

مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، ٢٠١٠

تقرير المدير العام

التقرير الأول (جيم)

الانتعاش والنمو بالتوافق مع العمل اللائق

مكتب العمل الدولي ، جنيف

ISBN 978-92-2-621916-8 (PRINT)
ISBN 978-92-2-621917-5 (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-I(C)[2010-05-0233]-Ar.doc
طبع في مكتب العمل الدولي، جنيف، سويسرا

المحتويات

الصفحة

١	 مقدمة
٨	١ - الانتعاش في الميزان.....
١٤	٢ - العبر السياسية المستخلصة من الاستجابات إلى الأزمة.....
٢١	٣ - ضمان الانتعاش ورسم معالم عولمة عادلة: التحديات الرئيسية للسياسة العامة.....
٣٥	٤ - تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية على مواجهة التحديات الجديدة.....

مقدمة

العمل الجيد في صميم الانتعاش

١. قبل سنة عندما كانت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية في أوجها، اجتمع مؤتمر العمل الدولي واتفق على ميثاق عالمي لفرص العمل باعتبار ذلك مساهمة سياسية في التصدي لأسوأ أزمة وظائف على الصعيد العالمي منذ الكساد العظيم. وقد حظي الميثاق بالدعم في جميع الأقاليم^١، بما في ذلك اعتماده من قبل قمة زعماء مجموعة العشرين في بيتسبرغ^٢ واجتماع المتابعة الخاص بوزراء عمل وعماله تلك البلدان في واشنطن العاصمة.

٢. وتتضح تدريجياً بعض بوادر الانتعاش الاقتصادي الضعيف، بينما تنمو بعض البلدان، خاصة في آسيا، بوتيرة أسرع. غير أن خطر دخول مرحلة جديدة من الأزمة المالية قد ظهر الآن حول الديون السيادية، مما يهدد أفاق نمو بلدان عدة، ويمكن أن يؤثر على الاقتصاد العالمي ويذكر من جديد الشكوك المحيطة باستقرار النظام المالي والنقدي الدولي. وحزمة الدعم التي أعدّها الاتحاد الأوروبي بدعم من بلدان أخرى بواسطة صندوق النقد الدولي، وقيمتها ٧٥٠ مليار يورو، تحمل البرهان على هذه الشكوك الجديدة. وقد شكلت هذه الحزمة إجراء سريعاً وحاسماً.

٣. ولدى التفكير في كيفية التأقلم مع المشكلة الرئيسية المتمثلة في إرساء دعائم عالمية قوية للانتعاش والتعامل في الآن ذاته مع حقيقة ارتفاع مستويات الدين العام وعجز الميزانيات الضخم، علينا ألا ننسى أن الانتعاش لم يبدأ بعد بالنسبة إلى الكثيرين من النساء والرجال العاملين وإلى منشآت كثيرة في الاقتصاد الحقيقي.

٤. ورغم أن نمو الوظائف عاد إلى الظهور من جديد، لا تزال البطالة العالمية في مستويات قياسية. وليس هذا إلا الجزء البارز من مشكلة إحباط الباحثين عن عمل أو العمال المؤقتين أو العاملين بعض الوقت إكراهاً لا اختياراً والعمالة غير المنظمة وتخفيضات الأجور وتقلص الإعانات. ولا زالت المعاناة كبيرة في بلدان كثيرة إذ يسود انعدام الأمن وانعدام التيقن لدى المنشآت ولدى العمال على السواء.

٥. ونحن نعلم أن الانتعاش المستدام يستدعي انتعاش الوظائف. ويتمثل محك الاختبار الذي نواجهه في تأمين وتسريع انتعاش غني بالوظائف وسلك مسار نمو قوي ومستدام ومتوازن يفضي إلى الاستقرار الاجتماعي القائم على العمل اللائق للجميع. وهذا أساس عملية مستدامة هدفها تقليص العجز والديون.

٦. ونحن في منظمة العمل الدولية نظراً إلى هيكلنا الثلاثي ودرابتنا بالاقتصاد الحقيقي نتحمل مسؤولية رئيسية عن تصميم السياسات الوطنية والعالمية التي يمكن أن تفضي بنا إلى الانتعاش. وهذه هي الرسالة التي لطالما سمعتها من هيئاتنا المكونة في جميع الأقاليم. لكن هذا أيضاً مصدر قلق الهيئات الفاعلة الدولية الرئيسية التي وضعت هدف الوظائف الجيدة في صميم الانتعاش.

٧. وإذا نجتمع في منتصف عام ٢٠١٠، يساورنا قلق سريع التنامي من أن يكون التقدم صوب تحقيق هذا الهدف المقبول على نطاق واسع جداً مهدداً نتيجة لتوجه جديد خطير نحو الأزمة المالية. وأنا أبرز في هذا التقرير طبيعة هذا الخطر وعواقبه على عالم العمل وعلى منظمته، والعبء الذي يمكن أن نستخلصها من الماضي القريب، والقضايا السياسية الرئيسية التي سيتعين علينا معالجتها في المستقبل.

^١ يمكن إيجاد بيانات إقليمية بشأن الصفحات الإقليمية للموقع الإلكتروني للميثاق العالمي لفرص العمل على الرابط الإلكتروني: <http://www.ilo.org/jobspace/lang--en/index.htm> (اطلع عليه في ١٩ أيار/ مايو ٢٠١٠).

^٢ أكد بيان قادة بلدان مجموعة العشرين الصادر عن مؤتمر قمة بيتسبرغ، في فصل عنوانه "وضع الوظائف الجيدة في صميم الانتعاش" ما يلي: "إننا نرحب أيضاً بقرار منظمة العمل الدولية المعتمد أخيراً بشأن الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل، ونلزم دولنا باعتماد العناصر الأساسية لإطاره العام من أجل إبراز البعد الاجتماعي للعملة. وينبغي أن تراعي المؤسسات الدولية معايير منظمة العمل الدولية وأهداف ميثاق فرص العمل في تحليلها للأزمة وما بعد الأزمة ووضعها للسياسات".

إعلان عام ٢٠٠٨ وفر لنا إطاراً موثقاً به

٨. فيما نحن نمضي قدماً لدينا إطار جيد نسترشد به وهو: إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. ويقول هذا الإعلان إن تشجيع العدالة الاجتماعية يجب أن يواصل توجيه سياساتنا وإجراءاتنا. ويقول لنا إن تحقيق عولمة عادلة تتيح فرصاً للجميع بات ضرورة ملحة، وإننا - منظمة العمل الدولية ومجلس الإدارة والمكتب - يجب أن نركز على أنفسنا للقيام بتغييرات الإدارة والتنظيم اللازمة لتحسين ما نقدمه إلى هيئاتنا المكونة من خدمات والاضطلاع بمسؤولياتنا الدولية. وأتمنى أن يسهم هذا التقرير في المناقشة التي سنتناول فيها بند العمالة المتكرر خلال هذه الدورة من دورات المؤتمر - وهذا ابتكار أساسي أضافه إعلان عام ٢٠٠٨.

٩. ويتيح لنا الإعلان رؤية بعيدة المدى للطريقة التي نريد بها الاعتماد على إرث دستورنا ومبادئه وإقامة منظمة قادرة على الاستجابة إلى الاحتياجات المتطورة لهيئاتنا المكونة في عالم العمل: وهي احتياجات تغيرت جوهرياً بحكم التوسع السريع في حجم القطاع المالي وتأثيره وتقلبه الشامل وأزماته المتكررة^٣. وفي زمن يتسم بانعدام التيقن، يتيح لنا تأكيد الإعلان من جديد لأهمية نهجنا القائم على الحقوق وعمليات حوارنا الاجتماعي أساساً صلباً لتقييم الخيارات السياسية والانتقاء منها.

١٠. والكثير من الخيارات السياسية المطروحة على الحكومات والهيئات الحكومية الدولية سوف يقوم على خيارات فرضتها النزاعات الحتمية بين القيم البشرية والقيم السوقية وبين الاستثمارات القائمة على المضاربة والاستثمارات الإنتاجية؛ وهي خيارات يجب أن تحترم كرامة العمل ومكانته في بناء أسر مستقرة ومجتمعات متماسكة. وسوف تطرح أيضاً مسألة الإنصاف: أي فئات المجتمع ينبغي أن تتحمل عبء تكاليف الأزمة، وكيف يمكن حماية أضعف الناس والنهوض بهم على نحو أفضل؟ ولا يمكن أن تكون الأسر العاملة والمنشآت الصغيرة هي من تدفع الثمن الحقيقي في آخر المطاف.

١١. وقد كان منظور العدالة الاجتماعية الملهم الذي اتبعناه في بناء الميثاق العالمي لفرص العمل، إلى جانب نهج إنتاجي أي نهج قائم على الاستثمار والابتكار والمنشآت المستدامة التي لا غنى عنها لتوفير العمل الجيد.

تنشيط الأسواق المالية

١٢. في ضوء ولاية إعلان فيلادلفيا وإعلان عام ٢٠٠٨، تتحمل منظمة العمل الدولية اليوم مسؤولية الانطلاق من زاوية الاقتصاد الحقيقي لتقييم ما إذا كان تطور الأسواق المالية العالمية ومقترحات الإصلاح سيخدم هدف خلق والحفاظ على نمو ثابت طويل الأمد ومنشآت مستدامة وعمل لائق.

١٣. والتحاق مشكلة "الديون السيادية" مؤخراً بالأزمة المالية العالمية أدى اليوم إلى اعتماد تدابير اجتماعية قاسية وعسيرة للغاية يصعب على أي حكومة تنفيذها. والتوترات الناجمة عن ذلك بدأت في الظهور. والتدابير التي أشير إليها هي تدابير تقرر البلدان اتخاذها من تلقاء ذاتها أو تُفرض كشرط للضمانات العامة المكثفة المقدمة للنظام المالي والدعم الدولي المقدم إلى الحكومات. ويمكن أن يحد ذلك من النمو في المدى القصير في عدد من البلدان ويفضي في النهاية إلى تهديد الانتعاش العالمي. وهذا ما يحدث حالياً، لاسيما في أوروبا؛ ولا يمكن الجزم في هذه المرحلة بإمكانية انتقال العدوى إلى أقاليم أخرى، لكن احتمال الخطر وارد بلا شك.

١٤. إن الاستقرار السياسي والاستقرار الاجتماعي والاستقرار المالي عناصر مترابطة - وهي عبرة من عبر التاريخ يجب أن نتذكرها وأن نأخذ بها لتجنب تلك الكوارث التي تحدث عندما يختل ذلك الترابط.

١٥. وفي عام ٢٠٠٩، كفلت الحكومات المؤسسات المالية التي شكلت خطراً شاملاً - وهي المصارف الشهيرة "الأضخم من أن تفشل". وقد تعافت تلك المؤسسات منذ ذلك الحين؛ فالقيم والفوائد والعلاوات مرتفعة؛ وعاد ليخيم على الأسواق المالية شبح "العودة إلى العمل كالمعتاد". غير أن الكثير من الأصول الكاسدة لم تُستوعب، ومازلنا بعيدين في بلدان كثيرة عن العودة إلى تدفقات الائتمان الخاص العادية لفترة ما قبل الأزمة نحو الاقتصاد الحقيقي، رغم أن معظم المصارف المركزية ما فتئت تزيد السيولة بأسعار فائدة منخفضة جداً. لذلك لا يسعنا أن نقول إننا تجاوزنا الأزمة المالية حقاً. فبعد أن استرجعت الأسواق المالية ثقتها بنفسها ها هي اليوم تعبر عن عدم

^٣ أزمة أمريكا اللاتينية في الثمانينات، وأزمة آسيا في التسعينات، وفقاعة "الإنترنت" وأزمة القروض عالية المخاطر في مطلع القرن الحادي والعشرين، ناهيك عن الأزمات الاقتصادية التي سبّت بلداناً مثل الأرجنتين والمكسيك وتركيا والبرازيل والاتحاد الروسي في السنوات الخمس عشرة الماضية.

الثقة - إن لم نقل بالفعل إنها بدأت المضاربة - بمستويات الدين العام المرتفعة في بعض بلدان منطقة اليورو، وخفضت تصنيف سنداتها وأسست لاحتمال تأثير تنبؤ عالمي تم احتواؤه حتى الآن. وكما ورد في وثائق صندوق النقد الدولي، شهد تقلب التدفقات الرئيسية لتحركات أموال المضاربة على المدى القصير زيادة كبيرة في الفترة الأخيرة^٤.

١٦. ولا شك في أن مشاكل الدين العام والعجز العام في الكثير من البلدان مشاكل حقيقية لا بد من التعامل معها على أنها مسألة استقرار وطني وعالمي على حد سواء. وثمة تساؤلات مشروعة بشأن أسباب وكيفية بلوغها هذه المستويات العالية حتى قبل اندلاع الأزمة. ويجب معالجة هذه التساؤلات. فهي تثير قضايا مهمة تتمثل في المسؤولية الوطنية والإشراف الدولي.

١٧. وقد أخطأ الجميع، بمن فيهم المدينون والدائنون، بأن وضعوا ثقتهم في الأموال السهلة والقبول الواسع بمستويات الدين العالية التي كانت سائدة آنذاك. وعليهم الآن أن يتحملوا مسؤولية المشاركة في إيجاد الحل.

١٨. وارتفع الدين العام في البلدان المتقدمة في مجموعة العشرين من ٧٢,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٧ إلى ٩٠,٦ في المائة في عام ٢٠٠٩، والعجز المالي في بلدان مجموعة السبعة يبلغ الآن ٨,٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بنسبة ١,١ في المائة في عام ٢٠٠٧. ويبدو أننا نسينا الآن أنه بفضل هذه الموارد أنقذت المصارف واجتنب الكساد ليطمئن الجميع. وعلى العكس، في بلدان مجموعة العشرين الناشئة بلغ معدل الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي نسبة ٣٨ في المائة في عام ٢٠٠٩ مقارنة بنسبة ٣٦,٩ في المائة في عام ٢٠٠٧. وسجلت هذه المجموعة فائضاً مالياً صغيراً في عام ٢٠٠٧، وهي تسجل الآن عجزاً يساوي ٤,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^٥.

١٩. وينبغي تقليص حجم العجز ومستوى الدين؛ لكن يجب القيام بذلك على نحو تنبؤي. والتزمت بلدان كثيرة بالفعل على الصعيدين المحلي والدولي بوضع استراتيجيات انسحاب بوتيرة تكفل الانتعاش، ولاسيما في العمالة. وعلى غرار ما قاله وزراء مالية بلدان مجموعة العشرين في نيسان/أبريل ٢٠١٠، "ينبغي علينا جميعاً وضع استراتيجيات انسحاب موثوق بها انطلاقاً من تدابير دعم الاقتصاد الكلي والدعم المالي غير العادية التي توضع حسب ظروف كل بلد على حدة مع مراعاة أية آثار جانبية. وينبغي الحفاظ عليها إلى أن يضحى الانتعاش تحت تحكم القطاع الخاص ويصبح أكثر ترسخاً. ونؤكد على ضرورة اتباع سياسات اقتصادية حسنة التنسيق تتوافق مع التمويل العام السليم وثبات الأسعار ونظم مالية ثابتة وناجعة ومرنة واستحداث الوظائف والحد من الفقر"^٦.

٢٠. وهذا الالتزام من قبل بلدان تمثل نسبة مئوية كبيرة من الناتج العالمي كان موجوداً بالفعل قبل اندلاع الأزمة الأخيرة. فلم اختارت الأسواق هذا الوقت بالذات لاختبار مدى استعداد الحكومات لإجراء تثبيت مالي حينما كانت استراتيجيات الانسحاب قيد التنفيذ؟

٢١. فهل يعني الأمر "ردة فعل جماعية" مؤقتة من جانب مستثمرين يبحثون عن أرباح قصيرة الأجل في بيئة لا تزال متقلبة؟ أم أنه رهان محسوب لإضعاف اليورو واختبار الإرادة الأوروبية؟ أم هو قلق ناجم عن الأزمة بشأن مستويات ديون وعجز غير مستدامة على المدى الطويل في الكثير من البلدان المتقدمة الكبيرة؟ أم أن المستثمرين التقليديين وصناديق المعاشات وعناصر أخرى متخوفة من أن تكون بيئة المستقبل تضخمية وتخفف قيمة أصولها؟

٢٢. وربما تعلق الأمر بمجرد اختبار قوة واعٍ أو غير واعٍ بين الأسواق المالية والحكومات لمعرفة من سيحدد في نهاية المطاف اتجاه السياسات. ونحن نعلم أن الأسواق تؤدي هذا الدور من حين لآخر - بحمل الحكومات على التدخل عندما تتردد في القيام بذلك. لكننا تعلمنا أيضاً أن القرارات الخاصة التي يتخذها التجار في أسواق مالية متقلبة لا يمكن أن توجه السياسة العامة على نحو مستنير - لاسيما في أوقات الأزمات.

^٤ انظر:

IMF: *Global Financial Stability Report*, (Washington, DC, Apr. 2010). See in particular Chapter IV on global liquidity expansion.

^٥ انظر:

IMF: *Navigating the Fiscal Challenges Ahead, Fiscal Monitor*, World Economic and Financial Surveys (Washington, DC, May 2010), available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf>

(اطلع عليه في ١٩ أيار/مايو ٢٠١٠).

^٦ بلاغ من وزراء مالية بلدان مجموعة العشرين، واشنطن العاصمة، ٢٣ نيسان/أبريل ٢٠١٠.

٢٣. ويمكن أن يعبر ذلك أيضاً على نوع من التحول الجيو - اقتصادي العميق وغير الواضح بعد، وهو تحول سيبرز أن العالم المتقدم بصفة عامة ربما يحيا حياة تفوق إمكاناته في حين يعيش العالم النامي بأقل من احتياجاته. فهل يؤذن ذلك ببداية إعادة توازن عالمي بين الإنتاج والاستهلاك في المستقبل؟ فلنتخيل المساهمة الكبيرة في الاستثمار والنمو في العالم النامي، التي يمكن أن تنجم عن تحرير الموارد المقيدة بالدين العام في العالم المتقدم.

٢٤. وهذه القضايا مهمة لأنها - وأشدّد على هذا - تأتي في وقت تتفق فيه الحكومات على ضرورة وضع استراتيجيات للانسحاب من حزم الحوافز. وقد بدأ الكثير منها بالفعل في وضع تلك الاستراتيجيات، وتدور مناقشات حساسة في منديبات متنوعة بشأن التعاون العالمي وكيفية ضمان ربط توقيتها بزيادة في الطلب والنمو في القطاع الخاص. ولا شك أن الضغوط المفاجئة على الديون السيادية تزعزع هذه الجهود الرامية إلى القيام بالانسحاب منظم.

٢٥. ولا بد من أن يؤخذ هذا في الاعتبار. والواقع في الاقتصاد الحقيقي، الذي يبدو عالم المال منفصلاً عنه على نحو متزايد، هو أننا نواجه في بلدان كثيرة انتعاشاً ضعيفاً غير مضمون بأي حال من الأحوال، لاسيما الجانب الأهم بالنسبة إلى الأسر العاملة أي: انتعاش الوظائف.

٢٦. غير أن الكثير من البلدان الآن مدفوعة إلى سياسات مالية صارمة تهدد الانتعاش، وذلك رداً على ضغط الأسواق المالية، مما يضعف احتمال زيادة الاستثمارات والنمو والعمالة والأجور في المدى القصير أو تعافي الإيرادات الضريبية في أي وقت قريب. والنتيجة النهائية هي أن تخفيض العجز وتسديد الديون سيصبحان أصعب.

٢٧. فلماذا ينبغي الآن، وفي ظرف يتسم بانتعاش ضعيف وانعدام تيقن كبير، أن تصبح مسألة الديون السيادية، كما لو كانت خطراً وشيكاً، الأولوية السياسية العالمية الرئيسية والملحة والغالبة بالنسبة إلى الأسواق؟^٧ وقد لا يكون ذلك في صالحها إذا ما أدى إلى المزيد من الانكماش الاقتصادي بل إلى كساد مضاعف. فهذا النوع من الاستجابات تحديداً هو الذي ساعد على حدوث الكساد العظيم في الثلاثينات. وينبغي ألا ننسى أن الوضع المالي السلبي الحالي ليس ناجماً عن مصروفات حزم الحوافز، التي يذكر بالمناسبة أنها لاقت ترحيب الأسواق في العام الماضي، بقدر ما هو ناجم عن انخفاض كبير في الإيرادات الضريبية نتيجة لتراجع نمو الناتج المحلي الإجمالي.^٨

٢٨. والواقع أن النمو العالمي القوي والمستدام والمتوازن المقترن بخلق أعداد كبيرة من الوظائف هو السبيل الوحيد المعقول للمضي قدماً. وينبغي أن يشكل هذا الأولوية الاقتصادية العالمية. وفي ظل القيود المالية الراهنة، لا بد من إعطاء الأولوية للبرامج الحكومية التي تشجع العمالة والحماية الاجتماعية على حساب البرامج ذات المحتوى المحدود من الإنتاج والعمالة. ويجب أن نصر على حزم سياسات منتجة واضحة الأهداف تقوم على حفز الاستثمار والنمو القائم على الدخل، وتساهم أيضاً في تدارك خسائر إيرادات الحكومات وزيادة الحيز الضريبي. وسيتيح ذلك تخفيض العجز والديون على نحو منظم في وقت أقرب. وهذا هو نهج الميثاق العالمي لفرص العمل.

