهم في نمو الإنتاجية والعمالة إجمالاً^{١٠}.

٣٧٧. وتتطوي سياسة تنمية المهارات على قدرات أكبر إذا ما اقترنت برؤية دينامية: أي التهيئة لوظائف اليوم وبناء قدرات التنمية البشرية على نحو يجتذب الاستثمار المحلي والأجنبي، بإزالة القيود على عرض اليد العاملة.

٣٧٨. وقد أدى نجاح استحداث السياسات إلى وضع ومواصلة تطبيق ترتيبات مؤسسية تمكن الوزارات وأصحاب العمل والعمال ومؤسسات التدريب من العمل معاً من أجل توقع الاحتياجات المتغيرة من المهارات والاستجابة إليها بفعالية.

استحداث السياسات ...

٣٧٩. تقيد الردود الواردة في استبيان الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك العمالة بوجود عدد من البلدان يربط بين القابلية للاستخدام وقدرة الاقتصاد على المنافسة. وكذلك ذكرت بلدان كثيرة أهمية إشراك القطاع الخاص في تحديد الاحتياجات من التدريب.

٣٨٠. والتوصية رقم ١٩٥ هي بمثابة قائمة مرجعية مفيدة لتقييم نظم تنمية المهارات في البلدان. ومن الأمثلة الحسنة سياسة الهند الوطنية لتنمية المهارات (المعمدة في شباط/فبراير ٢٠٠٩)، التي تدمج العرض والطلب وترتبط بسياسات إنمائية وطنية أخرى (الإطار ١-٥).

الإطار ١-٥

سياسة الهند الوطنية لتنمية المهارات

تهدف خطة الهند للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢ إلى تكوين مستجمع من العمال الماهرين تمشياً مع احتياجات أصحاب العمل، وإلى تدعيم عدد العمال المدربين تدريباً جيداً كي يرتفع من ٢,٥ مليون عامل حالياً إلى أكثر من ١٠ ملايين عامل سنوياً.

وتشمل الاستراتيجية: تقييم نقائص المهارات بحسب القطاعات أو المناطق واتخاذ إجراءات مقيدة زمنياً بواسطة شراكات بين القطاع العام والخاص؛ تكييف البنية الأساسية القائمة المشتركة بين القطاعين العام والخاص؛ إنشاء نظام ذي مصداقية للاعتماد والتصديق؛ استحداث تمويل مستدام للتدريب؛ إعادة تركيز تبادلات العمالة كنفقات الخدمات.

وقد تضمنت عملية استحداث السياسات المراحل التالية:

مشاورة وطنية (نُظمت بالتعاون بين وزارة العمل والعمالة ومنظمة العمل الدولية) لتحديد التحديات والخيارات السياسية الرئيسية، شارك فيها وزارة تنمية الموارد البشرية ووزارات رئيسية أخرى ولجنة التخطيط وحكومات الولايات ونقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل وأكاديميات ومقدمون للتدريب ووكالات تابعة للأمم المتحدة ومهنيون وخبراء في مجال التدريب.

وقدمت لجان معنية بقضايا محددة إسهامات بخصوص: الإدارة ودور الشركاء الاجتماعيين؛ ضمان الجودة؛ أطر المؤهلات؛ الاقتصاد غير المنظم؛ الإنصاف والنفوذ؛ التعلم المتواصل؛ التمويل. واتخذت منظمة العمل الدولية ترتيبات لمشاركة خبراء خارجيين لتوسيع طائفة الخيارات المدروسة.

وساهم المجلس الوطني التابع لرئيس الحكومة والمعني بتنمية المهارات ومجلس التنسيق الوطني المعني بتنمية المهارات أيضاً في استكمال السياسة. وصدقت الهند على الاتفاقية رقم ١٤٢ في آذار/مارس ٢٠٠٩.

^{١٠} مكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن مهارات تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية*، المرجع السابق؛ ومكتب العمل الدولي: *الاستنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧.

٣٨١. ويمثل دمج سياسات المهارات وسياسات العمالة الوطنية محور تركيز متجدد بالنسبة إلى المكتب. وقد أثبتت تجربة الهند، التي ارتبطت فيها سياسة تنمية المهارات بسياسات العمالة الأعم، فوائد توسيع قدرات القوة العاملة النابعة من المهارات بحيث تشمل المحافظة على نمو كثيف العمالة. ويمكن إيجاد أمثلة مماثلة للتخطيط المتكامل في ماليزيا وسنغافورة.

٣٨٢. وقد أفضى طلب ليبيريا على دعم من المكتب في وضع سياسة وطنية للعمالة وتنقيح سياسة المهارات إلى تعاون بين إدارة سياسات العمالة وإدارة المهارات والقدرة للاستخدام ووحدة اتجاهات العمالة التي تربط بين هذه المجالات الرئيسية.

٣٨٣. وقّم المكتب أيضاً دعماً فورياً لمساعدة البلدان على الاستجابة إلى الأزمة المالية والوظيفية الناشئة. ففي شيلي، أنشئ مرصد للعمل يعنى بمراقبة برامج التدريب في إطار اتفاق العمالة الوطني الثلاثي (أيار/ مايو ٢٠٠٩) ويغطي مجالات مثل التدريب قبل التوظيف والاعتراف بالتعلم السابق والتدريب في العمل والمنح الدراسية الخاصة بالعاملات.

٣٨٤. ويشمل دعم الهيئات المكونة في ظروف ما بعد الأزمة، العراق حيث نمت طائفة خبرات المنظمة الواسعة من تنفيذ مشاريع لخلق الوظائف إلى صياغة التشريعات بالاعتماد على عناصر قوية من معايير العمل الدولية والحوار الاجتماعي. أما في لبنان، فقد توخى مشروع لتنمية المهارات في قطاع البناء الارتقاء بمستوى المدربين المحليين، وأدمج التدريب على إقامة المشاريع وخدمات التوظيف في التدريب المهني، ونفذ أنشطة متكاملة لضمان ظروف عمل حسنة فيما يتصل باحترام السلامة والصحة المهنية والحد الأدنى لسن العمل والحقوق النقابية.

٣٨٥. ويعمل المكتب على رصد الآثار. وقد خضعت أكثر الأدوات شيوعاً - وهي دراسات التقصي على مستوى تقديم التدريب - للتكييف بهدف استخدامها في التدريب المنظم (تتبع خريجي مؤسسات التعليم والتدريب التقنيين المهنيين وقياس مدى رضا أصحاب العمل عن العمال الجدد) وفي التدريب غير المنظم (تتبع المنتفعين من التدريب المجتمعي أو التلمذة الصناعية غير المنظمة). وتبذل أيضاً جهوداً لمساعدة الهيئات المكونة على تدعيم معلومات سوق العمل وبيانات اكتساب المهارات لتحسين رصد فعالية تقديم التدريب.

٣٨٦. وإضافة إلى ذلك تجرى بحوث بشأن جوانب مهمة أخرى من سياسات تنمية المهارات:

- نظراً إلى أن تغطية ونوعية تقديم التدريب والتعليم في البلدان تؤثران على قدرتها على اعتماد تكنولوجيات جديدة أو استحداث تكنولوجياتها الخاصة، تنظر البحوث في الطريقة التي يمكن بها لنظم تنمية المهارات أن تكون عامل تغيير في إتاحة الفرص أمام الأنشطة الاقتصادية ذات القيمة المضافة الأعلى.
- تقوم دراسات تجريبية في إطار "المهارات من أجل الوظائف الخضراء" بتحليل استراتيجيات البلدان والقطاعات من أجل تحديد وتوفير المهارات اللازمة في الاقتصاد خفيض الكربون.
- تقوم فحوص تجريبية لتصميم وتنفيذ أطر المؤهلات، بتقييم أثرها على سوق العمل من خلال آراء وتجارب الموظفين والعمال ومؤسسات التدريب، بهدف تحسين المزيد من المعلومات عن مجموعة متنوعة من النهج الهادفة إلى تحسين الاعتراف بالمهارات وضمان الجودة والتعلم المتواصل.

الأولوية الاستراتيجية ٢: تنمية المهارات من أجل الحد من الفقر ودعم تنمية اقتصادية إدماجية

٣٨٧. إن الحصول على التعليم والمهارات من شأنه أن يمكن الفقراء العاملين والفئات المستضعفة من الخلاص من الحلقة المفرغة للتعليم غير المناسب والتدريب المتدني والإنتاجية المنخفضة والوظائف الرديئة ضعيفة الأجر. وعادة ما تواجه النساء في الفئات المستضعفة صعوبات إضافية أو تمييزاً إضافياً في الحصول على تدريب جيد وجني ثمار ذلك التدريب^{١١}.

^{١١} تجدر الإشارة إلى أن فئات عديدة تواجه عقبات متعددة في سوق العمل. وهكذا تتوجه المعارف والأدوات وبناء القدرات ومشاريع التعاون التقني في العادة لأكثر من فئة مستضعفة واحدة. وهذا جلي في العرض الوارد في هذا القسم، انظر أيضاً:

ILO: Remove the obstacles! On the right track to equality, Bureau for Gender Equality (Geneva, 2008).

تعزيز قابلية الفئات المستضعفة للاستخدام...

٣٨٨. يجب تذليل العقبات الثقافية والجغرافية والمادية والاقتصادية والاجتماعية، التي تحول دون تمتع بعض الفئات بفوائد النمو الاقتصادي، حتى يتمكن جميع الناس من تفعيل قدراتهم الإنتاجية والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتشمل الجهود: تحسين توافر وتيسر تكلفة التدريب على المهارات والمهن الجديدة؛ تعزيز تكافؤ الفرص لفائدة النساء؛ توسيع فرص التعليم في المناطق الريفية وفي الاقتصاد غير المنظم لفائدة الشباب المحرومين والعمال المهاجرين والأشخاص المعوقين. وأفادت الأغلبية الساحقة من المجيبين على الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بصكوك العمالة، بأنها اعتمدت سياسات خاصة في هذه المجالات.

...الاقتصاد غير المنظم

٣٨٩. يمثل تحسين الوصول إلى التعليم والتدريب في الاقتصاد غير المنظم هدفاً إنمائياً. ولطالما انكب المكتب على مساهمة تنمية المهارات في تدعيم الفرص المتاحة للعمال في الاقتصاد غير المنظم^{١٢}.

٣٩٠. وتركز البحوث والتوجيهات السياسية الحالية على سبل الارتقاء بنظم التلمذة الصناعية غير المنظمة في أفريقيا، لمساعدة الشباب على الحصول على وظائف أفضل وتحسين ظروف العمل والحد من التمييز المهني على أساس نوع الجنس. وقد أفضت دراسات شملت أصحاب العمل والتلامذة الصناعيين وكبار الحرفيين في جمهورية تنزانيا المتحدة إلى تحديد سبل النهوض بالتلمذة الصناعية. وبوشرت أعمال نموذجية لاختبار البعض من تلك التوصيات من خلال البرنامج المشترك بين جمهورية تنزانيا المتحدة وأمم متحدة واحدة والمتعلق بخلق الثروة والعمالة وتعزيز القدرات الاقتصادية، وذلك بالاستناد إلى دراسات أساسية بشأن التلمذة الصناعية غير المنظمة^{١٣}.

٣٩١. ويحاول المكتب الاستجابة إلى الهيئات المكونة بأسلوب متعدد التخصصات يركز على أهمية تشجيع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على نحو متواز في مجالات من قبيل عمالة الشباب. وفي إندونيسيا، أدى نجاح البرامج النموذجية لدمج التدريب على روح تنظيم المشاريع في المدارس المهنية إلى قيام الحكومة بدمج ذلك التدريب في المقرر الوطني العام.

...في المجتمعات الريفية

٣٩٢. توجد تحديات عديدة تواجهها المجتمعات الريفية الساعية إلى توسيع فرص التدريب بحيث تشمل المناطق منقوصة الخدمة، والساعية في الآن ذاته إلى تحسين ربط التعليم والتدريب بالعمالة مدفوعة الأجر والعمل للحساب الخاص^{١٤}. ويبين الإطار ٥-٢ نموذجاً لاستراتيجية تدريب خاصة بعمال الأرياف - الذين ينتمي معظمهم إلى القطاع غير المنظم.

^{١٢} مكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن مهارات تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية*، المرجع السابق، الفقرة ٦١. انظر أيضاً القرار بشأن العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢. انظر أيضاً سلسلة الدراسات القطرية بشأن المهارات والاقتصاد غير المنظم على الرابط الإلكتروني: www.ilo.org/public/english/lib/resource/subject/informal.htm

تحت موضوع "التدريب المهني"، وتقريراً تولى حديثاً جداً في: R. Palmer: *Skills and productivity in the informal economy*, Employment Sector Working Paper No.5 (Geneva, ILO, 2008).

^{١٣} انظر:

ILO: *Apprenticeship in the informal economy in Africa*, Employment Report No.1, Workshop report, Geneva, 3-4 May 2007.

^{١٤} انظر مكتب العمل الدولي: *تعزيز العمالة الريفية للحد من الفقر*، التقرير الرابع، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨/استنتاجات بشأن تعزيز العمالة الريفية للحد من الفقر، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، ٢٠٠٨؛ واستنتاجات بشأن مهارات تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية، المرجع السابق.

الإطار ٢-٥

برنامج منظمة العمل الدولية للتدريب من أجل تنمية القدرات الاقتصادية الريفية

يساعد برنامج منظمة العمل الدولية للتدريب من أجل تنمية القدرات الاقتصادية الريفية النساء والرجال في المجتمعات الريفية الفقيرة على تعلم مهارات جديدة وإقامة مشاريع وتحسين مداخلهم. وهو يعلم المجتمعات المحلية كيفية اكتشاف الفرص الاقتصادية الممكنة وتحديد التدريب وغيره من أوجه الدعم الأخرى اللازمة لاغتنام تلك الفرص، ويقمّ نوعية وفائدة برامج التدريب القائمة ويساعد مقدمي التدريب المحليين من القطاعين العام والخاص على تحسين التدريب المقدم وتقديم تدريب مفيد والحصول على الدعم اللازم للتدريب من قبيل مؤسسات الائتمان والأسواق المحلية.

ويقوم هذا النهج المتكامل على العبر المستخلصة من برامج سابقة للتدريب المجتمعي، اعترافاً بضرورة تقديم دعم لاحق للتدريب والربط بين التدريب التقني والتدريب على إقامة المشاريع. وقد أدت تقييمات مستقلة لعدة مشاريع منفذة في إطار البرنامج إلى إدخال المزيد من التحسينات - بإضافة أدوات تتعلق بالقضايا الجنسانية ودمج المعوقين ودمج البرنامج ذاته في برامج التنمية الاقتصادية المحلية. والمجموعة الكاملة من الأدوات متاحة بالإنجليزية والفرنسية، وهي تستخدم لاستحداث برامج جديدة مع شركاء في عدة بلدان في غرب أفريقيا وجنوبها. وستساهم نشأة مجتمع ممارسة لتقاسم تجارب المشاريع الجديدة في القيام بتحسينات إضافية. ومن المقترح تنفيذ برنامج مع مركز تورينو لتدريب مديري المشاريع وإطلاع صناع السياسات على كيفية مساهمة منهجية البرنامج في تنفيذ سياساتهم الرامية إلى النهوض بالعمالة الريفية.

وحقق البرنامج نتائج ملحوظة في باكستان (٢٠٠٢-٢٠٠٧) منها: تنظيم ١٨٥ مجموعة ادخار وائتمان (٩٨) منها تخص النساء؛ تشكيل سبع رابطات أعمال؛ تدريب مدرسين لإدارة مراكز محو الأمية. كذلك اعتمد البرنامج باعتباره عنصراً من عناصر الاستراتيجية الوطنية لتنمية المهارات: استراتيجية تزويد باكستان بالمهارات. وفي الفلبين (٢٠٠٢-٢٠٠٧) استهدف المشروع إعادة إدماج المقاتلين السابقين الذكور من خلال تدريب مجتمعي في إطار مجموعات وإقامة مشاريع مجتمعية، مما ضاعف في المتوسط مداخل المستفيدين من المشروع. وقد مكن العمل النموذجي في بوركينا فاسو والنيجر (٢٠٠٠-٢٠٠٩) حوالي ٢٤٠ امرأة في المجتمعات الريفية من إقامة منشآت بالغة الصغر أو تعاونيات قائمة على مهارات مكتسبة حديثاً.

المصادر:

Pakistan and Philippines Fifth Technical Report (Oct. 2004-Mar. 2005); Pakistan and Philippines Seventh Technical Report (Oct. 2005-Mar.2006); Burkina Faso project evaluation (Sep. 2009)

... إدماج المعوقين

٣٩٣. دون الحصول على التعليم والتدريب وخدمات التوظيف يصبح الأشخاص المعوقون مهمشين بصفة دائمة من سوق العمل. إذ ينبغي، كلما كان ممكناً، أن يحصلوا على التدريب في ظروف عادية أو في العمل. ورغم أن حلقات العمل المحمية والانتقالية يمكن أن تؤدي إلى اكتساب كفاءات وثقة بالنفس، فإن إدماج الأشخاص المعوقين في أماكن العمل العادية نهج أفضل. ويمكن تشجيع المنشآت على توظيف الأشخاص المعوقين بواسطة حوافز مثل التخفيضات الضريبية ومساعدات التأمين الاجتماعي والمساعدة في تكييفات أماكن العمل.

٣٩٤. واعتمد قطاع العمالة مبادرة لإدماج المعوقين في عام ٢٠٠٩، وهي مبادرة تشجع الموظفين وتدعمهم (التدريب المخصص وتكييف الأدوات وفتح خط هاتفي مجاني) لتمكينهم من دمج الإعاقة في سياسات العمالة وسوق العمل وبرامج إقامة المشاريع وتنمية المهارات.

٣٩٥. وكانت المشاريع الخاصة بالمعوقين تركز فيما مضى على تطوير التدريب على المهارات وفرص توليد الدخل بالنسبة إلى الأشخاص المعوقين، وذلك أحياناً من خلال برامج إعادة التأهيل المجتمعية. وفي عدة دول ومناطق عربية (العراق والأردن وعمان والأراضي العربية المحتلة والجمهورية العربية السورية واليمن) نُفذت مشاريع لتدعم القدرة الوطنية في مجال عمالة المعوقين وإعادة تأهيلهم المهني. وفي أوروبا الوسطى والشرقية عمل المكتب على تدعيم قدرة بلدان مختارة من ميثاق استقرار البلقان، بهدف توفير خدمات إعادة التأهيل المهني والتدريب والعمالة إلى الأشخاص المعوقين. وفي كمبوديا، أثبت مشروع منظمة العمل الدولية المسمى "التخفيف من حدة الفقر من خلال تدريب النظراء"، فعالية منهجية استنساخ التجارب الناجحة، التي تتضمن التلمذة الصناعية غير المنظمة والقروية، بهدف تمكين الأشخاص المعوقين من النهوض بموارد رزقهم.

٣٩٦. وتركز المشاريع الحالية تركيزاً أكبر على ترويج نهج إدماجي إزاء قضايا الإعاقة. فقد أخذت التشريعات المعتمدة حديثاً بخصوص الإعاقة (الصين وإثيوبيا وكينيا ومنغوليا وجمهورية تنزانيا المتحدة وتايلاند وأوغندا وفيتنام وزامبيا) بتوصيات المكتب والمشاورات الثلاثية والاستعراضات التقنية. ويتقيد هذا العمل بمعايير منظمة

العمل الدولية بشأن الإعاقة^{١٥}، كما يستجيب إلى طلب البلدان النابع من اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المعوقين (دخلت حيز النفاذ منذ أيار/ مايو ٢٠٠٨).

الأولوية الاستراتيجية ٣: تعزيز خدمات التوظيف لتحقيق أهداف سياسة العمالة

٣٩٧. خدمات التوظيف العامة هي وكالات للوساطة في سوق العمل تيسر "الربط" بين العرض والطلب. وهي تضطلع بهذا الدور من خلال: توفير معلومات حسنة عن سوق العمل؛ تقديم مساعدة في البحث عن وظيفة وخدمات توظيف؛ إدارة إعانات التأمين من البطالة ومختلف برامج سوق العمل (خدمات شاملة لنقل العمال وإعادة تدريبهم وتوظيفهم في القطاع العام وما إلى ذلك)^{١٦}.

٣٩٨. ويركز عمل المكتب على تحليل الممارسات الحسنة في إدارة خدمات التوظيف واستعراض مشاريع قوانين خدمات التوظيف وبناء القدرات من خلال التقييمات والدورات التدريبية الوطنية، ودعم الخدمات خلال الأزمة الاقتصادية. علاوة على ذلك، أنجز قدر معقول من أعمال التعاون التقني المباشر وساعد ذلك على إرساء خدمات توظيف مستعجلة في حالات ما بعد النزاع أو الاستجابة إلى الأزمة في إطار جهود المكتب العامة (أفغانستان والأرجنتين وإندونيسيا والعراق ولبنان وليبيريا وسيراليون). وتضمنت مشاريع تعاون تقنية أخرى دعماً رامياً إلى تعزيز قدرة خدمات التوظيف العامة إجمالاً في إطار البرامج الوطنية لعمالة الشباب أو تنمية المهارات أو الهجرة (مصر وإثيوبيا والأردن ولبنان وجنوب شرق أوروبا وسري لانكا وفيتنام).

٣٩٩. ويساعد المكتب الهيئات المكونة على تشخيص احتياجاتها المتصلة بخدمات التوظيف. وتلخص التقييمات الوطنية لإدارة وبرامج خدمات التوظيف العامة الحالة الراهنة لخدمات التوظيف؛ كما تقدم توصيات بخصوص إجراءات تحسين إدارة البرامج والخدمات؛ وتركز على النقاش بين الجهات المعنية (الإطار ٣-٥).

الإطار ٣-٥

أمثلة على جهود إصلاح مبدولة في أعقاب تقييمات منظمة العمل الدولية لخدمات التوظيف العامة

جنوب أفريقيا (٢٠٠٣): جرى التنسيق بين برامج التدريب وبرامج التعلم التابعة لخدمات التوظيف بهدف تحسين نتائجها.

إثيوبيا (٢٠٠٣): جرى الارتقاء بنظم تكنولوجيا المعلومات الخاصة بتبادل العمال، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمتطلبات الوظيفية.

منغوليا (٢٠٠٨): جرى تحسين خدمات التوجيه المهني وإقامة المشاريع من خلال خدمات التوظيف العامة (بدعم من موارد مستقاة من مصادر أخرى لمنظمة العمل الدولية).

مصر (٢٠٠٩): استهل مشروع تعاون تقني ثلاثي السنوات لتحسين التوجيه المهني وخدمات عمالة الشباب.

ليبيريا (٢٠٠٩): قُدم دعم للمساعدة في إعادة هيكلة مكتب خدمات التوظيف وفقاً لنتائج التقييم.

٤٠٠. وتساعد الشراكة القائمة مع الرابطة العالمية لخدمات التوظيف العامة على ترويج استخدام أدوات المنظمة وتوجيهاتها. ويساهم المكتب إذ يشارك في مؤتمرات هذه الرابطة في أنشطة التدريب ويتعلم من التجارب الوطنية.

٤٠١. وفي حين يركز المكتب على خدمات التوظيف العامة، تقدم أيضاً مساعدة تقنية في مجال خدمات التوظيف الخاصة، وذلك عادة من خلال استعراض مشاريع القوانين التي تنظم تلك الوكالات^{١٧}. وقد لاحظت لجنة الخبراء زيادة الاهتمام بالاتفاقية رقم ٨٨ وتفكير الحكومات والشركاء الاجتماعيين في التصديق عليها.

^{١٥} مكتب العمل الدولي: اتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٥٩)، والتوصية المصاحبة لها (رقم ١٦٨).

^{١٦} انظر: مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة بشأن صكوك العمالة، ٢٠١٠، المرجع السابق. واتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨)، واتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، ترشد الدول الأعضاء في وضع وتعزيز خدمات توظيف وتتيح الإطار السياسي للدعم الذي يقدمه المكتب.

^{١٧} مكتب العمل الدولي: دليل وكالات الاستخدام الخاصة؛ التنظيم والرصد والإنفاذ (جنيف، ٢٠٠٧).

الاستجابة إلى الأزمة

٤٠٢. تأثرت جميع البلدان بالأزمة المالية وأزمة العمالة في عام ٢٠٠٩، مما يزيد إلحاح ضرورة تنمية المهارات. وعلى نحو ما جاء في الفصل ٢، أفادت الدراسة الاستقصائية لمنظمة العمل الدولية المتعلقة بسياسات سوق العمل والخاصة بقيمة زعماء مجموعة العشرين المعقودة في بيتسبرغ (٢٠٠٩)، بأن التدريب الوظيفي وتقاسم العمل والدعم والمساعدة والإعانات في البحث عن الوظائف كانت أبرز ما اعتمد في البلدان ذات الدخل المرتفع من تدابير في إطار سياسة سوق العمل. أما في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط فقد تمثلت أبرز الاستجابات في التدريب الوظيفي والمساعدة في البحث عن الوظائف وحوافز إقامة المشاريع وبرامج الأشغال العامة^{١٨}.

٤٠٣. ويشكل التدريب استثماراً لا يؤتي ثماره على الفور. فعندما يكون الكثيرون من الباحثين عن وظيفة عاطلين عن العمل ومفتقرين إلى الدخل، غالباً ما يتعين أن تقتصر أنشطة التدريب بشكل من أشكال دعم الدخل للكبار الذين يجب عليهم إعالة أنفسهم وإعالة آخرين في أحيان كثيرة. ويمكن أن يتخذ ذلك الدعم شكل إعانات تدريب خاصة أو قسائم تدريب أو شيئاً من المرونة في تطبيق متطلبات البحث عن عمل للحصول على التأمين من البطالة.

٤٠٤. وقد أبرزت الأزمة الدور الحيوي الذي يمكن أن يضطلع به التدريب وإعادة التدريب وخدمات التوظيف. وخدمات التوظيف العامة هي المؤسسات الحكومية المسؤولة عن مساعدة العمال وأصحاب العمل في الانتقال داخل سوق العمل بواسطة خدمات مثل الملاءمة الوظيفية وتوفير المعلومات وإتاحة الوصول إلى سياسات سوق العمل النشطة (التدريب أو إعادة التدريب على المهارات والمعلومات المتعلقة بالعمل للحساب الخاص واستهلال المشاريع)؛ ومساعدة الباحثين عن عمل في اختيار أفضل الحلول لتحسين قابليتهم الفردية للاستخدام، من خلال نشر معلومات موثوقة بها عن سوق العمل وتقديم توجيهات ومشورة مهنية، وإتاحة طيف من أدوات وتقنيات المساعدة في البحث عن وظيفة. ويقوم الكثير من خدمات التوظيف العامة أيضاً بإدارة برامج التأمين من البطالة كوسيلة لتقديم دعم مالي مؤقت إلى العمال الذين يسعون إلى العودة إلى سوق العمل. وهكذا أصبحت مكاتب خدمات التوظيف العامة في بلدان كثيرة نقاط الاتصال الأولى - "مراكز الخدمة الشاملة" - بالنسبة إلى العمال الذين يريدون المشاركة في سوق العمل بأي صفة. وأسدى المكتب مشورة تقنية بشأن خدمات التوظيف المستعجلة وزيادة قدرات خدمات التوظيف العامة في اجتماعات معقودة في أمريكا اللاتينية وأفريقيا وأوروبا، ومن خلال تحديث وترجمة ونشر المبادئ التوجيهية لأفضل الممارسات.

٤٠٥. ويسلم الميثاق العالمي لفرص العمل^{١٩} بالدور الرئيسي الذي تؤديه خدمات التدريب والتوظيف في الاستجابة الفورية إلى الأزمة وفي التنمية طويلة الأمد. وقد تناول زعماء مجموعة العشرين في بيتسبرغ تنمية المهارات في سياق أوسع من مرحلة الاستجابة إلى الأزمة مسلمين بأن "تدريب العمال لتلبية احتياجاتهم الحالية المحددة لم يعد كافياً؛ إذ ينبغي لنا ضمان الوصول إلى برامج تدريب تدعم تنمية المهارات مدى الحياة وتركز على احتياجات السوق مستقبلاً"^{٢٠}. وطلب إلى منظمة العمل الدولية عند ذاك إعداد "استراتيجية تدريب" بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين ومنظمات دولية أخرى، وهي استراتيجية يمكن أن تناقش في اجتماعات وزراء عمل مجموعة العشرين وقمة زعماء تلك المجموعة في عام ٢٠١٠. وتركز هذه الاستراتيجية على إعداد القوى العاملة للانتعاش الاقتصادي والتعلم المتواصل والابتكار.