٢٩. وتعلو فرص العمل أيضاً على جميع أولويات الناس. ففي جميع مناطق العالم، كانت حصة الأسر العاملة من ازدهار العولمة محدودة. وتشير جميع الدراسات إلى زيادة انعدام المساواة على مدى العقود الأخيرة. ومن جهة أخرى، لا شك في أن مشاركة الأسر العاملة في تكلفة الأزمة كانت كبيرة جداً بالفعل وسوف تزداد حتماً إذا ما اتخذت مسألة تسوية الديون السيادية الآن مركز الصدارة على حساب النمو والوظائف. ولنا خبرة واسعة، في أمريكا اللاتينية في الثمانينات وآسيا في التسعينات، بالتبعات البشرية الناجمة عن موازنة الحسابات من خلال كسر توازن حياة الناس.

^٧ وصف السيد ج. ك. تريشي، رئيس المصرف المركزي الأوروبي، الوضع بالعبارات التالية: "أسواق عديدة أصبحت لا تشتغل بشكل سليم. والوضع أصبح شبيهاً إلى حد ما بالوضع في منتصف أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ بعد إفلاس مصرف ليمان برادرز". لقاء صحفي مع جريدة "دير شبيغل" بتاريخ ١٣ أيار/مايو ٢٠١٠، متاح على الرابط الإلكتروني: <http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100515.en.html>، (اطلع عليه في ١٩ أيار/مايو ٢٠١٠).

^٨ يتوقع أن تنخفض إيرادات الضرائب في المملكة المتحدة بنسبة ١٦،٤ في المائة في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ مقارنة بعام ٢٠٠٨، وذلك حسب جريدة فايننشال تايمز، ١٤ أيار/مايو ٢٠١٠.

٣٠. لذا فنحن في حاجة بالأساس إلى العمل على جبهتين بواسطة سياسات متقاربة بحيث نحرز تقدماً متزامناً في تحقيق أهداف التثبيت المالي وأهداف النمو والوظائف. ويقتضي هذا الأمر إبداعاً وذكاء من جانب واضعي السياسات وشجاعة وإصراراً من جانب الزعماء السياسيين بغية إقامة التوازنات السليمة؛ إذ لا يقتصر الأمر على تخفيض الإنفاق وإنما يشمل أيضاً زيادة الإيرادات على نحو عادل. فالإكتفاء بالعودة إلى التفكير التقليدي الموكل للدورة، الذي كان سائداً قبل الأزمة سيترك أثراً عميقاً. ويجب أن تتمثل الأولوية الرئيسية في اتباع سياسات تشجع الإنتاجية وتدعم الكرامة والحقوق في العمل وبرامج الحماية الاجتماعية التي تساعد وتدعم الأسر والتماسك الاجتماعي لبناء مجتمعات تنعم بالسلم.

٣١. وتركز هذه المناقشة على مسألة الثقة. ويتصور العديد من الناس أن الفاعلين الرئيسيين في القطاع المالي قد نقضوا عقدهم الاجتماعي مع المجتمع. ويبين استقصاء أجرته مؤسسة غالوب مؤخراً في الولايات المتحدة أن الثقة العامة في المصارف في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠ بلغت أدنى مستوياتها على مر التاريخ^٩. ولقد أيد أكثر من ٦٠ في المائة من الذين استطلعتهم *فايننشال تايمز* و*هاريس* في أوروبا و٤٤ في المائة في الولايات المتحدة فرض ضريبة دولية على المصارف^{١٠}. واستند الدور الخاص للمصارف في اقتصاد السوق العالمي على الثقة بأن ادخارات المجتمع كانت في أياد آمنة وأن التمويل ييسر أعمال الاقتصاد الحقيقي الذي تتوقف عليه حياة الناس. وسيكون الطريق طويلاً وشاقاً نحو إعادة بناء هذه الثقة.

٣٢. وعلاوة على ذلك، فإن مبدأ العمل الشاق الجدي المقترن بمعاملة وأجر عادلين، وهو إحدى دعائم مؤسسات السوق والعقود، تضرر كثيراً بفعل تزايد تكوين الثروات على نحو منفصل عن الاقتصاد الحقيقي، ناهيك عن مفهوم "الاستحقاق الذاتي" الذي بات يُرمز إليه بأجور وعلاوات غير محدودة. وفي هذه الأجواء المنغلقة، البعيدة جداً عن حياة الناس الحقيقية، تقوم الأسواق المالية هذه السنة - بعد أن أنقذتها الحكومات السنة الماضية - بالتصدي لهذه الرواتب والعلاوات غير المحدودة في سوق الديون السيادية. ومهما كانت هذه الشواغل مشروعة، فإنها تبدو للإنسان العادي بالتأكيد مثل "عض اليد التي تطعمك".

٣٣. لكن الإنسان العادي نفسه يلاحظ ظاهرة أخرى تتمثل في الصعوبات الجسام التي تواجهها الحكومات في بلوغ اتفاق بشأن طريقة تحسين تنظيم النظام المالي العالمي. ولقد مرّ حوالي ثلاث سنوات على اندلاع أزمة القروض عالية المخاطر. وهذا شوط آخر من اختبار النوايا بين الحكومات والأسواق المالية.

٣٤. ويجب أن نتيج لنا الحكومات، في أقرب وقت، تدابير جماعية قوية لإعادة تنظيم النظام المالي العالمي من أجل ضمان سلامة الادخارات وتمويل الاقتصاد الحقيقي وإدارة الأموال العامة على نحو ثابت. ومجموع الإجراءات المنفصلة المفهومة لفرادى الحكومات التي تواجه انهياراً في سوق السندات وارتفاعاً مهولاً في معدلات الفائدة قد ينضاف إلى الانكماش العالمي. ولا بد من اتخاذ إجراءات إقليمية وعالمية من أجل تحقيق نتائج انتعاش متوازنة ونمو مستدام وتثبيت مالي.

٣٥. فكيف يمكن إذن الجمع بين عودة إلى وضع مالي أسلم والحاجة إلى ضمان الانتعاش والنمو في فترة زمنية معقولة؟ ويقتضي الأمر توافق السياسات التي تناقش العديد منها فعاليات وطنية ودولية، من ضمنها الاتحاد الأوروبي ومصرف التسويات الدولية ولجنة الاستقرار المالي وصندوق النقد الدولي ومجموعة العشرين. وفيما يلي البعض منها:

- تفادي الأولويات المربكة. منح تسديد الديون فترة زمنية أطول وفسح المجال أمام التدابير الفورية اللازمة لتحفيز النمو المستدام والوظائف. وينبغي إنجاز عملية تثبيت مالي مستدامة سياسياً واجتماعياً في سياق انتعاش ثابت للنمو العالمي. والحوار الاجتماعي ضروري لتفادي اندلاع اضطرابات اجتماعية.
- ضمان استراتيجيات انسحاب قصيرة الأمد منسقة وحسنة التتابع وسياسات بشأن تخفيض العجز ترتبط بانتعاش تدريجي للاقتصاد الحقيقي والوظائف وحماية أشد المستضعفين. وينبغي وضع التدابير بحسب أوضاع البلدان الخاصة. وثمة فوارق كبيرة فيما بين بلدان أوروبا وداخلها وبلدان متقدمة أخرى واقتصادات ناشئة وأقل البلدان نمواً.

^٩ انظر:

D. Jacob: "Americans' confidence in banks remains at historical low", in *Gallup*, 6 Apr. 2010, available at <http://www.gallup.com/poll/127226/americans-confidence-banks-remains-historic-low.aspx> (accessed 19 May 2010).

^{١٠} انظر:

R. Atkins: "Global nervousness about government defaults", in *The Financial Times*, 17 May 2010.

- إعادة التدفق العادي للانتماء - عند الاقتضاء - وتقديم الدعم الكامل والحوافز إلى نظام مالي في خدمة الاقتصاد الحقيقي كقوة دافعة نحو نمط نمو قوي ومستدام ومتوازن. وتسخير الادخارات لقروض الابتكار والاستثمار والتجارة والاستهلاك؛ أي ما يسميه البعض "الأعمال المصرفية المملة".
- وضع سياسات متفق عليها بين أطراف متعددة تراعي جميع الخيارات وتسمح بإدارة منظمة طويلة الأمد لتسديد الديون وتقاسم التكلفة.
- تسريع وتيرة إصلاح اللوائح من أجل تقليص تقلب الأسواق المالية والحد من أنشطة المضاربة الصرفة وغير المنتجة التي تمارسها المصارف والصناديق التحوطية وصناديق الأسهم الخاصة. وتشمل مقترحات الإصلاح تنظيم الأنشطة المالية غير المصرفية والحد من الأعمال المصرفية للحساب الخاص وتقليص مجازفة المصارف وضمان تحمل المؤسسات المالية مسؤولية سلوك أسواقها.
- توفير مداخل جديدة من خلال توزيع عادل للمسؤوليات فيما بين أولئك - الأشخاص والشركات والمصارف - الذين كانوا الأكثر استفادة من العولمة والتساهل المالي، والأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط. وتوجد مبادرات عديدة في هذا السياق، من بينها مبادرات صندوق النقد الدولي.
- تعزيز قدرات الوكالات العامة، الوطنية منها ومتعددة الأطراف، بقدر كبير في مجال رصد التنظيم المالي والإشراف عليه، بما في ذلك الأنشطة العابرة للحدود، لكن أيضاً فيما يتعلق بالدين العام والعجز العام، والقيام في الوقت ذاته بوضع أشكال متفق عليها من المراقبة متعددة الأطراف.
- استعراض نظام المساءلة وزيادة شفافية وكالات التصنيف فيما يتصل بأفعالها وقراراتها واحتمال تنازع مصالحها.
- الأهم من كل ذلك احترام الناس وحمايتهم. فقد يتعين اتخاذ قرارات صعبة يجب تصميمها وتنفيذها بإنصاف في إطار التقيد بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. فتأزر سياسات الاقتصاد الكلي السليمة والسياسات الاجتماعية الكلية السليمة، هو الذي سيولد نمواً مستداماً ووظائف مستدامة ويفضي إلى مجتمعات مستدامة.

جدول أعمال للانتعاش والنمو موجه نحو العمالة

- ٣٦. ترتبط استراتيجيات التثبيت المالي التدريجي بجدول أعمال الحوار السياسي والإجراءات المتعلقة بإنشاء إطار للنمو القوي والمستدام والمتوازن يكون موجهاً نحو العمالة. وأحدد في هذا التقرير عدداً من الأهداف الأساسية والمتقاربة لجدول الأعمال هذا في مجالات سياسية مختلفة، منها التالية^{١١}:
- جعل خلق العمالة القوي هدفاً ذا أولوية من أهداف الاقتصاد الكلي إلى جانب تخفيض التضخم أو الإدارة المالية السليمة.
- زيادة كثافة العمالة في النمو.
- تشجيع نمط نمو قائم على الدخل.
- تهيئة بيئة ملائمة للابتكار والاستثمار في المنشآت المستدامة، لاسيما بالزيادة إلى حد كبير في الدعم المالي والإداري والتقني المقدم إلى الاقتصاد "الصغير" بجميع أشكاله.
- تحمل الضغوط النزولية المفروضة على الأجور وعكس اتجاهها والربط على نحو أكثر إنصافاً بين الإنتاجية والرواتب.
- بناء أرضية حماية اجتماعية لأشد المستضعفين.
- ترويج نهج يقوم على "العمل في سبيل الخلاص من الفقر" لحث وتيرة التقدم في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.
- إعداد الانتقال إلى الطاقة النظيفة بواسطة الاستثمارات والوظائف الخضراء.

^{١١} انظر ملخصي للبيانات، المقدم إلى دورة مجلس إدارة مكتب العمل الدولي المعقودة في آذار/مارس ٢٠١٠ على الرابط الإلكتروني: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2010/gbsynthesis.pdf> (اطلع عليه في ١٩ أيار/مايو ٢٠١٠).

- تصميم حزم سياسية متكاملة تدعم التقارب والتآزر بين مجالات سياسية متنوعة في إطار نهج قائم على التنمية المستدامة.
- تعزيز التعاون الدولي من أجل تحقيق نمو متوازن، على نحو يكفل خدمة الأسواق المالية للاقتصاد الحقيقي وتفادي المنافسة الضريبية وضمان قدرة البلدان المقيدة مالياً على الانضمام إلى سياسات دعم الانتعاش.

التوازن والحوار

٣٧. فيما نحن نبحث عن الخيارات السياسية الصائبة لضمان الانتعاش وخلق نمو مستدام يولد العمل اللائق للجميع، يؤدي التوازن والحوار دوراً أساسياً.
- فنحن في حاجة إلى *توازن سياسي* جديد يقوم على تعاضد الأدوار بين:
- الوظائف السياسية العامة للدولة؛
 - الدينامية الإنتاجية للسوق؛
 - الصوت الديمقراطي للمجتمع؛
 - احتياجات واختيارات الأفراد والأسر والمجتمعات.
- ونحتاج إلى *توازن سياسي* جديد بين:
- الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للحياة؛
 - الاقتصاد المالي والاقتصاد الحقيقي؛
 - مصالح رأس المال واحتياجات العمال.
- ولتحقيق هذه الغاية علينا التعويل على الحوار:
- حوار المواطنين الرامي إلى بناء التماسك الاجتماعي ومجموعات منتجة يعمها السلم وتشارك بنشاط في مجتمعات نابضة بالحياة.
 - الحوار السياسي من أجل تدعيم الديمقراطية وسلطة المؤسسات المسؤولة أمام الناس عن تنظيم الأسواق بما يحقق المصلحة العامة. والقدرة على الاتفاق على المصالح الوطنية في أوقات الأزمات هي الدليل الرئيسي على الزعامة السياسية.
 - الحوار الاجتماعي الفعال والمفاوضة الجماعية بالاعتماد على احترام متبادل بين العمال المنظمين وأصحاب العمل بهدف بناء الثقة والتعاون في عالم العمل، حرصاً على تطبيق معايير العمل الدولية تطبيقاً أفضل.
 - الحوار العالمي الذي يتيح للبلدان العمل معاً على إيجاد حلول دولية متوازنة للتحديات المشتركة.
٣٨. إن مؤتمر العمل الدولي هو في المقام الأول مكان للتوازن والحوار القائم على القيمة المتمثلة في العدالة الاجتماعية. وأنا أتطلع بشغف نحو مناقشاتنا بخصوص التحديات الضخمة التي نواجهها.

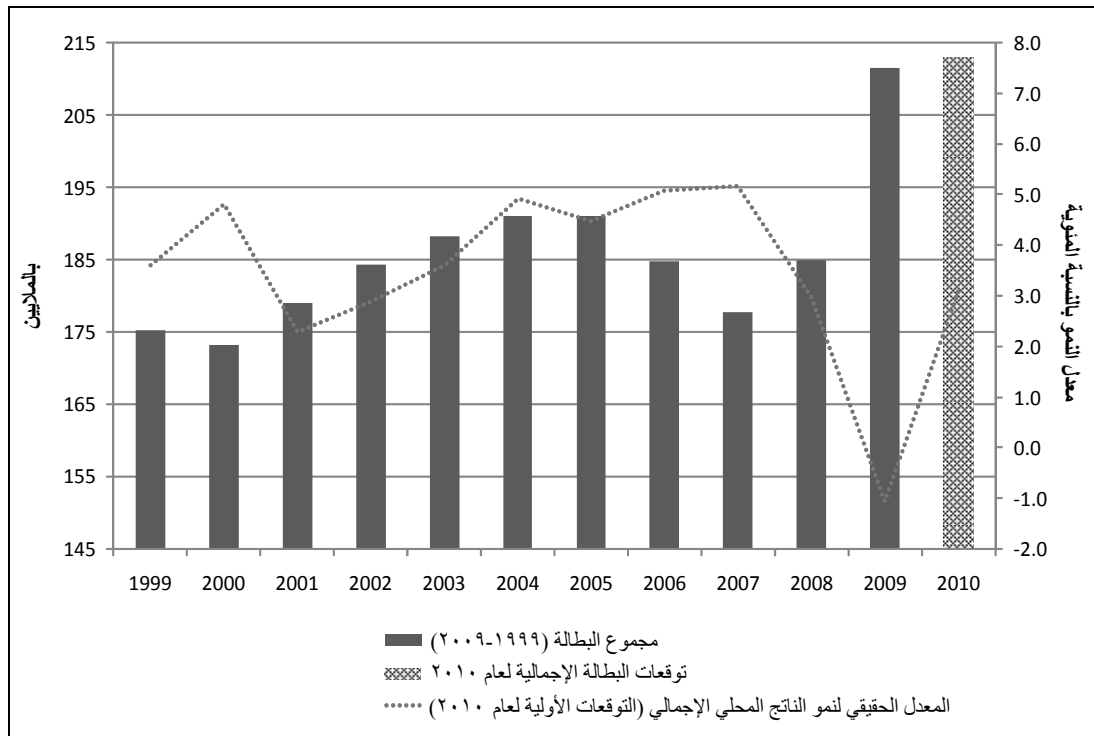
١ - الانتعاش في الميزان

انخفاض حاد في الإنتاج وارتفاع شديد في البطالة في عام ٢٠٠٩

٣٩. أدت الأزمة المالية والاقتصادية الحالية إلى تراجع الإنتاج العالمي في عام ٢٠٠٩ بنسبة ٢,٢ في المائة، وذلك لأول مرة منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية^{١٢}. وأفضى هذا التراجع في الإنتاج إلى ارتفاع عدد العاطلين عن العمل عبر العالم بحوالي ٣٤ مليون ما بين عام ٢٠٠٧ ونهاية عام ٢٠٠٩، أي ما يمثل زيادة في معدل البطالة العالمية خلال هذه الفترة تقدر بنسبة ٠,٩ نقطة مئوية^{١٣}. وتتوقع تنبؤات اتجاهات الاقتصاد الكلي العالمية أن يزيد الناتج المحلي الإجمالي خلال ما تبقى من عام ٢٠١٠ وعلى امتداد عام ٢٠١١. ومع ذلك، تظل التدابير التحفيزية الحكومية المحرك الرئيسي للانتعاش. ويحتمل أن يظل الاستهلاك في البلدان الصناعية ضعيفاً لأن المستهلكين يجددون ادخاراتهم والشركات تعزز ميزانياتها.

٤٠. ولقد واصلت البطالة ارتفاعها في بلدان عديدة في عام ٢٠١٠ رغم انتعاشة الناتج. ولأن التعافي ما زال هشاً في عام ٢٠١٠، والعمالة متخلفة عن ركب زيادة الناتج، فإن ثمة خطر كبير من أن تستقر البطالة في العديد من البلدان عند مستويات عالية بل أن تستمر في الارتفاع (الشكل ١-١). والبطالة الآن تبلغ أعلى مستوياتها على مر التاريخ، وتواجه بلدان عديدة شبح الانتعاش غير المولد للوظائف.

الشكل ١-١: اتجاهات البطالة العالمية والناتج المحلي الإجمالي



ملاحظة: التوقعات الخاصة بعامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠ أولية.

المصدر: مكتب العمل الدولي: اتجاهات العمالة العالمية (جنيف، كانون الثاني/يناير ٢٠١٠)؛

IMF: World Economic Outlook (Washington, DC, Oct.2009).

^{١٢} انظر: World Bank: Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance, and Growth (Washington, DC, 2010).

^{١٣} مكتب العمل الدولي: اتجاهات العمالة العالمية (جنيف، كانون الثاني/يناير ٢٠١٠).

البطالة الجزئية المرتفعة والعمال المحبطون والعمل غير المنظم والهش

٤١. لا تمثل البطالة سوى الجزء البارز من اضطراب سوق العمل. ولقد زادت البطالة الجزئية بشكل كبير مما أثار قلقاً إزاء احتمال انفصال دائم لعمال محبطين عديدين عن سوق العمل. كما سجلت الفترة الممتدة ما بين ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ ارتفاعاً ملحوظاً في العمالة المستضعفة والفقراء العاملين^{١٤}. وكان العمال المؤقتون والعمالون بعقود هم من أوائل العمال الذين خسروا وظائفهم^{١٥}. وانخفضت أجور وإعانات عمال كثيرين.

٤٢. ونظراً إلى أن مستويات الاستخدام مدفوع الأجر منخفضة فلا بد من تكملة قياسات البطالة عند تقييم آثار الأزمة على سوق العمل في البلدان النامية. وفي الكثير من البلدان، يعطي تحليل حصة العمال في العمالة المستضعفة^{١٦} والفقراء العاملين، أي الذين يعيشون بأقل من ١,٢٥ دولار أو ٢ دولارين في اليوم، أبلغ صورة عن الموضوع. ويتوقع تقرير اتجاهات العمالة العالمية لمكتب العمل الدولي بأن تستقطب العمالة المستضعفة حوالي ١١٠ مليون شخص إضافي بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩، مما زج حسب التقديرات بما يعادل ١,٥ مليار عامل، أو نصف العمال في العالم، في شبك العمالة المستضعفة^{١٧} في عام ٢٠٠٩.

٤٣. وفي أفريقيا، تجسدت آثار الأزمة في تراجع مداخيل الصادرات وأسعار السلع والتحويلات والمساعدة الإنمائية الخارجية والاستثمار الخارجي، وهو ما فاقم بالتالي من تأثير الأزمات الأولى لأسعار الغذاء والوقود. وتراجعت أهداف الحد من الفقر، فكان لذلك الوقع الأكبر على سكان الأرياف، والشباب، والنساء، ومجموعات مستضعفة أخرى، وعزّز بالتالي غياب السمة المنظمة والاستبعاد الاجتماعي^{١٨}. وفي آسيا والمحيط الهادئ، يحتمل أن تكون الأزمة قد عكست تراجع عدد العمال في العمالة المستضعفة (التي تضم ما يقدر بزهاء ٦٥ في المائة من النساء و٥٨ في المائة من الرجال في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا) خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨. وتأثرت قطاعات التصدير تأثراً شديداً، وبخاصة التصنيع، حيث تحملت النساء العاملات عبء خسارة الوظائف^{١٩}. وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، أوقفت الأزمة الاقتصادية دورة نمو اقتصادي خماسية السنوات^{٢٠}، مما زاد من ارتفاع البطالة في المدن وأدى أيضاً إلى انفصال العمال المحبطين (ولاسيما الشباب) عن سوق العمل، وتفاقم غياب السمة المنظمة وتدهور نوعية الوظائف، فضلاً عن ارتفاع عدد العمال المحرومين من الحماية الاجتماعية^{٢١}.

٤٤. ولقد ارتفعت بطالة الشباب، التي تبلغ في المتوسط ضعف بطالة الكبار، في معظم البلدان الصناعية إبان الأزمة وكانت جل الأطر السياسية غير ملائمة لمعالجة ظروف سوق عملها الهشة^{٢٢}. وتراجعت تحويلات العمال المهاجرين بما يقدر بحوالي ٨ في المائة في عام ٢٠٠٩، ولئن تفاوتت الهشاشة بحسب بلد المقصد

^{١٤} المرجع نفسه.

^{١٥} مكتب العمل الدولي: وكالات التوظيف الخاصة وعمال الوكالات المؤقتين ومساهماتهم في سوق العمل، ورقة مسائل للمناقشة في حلقة العمل من أجل تشجيع التصديق على اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، ٢٠-٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ (جنيف، ٢٠٠٩).

^{١٦} تُعرّف العمالة المستضعفة بمجموع العاملين لحسابهم الخاص والعمال المساهمين في دخل الأسرة.

^{١٧} مكتب العمل الدولي: اتجاهات العمالة العالمية، مرجع سابق.

^{١٨} انظر:

ILO: "Recovering from the crisis: The implementation of the Global Jobs Pact in Africa", First African Decent Work Symposium, 1-2 Dec. 2009, Ouagadougou.

^{١٩} انظر:

ILO: "Labour and social trends in ASEAN 2010: Sustaining recovery and development through decent work", ILO Regional Office for Asia and the Pacific (Bangkok, 2010).

^{٢٠} انظر:

ILO and ECLAC: *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Bulletin No. 2 (Santiago, Sep. 2009).

^{٢١} انظر: ILO: *Panorama Laboral* (Lima, 2009).

^{٢٢} انظر:

ILO: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience*, an ILO report, with substantive contributions from OECD, to the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers, Washington, DC, 20-21 Apr. 2010.

وقطاع العمل وقانونية وضع العمال وما إذا كانوا ذكوراً أو إناثاً^{٢٣}. وبخلاف الأزمات السابقة، زادت معدلات مشاركة النساء في القوة العاملة في النصف الثاني من عام ٢٠٠٩ في ثمانية من أصل ١٤ بلداً صناعياً، فيما تراجعت معدلات مشاركة الرجال في القوة العاملة في الفترة ذاتها^{٢٤}. وهو ما يبرز عمليات التسريح الهائلة في القطاعات التي عادة ما يسيطر عليها الرجال، مثل التصنيع والبناء^{٢٥}، لكن هذا قد يعني أيضاً أن بعض النساء يشاركن أكثر فأكثر في دخل الأسرة بسبب الأزمة.

تفاوت الانتعاش فيما بين مختلف الأقاليم

٤٥. لكن تأثير الأزمة تفاوت فيما بين البلدان والأقاليم. وتحدد بيانات منظمة العمل الدولية أربع مجموعات واسعة من التجارب القطرية فيما يتعلق البطالة في عام ٢٠٠٩: تراجع؛ زيادة خفيفة إلى متوسطة؛ زيادة قوية؛ زيادة قوية جداً (الجدول ١-١). وبالمثل، كانت هناك أربعة أنماط مختلفة لنمو الناتج المحلي الإجمالي: نمو الناتج المحلي الإجمالي بشكل بطيء لكن إيجابي؛ أو صدمة متوسطة؛ أو صدمة قوية؛ أو صدمة قوية جداً في الناتج المحلي الإجمالي. والبلدان التي توجد في الإطارات المائلة البيضاء سجلت تراجعاً في الناتج أفضى إلى زيادة مماثلة في البطالة. ولكن إطارات الجدول ذات الظل الخفيف والداكن تكشف أيضاً وجود عناصر فرعية عديدة في هذا النمط المشترك. وسجلت بلدان عديدة زيادة، إما خفيفة أو قوية، في البطالة مقارنة بما كان يمكن توقعه من تراجع الناتج.

٤٦. وتوجد ثلاثة أسباب محتملة لهذه المتغيرات. أولها تفاوت نقاط الانطلاق الأولى فيما بين البلدان، وهو ما أدى إلى اختلاف تأثير الأزمة. وفي فترة ما قبل الأزمة تباين بشكل كبير وضع النظم المالية المحلية فيما بين البلدان. وفي البلدان التي لم تستثمر فيها النظم المصرفية في الأسهم المشتقة الجديدة، استمرت تدفقات القروض مما سمح باستمرار عمل القطاع الخاص. وثانيها، أن البلدان التي دخلت الأزمة في حالة مالية جيدة اجتمعت لديها ظروف تقديم حزم تحفيزية واسعة النطاق وتدابير معاكسة للدورة الاقتصادية، فيما ضاق هامش مناورة بلدان أخرى. وثالثها، حدة التأثير الخارجي المتفاوتة بحسب البلد، سواء تعلق الأمر بتراجع شديد في القروض الدولية أو تراجع في الصادرات أو تراجع في الاستثمار الخارجي أو انخفاض في التحويلات أو تمازج جميع هذه العناصر^{٢٦}.

^{٢٣} انظر: I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (ILO, Geneva, 2010).

^{٢٤} انظر:

ILO: *Employment and labour market adjustments in G20 countries during 2007–09 and outlook for 2010: A statistical overview*, an ILO report, with substantive contributions from OECD, to the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers, Washington, DC, 20–21 Apr. 2010.

^{٢٥} انظر:

ILO: *The global economic crisis sectoral coverage: Trends in employment and working conditions by economic activity*, Working Paper No. 271, Sectoral Activities Department (Geneva, 2010).

^{٢٦} انظر:

ILO: *Employment and labour market adjustments in G20 countries during 2007–09 and outlook for 2010: A statistical overview*, op. cit.

الجدول ١-١: تباين تأثير الأزمة على الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بالنسبة المئوية) ومعدل البطالة بالنقاط المئوية في ٨٤ بلداً في عام ٢٠٠٩

زيادة قوية جداً في معدل البطالة (أكثر من ٣ نقاط مئوية)	زيادة قوية في معدل البطالة (من ١,٥١ إلى ٣,٠ نقطة مئوية)	زيادة خفيفة إلى متوسطة في معدل البطالة (من صفر إلى ١,٥ نقطة مئوية)	تراجع معدل البطالة	
زيادة الناتج المحلي الإجمالي بشكل بطيء لكن إيجابي	الجزائر، إندونيسيا، كازاخستان، المغرب، أوروغواي	ألبانيا، الأرجنتين، أستراليا، دولة بوليفيا، المتعددة القوميات، الصين، الجمهورية الدومينيكية، إكوادور، مصر، إسرائيل، الأردن، جمهورية كوريا، موريشيوس، بنما، بيرو، الفلبين، بولندا، المملكة العربية السعودية، سري لانكا، طاجيكستان، تونس، أوزبكستان	الولايات المتحدة	صدمة متوسطة في الناتج المحلي الإجمالي (من -٢,٥ في المائة إلى صفر في المائة)
الولايات المتحدة	شيلي، كوستاريكا، قبرص، اليونان، نيوزيلندا	البرازيل، فرنسا، هندوراس، ماليزيا، مالطة، نيكاراغوا، النرويج، سنغافورة، جنوب أفريقيا، سويسرا، تايلند	جمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة	صدمة قوية في الناتج المحلي الإجمالي (من -٢,٥١ في المائة إلى -٤,٩٩ في المائة)
إسبانيا	كندا، الجمهورية التشيكية، لكسمبرغ، البرتغال، صربيا، سلوفاكيا، السويد، تركيا، المملكة المتحدة	النمسا، بلجيكا، البوسنة والهرسك، السلوفان، هولندا، جمهورية فنزويلا البوليفارية	الجبل الأسود	صدمة قوية جداً في الناتج المحلي الإجمالي (من -٥ في المائة إلى ما دون ذلك)
إستونيا، أيسلندا، أيرلندا، لاتفيا، ليتوانيا، رومانيا، أوكرانيا	بربادوس، الدانمرك، فنلندا، هنغاريا، جمهورية مولدوفا، الاتحاد الروسي، سلوفينيا	أرمينيا، بلغاريا، كرواتيا، ألمانيا، إيطاليا، اليابان، المكسيك		

المصدر: مكتب العمل الدولي، إدارة الإحصاءات، استناداً إلى قاعدة إحصاءات العمل الدولية LABORSTA، وصندوق النقد الدولي، وإدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية للأمم المتحدة، ٢٠١٠.

٤٧. وفي البلدان النامية التي تسجل نمواً سريعاً في عدد السكان البالغين سن العمل، يتمثل تحد رئيسي في بلوغ معدلات لنمو العمالة تتيح فرصاً للوافدين الجدد والعاطلين عن العمل والعمال الذين ينتقلون من المناطق الزراعية إلى المناطق الحضرية. والانتقال من العمل ضعيف الإنتاجية نسبياً إلى وظائف بأجور أفضل أمر جوهري للحد من الفقر؛ غير أن هذه العملية يحتمل أن تكون تباطأت بفعل الكساد. واحتمال حدوث زيادة كبيرة في أعداد الفقراء العاملين بفعل آثار الأزمة يتجسد من خلال عملية محاكاة التراجع التراكمي في مداخيل النساء والرجال العاملين الذين يعيشون بالكاد فوق عتبة الفقر المتمثلة في ١,٢٥ دولاراً في اليوم. وإذا كان دخل هؤلاء العمال قد تراجع بنسبة ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٨ وبنسبة ٢٠ في المائة في عام ٢٠٠٩، فإن ذلك قد يدفع ما يعادل ٢١٥ مليون عامل من النساء والرجال إلى ما دون عتبة الفقر المدقع. ومن شأن تراجع أقل حدة في دخل أولئك الذين يعيشون بالكاد فوق عتبة الفقر، أي بنسبة ٥ في المائة في عام ٢٠٠٨ و ١٠ في المائة في

عام ٢٠٠٩، أن يفضي إلى سقوط حوالي ١١٠ مليون شخص في شراك الفقر المدقع^{٢٧}. وتصلح عمليات المحاكاة هذه لإبراز هشاشة التقدم المحرز في الحد من الفقر في ظل آثار الانكماش الاقتصادي.

الإطار ١-١ الآثار القطاعية للأزمة في الإنتاج العالمي

بالنسبة إلى بلدان عديدة لم تتمثل الصدمة الكبرى في الأزمة المالية في حد ذاتها بل في اندلاع أزمة تجارية^(١). وأدى انهيار التجارة العالمية إلى تراجع حاد في الإنتاجية وإفلاس الشركات وتسريح العمال في القطاعات المرتبطة بالتصدير في البلدان النامية، وبخاصة في القطاعات عالية التكامل المتميزة بسلاسل توريد عالمية. وأن تواصل الشركات المصدرة استغنائها غالباً عن دعم قروض التصدير المقدم من البلدان النامية خلال فترة الأزمة، يبين أن الأزمة تكمن لا في العرض بل في الطلب^(٢).

وتلقت القطاعات المرتبطة بالسلع الاستهلاكية الأساسية مثل الملابس والسيارات، وبعض الخدمات مثل السياحة، على الخصوص ضربة قوية^(٣). والانتعاش القطاعي يتحدد بحسب القطاع وما فتئ يتفاوت فيما بين الأقاليم وداخل القطاعات.

ويجب أن يؤدي الحوار الاجتماعي فيما بين منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وباقي أصحاب المصلحة في القطاعين العام والخاص، الدور المهم المنوط به في هذا السياق تمثيلاً مع توصيات إعلان المنشآت متعددة الجنسية لمنظمة العمل الدولية^(٤). وبالنسبة لنقابات العمال، يقتضي هذا الهيكل للإنتاج العالمي مفاهيم جديدة في مجال العلاقات الصناعية والتعاون عبر الحدود^(٥). ويطلب أصحاب المصلحة الرئيسيون أدوات ومعلومات وأمثلة عن الممارسة الحسنة ومشورة سياسية لتوليد المزيد من العمل اللائق وفرض المزيد من احترام معايير العمل في الإنتاج العالمي، على غرار ما يقوم به برنامج العمل الأفضل^(٦). ولقد شجّع المعهد الدولي للدراسات العمالية استحداث شبكة بحوث دولية معنية بالإنتاج العالمي والعمل اللائق، لتحليل عمليات النهوض الاقتصادي والاجتماعي في قطاعات معينة^(٧) في بلدان مختارة.

(١) انظر:

R. Baldwin (ed.): *The great trade collapse: Causes, consequences and prospects*, Centre for Economic Policy Research (CEPR, London, 2009).

(٢) انظر:

M. Jansen and E. von Uexkull: *Trade and employment in the global crisis* (ILO, Geneva, forthcoming).

(٣) انظر: ILO: *The global economic crisis sectoral coverage*, op. cit.

(٤) مكتب العمل الدولي: *إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية*، الطبعة الرابعة (جنيف، ٢٠٠٦).

(٥) انظر: ILO: *International Journal of Labour Research*, Vol. 1, Issue No. 1, Geneva, 2009.

(٦) انظر: ILO and IFC: *The Better Work Programme: Stage II: July 2009–June 2012*. شراكة ما بين منظمة العمل الدولية والمؤسسة المالية الدولية (جنيف وواشنطن، ٢٠٠٩).

(٧) شبكة البحوث ينسقها معهد بروكس للفقر العالمي، جامعة مانشستر، بتمويل من إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، ووكالات أخرى.

٤٨. وبعد مرور سنتين على اندلاع الأزمة، ما هو الانتعاش يبدأ لكن بسرعة متفاوتة^{٢٨}. وتوقع صندوق النقد الدولي في منشوره *آفاق الاقتصاد العالمي*، الصادر في نيسان/ أبريل ٢٠١٠، تحسن الاقتصاد العالمي بنسبة ٤,٢ في المائة خلال هذه السنة^{٢٩}. وبخفي هذا الرقم الإجمالي تفاوتاً كبيراً فيما بين الأقاليم. ويتوقع أن يبلغ الانتعاش في الاقتصادات المتقدمة، التي ما تزال تملك أكبر نصيب من الاقتصاد العالمي، نسبة ٢,٣ في المائة وأن يظل هتئاً، لأنه ناجم بشكل كبير عن دعم سياسي استثنائي وتحول في دورة المخزون. وتظل أسواق الائتمان صارمة، وقد لا تتغير مستويات البطالة العالية على امتداد هذه السنة وإلى غاية عام ٢٠١١، مما يحد من الاستهلاك في بلدان عديدة. ويظل خطر كبح التدابير التحفيزية قبل أن يتم الانتعاش في القطاع الخاص وفي خلق الوظائف، موضوع قلق كبير. وتعرض المصارف لقروض الملكية رديئة الأداء في بعض البلدان والقلق من احتمال عدم تسديد الديون السيادية يهددان الثقة بقدر أكبر.

^{٢٧} مكتب العمل الدولي: *اتجاهات العمالة العالمية*، مرجع سابق.

^{٢٨} انظر:

United Nations: *World economic situation and prospects: Monthly briefing No. 18* (New York, Apr. 2010). Available at http://www.un.org/esa/policy/publications/dpad_wespmbn.html

(اطلع عليه في ١٠ أيار/ مايو ٢٠١٠).

^{٢٩} انظر:

International Monetary Fund: *World Economic Outlook: Rebalancing growth*, (Washington, DC, Apr. 2010).

٤٩. ويتوقع أن يبلغ النمو هذه السنة في البلدان النامية والناشئة كمجموعة ما يعادل ٦,٣ في المائة، أي أنه سيكون أسرع فيما يبدو من النمو في البلدان المتقدمة، وأن تشجعه أكثر التدابير التحفيزية القوية في كبرى البلدان. ولقد اتسمت النظم المالية لمعظم البلدان النامية أيضاً بمرونة أكبر مقارنة بالنظم في المراكز المالية الرئيسية. لكن توجد متغيرات كبيرة في توقعات بلدان مختلفة. ويتوقع أن يزيد الناتج المحلي الإجمالي لاقتصادات آسيا، وفي مقدمتها الصين والهند، بنسبة ٨,٧ في المائة. وتمثل عودة النمو في الصين محركاً مهماً بالنسبة للمنطقة ولمصدري المعادن لأنها تجر واردات المكونات والمواد الأولية. وفي باقي الأقاليم، سجلت المكسيك انخفاضاً حاداً بنسبة ٦,٥ في المائة في عام ٢٠٠٩، لكن يتوقع أن تسجل انتعاشاً بنسبة ٤,٢ في المائة في عام ٢٠١٠. وبالمثل، يمكن أن تسجل البرازيل نمواً بنسبة ٥,٥ في المائة. ويعود النمو إلى الاتحاد الروسي بفضل ارتفاع أسعار السلع بعد كساد كبير في عام ٢٠٠٩. ويتوقع أن تحقق اقتصادات نامية وناشئة أخرى نمواً يتراوح بين ٤ و٥,٥ في المائة^{٣٠}.

٥٠. وفي منتصف عام ٢٠١٠، توجد بوادر انتعاش ضئيلة في بلدان كثيرة بالنسبة إلى العديد من النساء والرجال العاملين والمنشآت المستدامة في الاقتصاد الحقيقي. والتوقعات إلى جانب ذلك غير مؤكدة. ومن شأن اقتران ارتفاع البطالة بمؤشرات أخرى لاضطراب سوق العمل أن يضعف استهلاك الأسر المعيشية في بلدان عديدة. وتظل الأسواق المالية ضعيفة ومعتمدة على دعم الحكومة والمصرف المركزي كما يتضح من ظهور شواغل كبيرة إزاء الديون السيادية. وقدرة عدد من البلدان الناشئة والنامية الكبرى على التأقلم مدعاة إلى التفاؤل، غير أن القضية الأساسية عموماً تتمثل فيما إذا كانت التدابير التحفيزية الحكومية ستتعش محركات الانتعاش في القطاع الخاص واستهلاك الأسر المعيشية والاستثمار في المشاريع، لتتولى مهمة ضمان الانتعاش.

^{٣٠} المرجع نفسه.