الموارد والأصول

٤٠٦. يتولى الإشراف على العمل المتعلق بتنمية المهارات من أجل زيادة الإنتاجية والقدرة على التكيف للاستخدام، إدارة خلق فرص العمل وتنمية المهارات (١١ وظيفة تخصص اثنتان منها لخدمات التوظيف واثنتان لقضايا الإعاقة) وعشرة مختصين في تنمية المهارات في المكاتب الميدانية. وتخصص الميزانية العادية ١,٣ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في كل فترة سنتين من الموارد غير المتصلة بالموظفين للعمل المتعلق بالمهارات

^{١٨} انظر:

S. Cazes, S. Verick and C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Employment Sector Working Paper No. 35 (Geneva, ILO, 2009).

^{١٩} مكتب العمل الدولي، *الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل*، اعتمد في الدورة ٩٨ لمؤتمر العمل الدولي، جنيف، ٢٠٠٩.

^{٢٠} مؤتمر قمة بيتسبرغ لمجموعة العشرين: بيان القادة (بيتسبرغ، ٢٠٠٩)، الفقرة ٤٤.

والقابلية للاستخدام. وتبلغ حافطة الدعم الخارج عن الميزانية حالياً (مشاريع التعاون التقني) نحو ٥٣ مليون دولار أمريكي يخصص ٧٩ في المائة منها لمشاريع يعهد بها إلى مكاتب قطرية.

٤٠٧. وقد عمل مركز البلدان الأمريكية لتنمية المعارف في مجال التدريب المهني التابع لمنظمة العمل الدولية (مونتيبيديو، أوروغواي) طيلة عقود بوصفه "هيئة دائمة للتعليم والتعاون الأفقي بين المنظمات الوطنية المعنية بالتدريب المهني، وتولى نشر المعارف والتجارب والممارسات الحسنة في مجال التدريب المهني وتنمية الموارد البشرية من أجل خلق فرص عمل لائقة ومنتجة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي"^{٢١}. وتخصص منظمة العمل الدولية من ميزانيتها العادية موارد متصلة بالموظفين وأخرى غير متصلة بالموظفين لتغطية عمل المركز الموجه أساساً نحو أعضائه أي مؤسسات التدريب الوطنية - يبلغ مقدارها نحو ١,٧ مليون دولار أمريكي لكل فترة سنتين تكملها اشتراكات الأعضاء بمقدار يناهز ٤٥٠٠٠٠ دولار أمريكي.

٤٠٨. ويتوخى العمل المتعلق بتنمية المهارات في إقليم آسيا والمحيط الهادئ تحقيق غاية قوية بصفة خاصة تتمثل في تمكين الوزارات ومؤسسات التدريب من التعلم من تجارب بعضها البعض. وينجز هذا العمل بالأساس بواسطة النظام الشبكي لإدارة المعارف في الإقليم ومجتمع الممارسات والاجتماعات الإقليمية ودون الإقليمية ومن خلال دعم العناصر المتعلقة بالمهارات من البرامج القطرية للعمل اللائق ومشاريع التعاون التقني الكبرى في الإقليم^{٢٢}.

٤٠٩. ويقدم مركز تورينو دورات تدريبية بشأن عناصر محددة من التعليم والتدريب التقنيين والمهنيين بلغات عدة، كما يتعاون مع إدارة خلق فرص العمل وتنمية المهارات على تقديم دورات تدريبية بشأن سياسات تنمية المهارات وخدمات التوظيف الخاصة والعامة وإدماج الأشخاص المعوقين في سوق العمل. واستحدثت دورات تدريبية مشتركة مع المختصين في تنمية المهارات في الميدان وفي المقر، من شأنه ترجمة نتائج البحوث وخبرة البرامج إلى مواد تدريبية مناسبة لتنوع الظروف القطرية.

الشراكات الخارجية

٤١٠. إن التنسيق مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى أمر مهم. وتعمل وكالات كثيرة بصفة مباشرة على تنمية المهارات (منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومؤسسة التدريب الأوروبية ومصارف التنمية)؛ في حين تحتاج وكالات أخرى إلى تنمية المهارات لتحقيق أهداف إنمائية أخرى مثل التنمية الريفية (منظمة الأغذية والزراعة) أو الاستعداد للتجارة (منظمة التجارة العالمية والأونكتاد). وينفذ البنك الدولي ومصارف التنمية الإقليمية برامج بحث ومشورة وإقراض كبيرة في مجال التعليم والتدريب. وتعتمد منظمة العمل الدولية على عمل هذه الوكالات كما تعتمد هذه الوكالات على عمل المنظمة.

٤١١. وأعيد في عام ٢٠٠٩ تنشيط الفريق العامل المشترك بين الوكالات والمعني بالتعليم والتدريب التقنيين والمهنيين، نتيجة لجهود تزعمتها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة العمل الدولية. ويتيح هذا الفريق منتدى لوكالات الأمم المتحدة ومصارف التنمية ووكالات أخرى متعددة الأطراف تتقاسم فيه نتائج البحوث والتجارب القطرية وتستحدث منتجات مشتركة (مثل نشر الممارسات الحسنة والمنهجيات الخاصة بجمع البيانات وتحليلها). وستفرض مبادرات جديدة مشتركة بين المكتب واليونسكو إلى استعراضات مشتركة للسياسات القطرية وإلى وضع أدوات تستخدمها أفرقة الأمم المتحدة القطرية لتقييم الصلات بين التعليم الأساسي والتدريب المهني وخدمات التوظيف وعالم العمل. وقد أتاح الفريق العامل المشترك بين الوكالات منتدى فعالاً للتشاور بشأن استراتيجية التدريب لمجموعة العشرين، وسيواصل التعاون في متابعتها وتنفيذها.

تقييم الآثار

٤١٢. جرى تقييم عمل المكتب في مجال تنمية المهارات والقابلية للاستخدام في إطار منتديات متنوعة على مدى الزمن. ويشمل ذلك: تقييمات الإدارات التي أجرتها وحدة التقييم في منظمة العمل الدولية (٢٠٠٤)؛ تقييمات مشاريع التعاون التقني المتصلة بالمهارات واستخدام أدوات تنمية المهارات (٢٠٠٠-٢٠٠١)؛ تأثير خدمات المشورة السياسية؛ تقييم مشاريع التعاون التقني بشأن "دمج الإعاقة" (٢٠٠٨)؛ التقييم الداخلي للعمل المتعلق بخدمات التوظيف العامة (٢٠٠٧). وقُدِّمت توصيات متنوعة على النحو المبين في الجدول ١-٥.

^{٢١} انظر:

ILO-Cinterfor: *Strategic plan for the future action of ILO-Cinterfor*, approved at the 38th Technical Committee Meeting, Cartagena de Indias, June 2007 (Montevideo, 2007). See www.ilo.org/cinterfor for more information.

^{٢٢} انظر: www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/skills-ap/index.htm.

الجدول ٥-١: تقييمات عمل المكتب في مجال المهارات والقابلية للاستخدام

تقييم البرنامج المركزي المعني بالمهارات والمعارف والقابلية للاستخدام، ٢٠٠٤	
التوصيات الرئيسية	التنفيذ الحالي
التركيز على عدد محدود من المواضيع ذات الأولوية التي يكون فيها لمنظمة العمل الدولية ولاية واضحة وميزة نسبية.	بالاعتماد على عمليات تحديد الأولويات منذ عام ٢٠٠٤ وتمشياً مع برنامج العمالة العالمي، نُظِم العمل المتعلق بتنمية المهارات ضمن ثلاثة مجالات رئيسية هي: سياسات ونظم المهارات؛ تنمية المهارات من أجل الحد من الفقر؛ تنمية المهارات من أجل عمالة الشباب.
ينبغي أن يتمثل الهدف العام في التأثير على سياسات وقرارات الهيئات المكونة والمناحين ووكالات التنمية الإقليمية.	ترمي الجهود المبذولة طيلة العام الماضي إلى إنعاش التعاون مع الأمم المتحدة ومؤسسات البحوث المعنية بتنمية المهارات، لاسيما منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة.
بلورة استراتيجية استباقية لتعبئة الموارد من أجل التعاون التقني بإقامة تحالفات استراتيجية مع المناحين.	ركزت تعبئة الموارد في الفترة الأخيرة على برامج إصلاحية وطنية طموحة تتعلق بالمهارات وعلى زيادة فرص التدريب وكسب الرزق في المناطق الريفية المحرومة.
مراجعة نتائج ومؤشرات الإطار الاستراتيجي لتحسين رصد الأداء وقياسه.	يعكس إطار السياسة الاستراتيجية والبيان الختامي للبرنامج والميزانية المتعلقة بالمهارات والقابلية للاستخدام؛ بوضوح استنتاجات مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٨. وتقدم المؤشرات وأدلة القياس المعدة لأغراض إطار السياسة الاستراتيجية والبرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١، توقعات ومعايير رصد أوضح.
تقييم التعاون التقني، ٢٠٠٠-٢٠٠١	
التوصيات الرئيسية	استجابة المكتب
توطيد الصلات بين تقديم التدريب وخدمات التوظيف من أجل تحسين نواتج العمالة.	تضمن العديد من مشاريع التعاون التقني عناصر تتعلق بخدمات التوظيف. وتشمل جهود التعاون مشروع فيتنام الرامي إلى دمج معلومات سوق العمل في الخدمات التي تقدمها مراكز التوظيف وبرامج التدريب.
استحداث المزيد من الأدوات للمشورة الخاصة بالعمالة والتوجيه المهني ومعلومات سوق العمل.	استحدثت تقنيات رصد وتقييم واستخدمت على نحو أكثر اتساقاً، وهي تشمل بوجه خاص دراسات التقصي؛ كما قدمت توجيهات بشأن إجراء التقييمات.
تركيز تقييم الخدمات على الفئات التي تواجه تحديات خاصة.	كُفِّت منهجية التدريب من أجل تنمية القدرات الاقتصادية الريفية كي تستخدم على نطاق أوسع: الاقتصاد الريفي غير المنظم؛ الشباب؛ النساء؛ المعوقون. وتوجد مجموعات خاصة بدمج قضايا الإعاقة ونوع الجنس.
تحسين بيان وتكامل تدخلات المكتب ومركز تورينو.	يُنفذ حالياً عدد أكبر من برامج التدريب المنسقة بشأن تنمية المهارات؛ ويجري تجميع الخبرات لاستحداث وتقديم دورة تدريبية جديدة بشأن تنمية المهارات في مركز تورينو. ولابد من تنسيق اختيار المشاريع.
تأثير خدمات المشورة السياسية	
التقنيات	الاستجابة
تقييمات الآثار.	يضطلع مختصون في الميدان أو موظفون معنيون بالمشاريع بمهمة الرصد بصورة غير رسمية؛ يتعاون موظفو المقر والميدان على استحداث أساليب عمل في هذا الصدد.
تحديد مؤشرات/ أهداف.	تشريعات جديدة أو منقحة؛ مسؤوليات وميزانيات التنفيذ.
تقييم مشاريع التعاون التقني بشأن "دمج الإعاقة"، ٢٠٠٨	
التوصية	الاستجابة
تقنيات رصد وتقييم مناسبة.	يجري استحداث أدوات لقياس تأثير الأنشطة المتعلقة بالمعوقين؛ يجمع المكتب بيانات أساسية بشأن التعليم والتدريب التقنيين المهنيين الإدماجين في آسيا والمحيط الهادئ.
التقييم الداخلي لخدمات التوظيف العامة، ٢٠٠٧	
التوصية	الاستجابة
استغلال الشراكات الخارجية الاستراتيجية.	إقامة شراكة مع الرابطة العالمية لمكاتب التوظيف العامة والاتحاد الدولي لوكالات التوظيف الخاصة من أجل مساعدة خدمات التوظيف الوطنية على مواجهة تحديات العمل؛ تنظيم حلقات تدريبية لموظفي خدمات التوظيف العامة.
زيادة التعاون مع إدارات ووحدات أخرى داخل منظمة العمل الدولية.	
تعزيز خدمات المشورة.	

أهداف استراتيجية متلازمة ومترابطة ومتكافئة

٤١٣. يوجد الشركاء الرئيسيون في مجالات البحوث والخدمات والتوعية المتعلقة بتنمية المهارات، داخل قطاع العمالة أساساً لكنهم أيضاً قد يكونون في وحدات تعنى بقطاعات أخرى مثل الهجرة والقطاع والإدماج والحوار والمساواة بين الجنسين والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. وتشمل أولويات العمل المتكافل مع وحدات في قطاعات أخرى، على مدى فترة السنتين الحالية والمقبلة، مؤشرات العمل اللائق التي تربط المهارات والأجور - مع إدارات العمل والإحصاءات والتكامل - وتيسير أعمال مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل مع الهيئات المكونة في مجال تشجيع المهارات.

٤١٤. وتركز أولويات توسيع التعاون داخل قطاع العمالة على تنمية المهارات من أجل عمالة الشباب والتوجيه بخصوص ربط السياسات الوطنية لتنمية المهارات والعمالة ومبادرة الوظائف الخضراء.

٤١٥. واتسمت أنشطة المنظمة في مجال الإعاقة باتباع نهج تعاوني متعدد القطاعات طيلة سنوات كثيرة، مع الهيئات المكونة والشركاء المتعاونين وكذلك داخل المكتب. ويسلم الفريق المعني بالإعاقة بضرورة تعزيز الحماية الاجتماعية والحقوق في العمل بالنسبة إلى الأشخاص المعوقين وتشجيع مشاركة الشركاء الاجتماعيين.

٤١٦. ويعمل المكتب، في إطار مشاركته النشطة في عملية صياغة اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق المعوقين، على ضمان تعزيز التقدم المحرز بواسطة الاتفاقية رقم ١٥٩، وغيرها من معايير العمل الدولية وإحراز المزيد من التقدم في تكريس حقوق الإنسان الخاصة بالمعوقين في القانون الدولي.

٤١٧. وعلى نحو ما جاء في ورقة مناقشة حديثة مقدمة لمجلس الإدارة^{٢٣}، اتسمت أنشطة المنظمة في مجال خدمات التوظيف أيضاً بالتعاون مع طائفة متنوعة من الشركاء في المكتب. فضمن قطاع العمالة، سُجل تعاون مع قسم اتجاهات العمالة في إطار أنشطة معلومات سوق العمل في مشاريع التعاون التقني وبرنامج الاستجابة إلى الأزمة وإعادة البناء المتعلق بخدمات التوظيف في حالات الطوارئ في أفغانستان وإندونيسيا والعراق ولبنان وليبيريا وسري لانكا.

٤١٨. وفي قطاعات أخرى من المكتب، سُجل تعاون نشط في مجال خدمات التوظيف مع إدارتي المعايير والقطاع من أجل ترويج الاتفاقية رقم ١٨١، ومع إدارتي الإعلان والهجرة من أجل تشجيع تنظيم وكالات التوظيف الخاصة بتنظيماً فعالاً. كما يقدم الدعم أيضاً إلى قطاع الحوار في إبداء ملاحظات تقنية على مشاريع القوانين الوطنية المتعلقة بخدمات التوظيف العامة أو وكالات التوظيف الخاصة.

السبل الممكنة للمضي قدماً

٤١٩. تمثل استنتاجات مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٨، مكسباً مهماً بالنسبة إلى الالتزام الثلاثي بالعمل التطبيقي في مجال تنمية المهارات من خلال ربط تنمية المهارات بنمو الإنتاجية والعمالة. وهذه الاستنتاجات، إلى جانب البرامج الإقليمية والقطرية والولاية المنبثقة عن إعلان العدالة الاجتماعية والميثاق العالمي لفرص العمل، عناصر تمثل أولويات الدول الأعضاء والدعم المقدم من المكتب في المدى القصير.

الدول الأعضاء

□ **دمج سياسات تنمية المهارات في سياسات التنمية الوطنية والقطاعية والاستراتيجيات الوطنية** للاستجابة إلى عوامل التغيير الخارجية، مثل حالات الكساد العالمي وتغير المناخ وأنماط التجارة والتكنولوجيات الجديدة.

□ **إنشاء مؤسسات لتعزيز التواصل بين مقدمي التدريب وأصحاب العمل من أجل تدعيم تأثير الاستثمارات** في التدريب على سوق العمل في المدى القصير، والحفاظ على التخطيط الاستراتيجي طويل الأمد مع الوزارات الرئيسية والعمال وأصحاب العمل بغية ربط التعليم وإعداد المهارات بأهداف التنمية وقدرة القطاعات على المنافسة. وبناء قدرات نظم معلومات سوق العمل وخدمات التوظيف باعتبارها مؤسسات أساسية لسوق العمل.

^{٢٣} مكتب العمل الدولي: دعم منظمة العمل الدولية لدور خدمات الاستخدام العامة في سوق العمل، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/ESP/3/2.

- **الاستجابة إلى أهداف النمو الإدماجي** بتوسيع فرص اكتساب مهارات مهنية وتحسينها بالنسبة إلى الأشخاص المعوقين وسكان المناطق الريفية النائية والشباب الذين لم تتح لهم فرصة تأمين تعليم أساسي والنساء وغير ذلك من الفئات التي تواجه تمييزاً في سوق العمل.

المكتب

- **صياغة مواجيز سياسية وإرشادات** لمساعدة الهيئات المكونة على تطبيق مبادئ برنامج العمالة العالمي والمعايير المتصلة بالمهارات والقرار بشأن مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية (الذي اعتمدته مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٨) وفقاً لظروفها وأولوياتها.
- **استحداث واختبار أدوات لتتبع تنفيذ وتأثير السياسات الوطنية** لتنمية المهارات والبرامج محددة الأهداف.
- **توجيه البحوث** نحو تحديد السياسات والنهج الناجحة في مجال المهارات وظروف نجاحها والسياسات الأخرى المقترنة بها والموارد المالية والبشرية اللازمة لها. وتشمل الأولويات البحثية الحالية نظم تنمية المهارات من أجل تشجيع الابتكار والوظائف الخضراء وطرائق توقع المهارات والارتقاء بنظم التلمذة الصناعية غير المنظمة وبرامج التدريب من أجل حث وتيرة إعادة توظيف العمال المسرحين.
- **دمج تنمية المهارات وخدمات التوظيف في دعم المكتب لخطط العمالة الوطنية.** ونشر أدوات ونهج جديدة بشأن توقع الاحتياجات من المهارات والربط بين أصحاب العمل ومقدمي التدريب وتعزيز التعاون بين الوزارات.
- **دعم الدول الأعضاء في تهيئة بيئة مؤسسية مستدامة لتشجيع المهارات والقابلية للاستخدام من خلال:** الاتصال وتكييف وترجمة أدوات منظمة العمل الدولية المتعلقة بتوسيع نطاق توافر التدريب الجيد بحيث يشمل الفئات منقوصة الخدمة (الأشخاص المعوقون والمجتمعات الريفية)؛ استحداث أدوات جديدة بشأن المهارات الأساسية والتعلم في مكان العمل والتدريب على اتفاقات المفاوضة الجماعية؛ تطبيق الأدوات الرامية إلى تلبية الاحتياجات الخاصة للنساء من حيث الحصول على التدريب واستخدامه في تأمين وظيفة جيدة؛ تحسين قدرات خدمات التوظيف على تنفيذ برامج سوق العمل، لاسيما في إطار الاستجابات الوطنية إلى الأزمة المالية وأزمة العمالة.

التجارة والتمويل الدولي وأسواق العمل

٤٢٠. يتضمن إعلان العدالة الاجتماعية عبارة "عولمة عادلة" في عنوانه. وبالتالي، من الأجدر النظر إلى القنوات الرئيسية التي تحدث من خلالها العولمة، مع اعتبار التجارة والتدفقات المالية القنوات الغالبة فيها.

٤٢١. ولقد ازدادت التجارة والتدفقات المالية بشكل كبير خلال السنوات العشرين أو الثلاثين الماضية. وكانت هذه الزيادة قوية بصفة خاصة في التسعينات، إذ تجاوزت إلى حد كبير نمو الناتج المحلي الإجمالي. ونتيجة ذلك، ازداد متوسط معدل التجارة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي على المستوى العالمي، من ٤٠ إلى ٥٠ في المائة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٠. وبلغت القيم المقابلة للاستثمار الأجنبي المباشر نسبة ٠,٥ في المائة عام ١٩٩٠ ونسبة ٤ في المائة عام ٢٠٠٠.^١

٤٢٢. وفي السبعينات والثمانينات، كان هناك اتجاه لأن يأخذ تحرير التجارة شكل تحرير أحادي أو متعدد الأطراف في إطار الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة. وشهدت التسعينات فورة في عدد الاتفاقات التجارية الإقليمية واستمر الاتجاه على هذا المنوال. وخلال الفترة نفسها، فتحت البلدان أكثر فأكثر حساباتها الرأسمالية وازداد بشكل كبير عدد اتفاقات الاستثمار ثنائية الأطراف مع توقيع ١٥٠٠ اتفاق خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٥.^٢

٤٢٣. واستفاد العديرون من تزايد التجارة والتكامل المالي المتزايد، من خلال الزيادات في الأجور وفي مداخيل الأسر، وكانت هذه هي الحال بصورة خاصة بالنسبة إلى العاملين في الأنشطة المرتبطة بالتصدير. واعتمد الأداء التصديري للبلدان النامية في مجال السلع المصنعة اعتماداً مكثفاً على عمل الإناث، حتى حيثما كانت مشاركة النساء في العمل مدفوع الأجر منخفضة تقليدياً وغير مقبولة اجتماعياً. والارتباط بالاقتصاد العالمي قد لا يكون ضماناً للنمو الاقتصادي، ولكن أظهرت بعض الأمثلة - إن وجدت - بلداناً تمكنت من تعزيز أداء نموها بشكل بارز وبقيت في الوقت نفسه منفصلة عن الإنتاج العالمي والشبكات المالية. غير أن التكامل المتزايد أدى أيضاً إلى تحديات جديدة، يتسم بعضها بسمة عالمية ويتعلق غيرها بأنواع معينة من البلدان أو الأقاليم.

تنوع الحقائق والاتجاهات السياسية

البلدان ذات الدخل المنخفض

٤٢٤. العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض أعضاء في منظمة التجارة العالمية، وقد حررت التجارة في سياق عملية تحرير متعددة الأطراف على مر السنين. وفي الوقت نفسه، استفادت من الترتيبات التفضيلية غير المتبادلة مثل نظام الأفضليات المعمم أو قانون الولايات المتحدة الأمريكية بشأن النمو والفرص المتاحة في أفريقيا أو مبادرة الاتحاد الأوروبي المسماة "كل شيء عدا الأسلحة". وبالرغم من بعض الشكوك حول المنافع المتأتية عن هذه البرامج التفضيلية، فإن البلدان ذات الدخل المنخفض قلقة حالياً من أن النفاذ التفضيلي الذي توفره مثل هذه البرامج قد يضمنل بسبب تعميق عملية التحرير متعددة الأطراف.

^١ لدى احتساب معدل التجارة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، تقاس التدفقات التجارية من حيث الواردات والصادرات، في حين يُحتسب الناتج المحلي الإجمالي على أساس القيمة المضافة. وهذا هو أحد الأسباب التي تعلق ارتفاع هذا المعدل بشكل كبير مقارنة بمعدل الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الناتج المحلي الإجمالي.

^٢ انظر:

R. Adlung and M. Molinuevo: *Bilateralism in services trade: Is there fire behind the (BIT-) smoke?*, Staff Working Paper ERSD-2008-01, Economic Research and Statistics Division (Geneva, WTO, 2006).

٤٢٥. وقد اتبعت البلدان ذات الدخل المنخفض الاتجاه العالمي للتحرير الإقليمي المتزايد. ففي أفريقيا، غالباً ما اتخذت هذه الجهود شكل اتفاقات تكامل بعيدة المدى. ومن بين المشاكل التي يواجهها المفاوضون التجاريون الأفريقيون أنهم غالباً ما يجدون أنفسهم يفاوضون في أن معاً على أكثر من جبهة: التكامل الإقليمي ضمن أفريقيا وتحرير التجارة الإقليمي مع الاتحاد الأوروبي (في سياق اتفاقات الشراكة الاقتصادية) والتحرير متعدد الأطراف في منظمة التجارة العالمية. ونظراً لهذا الوضع، ليس من السهل على البلدان التي تخضع لقيود على صعيد القدرات أن تضع استراتيجيات تفاوض مناسبة، لاسيما عندما يتعلق الأمر بمسائل معقدة مثل عملية تحرير الخدمات التي غالباً ما تستلزم استثارة الوعي بشأن الروابط القائمة بين التنظيم والتحرير.

٤٢٦. وكما ورد أعلاه، لم يحقق النفاذ التفضيلية إلى السوق، في العديد من الحالات، النتائج المرجوة. وعلى وجه الخصوص، غالباً ما لم يؤد إلى تحقيق الزيادة المتوقعة في الصادرات. وهذا "النقص في استجابة العرض"، ومردّه في الغالب إلى انعدام الهيكل الأساسي للتجارة، استرعى انتباه صانعي السياسات أكثر فأكثر. وفي عام ٢٠٠٥، مثلاً، أدرج بناء القدرات التقنية - المعروف باسم "المعونة من أجل التجارة" - كعنصر مكمل أساسي لجولة الدوحة بشأن المفاوضات متعددة الأطراف الخاصة بالتجارة.

٤٢٧. وتواجه البلدان ذات الدخل المنخفض مشكلة أخرى ألا وهي اعتمادها الكبير على سلع تصدير قليلة جداً، مما يجعلها أكثر ضعفاً أمام تقلب الأسعار أو صدمات الطلب على هذه السلع، وهو اتجاه يخلف ارتدادات مهمة على باقي الاقتصاد.

البلدان ذات الدخل المتوسط

٤٢٨. شهدت الاقتصادات الانتقالية تغييراً هيكلياً كبيراً خلال العقدين الماضيين. وأدى الانتقال من اقتصادات السوق المخططة مركزياً إلى عمليات تكيف عميقة وواسعة النطاق. والأهم من ذلك، حرر الكثير من الاقتصادات الانتقالية نظامها التجاري، غالباً من خلال الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. ولم تأت عملية الانضمام بمنافع متوقعة كبيرة فحسب، بل فرضت تكاليف طائلة أيضاً. ففي مجالات عديدة، طلب من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية عند انضمامها أن تتعهد بالتزامات تتجاوز تلك التي تعهدت بها الدول الأعضاء الحالية في منظمة التجارة العالمية، وكان من شأن ذلك أن أضاف المزيد من الضغوط على عمليات التكيف الجارية أصلاً.

٤٢٩. وفي العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، كانت الصادرات متركزة بشكل كبير في صناعات قليلة وموجهة نحو عدد محدد من الشركاء قبل حدوث التغييرات السياسية منذ عشرين سنة مضت. وفي البلدان التي لم تتمكن من تنويع هيكل الصادرات لديها خلال العقدين الماضيين، قد تكون زيادة الانفتاح أدت إلى المزيد من الضعف أمام الصدمات الخارجية. والواقع أن عدداً من بلدان رابطة الدول المستقلة هي من بين البلدان الأكثر معاناة من الأزمة الاقتصادية والمالية الحالية في العالم.

٤٣٠. ومعظم البلدان ذات الدخل المتوسط هي أعضاء في منظمة التجارة العالمية منذ زمن طويل، وهي لا تواجه مشاكل التكيف الصارمة المشار إليها أعلاه. ويكمن أحد المشاغل الرئيسية التي تساورها في القيود التي تفرضها العضوية في منظمة التجارة العالمية على إمكانيات هذه الدول في تطبيق السياسات الصناعية تطبيقاً نشطاً. وبالفعل، تقيد أحكام منظمة التجارة العالمية اللجوء إلى سياسات تدعم بشكل نشط الصناعات التصديرية، كما تحد من إمكانيات استخدام "سياسات الصناعات الصغيرة"، أي حماية بعض الصناعات مؤقتاً من المنافسة الأجنبية لتمكينها من النمو.