٢ - العبر السياسية المستخلصة من الاستجابات إلى الأزمة

٥١. مازال يمكننا تعلم الكثير من الاستجابات السياسية التي توخت معالجة الوضع الاقتصادي المأسوي الناجم عن الأزمة المالية في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨. وقد كانت سياسات كثيرة متسقة مع سياسات الميثاق العالمي لفرص العمل أو مستلهمة منها. وقد ساعدت هذه السياسات على التخفيف من ارتفاع البطالة والحفاظ على الاستهلاك والطلب الإجمالي وعلى حماية الناس.

٥٢. وسعت منظمة العمل الدولية إلى مساعدة الحكومات والشركاء الاجتماعيين عن طريق تقديم معلومات وتحاليل تتوافق مع رؤية إعلان عام ٢٠٠٨. والآن وقد أصبحت البلدان تتطلع إلى الانتقال من الاستجابة إلى الأزمة نحو ضمان الانتعاش، من المهم استعراض بعض العبر الرئيسية المستخلصة من هذه التجربة كأساس لمواصلة الحوار السياسي بين الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية ومع الشركاء الوطنيين والدوليين.

التدابير المعاكسة للدورة الاقتصادية أبطأت ارتفاع البطالة العالمية

٥٣. يتمثل أحد الاستنتاجات الرئيسية من تحليل المنظمة للاستجابات إلى الأزمة في أن السياسات القوية المعاكسة للدورة الاقتصادية قد خففت من عواقب الصدمة الاقتصادية على سوق العمل. وأفادت تقديرات منظمة العمل الدولية أن البطالة العالمية كان يمكن أن تكون أعلى بثلاث ما هي عليه لولا تأثير التدابير التحفيزية وعوامل التثبيت التلقائي: ففي بلدان مجموعة العشرين وحدها قد يناهز عدد الوظائف المستحدثة أو المنقذة ٢١ مليون وظيفة في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ (الجدول ٢-١).^{٣١}

الجدول ٢-١: تأثير التدابير التحفيزية المالية التقديرية وعوامل التثبيت التلقائي على مستويات العمالة في عام ٢٠١٠ في بلدان مجموعة العشرين، بحسب المنطقة

عدد الوظائف المنقذة أو المستحدثة (بالآلاف)				
المناطق	إنعاش مالي تقديري	عوامل تثبيت تلقائي	المجموع	التغير في مستوى العمالة (%)
أفريقيا	323	11	334	2.38
آسيا	7 921	1 260	9 181	0.62
أوروبا	1 910	1 710	3 620	1.71
أمريكا اللاتينية	1 850	2 060	3 910	2.57
أمريكا الشمالية	2 680	1 060	3 740	2.26
المجموع	14 684	6 101	20 785	1.03

المصدر:

ILO: "Estimating the employment impact of the stimulus measures undertaken by the G20 countries for the crisis" (Geneva, 2010).

٥٤. ويمثل حجم ونطاق هذه السياسات ابتعاداً حاداً عن التدابير المتخذة في الأزمات السابقة. وحزم الحوافز التي تناهز قيمتها ١,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي ظاهرة غير مسبوقة. ومن خلال تنفيذ سياسات معاكسة للدورات، زادت البلدان النفقات العامة ووسّعت الحماية الاجتماعية في الأزمة الحالية، بخلاف ما أجري من تخفيضات خلال الأزمة الآسيوية لعام ١٩٩٧.

^{٣١} انظر:

ILO: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience*, an ILO report, with substantive contributions from OECD, to the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers, Washington, DC, 20-21 Apr. 2010.

تدعيم التنسيق السياسي الدولي

٥٥. حثت الأزمة على بذل جهود تنسيق مهمة بين البلدان. وقد أبرز وزراء العمل والعمالة لبلدان مجموعة العشرين، في توصياتهم الموجهة إلى القادة في ٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٠، أن من اللازم بذل جهود إضافية لضمان استمرار الانتعاش الاقتصادي ومساهمته في انتعاش العمالة سريعاً. وقد صرّحوا أن "...الميثاق العالمي لفرص العمل وبرنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية، هما من الموارد القيمة بالنسبة إلى حكوماتنا ونحن نصمم المزيد من التدابير لمعالجة نظم العمالة والحماية الاجتماعية"^{٣٢}.

نهج الميثاق العالمي لفرص العمل مدعوم ومنتج على نطاق واسع

٥٦. كان اعتماد الميثاق العالمي لفرص العمل في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ مسبقاً بمشاورات مطوّلة وبرز توافق في الآراء بين الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بشأن أكثر الاستجابات تلاوفاً مع الأزمة. وبالفعل، وردت عناصر أساسية من هذا النهج في بيان هيئة مكتب مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨^{٣٣}، واستند إليها في الاجتماع الثلاثي رفيع المستوى المعقود في آذار/مارس ٢٠٠٩ بشأن الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الحالية. ويتيح الميثاق إطاراً من السياسات المجربة والموثوق بها كجدول أعمال للنقاشات والقرارات الوطنية والدولية. وهو قابل للتكيف مع الظروف الوطنية ويشجع التعاون الدولي في الآن ذاته. وقد اعتمدت بلدان كثيرة نهجاً تدرج في هذا الإطار واعتمد عدد منها عليه اعتماداً صريحاً. وتكمن قيمة الميثاق في أنه يعزز التقارب دون أن يستدعي التطابق.

٥٧. ومنذ الموافقة على الميثاق، تجتمع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على مستويات مختلفة في أقاليم مختلفة من أجل الوفاء بالالتزامات المقطوعة على المستوى العالمي بشأن تشجيع العمل اللائق وتنفيذ الميثاق.

٥٨. وخلال المنتدى العربي للتشغيل، المعقود في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، دعا وزراء العمل والشركاء الاجتماعيون إلى المزيد "... من التعاون والتكامل الإقليميين من أجل انتعاش مستدام وعادل..."، باعتبار ذلك ضرورياً لتحقيق أهداف برنامج العمل اللائق^{٣٤}.

٥٩. ودعا مؤتمر وزراء عمل البلدان الأمريكية السادس عشر، في إعلانه الصادر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، إلى تنسيق السياسات والبرامج الرامية إلى تشجيع العمالة وحماية حقوق العمال^{٣٥}.

^{٣٢} بيان مقدم إلى اجتماع وزراء العمل والعمالة لبلدان مجموعة العشرين، واشنطن، العاصمة، ٢٠-٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٠. متاح على الرابط الإلكتروني:

http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20_ministersmeeting/index.htm، (اطلع عليه في ١١ أيار/مايو ٢٠١٠).

^{٣٣} غرض على الدورة ٣٠٣ لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨). انظر الموقع الإلكتروني للاطلاع على محاضر الدورة ٣٠٣ لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_104657.pdf (اطلع عليه في ١١ أيار/مايو ٢٠١٠).

^{٣٤} منظمة العمل الدولية والمنتدى العربي للتشغيل: ميثاق لفرص العمل من أجل الانتعاش والنمو: برنامج عمل عربي بشأن التشغيل، بيروت ١٩-٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. متاح على الرابط الإلكتروني:

http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aef/conclusion_eng.pdf (اطلع عليه في ١١ أيار/مايو ٢٠١٠).

^{٣٥} انظر:

Organization of American States, XVI Inter-American Conference of Ministers of Labor (IACML), Declaration and Plan of action of Buenos Aires 2009, *Facing the crisis with development, decent work and social protection*, Buenos Aires, 8 Oct. 2009.

متاح على الرابط الإلكتروني:

http://www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_xvi_cimt.asp#_Hlk2 (accessed 11 May 2010).

(اطلع عليه في ١١ أيار/مايو ٢٠١٠).

٦٠. ودعا منتدى الشركاء الاجتماعيين الإفريقي الثاني المعني بتعبئة الحوار الاجتماعي من أجل تنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل في أفريقيا، المعقود في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، إلى تطبيق الميثاق العالمي لفرص العمل على الصعيد الوطني واقترح خمسة شروط أساسية وعشر أولويات^{٣٦}.

٦١. واعتمد مؤتمر الأمم المتحدة الوزاري بشأن التأثير الاجتماعي للأزمة الاقتصادية في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وتركيا، المعقود في ألماتي، إعلاناً في ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ التزم الوزراء بموجبه بأن "... يضعوا سياسات للعمالة والحماية الاجتماعية والأمن الغذائي تكفل لكل عاملة وعامل الحصول على فرصة المشاركة في الاقتصاد..."^{٣٧}.

٦٢. واعتمد الاجتماع الثلاثي رفيع المستوى: العمل اللائق من أجل التنمية المستدامة في المحيط الهادئ، المعقود في بورت فيلا، فانواتو، بياناً في ٩ شباط/فبراير ٢٠١٠، يؤكد "... الالتزام بتطبيق الميثاق العالمي لفرص العمل ... في منطقة المحيط الهادئ"^{٣٨}.

تدابير تحفيزية من أجل توليد العمالة

٦٣. طبقت البلدان، على سبيل التصدي إلى الأزمة الاقتصادية العالمية، سلسلة من التدابير تجمع بين إنفاق مالي إضافي وتخفيضات ضريبية بالنسبة إلى المنشآت وإلى شراء منتجات محددة. وأدت عوامل التثبيت الثقافية، وبخاصة التحويلات الاجتماعية التي تستفيد منها الأسر المعيشية ضعيفة الدخل والميالة جداً إلى الاستهلاك، دوراً مهماً. والتدابير "التحفيزية الخضراء" التي تشمل الاستثمار في الطاقة ضعيفة الكربون وكفاءة الطاقة وإدارة المياه، كانت هي الأخرى تدابير بارزة.

الإنفاق العام على البنية الأساسية يولد الوظائف

٦٤. في فترات الكساد، يؤدي الإنفاق العام على البنية الأساسية إلى حفز النشاط الاقتصادي ويولد وظائف لا تمثل خطراً كبيراً على إبعاد الاستثمار الخاص. والاستثمارات في البنية الأساسية في قطاعات اجتماعية (التعليم والمياه والصرف الصحي والسكن منخفض التكلفة) وفي قطاعات اقتصادية (الطرق والموانئ والسكك الحديدية والمسالك المائية والمحافظة) تضع أسس تنمية طويلة الأمد، مما يزيد في الإنتاجية وتوقعات النمو. وفي المتوسط، خصصت الاقتصادات الناشئة في مجموعة العشرين زهاء ١ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، والبلدان المتقدمة في مجموعة العشرين حوالي ٠,٤ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، للاستثمار في البنية الأساسية. ونفذ الاستثمار العام اللامركزي الذي يشمل عروض المناقصات الصغرى والمنشآت الصغرى والاقتصادات المحلية، تنفيذاً سريعاً ورفع من وتيرة استحداث الوظائف^{٣٩}.

برامج العمالة الخاصة بالمجتمعات المستضعفة

٦٥. أثبتت برامج الأشغال العامة المستهدفة للمجتمعات والمجموعات المستضعفة أنها فعالة ومبررة اجتماعياً واقتصادياً عندما تنعدم فرص العمالة البديلة. ويمثل النظام الوطني الهندي لضمان العمالة في الأرياف، الذي يتيح ١٠٠ يوم عمل في السنة لفرد واحد من كل أسرة فقيرة، أكبر برنامج من هذا النوع وقد ولد نظماً مشابهة في بلدان أخرى. وتمثل نُظم ضمان العمالة هذه شكلاً من الحماية الاجتماعية يضيف قيمة من خلال الجمع بين دعم الدخل الأساسي والاستثمار في البنية الأساسية.

^{٣٦} مكتب العمل الدولي: المنتدى الثاني للشركاء الاجتماعيين بشأن "تعبئة الحوار الاجتماعي من أجل تنفيذ الميثاق العالمي لفرص العمل في أفريقيا" (واغادوغو، ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩). متاح على الرابط الإلكتروني: <http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/events/socialpartner2nd.htm>

(اطلع عليه في ١١ أيار/مايو ٢٠١٠).

^{٣٧} المؤتمر الوزاري للأمم المتحدة: التأثير الاجتماعي للأزمة الاقتصادية في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وتركيا: "إعلان ألماتي الوزاري"، ألماتي، ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. متاح على الرابط الإلكتروني: http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/download/events/almaty2009/ministerial_declaration_en.pdf

(اطلع عليه في ١١ أيار/مايو ٢٠١٠).

^{٣٨} الاجتماع الثلاثي رفيع المستوى بشأن العمل اللائق من أجل التنمية المستدامة في منطقة المحيط الهادئ: إعلان بورت فيلا بشأن العمل اللائق، بورت فيلا، ٩ شباط/فبراير ٢٠١٠. متاح على الرابط الإلكتروني: http://www.ilo.org/wcms5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/meetingdocument/wcms_122277.pdf

(اطلع عليه في ١١ أيار/مايو ٢٠١٠).

^{٣٩} انظر: ILO: Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience, op. cit.

دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة كعناصر هامة مولدة للوظائف

٦٦. ساعدت التدابير الرامية إلى دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة في إنقاذ الوظائف واستحداثها. ولقد تضمنت معظم الحزم التحفيزية تدابير محددة خاصة بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة، مثل الوصول إلى التمويل والفوائد الضريبية وحوافز التوظيف ودعم إقامة المشاريع وتعزيز فرص الأسواق^{٤٠}. ولقد شملت التدابير الفعالة ضمانات القروض الكبرى وسرعة تسديد الديون وتسهيلات فرط السحب وسرعة تسديد الفواتير. كما وسعت بعض البلدان سلسلة التخفيضات الضريبية، من الضمان الاجتماعي إلى أرباح رؤوس الأموال والضريبة على القيمة المضافة. ولقد زاد توفير الائتمان للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في البلدان الناشئة، مثل البرازيل والصين، بشكل جوهري في عام ٢٠٠٩، فيما لا تزال توجد في البلدان المتقدمة دلالة تقلص في تدفقات الائتمان العادية. ولقد كانت الاستجابة السياسية المحددة بحسب القطاع مهمة^{٤١}.

تخفيضات وقت العمل أوقفت خسارة الوظائف

وحافظت على العمال الماهرين

٦٧. أثبت تخفيض ساعات العمل مترافقاً مع إعانات البطالة الجزئية وتنمية المهارات أنها تدابير فعالة في تفادي البطالة الظاهرة. ولقد انتشرت ترتيبات المنشآت التي تفاوض حولها العمال والإدارة أو المخططات الوطنية من أجل إدخال تعديلات على وقت العمل في الاقتصادات المتقدمة والناشئة. وهذه البرامج لا تحول دون زيادة البطالة فحسب، وإنما تسمح للمنشآت أيضاً بالحفاظ على العمال الماهرين، واضعة إياهم في مكانة أفضل للاستفادة من الانتعاش^{٤٢}.

الحماية الاجتماعية ملاذ من الأزمة

نظم الحماية الاجتماعية تحمي العمال والأسر

٦٨. يشكل توفير الحماية الاجتماعية الأساسية للعمال وأسره المتضررين من خسائر الوظائف والمهنيين بالفقر، الحصن الأول في فترة كساد كبير. ولقد وسّع نطاق إعانات البطالة والتأمين الصحي والمعاشات التقاعدية وإعانات الأطفال في العديد من بلدان مجموعة العشرين منذ اندلاع الأزمة. واستهدفت تدابير أخرى الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض.

الإطار ١-٢

توسيع تغطية الحماية الاجتماعية خلال الأزمة

عجلت الأزمة بخطط توسيع تغطية الحماية الاجتماعية الأساسية. وتوسع الهند نطاق الحماية الصحية ليشمل الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض. وارتفعت إعانات المعاش الأساسية وتوسعت التغطية في عدد من البلدان، بما فيها البرازيل وفرنسا والهند والاتحاد الروسي. وأطلقت الصين عملية إصلاح رئيسية في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩ لاعتماد نظام معاش أساسي لفائدة ٧٠٠ مليون شخص في المناطق الريفية. واعتمدت إعانات مؤقتة لفائدة الأسر في ألمانيا، وأخرى دائمة في الأرجنتين. ووسّعت البرازيل والمكسيك وتركيا تغطية برامج التحويلات النقدية لتشمل الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض.

^{٤٠} انظر:

ILO: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, an ILO report to the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers, Washington, DC, 20–21 Apr. 2010.

^{٤١} انظر:

ILO: *Review of sector-specific stimulus packages and policy responses to the global economic crisis*, Sectoral Activities Programme (Geneva, 2009).

^{٤٢} بيان مقدم إلى اجتماع وزراء العمل والعمالة في بلدان مجموعة العشرين، مرجع سابق، متاح على الرابط الإلكتروني: http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20_ministersmeeting/index.htm (اطلع عليه في ١١ أيار/ مايو ٢٠١٠).

الحماية الاجتماعية كوسيلة لاستدامة الطلب الكلي

٦٩. إعانات البطالة مضاد قوي للدورة الاقتصادية - فهي تحافظ على الاستهلاك عندما يتراجع الدخل وتحول دون وقوع الناس في براثن الفقر. ولقد أكدت البحوث المتعلقة بتثبيت تأثير الحماية الاجتماعية، وبخاصة التأمين ضد البطالة، أنها فعالة في تعزيز الدخل ودعم الطلب^{٤٣}.

تدابير التصدي إلى الأزمة وضعت أرضية للحماية الاجتماعية

٧٠. يشكل وجود أرضية لإعانات الحماية الاجتماعية (بما فيها تقديم الخدمات ودعم الدخل من خلال نظم التحويلات الاجتماعية ومجموعة دنيا من إعانات الضمان الاجتماعي) آلية أساسية لدعم الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض في مواجهة تأثيرات الأزمة. والبلدان التي تمتلك نظم حماية اجتماعية راسخة سجلت تقلباً ضئيلاً في الاستهلاك. واستخدمت بلدان نامية عديدة تدابير التصدي إلى الأزمة لإدخال تغيير هيكلي يرمي إلى توسيع تغطية إعانات الحماية الاجتماعية^{٤٤}.

تعزيز الانتعاش في فرص العمل

تعزيز إدارات التوظيف العامة من أجل إعادة إدماج الباحثين عن عمل

٧١. لقد عززت بلدان عديدة خدمات مواعمة الوظائف في إدارات التوظيف العامة والشراكات مع وكالات التوظيف الخاصة من أجل التصدي إلى الأزمة. وبرزت التدابير الرامية إلى زيادة تنمية المهارات والمساعدة في البحث عن عمل وتقديم المشورة. ولقد قامت بلدان عديدة على سبيل تعويض الانخفاض الحاد في الوظائف الشاغرة بتوسيع البرامج قصيرة الأمد الخاصة بالعاطلين، مثل الدروس المهنية القصيرة والتدريب العام والتصححي والحلقات الدراسية الإعلامية وبرامج الخبرة العملية والتمرن. وعُزِّزَ موظفو إدارات التوظيف لمواجهة الارتفاع الكبير في عدد الباحثين عن عمل.

تنمية المهارات تعزز الاستعداد للانتعاش

٧٢. لقد شاع استغلال الأزمة كفرصة لترقية المهارات من أجل الاستعداد للانتعاش وما بعده. وغالباً ما يُجمع بين اعتماد ساعات عمل قصيرة والاستثمار في تنمية المهارات - لإبراز كيف يمكن لدوائر سياسية مجتمعة أن تعمل معاً من أجل بلوغ تأثير أكبر. وغالباً ما يتفاوض بشأن هذه البرامج إما على صعيد المنشأة وإما على صعيد القطاع للمساعدة على تحديد احتياجات القطاع الخاص.

سياسات خاصة بذوي الأجور الزهيدة

٧٣. من شأن ارتفاع البطالة وتوقعات الانتعاش الضئيلة في البلدان المتقدمة أن تحد من نطاق الزيادات في الأجور الحقيقية. ومن المهم في هذا السياق، حماية مستويات استهلاك العمال زهيدي الأجر. وتكمل نظم الإعانات أثناء العمل الأجور لاسيما في البلدان مرتفعة الدخل، فيما يكون الحفاظ على القدرة الشرائية للعمال زهيدي الأجر، أو الحيلولة دون تراجعها، مهماً لمنع تزايد الفقر واستفحال الكساد.

^{٤٣} انظر:

ILO: *Extending social security to all: A guide through challenges and options*, Social Security Department (Geneva, 2010).

^{٤٤} انظر: ILO: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience*, op. cit.

إعانات الاستخدام المؤقتة من أجل الإسراع في توظيف مستخدمين جدد

٧٤. تبدو إعانات الاستخدام المؤقتة هي الأجدى عندما تستخدم في فترات الانتعاش الاقتصادي وعندما تهدف إلى تحسين القابلية للاستخدام لدى العاطلين عن العمل والعمال ذوي المهارات المتدنية نسبياً. وتهدف الإعانات في الغالب، عندما تقترن مع التدريب والمشورة المهنية، إلى تحسين آفاق التوظيف على المدى البعيد بالنسبة إلى الفئات المستضعفة. وينبغي أن تزداد مدفوعات الحوافز بطبيعة الحال في المرحلة الأولى من الانتعاش على أن تقلص فيما بعد.

الحوار الاجتماعي كعنصر أساسي لإدارة الأزمة وتشجيع الانتعاش

٧٥. لقد تركزت المشاورات فيما بين أصحاب العمل والنقابات والحكومات بالدرجة الأولى على الأزمة والانتعاش. وانخرطت بلدان عديدة في شكل من أشكال حوار اجتماعي يستند إلى حقوق العمال. ويشكل تعزيز احترام واستخدام الحوار الاجتماعي، بما فيه المفاوضة الجماعية، ولاسيما في فترات التوترات الاجتماعية الشديدة، أمراً غاية في الأهمية لوضع سياسات تتناسب مع الأولويات الوطنية. وهو يلزم أصحاب العمل والعمال على التعاون مع الحكومات لتجاوز الأزمة وتحقيق انتعاش مستدام.

الإطار ٢-٢ المسؤولية الاجتماعية تتخذ الوظائف

غالباً ما تساعد حماية الوظائف أثناء الأزمة المنشآت على الاستجابة بشكل أفضل إلى فرص الأسواق بعد انتهاء الأزمة. ويمثل هذا الأمر الافتراض الأساسي لحلول مسؤولية اجتماعياً بين الإدارة والعمال، اعتمدتها شركات عديدة على امتداد الأشهر المنصرمة، في أعقاب حوار اجتماعي ومفاوضة جماعية على مستوى المنشأة أو القطاع أو على المستوى الوطني وعبر الحدود.

وتشمل التدابير الرئيسية ما يلي:

- ❑ تشجيع التدريب وإنشاء مجموعات موظفين داخلية، و/أو تحويل العمال مؤقتاً إلى وكالات التدريب أو "مؤسسات العمل"؛
- ❑ إعادة توزيع/ إعادة تنظيم وقت العمل المتمثلة في تقليص أسبوع العمل مؤقتاً أو على المدى البعيد وزيادة التنوع في ساعات العمل من دون علاوة الساعات الإضافية وزيادة استخدام العمل بعض الوقت، و/أو تمديد ساعات العمل (كالعمل نهاية الأسبوع مثلاً)؛
- ❑ تثبيت القوة العاملة، أي وضع شروط لاستخدام عقود محددة الأجل وعمل الوكالة وتحويل الوظائف الهشة إلى وظائف أكثر استقراراً وتوفير وظائف إضافية لفئات محددة (مثل الشباب والعاطلين عن العمل لفترة طويلة)، وإعادة توظيف القوة العاملة داخل الشركة واستعادة الأنشطة التي تم توريدها في السابق؛
- ❑ ابتكار العمليات/ المنتجات المتمثلة في أشكال جديدة من تنظيم العمل (العمل في فريق مثلاً) والاستثمار في منتجات أو تكنولوجيات جديدة؛
- ❑ تعزيز إسماع صوت العمال عن طريق آليات الحوار الاجتماعي ووضع حقوق جديدة لممثلي العمال تتعلق بالإعلام أو التشاور؛
- ❑ الأمن الوظيفي في مقابل التفاوض بشأن تجميد أو تخفيض الأجور مؤقتاً.

المصدر:

ILO: *Restructuring enterprises through social dialogue and labour-management agreements: Social responsibility practices in times of crisis*, Briefing note, Industrial and Employment Relations Department (Geneva, Apr. 2010).

عمليات الاستجابة إلى الأزمة تؤكد أهمية النهج السياسية المتكاملة

٧٦. تكشف البلدان الخارجة بسرعة من الأزمة أهمية اتباع نهج سياسية متكاملة. وهذا يؤكد ما شدد عليه أصلاً إعلان عام ٢٠٠٨: أن الدعائم الأربع لبرنامج العمل اللائق متلازمة ومتراصة ومتكافئة. ففي أستراليا مثلاً، أدت حوافز كبيرة (توازي ما يزيد على ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠) مؤلفة من تحويلات نقدية في اتجاه الأسر المعيشية منخفضة الدخل، فضلاً عن مشاريع واسعة للبنية الأساسية وسياسة نقدية تكييفية، إلى التخفيف من وطأة تأثير الأزمة على النواتج وسوق العمل. وفي البرازيل، أدى توسيع الحماية الاجتماعية وارتفاع مهم في الأجور الدنيا وتقديم حوافز ضريبية لمعظم السيارات والسلع الاستهلاكية المعمرة المنتجة محلياً وزيادة الائتمان من خلال مصارف التنمية العامة، إلى الحفاظ على الطلب المحلي. واستثمرت جمهورية كوريا أكثر من ٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الحوافز الاقتصادية التي شملت تقديم تخفيضات ضريبية للمنشآت والاستثمار في البنية الأساسية والكفاءة في الطاقة ودعم المنشآت الصغيرة وتدابير سوق العمل (بما في ذلك زيادة إعانات البطالة وإعانات الأجور وتنمية المهارات). وفي جميع الحالات، أثبت توجيه التدابير نحو مجموعات سكانية وقطاعات اقتصادية ومؤسسات محددة، أنه أمر فعال بشكل خاص^{٤٥}.

٧٧. والأهم من ذلك أن هذه العبر السياسية لا تنسحب فقط على فترات الأزمات. ويقر إعلان عام ٢٠٠٨ تماماً بالفوائد المحتملة التي تقدمها العولمة، كما أنه يبرز التحديات التي يتعين على منظمنا أن تواجهها لتحقيق حصيلة محسنة وعادلة للجميع في الاقتصاد العالمي. وها أنا الآن أتطرق إلى هذه التحديات الرئيسية للسياسة العامة.

^{٤٥} انظر:

ILO: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, op. cit.

٣ - ضمان الانتعاش ورسم معالم عولمة عادلة: التحديات الرئيسية للسياسة العامة

٧٨. إننا نشهد مرحلة حرجية. وما زالت أزمة البطالة سائدة رغم أن استجابة الحكومات السريعة والحاسمة حالت دون حدوث نكسة أكبر. ومثلما قلت في الأيام الأولى من الأزمة: "... إن إعادة توازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية أمر أساسي للانتعاش وأيضاً لرسم معالم عولمة عادلة"^{٤٦}.

٧٩. ويهدف الميثاق العالمي لفرص العمل إلى مواجهة الأزمة ورسم معالم الانتعاش و"الإسهام في الانتعاش الاقتصادي والعولمة العادلة والازدهار والعدالة الاجتماعية. وينبغي أن يكون شكل العالم مختلفاً بعد الأزمة". ومرة أخرى علينا أن نكون مبدعين ونستند إلى تجربة الميثاق المذكور للسير قدماً والمساعدة على رسم إطار موجه نحو العمالة من أجل نمو قوي ومستدام ومتوازن. وإن هذا المهمة عاجلة ورئيسية.

٨٠. وقبل الأزمة الحالية، كانت هناك أزمة بالفعل - عسر متزايد في مسار العولمة مصحوب بزيادة في حالات عدم المساواة وأوجه الاختلال. فالكثيرون جداً من النساء والرجال العاملين في الاقتصاد المنظم وغير المنظم محرومون من فرص العمل اللائق وسبل المعيشة المستدامة.

٨١. وقد بات تحدي العمالة الآن - زيادة كمية ونوعية فرص العمل لصالح جميع الأشخاص البالغين سن العمل والراغبين في العمل - حاجة ملحة أكثر من أي وقت مضى. وينبغي أن تستند جهودنا من أجل تحقيق نمو مستدام ومتوازن إلى كمية ونوعية العمل اللازمين.

٨٢. ونقطة البداية هي ضمان الانتعاش والتأكد من أنه غني بالوظائف.

الاستراتيجيات المالية للخروج من أزمة الوظائف

٨٣. يتزايد الضغط على الحكومات من أجل تقليص التدابير التحفيزية المالية بل إلغائها، بسبب بواعث القلق إزاء ارتفاع حالات العجز في الميزانية. وقد لعبت هذه التدابير دوراً أساسياً في التخفيف من انتشار الأزمة الاقتصادية وأزمة الوظائف، لكننا نعلم أنه ليس من الممكن أن تدوم إلى الأبد. وفي المتوسط، ارتفع الدين الحكومي العام، في بلدان مجموعة العشرين، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي من ٦٢ في المائة في سنة ٢٠٠٧ إلى ٧٥,١ في المائة في سنة ٢٠٠٩.

٨٤. ومن المهم التشديد على أن حالات العجز كثرت بالأساس كنتيجة للخسائر المتكبدة في الإيرادات الضريبية والمترتبة على تراجع الإنتاج والعمالة، الذي تسببت فيه الأزمة المالية، كما أشار إلى ذلك مؤخراً المدير الإداري لصندوق النقد الدولي^{٤٧}. وإلى جانب هذا، ففي البلدان التي بدأت فيها الأزمة، يتجلى أيضاً في حالات العجز العام المتزايد إنقاذ المؤسسات المالية. وينبغي أيضاً أن تلعب الزيادات في الضرائب على القطاع المالي من أجل تعويض الأموال المقدمة للإنقاذ، بما في ذلك على كبار المديرين ذوي الرواتب الأعلى، دوراً مهماً في تثبيت الأوضاع المالية.

٨٥. ونظراً إلى هشاشة الانتعاش وتعدد سرعته داخل الأقاليم وعبرها وإلى البطالة التي ما زالت مرتفعة في اقتصادات عديدة، أوصى صندوق النقد الدولي بأن من اللازم أن تدعم سياسات الاقتصاد الكلي دعماً مناسباً الانتعاش كلما كان ذلك ممكناً^{٤٨} على مدى سنة ٢٠١٠ (وببدء التضييق في سنة ٢٠١١). والهدف المنشود هو دعم الاقتصاد إلى أن يكتسب القطاع الخاص الحيوية الكافية بشكل مستقل. وعلى غرار ذلك، اتفق وزراء المالية في مجموعة العشرين على أنه ما زال للتدابير التحفيزية دور تلعبه: "... في الاقتصادات التي ما زال فيها النمو

^{٤٦} انظر:

International Institute for Labour Studies: *World of Work report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (ILO, Geneva, 2008), Preface.

^{٤٧} انظر:

International Monetary Fund: *Key issues note by the IMF Managing Director to the IMFC on the global economy and financial markets – outlook and policy responses*, (Washington, DC, Apr. 2010).
متاح على الموقع التالي: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/042310.pdf>، (اطلع عليه في ١١ أيار/ مايو ٢٠١٠).

^{٤٨} انظر:

International Monetary Fund: *World Economic Outlook: Rebalancing growth* (Washington, DC, Apr. 2010).

معتمداً إلى حد كبير على دعم السياسة العامة ومرتبطة بالأموال العامة المستدامة، ينبغي إبقاؤها إلى أن يصبح الانتعاش قائماً بشكل قوي على القطاع الخاص وأكثر استقراراً...^{٤٩}. ويجب أن يراعي توقيت وتسلسل إلغاء الحوافز المالية الأثر الذي قد يكون لإلغاء سريع ومخطط بشكل سيء على ثقة المستهلك والطلب المحلي.

الاستراتيجيات المالية السليمة متوسطة الأمد في حاجة إلى زيادة سريعة في العمالة

٨٦. إن أحد الدروس المستخلصة من الأزمات السابقة هو أنه بعد تحقيق الانتعاش الاقتصادي يستغرق نمو الوظائف وقتاً لكي يعود إلى المستويات التي كان عليها قبل الأزمة. وفي الأزمة الراهنة، يقدر صندوق النقد الدولي بأن من المحتمل أن يتأخر الانقلاب في البطالة مدة ستة فصول عن اللحاق بركب الانتعاش في الإنتاج - مما يعني أن العمالة قد لا تعود إلى مستويات ما قبل الأزمة إلا بعد مرور عدة سنوات على انتهاء الانكماش^{٥٠}. وبالتالي، ففي الوقت الذي نسلم فيه بأن مجموعات الحوافز المالية لا يمكن أن تستمر في تحمل الوزر الرئيسي للانتعاش إلى ما لا نهاية، لا بد لنا قبل أن بتسنى تخفيض حالات العجز تدريجياً، من أن نتأكد من أن استهلاك الأسر المعيشية واستثمار الشركات قد انتعشا وشرعا في خلق وظائف جديدة وتحقيق النمو الاقتصادي.

٨٧. ومن شأن استمرار التدابير المصممة بعناية والمركزة على الوظائف أن تدعم على نحو فعال انتعاش العمالة، وتحد من خطر انخفاض قيمة الأجور وتساهم بالتالي في إنعاش النمو الاقتصادي. وحسب تحليل أجرته منظمة العمل الدولية مؤخراً، سيساعد هذا على تخفيف الإنفاق العام المتصل بالبطالة ودعم القاعدة الضريبية، وسيساهم بالتالي في تحقيق الأهداف المالية على الأمد المتوسط^{٥١}.

٨٨. وفي المقابل، لن يؤدي ابتعاد مكبر عن الحوافز إلى الإضرار بمستقبل العمالة فقط، بل لن يؤدي إلا إلى مجرد تحسن مؤقت في الميزان المالي. وفي الواقع، سيؤدي انسحاب الحوافز قبل الأوان إلى الحد من النمو الاقتصادي وسيهدم بالتالي القاعدة الضريبية، في الوقت الذي سيزيد فيه أيضاً من الإنفاق المتصل بالبطالة. وسيتعرض تحقيق الأهداف المالية للخلل على الأمد الأطول.

٨٩. ولذا، فإن الاستراتيجية الفضلى لتثبيت الوضع المالي هي إنعاش العمالة بصورة سريعة. وكما أوضحت في وقت سابق في هذه السنة أمام اللجنة النقدية والمالية الدولية التابعة لصندوق النقد الدولي، "من الأساسي منح الأولوية لأبعاد السياسة المالية التي تدعم بقدر أكبر خلق الوظائف في الاقتصاد الحقيقي وتحافظ على الحماية الاجتماعية للأشخاص الأكثر استضعافاً"^{٥٢}. وأخيراً، عندما يحين الوقت لتنفيذ استراتيجيات الانسحاب، ستكون هناك حاجة إلى التنسيق؛ فإذا انسحبت جميع البلدان فجأة، قد يتسبب ذلك عندها في انكماش مزدوج.

الدعم الدولي لتثبيت الوضع المالي

٩٠. تفقر بلدان متقدمة وناشئة ونامية عديدة إلى حيز مالي كافٍ لتمويل التدابير التحفيزية وتعاني عجزاً في ميزانها الخاص بالمدفوعات، إلى جانب ديون خارجية كبيرة^{٥٣}. ويكون مصدر حالات العجز هذه عادة هيكلياً ودورياً، ويتطلب عمليات تكثيف اقتصادي مهمة على أمد طويل. بيد أن العديد من هذه البلدان تقع حالياً تحت ضغط قصير الأمد من الأسواق المالية لتخفيض الإنفاق العام وزيادة الضرائب. وإلى جانب هذا، فإن عمليات تخفيض العجز السريعة تضيف إلى التهديد بتزايد كساد سوق العمل، تقلصاً أكثر في الطلب المحلي وحلقة مفرغة من الإيرادات العامة المترجمة. ويحتمل أن يؤدي انعطاف جديد في الأزمة المالية في أسواق السندات السيادية إلى إضعاف الانتعاش الأولي في بعض الأقاليم الرئيسية أو حتى في العالم بأسره على الأرجح.

^{٤٩} انظر:

G20: Communiqué: Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Washington, DC, 23 Apr. 2010.

^{٥٠} انظر: International Monetary Fund: *World Economic Outlook*, op. cit.

^{٥١} انظر:

International Institute for Labour Studies: *Promoting employment recovery while meeting fiscal goals*, Policy Brief (ILO, Geneva, 2010).

^{٥٢} انظر: ILO: *Towards an employment-oriented framework for strong, sustainable and balanced growth* البيان الذي قدمه السيد خوان سومايا، المدير العام لمكتب العمل الدولي، إلى اللجنة النقدية والمالية الدولية واللجنة الإنمائية، واشنطن العاصمة، ٢٤-٢٥ نيسان/ أبريل ٢٠١٠.

^{٥٣} انظر: International Institute for Labour Studies: *World of Work Report 2010* (ILO, Geneva, forthcoming).

٩١. وسيطلب إطار موجه نحو العمالة من أجل انتعاش البلدان المقيدة مالياً، الدعم الدولي لتوفير الوقت والحيز لاستراتيجيات تثبيت الوضع المالي التي لا تزيد من مخاطر الانكماش بل تعزز زيادة في العمالة^{٥٤}. ويجب أن تُستكمل المساعدة المالية الدولية المقدمة عن طريق الوكالات العامة والبنوك المركزية بإعادة تنظيم القطاع المالي لمنع المضاربة من أن تصبح نبوءة تحقق ذاتها بذاتها.

الأموال في خدمة الاقتصاد الحقيقي

٩٢. لقد أظهرت الأزمة، بأشد الصور تأثيراً، لماذا لا تنظم الأسواق ذاتها، لا سيما الأسواق المالية المتسمة بهيكل تحفيزي يشجع على المخاطرة قصيرة الأمد. كما أظهر حل رباط سلاسل الائتمان الطويلة والمعقدة القائمة على أسس خطيرة ومعتمدة ما لذلك من آثار مدمرة في الاقتصاد الحقيقي. ومثلما كتب ريشارد و. فيشر، رئيس مصرف دالاس الاحتياطي الفيدرالي، "يمكن أن يكون لحالات إخفاق السوق التي تزعزع النظام المالي مضاعفات مدمرة، مما يؤدي إلى حلقة تقييم مالي عكسي لتدفقات الائتمان المتقلصة، وتراجع النشاط الاقتصادي وبطالة مرتفعة بشكل مستدام"^{٥٥}.

٩٣. ويجب علينا أن نبدأ بإعادة بناء النظام التنظيمي للأسواق المالية العالمية للحد من التقلب المزمن وعدم الاستقرار. ويجب أن يعمل المال لصالح البشر. ويجب أن تدعم أنظمتنا المالية العدالة في المجتمع وألا تقوضها. وإننا في حاجة إلى سياسات مالية تشجع الاستثمار المنتج وتقيد المضاربة وتضمن الشفافية وتعيد بناء مصداقية النظام.

٩٤. ومنذ الثمانينات ارتفعت الأصول المالية العالمية ارتفاعاً أسرع بكثير من ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي ووجه رأس المال أكثر فأكثر نحو الأصول المالية (الشكل ٣-١). وقد أسفرت عملية الفصل هذه عن تضخم الأصول، مما أدى إلى فقاعات الأصول في الأسهم والسلع والعقارات وإلى تدفقات رؤوس الأموال القائمة على المضاربة التي أصبحت مصدراً دائماً لعدم الاستقرار. وفي المملكة المتحدة، ارتفعت الأصول المصرفية من ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى أكثر من ٥٥٠ في المائة على مدى العقود الأربعة الماضية^{٥٦}.

٩٥. وقد أصبح القطاع المصرفي مركزاً إلى حد كبير - إذ ارتفعت الأصول المجتمعة لمصارف الولايات المتحدة الثلاثة الكبرى من ١٠ في المائة إلى ٤٠ في المائة من مجموع أصول القطاع المصرفي التجاري في الفترة الممتدة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٩. وكانت الشركات المالية "الأضخم من أن تفشل" بصدد توسيع أعمالها عبر الأسواق المترابطة في القطاع المالي.

^{٥٤} مكتب العمل الدولي: *انتعاش النمو والتنمية واستدامتهما: مساهمة الميثاق العالمي لفرص العمل*، الفريق العامل المعني بالبعد الاجتماعي للعولمة، الدورة ٣٠٧ لمجلس الإدارة، جنيف، آذار/ مارس ٢٠١٠، GB.307/WP/SDG/1.