٤٣١. غير أن العديد من الاقتصادات الناشئة، مثل البرازيل والصين والهند وجنوب أفريقيا، أصبحت جهات فاعلة ناجحة جداً في الأسواق العالمية. وأدى تزايد الصادرات إلى استحداث وظائف جديدة، يعتبر الكثير منها من الوظائف ذات النوعية الجيدة. وبالرغم من أن الانفتاح على التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر قد أدى إلى زيادات مثيرة للإعجاب في الإنتاجية، فقد كان له تداعيات في خلق وظائف في قطاعات التصدير أقل مما كان متوقعاً. وعلى سبيل المثال، شهدت الصين زيادات كبيرة في الصادرات الصناعية في السنوات الأخيرة، بمتوسط زيادات سنوي بلغ ٢٠ في المائة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٧. غير أن حصة العمالة في التصنيع في

٣ انظر:

M. Bacchetta and Z. Drabek: *Effects of WTO accession on policy-making in sovereign States: Preliminary lessons from the recent experience of transition countries*, Staff Working Paper DERD-2002-02, Development and Economic Research Division (Geneva, WTO, 2002).

٤ انظر: WTO: *International Trade Statistics 2008* (Geneva, 2008).

الصين بقيت مستقرة نوعاً ما في السنوات العشر الماضية^٥. وفي حين تساهم الصادرات في النمو وتستحدث الوظائف في الصناعات التصديرية، قد لا تكون تلك الآثار مهمة بما فيه الكفاية لتلبية عرض اليد العاملة، لاسيما في البلدان التي تتسم بنمو سكاني كبير - مثل الهند.

البلدان ذات الدخل المرتفع

٤٣٢. من وجهة نظر البلدان الصناعية، مثل تحرير التجارة في بلدان كبيرة كالبرازيل والصين والهند، فورة كبيرة في "العرض العالمي لليد العاملة"، وما نجم عنها من ضغوط على الأجور في العالم الصناعي. وتشكل البلدان ذات الدخل المتوسط والبلدان ذات الدخل الأدنى معاً نسبة ٧٣ في المائة من القوى العاملة في العالم- ويصل هذا الرقم إلى ٨٠ في المائة عند التركيز على العاملين الشباب في العالم^٦. وبالرغم من أن هذه الصورة قد تتبدل في المستقبل مع النمو السكاني البطيء في العالم النامي، من غير المتوقع أن تتوقف الضغوط على الأجور في البلدان الصناعية في السنوات القادمة؛ بل يتوقع، في العديد من الاقتصادات الأوروبية، أن تتلقى الدفعات الأخيرة من الوافدين إلى سوق العمل أجوراً أقل مما كان يحصل عليه آباؤهم بالقيم الحقيقية.

٤٣٣. وقد تكون المشاغل بشأن آثار تحرير التجارة على الأجور والعمالة أحد الأسباب الرئيسية الكامنة وراء قيام البلدان الصناعية بالإشارة على نحو متزايد إلى مسائل العمل والمسائل الاجتماعية في اتفاقات التجارة التفضيلية. وهذه هي الحال على السواء بالنسبة إلى البرامج التفضيلية الأحادية والاتفاقات التجارية الثنائية أو الإقليمية^٧. وتشير الاتفاقات المعنية على الدوام إلى إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وغالباً ما تشير أيضاً إلى منظمة العمل الدولية على أنها هيئة رصد أو تنفيذ، وتتضمن المزيد من الإشارات إلى المعونة من أجل التجارة، التي يمكن اللجوء إليها لتوفير المساعدة التقنية المرتبطة بالعمل^٨.

التحديات العالمية

٤٣٤. هناك تحديان سياسيان تواجههما بلدان عديدة، بغض النظر عن مستوى الدخل فيها، ألا وهما أن المكاسب المستمدة من التحرير ليست موزعة بشكل متساو على مر الزمن ولا فيما بين الأفراد. وقد وجدت البحوث التجريبية ذات الصلة بالتحدي الأول أن الاقتصادات المفتوحة تتمتع بحكومات أكبر^٩. وعند النظر في أثر الأزمة الحالية، من السهل أن نرى السبب الذي يجعل الانفتاح يميل لأن يزيد من التعرض للخدمات الخارجية، وتلعب نظم الحماية الاجتماعية دوراً حاسماً في توفير الحماية من الآثار السلبية لمثل هذه الصدمات. وبالتالي، تواجه الحكومات في أرجاء العالم تحدي تصميم نظم حماية مناسبة في عالم يزداد تكاملاً، هي تواجه مهمة إيجاد الوسائل لتمويلها.

٤٣٥. وفي حين يمكن أن تكون المكاسب المتأتية عن العولمة كبيرة، فإنها تميل لأن تكون موزعة بشكل غير متساو فيما بين الأفراد. وبالتالي، من المحتمل أن تكون العولمة أحد محركات الزيادات الملحوظة في انعدام المساواة الموصوف في الفصل ٢. أما التحدي السياسي الثاني فهو يتمثل إذا في إيجاد وسائل تضمن توزيع المكاسب المستقبلية المتأتية عن العولمة توزيعاً متساوياً قدر المستطاع. ويمكن توخي جوابين ممكنين على هذا التحدي: يكمن الجواب الأول في زيادة الجهود لضمان أن تكون العولمة شاملة وأن تولد مباشرة مكاسب الرفاه لجميع الأفراد. أما الجواب الثاني فهو إعادة توزيع الثروات بين أولئك الذي يربحون وأولئك الذين يخسرون. غير أن الجواب الثاني يبدو صعب التحقيق نظراً إلى أن المستفيدين من العولمة (رأس المال أو العمال ذوو

^٥ انظر:

L. Chen and B. Hou: "China: economic transition, employment flexibility and security" in S. Lee and F. Eyrard (eds): *Globalization, flexibilization and working conditions in Asia and the Pacific* (Oxford, Chandos, ILO, 2008).

^٦ انظر: A.K. Ghose, N. Majid and C. Ernst: *The global employment challenge* (Geneva, ILO, 2008).

^٧ انظر:

ILO: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond*, International Institute of Labour Studies (Geneva, ILO, 2009).

^٨ أقرت منظمة العمل الدولية بهذا التطور، وهو يتجلى في اتفاقات التجارة الثنائية والإقليمية في إعلان العدالة الاجتماعية (المادة ثانياً (باء) ("٧").

^٩ انظر:

D. Rodrik: "Why do more open economies have bigger governments?", in *Journal of Political Economy*, 106(5), Oct. 1998.

المهارات العالية عادة)^{١٠} يميلون لأن يكونوا أكثر تحركاً من الخاسرين (العمال ذوو المهارات المتدنية عادة). ويمكن لرأس المال، باعتباره العامل الأكثر تحركاً، أن يتفادى الجهود التي تبذلها الحكومات في إعادة التوزيع، بنقله إلى الخارج.

٤٣٦. ويحدث جزء طائل من التجارة العالمية في سياق سلاسل التوريد العالمية. والشركات التي تتمكن من أن تكون جزءاً من سلاسل التوريد هذه يمكنها أن تزدهر، أما تلك التي يتعذر عليها ذلك فإنها تجد صعوبة في البقاء في بيئة تنافسية متزايدة. وقد أظهر البرهان التجريبي بالنسبة إلى البلدان الصناعية أن غالبية الجهات الفاعلة النشطة في الأسواق العالمية هي شركات كبيرة أو ضخمة. وتشرح النماذج النظرية الأخيرة - القائمة على ما يسمى نظرية التجارة الجديدة الجديدة - لماذا تجد الشركات الصغيرة، حتى تلك العاملة في مجال الصناعات التصديرية، صعوبة في تجاوز التكاليف المحددة الملزمة للأنشطة التجارية أو الإنتاجية في الأسواق المتعددة. وبالتالي، فإن العولمة تطرح تحديات جمة أمام العديد من المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

٤٣٧. وبغية أن تبقى الجهات الفاعلة العالمية قادرة على التنافس، فإنها تسعى على الدوام إلى الاستثمار في البيئات التي تسمح بأعلى مستويات من الإنتاجية. وتوخياً لجذب الجهات الفاعلة العالمية (على شكل استثمار أجنبي) أو للحؤول دون مغادرتها، فإن الجهات الفاعلة المحلية - من قبيل الحكومات والعمال والموردين المحليين - تقدم بالتالي حوافز لتوفير بيئات أكثر جاذبية من نظرائها في بلدان أخرى. ومن ثم، يمكن أن يكون للعولمة أثر على جعل الجهات الفاعلة المحلية في موضع التنافس مع جهات فاعلة محلية في الخارج تنتمي إلى المجموعة نفسها من الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. وفي هذا السياق، قد يكون مثيراً للتحديات إيجاد طرائق للدفاع معاً عن مصالح تكون مشتركة بين البلدان. وقد استعرضت منظمة العمل الدولية هذه "الديناميات الصغيرة" للعولمة منذ عام ١٩٩١^{١١}.

ولاية منظمة العمل الدولية بشأن التجارة والعمالة

٤٣٨. إن تعزيز التجارة والاستثمار من أجل العمالة المنتجة والنفوذ إلى السوق بالنسبة إلى البلدان النامية يشكل عنصراً أساسياً في برنامج العمالة العالمي. وهناك عنصر آخر يشير إلى دور السياسة الاقتصادية الكلية في النمو والعمالة ويتضمن دعوة إلى تكامل السياسات. وبما أن العولمة تمس الرجال والنساء على نحو متباين، فإن الاحتياجات المختلفة لكل من المرأة والرجل تستحق أن تولى المزيد من التفكير^{١٢}.

٤٣٩. ويؤكد إعلان العدالة الاجتماعية تأكيداً شديداً على أهمية التجارة والتمويل الدولي بالنسبة إلى برنامج العمل اللائق. وهو يسلم بأن: "للمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى المعهود إليها بولايات في ميادين وثيقة الصلة، إسهام مهم يمكن أن تقدمه من أجل تنفيذ هذا النهج المتكامل" (المادة ثانياً (جيم)). وينص الإعلان أيضاً في المادة نفسها على ما يلي:

ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تدعو هذه المنظمات إلى تعزيز العمل اللائق، على أن يؤخذ في الاعتبار أن لكل وكالة ملاء التحكم بولايتها. ونظراً إلى أن السياسة المتصلة بالمبادلات التجارية والأسواق المالية تؤثر في أن 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.

٤٤٠. وبالتالي، فإن نشاط المكتب بشأن الترابط بين المبادلات التجارية/التمويل الدولي والعمالة المنتجة مجسّد صراحة في ولاية منظمة العمل الدولية^{١٣}. وحتى الآن، لم يجر أي نشاط حول هذا الترابط ضمن إطار راسخ،

^{١٠} انظر:

M. Jansen and E. Lee: *Trade and employment: Challenges for policy research*, a joint study of the ILO and the Secretariat of the WTO (Geneva, 2007).

^{١١} انظر:

D. Campbell: *Globalisation and strategic choices in tripartite perspective: An agenda for research and policy issues*, ILS (Geneva, ILO, 1991).

^{١٢} مكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩، الفقرة ٧.

^{١٣} في الواقع، تعود ولاية منظمة العمل الدولية بالنسبة إلى معالجة الروابط بين التجارة والتمويل وأسواق العمل إلى دستور عام ١٩١٩ الذي ينص في ديباجته على ما يلي: "في تخلف أي أمة عن توفير ظروف عمل إنسانية عقبة تعطل جهود غيرها من الأمم الراغبة في تحسين أحوال العمل داخل بلدانها"؛ وإلى إعلان فيلادلفيا: "يقع على عاتق منظمة العمل الدولية مسؤولية بحث وفحص جميع السياسات الاقتصادية والمالية الدولية على ضوء هذا الهدف الأساسي".

ويعود ذلك جزئياً إلى تعقد المسائل المعنية وطبيعتها المتغيرة بشكل سريع. وباعتبار المبادلات التجارية والتمويل الدولي موضوعاً معمماً، فإنه يعني الدعائم الأربع التي يقوم عليها برنامج العمل اللائق وكافة العناصر الرئيسية لبرنامج العمالة العالمي. إن هذا الأمر، إلى جانب اتسام الوكالات الدولية الأخرى بولايات مترابطة بشكل وثيق، يجعل تصميم برنامج عمل فعال لمنظمة العمل الدولية بشأن المبادلات التجارية والتمويل الدولي والعمالة أمر مثيراً للتحديات بصورة خاصة.

احتياجات الهيئات المكونة

٤٤١. يعبر عن احتياجات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بطريقتين أساسيتين: من خلال هيكل الإدارة السديدة لمنظمة العمل الدولية والحوار على المستوى القطري. وقد جرت مناقشة الرابط بين العمالة المنتجة من جهة والمبادلات التجارية والتمويل الدولي من جهة أخرى في إطار الفريق العامل المعني بالبعد الاجتماعي للعمالة، التابع لمجلس الإدارة، ولجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، اللذين غالباً ما شددوا على الحاجة إلى المزيد من اتساق السياسة العامة على المستوى الدولي.

٤٤٢. أما على المستوى القطري، تسعى الهيئات المكونة إلى الحصول على دعم المكتب في إعداد المشاريع ووضع السياسة العامة من خلال صياغة البرامج القطرية للعمل اللائق وتنفيذها. ويحتل طلب يرتبط بالمبادلات التجارية مكانة بارزة في هذه البرامج بشأن تقديم المساعدة في تحسين القدرة على التنافس في مجال التصدير (مثلاً، في بنغلاديش وليسوتو ورومانيا). وتميل طلبات مهمة إلى الإشارة صراحة إلى قطاعات محددة – أبرزها قطاع الملابس، إلى جانب المنتجات القائمة على الزراعة أو الجلود أو المنتجات الجلدية.

٤٤٣. وتعرب بعض البلدان عن قلقها إزاء ما يدل على أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر قد خلقت أساساً وظائف متدنية المهارات في الإنتاج البسيط، وأن البرامج القطرية للعمل اللائق تتطلب مساعدة في تنويع الصادرات. وتنعكس أحياناً العلاقة بين التجارة والعمالة في سياسات البلدان الوطنية بشأن العمالة، مثلاً من خلال الإشارة إلى الاستخدام الممكن لمبادرة المعونة من أجل التجارة للمساعدة على تنويع الصادرات وتعزيز التكامل في الأسواق العالمية، أو إلى الحاجة إلى تقييم أكثر تطوراً لما لاتفاقات التجارة الإقليمية من أثر على العمالة.

استجابة المكتب

من تحليل الروابط إلى وضع أدوات تحليلية

٤٤٤. في الماضي، غالباً ما اتخذت استجابة المكتب لطلبات الهيئات المكونة شكل وثائق أساسية تحليلية لمجلس الإدارة أو وثائق عمل أو مقالات صحفية أو كتب. وكان التركيز يميل إلى أن ينصب على التجارة الدولية، باستثناء ملحوظ يتمثل في وثيقة مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ بشأن البعد المالي الدولي للنمو والاستثمار والوظائف^{١٤}. وغالباً ما استوفيت الطلبات القطرية بدراسات على المستوى الإقليمي دعمت نقاشات السياسة الوطنية. وكثيراً ما اتسمت هذه الدراسات بتركيز قطاعي، لاسيما على المنسوجات. واسترعت عمالة الإناث اهتماماً خاصاً في معظم الأنشطة المضطلع بها في مجال المنسوجات، ويعود ذلك أساساً إلى أن العمالة في قطاع المنسوجات تميل لأن يغلب عليها العنصر النسائي. وبالتالي، تجسدت التقلبات في القطاع في استحداث أو إلغاء وظائف للنساء.

٤٤٥. ومنذ عهد قريب، أولي اهتمام أكبر إلى وضع أدوات لتقييم آثار التجارة على العمالة، على النحو التالي:

□ وضع تقييم سريع على المستوى القطري لأثر العمالة من أجل تحليل آثار الأزمة العالمية والمالية على العمالة، ولاسيما دور التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر في نقل الأزمة من بلد إلى آخر. وينصب التركيز على توفير عمليات تقييم سريعة ضمن أطر زمنية قصيرة، لاسيما عندما تكون المعلومات المتاحة محدودة.

^{١٤} انظر:

ILO: *Growth, investment and jobs: The international financial dimension*, Governing Body, 294th Session, Geneva, Nov. 2005, GB.294/WP/SDG/2.

- استحداث أو استعمال الأدوات التجريبية المتطورة لتقدير آثار التجارة على العمالة من أجل عمليات التقييم على المستوى القطري. وتقدم هذه الأدوات أنواعاً وسطية وكلية من المعلومات، وتطبق عندما تتاح البيانات عالية النوعية. ويستغرق استحداث هذه الأدوات وقتاً طويلاً جداً، ولكن ما إن تتواجد هذه الأدوات حتى يمكن تطبيقها على مجموعة من الاستخدامات في وقت قصير نسبياً.
- يهدف مشروع ممول من الاتحاد الأوروبي بشأن تقييم ومعالجة آثار التجارة على العمالة، في جملة أمور، إلى وضع أدوات للتحليل التجريبي، بما في ذلك في الحالات التي تكون فيها البيانات نادرة أو غير موثوق بها، وإلى تحليل الآثار التي تتخطى تلك المتعلقة بالأجور وعدد الوظائف. وسينفذ هذا المشروع في أربعة بلدان رائدة (بنغلاديش وبنن وغواتيمالا واندونيسيا) تم اختيارها بالتشاور مع الجهات المانحة والهيئات المكونة.

المساعدة التقنية المرتبطة بالتجارة

٤٤٦. حتى الآن، تركز المساعدة التقنية المرتبطة بالتجارة أساساً على القدرة التنافسية للشركات ذات الإمكانية التصديرية، سعياً إلى تعزيز إنتاجيتها. كما يستهدف العديد من أدوات المساعدة التقنية القائمة لدى منظمة العمل الدولية الزيادات في الإنتاجية، لاسيما برنامج دعم المنشآت التنافسية والمسؤولة وبرنامج العمل الأفضل، وهو مبادرة مشتركة بين منظمة العمل الدولية والمؤسسة المالية الدولية (انظر الإطار ٤-٢). وتبذل الجهود لتكييف هذه البرامج مع سياقات تحدها التجارة. وعلى وجه الخصوص، تساهم منظمة العمل الدولية حالياً في تصميم مشروع للمساعدة التقنية المرتبطة بالتجارة، على أن ينفذه التجمع المشترك بين الوكالات التابع لمجلس المديرين التنفيذيين للأمم المتحدة بشأن التجارة والقدرة الإنتاجية ومنظمة العمل الدولية. وبالنسبة إلى مشروع آخر جرى تنفيذه بدعم من المكتب الإقليمي لأوروبا وآسيا الوسطى، تم دمج الأدوات لتنمية المنشآت المستدامة وتقنيات تخطيط المهارات وأساليب تقييم القدرة التنافسية المحتملة في مجال التصدير من أجل تعزيز تنويع الصادرات.

٤٤٧. وفي سياق اتفاقات الشراكات الاقتصادية المتفاوض بشأنها بين الاتحاد الأوروبي ومجموعة دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ، اضطلعت منظمة العمل الدولية بعدد من الأنشطة، بما فيها مشاورات مع أصحاب المصلحة وبناء القدرات^{١٥}. وأعد مركز تورينو دورة حول التجارة والعمالة، تركز على التكامل الإقليمي والمفاوضات حول اتفاقات الشراكة الاقتصادية في أفريقيا^{١٦}. وهو على وشك أن يطلق دورة مفتوحة بشأن التجارة الدولية وأسواق العمل، تم إعدادها بفضل معلومات قدمها المكتب.

الاستجابة إلى الأزمة

٤٤٨. في سياق الأزمة، أجريت عمليات تقييم عديدة على المستوى القطري من أجل تقييم أثر التغيرات في التجارة أو تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر على العمالة، بهدف مساعدة الحكومات على وضع استجابات مناسبة للتصدي للأزمة. واستخدمت أدوات مختلفة للقيام بعمليات التقييم هذه. كما أعدت دراسات رائدة وسريعة عن الأثر على العمالة لصالح كمبوديا ومصر وليبيريا وأوغندا وأوكرانيا، إلى جانب قطاع المنسوجات في المغرب وفي مقاطعة كاتانغا في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وطُبقت أدوات تجريبية لتقدير أثر التجارة على العمالة خلال الأزمة في البرازيل والهند وجنوب أفريقيا.

تأثير نشاط المكتب

٤٤٩. لم يخضع تأثير النشاط الذي يضطلع به المكتب بشأن التجارة والتمويل الدوليين لتقييم منتظم على المستوى القطري، ومن المبكر جداً تقديم التقارير بشأن ذلك. وفي عام ٢٠٠٧، قدم المعهد الدولي للدراسات العمالية التابع لمنظمة العمل الدولية تقريراً داخلياً بشأن تعزيز بحوث المنظمة وشبكاتها البحثية. وقِيم العمل التحليلي المهم الذي يقوم به المكتب ووجد أن بحوث منظمة العمل الدولية بشأن العولمة، على جودتها العالية، لم

^{١٥} عقب الاجتماع الإقليمي الأفريقي الحادي عشر (أديس أبابا، ٢٠٠٧)، أطلق الشركاء الاجتماعيون مشروعاً لتحديد التحديات الرئيسية المنبثقة عن اتفاقات الشراكة الاقتصادية. ونُظم مؤتمران إقليميان عام ٢٠٠٧، الأول من جانب مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال في كمبالا والثاني من جانب مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل في داكار. ويشدد الإعلانان المنبثقان عن هذين المؤتمرين على الحاجة إلى تحليل الأثر المتوقع لاتفاقات الشراكة الاقتصادية على الهيكليات الاجتماعية الاقتصادية على المستوى الوطني، بمزيد من العمق.

^{١٦} سيجري تطوير هذا النهج بشكل أكبر في سياق المشروع الذي يموله الاتحاد الأوروبي بشأن تقييم آثار التجارة على العمالة والتصدي لها، والذي استهل في شباط/فبراير ٢٠٠٩.

يكن يشار إليها بالقدر المتوقع، كما أنها لم تحظ بالقدر نفسه من الدعاية التي تحظى بها الأنشطة الأخرى التي يرعاها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي^{١٧}.

الموارد والأصول

٤٥٠. ليس لدى المكتب حالياً برنامج متكامل تحديداً بشأن التجارة والتمويل والعمالة. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، أنشأ قطاع العمالة وظيفة خبير اقتصادي كبير بدوام كامل يكون مسؤولاً عن هذا الموضوع، وبمساعده خبير اقتصادي يكون عقده لمدة سنة واحدة. ومنذ شباط/فبراير ٢٠٠٩، لم ينفك هذا الفريق يدعم مشروعاً رباعي السنوات بتمويل من الجماعة الأوروبية بلغ ٣,٤ مليون دولار أمريكي، بشأن تقييم آثار التجارة على العمالة والتصدي لها.

٤٥١. وفي الماضي، انكب العديد من الموظفين من مختلف الإدارات على مسائل التجارة وقد أصبحوا الآن جزءاً من فريق البحوث الداخلي بشأن التجارة، الذي أنشئ مؤخراً. وتمول أعمالهم من ميزانيات الإدارات ذات الصلة.

الأهداف الاستراتيجية المتلازمة والمترابطة والمتكافئة

٤٥٢. إن الروابط القائمة بين التجارة والتمويل الدولي والعمالة معقدة وتتناول مجموع الدعائم الأربع للعمل اللائق. وقد استعين حتى الآن بفريق البحوث غير الرسمي على مستوى المكتب، المشار إليه أعلاه، لأغراض التشاور وتبادل المعلومات. وأخذت الخطوات الأولى نحو المشاريع البحثية بتصميم مشترك. بالإضافة إلى ذلك، تم التوصل إلى اتفاق بين إدارة العمالة وإدارة المعايير والأكاديميين الخارجيين لمواصلة مشروع بحثي مشترك بشأن الأحكام المتصلة بالعمل في الاتفاقات التجارية التفضيلية. وتجري مناقشات بين إدارة العمالة وإدارة الإحصاءات حول موضوع التعاون المحتمل بشأن التجارة والإحصاءات المتعلقة بالعمالة.

٤٥٣. وهناك مثال ملموس على التنفيذ المشترك في إطار الأهداف الاستراتيجية، ألا وهو التعاون بين إدارة العمالة وإدارة الحوار في سياق مفاوضات اتفاقات الشراكة الاقتصادية، كما أشير إليه أعلاه. وهناك مثال آخر على الجهود المبذولة لتصميم مشروع للمساعدة التقنية المرتبطة بالتجارة مع التجمع المشترك بين الوكالات التابع لمجلس المديرين التنفيذيين للأمم المتحدة بشأن التجارة والقدرة الإنتاجية. وتنطوي المفاوضات على التعاون الوثيق بين ممثلين عن إدارة العمالة وإدارة القطاع، مما يعكس المساهمة الإيجابية التي يتوقع أن يساهم بها الحوار الاجتماعي في مجال استحداث العمالة المنتجة من خلال زيادة القدرة التنافسية للصادرات.

الحاجة إلى اتساق السياسات ودور الشراكات

٤٥٤. على مستوى السياسة العامة، جرت محاولات لتعزيز روابط منظمة العمل الدولية مع مؤسسات دولية أخرى، لاسيما من خلال مبادرة اتساق السياسات^{١٨}. واجتمع ممثلون عن مؤسسات دولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مرتين في السنة لتبادل المعلومات ووجهات النظر. وجرت أنشطة أخرى على المستويين الإقليمي والوطني.

٤٥٥. وعلى المستوى التقني، ازدادت الأنشطة المشتركة بين منظمة العمل الدولية وغيرها من المؤسسات الدولية ذات الصلة وتمخض عنها أمور من بينها منشوران مشتركين مع منظمة التجارة العالمية^{١٩} ومنشوران مشتركين مع رابطة أمم جنوب شرق آسيا^{٢٠} ومنشور مشترك مع صندوق كارنيغي للسلم الدولي وبرنامج الأمم

^{١٧} يقترح التقرير حلاً مفاده أن تنشر منظمة العمل الدولية المزيد من البحوث في صحف ذات نوعية جيدة أو من خلال دور نشر متعارف عليها. كما يدعو إلى زيادة التركيز على عرض هذه البحوث خلال مؤتمرات مهمة على المستوى الوطني والإقليمي والدولي من أجل زيادة إطلاعها.

^{١٨} كانت "مبادرة اتساق السياسات" التوصية الأولى من تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعملة، والتي نادى بها منظمة العمل الدولية عام ٢٠٠٤. وُظمت عشرة اجتماعات على المستوى العالمي عام ٢٠٠٨.

^{١٩} انظر:

M. Bacchetta, E. Ernst and J.P. Bustamante: *Globalization and informal jobs in developing countries*, a joint study of the ILO and the Secretariat of the WTO (Geneva, 2007).

^{٢٠} انظر:

T. Hidayat and D. Widarti: *ILO-ASEAN joint study on social implications of ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) on labour and employment: The case of Indonesia* (Jakarta, ILO, 2005).

المتحدة الإنمائي^{٢١}. كما اتخذ التعاون مع وكالات أخرى شكل أحداث مشتركة. في عام ٢٠٠٩، على سبيل المثال، نُظمت ورشة عمل مشتركة مع معهد البنك الدولي وورشة عمل مشتركة أخرى مع منظمة التجارة العالمية^{٢٢}.

٤٥٦. إنّ الجهود التي يبذلها المكتب لتوسيع وتعميق التعاون مع المؤسسات الأخرى قد اتسعت لتشمل التوظيف: فالموظفون الثلاثة الحاليون الذين يعملون على الروابط القائمة بين التجارة والعمالة المنتجة جرى تعيينهم من الأونكتاد والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية، على التوالي.

السبل الممكنة للمضي قدماً

الدول الأعضاء

٤٥٧. تواجه الدول الأعضاء تحديات جمة عندما تحاول أن تستفيد من الفرص التي يوفرها الانفتاح على الصعيدين التجاري والمالي. ويمكن كسب الكثير من زيادة الاتساق بين سياسات سوق العمل من جهة والسياسات التجارية والمالية من جهة أخرى. وتحقيقاً لذلك، قد تكون مسألتان نافعتين: المزيد من التعاون المكثف بين الوزارات المعنية وإقامة حوار بشأن تسلسل الإصلاحات السياسية في مجال العمل والتجارة.