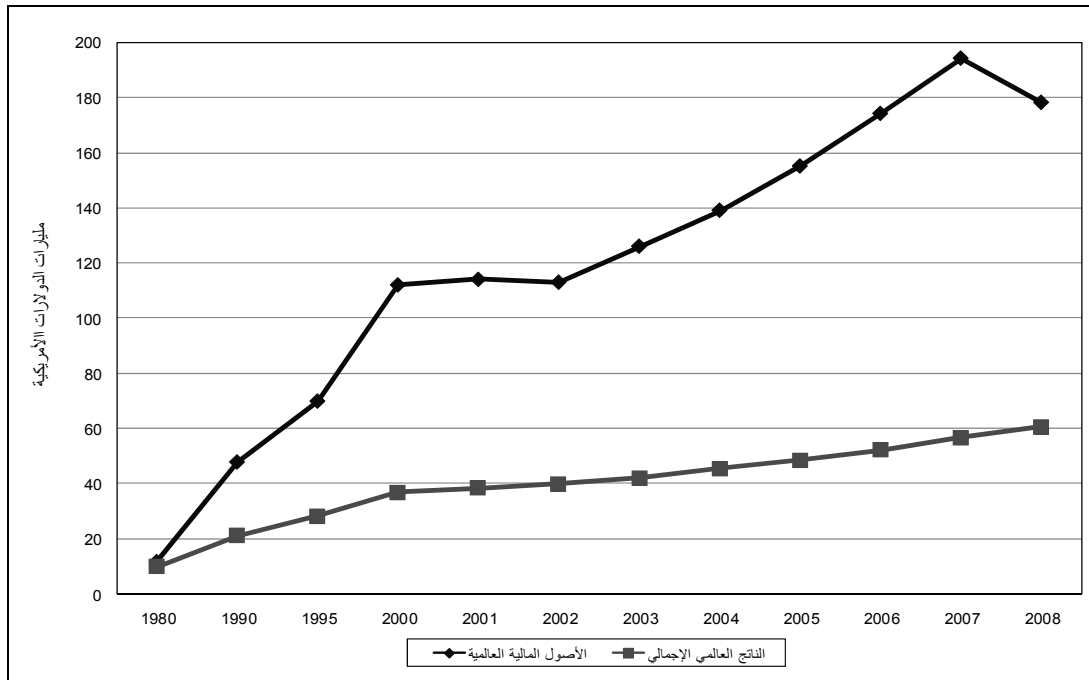
^{٥٥} انظر:

R.W. Fisher: "Reflections on the financial crisis: Where do we go from here? An essay", in Federal Reserve Bank of Dallas: *2009 Annual Report* (Dallas, 2009).

متاح على الموقع التالي: <http://www.dallasfed.org/fed/annual/2009/ar09b.pdf> (اطلع عليه في ١١ أيار/ مايو ٢٠١٠).

^{٥٦} انظر: A.G. Haldane: *Small lessons from a big crisis*، ملاحظات في المؤتمر السنوي ٤٥ لمصرف شيكاغو الاحتياطي الفيدرالي، بشأن إصلاح النظام المالي، شيكاغو، ٨ أيار/ مايو ٢٠٠٩. وهي متاحة على الموقع التالي: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech397.pdf> (اطلع عليه في ١١ أيار/ مايو ٢٠١٠).

الشكل ١-٣: الأصول المالية العالمية والنتاج العالمي الإجمالي للفترة ١٩٨٠-٢٠٠٨ (بمليارات الدولارات الأمريكية، وباستخدام أسعار صرف العملات في سنة ٢٠٠٨ بالنسبة لجميع السنوات)



المصدر:

McKinsey Global Institute: *Global capital markets: Entering a new era* (San Francisco, Sep. 2009); and McKinsey Global Institute: *Mapping global capital markets: Fifth annual report* (San Francisco, Oct. 2008).

٩٦. وارتفع نصيب القطاع المالي من مجموع أرباح الشركات من ٢٥ في المائة في مطلع الثمانينات إلى ٤٢ في المائة في السنوات السابقة للأزمة. وفي حين بقيت الأجور الحقيقية في القطاع غير المالي على حالها طوال ١٥ سنة مضت، ارتفعت الرواتب بشكل كبير في القطاع المالي نتيجة المكافآت الحقيقية المتزايدة لكبار المديرين التنفيذيين، بما في ذلك العلاوات غير المتناسبة. واستقطب القطاع العديد من أفضل الموظفين الأكفاء، إذ يوظف أكثر من ٤٠ في المائة من خريجي أرقى مدارس إدارة الأعمال^{٩٧}. ووظفت مواهب وموارد مهمة كان من الممكن استخدامها لتعزيز الابتكار وروح تنظيم المشاريع في القطاع المنتج، في ما يسميه رئيس الهيئة البريطانية المسؤولة عن الخدمات المالية، اللورد تورنر، "أنشطة عديمة الفائدة من الناحية الاجتماعية"^{٩٨}.

٩٧. فضلاً عن هذا، كان للضغوط المتصاعدة من أجل تحصيل عائدات مالية سريعة أثر غير متناسب على الأجور واستقرار الوظائف في القطاع غير المالي. وشكل انخفاض الاستثمارات المادية والزيادات في دفع الأرباح اتجاهًا ملحوظًا في العديد من البلدان. وأسفر العدد المتزايد لعمليات الدمج والحيازة، التي قامت بها شركات المساهمة الخاصة عن طريق عمليات السيطرة بالإقراض بأفق استثمار قصيرة، عن انهيار منشآت كانت سليمة ومنتجة في السابق، وحمل الشركات ديونًا ثقيلة. وتؤدي هذه العمليات في الغالب إلى انخفاض في الوظائف كجزء من إعادة الهيكلة وتكون لها آثار مضرّة على المعاشات التقاعدية وإعانات التقاعد. ويضحي بسنوات من التزام العديد من الأشخاص وتفانيهم لجعل المنشآت منتجة ومستدامة وذات ممارسات عمل جيدة، من أجل الحصول على مكاسب قصيرة الأمد لصالح قلة قليلة^{٩٩}.

^{٩٧} انظر:

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

^{٩٨} انظر:

P. Inman: "Financial Services Authority chairman backs tax on 'socially useless' banks", in *The Guardian*, 27 Aug. 2009.

ومتاح على الموقع التالي: <http://www.guardian.co.uk/business/2009/aug/27/fsa-bonus-city-banks-tax> (اطلع عليه في ١١ أيار/ مايو ٢٠١٠).

^{٩٩} المرجع نفسه.

٩٨. وهذه الاتجاهات غير فعالة اقتصادياً ومضرة اجتماعياً. وتلاشت الأخلاقيات القائلة إن العمل الشاق والجيد يستحق مكافأة عادلة، وهي إحدى ركائز مؤسسات السوق والعقود، بسبب تزايد تكوين الثروات دون أن يكون ذلك مرتبطاً بالاقتصاد الحقيقي وعلى نحو زائل في بعض الحالات. وتتعارض بشدة الأرباح الرأسمالية التي يجنيها المديرون والمالكون مع عمليات التسريح والأجور المنخفضة وزيادة انعدام الأمن الوظيفي فيما يخص القوة العاملة. وتبين استطلاعات للرأي العام وجهة النظر التي تقول إن القطاع المالي قد أدخل بعقده مع المجتمع. وتبين دراسة استقصائية أجرتها مؤسسة غالاب (Gallup) مؤخراً أنه في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠، وصلت الثقة في المصارف أدنى مستوياتها التاريخية في الولايات المتحدة.^{٦٠}

٩٩. وأشار صندوق النقد الدولي إلى أن التكلفة المالية للدعم المباشر المقدم إلى المؤسسات المالية قد بلغت في المتوسط ٢,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة لمجموعة البلدان العشرين المتقدمة (صافي المبالغ المستردة حتى الآن). بيد أنه في البلدان الأكثر تضرراً، تبلغ التكاليف غير المستردة ٤-٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وبلغت المبالغ المعلنة، بما فيها الضمانات وغيرها من الخصومات الاحتياطية، متوسط ٢٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الأزمة. ويقترح صندوق النقد الدولي التفكير في "مساهمة في الاستقرار المالي" يكون رسماً يدفع مقابل التكلفة المالية للدعم الحكومي المقدم إلى القطاع و"ضريبة على الأنشطة المالية"، تُفرض على مجموع أرباح المؤسسات المالية وأجورها، وتُدفع إلى الإيرادات العامة. وستكون الضريبة على الأنشطة المالية في الواقع ضريبة على القيمة المضافة، وستقابل بالتالي جزئياً احتمال أن يصبح القطاع المالي واسعاً بشكل مفرط لأنه معفي إلى حد كبير من الضرائب القائمة المتعلقة بالقيمة المضافة. ويوحي حجم القيمة المضافة للقطاع المالي في العديد من البلدان بأنه يمكن حتى لضريبة متدنية نسبياً على الأنشطة المالية أن تعود بإيرادات مهمة على نحو عادل وفعال بشكل معقول: ففي المملكة المتحدة، على سبيل المثال، يمكن لضريبة على الأنشطة المالية بنسبة ٢ في المائة (تشمل جميع الرواتب في الأساس)، أن ترفع بحوالي ١,٢-٢,٠ في المائة الناتج المحلي الإجمالي. ويدعو الصندوق أيضاً إلى المزيد من التعاون الدولي، لا سيما في سياق المؤسسات المالية العابرة للحدود، واتخاذ إجراءات للحد من الانحرافات الحالية في الضرائب التي تشجع الدين بدلاً من التمويل الرسولي في معظم الأنظمة الضريبية.^{٦١}

١٠٠. إن التقدم في إصلاح القطاع المالي لأولوية قصوى من أجل استدامة الانتعاش. ويجب تدارك حالات الإخفاق في التنظيم والإشراف لبناء نظام مالي أقوى.^{٦٢} وتجرى مناقشة العديد من المبادرات في صندوق النقد الدولي ومجموعة العشرين ومجلس تحقيق الاستقرار المالي والأمم المتحدة والمنديات الإقليمية والوطنية.^{٦٣} ويتجه الكثير من الاهتمام نحو الاستقرار المستقبلي للنظام المالي. واعتقد أنه ينبغي لنا أن نتقدم أكثر. ويجب أن نفكر في طرق لإعادة النظام المالي إلى دوره الأساسي وهو تمويل الاقتصاد الحقيقي.

١٠١. وهناك حاجة إلى لوائح أذكى وأكثر استباقية من أجل تثبيت النظام الدولي وتشجيع تدفقات الموارد والمخصصات نحو استثمارات منتجة وطويلة الأمد لمنشآت مستدامة تزيد من الإنتاج ونمو العمالة. إن برنامج الإصلاح التنظيمي الدولي معقد وطويل، لكنه مستعجل أكثر فأكثر. وإلى جانب هذا، يجب أن تشمل معالجة المخاطر النظامية تركيزاً على تحسين تدفق الأموال إلى منشآت مستدامة تولد فرص العمل اللائق.

١٠٢. ويمكن أن تشمل بعض الدعائم الأساسية التي ينبغي التفكير فيها من أجل قطاع مالي مؤاتٍ للعمالة، من بين دعائم أخرى، تقديم المزيد من الحوافز للاستثمار المنتج وطويل الأمد وإلغاء الحوافز المقدمة للعمليات غير المنتجة وقصيرة الأمد مقابل ذلك، مثلاً من خلال وضع رسوم على صفقات صرف العملات الأجنبية "الساخنة" وقصيرة الأمد. ومن المهم أيضاً الارتقاء بالبرامج بشكل كبير لتسهيل حصول الشركات الصغيرة وبالغة الصغر على الائتمان عن طريق خدمات معينة وبذل جهود أقوى لدعم تطوير الإدارة والمهارات التقنية. وينبغي أن

^{٦٠} انظر: D. Jacobe: "Americans' confidence in banks remains at historical low", in Gallup, 6 Apr. 2010.

متاح على الموقع التالي:

^{٦١} <http://www.gallup.com/poll/127226/americans-confidence-banks-remains-historiclow.aspx> (اطلع عليه في ١١ أيار/ مايو ٢٠١٠).

^{٦٢} انظر:

International Monetary Fund: *A fair and substantial contribution by the finance sector*, Interim report for the Meeting of G20 Ministers (Washington, DC, Apr. 2010).

^{٦٣} انظر: International Monetary Fund: *World Economic Outlook*, op. cit.

^{٦٤} الأمم المتحدة: تقرير لجنة الخبراء التي شكلها رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن إصلاح النظام المالي والنقدي الدولي (نيويورك، أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩). متاح على الموقع التالي:

http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf (اطلع عليه في ١١ أيار/ مايو ٢٠١٠).

تراعي اللوائح التي تنظم عمليات الدمج والحيازة عن طريق عمليات السيطرة بالإقراض، مثل التي تقوم بها شركات المساهمة الخاصة، الأثر الاجتماعي لمثل هذه العمليات. وهناك أيضاً حاجة إلى اتفاقات متعددة الأطراف لمعالجة إعادة هيكلة الديون السيادية وأوجه القصور المحتملة في منظور طويل الأمد. وقد تشمل هذه الاتفاقات إجراءات وآليات واضحة لإعادة الهيكلة من أجل تسوية الديون، تأخذ سلوك المضاربة والسلوك التعسفي بعين الاعتبار. وينبغي التفكير تفكيراً فعالاً في مقترحي صندوق النقد الدولي بشأن "مساهمة في الاستقرار المالي" و"ضريبة على الأنشطة المالية". ويمكن إتاحة الإيرادات المتأتية من هذه الضريبة لتمويل المنافع العامة العالمية عن طريق إنشاء آليات لإعادة التوزيع على المستوى العالمي.

١٠٣. إن اتباع نهج جديد بشأن دور الأموال في التنمية والنمو الدوليين لعنصر حيوي في رسم معالم عولمة أقوى وأشمل.

من الانتعاش إلى النمو والتنمية المستدامين

نهج منفتح لسياسة الاقتصاد الكلي من أجل النمو الموجه نحو العمالة

١٠٤. يجري التفكير مجدداً بشكل مهم في سياسات الاقتصاد الكلي. وقد أصدرت لجنة الخبراء في الأمم المتحدة، التي يرأسها البروفيسور ستيغليتز، تقريراً مثيراً للتفكير في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩^{٦٤}. ويسلم صندوق النقد الدولي^{٦٥}، ومعهد التفكير الاقتصادي الجديد^{٦٦}، الذي استهله ج. سوروس والعديد من الباحثين^{٦٧}، بأن هناك حاجة ماسة إلى مجموعة أوسع من الأفكار ووجهات النظر لرسم القرارات المتعلقة بالاقتصاد الكلي.

١٠٥. وأنا أرحب بهذا. فهو يتناسب جيداً مع ما تقوله الهيئات المكونة في منظمة العمل الدولية، عند دعوتها إلى عولمة تسترشد بالعدالة الاجتماعية الأوسع.

١٠٦. وقد أتت كثرة المقترحات بشأن ضخ استقرار أكبر في النظام المالي في وقتها. لكن الأمر يتعلق بما هو أكثر بكثير من الاستقرار المالي. فالأزمة كانت عالمية. وتتطلب حلاً عالمية. ويجب أن تساهم منظمة العمل الدولية في هذا النقاش.

١٠٧. وقد تم تقادي الانكماش. وإن الانتعاش في طريقه. وما زال رسم معالم الاقتصاد العالمي المستقبلي قيد الإعداد. وتتطلب العولمة اللاحقة للأزمة مساراً جديداً. وستتأثر بشدة بالدروس المستقاة من أزمة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ ومن مسار العولمة منذ سنة ٢٠٠٠. ويمثل تزايد عدم المساواة على المستوى العالمي واستمرار العمالة في الاقتصاد غير المنظم والطلب الكلي الضعيف، بعض أوجه الاختلال الحالية التي تستدعي حلاً جديدة وعلى أمد أطول.

١٠٨. ومثلما أشار صندوق النقد الدولي، يجب أن تكون لسياسة الاقتصاد الكلي عدة أهداف. ومنها معدل النمو والتضخم المستقر إلى جانب الميزانيات العامة المتوازنة إلى حد كبير. لكن هناك المزيد. فيجب أن يكون أحد هذه الأهداف تحقيق مستوى عالٍ من العمالة المنتجة، يصل إلى العمالة الكاملة أو يقترب منها قدر الإمكان. ويجب أن تكون تغطية الحماية الاجتماعية الأساسية على نطاق واسع لجميع المواطنين، أياً كان البلد، هدفاً آخر من هذه الأهداف. ويجب أن يكون هدف ثالث هو استخدام أفضل للمثبتات التلقائية التي تحمي الأسر المعيشية ذات الدخل الضعيف في حالة الأزمات الكبرى. وفي جميع هذه المجالات، ينبغي أن تستتير المناقشات

^{٦٤} المرجع نفسه.

^{٦٥} انظر:

O. Blanchard, G. Dell'Ariccia and P. Mauro: *Rethinking macroeconomic policy*, IMF staff position note SPN/10/03 (Washington, DC, IMF, Feb. 2010).

^{٦٦} انظر:

Institute for New Economic Thinking (INET): *The economic crisis and the crisis in economics*, INET Inaugural Conference held at King's College, Cambridge, 8-11 Apr. 2010.

متاح على الموقع التالي: <http://ineteconomics.org/initiatives/conferences/kings-college> (اطلع عليه في ١١ أيار/مايو ٢٠١٠).

^{٦٧} انظر من بين مواضيع أخرى،

N. Garcia : *La crisis de la macroeconomia* (Marcial Pons, Madrid, 2010) و M. Muqtada : *The crisis of orthodox macroeconomic policy: The case for a renewed commitment to full employment*, *Employment Working Paper No. 53*, Employment Sector (ILO, Geneva, 2010).

والمقترحات المستقبلية بآراء أوسع وتنوع جغرافي أكبر وإعادة نظر كاملة في تاريخ الأفكار. وأنا ملتزم بأن أجعل منظمة العمل الدولية طرفاً مساهماً في هذه النقاشات.

١٠٩. وإننا في حاجة إلى مسار جديد للنمو والتنمية المستدامين. وسيتطلب السير قدماً ترابطاً أوثق للأدوات المالية والنقدية القائمة في سياسة الاقتصاد الكلي مع سياسات العمالة والسياسات الاجتماعية. ونحتاج إلى رفع وتيرة النمو والتنمية وكذلك محتوَاهما من العمالة لضمان الانتعاش وتسريع التقدم في التخفيف من حدة الفقر. وهناك حاجة إلى عملية توافق في السياسات لضمان أن يقود تحسن الإنتاجية إلى ارتفاع متوازن في الأجور والاستهلاك من جهة والإدخارات والاستثمارات من جهة أخرى. وإن توسع الحماية الاجتماعية توسعاً سليماً من الناحية المالية لمكون حيوي. وسيؤدي هذا أيضاً إلى الانتقال من استراتيجيات النمو القائم على الدين إلى نمو قائم على الدخل. وإلى جانب هذا، لا بد من المزيد من التعاون والتنسيق الدوليين لدعم نمو وتنمية قويين ومتوازنين ومستدامين بالتالي.

الاستثمار في الحيوية الاقتصادية والابتكار

١١٠. ينبغي أن تكون سرعة انبعاث النمو الاقتصادي القوي والغني بالوظائف هدفاً ذا أهمية عالية بقدر أهمية هدف تخفيض حالات العجز ومعدلات الدين. وستحتاج الحيوية الاقتصادية وعملية خلق الوظائف في العهد اللاحق للأزمة إلى ابتكار أكبر ليحركها. وتحظى عموماً الجامعات ومراكز البحث التي تمولها الحكومات بأفق بحث أوسع مقارنة مع القطاع الخاص. ولهذا السبب، ينبغي أن تعمل سياسات الحكومة وتمويلها وحوافزها كعنصر مكمل، وكحافز أيضاً، لاستثمار القطاع الخاص في البحث والتطوير، لا سيما لدعم الأنشطة التي تقدم مجموعة واسعة من المنافع والتطبيقات عبر صناعات عديدة، لكن لا يكون لدىفرادى الشركات القدرة على القيام بها. وقد لعبت السياسات الصناعية دوراً محورياً في تطوير الاقتصادات الصناعية المتقدمة وكذلك في نشأة البلدان الصناعية حديثة العهد. وارتفعت أيضاً نفقات البحث والتطوير في الاقتصادات الناشئة الجديدة. واستهلت الصين خطة استراتيجية وطنية للعلم والتكنولوجيا من أجل بناء اقتصاد ومجتمع قائمين على الابتكار بحلول سنة ٢٠٢٥^{٦٨}. وحصلت شركات في شيلي في مجال الصادرات المتنوعة من سلع زراعية إلى خدمات تكنولوجيا المعلومات على الدعم الحكومي من أجل أعمال البحث والتطوير^{٦٩}. ويبقى الدعم الأقوى للابتكار ونشر التكنولوجيات الجديدة أساسياً لتنشيط الصناعات القائمة والتوسع نحو قطاعات جديدة متصلة باقتصاد المعرفة، مع إمكانية خلق وظائف منتجة تعتمد على المهارات وذات أجور جيدة.

١١١. بيد أن التغيير التكنولوجي يمكن أن يسبب أيضاً تراجعاً في الصناعات الأقل قدرة على المنافسة والصناعات التقليدية، التي تحتاج إلى تدخلات لحمايتها من الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على إعادة الهيكلة. ويجب أن يساهم أصحاب العمل ونقابات العمال كشركاء في هذه العمليات. ويمكن أن يلعب الحوار الاجتماعي دوراً أساسياً في التفاوض على شروط التدابير الشديدة المتعلقة بإعادة الهيكلة.

١١٢. وتؤكد الدراسات أن بإمكان التعليم والمهارات زيادة إنتاجية العمال والمنشآت، وتوفير أساس للابتكار في المستقبل وتشجيع الاستثمار والابتكار والمساهمة أيضاً في أجور أعلى وبطالة أدنى. وإن إتاحة فرص أكبر للعمال من أجل الحصول على التدريب الجيد والمناسب شرط مسبق وأساسي بالنسبة للمنشآت المستدامة، لا سيما عند الانتقال إلى القطاعات المنتجة والابتكارية المرتبطة باقتصاد المعرفة والصناعات الخضراء الناشئة^{٧٠}.

١١٣. ويمكن أن تشمل مجموعات الحوافز الحكومية نفقات استراتيجية لدعم البحث والتطوير والابتكار ونشر التكنولوجيا وتنمية المهارات في القطاعات الناشئة الجديدة التي تكون كثيفة المعارف وعالية الإنتاج. وعندما ينتعش القطاع الخاص، سيكون هناك مجال لشراكات بين القطاعين العام والخاص يمكنها تعزيز النمو الاقتصادي وإعادة الهيكلة الإيجابية، مما سيمهد طريقاً واسعاً للتكيف مع وظائف ذات أجور جيدة.

^{٦٨} انظر: OECD: *Reviews of innovation policy: China* (Paris, 2008).

^{٦٩} انظر: D. Rodrik: *The return of industrial policy*, Project Syndicate, 2010، متاح على الموقع التالي: <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/English>

(اطلع عليه في ١١ أيار/ مايو ٢٠١٠).

^{٧٠} انظر:

R. C. Altman et al.: *From recession to recovery to renewal: An economic strategy to achieve broadly shared growth*, Strategy Paper, The Hamilton Project: (Brookings, Washington, DC, Apr. 2010).

التحضير للانتقال إلى طاقة نظيفة ووظائف خضراء

١١٤. إن سياسات التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من حدته محركات رئيسية للتغيير بالنسبة للمجتمعات والاقتصادات والمنشآت والعمال. وتخضع الوظائف في جميع القطاعات الاقتصادية لآثار "التخضير". وتوجد أصلاً ملايين من الوظائف الخضراء في جميع أنحاء العالم ويمكن خلق ملايين عديدة أخرى إذا توفر الاستثمار والدعم السياسي وتطوير المهارات المناسب^{٧١}. ومن المحتمل أن يسفر التحول إلى اقتصاد ضعيف الكربون ومستدام عن نمو صافٍ في الوظائف. وسيتنوع التوازن بين البلدان والقطاعات، بحسب مدى خلق الوظائف الخضراء أو تعويض الوظائف الموجودة، وما إذا كانت هناك خطوات وسياسات استباقية تدعم زيادة الفرص إلى أقصى حد وتعوض خسائر الوظائف والمنشآت. وإن النقاش حول الضرائب البيئية وكيف يمكنها أن تمويل برامج مؤاتية للعمالة هو مثال على الطريقة التي يمكن أن يُربط بها أثر إيجابي أكثر على العمالة بتخضير الصناعة^{٧٢}.

١١٥. ويمكن توقع تحول عميق في أنماط الإنتاج والاستهلاك، يشمل تغييرات في المنشآت وإعادة تعريف توصيفات الوظائف. وتؤكد دراسة ستصدر قريباً عن ٢١ بلداً، نتائج جاءت في تقرير الوظائف الخضراء، مفادها أن حالات النقص والتفاوت في المهارات منتشرة وتهدد بخفض مكاسب الفعالية المتأتية من التكنولوجيا الجديدة وبتأخير نمو الصناعات الخضراء. وتخلق المتطلبات على مهارات جديدة الحاجة إلى مؤسسات التدريب المهني ومناهج تدريبية جديدة.

١١٦. وقد دعمت الاستجابات للأزمة في بعض البلدان الانتقال إلى اقتصاد أخضر. وفُدرت القيمة الإجمالية لمجموعات الحوافز الخضراء بمبلغ ٥١٣ مليار دولار أمريكي على الصعيد العالمي، مما يمثل عموماً ١٥-١٠ في المائة من هذه المجموعات^{٧٣}. وشجعت التدابير التحفيزية الخضراء نمو الوظائف الخضراء، من خلال دعم المزيد من الاستثمار الخاص للأسر المعيشية والمنشآت. وبعد المفاوضات المتعلقة بالمناخ في كوبنهاغن، أعلن ٤١ بلداً صناعياً عن أهداف على المستوى الاقتصادي تتعلق بالحد من الانبعاثات بحلول نيسان/أبريل ٢٠١٠ وأعلن ٣٥ بلداً نامياً عن إجراءات مناسبة للتخفيف على المستوى الوطني^{٧٤}. وستُحشد مئات المليارات من الدولارات في الاستثمارات الوطنية لبلوغ هذه الأهداف، وخُصص صندوق للمناخ بقيمة ٣٠ مليار دولار أمريكي لمساعدة البلدان النامية.

١١٧. ويمكن لوزارات العمل والشركاء الاجتماعيين قيادة التحول. وقد أثبتت مجموعة من التدابير فعاليتها على المستوى الوطني، بما في ذلك بين الدول الأعضاء المشاركة في برنامج منظمة العمل الدولية العالمي بشأن الوظائف الخضراء. وتشمل هذه التدابير التخطيط للآثار المتوقعة لتغير المناخ ووضع سياسات بيئية بشأن أسواق العمل (كمية الوظائف ونوعيتها معاً). ويمكن أن تساعد خطط الحماية الاجتماعية والتنوع الاقتصادي في تكيف الأقاليم والقطاعات (بما فيها الشركات الصغيرة والمتوسطة) والمجموعات المستضعفة من العمال المتأثرين بتغير المناخ أو بالسياسات البيئية الجديدة. ويمكن أن تكون السياسات الصناعية والمناهج والتدريبات المهنية المصممة بعناية أدوات مهمة في توليد ما يلزم من التكنولوجيا والصناعات والعمال المؤهلين لدعم الصناعات الخضراء الحيوية. وينبغي أن يلعب الحوار الاجتماعي دوراً في تنوير وإرشاد الانتقال إلى اقتصاد أكثر مؤاتية للبيئة على جميع المستويات.

^{٧١} انظر:

UNEP, ILO, IOE and ITUC: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low carbon world* (Nairobi, 2008).

أعد هذا التقرير بتكليف وتمويل برنامج الأمم المتحدة للبيئة، كجزء من العمل المشترك بين هذا البرنامج ومنظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية لأصحاب العمل والاتحاد الدولي لنقابات العمال (نيروبي، ٢٠٠٨). وهو متاح على الموقع التالي:

http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf

(اطلع عليه في ١١ أيار/مايو ٢٠١٠).

^{٧٢} انظر:

International Institute for Labour Studies (IILS): "Green policies and jobs: A double dividend?", in *World of Work Report 2009: The global crisis and beyond*, (ILO, Geneva, 2009) Ch. 4.

^{٧٣} انظر: UNEP: *Global green new deal: An update for the G20 Pittsburg Summit* (Nairobi, Sep. 2009).

^{٧٤} انظر:

United Nations Framework Convention on Climate change (UNFCCC): *Communication from countries about their economy-wide targets and nationally appropriate mitigation actions pledges* (Bonn, 2010).

متاح على الموقع الإلكتروني: <http://unfccc.int/home/items/5265.php>.

معالجة العلاقة الضعيفة بين نمو الإنتاج ونمو العمالة

١١٨. على مدى العقدين الأخيرين وحتى أزمة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، شهد الاقتصاد العالمي بصورة عامة نمواً سريعاً. لكن هناك أربعة أوجه اختلال غير مترابطة في تجربة النمو هذه تثير القلق، حتى قبل الأزمة. أولاً، في العديد من الاقتصادات، تأخرت وتيرة نمو العمالة رغم النمو القوي للنتائج المحلي الإجمالي. ثانياً، تراجعت حصة الأجور في الدخل الإجمالي. ثالثاً، كان الدخل الوسيط راكداً في العديد من البلدان، مما يبرز نمو الأجور البطيء بين النصف الأدنى والتمركز المفرط لمكاسب الدخل في أعلى جزء من توزيع الدخل. وأخيراً، صاحبت النمو العالمي أوجه اختلال متنامية في الحسابات الجارية، مما يثير أسئلة حول استدامة النمط العام للنمو العالمي.

١١٩. وعند التطلع إلى المستقبل والتفكير في السياسات اللازمة لدعم النمو القوي والمستدام والقائم على قاعدة واسعة، من المهم اكتساب فهم أفضل لتجربة العقدين الأخيرين، وبالأخص تحليل الاتجاهات في نمو الناتج والعمالة والأجور وأنماط الطلب النهائي. وتبين أبحاث منظمة العمل الدولية بشأن العلاقة بين النمو في الإنتاج وفي العمالة بأن من الممكن التمييز بين ثلاثة أنواع من "حلقات النمو"^{٧٥}.

النوع ١: نمو اقتصادي سريع مع نمو قوي في العمالة - يكون فيه النمو سريعاً ونمو العمالة قوياً أيضاً (تتراوح مرونة العمالة في نمو الناتج المحلي الإجمالي بين ٠,٣ و ٠,٧ في المائة). وينمو متوسط إنتاجية اليد العاملة والعمالة في الوقت نفسه.

النوع ٢: نمو اقتصادي سريع مع نمو ضعيف أو راكد في العمالة - لا يزال فيه الناتج المحلي الإجمالي ينمو بسرعة، لكن العمالة تنمو فيه ببطء شديد أو لا تنمو فيه بالمرّة (تكون مرونة العمالة أقل من ٠,٣ أو سلبية).

النوع ٣: نمو اقتصادي بطيء مع نمو ضعيف أو سلبي في العمالة - ينمو فيه الناتج المحلي الإجمالي والعمالة بشكل متأخر بأشواط أو يتراجعان أو يكونان على وشك الدخول في الانكماش.

١٢٠. ودرست أبحاث منظمة العمل الدولية ٥٣ حلقة نمو في ١٨ بلداً على مدى الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٧. ويظهر التحليل أن نمو العمالة القوي (النوع ١) قد تحقق فقط في ٢٤ حلقة نمو، وهو ما يمثل أقل من نصف مجموع الحلقات. وفي الوقت نفسه شهدت ٢٩ حلقة (من النوع ٢ و ٣ معاً) نمواً بطيئاً أو ركوداً أو تراجعاً في العمالة. وتعني هذه النتيجة أن من الممكن تحقيق نتائج أفضل، لكن هذه الإمكانية لا تُستغل في غالب الأحيان.

١٢١. إن نوع النمو المرغوب فيه والمستدام هو ذلك الذي يتميز بزيادة سريعة في الإنتاج، ويكون مصحوباً بنمو العمالة والإنتاجية معاً. وسيتطلب هذا أيضاً رفع الأجور بنسبة قريبة من نسبة ارتفاع الإنتاجية وزيادة الطلب المحلي، باعتبار ذلك المحرك الرئيسي للنمو في الطلب. ويمكن للصادرات والواردات، بل ينبغي لها في معظم الحالات، أن ترتفع بوتيرة أسرع من الإنتاج. وهذا هو نوع النمو المتوازن والمستدام الذي دعا إليه القادة في قمة بيتسبرغ في سنة ٢٠٠٩.

قلب اتجاه التراجع في حصص الأجور

١٢٢. إحدى القضايا الأساسية الأخرى في دراسة تجربة النمو في الفترة السابقة للأزمة هي تطور الأجور. وقد ارتفعت الأجور ببطء أكبر مقارنة مع نصيب الفرد الواحد من الناتج المحلي الإجمالي على مدى الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٧ في العديد من البلدان. وأدى اتجاه في أرباح الإنتاجية المتنامية بوتيرة أسرع مقارنة مع الأجور الحقيقية خلال التسعينات ومطلع الألفية الثانية إلى انخفاض في حصص الأجور في الدخل الإجمالي في العديد من البلدان. وأظهر تحليل لمنظمة العمل الدولية بشأن حصة الأجور في ٧١ بلداً من البلدان الصناعية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية خلال الفترتين ١٩٩٥-٢٠٠٠ و ٢٠٠١-٢٠٠٧، تراجعاً في ٥٠ بلداً^{٧٦}. وبصورة عامة، قدر

^{٧٥} انظر:

M. Mahmood and C. Saget: "The employment intensity of growth in the G20 countries: Some lessons for strong, sustainable and balanced growth", Employment Working Paper No. 55 (Geneva, forthcoming).

^{٧٦} انظر:

ILO: *Global Wage Report 2008-2009: Minimum wages and collective bargaining towards policy coherence* (Geneva, 2009).

متاح على الموقع التالي:

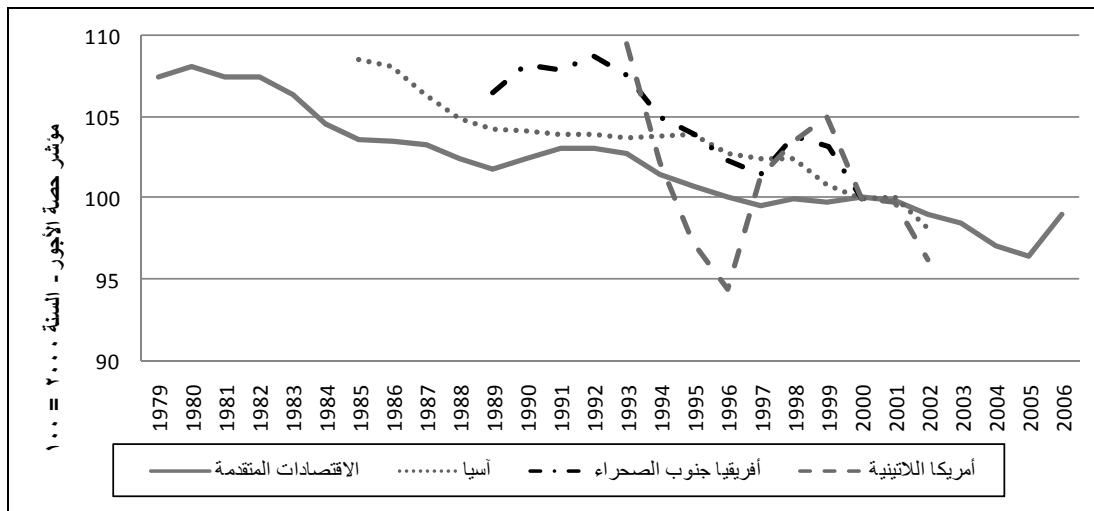
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_100786.pdf

(اطلع عليه في ١١ أيار/ مايو ٢٠١٠)؛ و ILO: *Global Wage Report 2009 update* (Geneva, 2009).

هذا التحليل أن زيادة بنسبة مئوية واحدة في النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي كانت مرتبطة بتراجع بلغ ٠,٠٥ نقطة مئوية في حصة الأجور على مدى الفترتين المذكورتين.

١٢٣. وبيّنت دراسة أخرى أجرتها منظمة العمل الدولية اتجاهاً مشابهاً، تراجعت فيه حصة الأجور في قرابة ثلثي بلدان جرت دراسات بشأنها خلال الفترة ١٩٧٩-٢٠٠٦ (الشكل ٢-٣). وتقيد الأبحاث بأن التراجع في حصة الأجور يعزى إلى ثلاثة عوامل أساسية هي^{٧٧}: التحولات الناتجة عن التكنولوجيا فيما يخص الطلب على اليد العاملة الماهرة، أو ما يسمى التغيير التكنولوجي المنحاز من ناحية المهارات؛ المشاركة المتنامية في التجارة العالمية التي عمل فيها حضور مصدرين كبار يدفعون أجوراً متدنية في سوق المنتجات كثيفة اليد العاملة كعامل مخفف للأجر؛ الحضور المتقلص للنقابات في العديد من البلدان، مما أضعف قدرة العمال على المفاوضة. وتنزع الأبحاث إلى إغفال آثار تطور الأسواق المالية على حصة الأجور رغم أن الأدلة تبين بأن للأزمات المالية والتحرير المالي أثراً انكماشياً على حصة الأجور^{٧٨}.

الشكل ٢-٣: اتجاه التراجع في الدخل من العمل كحصة من الدخل الوطني، ١٩٧٩-٢٠٠٦



ملحوظة: يبين الشكل نسبة التعويض الإجمالي للموظفين إلى الناتج المحلي الإجمالي، المصحّحة لأغراض التغييرات في حالة العمل للحساب الخاص.

المصدر:

International Institute of Labour Studies: *World of Work Report 2008*, op. cit., Ch. 1, Appendix B. ،

متاح على الموقع التالي: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/world08.pdf>.

تضييق الفجوات الواسعة في الدخل

١٢٤. إلى جانب حدوث تحول في حصة الأجور في الدخل الوطني في العديد من البلدان، اتسعت الفجوة بين قمة سلم الدخل ووسطه وأسفله. وقد حدث هذا التفاوت المتزايد في الأجور والدخل في جميع أنحاء العالم، بغض النظر عن مستويات الدخل الوطنية وبالرغم من حدوث تراجع عام في الفقر المدقع عبر العالم. ويؤكد بحث حديث العهد ارتكاز على مجموعة إحصائية تغطي عدة بلدان وعددها ٩٢ بلداً على مدى الفترة ١٩٦٠-٢٠٠٠، الآثار السلبية لعدم المساواة في الدخل على النمو الاقتصادي^{٧٩}، إضافة إلى ما له من آثار ضارة على المجتمع.

^{٧٧} انظر: ILO: *Global Wage Report 2008/2009*, op. cit.

^{٧٨} انظر:

International Institute for Labour Studies: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (ILO, Geneva, 2008). Ch. 2, figs 2.5 and 2.7.

^{٧٩} انظر:

R.J. Barro: *Inequality and growth revisited*, ADB, Working Paper Series on Regional Economic Integration, No. 11 (Asian Development Bank, Manila, 2008).

١٢٥. وقال نائب رئيس الولايات المتحدة، السيد جوزيف بايدن، مؤخراً: "ينبغي أن تأخذ الطبقة الوسطى نصيبها العادل من جديد"، مشدداً على اعتراف حكومته بأنه يجب تجديد الرابط المتلاشي بين نمو الإنتاجية والأجور إذا أريد ضمان انتعاش مستدام سياسياً^{٨٠}. وأكد هذا الهدف مجدداً وزراء العمل والعمالة في مجموعة العشرين في توصياتهم المقدمة إلى قادة مجموعة العشرين في نيسان/ أبريل من هذه السنة. وإن الاستهلاك مكون أساسي أيضاً في الطلب الإجمالي الحقيقي. ونظراً لأن الميل الحدي إلى الاستهلاك أعلى بالنسبة لدخل العمل مقارنة مع دخل رأس المال، ينبغي للسياسات الرامية إلى تعزيز الطلب المحلي أن تشمل منطقياً تركيزاً قوياً على رفع مستويات العمالة والأجور وتحسين توزيع الدخل.

١٢٦. وتشمل الآليات الرئيسية للسياسة العامة في هذا الصدد تدابير لتحفيز المفاوضة الجماعية المنسقة بشكل أكبر من أجل تكيف الأجور الحقيقية، لا سيما عندما تكون هناك مؤسسات تمثيلية للحوار الاجتماعي، فضلاً عن سياسات الحد الأدنى للأجور^{٨١}. ويرتبط اتساع عرض رأس المال البشري بتدني التفاوت في الدخل^{٨٢}، الذي تلعب من أجله تنمية المهارات وتعزيز سياسات ومؤسسات التدريب المهني دوراً أساسياً أيضاً. ويمكن أن يكون الحوار الاجتماعي بين الحكومات والشركاء الاجتماعيين عملية فعالة بشكل خاص لمناقشة إصلاحات سوق العمل، لا سيما فيما يخص الحماية الاجتماعية، ووضع تصميم فعال لسياسات تنمية المهارات، وتسهيل تنفيذ أية تدابير متفق عليها. وفي الوقت نفسه، سيحتاج عدد كبير من العمال اللانمطيين والمستضعفين إلى تدابير مصممة لتوفير شروط استخدام ومستويات من الأمن الوظيفي مناسبة لهم بشكل أكبر.