٤٥٨. ولا تحتاج سياسات التجارة الحرة بالضرورة إلى المزيد من الصادرات واستحداث الوظائف ذات الصلة بها. وتبرز الحاجة أحياناً إلى تدخل الحكومات لحفز استجابة المتوقعة، ولاسيما في البلدان النامية. وقد سلمت الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية بذلك وأفضى ذلك إلى إتاحة مبادرة "المعونة من أجل التجارة" أمام البلدان النامية. وتشمل اتفاقات التجارة التفضيلية أكثر فأكثر مكوناً للمساعدة التقنية. وقد ترغب الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في أن تعتبر أنّ مبادئ العمل اللائق يمكن أن تكون عنصراً مفيداً في مشاريع المساعدة التقنية ذات الصلة.

٤٥٩. وفي سياق الأزمة الاقتصادية والمالية في العالم، أصبح من البديهي أنّ الانفتاح يوّلد الضعف. غير أنّ الاقتصادات المفتوحة لم تتأثر جميعها بالطريقة نفسها. ويبدو أن هناك اتفاقاً واسع النطاق على أنه ينبغي للانفتاح المالي أن يترافق مع التنظيم المالي المناسب. وهناك أيضاً مؤشرات على أنّ التنوع الجغرافي وتنوع المنتجات في الصادرات يحد من مواطن الضعف تجاه الصدمات التجارية. وقد ترغب الدول الأعضاء في أن تستعرض تلك الجوانب عندما تفتح اقتصاداتها.

٤٦٠. بيد أن من غير المحتمل أن يوجد درع واقٍ تماماً من الصدمات الخارجية، وسوف تتعرض الاقتصادات المفتوحة بشكل منتظم إلى صدمات خارجية بأحجام مختلفة. وقد يقال بالتالي إنّ الاقتصادات المفتوحة تحتاج إلى نظم أوسع وأكثر عمقاً من الحماية الاجتماعية، من أجل مساعدة الذين يعانون من الصدمات الخارجية السلبية. وأظهرت بحوث منظمة العمل الدولية منذ أكثر من عقد مضى أنّ الحرية النقابية والتخفيف من العواقب الاجتماعية للتجارة يترافقان معاً^{٢٣}.

المكتب

٤٦١. خلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٩، اضطلعت منظمة العمل الدولية بقدر كبير من الأنشطة حول الروابط القائمة بين التجارة والتمويل الدولي والعمالة. وفي ضوء التقلبات الأخيرة في أسواق السلع الاستهلاكية والأزمة المالية والاقتصادية الراهنة واستمرار الشك حول كيفية تطور الأزمة على الأجلين المتوسط والبعيد، تتواصل المناقشات حول الحاجة إلى توسيع نطاق العمل المتعلق بالتمويل الدولي. وعلى وجه الخصوص، قد يكون من المهم فهم ما يلي فهماً أفضل:

^{٢١} انظر:

S. Polaski et al.: *Brazil in the global economy: Measuring the gains from trade* (Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace; and Geneva, ILO, 2009).

^{٢٢} يمكن الاطلاع على المزيد من المعلومات بشأن الحدثين على الموقع التالي: www.ilo.org/trade.

^{٢٣} انظر:

R. Torres: *Towards a socially sustainable world economy: An analysis of the social pillars of globalization*, (Geneva, ILO, 2001).

□ دور بعض جوانب الانفتاح المالي كمحرك للتقلب الاقتصادي، خاصة في ضوء البراهين على أن أثره على التقلب الاقتصادي قد يكون أكبر حجماً من أثر الانفتاح في التجارة؛

□ الطريقة التي يمكن من خلالها تعزيز الرابط بين الاقتصاد المالي والاقتصاد "الحقيقي" من أجل ضمان مساهمة الأسواق المالية الحرة في خلق ثروات ووظائف "حقيقية".

ونظراً إلى الزيادة الكبيرة في عدد اتفاقات الاستثمار (الثنائية)، قد يكون من المفيد أيضاً تحليل كيفية ارتباط تلك الاتفاقات بهدف العمل اللائق.

٤٦٢. وقد وسع المكتب بشكل كبير تعاونه التقني بشأن المسائل التجارية مع مؤسسات دولية أخرى ذات صلة أو مع منظمات غير حكومية. كما يوجد أساس صلب لمواصلة تلك الجهود وتوسيع نطاقها.

٤٦٣. وتماشياً مع النهج المتبعة في مجال التجارة، يمكن الاضطلاع بعمل جديد بشأن التمويل الدولي بالتعاون مع المؤسسات الدولية ذات الصلة. وعلى وجه الخصوص، قد يكون هناك مجال لزيادة التعاون التقني مع صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو مصرف التسويات الدولية. ويمكن أن يعتمد المزيد من العمل على الخبرة الموجودة داخل إدارة العمالة وإدارة تكامل السياسات والمعهد الدولي للدراسات العمالية.

٤٦٤. وفي البحوث المتعلقة بالتجارة، يتهيأ المكتب لمواصلة الجهود بغية وضع أدوات تحليلية لتقييم آثار التجارة على العمالة، ليس من حيث الآثار الإجمالية فقط بل من حيث الآثار المتعلقة بنوع الجنس أو المهارات أو تباين الدخل أيضاً. ومن شأن مثل تلك الأدوات أن تمكن المكتب من العمل بسرعة بالاستناد إلى المشورة السياسية القائمة على التحليل العميق، عند الضرورة. وينبغي لهذه الأدوات، في الحالات المثلى، أن تعزز قدرة المكتب على نشر الأعمال التحليلية في صحف مرجعية، وبالتالي أن تساهم في تعزيز سمعة ما يضطلع به المكتب من أنشطة في صفوف نظرائه في المؤسسات الأخرى.

٤٦٥. أما فيما يتعلق ببناء القدرات، فيقوم المكتب ومركز تورينو بإعداد أدوات لاستخدامها استجابة إلى طلبات البلدان. وقد أظهرت الخطوات الأولى التي اتخذها المركز في هذا الصدد أن هناك طلباً كامناً على بناء القدرات بشأن التجارة، لاسيما في سياق تحرير التجارة على المستوى الإقليمي.

٤٦٦. وفيما يتعلق بالمساعدة التقنية، فإن استحداث أدوات لاستخدامها في سياق المساعدة التقنية المرتبطة بالتجارة ما زال طري العود، ولكن يمكن التعويل على أدوات موجودة تستهدف تنمية المنشآت. كما استهل العمل لتطبيق خبرة منظمة العمل الدولية بشأن تنمية المهارات على هدف السياسة العامة بشأن القدرة التنافسية للصادرات أو تنويعها. وتقابل مثل هذه الجهود مفهوم "المساعدة من أجل التجارة"، الذي يركز على تعزيز القدرة التنافسية للصادرات. وقد تبرز الحاجة إلى مساعدة البلدان على "الصعود في سلسلة القيم" كجانب من الجوانب التي يتعين أخذها في الاعتبار عند تصميم الأدوات ذات الصلة.

٤٦٧. وأشارت اتفاقات التجارة التفضيلية الأخيرة أيضاً إلى استخدام مبادرة "المساعدة من أجل التجارة" دعماً للسياسات الاجتماعية والسياسات المتعلقة بالعمل. ويبدو أن هناك مجالاً للتفكير الاستباقي من جانب منظمة العمل الدولية حول الأشكال التي قد يتخذها هذا النوع من المساعدة التقنية المرتبطة بالتجارة.

العمل في الاقتصاد غير المنظم والسياسات الرامية إلى تيسير الانتقال إلى الاقتصاد المنظم

تنوع الحقائق والاتجاهات السياسية

تحد عالمي

٤٦٨. لا يزال عدم التنظيم عقبة كأداء تحول دون تحقيق العمل اللائق للجميع. إذ أن نسبة كبيرة من القوة العاملة العالمية، من النساء والرجال، في عام ٢٠١٠، تكسب رزقها في "الاقتصاد غير المنظم". ويتمتع الذين يعملون في القطاع غير المنظم - سواء كانوا عاملين بأجر أو بالقطعة أو عاملين لحسابهم الخاص في منشآت بالغة الصغر يديرونها بأنفسهم - بقدر محدود من فرص الوصول إلى الحماية الاجتماعية وحماية العمل والتمويل والملكية (وحقوق الملكية) وهم يتقاضون عائدات ضئيلة على عملهم. ويعني افتقار هؤلاء العمال للهوية القانونية أن لديهم قدرًا محدودًا من القوة في المفاوضة والتمثيل والحماية القانونية وأنهم عاجزين عن التفكير في المستقبل^١. ويجتذب الاقتصاد غير المنظم أكثر المجموعات استضعافاً في سوق العمل، بمن فيهم ذوو المهارات المتدنية والشباب وكبار السن والنساء والمهاجرون.

٤٦٩. ورغم أن بعض البلدان، مثل الأرجنتين والبرازيل، نجح في الحد من نمو القطاع غير المنظم لفترة من الزمن، فإن حصة العمالة غير المنظمة لا تزال مرتفعة إجمالاً - وقد تكون زادت بقدر أكبر في بعض البلدان والأقاليم في العقد المنصرم. والأسباب الرئيسية لاستمرار السمة غير المنظمة و/أو نموها هي محل الكثير من النقاش والآراء المتباينة. والواضح هو تعدد الأسباب الجذرية للسمة غير المنظمة ومحركاتها الجديدة. وأحد العوامل الأساسية في ذلك هو عجز الاقتصادات عن استحداث عدد كاف من فرص العمل الجيدة لتستوعب جميع الباحثين عن عمل، كما ذكر ذلك في الفصلين ٢ و ٣. وتأخر نمو العمالة في القطاع المنظم من الاقتصاد في غالبية البلدان عن نمو القوة العاملة، ويحتمل أن تستمر هذه التوجهات بل يحتمل أن تزداد سوءاً نتيجة للأزمة المالية والاقتصادية. ولوحظ نمط آخر في العديد من البلدان وهو انخفاض قدرة القطاع الصناعي على استيعاب اليد العاملة. وقد تلاحظ كذلك ظاهرة انتقال العمالة السريع من قطاع الزراعة إلى الطرف الأدنى في قطاع الخدمات، حيث تنتشر قلة الإنتاجية وتردي فرص العمل انتشاراً أكبر. ومن العوامل المساهمة الأخرى، الضغوط الواقعة على المنشآت المحلية بجميع أحجامها، بما فيها المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، لتصبح أكثر قدرة على المنافسة حتى يمكنها البقاء والتكيف والنمو في ظل منافسة عالمية آخذة في الزيادة. وأدت التغييرات في استراتيجيات الإنتاج وأنماط الاستخدام والعقود إلى ظهور ترتيبات عمل جديدة، مثل التعاقد من الباطن والاستخدام لبعض الوقت والعمل المؤقت والعمل العارض، وهي توفر قدرًا محدودًا من الأمن والحماية الاجتماعية أو لا توفرهما إذا ما قورنت بعقود الاستخدام المنظمة أو المنتظمة. وساهمت عمليات إعادة هيكلة الاقتصاد، بما في ذلك الخصخصة واسعة النطاق لمنشآت الدولة والخدمات العامة، في نمو الاقتصاد غير المنظم في البلدان التي تمر بمرحلة الانتقال - حتى في البلدان التي سجلت نمواً اقتصادياً كبيراً في السابق.

٤٧٠. ويسجل الاقتصاد غير المنظم دالة معاكسة للدورة الاقتصادية. بحيث يزيد نطاقه أثناء حالات الركود الاقتصادي مثل عمليات التكيف الهيكلي أو في الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة، مما يشير إلى أن العمل في القطاع غير المنظم يعد استراتيجية للبقاء أكثر منه "خياراً". لكن الشواهد تبين خلاف ذلك أن السمة غير المنظمة لا تتحسر تلقائياً مع تسجيل نمو اقتصادي كبير.

^١ مكتب العمل الدولي: العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢.

٤٧١. وتختلف الوقائع، من دون شك، لدى الهيئات المكونة - وبالتالي احتياجاتها - باختلاف السمات الاجتماعية والاقتصادية والبرامج السياسية في البلدان، كما يناقش ذلك في الجزء التالي؛ بل إنها تختلف كذلك وفقاً للمحركات الخاصة للسمة غير المنظمة ولاختلاف شرائح العمال وأصحاب المشاريع الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم.

البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط

٤٧٢. تتراوح نسبة السمة غير المنظمة بين ٣٥ و ٩٠ في المائة من إجمالي العمالة في البلدان النامية^٢. وفي هذا السياق، ترتبط السمة غير المنظمة من الناحية الهيكلية بعملية التنمية.

٤٧٣. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، لا يعمل في القطاع المنظم من الاقتصاد سوى نسبة تقل عن ١٠ في المائة من القوة العاملة. ولم تتغير هذه النسبة في الآونة الأخيرة وزاد الفقر المدقع على النقيض من الأقاليم الأخرى^٣. وبالتالي ترتبط سياسات التصدي لتحدي الاقتصاد غير المنظم باستراتيجيات الحد من الفقر ارتباطاً وثيقاً.

٤٧٤. وعلى الرغم من تسجيل نمو اقتصادي سريع وقوي في إقليم آسيا والمحيط الهادئ وتسجيل انخفاض كبير في معدلات الفقر في بعض البلدان، فلا تزال نسبة الفقراء العاملين كبيرة - إذ تتراوح بين ٤٧ و ٨٤ في المائة من العمال (الذين يعيشون على دولارين أمريكيين أو أقل في اليوم) في شرق وجنوب آسيا على التوالي^٤. فضلاً عن ذلك، فإن إعادة هيكلة الاقتصادات الآسيوية وهي تتكيف مع المنافسة العالمية والتغير التكنولوجي والاستراتيجيات الإنتاجية الجديدة عن طريق توسيع نطاق سلاسل الإنتاج العالمية، أدت إلى زيادة التعاقد من الباطن والاستعانة بمصادر خارجية للإنتاج. ونجد من بين الجهات العديدة الموجودة في الطرف الأدنى من سلاسل التوريد العالمية المنشآت بالغة الصغر أو العاملين في المنزل الذين لا يعترف بهم ولا يتمتعون بالحماية ويفتقرون إلى الوصول إلى الخدمات والحقوق الأساسية^٥.

٤٧٥. ويعتبر الاقتصاد غير المنظم أساساً في أمريكا اللاتينية ظاهرة حضرية. وتشير التقديرات إلى أن الاقتصاد غير المنظم يضم حوالي ٧٥ في المائة من العمال في أمريكا اللاتينية وأنه يساهم في حوالي ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للإقليم وأنه شكل ٧٠ في المائة من مجموع فرص العمل التي أُنشئت على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية^٦. وتواصل تحديد مفاهيم الاقتصاد غير المنظم والحوار السياسي بشأنه بلا هوادة على مدى العقد المنصرمين. واعتمد عدد من البلدان تشريعاً خاصاً لتيسير انتقال المنشآت بالغة الصغر إلى الاقتصاد المنظم ولتنظيم العمل المنزلي وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية. ومنحت مؤتمرات قمة منظمة الدول الأمريكية والمؤتمرات المتتابعة لوزراء العمل في البلدان الأمريكية، أولوية خاصة للتصدي للسمة غير المنظمة^٧.

٤٧٦. وتتخذ البلدان النامية في جميع الأقاليم مبادرات للتصدي لتحدي الاقتصاد غير المنظم عن طريق تدبير أو أكثر من التدابير الواردة في الشكل ٧-١. وتشمل هذه التدابير ما يلي: تحسين الإنتاجية وتوليد العمالة؛ توسيع

^٢ انظر: ILO: *Women and men in the informal economy – A statistical picture* (Geneva, 2002)، وتقارير قطرية مختلفة نشرت بعده.

^٣ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا: *التصدي لتحدي البطالة في أفريقيا: ورقة مناقشة*، أعدت للدورة الخامسة والعشرين للجنة خبراء مؤتمر وزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية الأفارقة، واغادوغو، ١٠-١٣ أيار/ مايو ٢٠٠٦.

^٤ مكتب العمل الدولي: *تحقيق العمل اللائق في آسيا*، تقرير المدير العام للاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر، بوسان، جمهورية كوريا، آب/ أغسطس - أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٦ (جنيف، ٢٠٠٦).

^٥ انظر: ILO: *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*، الذي أيدته المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل (تشرين الثاني/ نوفمبر - كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣)؛ "مجموعة دلهي" هي مجموعة دولية من الخبراء المعنيين بإحصاءات القطاع غير المنظم، تدعمها حكومة الهند، وهي تعد دليلاً عن الدراسات الاستقصائية عن العمالة غير المنظمة والقطاع غير المنظم.

^٦ انظر:

ILO: *Decent work in the Americas: An agenda for the Hemisphere, 2006–15*, Report of the Director-General, Sixteenth American Regional Meeting, Brasilia, May 2006 (Geneva, 2006).

^٧ منظمة البلدان الأمريكية: *إعلان بورت أوف سبين: جعل العمل اللائق في صميم التنمية الاجتماعية والاقتصادية*، المؤتمر الخامس عشر لوزراء العمل في البلدان الأمريكية، بورت أوف سبين، ترينيداد وتوباغو، ١١-١٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٧. ونظر الاجتماع رفيع المستوى السادس عشر لوزراء العمل في البلدان الأمريكية، المعقد في تشرين الثاني/ أكتوبر، في الاقتصاد غير المنظم كأحد التحديات الأساسية التي يجب على الإقليم أن يتصدى لها وشدد على أهمية الدور الذي يضطلع به وزراء العمل في التعامل مع الاقتصاد غير المنظم. والتقارير متاح على الموقع: www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_XVI_CIMT.asp.

نطاق الحماية الاجتماعية؛ تعزيز المساواة بين الجنسين؛ تعزيز إرساء بيئة تنظيمية وحقوق عمل مواتية؛ تقديم الدعم لتنظيم المشاريع والمهارات؛ تعزيز إدارة العمل وتفتيش العمل والحوار الاجتماعي. ويجري كذلك بلورة الممارسات الجيدة لتيسير الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، لكن غالباً من خلال أطر مشاريع رائدة بتمويل قصير الأمد^٨.

٤٧٧. ووضع القليل من البلدان موضع التنفيذ إطاراً شاملاً ومتكاملاً يجمع بين برنامج التنمية وتسيير مؤسسات سوق العمل. ومع ذلك أحرزت بعض بلدان أمريكا اللاتينية (مثل الأرجنتين والبرازيل) تقدماً في الآونة الأخيرة، كما سبق ذكره، كبح السمة غير المنظمة عن طريق الجمع بين العديد من الإجراءات السياسية.

البلدان ذات الدخل المرتفع

٤٧٨. أضحت السمة غير المنظمة مسألة تثير قلقاً سياسياً كبيراً منذ التسعينات في البلدان المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، والبلدان الأعضاء الجدد في الاتحاد الأوروبي وسائر البلدان الصناعية، وغالباً ما يتعلق هذا القلق بشكل العمل غير المعلن عنه - على الرغم من أنه يؤثر على نسبة صغيرة من القوة العاملة. ومن المقدر أن تتراوح نسبة مساهمة السمة غير المنظمة في الناتج القومي الإجمالي في البلدان التي تمر بمرحلة الانتقال بين ٦ و ٣٠ في المائة. ويشدد تقرير آفاق العمالة لعام ٢٠٠٦، الصادر عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، على الأهمية الكبرى للتدابير الرامية إلى تشجيع الانتقال إلى العمالة المنظمة في البلدان الأعضاء في المنظمة، حيث لا تزال نسبة العمالة غير المنظمة مرتفعة^٩. ورسمت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بدعم من الشركاء الاجتماعيين سياسات جديدة لتقليص حجم العمل غير المعلن عنه.

٤٧٩. وتدابير المفوضية الأوروبية على معالجة مسألة العمل غير المعلن عنه منذ عام ٢٠٠١، وفي عام ٢٠٠٣ أصدرت مبادئ توجيهية بشأن العمالة^{١٠}، توفر إطار عمل للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي^{١١}. وتختلف النهج المتبعة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لمعالجة العمل غير المعلن عنه باختلاف النوع السائد من العمل غير المعلن عنه والقطاعات الاقتصادية الأكثر تأثراً - البناء والضيافة (الفنادق والمطاعم) والخدمات المنزلية والزراعة على سبيل المثال. وتشمل طائفة السياسات والبرامج التركيز على سلاسل التوريد وحملات التسجيل والمعلومات والدعم للمنشآت الصغيرة والمتوسطة وسياسات العمالة النشطة^{١٢}. وتغطي هذا الطائفة كذلك التدابير والقوانين المتعلقة بتفتيش العمل وفرض الضرائب والضمان الاجتماعي، وهي أمور توفرها الدول الأعضاء التي تضطلع بدور الرادع (من خلال الاكتشاف والعقوبات) أو المشجع على الامتثال لها من خلال التركيز على التدابير الوقائية والعلاجية لتعزيز الالتزام (من خلال تعزيز منافع العمل المعلن عنه مثلاً) أو من خلال الدمج بين الدورين^{١٣}.

^٨ مكتب العمل الدولي: العمل اللائق والانتقال إلى السمة المنظمة: الاتجاهات الحديثة والمناقشات السياسية والممارسات الجيدة، تقرير الندوة الإقليمية الثلاثية بشأن الاقتصاد غير المنظم: التمكين من الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ (جنيف، ٢٠٠٨).

^٩ انظر:

OECD: *Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy*, Employment Outlook 2006 (Paris, 2006).

^{١٠} انظر:

EU: "Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States, 2003/578/EC", in *Official Journal of the European Union* (Brussels), L 197, Vol. 13, 5 Aug. 2003.

^{١١} انظر:

European Commission: "Council resolution on transforming undeclared work into regular employment", in *Official Journal of the European Union* (Brussels), C260, Vol. 46, 29 Oct. 2003.

^{١٢} انظر:

J. Heyes: *Tackling unregistered work through social dialogue: The Turkish and European experience*, Dialogue Paper No.14 (Geneva, ILO, 2007).

^{١٣} انظر:

P. Renooy; S. Ivarsson; O. van der Wusten-Gritsai; R. Meijer: *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*, Final report, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs (Brussels, 2004).

ولاية منظمة العمل الدولية بشأن الاقتصاد غير المنظم وتطورها

٤٨٠. تملك منظمة العمل الدولية ما يزيد على ٣٥ عاماً من الخبرة على الصعيدين النظري والعملي فيما يتعلق بالاقتصاد غير المنظم، بداية من بعثتها المعنية بالعمالة إلى كينيا عام ١٩٧٢، التي اضطلعت بدور أساسي في استرعاء الانتباه إلى أهمية "القطاع غير المنظم" بالنسبة إلى العمالة والتنمية في البلدان النامية. وفي عام ١٩٩٩ وضع برنامج العمل اللائق ليشمل صراحة العمل المنظم وغير المنظم على حد سواء^{١٤}. وفي الآونة الأخيرة، قدم القرار بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، الذي اعتمدته مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٢، توصيات سياسية للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، كما قدم إرشادات للعمل الذي يضطلع به المكتب^{١٥}. وتناولت العديد من القرارات الأخرى التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي منذ عام ٢٠٠٢، هذه القضية وتضمنت توصيات محددة فيما يتعلق بالاقتصاد غير المنظم؛ وتعلقت هذه القرارات بالمنشآت المستدامة (٢٠٠٩) والعمالة الريفية (٢٠٠٨) وتنمية المهارات (٢٠٠٨) والمساواة بين الجنسين (٢٠٠٩). ويستعرض هذا الفصل طبيعة الطلبات المقدمة من الهيئات المكونة واستجابة المكتب لهذه الطلبات، وفي الختام يقدم اقتراحات للأولويات المستقبلية.

٤٨١. واقترح القرار الصادر في عام ٢٠٠٢ إنشاء منصة ثلاثية شاملة للعمل تسلم بالتنوع في العمل غير المنظم. ووجهت دعوة خاصة إلى المكتب ليأخذ بعين الاعتبار هذا التنوع وعدم التجانس عند إعداد العمل للتصدي لأوجه الخلل في الاقتصاد غير المنظم.

٤٨٢. وفي المناقشات اللاحقة، مثل الاستعراض الذي قامت به لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية (آذار/ مارس ٢٠٠٧)^{١٦} والندوة الإقليمية الثلاثية بشأن الاقتصاد غير المنظم (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧)^{١٧}، ناقحت منظمة العمل الدولية هدف "الخروج من السمة غير المنظمة" وأعدت تأكيد ذلك على أنه الهدف الأمثل والأوحد. وفحصت الهيئات المكونة من ٣٠ بلداً أثناء الندوة طائفة من التجارب القطرية والممارسات الجيدة التي وثقها المكتب من خلال طيف برنامج العمل اللائق. وسلم طوال هذه المناقشات بوجود عدة طرق لتيسير الانتقال إلى الاقتصاد المنظم - وأن الانتقال إلى الاقتصاد المنظم هو عملية تتم تدريجياً عبر العديد من مجالات السياسة. ولقي المكتب تشجيعاً على مواصلة توثيق التجارب القطرية وتيسير تبادل الخبرات والممارسات الجيدة وبناء قدرات الهيئات المكونة بنهج تيسر هذا الانتقال.

احتياجات الهيئات المكونة

٤٨٣. برز التصدي للاقتصاد غير المنظم كمجال ذي أولوية في أربعة اجتماعات إقليمية عقدتها مؤخراً منظمة العمل الدولية، وهي: الاجتماع الإقليمي الأمريكي السادس عشر (٢٠٠٦)؛ الاجتماع الإقليمي الأفريقي الحادي عشر (٢٠٠٧)؛ الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر (٢٠٠٧)؛ الاجتماع الإقليمي الأوروبي الثامن (٢٠٠٩). وصدر في الاجتماع الإقليمي الأمريكي على سبيل المثال التزام بهدف على عشر سنوات لتذليل العقبات القانونية والإدارية التي تعوق الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

٤٨٤. ويظهر استعراض أولويات البرنامج القطري للعمل اللائق أن حوالي عشرة بلدان أدرجت وضع سياسات شاملة للاقتصاد غير المنظم بوصفه مجالاً من مجالات التركيز ذات الأولوية وأن جميع البلدان تقريباً لديها نتائج و/أو أهداف تتناول قضايا وتحديات محددة فيما يتعلق بالاقتصاد غير المنظم - مثل وضع سياسات وطنية للعمالة والحماية الاجتماعية، وتنمية المهارات والمنشآت وتفتيش العمل وإدارة العمل.

^{١٤} مكتب العمل الدولي: العمل اللائق، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٧، جنيف، ١٩٩٩.

^{١٥} مكتب العمل الدولي: القرار والاستنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٧، جنيف، ١٩٩٩، متاح على الموقع: www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf (pp. 52-61).

^{١٦} مكتب العمل الدولي: الاقتصاد غير المنظم، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩٨، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٧، الوثيقة GB.298/ESP/4.

^{١٧} مكتب العمل الدولي: العمل اللائق والانتقال إلى السمة المنظمة: الاتجاهات الحديثة والمناقشات السياسية والممارسات الجيدة، تقرير الندوة الإقليمية الثلاثية بشأن الاقتصاد غير المنظم: التمكين من الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، جنيف ٢٧-٢٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧، (مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٨). وهو متاح على الرابط: www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/report.pdf

الأزمة والقطاع غير المنظم

٤٨٥. خلقت الأزمة العالمية المالية والاقتصادية سياقاً جديداً وطلبات إضافية. وأوضح التصدي للأزمة أهمية العمالة المنظمة في فترات الكساد الاقتصادي، حين يستهدف الاهتمام السياسي ومجموعات الإنعاش العمال والمستخدمين المنتظمين والمحامين في الاقتصاد المنظم. وتأثر العمال وأصحاب المشاريع في القطاع غير المنظم تأثراً مضاعفاً: فكان على الاقتصاد غير المنظم استيعاب المزيد من الباحثين عن عمل، لكن انخفاض الطلب الإجمالي على الصعيد العالمي وفي القطاعات الرئيسية، مثل البناء والنسيج وصناعة الألعاب، يؤثر كذلك على فرص العمل وقطاعات الأعمال في الاقتصاد غير المنظم، التي ترتبط بشكل أو بآخر بسلاسل الإنتاج في الاقتصاد المنظم. وفي بعض البلدان، يمارس أثر الأزمة الغذائية - مصحوبة بتداعيات الأزمة المالية - ضغطاً مضاعفاً، مما يؤدي إلى إحداث المزيد من الخلل في فرص العمل والمداخل وظروف العمل، كما أنه يزيد من الاستضعاف.

٤٨٦. وفي إندونيسيا مثلاً، أدى الركود الاقتصادي إلى انخفاض حاد في نمو العمالة مدفوعة الأجور، التي نمت بنسبة لم تتعد ١,٤ في المائة بين شباط/ فبراير ٢٠٠٨ وشباط/ فبراير ٢٠٠٩، في مقابل ٦,١ في المائة في الفترة السابقة. وتأثر العمال العارضون والعمال المؤقتون تأثراً خاصاً في الصناعات الموجهة نحو التصدير. واستوعب العديد من العمال المزاحين في الاقتصاد غير المنظم الذي زاد حجمه، استناداً إلى التعريف الرسمي، بما يفوق ٤ ملايين عامل بين عام ٢٠٠٦ وعام ٢٠٠٩.^{١٨}

٤٨٧. وحذر المدير العام في التقرير الذي قدمه لمؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٩^{١٩} من أثر الأزمة على السمة غير المنظمة وفقير العاملين، مما يحتمل أن يقوض هدف الانتقال إلى الاقتصاد المنظم والمكاسب المحققة في الفترة السابقة. ويدرج الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي اعتمد في دورة المؤتمر ذاتها، العاملين في الاقتصاد غير المنظم بين أكثر الأشخاص عرضة للتأثر بالأزمة، ويقترح تدابير سياسية للتخفيف من أثر الأزمة وتسريع الإنعاش. وتتعلق بعض تدابير الإنعاش المقترحة خاصة بالاقتصاد غير المنظم، ومنها: تنفيذ خطط ضمان الاستخدام؛ برامج العمالة الهادفة في المناطق الريفية والحضرية؛ الأشغال العامة؛ تقديم الدعم للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر؛ إرساء أرضية الحماية الاجتماعية.

استجابة المكتب

٤٨٨. حث القرار المتخذ في عام ٢٠٠٢ المكتب إلى اتخاذ استجابة مزدوجة. فدعا إلى تعميم النهج المتبع في المنظمة وفي برامجها العالمية وبرامجها الرئيسية؛ ووضع "برنامج عمل قابل للتحديد وعلى قدر كبير من الوضوح للعيان، تخصص له الموارد ويكون قادراً على استقطاب الخبرة ذات الصلة"، كما دعا القرار إلى أن تكون الجهود التي يبذلها المكتب "متجلية في البرنامج والميزانية العادية وفي أولويات المساعدة التقنية وتكون مدعومة بموارد ملائمة من الميزانية العادية ومن خارج الميزانية".^{٢٠}

٤٨٩. ونظمت استراتيجية الدعم المقدم من المكتب حول المبادئ التالية ذكرها: اتباع الوحدات التقنية نهجاً أكثر وضوحاً وأكثر انتظاماً من خلال برنامج العمل اللائق بغية تعميق عكوفها على القضايا المتعلقة بالسمة غير المنظمة؛ اتباع منظور وطريقة عمل متكاملين لتحليل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم وتقديم الدعم له؛ التجاوب مع تنوع الطلب المحلي؛ بناء قدرات الهيئات المكونة من أجل وضع السياسات والتنظيم.

^{١٨} انظر:

Sources: ILO: *Labour and social trends in Indonesia: Recovery and beyond through decent work* (Jakarta: ILO, 2009) and S. Nazara: *The informal economy in Indonesia: Size, composition and evolution* (ILO, 2010, forthcoming Employment Working Paper).

^{١٩} انظر:

ILO: *Tackling the global jobs crisis: Recovery through decent work policies*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 98th Session, Geneva, 2009.

^{٢٠} مكتب العمل الدولي: *قرار بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم*، مرجع سابق، الفقرة ٣٦.

٤٩٠. وفي الفترة من عام ٢٠٠٢ إلى عام ٢٠٠٥، يسر مشروع تقاسم المعارف الذي يدعمه التمويل المقدم من إدارة التنمية العالمية في المملكة المتحدة، تبادل المعلومات بين الوحدات الميدانية والوحدات في المقر الرئيسي، وأنشأ قاعدة بيانات شاملة بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم^{٢١}. ونظمت منظمة العمل الدولية محفلاً عن المعارف بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، أثناء مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠٥، كما استكملت في عام ٢٠٠٦ أربعة مشاريع إقليمية فرعية في شرق أفريقيا وشرق آسيا وآسيا الوسطى ومنطقة القوقاز وأمريكا اللاتينية، لاستنباط الدروس والممارسات الجيدة حول طائفة عريضة من القضايا.

٤٩١. واستكمل المكتب عملية المتابعة في ظل "المبادرة المركزية الدولية بشأن الاقتصاد غير المنظم" (٢٠٠٦-٢٠٠٧) وإطار "النتيجة المشتركة" (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، عبر الأهداف الاستراتيجية الأربعة جميعاً. وأتاحت طريقة العمل المتكاملة التي يديرها قطاع العمالة بالاشتراك مع قطاع الحماية الاجتماعية، الفرصة أمام جميع الوحدات في المقر الرئيسي وفي الميدان من أجل تحديد أولويات العمل وتخصيص الموارد لها. وعقد اجتماع للتخطيط المشترك بين المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، بعد الندوة الإقليمية بشأن الاقتصاد غير المنظم، ضم كل القطاعات التقنية الأربعة والمتخصصين الميدانيين. وأتاح هذا الاجتماع الفرصة من أجل تخطيط الأولويات واستكشاف أوجه التآزر. وتشمل النتيجة ١ "حصول المزيد من النساء والرجال على العمالة المنتجة والعمل اللائق وفرص كسب الدخل" في البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١، مؤشراً لمتابعة ما تقوم به الدول الأعضاء من "مبادرات في المجالات السياسية تيسر الانتقال من الأنشطة غير المنظمة إلى الأنشطة المنظمة". وتشير هذه التدابير إلى الإطار السياسي المتكامل (الشكل ١-٧).

إطار سياسي وتشخيصي متكامل يشمل أهداف العمل اللائق

٤٩٢. يؤكد إعلان العدالة الاجتماعية أن الأهداف الاستراتيجية الأربعة "متلازمة ومترابطة ومتكافئة". ويحث جوهر مفهوم السمة غير المنظمة ومنصة عمل منظمة العمل الدولية لعام ٢٠٠٢ على إجراء تحليل لمختلف التخصصات وتقديم دعم متكامل ومتفاعل في جميع الدعائم الأربع لبرنامج العمل اللائق. وتظهر التجارب القطرية الناجحة أهمية اتساق السياسات في تيسير الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

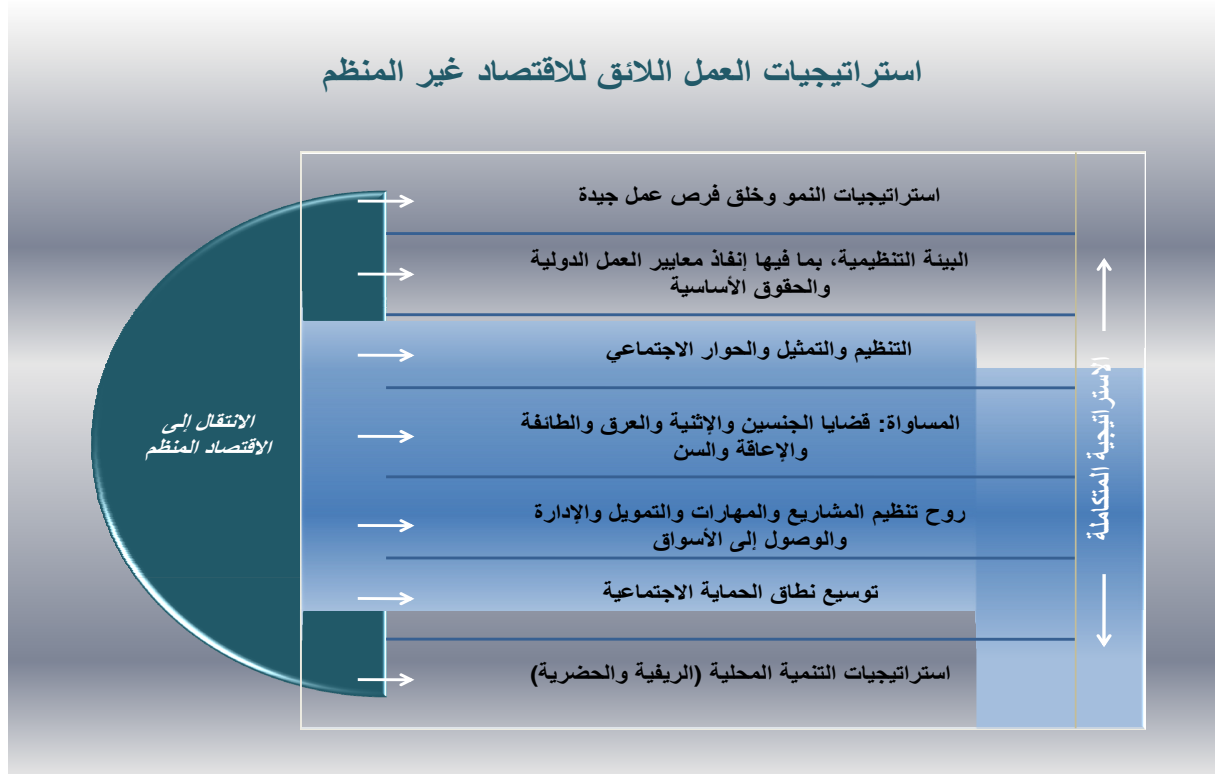
٤٩٣. ولخصت أوجه التآزر بين أهداف العمالة والحماية الاجتماعية كما يلي: "من الضروري من أجل تعزيز العمل اللائق وضع استراتيجية شاملة ومتكاملة تشمل طائفة من مجالات السياسة التي تحد من الجوانب السلبية للسمة غير المنظمة وتحافظ في الوقت ذاته على قدرة الاقتصاد غير المنظم الكبيرة على خلق فرص العمل وتوليد الدخل، والتي تعزز حماية العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم وإدماجهم في الاقتصاد العام"^{٢٢}.

٤٩٤. واستناداً إلى هذا النشاط التحليلي والعملي، حول المكتب هذا المنظور الشامل والمتكامل إلى إطار سياسي وتشخيصي ينسحب على سبعة مجالات عمل رئيسية، كما هو مبين في الشكل ١-٧. ويخدم هذا الإطار مجالات متعددة. فيستخدم كأداة تشخيصية لتحليل ورصد عمليات الانتقال بين الاقتصادين المنظم وغير المنظم والعوامل التي تحدد ذلك في سياق قطري معين؛ ويشجع على إجراء حوار ثلاثي واسع القاعدة لتقييم أثر السياسات؛ ويدخل في حوار مع الجهات الفاعلة العالمية والمؤسسات الدولية الأخرى، مما يضع تركيزاً متزايداً على الاقتصاد غير المنظم ويعزز منظوراتها الخاصة.

^{٢١} انظر: ILO: Resource database on poverty, local development and decent work. وهو متاح على الرابط: <http://www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home>.

^{٢٢} انظر الوثيقة GB.298/ESP/4، مرجع سابق.

الشكل ٧-١: السياسة المتكاملة والإطار التشخيصي



٤٩٥. ويشير الإطار كذلك إلى الطرق المتعددة للانتقال إلى الاقتصاد المنظم عن طريق تعميق العمل في كل مجال من مجالات السياسة (الواردة في الشكل ٧-١). وهو يبين كذلك أن الأثر الإجمالي لهذه السياسات المختلفة التي يمكنها أن ترسي بيئة تمكن من الانتقال إلى الاقتصاد المنظم في سياق معين أو تحول دونه (نجد الانساق من بين مجالات السياسة المذكورة). وكنتيجة لذلك يمكن إجراء تقييم أفضل للحوافز و/أو المثبطات التي تحدد كل من الأطراف الفاعلة والحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال فضلاً عن العمال ومنظمي المشاريع^{٢٣}. ويقدم هذا الإطار مثلاً ملموساً على تطبيق مبدأ "الأهداف المتكاملة والمتراصة والمتكافئة".

التركيز على السمة غير المنظمة في مجالات سياسية معينة

٤٩٦. قدم المكتب (الوحدات الميدانية والتقنية) الدعم لأولويات قطرية معينة ولإنتاج المعارف والأدوات الخاصة بمجالات السياسة المذكورة آنفاً. وترد أمثلة على ذلك بإيجاز في الأجزاء التالية.

٤٩٧. ويتداخل العمل المنجز بشأن الاقتصاد غير المنظم تداماً وثيقاً مع وضع السياسات الوطنية للعمالة، كما استعرض ذلك في الفصل ٣. وهو عنصر لا يتجزأ من شبكة النمو والعمالة والفقر ومن تحليل أنماط النمو وجوده فرص العمل المتاحة. ويشكل تحسين الإنتاجية والمداخل وظروف العمل، فضلاً عن تيسير انتقالها التدريجي إلى العمالة المنظمة، بؤرة تركيز التدابير السياسية على المستويات القطاعية والمحلية ومستويات المجموعات المستهدفة التي تجعلها السياسات الوطنية للعمالة واستراتيجيات الحد من الفقر من أولوياتها. وترد أمثلة عديدة على مساهمة برنامج البنية التحتية كثيف العمالة والعكوف على المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر وبرنامج التمويل الاجتماعي - لاسيما نظم الائتمان والتأمين بالغي الصغر - في تحسين العمل في الاقتصاد غير المنظم وفي دعم الانتقال إلى القطاع المنظم.

٤٩٨. ويعطي الجدول ٧-١ المزيد من الأمثلة على أنشطة البحث والدعم السياسي والتعاون التقني.

^{٢٣} كما يبين ذلك تطبيقها في عمليات استعراض قطرية مختارة.

الجدول ٧-١: بعض الأمثلة على النتائج التي حققتها منظمة العمل الدولية في مجالات السياسة الرئيسية التي تتصدى للاقتصاد غير المنظم*

مجلات السياسة	نتائج مختارة في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩
استراتيجيات النمو وخلق فرص عمل جيدة	تحليل مستويات وسمات البطالة الجزئية وفق العاملين والاستضعاف وظروف العمل وإدراج الاقتصاد غير المنظم في استراتيجيات الحد من الفقر وأطر السياسة الوطنية للعمالة، كما عرض ذلك في الفصل ٤. تحليل قطري معمق وقائم على الوقائع لأثر السياسات الخاصة بالسمة غير المنظمة ودوافعها بالإشارة إلى الإطار التشخيصي المتكامل (الأرجنتين والبرازيل وشيلي والمكسيك والهند مثلاً).
البيئة التنظيمية، بما فيها إنفاذ معايير العمل الدولية والحقوق الأساسية	تعزيز الحقوق الأساسية بما في ذلك من خلال مشاريع التعاون التقني في دوائر الاقتصاد غير المنظم (العمل الجبري وعمل الأطفال مثلاً). القيام بعمل تحضير لمؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠، لدراسة وضع معيار جديد بشأن العمل المنزلي. استعراض قانون العمل والمنشآت الصغيرة والمتوسطة (التقارير القطرية). وضع نهج مبتكرة لتفتيش عمل الأشخاص الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم ووضع مبادئ توجيهية للعمال غير المسجلين.
التنظيم والتمثيل والحوار الاجتماعي	مشروع مشترك بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة العمل الدولية بشأن الحوار الاجتماعي لمعالجة مسألة الاقتصاد غير المنظم. التعاون مع الاتحاد الدولي لنقابات العمال بشأن خطة عمل عالمية للإجراءات النقابية
المساواة: قضايا الجنسين والإثنية والعرق والطائفة والإعاقة والسن	النساء وقضايا الجنسين والاقتصاد غير المنظم (استعراض نتائج البحث والبرامج الميدانية). البحث السياسي بشأن العاملين في المنزل والباعة المتجولين. مبادئ توجيهية بشأن الإعاقة. سلسلة من الدراسات بشأن قضايا الجنسين والسمة غير المنظمة في مختلف البلدان والأقاليم. منهجية لدعم رابطات الاقتصاد غير المنظم لوضع رسائل عدم التمييز بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز.
روح تنظيم المشاريع والمهارات والتمويل والإدارة والوصول إلى الأسواق	استعراض نظم التلمذة في الاقتصاد غير المنظم في أفريقيا وجنوب دمجها في استراتيجيات المهارات الرسمية. البرنامج المشترك بين النقابات والتعاونيات والمرفق التعاوني لصالح أفريقيا. برنامج تطوير مجموعة المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. حملة التسويق الاجتماعي من أجل فرص عمل أفضل. التنمية الاقتصادية المحلية. تنمية روح تنظيم المشاريع لدى المرأة والمساواة بين الجنسين. شبكة القانون والنمو: تخطيط قانون العمل وتنمية المشاريع الصغيرة وبالغة الصغر. التدريب من أجل برنامج التمكين الاقتصادي الريفي.
الضمان الاجتماعي وظروف العمل والسلامة والصحة المهنتان	استراتيجيات لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي (بما في ذلك أرضية الحماية الاجتماعية)؛ مشاريع التعاون التقني لتنفيذ هذه الاستراتيجيات في زهاء ٣٠ بلداً في جميع القارات. استعراض آثار برامج المساعدة الاجتماعية واسعة النطاق على برنامج العمل اللائق. نظم وطنية لنشر معلومات السلامة عن المواد الكيميائية بين العمال.
استراتيجيات التنمية المحلية (الريفية والحضرية)	دعم منظمة العمل الدولية للاستراتيجيات المحلية للحكومات لإدراج الاقتصاد غير المنظم.

* استهل العديد من الوحدات عبر المكتب هذه الأنشطة والنتائج، وكان ذلك في عدد من الحالات من خلال التعاون والتبادل الوثيقيين.

الانتقال إلى القطاع المنظم: تعزيز منظور متكامل ومتسق

٤٩٩. قاد قطاعا العمالة والحماية الاجتماعية^{٢٤} الاستراتيجية المتكاملة المبينة في الشكل ٧-١، وطبقها بعدة طرق تضمنت الاستعراضات القطرية المعمقة والحوارات السياسية وأنشطة بناء القدرات لوزارات العمل والشركاء الاجتماعيين ومنتجات عالمية - بعضها مبين فيما يلي.

٥٠٠. استهلكت عمليات استعراض قطرية قائمة على الوقائع لتحليل ما يلي: دوافع السمة المنظمة من منظور مشترك ومتكامل عن طريق استعراض أداء الاقتصاد في البلدان وقدرتها على استحداث فرص عمل جيدة؛ الإطار السياسي المطبق على الاقتصاد غير المنظم، عن طريق تقييم أثر مؤسسات وسياسات سوق العمل. وأدت نتائج عمليات الاستعراض القطرية المذكورة إلى أعمال المتابعة. واستهل في البرازيل على سبيل المثال مشروع للتعاون التقني بدعم من مصرف التنمية للبلدان الأمريكية لاستكشاف النهج المختلفة للانتقال إلى الاقتصاد المنظم ولتحسين الإنتاجية والوصول إلى الحماية الاجتماعية لثلاث مجموعات مستهدفة مختلفة. ويساهم تبادل نتائج البحوث بين البلدان في إرساء المنصة القائمة على الوقائع الضرورية للغاية لتشخيص دوافع السمة المنظمة والسياسات التي تساعد على الانتقال إلى الاقتصاد المنظم أو تعوقه.

الإطار ٧-١

الأرجنتين - السياسات العامة للتغلب على السمة غير المنظمة

تعطي الأرجنتين مثالا بديلاً على استراتيجية واضحة وضعتها وزارة العمل بدعم من المكتب ونجحت في كبح اتجاهات تزايد السمة غير المنظمة، التي تلت الأزمة الاقتصادية في عام ٢٠٠١. وفي سياق النمو القوي للعمالة، انخفضت العمالة بأجر غير المسجلة من ٤٣ في المائة إلى ٣٩ في المائة بين عام ٢٠٠٤ وعام ٢٠٠٧. وتشمل الدروس المستفادة ما يلي: استراتيجية الانتقال إلى القطاع المنظم هي في صميم استراتيجية الاستخدام والعمل، التي تتبعها الحكومة ووزارة العمل وليست مشروعاً قائماً بذاته؛ كبح السمة غير المنظمة كان مخططاً له كأولوية وتحد رئيسيين؛ الاستراتيجية المتبعة تتماشى مع الإطار السياسي العام والشراكات الاجتماعية المعززة؛ جرى رصد التنفيذ وتقييمه بشكل دوري. ودعت منظمة العمل الدولية إلى وضع استراتيجية متكاملة في إطار البرنامج القطري للعمل اللائق، تشمل العمل في ستة مجالات وهي: منح الأولوية للعمالة في استراتيجية النمو؛ تحديد سياسة متسقة وإطار تنظيمي؛ تعزيز تفتيش العمل وإدارة العمل؛ تعزيز التعليم والتوعية بشأن قضايا الانتقال إلى الاقتصاد المنظم؛ توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الاقتصاد غير المنظم؛ تعزيز الأطراف الفاعلة الاجتماعية والشراكات بين القطاعين الخاص والعام.

٥٠١. ونظمت الحوارات السياسية وتبادل الممارسات الجيدة. وضمت الندوة الإقليمية الثلاثية بشأن الاقتصاد غير المنظم: التمكين من الانتقال إلى الاقتصاد المنظم (جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧) الخبراء والممارسين في هذا المجال، كما ضمت ممثلين عن الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال من حوالي ٣٠ بلداً لتبادل خبراتهم الفعالة واستجاباتهم السياسية. وتناولت الندوة بالدراسة الممارسات الجيدة التي تساعد على الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، خاصة فيما يتعلق بما يلي: تشريع العمل وإدارة العمل وتفتيش العمل؛ التنظيم والتمثيل؛ البيئة التنظيمية؛ الضمان الاجتماعي؛ المساواة بين الجنسين؛ الإنتاجية وظروف العمل؛ الاستراتيجيات المتكاملة على الصعيد المحلي^{٢٥}. وأطلقت الندوة نداءً قوياً لدراسة نشاط وضع معيار جديد للعمل المنزلي. واتبعت المكتب هذا النداء واستعدت مناقشة أولى في مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠. وحثت الندوة المكتب أيضاً على توسيع نطاق هذا النوع من بناء القدرات لضمان اطلاع الهيئات الثلاثية المكونة على عمليات استعراض الممارسات الجيدة على نطاق أوسع. وهذا الطلب هو أولوية واضحة لأنشطة المتابعة.

٥٠٢. وتناول حواران سياسيان إقليميان قضايا السمة غير المنظمة. وتناول منتدى العمالة الإقليمي الآسيوي (بيجين، ٢٠٠٧)، المعقود كجزء من أعمال متابعة الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر المعقد في بوسان، قضية "الحد من النشاط غير المنظم" كواحدة من قضايا السياسة الأربع ذات الأولوية^{٢٦}. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، عقدت منظمة العمل الدولية بالشراكة مع الاتحاد الأفريقي، حلقة العمل الإقليمية بشأن الاقتصاد غير

^{٢٤} يقود هذه الأنشطة كل من إدارة سياسة العمالة في قطاع العمالة والمنسق في قطاع الحماية الاجتماعية.

^{٢٥} مكتب العمل الدولي: العمل اللائق والانتقال إلى السمة المنظمة: الاتجاهات الحديثة والمناقشات السياسية والممارسات الجيدة، مرجع سابق.

^{٢٦} انظر:

المنظم في أفريقيا^{٢٧}. وفحصت حوارات وطنية ثلاثية أخرى السياسات التي تيسر الانتقال إلى الاقتصاد المنظم - الأرجنتين والبرازيل وهنغاريا هي خير مثال على ذلك. ويسرت منظمة العمل الدولية تبادل الخبرات بين البلدان والأقاليم.

٥٠٣. ومثل القياس وجمع البيانات تماشياً مع التعريف الموسع للاقتصاد غير المنظم لعام ٢٠٠٢، مجالاً آخر للعمل. وصممت إدارة الإحصاءات المعهد إليها مساعدة الدول الأعضاء على جمع الإحصاءات الخاصة بالاقتصاد غير المنظم وتحليلها ونشرها، إطاراً جديداً للقياس ونجحت في اختباره في العديد من البلدان الرائدة. وأيد المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل، المعقد عام ٢٠٠٣، هذا الإطار بوصفه معياراً إحصائياً دولياً. وبالتالي، عكف المكتب بالتعاون مع "مجموعة دلهي"^{٢٨} على إعداد دليل عن الدراسات الاستقصائية بشأن العمالة غير المنظمة والقطاع غير المنظم، أنجز في نيسان/ أبريل ٢٠١٠. ويحتوي الدليل على مبادئ توجيهية دولية لقياس العمالة غير المنظمة والقطاع غير المنظم، ويساعد البلدان على القيام بالدراسات الاستقصائية عن الاقتصاد غير المنظم وعلى وضع مؤشرات متناسقة لرصد الاتجاهات وتنوير القرارات السياسية. فضلاً عن ذلك، يجري وضع المبادئ التوجيهية لتيسير إدماج المسائل المتعلقة بالضمان الاجتماعي وظروف العمل والسلامة والصحة المهنيين وفيرس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في العمل في الاقتصاد غير المنظم في الدراسات الاستقصائية المنتظمة عن الأسر المعيشية.

٥٠٤. ومنذ عهد قريب، اتفق المكتب^{٢٩} مع شبكة التنظيم والعولمة الخاصة بالنساء في الاقتصاد غير المنظم، على القيام بمشروع مشترك لتحديد وتحليل البيانات غير المعالجة بشأن الاقتصاد غير المنظم في زهاء ٦٠ بلداً، وذلك بهدف تحديث المنشورات الإحصائية عن النساء والرجال في الاقتصاد غير المنظم^{٣٠}. واتخذت مبادرات جديدة في بعض بلدان أفريقيا لتقييم ظروف العمل والاستخدام للعمال في الاقتصاد غير المنظم عن طريق أداة استقصائية موضوعية حديثاً بالتعاون مع المؤسسة الأوروبية للنهوض بظروف المعيشة والعمل.

٥٠٥. ونشر في نيسان/ أبريل ٢٠١٠، دليل شامل بشأن الموارد، يتضمن موجزات سياسية وأدوات تيسر الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، وذلك لتوفير منظور متكامل ومعارف محدثة بشأن القضايا السياسية الأساسية^{٣١}. ويرمي الدليل كذلك إلى تيسير الانتقال بين العديد من أدوات منظمة العمل الدولية التقنية والخاصة. وأنشئت في عام ٢٠٠٤ قاعدة بيانات تشمل أكثر من ٣٠٠ مدخل لتنظم أحدث المنشورات ذات الصلة بالأهداف الاستراتيجية في برنامج العمل اللائق^{٣٢}. وينجز في الوقت الراهن عمل مشترك بين العديد من الوحدات التقنية لإعداد مبادئ توجيهية بشأن تفتيش العمل وإدارة العمل للتصدي للعمل غير المعلن عنه^{٣٣}.

٥٠٦. ويجري الحوار والشراكات مع المؤسسات الإقليمية والدولية بشكل نشط لتداول الأفكار والأطروحات^{٣٤} وتقييم المعلومات الجديدة والتحليل.

^{٢٧} انظر:

ILO: *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and strategies* (Geneva, 2009).

^{٢٨} هي مجموعة من الخبراء والإحصائيين الذين يعكفون على الاقتصاد غير المنظم.

^{٢٩} مبادرة مشتركة بين إدارة سياسة العمالة وإدارة الإحصاءات ووحدات ميدانية مختارة.

^{٣٠} انظر: ILO: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Geneva, ILO, 2002).

^{٣١} متاح على الرابط: www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm.

^{٣٢} متاحة على الرابط:

www.ilo.org/integration/lang--en/index.htm. and www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm.

^{٣٣} متاحة على الرابط: www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_112341/index.htm.

^{٣٤} انظر مثلاً:

D. Kucera and L. Roncolato: "Informal employment: Two contested policy issues", in *International Labour Review* (Geneva, ILO), Vol. 147, Dec. 2008, pp.321-348; and some of the World Bank research findings in: N. Loayza, A.M. Oviedo and L. Servén: *The impact of regulation on growth and informality: Cross-country evidence* (Washington, DC, World Bank, 2005); N. Loayza and J. Rigolini: *Informality trends and cycles*, World Bank Policy Research Working Paper Series 4078 (Washington, DC, World Bank, 2006); and W. Maloney: *Informality revisited*, World Bank Policy Research Working Paper Series 2965 (Washington, D.C., World Bank, 2003).

٥٠٧. وعكف المكتب بالاشتراك مع الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي على تنظيم الحوارات الوطنية والإقليمية بشأن الاقتصاد غير المنظم. كما تعاون مع مركز التنمية التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لإعداد دراسة جديدة بشأن السمة غير المنظمة^{٣٥}. وأخذ يشارك بنشاط في الشبكة المعنية بالحد من الفقر، التابعة للجنة المساعدة الإنمائية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لتحديد البيان السياسي والإرشاد السياسي بشأن تعزيز النمو المؤاتي للفقراء من خلال العمالة والحماية الاجتماعية^{٣٦}. وأجرت منظمة العمل الدولية بالتشارك مع منظمة التجارة العالمية دراسة بحثية بشأن التجارة والسمة غير المنظمة وقامت بنشرها^{٣٧}.

٥٠٨. وتجدر الإشارة إلى مشاركة منظمة العمل الدولية في لجنة التمكين القانوني للفقراء^{٣٨} طوال الفترة من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠٠٨. وضمت اللجنة خبراء مستقلين رفيعي المستوى، بمن فيهم رؤساء دول وحكومات ومؤسسات دولية سابقين، فضلاً عن ممثلين عن القطاع الخاص، وركزت عملها على قضية الأطر القانونية السارية والمتعلقة بالاقتصاد غير المنظم. وأدرج المكتب برنامجاً قوياً للاستخدام والعمل في توصيات اللجنة التي دأبت بشكل واسع النطاق في الأمم المتحدة. وأوصت اللجنة بفحص ملائمة الأطر التنظيمية في السياقات المحلية بهدف تعزيز الدور الذي تقوم به في تمكين الأشخاص الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم. وأوصت كذلك القيام على نحو فعال باستحداث وإنفاذ مجموعة للحد الأدنى من الحقوق، تشمل وتتخطى إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

٥٠٩. وتقوم اللجنة البرنامجية رفيعة المستوى التابعة للأمم المتحدة بتطوير مفهوم مشترك يدعى "أمم متحدة واحدة" لأرضية حماية اجتماعية، اعتمد في الأصل في سياق اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة. وتقود منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، بدعم من وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة واليونسيف، الجهود المبذولة عن طريق تكوين تحالف للوكالات الدولية والجهات المانحة وذلك لتمكين البلدان من تخطيط نظم التحويل الاجتماعي المستدامة وتنفيذها استناداً إلى مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية.

٥١٠. وتشمل الاستجابة للآزمة ومتابعة الميثاق العالمي لفرص العمل على الصعيد القطري تقييماً شاملاً للأثر على الاقتصاد غير المنظم وتدعو إلى استخدام نظم عمالة مستهدفة واستراتيجيات التحويلات النقدية في برامج الانتعاش.

السبل الممكنة للمضي قدماً

٥١١. أشار هذا الاستعراض إلى العديد من القضايا والمبادرات السياسية للتصدي إلى تحدي السمة غير المنظمة وتعزيز العمل اللائق لغالبية القوة العاملة. وترد فيما يلي بعض المجالات المقترحة للمضي قدماً.

الدول الأعضاء

٥١٢. يبرز الانتقال إلى الاقتصاد المنظم مجدداً كمسألة ذات أولوية في برامج النمو والعمالة وكنهج يقوم على الحقوق لتحقيق التنمية وعولمة عادلة. ونظراً إلى تنوع الظروف، لا تزال جهود البحث المبذولة لتحسين فهم السمة غير المنظمة مسألة ذات شأن كبير. ومن الضروري استنباط البيانات والمؤشرات الجيدة من خلال التعاريف المقارنة، وتحليلها وتعميمها في النظم الوطنية لرصد العمالة وظروف العمل والحماية الاجتماعية. ومن الضروري أن تضطلع السياسات التي تشجع الانتقال إلى الاقتصاد المنظم بدور هام في السياسات الوطنية للعمالة واستراتيجيات الحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين والتدابير الرامية إلى الحد من السمة الهشة

^{٣٥} انظر: OECD: *Is informal normal?: Towards more and better jobs in developing countries* (Paris, 2009).

^{٣٦} انظر: OECD: *Promoting pro-poor growth: Employment and social protection* (Paris, 2009).

^{٣٧} انظر:

M. Bacchetta, E. Erust, J. Bustamente: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Geneva, ILO-WTO, 2009).

^{٣٨} أنشئت لجنة التمكين القانوني للفقراء في عام ٢٠٠٦ وأنهت عملها في عام ٢٠٠٨. انظر لجنة التمكين القانوني للفقراء - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: *تفعيل القانون لصالح الجميع*، الجزء الأول، التقرير النهائي للجنة، الجزء الثاني، التقارير التقنية المقدمة من خمسة أفرقة عاملة (نيويورك، ٢٠٠٨).

وتحسين ظروف العمل. ويعد تعزيز تنظيم وتمثيل العمال وأصحاب المشاريع في الاقتصاد غير المنظم أولوية واضحة.

٥١٣. والمطلوب هو وضع منظور متكامل للمبادرات السياسية، يمكنه أن يوفر الحوافز الصحيحة لجميع الشركاء للانتقال إلى الاقتصاد المنظم وأن يعزز اتساق السياسات وتكاملها.

٥١٤. والانتقال إلى الاقتصاد المنظم هو هدف طويل الأمد يتطلب التركيز السياسي المستدام والموارد والشراكات واسعة النطاق في داخل البلدان - وخارجياً في المجتمع الدولي.

المكتب

٥١٥. يتركز العمل الذي يضطلع به المكتب على برنامج البحث وعلى وضع استراتيجية لتجميع الإحصاءات ومنصة للحوار الثلاثي وبناء القدرات في الانتقال إلى الاقتصاد المنظم. وحددت فجوتان وأوليتان فيما سينجز من عمل في المستقبل، وهما: وضع استراتيجية قوية لحشد الموارد وآلية إدارة فعالة يمكنها أن تحقق أثر إطار العمل الشامل والمتكامل وترصده.

٥١٦. وشكل نقص الموارد (البشرية والمالية) العقبة الأولى أمام تحقيق ما دعا إليه مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٢ في وضع برنامج واضح وممول تمويلاً جيداً. وأنجزت الأنشطة المستعرضة آنفاً عن طريق تقاسم موارد الميزانية العادية - البشرية والمالية - المخصصة لغير ذلك من نتائج البرنامج والميزانية في إطار صلاحيات كل وحدة^{٣٩}. ويبدو حشد الموارد الخارجة عن الميزانية والشراكات الدولية لدعم النهج المتكامل ولتوسيع نطاق الدعم المقدم إلى البلدان أولوية واضحة.

٥١٧. وبافتراض توفر الموارد المناسبة ووجود نظام محسن للإدارة والمساءلة للحفاظ على رؤية متسقة ومتكاملة، يمكن للأولويات أن تشمل ما يلي:

- **توسيع نطاق البحث وتعميقه وتطوير المعارف**، لاسيما من خلال الدراسات القطرية التي تحلل توجهات السياسات وأثرها؛ رصد أثر الأزمة على قطاعات معينة ومجموعات مستهدفة؛ فحص التفاعل بين الأطر التنظيمية والسمة غير المنظمة. والحفاظ على التفاعلات المنتظمة مع شبكات البحث الخارجية التي تعكف على مسألة السمة غير المنظمة، وتعزيز هذه التفاعلات، أمران من الأهمية بمكان خاصة في التأثير على النقاشات السياسية.
- **تكثيف الحوار والشراكات من أجل اتساق السياسات**، مع انخراط الشركاء الخارجيين بشكل نشط في الأنشطة البحثية والعملية فيما يتعلق بالاقتصاد غير المنظم، ومن هؤلاء الشركاء البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والأونكتاد ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة التجارة العالمية والمنظمات الإقليمية.
- **توسيع نطاق الجهود المبذولة لجمع البيانات الإحصائية** من أجل إرساء الاتساق بين المؤشرات والتشجيع على إدراجها في نظم الرصد الوطنية.
- **توسيع نطاق الدعم المقدم للبرامج القطرية للعمل اللائق** لتحقيق الأهداف المحددة في إطار السياسة الاستراتيجية الذي وضعته منظمة العمل الدولية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥ (النتيجة ١ المؤشر ٦ وسائر المؤشرات ذات الصلة) ولإتاحة الفرص بشكل منتظم لتبادل الممارسات الجيدة.
- **اتخاذ مبادرات منتظمة لبناء القدرات** لصالح الهيئات المكونة على الأصعدة القطرية والإقليمية والأقاليمية، ومع كل من مجموعة العمال ومجموعة أصحاب العمل لاستعراض النهج المتبعة لتيسير الانتقال إلى الاقتصاد المنظم. وقد ينطوي ذلك على رسم مسار جديد لمركز تورينو.

^{٣٩} لا يمكن لأي برنامج أو أية وحدة على سبيل المثال تحمل أعباء تعيين موظفين مخصصين وحصريين.

ملاحظات ختامية وسبيل ممكن أمام المنظمة للمضي قدماً

٥١٨. لقد سعت الفصول السابقة إلى توفير تحليل للدور الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية في سياق التحديات التي تطرحها العدالة الاجتماعية والعولمة العادلة والعمل اللائق في القرن الحادي والعشرين، من المنظور الخاص للهدف الاستراتيجي بشأن العمالة. وتمشياً مع إعلان العدالة الاجتماعية، تم تحديد ثلاثة مجالات للإدارة السديدة وبناء القدرات: تحسين الشراكات متعددة الأطراف والحوار سعيًا إلى إدارة أكثر فعالية على المستوى العالمي بشأن مسائل العمالة؛ تحسين صياغة سياسة العمالة وتنفيذها وتنسيقها على المستوى الوطني؛ الدور الذي يؤديه المكتب في ضمان فعاليته ونجاعته بكافة وسائل عمله لدعم خلق الوظائف وتحقيق أهداف العمل اللائق في الدول الأعضاء.

٥١٩. ولا يشكل هذا الفصل الأخير ملخصاً لما سبق أن ورد في التقرير، بل هو عبارة عن خلاصة للمسائل الحساسة - من باب السعي لاقتراح ثماني نقاط رئيسية نحو إرساء استراتيجية ممكنة حول الطريقة التي يمكن بها للمكتب وللهيئات المكونة على حد سواء أن تقارب الهدف الرامي إلى إنفاذ الالتزامات التي ينص عليها إعلان العدالة الاجتماعية إنفاذاً كاملاً، سعيًا إلى تحقيق الهدف الاستراتيجي للعمالة لمنظمة العمل الدولية. ولا تنطوي الاستراتيجية على مجرد الرؤية بل تشمل أيضاً الأولوية، وتحاول هذه النقاط المقترحة أن تحذو حذوها. وانطلاقاً من ذلك، لا يختتم التقرير بإعادة التذكير بمواطن القوة الرئيسية فحسب، بل يذكر أيضاً بالثغرات والمسائل الرئيسية المتعلقة بالنشاط الإجمالي لسياسة العمالة. ولم تعد الجهود ترمي، على نحو ما كانت عليه في الفصول السابقة، إلى التمييز بين التحديات المطروحة أمام المكتب وتلك المطروحة أمام الدول الأعضاء؛ بل نحن ننقل الآن إلى التحديات التي تواجهها المنظمة:

"١" تعزيز الميثاق العالمي لفرص العمل وتنفيذه على المستويين الدولي والوطني: إنّ الميثاق العالمي لفرص العمل هو الوسيلة الأساسية لإنفاذ مبادئ إعلان العدالة الاجتماعية، في سياق الأزمة الاقتصادية التي شهدتها عام ٢٠٠٨ وتداعياتها الفورية. وقد أظهرت التجربة أنّ أسواق العمل لا تنتعش من الأزمات إلا بفارق زمني مهم. ومن الواضح أنّ استئراء الأزمة الحالية والعواقب الوخيمة التي خلفتها في أسواق العمل في مختلف أرجاء العالم، تفاقم من خطر تباطؤ الانتعاش. ويتمثل أحد الجهود الأساسية التي يبذلها الميثاق العالمي لفرص العمل في البحث عن حلول لخفض الفارق الزمني الذي يتطلبه انتعاش أسواق العمل. غير أنّ أهمية هذا الميثاق تتجاوز بأشواط فورية الاستجابة للأزمات. ويتعين ألا يعني الانتعاش الاقتصادي العودة إلى "الوضع المعتاد". والواقع أنّ الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية العالمية التي تترافق مع "الوضع المعتاد"، كانت عاملاً أساسياً في إطلاق عنان الأزمة في المقام الأول. والميثاق العالمي لفرص العمل هو إذاً فرصة على الأجل الأطول من أجل حفز التركيز الجديد على المكانة المركزية للعمالة والحماية الاجتماعية في السياسات الكلية، التي قامت الأزمة بكشف النقاب عنها.

"٢" تعزيز ودعم تنفيذ معايير العمل الدولية المتعلقة بالعمالة: يحدد إعلان العدالة الاجتماعية الاتفاقية رقم ١٢٢ باعتبارها صكاً مهماً لاصطفاف الهيئات المكونة حول أهمية كمية العمالة ونوعيتها. ويشير التقرير إلى أنّ الاتفاقية رقم ١٢٢، وهي دعامة حقيقية، تنضم إليها مجموعة من الصكوك المعيارية الأخرى المتعلقة بالعمالة. وبالنسبة إلى المكتب وإلى الهيئات المكونة للمنظمة، تبرز الحاجة إلى تعزيز التصديق على جميع المعايير ذات الصلة بالعمالة. غير أنه يتعين على المنظمة أن تمضي قدماً - بالانتقال من التصديق، وهو إنجاز سياسي، إلى التنفيذ، وهو إنجاز عملي.

"٣" استخدام الإطار السياسي وتقييم أثره وتعزيز عمليات استعراض سياسة العمالة. برنامج العمالة العالمي ميثاق شامل يضم ما هو مهم في مسألة النهوض بالعمالة. وقد تعهد مجلس الإدارة بالالتزام ببرنامج

العمالة العالمي منذ عام ٢٠٠٣، وجرى مناقشته بشكل مستفيض في لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية. غير أن هناك ثلاثة مواطن ضعف رئيسية تشمل المكتب والهيئات المكونة على حد سواء، وهي: أولاً، برنامج العمالة العالمي مصدر يعاني من نقص الإسناد إليه على المستويات الوطنية، مثلاً عند صياغة سياسات العمالة الوطنية؛ ثانياً، يحتاج البرنامج إلى توفير المزيد من الإرشاد العقل، على نحو ما وافقت عليه المنظمة. فالإرشاد العام أمر، والمبادئ التوجيهية المحددة للبلدان على مختلف مستويات التنمية الاقتصادية أمر آخر، وهي نادرة. وعلى غرار ذلك، لا بد من أن تدمج على نحو منتظم أهداف العمالة (الكمية والنوعية على السواء) في الأطر السياسية والإنمائية الوطنية. وتكمن الثغرة الثالثة في الافتقار إلى إجراء متين لاستعراض سياسات العمالة، بما في ذلك من خلال استعراض الأقران. وتتمتع منظمات دولية أخرى بنماذج مختلفة للاستعراض المنتظم للسياسات في إطار ولايتها الأساسية. وفيما يتعلق بالعمالة، تتمتع البلدان الغنية بهذه النماذج، سواء من خلال إجراء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو إجراء الاتحاد الأوروبي المتعلق باستعراض الأقران. ولا ينطبق الأمر نفسه على البلدان النامية - ويتعين أن ينطبق، تحت إشراف برنامج العمالة العالمي ووصاية المنظمة على هذه الأداة.

"٤" **بناء قدرة الهيئات المكونة:** لا بد للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية من أن تعالج اقتصاديات نتائج العمالة. واستناداً إلى خبرة المكتب، غالباً ما يتطلب ذلك التدريب. وقد أوضح هذا التقرير بشكل جلي أن المتغيرات الاقتصادية الكلية الرئيسية تؤثر في ولاية منظمة العمل الدولية وفي قدرتها على المضي قدماً بتلك الولاية. وبالتالي، فإن الإطلاع على المسائل أمر أساسي. ولا بد للهيئات المكونة من أن تكون قادرة مثلاً، في سياق الأزمة الحالية، على تقييم نوعية أدوات الحوافز المالية على العرض (من حيث العمالة). وبغض النظر عن الأزمة الحالية، يشار إلى هذه الحاجة بوضوح في إعلان فيلادلفيا لعام ١٩٤٤: وهي تتكرر في إعلان العدالة الاجتماعية. فمن أين نبدأ، إذا؟ إن معلومات سوق العمل التي يعول عليها في رسم السياسات وتقييمها، نادرة إلى حد شديد. وبناء القدرات المؤسسية في البلدان من أجل جمع وتحليل ونشر المعلومات المتعلقة بسوق العمل يشكل حجر الزاوية في النشاط الذي يضطلع به المكتب. غير أن هذا النشاط متخلف عن منحى الطلب. ويبقى التدريب في مجال تحليل النتائج وما ينبغي استنتاجه منها من حيث السياسة العامة، تحدياً لا يواجهه على النحو المناسب. ولا يمكننا أن نكون على تواصل مع الخطاب السياسي الوجيه دون توفر المعلومات للقيام بذلك.

"٥" **تقييم الآثار:** ما هي السمة المميزة التي أضفاها المكتب والهيئات المكونة في مختلف البرامج والمشورة السياسية والتدخلات الأخرى؟ إن الجواب متفاوت إلى حد ما. قد يحتاج المكتب - ولسوف يحتاج - إلى تحسين تقصي نتائج تدخلاته. ومن الأسهل قياس النتائج في المشاريع النموذجية للتعاون التقني، مثلاً "كم وظيفة استحدثت؟" "ما كان معدل الأجر؟" "كيف كان تشكيل المشروع من حيث الذكور والإناث؟" ولكن ما هو الوضع بالنسبة إلى تدخلات منظمة العمل الدولية الرئيسية في السياسة العامة؟ هل جرى اعتمادها؟ هل تغيرت أولويات الحكومات؟ هل جرى العمل بمشورة منظمة العمل الدولية؟ بل الأهم من ذلك، هل جرى تنفيذ الخيارات السياسية اللاحقة؟ وماذا بشأن مبادرات "بناء القدرات" التي غالباً ما نكون ضالعين فيها؟ هل جرى بالفعل بناء للقدرات؟ كيف (وأين) استخدمت هذه القدرات؟ هناك معنى عميق أعرب عنه المكتب والهيئات المكونة أيضاً مفاده أن تقييم الأثر أمر أساسي يتعين أن ينعكس عليه المكتب والهيئات المكونة على السواء. وغالباً ما تتحدى النتائج المقاييس في الأنشطة التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية. أما بعد، فلا بد للأولويات الحالية من أن تنهض بقاعدة تشخيصية سليمة لنتائج العمالة المنبثقة عن البرامج القطرية للعمل اللانق، بما في ذلك تنقيح المؤشرات وإرساء خطوط الأساس وفهم سببية التفاعل.

"٦" **المحافظة على خبرة المكتب بشأن مسائل العمالة وتعزيزها:** تم تحديد الاحتياجات لتعزيز مستجمع المواهب، الذي يتحلى به المكتب، في عدد من المجالات. وتكمن إحداها في الخبرة رفيعة المستوى في مجال سياسة العمالة، وهو شرط لضمان المكانة المركزية للعمالة في السياسة الاقتصادية الأوسع نطاقاً، لاسيما فيما يتعلق بما نراه في مجال المنافسة: زيادة المنافسة في صفوف شركاء التنمية لتوفير خبرتهم الخاصة؛ تزايد تأثير المؤسسات المالية الدولية إلى جانب سلطات التمويل والتخطيط؛ هشاشة المؤسسات السياسية القطرية وما ينجم عن ذلك من طلبات على مشورة الخبراء بشأن مسائل العمل. كما تبرز الحاجة إلى التعريف بشكل أفضل بمجموعة الخدمات التي تعرضها منظمة العمل الدولية من حيث سياسة العمالة العامة، كما في مجالات محددة مثل تحليل سوق العمل وسياسة سوق العمل وإدارات الاستخدام والسمة غير المنظمة وسياسات تنمية المهارات والوظائف الخضراء. والكفاءات في هذه المجالات وفي مجالات أخرى، هي إما غير كافية وإما مجزأة.

"٧" كيف يمكننا أن نحقق المزيد من اتساق السياسات، على الصعيدين الداخلي والخارجي؟ تتعلق المسألة هنا بوجهين من "أوجه الاتساق". والوجه الأول خارجي. لقد لقيت المنظمة نجاحاً بارزاً في نشر رسالة العمل اللائق على الوكالات في النظام متعدد الأطراف على المستويين العالمي والإقليمي. ويتطلب ذلك تدريباً بعض التفكير من جانب الوكالات التي لا يشكل العمل اللائق لديها ولاية أساسية، للبحث في الطريقة التي يمكن لولاياتها أن تواجه بواسطتها التحدي الذي يطرحه العمل اللائق. وتدعو نقطة ثانية إلى تكرار نقطة سابقة، وهي: لا بد من أن يراعي المكتب والهيئات المكونة أكثر فأكثر كيف تؤثر وزارات الاقتصاد، على المستوى الوطني، في نجاح الولاية الرئيسية لمنظمة العمل الدولية أو في فشلها. ولا بد من أن يسعى المكتب والهيئات المكونة بلا هوادة للتوصل إلى تنسيق أفضل بين الوزارات بشأن هدف العمالة. وماذا عن اتساق السياسات الداخلي؟ هذه هي الولاية التي أوجدها إعلان العدالة الاجتماعية إلى المكتب وإلى المنظمة. وعملية التفكير جارية على قدم وساق حول مجرد الطريقة التي تكون بها الأهداف الاستراتيجية "متلازمة ومتراصة ومتكافئة"، ولكن هناك استنتاجان واضعان، هما: هناك قدر كبير من النشاط المتكامل والمفاهيمي والعملية، كما يرد في هذا التقرير، ولكن توجد فرص مهمة ومجال كبير لتعزيز هذا التكامل.

"٨" كيف يمكن تحسين قاعدة المعارف؟ يكاد المكتب لا يملك مما يقدمه اللهم غير المعارف التي يتمتع بها موظفوه. ومن حيث القيم المحاسبية الصرف، يتجسد هذا الواقع في الميزانية. وكما تظهره منشورات مكتب العمل الدولي، فإننا نعيش في عالم يمكن أن نترجم فيه المعلومات إلى معارف بوتيرة دليوية. وإذا كان "المنتج الأساسي" للمكتب هو منتجات المعارف، عندئذ من الواضح تماماً أنه يتوجب على المنظمة أن تولي اهتماماً خاصاً لجودة الخبرة التقنية المتوفرة في المكتب، إلى جانب استخدامها على النحو الأكثر إفادة. ولنسلم أولاً بسجل المسار الإيجابي: لقد استحدثت منظمة العمل الدولية مفهوم الاقتصاد غير المنظم؛ منظمة العمل الدولية مركز لتبادل المعلومات المتعلقة بعمل الأطفال والعمل الجبري؛ أرسيت منظمة العمل الدولية مفهوم الفقراء العاملين وحددت مقياسه؛ تعتمد مؤسسات التمويل الدولية على منظمة العمل الدولية في تقييمها لاتجاهات العمالة العالمية. ولعل نشوء معايير العمل الدولية هو العمل الذي نعرف به أكثر ما نعرف، بيد أن هذا التقرير حدد بوضوح المواضيع التي يتعين التعريف بها على نطاق أوسع. ولا يكمن التحدي، بالنسبة إلى المكتب، في ندرة الفكر لدى الموظفين في الخدمة، بل في ندرة الموظفين في الخدمة. وهو بالطبع قيد ملزم ويحتمل أن يكون قيداً غير قابل للتذليل. لقد وضعت إدارة العمالة نظاماً من المواضيع والأفرقة البحثية، وهو شكل عملي من أشكال النشاط "المتلازم والمتراصة والمتكافئ": أفرقة الباحثين على مستوى المكتب، المشاركة في استكشاف العديد من المواضيع التي أبرزها هذا التقرير والتي اعتبر أن اكتناز المعارف بشأنها قد يكون ميزة فريدة. وأشار استعراض القدرة البحثية لمنظمة العمل الدولية، الذي أجري لإعداد هذا التقرير، إلى ثغرات مهمة في المجموعة الحالية للمعارف، ولا بد من سدّها، كما هو مشار إليه في الفصول المواضيعية وفي الملحق الثالث.

الملحق الأول

الصكوك التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي والتي تتسم بأهمية خاصة بالنسبة إلى تطبيق الهدف الاستراتيجي للعمالة

أولاً - السياسات الاقتصادية لتوسيع السوق وزيادة الطلب على اليد العاملة

- اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) وتوصية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢).
- توصية سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩).
- اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨) وتوصية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٧٦).

ثانياً - المهارات والتكنولوجيا والقابلية للاستخدام

- اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢) وتوصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥).
- توصية التأهيل المهني للمعوقين، ١٩٥٥ (رقم ٩٩) واتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٥٩) وتوصية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٦٨).
- مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية بشأن إدارة الإعاقة في مكان العمل، ٢٠٠٢.
- اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨) وتوصية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٣).
- اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١).

ثالثاً - سياسات سوق العمل

- معايير سياسة العمالة، بما في ذلك التأهيل المهني والأمن الوظيفي (مذكورة أعلاه).
- المعايير المتعلقة بنفاذ المجموعات التي تعاني أصلاً من التمييز إلى سوق العمل:
- اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١) وتوصية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)؛
- توصية العمال المسنين، ١٩٨٠ (رقم ١٦٢)؛
- توصية البرامج الخاصة للشباب، ١٩٧٠ (رقم ١٣٦)؛
- اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) وتوصية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٥٧ (رقم ١٠٤)؛
- مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل، ٢٠٠١.

^١ صك أعطاه مجلس الإدارة مركزاً مؤقتاً.

- المعايير التي تنطبق إلى المساواة في الأجور:
- اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠) وتوصية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ٩٠).
- الصكوك المتعلقة بسياسات الهجرة:
- اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) وتوصية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦)؛
- اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)؛
- توصية العمال المهاجرين، ١٩٧٥ (رقم ١٥١).

رابعاً - تنمية المنشآت والتعاونيات

- توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)؛
- توصية تعزيز التعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣).

خامساً - الإدارة السديدة

- تشمل المعايير المتعلقة ببناء المؤسسات بغية تعزيز العمالة ما يلي:
- اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٢٨٨) وتوصية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٢٨٣)؛
- اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) وتوصية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨٨).
- تشمل الصكوك التي توفر المشورة بشأن مسائل الإدارة السديدة المتعلقة بالمنشآت متعددة الجنسية وأثرها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية ما يلي:
- إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية، ١٩٧٧ (معدل في عام ٢٠٠٠).

سادساً - دعامة المجالات الخمسة جميعها، هي الصكوك الواردة في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته

- اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)؛
- اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨)؛
- اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)؛
- اتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)؛
- اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨)؛
- اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢)؛
- اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠)؛
- اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١).

^٢ صك أعطاه مجلس الإدارة مركزاً مؤقتاً.

الملحق الثاني

توزيع نشاط المكتب بشأن العمالة

الوظائف من الفئتين الفنية والإدارية *		
المجاميع الفرعية للبرامج أو المكاتب	مجاميع الإدارات أو الأقاليم	
2		قطاع العمالة (EMP)
		<i>الإدارات</i>
13	1	إدارة تحليل الاقتصاد وأسواق العمل (EMP/ALP)
	5	التحليل والبحوث بشأن العمالة (EMP/ANALYSIS)
	7	اتجاهات العمالة (EMP/TRENDS)
12	2	إدارة سياسة العمالة (EMP/POLICY)
	7	السياسات القطرية للعمالة (CEPOL)
	3	الاستثمار كثيف العمالة (EMP/INVEST)
18	3	إدارة خلق الوظائف وتنمية المنشآت (EMP/ENTERPRISE)
	6	حفز العمالة من خلال تنمية المنشآت الصغيرة (EMP/SEED)
	3	التعاونيات (EMP/COOP)
	4	المنشآت متعددة الجنسية (EMP/MULTI)
	1	التنمية الاقتصادية المحلية (LED)
	1	برنامج الوظائف الخضراء
11	7	إدارة المهارات والقابلية للاستخدام (EMP/SKILLS)
	2	إدماج الإعاقة
	2	إدارات التوظيف
7		<i>البرامج</i>
	3	برنامج الاستجابة للأزمات وإعادة الإعمار
	2	برنامج التمويل الاجتماعي
	2	برنامج عمالة الشباب
63		مجموع قطاع العمالة في المقر
		الأقاليم**
16	1	المكتب الإقليمي لأفريقيا (أديس أبابا)
	3	أديس أبابا (المكتب الإقليمي الفرعي سابقاً)
	3	القاهرة (شمال أفريقيا)
	3	داكار (غرب أفريقيا)

الوظائف من الفئتين الفنية والإدارية *	
المجاميع الفرعية للبرامج أو المكاتب	مجاميع الإدارات أو الأقاليم
2	هراري (زمبابوي)
2	بريتوريا (جنوب وشرق أفريقيا)
2	ياوندي (وسط أفريقيا)
15	المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والكاريبي (ليما)
1	برازيليا (البرازيل)
1	بوينس آيرس (الأرجنتين)
2	ليما (البلدان الإنديّة)
1	مكسيكو سيتي (المكسيك وكوبا)
2	مونتيفيديو (مركز البلدان الأمريكية للبحوث والتوثيق - منظمة العمل الدولية)
3	بورت أوف سباين (الكاريبي)
2	سان خوسيه (أمريكا الوسطى وبنما والجمهورية الدومينيكية)
3	سانتياغو (شيلي وباراغواي وأوروغواي)
3	المكتب الإقليمي للدول العربية (بيروت)
14	المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ (بانكوك)
5	بانكوك (شرق آسيا وجنوب شرق آسيا وجزر المحيط الهادئ)
1	بيجين (الصين ومنغوليا)
1	جاكارتا (إندونيسيا وتيمور - ليشتي)
4	نيودلهي (جنوب آسيا)
2	المكتب الإقليمي لأوروبا وآسيا الوسطى (جنيف)
1	بودابست (أوروبا الوسطى والشرقية)
1	موسكو (أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى)
50	مجموع في الأقاليم
113	مجموع المقر والميدان
9	وحدات أخرى في المقر
هناك حوالي ١٥٤ شهر عمل مكرسة لتعزيز العمالة من وحدات في قطاعات أخرى في المقر: ما يعادل ٦ وظائف في فترة السنتين بالإضافة إلى ثلاث وظائف في إدارة الإحصاءات***	
122	مجموع الوظائف في المقر وفي الميدان بالإضافة إلى أشهر عمل مقابلة من الوحدات الأخرى في المقر
* وظائف الأخصائيين في العمالة ممولة من الميزانية العادية من فئة المهنيين ووصولاً إلى فئة المديرين في نهاية عام ٢٠٠٩.	
** المكاتب الميدانية الواردة في القائمة لديها على الأقل وظيفة واحدة لأخصائي في العمالة ممولة من الميزانية العادية في نهاية عام ٢٠٠٩.	
*** التقديرات تستند إلى المعلومات المتلقاة من الوحدات من خارج قطاع العمالة بشأن الوقت الذي يمضيه موظفو المقر (محسوب بشهر عمل) والمكرس للهدف الاستراتيجي لمنظمة العمل الدولية بشأن العمالة، عن العمل المضطلع به في المقر وفي الميدان في فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وتقع ثلاث من هذه الوظائف في إدارة الإحصاءات.	

الملحق الثالث

نتائج بشأن مسائل مترابطة

أشارت مقدمة هذا التقرير إلى أن إعداد هذا التقرير تضمن سلسلة من عمليات الاستعراض المعمقة في مجالات تقابل التوجهات الاستراتيجية لإعلان عام ٢٠٠٨، وهي: (١) احتياجات الهيئات المكونة وأولوياتها؛ (٢) التنسيق بين الميدان والمقر والأداء المشترك؛ (٣) الطبيعة "المتلازمة والمتراطة والمتكافئة" للأهداف الاستراتيجية؛ (٤) الدروس المستخلصة من عمليات تقييم الأثر؛ (٥) البحوث المتعلقة بالعمالة. كما جرى تقييم هذه المجالات على نحو واضح في "وثائق حفز الأفكار"، التي أعدتها المكاتب الإقليمية الخمسة (انظر الشكل في المقدمة) بشأن ١٤ موضوعاً وبرنامجاً عن العمالة. ويشدد هذا الملحق على بعض الاستنتاجات الرئيسية والثغرات القائمة في هذه المجالات الخمسة.

فهم أفضل لاحتياجات الهيئات المكونة في تنوع حقائقتها

نطاق التقصي وأسلوبه

أجرى المكتب استعراضاً مستقلاً للبرامج القطرية للعمل اللائق وعددها ٣٦ برنامجاً وللتعليقات التي أبدت خلال العملية الداخلية لتقييم الجودة، وللأقسام المتعلقة بالعمالة خلال الاجتماعات الإقليمية الخمسة الأخيرة، وللتقارير التقنية الثلاثة الأخيرة المقدمة إلى مؤتمر العمل الدولي، وللوثائق التي أعدتها لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، التابعة لمجلس الإدارة، خلال السنوات الثلاث الأخيرة، وعمليات التقييم الذاتي المواضيعية التي قام بها المديرون المباشرون، وللمقابلات مع الموظفين.

الدروس المستخلصة والثغرات

يتطلب إرساء أولويات النشاط المتعلق بالعمالة توازناً معقداً للاستجابة لما يلي: احتياجات البلدان المحددة من خلال البرامج القطرية للعمل اللائق؛ الأولويات الإقليمية المتفق عليها في الاجتماعات الإقليمية الثلاثية المتكررة؛ الأولويات العالمية المنبثقة عن مؤتمر العمل الدولي ومجلس الإدارة. ويعني هذا الإجراء أيضاً أن يكون المرء "استباقياً" في تحديد التوجهات الناشئة والتحديات الجديدة وفي الاستجابة من خلال البحوث المحدث والمشورة السياسية المعاصرة. و"برنامج عمل" المكتب هو عبارة عن تجميع لما وافقت عليه المنظمة على كافة هذه المستويات وضمن سياق البرنامج والميزانية وإطار السياسة الاستراتيجية. وتعرب الهيئات المكونة عن احتياجاتها في جميع هذه الحالات المختلفة، مما يجعل من المعقد على المكتب أن يحدد الأولويات في استجابته.

ويثير هذا التعقيد مسألة اتساق الاحتياجات والأولويات. ومن أصل البرامج القطرية للعمل اللائق التي جرى استعراضها، حدد ٧٢ في المائة منها عمالة الشباب على أنها أولوية، وتلتها تنمية المهارات وروح تنظيم المشاريع (بنسبة ٦٤ في المائة لكل منهما) وتخطيط العمالة الوطنية (بنسبة ٥٥ في المائة). وغالباً ما حددت الاستنتاجات الصادرة عن الاجتماعات الإقليمية أولويات مماثلة، تجلت فيها الشواغل المشتركة بين البلدان في أقاليمها. وفي حين كان برنامج العمالة العالمي موضوع العديد من النقاشات التي أجرتها لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، لم تشر إليه إلا مراجع قليلة في البرامج القطرية للعمل اللائق. وينبغي توصيف هذه النتيجة نظراً إلى أن أجزاء مكونة لبرنامج العمالة العالمي تكررت مراراً. غير أن هذه النتيجة تشير إلى أن مجموعة عالية التركيز من المبادئ التوجيهية المعدة للبلدان على مختلف مستويات التنمية، قد تمهد الطريق أمام تحويل البرنامج إلى إطار تشغيلي حقيقي يعزز برنامجاً شاملاً ومتسقاً للعمالة.

زد على ذلك أنه من المفيد تقييم إلى أي مدى يكون الطلب "مستثيراً" - أي أنه قائم على التشخيص السليم - وإلى أي مدى يكون "فعالاً" - أي أنه مدعوم بالتزام ثلاثي واسع النطاق لتنفيذ المشورة السياسية والقدرة على القيام بذلك.

وتتسم الاتصالات والشراكة المستدامة بين المكتب والمنظمة على المستوى الوطني بأهمية قصوى. فالمعارف التي يكوّنها المكتب بشأن احتياجات الهيئات المكونة وقدرتها على التنفيذ وتاريخ الأمور المجربة والبيئة السياسية وسياق الجهات المانحة ومجتمع الأمم المتحدة على السواء - كلها عوامل تساعد المكتب والهيئات المكونة على تقييم نوعية الاحتياجات وجدوى التصدي لها.

بالإضافة إلى ذلك، وكما أشير إليه في أجزاء هذا التقرير، فإن غياب معلومات مناسبة عن سوق العمل يجعل من الصعب أساساً فهم واقع الهيئات المكونة واحتياجاتها.

تقييم الفعالية في الأداء والتنسيق بين المقر والميدان

المنهجية والنطاق

خلال الفصل الثالث من عام ٢٠٠٩، أجرى مستشارون مستقلون دراسة استقصائية تقوم على الإنترنت من أجل تقييم فعالية التنسيق بين المقر والميدان. وشمل المسح ١٠١ اختصاصياً من قطاع العمالة يعملون في المقر وفي المكاتب الميدانية على حد سواء، وبلغت نسبة الاستجابة ٥٠ في المائة. وكانت هذه الدراسة الاستقصائية استكمالاً لعملية أوسع نطاقاً لجمع البيانات، استخدمت استبياناً شبيه منظم للمقابلات المباشرة أو تلك التي تجرى عبر موقع Skype مع الموظفين الرئيسيين من المقر والمكاتب الميدانية. وطلب من المكاتب الإقليمية تحديد مواطن القوة والضعف في التعاون بين المقر والميدان في "وثائق حفز الأفكار".

الدروس المستخلصة والتغرات المحددة

وضعت الوحدات "نماذج مهنية" مختلفة بالنسبة إلى التعاون بين الميدان والمقر، تعكس سمات من قبيل مدى انتشار مشاريع التعاون التقني ومستوى الخبرة في المكاتب الميدانية. وأظهر استعراض خمسة من هذه النماذج^١ أن آليات التفاعل بين موظفي المقر والميدان تعتبر عموماً، إن كان سير أعمالها واضحاً، على أنها تحسن التنسيق والتعاون. وتتوعد الطرائق من استخدام نقاط الاتصال ومنتديات التفاعل القائمة على تكنولوجيا المعلومات والربط الشبكي الافتراضي والاجتماعات المباشرة المنتظمة. وقد ساعدت هذه الآليات على الجمع بين المعارف العالمية والخبرة المستقاة من المقر وبين واقع الزملاء في الميدان وخبراتهم. وشملت بعض جوانب الممارسة الجيدة الاتصالات المنتظمة بشأن العمل الجاري واجتماعات التخطيط السنوية وعمليات البرمجة المشتركة واستخدام تكنولوجيا الاتصالات الحديثة. وبلغ التعاون بين الميدان والمقر ذروته خلال مراحل تخطيط العمل ثم عاد لينخفض خلال عملية التنفيذ.

ونظرت الدراسة الاستقصائية أيضاً في الوقت المخصص بالنسبة إلى وسائل العمل. وأشير إلى البحوث في معظم الأحيان على أنها تستدعي المزيد من الوقت وتستحق باعتبارها الأساس للمشورة السياسية الجيدة وبناء القدرات. وخصص موظفو المقر والموظفون الميدانيون على السواء السواد الأعظم من وقتهم لتلبية الاحتياجات على المستوى القطري، بما في ذلك من خلال تطوير مشاريع التعاون التقني أو دعمها.

ومن وجهة النظر الميدانية، ذكر أن مشاركة منظمة العمل الدولية في مبادرة "أمم متحدة واحدة" المعروفة بعملية "توحيد الأداء"، بالرغم من الأهمية التي تنسم بها، فإنها مطلوبة جداً وذات تكاليف باهظة. وكان هناك شعور بأن دمج هذه الجهود مع التنسيق بين الميدان والمقر يشكل عبئاً إضافياً، إذ أنه كان من الصعب التوفيق بين أنواع الطلب المستحدثة وتوقيتها.

ومن ثم، هناك نجاحات لا بد من الإبلاغ عنها. وتظهر القيادة في الجهود المبذولة من عدة وكالات والموثقة في "وثائق حفز الأفكار" التي وضعتها الأقاليم، أن نهج منظمة العمل الدولية في الجمع بين نهج سبل المعيشة ونهج قائم على الحقوق هو مصدر لميزة تنافسية. ويقوم المكتب بقيادة مجموعات مواضيعية على المستوى القطري، لبناء الاتساق في مجالات تتداخل فيها ولايات العديد من الوكالات. وتأتي ذلك عن الأثر المرني والموثق لأدوات منظمة العمل الدولية والتزام الموظفين الذي يمثلون المنظمة في البلد باستثمار الوقت في ممارسات التخطيط والتنسيق المكثفة، كما تظهره الأمثلة اللاحقة.

□ **الدول العربية.** أثمرت الجهود المبذولة في البرمجة المشتركة برامج عدة جرى تمويلها في إطار الصناديق الإسبانية للأهداف الإنمائية للألفية: "المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في الأرض الفلسطينية المحتلة"؛ معلومات سوق العمل وقضايا الجنسين في اليمن؛ العمل مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بشأن الاتفاق العالمي في الجمهورية العربية السورية؛ "منع النزاعات وبناء السلم" في لبنان.

□ **بنغلاديش.** تقييم منظمة العمل الدولية لتوقعات سبل المعيشة بالنسبة إلى اللاجئين أفضى إلى اعتماد الأمم المتحدة إطاراً للتنمية الاقتصادية المحلية للعمل المشترك في البلد.

□ **أوروبا.** تقوم أنشطة مشتركة بين منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة بدعم تنفيذ مشاريع تتعلق بعمالة الشباب والتدريب على روح تنظيم المشاريع وقضايا الجنسين في بلدان عديدة (مثلاً، ألبانيا وأذربيجان وقيرغيزستان وصربيا وأوكرانيا وأوزبكستان).

^١ برنامج التمويل الاجتماعي، نهج الفريق العالمي التابع لإدارة خلق الوظائف وتنمية المنشآت؛ برنامج الاستثمار العالمي كثيف العمالة؛ مكتب العمل الدولي/ الاستجابة للأزمة وإعادة الإعمار/ البلدان المعنية ذات المنسقين الرواد.

- **العراق.** إن مشاركة منظمة العمل الدولية في عملية التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أدت إلى تحديد العمالة على أنها موضوع عمومي، وإلى الربط بين النمو الاقتصادي الإدماجي ومساائل الإدارة السديدة.
- **ليبيريا.** قامت البحوث المشتركة بين منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بشأن التكنولوجيا والمهارات الرامية إلى الارتقاء بالوظائف في الزراعة، بإرشاد أعمال مشاريع جديدة بشأن التدريب القائم على المجتمع المحلي، الجارية قدماً الآن بفضل أموال الجهات المانحة لدعم الجهود التي تبذلها الوكالات المتعددة.
- **جمهورية تنزانيا المتحدة.** تدير منظمة العمل الدولية برنامج الأمم المتحدة المشترك بشأن "تكوين الثروات والعمالة والتمكين الاقتصادي"، الذي يرتبط بمجموعة الجهود الوطنية المعنية بالنمو والدخل والحد من الفقر.
- **فيتنام.** اعتمدت العمالة وتنمية المنشآت المستدامة باعتبارها أحد مجالات الأولويات الاستراتيجية في عملية "أمم متحدة واحدة".

ودعت الدراسة الاستقصائية إلى تعريف أكثر وضوحاً بطريقة عمل المقر والميدان معاً من أجل تحسين أوجه الفعالية وتقديم الخدمات. وفي الواقع، أصبح استخدام الموارد البشرية المتاحة بشكل رشيد وفعال أمراً مهماً أكثر فأكثر نظراً إلى أن عدد الأشخاص العاملين في مجال المسائل المرتبطة بأسواق العمل والعمالة - وبالتالي الكتلة الحرجة - قد انخفض في حين توسعت الاحتياجات والمطالب. وقد نُظر إلى هذه التخفيضات على أنها تقيّد نطاق البحوث والمشورة السياسية وخدمات بناء القدرات المقدمة إلى الهيئات المكونة، بالإضافة إلى أنها تعرض للخطر رضا الموظفين العام على وظائفهم وصحتهم ورفاههم.

ويكون التعاون بين المقر والميدان على أفضل حال عندما يستند إلى تقسيم تكميلي للعمل. ففي المقر، تكمن القيمة المضافة الافتراضية في الكفاءة التقنية ومعرفة الممارسات الجيدة الدولية. أما في الميدان، فتضم كفاءة الموظفين التقنية فهم أولويات البلدان والعمليات السياسية والشراكات المحلية مع الوكالات الأخرى. ولا تكمن الميزة المقارنة الميدانية في مجرد معرفة ما ينبغي القيام به، بل في كيفية القيام به على المستويين السياسي والمؤسسي.

واعتُبر التواصل الجيد بين الأطراف ضرورة مطلقة لتقديم الخدمات بنجاح واستخدام الموارد استخداماً فعالاً. وهو يسهّل نقل المعارف. وفي حين تنسم الاتصالات غير الرسمية بالأهمية، يُنظر إلى العلاقة القائمة بين الميدان والمقر على أنها تتوقف إلى حد كبير على هذه الاتصالات، وقد رأى معظم المستجيبين أن هناك ثغرة في التواصل. وأعرب الأشخاص الذين جرت مقابلتهم عن قلقهم إزاء غياب الحوافز لتشجيع العمل المشترك وتعزيزه. ونادراً ما يحتفل بالنجاحات وهي لا تحظى في الغالب بالتوثيق اللازم.

الطبيعة "المتلازمة والمترابطة والمتكافئة" للأهداف الاستراتيجية

المنهجية والنطاق

طلب من جميع المديرين التفكير في الطبيعة "المتلازمة والمترابطة والمتكافئة" للبرامج في "وثائق حفز الأفكار". كما دُعيت المكاتب الإقليمية إلى تقديم أمثلة على العمل المتكامل بشأن العمالة.

الدروس المستخلصة والثغرات

لئن كانت القيود حقيقية، فإن أمام المكتب والمنظمة فرصاً متاحة لتعزيز التكامل في مختلف الأهداف الاستراتيجية وبالتالي، في الدعائم الأربع للعمل اللائق.

ويتوقف مثل هذا التكامل أساساً على آليتين أو إجراءين، أولهما هو الحوار الاجتماعي. ومنذ عام ١٩٩٦، لم يوضع أي معيار من معايير العمل الدولية على الإطلاق من دون التركيز الموشوري الذي تضفيه مشاركة الهيكل الثلاثي. وأياً كان موضوع المعيار، هناك منظورات ومصالح متباينة لمختلف الشركاء الاجتماعيين والحكومات. و"المنتج" الأخير لمعيار العمل، إذ يُنظر إليه من زوايا مختلفة ويُفحص على أساس المصالح المختلفة، يتجلى فيه التكامل.

وهناك آلية ثانية حقق فيها المكتب والمنظمة نجاحات جديرة بالذكر، وهي في الوقت نفسه، مرشحة للمزيد من التطوير. ويرتبط ذلك باكتشاف الروابط "المتكافئة" في إطار الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية. وهناك مثال نظري وبسيط يجسّد هذه النقطة ألا وهو: أن أثر "الحماية الاجتماعية" على "العمالة" يكمن في أن وجود بعض الحماية الاجتماعية يجعل الناس مستعدين إلى المخاطرة بأمور لم يكونوا ليخاطروا بها لولا ذلك، وبالتالي فهم يحسنون قدراتهم على توليد الدخل. ومن الممكن مجادلة السببية على نحو معاكس: فمن دون العمالة المنتجة، تضعف نظم الحماية الاجتماعية وتصبح ناقصة التمويل. وتدعم النظرية والبراهين على حد سواء هذه المقترحات.

وينبغي القيام بالمزيد من أجل تعزيز العمل النظري والتجريبي بشأن هذه العلاقات المتبادلة على مستوى المقرر. وتشكل إعادة توجيه برنامج بحثي على مستوى المكتب، كما وافق عليه مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، خطوة واحدة نحو الأمام.

غير أن العمل المتكامل يجري دائماً على المستوى القطري. بالإضافة إلى ذلك، تتطوي البرامج التي تركز على مجموعات سكانية مستهدفة، نهجاً شمولياً من أجل مواجهة مواطن القصور في العمل اللائق بالنسبة إلى الحقوق وسبل العيش. لقد وثق التقرير تدخلات عديدة ومنتجات مشتركة وعمليات تقاسم للمعارف تدمج العمالة بالأهداف الاستراتيجية الأخرى. وتبين الأمثلة التالية بعضاً من التطبيقات الأكثر شيوعاً للنهج المتلازم والمترابط والمتكافل.

- عزز الاستثمار القائم على اليد العاملة وروح تنظيم المشاريع ومشاريع تنمية التعاونيات في أفريقيا، معايير السلامة والصحة المهنية والممارسات الجيدة واحترام الحد الأدنى للأجور والتوعية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والمساواة بين الجنسين من حيث فرص العمل والأجور وحقوق الأشخاص المعوقين والشعوب الأصلية.
- في الأمريكتين، لم يستند خلق العمل اللائق من خلال الاستثمارات العامة إلى أساليب الإنتاج القائم على اليد العاملة فحسب، بل استند أيضاً إلى تدابير تكميلية لضمان الأجور والحماية الاجتماعية المناسبة. وولجت تدخلات منظمة العمل الدولية الدائرة التشريعية الوطنية في مجالات من قبيل المركز القانوني للمنشآت بالغة الصغر والحد الأدنى للأجور والحماية الاجتماعية.
- في الدول العربية، ركز الدعم المقدم إلى الهيئات المكونة في حالات ما بعد النزاع على خلق الوظائف، وكان ذلك بمثابة منصة لتقاسم المعلومات بشأن معايير العمل الدولية وقانون العمل والقيمة الأساسية للحوار الاجتماعي.
- في آسيا والمحيط الهادئ، ساعد المكتب على إقامة الحوار الوطني بين الهيئات المكونة والوزارات الرئيسية الضالعة في عملية الوظائف الخضراء، مسترعياً الاهتمام إلى مسائل العمالة في البرنامج الوطني المعني بالبيئة وتغير المناخ.

تقييم أثر نشاط المكتب في مجال العمالة

المنهجية والنطاق

استعرض مستشار مستقل إلى أي مدى جرى تقييم النشاط الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية بشأن العمالة تقييماً موضوعياً وكيف استرشدت التحسينات بالنتائج. وهدف هذا الاستعراض إلى تحسين الإدارة القائمة على النتائج من خلال الاستخدام الأكثر استراتيجية لنتائج التقييم. وأجري جرد التقييمات بلغت ٨٧ تقييماً وشملت ٦٦ تقييماً لمشاريع تعاون تقني أنجزت منذ عام ٢٠٠٥، وتسعة تقييمات مواضيعية منتهية منذ عام ٢٠٠١ و ١٢ عملية استعراض للبرامج القطرية للعمل اللائق. ووضع المكتب خطة للتصدي للثغرات التي حددت، وأطلقت المرحلة الثانية لاستعراض النهج التنظيمية الأخرى لعملية تقييم الأثر وزيادة تقوية العمل في هذا المجال.

الدروس المستخلصة والثغرات المحددة

لحظ التقرير الاتجاه المتنامي إلى تقييم المشاريع والبرامج. وتوصل إلى استنتاج مفاده أن وظيفة التقييم وضعت بشكل جيد وأن استقلالية التقييم احترمت باستمرار، لكن هناك بعض الشواغل بشأن توثيق الأساليب المستخدمة.

وبالرغم من صغر عينة تقييمات البرامج القطرية للعمل اللائق (١٢)، كان هناك استنتاج عام وهو أن هذه التقييمات لم تبين بعد بأن المشاريع الكبيرة والرائدة تعمل بشكل متماسك ومتكافل، ضمن إطار منسق من العمل المعزز بشأن العمالة. كما أشارت عمليات التقييم إلى أن العديد من البرامج القطرية للعمل اللائق لم تكن نشطة لمدة كافية للسماح بتقييم الأثر؛ غير أنه كان هناك دلالات أن تحقيق أثر أوسع على مستوى أولويات العمالة الوطنية يتطلب مستوى أعلى من التكامل والتعاون - على مستوى القطاعات أكثر منه على مستوى المشاريع على وجه الاحتمال.

ونظراً إلى أن المكتب يركز أكثر على إصلاحات السياسة العامة وأقل على تدخلات المشاريع، فإن التحدي الكامن في قياس النتائج المعزوة إلى نشاط منظمة العمل الدولية، يتزايد بسبب مسائل المراقبة والإسناد. ويتحقق التوازن عندما تطبق على عمليات تقييم البرامج القطرية للعمل اللائق منهجية ترصد فيها التغييرات الكبرى - وتتقصى كيفية قيام المكتب بالمساهمة في هذا التغيير. وليست البرامج القطرية للعمل اللائق ممولة إلا جزئياً في الوقت الراهن، مما يجعل من الصعب التخطيط لعمليات التقييم الموثوقة وإجرائها، وهي لا تتمتع عادة بالموارد اللازمة لإجراء عمليات تقييم شاملة ومكلفة. وقد تنظر نافذة الحساب التكميلي للميزانية العادية في المستقبل في سد هذه الثغرة.

ولا يزال الانتقال إلى الإدارة القائمة على النتائج يتطلب الكثير من الاستثمار في تنمية القدرات. وبالنسبة إلى كافة عمليات التقييم تقريباً، تبين أن نتائج العمالة غير مركزة وتمتد بالكاد إلى العديد من مجالات العمل المحددة، ولا تكون عموماً موجهة بوضوح نحو تحقيق أثر موحد. كما يظهر ضعف المؤشرات الرامية إلى تقييم هذه النتائج، إلى جانب تدابير خطوط الأساس.

ولم تعالج غالبية عمليات التقييم (٦٢ في المائة) فعالية التكاليف بسبب قلة المعلومات بشأن "القيمة مقابل المال". ووفر ٧ في المائة فقط من التقارير تحليلاً مفصلاً عن التكاليف مقارنة بعاداتها، بما في ذلك المعلومات بشأن الأساليب المستخدمة. وفي حين يشير الاستعراض إلى عدد من الأسباب الجيدة التي تظل غياب مثل هذه المعلومات، فهو يشير أيضاً إلى أن ذلك يشكل قيداً أساسياً للتمكن من الارتقاء بالمشاريع والملكية الوطنية.

ومن السهل استجلاء البراهين على الروابط السياسية المتينة في الحالات التي سلّمت فيها الهيئات المكونة أن منظمة العمل الدولية تتمتع بميزة نسبية واضحة في مجال محدد من العمل. والاستثمار كثيف العمالة وتنمية روح تنظيم المشاريع ونهج التدريب المتكاملة للتمكين الاقتصادي الريفي وإدراج برنامج العمل اللانق في الجيل الثاني لاستراتيجيات الحد من الفقر، كلها عوامل جرى تحديدها كممارسات جيدة بعد النجاح الذي حققته في إقامة رابط واضح مع وضع السياسة العامة. وكان من المحتمل أن تؤدي المشاريع إلى تغيير سياسي عندما تُبذل جهود التعريف على نطاق واسع بما فيه الكفاية لترك انطباع مهم، أو عندما يتم تزويد المخططين الإنمائيين مباشرة بأدوات استحداث الوظائف. ولم يقتنع المقيمون أن معظم المشاريع قد أظهرت بفعالية الأثر على العمالة أو الفقر. ولعل من الممكن إلقاء اللوم إلى حد كبير على المدة القصيرة عادة للمشاريع، إذ أن أكثر من نصف عمليات التقييم المستعرضة تتمتع بدورة مشروع تصل إلى عامين أو أقل.

ويبدو أن إدراج التنمية المؤسسية في المشاريع أمر مألوف وهو يشكل شرطاً مهماً لتمكين المؤسسات الوطنية من تحقيق أهداف العمالة وخفض الاعتماد على دعم الجهات المانحة الخارجية.

ووجد الاستعراض أنه متى جرت عمليات تقييم الأداء بشكل روتيني، فإنها استندت إلى وسائل متينة مثل الاستثمار كثيف العمالة وبرامج تنمية المنشآت. ونزعت المشاريع الأحدث عهداً إلى إدراج تقييم الأثر في مراحل تخطيطها. ولكن ظهر أكثر فأكثر غياب المؤشرات التي يمكن التحقق منها وقلة المنهجيات المقررة لتقييم التقدم المحرز، وعليه ظهر احتمال متزايد للتحليل غير الموضوعي (والمتحيز).

ويلعب المكتب دوراً مهماً محتملاً في مساعدة الهيئات المكونة في عمليات التخطيط والرصد والتقييم الخاصة بها. بالإضافة إلى ذلك، وجد الاستعراض قائمة من الكتيبات والأدلة ومجموعات الممارسة ومنصات أخرى لتقاسم المعارف يجري استخدامها لهذا الغرض.

وأشار المقيمون إلى بعض الشواغل التي تساورهم بشأن فعالية "البرامج المتكاملة" - على الأقل بالنسبة إلى تطبيقها الحالي. وعالج قرابة ثلث المشاريع التي جرى تقييمها أوجه عجز متعددة و"مزمّة" في العمل اللانق من خلال النهج المتكاملة، وأثيرت الشكوك حول ذلك باعتباره مغالياً في الطموح وغير عملي. وفي الوقت الذي يستجيب فيه هذا المفهوم لتعدد عملية خلق الوظائف، يمكنه أن يثير توقعاً غير واقعي لما قد تخلف "نتائج" المشاريع من أثر. وتتجاوز الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً تطبيق تلك "المشاريع" وجدولها الزمني. وأوصى المقيمون بالتركيز على بعض التدخلات - الأكثر استراتيجية - التي من شأنها أن تؤثر في الخيارات السياسية. وفي الوقت نفسه، أوصى المقيمون بإبلاء المزيد من الاهتمام إلى التنسيق ضمن مختلف مكونات البرامج القطرية للعمل اللانق وإيجاد وسائل محددة للنهوض بالعمل المشترك حيث تكون البرامج الشاملة واسعة النطاق مطلوبة بالفعل.

كما وجد المقيمون أن منظمة العمل الدولية بحاجة إلى القيام بالمزيد لإقامة الشبكات والشراكات مع الجهات الأخرى في المجتمع الإنمائي، بما في ذلك مؤسسات التمويل الدولية. وفي بعض الحالات، تكون البرامج القطرية للعمل اللانق مدمجة بشكل جيد في أطر أوسع نطاقاً، ولا تكون مدمجة في أطر أخرى. واعتبرت الشراكات واسعة النطاق ضرورية للمضي قدماً ببرنامج العمالة على المستوى الوطني.

برنامج البحوث المرتبطة بالعمالة

أشار استعراض القدرة البحثية لمنظمة العمل الدولية، الذي تم الاضطلاع به لإعداد التقرير الحالي، إلى ثغرات بارزة في المجموعة القائمة للمعارف، يجب سدها.

وتتبع مسألة بحثية جديدة من السمة البارزة التي يتمتع بها دور تكامل السياسة العامة بموجب إعلان العدالة الاجتماعية. وينطوي ذلك على حاجة مقابلة للمكتب لتوسيع قاعدة المعارف الخاصة به حول كيفية تصميم المجموعات الأكثر نجاعة من حزم السياسة المتكاملة. ويدعو إعلان العدالة الاجتماعية منظمة العمل الدولية صراحة إلى اتخاذ الخطوات: "من أجل تعزيز قدرتها البحثية والمعارف التجريبية وفهم كيفية تفاعل الأهداف الاستراتيجية فيما بينها، ومن أجل المساهمة في التقدم الاجتماعي والمنشآت المستدامة والتنمية المستدامة واستئصال الفقر في الاقتصاد العالمي."

بعض الأمثلة على الاحتياجات البحثية

إن صياغة مجموعة متكاملة من السياسات لتحقيق العمالة الكاملة والعمل اللانق في الاقتصاد العالمي تتطلب توسيع وتعميق البرنامج البحثي للمكتب بشأن سياسة العمالة. ويوجد مثال أساسي على ذلك في مجال السياسات الاقتصادية والمالية التي تخلف تأثيراً هاماً على نتائج العمالة. وكما أظهره بوضوح شديد أثر الأزمة الحالية على العمالة، هناك ترابط بين سياسات العمالة والسياسات الاقتصادية والمالية. ومن غير الممكن تحقيق الأهداف الرامية إلى ضمان العمالة الكاملة والعمل اللانق للجميع، من دون إبلاء الاهتمام الواجب للسياسات الاقتصادية والمالية. وهذا الأمر موجود أصلاً منذ اعتماد

إعلان فيلادلفيا عام ١٩٤٤، وأعيد تأكيده في تمهيد إعلان العدالة الاجتماعية، الذي يضع على عاتق منظمة العمل الدولية "مسؤولية بحث وفحص جميع السياسات الاقتصادية والمالية الدولية على ضوء الهدف الأساسي المتمثل في تحقيق العدالة الاجتماعية".

وبالرغم من الإعلانين الواردين أعلاه، طرحت تساؤلات حول النشاط الذي اضطلع به المكتب مؤخراً بشأن بعض السياسات الاقتصادية والمالية المهمة التي تؤثر في العمالة والعدالة الاجتماعية، لمعرفة ما إذا كان مثل هذا النشاط يخرج عن ولاية منظمة العمل الدولية. بالإضافة إلى ذلك، قيل إن الاضطلاع بمثل هذا النشاط من شأنه أن يشكل تدخلاً غير مفيد من جانب منظمة العمل الدولية في دور المنظمات الدولية الأخرى. وفي إطار هذه الولايات، لا يكمن السؤال فيما إذا كان ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تنكب على السياسات الاقتصادية والمالية، بل يكمن في معرفة نوع النشاط الذي ينبغي الاضطلاع به بشأن هذه المسائل.

وفي سياق إعلان العدالة الاجتماعية، سيكون في مصلحة منظمة العمل الدولية أن تبني قدرات بحثية ومعارف تقنية في بعض مجالات السياسة الاقتصادية والمالية. وينبغي أن يسترشد اختيار هذه المجالات بالمستلزمات التي يطلبها وضع أطر السياسات المتكاملة بغية تحقيق العمالة الكاملة والعدالة الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، من الضروري أن تكون منظمة العمل الدولية فهماً أفضل عن كيفية تأثير مختلف أشكال سياسات الاقتصاد الكلي على العمالة. وعلى المستوى الوطني، من شأن هذا الأمر أن يحسن نوعية المشورة السياسية المقدمة إلى الهيئات المكونة. وبالتالي، سيكون وضع أطر سياسات العمالة مسترشداً بفهم أفضل لقيود الاقتصاد الكلي السائدة وللسياسات البديلة التي يمكن أن تحقق هدف العمالة على نحو أفضل من دون التفريط في استقرار الاقتصاد الكلي.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن تحقيق منافع مماثلة على المستوى الدولي. وبالتالي، تكون منظمة العمل الدولية مجهزة بشكل أفضل للإشارة إلى انعكاسات السياسات الاقتصادية والمالية الدولية على العمالة وبالتالي فهي تضمن مراعاة هذا الاعتبار المهم مراعاة أفضل عند وضع أطر هذه السياسات. وستصبح المنظمة أكثر أهمية من الناحية التقنية ومحاوراً أكثر إقناعاً بشأن هذه المسائل في إطار النظام متعدد الأطراف.

ومن شأن دعم العمل الجديد حول العلاقة القائمة بين العمالة وسياسة الاقتصاد الكلي أن تعزز العمل الجاري الذي تقدره الهيئات المكونة. وأهم مثال على ذلك هو النشاط في مجال العلاقة بين سياسة التجارة والعمالة. ولاقت الدراسات المشتركة بين منظمة العمل الدولية ومنظمة التجارة العالمية حول هذا الموضوع الترحيب، شأنهما شأن العمل الذي اضطلع به المكتب على المستوى القطري حول الموضوع نفسه. وعلى غرار ذلك، تطلب نشاط منظمة العمل الدولية بشأن سياسات الحماية الاجتماعية لا محالة التزاماً اتسم بجوانب مهمة من السياسة الضريبية التي ترتبط بالاستدامة المالية لمثل هذه السياسات. وهناك مثل آخر مفاده أن نشاط منظمة العمل الدولية بشأن تعزيز المنشآت المستدامة يشمل العمل المضطلع به فيما يتعلق بجوانب النظام المالي (أي كيفية تحسين نفاذ المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر إلى أسواق الائتمان) والنظام الضريبي (أي الحوافز والمثبطات التي تواجهها المنشآت الصغيرة والمتوسطة) والبيئة التنظيمية. ومنذ عهد أقرب، وبناءً على طلب بلدان مجموعة العشرين، قيم المكتب ما لمجموعات الحوافز المالية من عواقب على العمالة.

وكانت الرسالة الواضحة لمنظمة العمل الدولية منذ بداية الأزمة المالية عام ٢٠٠٨، أن الأزمة أثارت المزيد من الوعي بالحاجة إلى التغييرات الأساسية التي دعا إليها إعلان العدالة الاجتماعية، مثل إعادة تقييم الاستراتيجيات الإنمائية التي كانت متبعة في فترة ما قبل الأزمة والاستجابة للتحديات التي طرحتها العولمة السريعة أمام سياسة العمالة خلال العقدين الماضيين. ويتطلب الكثير من الشواغل المرتبطة بهذه المسألة أبحاثاً تجريبية وتحليلات من أجل تحديد ما يلي:

- ما إذا كان يحتمل بالنمو الموجه نحو التصدير أن يكون خياراً أقل جاذبية بالنسبة إلى البلدان النامية الكبيرة في الاقتصاد العالمي ما بعد الأزمة بسبب التراجع المتوقع في الطلب الفعلي من جانب البلدان الصناعية، مما يعني أنه ينبغي للاقتصادات الناشئة الكبيرة أن تبدأ في توجيه النظر بقدر أكبر نحو مصادر محلية للنمو؛
 - ما إذا كانت البلدان النامية تحتاج إلى المطالبة بالمزيد من "الحيز السياسي": الاستقلالية في وضع أطر سياساتها الاقتصادية والاجتماعية لتنفيذ استراتيجيات إنمائية جديدة، مما يتطلب إعادة تقييم للشروط التي أدمجت بموجبها البلدان النامية في الاقتصاد العالمي؛
 - دور الدولة في تعزيز التنمية الاقتصادية والتغيير الهيكلي، استناداً إلى رأي مفاده أن الاستراتيجية الإنمائية النيوليبرالية ما قبل الأزمة قد فشلت في التوصل إلى نمو متصف ومستقر وإلى عملية تصنيع سريعة وإلى توفير العمل اللائق للجميع؛
 - ما إذا كان النمو كثيف العمالة في تراجع في العديد من البلدان النامية، وفي حال الإيجاب، السبب وراء ذلك؛ وما إذا كان ذلك سبباً أساسياً في تزايد البطالة والبطالة الجزئية؛ وكيف يتأثر هذا النمو بالعولمة من خلال استخدام المزيد من التكنولوجيات كثيفة رأس المال وضرورات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر ويظل قادراً على التنافس.
- وفي العديد من المسائل المثارة أعلاه، البيانات ضعيفة ولم يركز التحليل إلا على حفنة من البلدان. وتقوم هذه المسائل بتسليط الضوء على المواضيع الرئيسية التي يمكن أن تعود البحوث عليها بالمنفعة. كما يجري توجيه مجالات أخرى من بحوث المكتب بحيث تستفيد منها الهيئات المكونة.

الملحق الرابع

ملخص: السبل الممكنة للمضي قدماً

بالنسبة إلى الدول الأعضاء والشركاء الاجتماعيين

توجهات العمالة وتحدياتها - الفصل ٢

معالجة مسألة ندرة المعلومات المتعلقة بسوق العمل. يتطلب التصدي لتحديات السياسة العامة على المستوى الوطني معلومات تستند إليها الخيارات ورصد التقدم.

بالنسبة إلى المكتب

المهام التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية من حيث تجميع ونشر وتحليل البيانات الإحصائية المثقة من الدول الأعضاء خضعت لعملية تنقيح مهمة عام ٢٠٠٩ ويجري تحديد اتجاهات جديدة في عام ٢٠١٠.

يجري إعداد مشروع لوضع مجموعة شاملة من مؤشرات العمل اللائق.

يجري تعزيز العديد من قراء البيانات المتعلقة بسياسة العمالة ووضع قراء بيانات جديدة، بما فيها تلك المتعلقة بالاستجابة للأزمة.

أنشأ المكتب لجنة البحوث والمنشورات، التي تقوم مقام مركز لتبادل المعلومات وتحديد الاحتياجات البحثية. وفي عام ٢٠٠٩، تمت الموافقة على استراتيجية بحثية. وحُدِّد ١٢ موضوعاً بحثياً في مجال العمالة وأنشئت فرق معنية بذلك على مستوى المكتب. وهناك حاجة إلى تعزيز البحوث ومضاعفتها وتحسين نشر النتائج البحثية ووضوحها.

إنفاذ الالتزام بتنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل.

زيادة الوعي واستخدام الميثاق على المستوى الوطني.

- الاستثمار في تقديم الخدمات بناءً على طلب مجموعة العشرين؛
- الاستثمار في حشد الموارد؛
- الاستثمار في إجراء عمليات تقييم بحثية وسياسية ذات صلة؛
- تحقيق أهداف المهام الخاصة، كما أعلنه المدير العام في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩.

بالنسبة إلى المكتب	بالنسبة إلى الدول الأعضاء والشركاء الاجتماعيين
الإطار السياسي والإدارة السديدة واستعراض الأقران. وتتمثل ثغرة رئيسية محددة في غياب مجموعة من المبادئ التوجيهية سهلة الاستعمال، لصالح البلدان النامية متوسطة ومنخفضة الدخل، يمكن أن توفر توجيهاً أكثر دقة للبلدان على مختلف مستويات التنمية فيها. ويمكن لهذه المبادئ التوجيهية أن تستخدم أيضاً كنقاط اتصال لتعزيز عمليات استعراض سياسة العمالة. وهناك متسع من المجال لاستخدام الآليات القائمة استخداماً أفضل وللاستكشاف الطرائق الإضافية لاستعراض النظراء وتعزيز الإدارة السديدة. بناء قدرات الهيئات المكونة. يرجح أن تكون نوعية السياسات وفعاليتها على المستوى الوطني معززة بشكل أساسي عندما تقوم على الطاقات الجماعية للهيئات المكونة المعززة القدرات وعلى خبراتها وتجاربها. ولا بد من دعم الدور الذي تضطلع به وزارات العمل لتنسيق الأعمال، ودعم قدرات وزارات المالية والاقتصاد لاستهداف العمالة المعززة. تقييم معزز للأثار. وينبغي للمكتب، بعد مراعاة عوامل المراقبة والتخصيص والتكلفة، أن يوسع نشاطه في مجال عمليات تقييم الأثر من خلال توفير أطر رصد واضحة ولموسة، وبناء القدرات والأنوات، ومن خلال تغيير طرائق العمل التي ينبغي تبنيها. هناك حاجة إلى ما يلي: □ تجديد وتوسيع برنامج البحث الذي يركز على وجه الخصوص، على أطر الاقتصاد الكلي والاستهداف "الحقيقي" والتحليل المتكامل لكمية العمالة ونوعيتها؛ □ توسيع نطاق التصديق على الاتفاقية رقم ١٢٢ ودعم تنفيذها على نحو فعال؛	سياسات تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع - الفصل ٣ يتجه نهج منظمة العمل الدولية الرئيسي بالنسبة إلى سياسة العمالة نحو ضرورة زيادة مضمون فرص العمل في النمو، أي أن يكون أكثر إدماجاً وغنى بالوظائف. وبغية الضمي قسماً في هذا الاتجاه، تشمل الثغرات الأساسية الواجب التصدي لها، ما يلي: □ مفهوم ضيق في الغالب لسياسة العمالة؛ □ الحاجة إلى إدراج أهداف العمالة (من حيث النوعية والكمية) وسياساتها على نحو منظم في الأطر الاقتصادية والإنمائية الوطنية وفي النهج القطاعية وفي سياسات سوق العمل المعدة لمجموعات مستضعفة محددة. □ الحاجة إلى تجديد الالتزام بالدور الذي تضطلع به سياسات الاقتصاد الكلي في تعزيز النمو والعمالة، كما جرى التأكيد عليه في البيانات الأخيرة التي أصدرتها مجموعة العشرين، في إطار النمو المتين والمستدام والمتوازن. □ يمكن أن تطرح القيود المالية والسياسية عوائق رئيسية أمام تنفيذ سياسات العمالة الفعالة، في حين ينبغي أن يكون منع هذه القيود شاغلاً رئيسياً لسياسات العمالة والحماية الاجتماعية من أجل خلق حيز مالي للاستثمارات والسياسات اللازمة، في إطار استقرار الاقتصاد الكلي. □ إعادة التأكيد على أهمية السياسات القطاعية والابتكار التنافسي والصناعي الأكثر استباقاً، وتجنب الحوافز والتشوهات غير الناجمة في الوقت ذاته. □ استراتيجيات الاقتصاد الريفي وغير المنظم هي عناصر مهمة في استراتيجيات العمالة الوطنية في البلدان التي تعمل فيها شرائح كبيرة من القوى العاملة في هذه القطاعات. □ لا بد من إيلاء المزيد من الاهتمام إلى ظروف العمل وسياسة الأجور والعلاقات الصناعية في سياق استراتيجيات العمالة. □ ينبغي للربط بين العمالة والحماية الاجتماعية وانعدام المساواة أن يكون جزءاً من نهج متكامل للتصدي للتحديات التي يطرحها انعدام المساواة المتنامي في العديد من البلدان، بما في ذلك المحددات الأساسية مثل سياسة الأجور والحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. □ في الوقت الذي تدرج فيه معظم سياسات العمالة الوطنية المعتمدة في السنوات الأخيرة المسائل المتعلقة بعدم التمييز والمساواة بين الجنسين بشكل منظم، غالباً ما يتطلب المزيد من التركيز في مجال التنفيذ والرصد. □ لا يمكن أن يكون النهج المتكامل بالنسبة إلى سياسة العمالة ذات فعالية، إلا حينما يوجد تنسيق فعال بين وزارات الاقتصاد والمالية والوزارات المعنية

بالنسبة إلى المكتب	بالنسبة إلى الدول الأعضاء والشركاء الاجتماعيين
تطبيق النهج كما ورد في الاستنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، ولاسيما: التركيز بشكل أكبر على إصلاح السياسة التمهيدية وتوفير العوامل المؤاتية للاضطلاع بالعمل. ويشمل ذلك تحسين الإدماج مع الأوسع نطاقاً بشأن سياسة العمالة، والاستفادة من إعلان المنشآت متعددة الجنسية على طول سلاسل القيم من أجل جذب الاستثمار الأجنبي المباشر وتحقيق قدرات المثلث للعمالة المحلية وتشجيع الاقتصاد الأخضر. تعزيز اعتماد ممارسات مكان العمل المسؤولة والمستدامة التي تحسن الإنتاجية والقدرة على التكيف، وتساهم في الوقت نفسه في التنمية المستدامة والمنصفة - بما في ذلك العمل في مجال الوظائف الخضراء. تعزيز الدعم المقدم إلى روح تنظيم المشاريع مع التركيز على ما يلي: مجموعتان موضوعيتان - النساء والشباب؛ المزيد من الاهتمام بعمليات تقييم الأثر؛ عناصر مهمة للتصدي للأزمة؛ معالجة مسألة محدودية الموارد.	مباشرة ووزارة العمل. ويتطلب ذلك التزاماً سياسياً على أرفع مستوى وبنية مؤسسية ملائمة على السواء. وغالباً ما تكون هذه الشروط غائبة. □ تعزيز الهيكل الثلاثي والمؤسسات الثلاثية الفعالة للتعاون بشأن سياسة العمالة، وتعزيز قدرات الشركاء الاجتماعيين. يتطلب سد هذه الثغرات، حيثما وجدت، دوراً منشطاً من جانب السياسة العامة والشركاء الاجتماعيين.
وضع نشرات إعلامية موحدة وملاحظات توجيهية لمساعدة الهيئات المكونة على تطبيق مبادئ برنامج العمالة العالمي والمعايير المرتبطة بالمهارات والقرار الصادر عن مؤتمر العمل الدولي بشأن تنمية المهارات عام ٢٠٠٨، على الظروف والأولويات الخاصة بها. وضع واختيار أدوات متابعة تنفيذ السياسات الوطنية المتعلقة بتنمية المهارات والبرامج المستهدفة وما لها من أثر. الأبحاث المباشرة نحو فهم ما هي السياسات والنهج المتعلقة بالمهارات، التي تعمل بشكل جيد في ظل أي ظروف، بالاقتراح مع أي سياسات عامة أخرى، وتحديد الموارد المالية والبشرية التي تتطلبها - لا سيما فيما يتعلق بما يلي: نظم التدريب لتعزيز الابتكار؛ وسائل استباق المهارات؛ مقدمو خدمات الاستخدام وبرامج التدريب لتسريع عملية إعادة استخدام الأشخاص المرحلين. إدراج تنمية المهارات وإدارات الاستخدام في الدعم الذي يقدمه المكتب لخطط العمالة الوطنية: نشر أدوات ونهج جديدة بشأن: استباق الاحتياجات من المهارات؛ الربط بين أصحاب العمل	المنشآت المستدامة وخلق الوظائف - الفصل ٤ إقامة بيئات أفضل مواتة لقطاع الأعمال، توازن بين مصالح المنشآت وتطلعات المجتمعات إلى العمل اللائق (سيادة القانون والمؤسسات والإدارة السديدة). وفي أقل البلدان نمواً، تطرح قيود البنى التحتية الأساسية ومواطن القصور في الموارد البشرية تحديات خاصة. تعزيز المنشآت المستدامة اجتماعياً وبنياً من خلال السياسات والقوانين والوائح والحوافز التي تدفع بالمنشآت نحو الابتكار وزيادة الإنتاجية في مكان العمل. الأسواق الإدماجية والمنصفة القائمة على تكافؤ الفرص من خلال استحداث فرص متكافئة لصالح تنظيم مشاريع تشجع الناس الذين يرغون في إقامة منشآت على القيام بذلك، بمن فيهم النساء والشباب. ومن المهم أيضاً تعزيز الفرص الاقتصادية على المستوى المحلي.
	مهارات من أجل الإنتاجية والقدرة على المنافسة - الفصل ٥ إدراج سياسات تنمية المهارات في السياسات الإنمائية الوطنية والقطاعية وفي استراتيجيات الاستجابة الوطنية لمحرركات التغيير الخارجية، مثل حالات الركود العالمي وتغير المناخ وأنماط التجارة والتكنولوجيا الجديدة. إقامة المؤسسات بغية التوصل المستدام بين مقدمي التدريب وأصحاب العمل من أجل تحسين الأثر قصير الأجل للاستثمارات على سوق العمل في مجال التدريب، والاستمرار في التخطيط الاستراتيجي طويل الأجل مع الوزارات المعنية مباشرة والعمال وأصحاب العمل لتحقيق المواءمة بين التعليم وإعداد المهارات لتحقيق الأهداف الإنمائية والقدرة التنافسية لدى القطاعات. بناء قدرات خدمات معلومات سوق العمل والتحليل والعمالة. التركيز على تنفيذ السياسة العامة من خلال بناء قدرات إدارات الاستخدام ونظم معلومات سوق العمل ومؤسسات سوق العمل الأخرى والرصد والتقييم المجديين من حيث التكاليف.

بالنسبة إلى المكتب	بالنسبة إلى الدول الأعضاء والشركاء الاجتماعيين
ومقدمي التدريب؛ استدامة التنسيق بين الوزارات. مساعدة الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية على تكييف أدواتها بشأن توسيع نطاق توافر التدريب جيد النوعية ليشمل السكان الذين تقتصرهم الخدمات (المعوقون والمجموعات الريفية). وضع أدوات جديدة بشأن المهارات الأساسية والتعلم في مكان العمل وإدراج التدريب في اتفاقات المفوضية الجماعية. تطبيق الأدوات لتلبية الاحتياجات الخاصة للنساء في الحصول على التدريب واستخدامه لضمان العمالة الجيدة. تحسين قدرة إدارات الاستخدام الوطنية: تركيز خدمات الاستخدام على بناء سبل سلسلة من التعليم إلى التدريب فالعمالة؛ تحسين القدرة على تنفيذ برامج سوق العمل، خاصة كجزء من الاستجابات الوطنية للأزمة المالية وأزمة العمالة.	تحقيق أهداف النمو الإجمالي من خلال توسيع الفرص المتاحة أمام المعوقين والأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية النائية والشباب الذين لا يملكون فرصة للحصول على التعليم الأساسي والنساء والمجموعات الأخرى التي تعاني من التمييز في سوق العمل فيما يتعلق بالتعليم وتحسين المهارات المهنية.
في مجال التجارة: الاستمرار في تطوير قاعدة المعارف وكخطوة مقبلة، تعزيز بناء القدرات والمساعدة التقنية المرتبطة بالتجارة. في مجال التمويل: تقييم نطاق توسيع العمل بشأن التمويل الدولي؛ استكشاف التعاون الموسع مع المنظمات الأخرى.	أهمية التمتع ببرامج تجارية منسقة مع أطر العمالة الوطنية نوعياً لتحقيق الحد الأمثل من خلق الوظائف والحد من الآثار السلبية الممكنة. إدراج مبادئ العمل اللائق في مشاريع التعاون التقني التي ترمي إلى خفض استجابة جانب العرض. نظم أكثر تعمقاً للحماية الاجتماعية بهدف المساعدة على تخفيف وطأة الصدمات الخارجية المصاحبة لعمليات الانتقال.
بغية الاستناد إلى النتائج وتحقيق استجابة أكثر وضوحاً وتأثيراً، تبرز الحاجة إلى برنامج ممول تمويلًا جيدًا وتوجيهه آلية إدارية فعالة. تشكل الموارد المحدودة عائق رئيسية ينبغي التصدي لها من خلال حشد الموارد من خارج الميزانية. ينبغي تعميق البحوث وتوسيع المعارف بشأن مختلف محركات السمة غير المنظمة والسياسات الناجمة. ينبغي قيام شركاء مكثفة وإقامة حوار مع مؤسسات أخرى من أجل اتساق السياسة العامة. ينبغي تعزيز التحليلات الإحصائية وتوفير المزيد من الاتساق مؤشرات الاقتصاد غير المنظم. ينبغي دعم السمة المنظمة في سياق البرامج القطرية للعمل اللائق. ينبغي بناء قدرات الشركاء الاجتماعيين على نحو متجدد ومنظم، بما في ذلك من خلال التعاون مع مركز تورينو.	العمل في الاقتصاد غير المنظم والسياسات الرامية إلى تيسير الانتقال إلى الاقتصاد المنظم - الفصل ٧ هناك حاجة إلى أطر رصد واضحة تقوم على اتفاق مفهومي بشأن تحقيق الانتقال من السمة غير المنظمة إلى السمة المنظمة، إلى جانب مجموعة واضحة من مؤشرات النجاح. ينبغي للسياسات التي تشجع إضفاء السمة المنظمة أن تكون بارزة في سياسات العمالة الوطنية واستراتيجيات الحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين وظروف العمل. هناك حاجة إلى منظور متكامل وتركيز سياسي مستدام وشراكات واسعة النطاق (داخلية وخارجية) من أجل تسهيل عملية الانتقال إلى السمة المنظمة. من المطلوب توفير مجموعة شاملة ومتسقة من مبادرات السياسة العامة.