١٢٧. إن تحسن الأجور والحماية الاجتماعية من العناصر الأساسية لدعم الطلب والاستثمارات على المستوى المحلي، بدلاً من الثقافة القائمة على الدين، التي كانت جزءاً من أوجه الاختلال السابقة للأزمة. ويشكل رفع الأجور الحقيقية مكوناً أساسياً ضمن سياسات النمو القائم على الدخل.

إرساء أرضية للحماية الاجتماعية

١٢٨. هناك وعي متزايد بمنافع الحماية الاجتماعية: فهي تقي الناس من العوز والفقر؛ وتمكنهم من اقتناص الفرص التي تتيحها السوق؛ وتساهم في استقرار الطلب الإجمالي.

١٢٩. والبلدان التي أدخلت برامج الحماية الاجتماعية أو وسعتها هي الآن في وضع أفضل للتكيف مع الانعكاسات الاجتماعية التي تسببت بها الأزمة. بيد أن التغطية الشاملة للحماية الاجتماعية الأساسية لا تزال هدفاً بعيد المنال، بالرغم من أن الخطوات التدريجية نحو تحقيق هذا الهدف ممكنة.

١٣٠. وخلال العقد الماضي، اتخذت بلدان نامية عديدة خطوات بارزة لتوسيع الخدمات الصحية الأساسية وإنشاء برامج تحويلات اجتماعية واسعة النطاق، وهما عنصران مهمان تستند إليهما أرضية الحماية الاجتماعية الأساسية. وجرى تعزيز هذه البرامج خلال الأزمة، وأعلنت العديد من الحكومات عن خطط إنمائية تشمل تدابير لتوسيع برامجها في السنوات القادمة على نطاق واسع.

١٣١. وفي السنوات القادمة وصولاً إلى ٢٠٢٠، أعتقد أن العالم يمكنه أن يشهد أسرع وأكبر عملية إدماج اجتماعي وتخفيف من حدة الفقر على الإطلاق. والعمل جارٍ على قدم وساق لتوسيع تغطية الحماية الاجتماعية المعجلة والمكثفة، من أجل ضمان توفير أرضية للحماية الاجتماعية الأساسية تستفيد منها شريحة أكبر من السكان. وكان الابتكار والخبرة بمثابة السمة المميزة التي اتسم بها هذا النهج الشمولي الناشئ للسياسة الاجتماعية، الذي يجمع بين الحماية الاجتماعية وسياسات العمالة اللائقة على أنها المسلك الأولي نحو الخلاص من الفقر. وفي هذا المعنى، ينبغي أن نفهم الأرضية على أنها الخطوة الأولى نحو مستويات أعلى من الحماية، بالإضافة إلى خلق الظروف المؤاتية لإدماج الفقراء والمحرومين في سوق العمل إدماجاً يُكتب له النجاح وتحسين معايير العمل (الشكل ٣-٣).

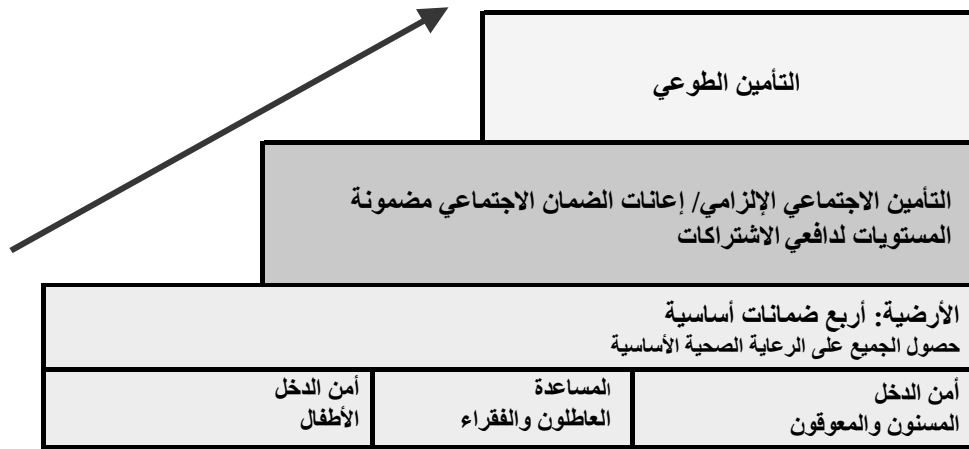
^{٨٠} انظر:

J. Biden: "Opening speech", delivered at the Hamilton Project Forum, Brookings Institute, Washington, DC, 20 Apr. 2010.

^{٨١} انظر: ILO: *Global Wage Report 2008/2009*, op. cit. and *Global Wage Report 2009 Update*, op. cit.

^{٨٢} انظر: International Institute for Labour Studies: *World of Work Report 2008*, op. cit., Ch. 3.

الشكل ٣-٣: هيكلية الضمان الاجتماعي



المصدر: مكتب العمل الدولي. توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع: دليل من خلال التحديات والخيارات، إدارة الضمان الاجتماعي (جنيف، ٢٠١٠).

١٣٢. وفي ٢٠٠٤، توصلت اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة إلى استنتاج مفاده "أنّ حداً أدنى من الحماية الاجتماعية للأفراد والأسر يصبح جزءاً مقبولاً وثابتاً من القاعدة الاقتصادية الاجتماعية للاقتصاد العالمي ... ويتسم الالتزام العالمي بمعالجة مسألة انعدام الأمن بالأهمية من أجل توفير الشرعية إلى العولمة"^{٨٣}. ومنذ ذلك الحين، وخلال فترة الأزمة، اكتسب الوعي بالحاجة إلى أرضية اجتماعية عالمية دعماً في كافة أنحاء العالم، دوى صداه في البيانات الصادرة عن منظومة الأمم المتحدة ومجموعة العشرين^{٨٤}.

١٣٣. وقد أظهرت تقديرات منظمة العمل الدولية أنّ وضع أرضية للحماية الاجتماعية ممولة من الضرائب يشكل هدفاً متوسط الأجل وقابلاً للتحقيق في معظم البلدان. وفي البداية، سيكون بعض أقل البلدان نمواً بحاجة إلى دعم مالي دولي لاستهلال البرامج تدريجياً والارتقاء بها^{٨٥}.

١٣٤. وتظهر حسابات منظمة العمل الدولية أنّ مجموعة منافع الأرضية الاجتماعية الأساسية، بما في ذلك التحويلات النقدية التي تستهدف الأطفال الفقراء والمسنين والعمال في ٤٩ بلداً من أقل البلدان نمواً، ستكلف قرابة ٤٦ مليار دولار أمريكي^{٨٦} سنوياً. وفي حال تحويل هذه الموارد إلى العائلات الفقيرة، فإنها ستكون كافية لإنقاذ حوالي ٤٤٢ مليون شخص من براثن الفقر الأشد حدة في السنة الأولى، باعتبار ذلك مساهمة جوهرية في تحقيق الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية. وقد تبلغ التكلفة ٨,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في جميع أقل البلدان نمواً، في حين لن تشكل إلا أقل من ٠,١ في المائة من إجمالي الإنتاج العالمي و ٣٨ في المائة من إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية لسنة ٢٠٠٩.

١٣٥. ومما لا شك فيه أنّه بغية الإبقاء على الأثر، لا بد من أن يكون الدعم الدولي متواصل ولا يسحب تدريجياً إلا متى زادت البلدان المستفيدة من حيّزها المالي. والخبرة المستجدة التي اكتسبتها البلدان النامية تظهر أنّ تدفق الموارد النقدية التي يجري ضخها مباشرة على مستوى الأسر المعيشية قد يكون لها آثار بارزة على الاستهلاك

^{٨٣} اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع* (مكتب العمل الدولي، جنيف، ٢٠٠٤).

^{٨٤} الجمعية العامة للأمم المتحدة: *دور الأمم المتحدة في دعم التنمية في سياق العولمة والاعتماد المتبادل*، القرار A/RES/53/169 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة (نيويورك، ١٩٩٩).

^{٨٥} انظر: ILO: *Extending social security to all*, op. cit.

^{٨٦} في الحسابات، تتكون مجموعة المنافع من إعانات الشيخوخة وإعانات العجز والتحويلات النقدية للأطفال والأشخاص الذين لا يستطيعون كسب دخل كاف في سوق العمل، وهي مصممة لرفع جميع الفقراء إلى مستوى خط الفقر الدولي البالغ ١,٢٥ دولاراً في اليوم على أساس تكافؤ القدرة الشرائية. ويتضمن هذا الحساب التكاليف الإدارية لتقديم الإعانات محسوبة كنسبة ٢٠ في المائة من نفقات الإعانات.

المحلي والاستثمار، فتحفز الطلب الإجمالي وتولد العمالة وتسهم بالتالي في توسيع القاعدة الضريبية والحيز المالي.

١٣٦. ولا ينبغي للدعم المالي الدولي أن يعفي أقل البلدان نمواً من الاضطلاع بمسؤولياتها الاجتماعية. بل على العكس، ينبغي أن يوفر الحوافز لها على أساس تقاسم التكاليف من أجل المضي قدماً في حشد الموارد الوطنية تدريجياً لتنفيذ تدابير الحماية الاجتماعية.

تعزيز التعاون التقني من أجل النمو المتوازن

١٣٧. لقد رسخ العقدان الماضيان من العولمة الترابط فيما بين اقتصاداتنا الوطنية. وأظهرت الأزمات الاقتصادية والمالية العالمية كيف يمكن للآثار السلبية المولدة في بلد أو إقليم أو قطاع أن تمتد بسرعة إلى بلدان أو أقاليم أو قطاعات أخرى. واتسم التنسيق الدولي بالفعالية في إحباط انتشار العدوى بل في تعزيز الآثار الإيجابية للتدخلات السياسية على حد سواء، ولا بد من تقويته في المستقبل.

١٣٨. وما هو مطلوب لتصويب أوجه انعدام التوازن وإرسائنا على مسار جديد، يتخطى السياسات التجارية والنقدية. وعلينا أن نضمن أن تكون سياساتنا إزاء أسواق العمل الإدماجية والمنصفة متسقة أيضاً مع غيرها من السياسات على المستوى الكلي. ويتطلب ذلك منظوراً إنمائياً يشمل كافة البلدان - وكافة شعوب هذه البلدان - في هذه العملية. ومن خلال التنسيق الدولي، يمكننا أن نحصل على نمو أفضل جودة. وفي المقابل، إذا انعدم التنسيق فإننا نواجه خطر الانحراف عن مسار النمو العالمي المستدام للنمو مع ما يترافق معه من مخاطر انعدام أوجه التوازن التي تتسبب بانكماش متجدد ولربما أكثر خطورة. وبالتالي، ينطوي الهدفان التوأمين للتنسيق على السيطرة على التقلب وفي الوقت نفسه تعزيز مشاركة أكثر إنصافاً في العولمة.

١٣٩. وإعادة التوازن الاقتصادي أمر حيوي أكثر من أي وقت مضى، ومن المطلوب إقامة رابط أفضل بين الشؤون المالية والتجارة والعمالة والحماية الاجتماعية. ولقد انتقلت بلدان عديدة إلى قطاع الصادرات باعتباره مسلكاً سريعاً إلى النمو. وتنطوي زيادة التجارة على تكييفات في البلدان المستوردة والمصدرة على حد سواء، ولهذه العملية عواقب على سوق العمل. ولا يمكن للنمو الموجه نحو الصادرات أن يكون استراتيجية عالمية، بل عليه أن يتمتع، في موازاة ذلك، باستراتيجية نمو موجهة نحو الواردات. ولا يمكن لجميع البلدان أن تتبع نفس الاستراتيجية الموجهة نحو الصادرات. وإذ تركز المناقشات الدولية على تأمين انتعاش هش، فإن من شأن الجهود التي تبذلها البلدان ذات العجز والرامية إلى خفض أوجه انعدام التوازن في الحسابات الجارية من خلال تقييد الطلب المحلي في القطاعين العام والخاص، من دون أن تترافق بجهود من جانب البلدان ذات الفائض للحفاظ على هذا الطلب، أن تأتي بدفع انكماش إلى الاقتصاد العالمي. والتصدي لمثل هذا الاحتمال يتطلب التزاماً منسقاً لاستدامة الطلب العالمي الفعلي، بما فيه الطلب في العديد من البلدان النامية من خلال تسهيل حصولها على نحو أفضل على رأس المال طويل الأجل، مما يسمح بإعادة توازن أكثر سلاسة. وكما جاء على لسان وزراء العمل والعمالة في مجموعة العشرين: "إننا ندعم تنسيق الجهود من أجل إيلاء الأولوية لنمو العمالة، إذ أنّ من شأن النمو الممتين في فرص العمل والدخل في العديد من البلدان في الوقت نفسه، أن يدعم الطلب العالمي، مستحدثاً بذلك المزيد من الوظائف"^{٨٧}.

١٤٠. والدعم الدولي أيضاً حيوي لتمكين البلدان المقيدة مالياً من تمويل استجابتها للأزمة وسياساتها الخاصة بتعزيز الانتعاش. وينبغي أن يكون ذلك جزءاً من جهود معززة لزيادة حجم ونوعية التمويل المعد للتنمية. وتبرز الحاجة إلى المزيد من وسائل الدعم الدولي الأشد نشاطاً وابتكاراً باعتبارها جزءاً من الإطار الجديد لضمان أنها قادرة على التكيف من خلال النمو والوظائف وأنّ الانتعاش شامل عالمياً. والتعاون الدولي ضروري لتمويل الحماية الاجتماعية الأساسية وبرامج تعزيز العمالة في التنمية الريفية والبنية التحتية والمجالات الأخرى. إنّ بلداً لا يولد قاعدة ضريبية معقولة سيفتقر إلى الموارد الكافية التي يمول بواسطتها النفقات الاجتماعية. وبالتالي، فإنّ البلدان منخفضة الدخل، التي ترغب في إرساء أراضيها للحماية الاجتماعية ستتطلب مساعدة دولية لفترة من الزمن.

^{٨٧} مجموعة العشرين: "التوصيات الصادرة عن وزراء العمل والعمالة في مجموعة العشرين والموجهة إلى قادة مجموعة العشرين"، واشنطن العاصمة، ٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٠.

١٤١. ويؤدي التنسيق الدولي دوراً مهماً لتجنب المنافسة الضريبية التي يمكنها أن تقوّض قاعدة الإيرادات التي تحتاجها البلدان لضمان توفير المنافع العامة الحيوية. وقد أظهرت التجربة أنه في سياق الأزمة، يحتمل جداً أن تؤثر التخفيضات الضريبية على الطلب الإجمالي من خلال زيادة الاستهلاك إذا استهدفت الأسر المعيشية الفقيرة. وفي فترات انعدام اليقين، من المحتمل أن تتحول التخفيضات الضريبية الخاصة بالقطاعات متوسطة وعالية الدخل إلى زيادة في الادخارات، مما له آثار إيجابية ولو لم تكن النتيجة المتوخاة من تزايد الطلب.

١٤٢. ونحن إذ نعمل كجزء من منظومة الأمم المتحدة، فإننا نتقاسم هدف تسريع وتيرة التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، نظراً إلى أن الكثير من الجهود المبذولة قد ذهب سدىً بسبب الأزمة. وقد حددت الأهداف الإنمائية للألفية الغايات التنموية التي ركزت الوكالات جهودها حولها. ولكن، هناك حاجة إلى إطار دولي أوسع نطاقاً لتحقيق هذه الأهداف الإنمائية. وهناك مسألة حاسمة بشأن كيفية استحداث وظائف لائقة ومنشآت مستدامة تتمحور حول الجهود الرامية إلى العودة إلى المسار بهدف الحد من الفقر بشكل سريع. وتوفر منظمة العمل الدولية إمكانات كبيرة للمساهمة في هذا الإطار الإنمائي، بموجب ولايتنا والخبرة التي اكتسبناها وعضويتنا الثلاثية مع الجهات الفاعلة في الاقتصاد الحقيقي. ونتطلع إلى المشاركة في مؤتمر قمة الأهداف الإنمائية للألفية، الذي سينعقد في شهر أيلول/سبتمبر من هذا العام في مقر الأمم المتحدة في نيويورك. كما نزمع المساهمة بنشاط في مؤتمر الأمم المتحدة الرابع بشأن البلدان الأقل نمواً، المزمع عقده في تركيا العام المقبل. وهذان منتديان مهمان يمكنهما إرشاد التدابير التي تتخذها المنظمات الإقليمية أو المجموعات من قبيل مجموعة العشرين.

٤ - تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية على مواجهة التحديات الجديدة

١٤٣. كما أشرت إليه في تقريرتي، اتخذت الحكومات خطوات تاريخية للاستجابة بشكل سريع وحازم. وقد أدى ذلك إلى درء تطور أسوأ أزمة عالمية في فرص العمل. واستناداً إلى تحليلنا للتدابير السياسية المتخذة بشأن الأزمة، تعلمنا الكثير وطورنا خبرة جديدة نتقاسمها مع بعضنا البعض. ولكن، مثلما يحصل في العادة، كل خطوة نخطوها نحو الأمام تجلب معها تحديات جديدة. وقد حدد هذا التقرير بعضاً من التحديات الأساسية التي تلوح في الأفق. ويوفر إعلاننا لعام ٢٠٠٨ الإرشاد فيما يتعلق بالطريقة التي ينبغي فيها للمنظمة أن تكيّف نفسها لمساعدة الدول الأعضاء فيها بشكل أفضل فيما تبذلها من جهود لمواجهة هذه التحديات الجديدة، مشيراً إلى أنه "... ينبغي للمنظمة أن تستعرض وتكيف ممارساتها المؤسسية لتعزيز إدارتها وبناء قدراتها من أجل استخدام مواردها البشرية والمالية على أفضل وجه واستخدام الميزة الفريدة المتمثلة في هيكلها الثلاثي ونظام المعايير الخاص بها...^{٨٨}". وأصف فيما يلي عدداً من الأنشطة التي يضطلع بها المكتب بغية تعزيز قدرته على مواجهة هذه التحديات الجديدة. وإننا نتفاعل مع الطلبات من مكتبنا. ويرد تالياً بعض من تلك العناصر التي لم يسبق لها مثيل والتي أود تسليط الضوء عليها.

١٤٤. طلب إلينا إعلان عام ٢٠٠٨ الاستجابة للتحديات التي تطرحها العولمة. وها هي العولمة تعطينا الآن أكبر أزمة شهدتها التاريخ. وأعرض فيما يلي آرائي وأرغب في معرفة آرائكم بشأن هذا الموضوع.

١٤٥. وضع قاعدة بيانات أكثر صلابة لمؤشرات العمالة الوطنية والدولية. عموماً، هناك عجز في مؤشرات العمل العامة المتوفرة عن البلدان والأقاليم. وفي حين تتوفر المؤشرات الاقتصادية العامة على وجه العموم، يوجد القليل من مجموعات البيانات المحدثة بشأن مؤشرات العمالة والعمل، باستثناء بعض البلدان. وفي هذا الصدد، نحن ماضون الآن في مساعدة البلدان على تحسين عملية جمع بياناتها وتولييفها ونشر مؤشرات العمالة الخاصة بها بشكل أكثر تواتراً، وعلى إتاحة مجموعة أوسع من المؤشرات التي تتخطى مؤشرات العمالة والبطالة. وعلى سبيل المثال، من شأن بعض المجالات التي يمكننا فيها الاستفادة من البيانات المحسنة أن تشمل مؤشرات النقص في استخدام اليد العاملة ونوعية العمالة والأجور.

١٤٦. تعزيز إدارة المعارف وتوفير تحليل سياسي في الوقت الفعلي. إنني قيد بناء القدرة المؤسسية للمكتب لإدارة المعارف ونشرها على نحو أكثر فعالية. وبفضل هذه القدرة الجديدة، سنتمتع بنظام تشغيلي يسمح للمكتب متابعة تطورات السياسة العامة في مجال برنامج العمل اللائق في الوقت الفعلي. ويمكننا أن ننشر هذه المعلومات بشكل أفضل من خلال منشورات مثل الموجزات السياسية القصيرة. ولقد سبق لنا أن أظهرنا قدرتنا المعرفية هذا العام، بإعداد دراسات متنوعة شملت جمع البيانات وتحليل السياسات العامة وتحديد الدروس المشتركة المستفادة من الاستجابات السياسية القطرية للأزمة، لصالح سلسلة من اجتماعات مختلف التجمعات الإقليمية والدولية. وزيادة تعزيز هذه القدرة تنطوي على تغييرات أساسية في طريقة عملنا والأسلوب الذي نتابع به تطور السياسات العامة في إطار ولايتنا وفي الطريقة التي نعمّق من خلالها خبرتنا الموجهة نحو البلدان.

١٤٧. الربط بين سياسات العمالة وسياسات الاقتصاد الكلي. إنني قيد زيادة قدرة المكتب على استعراض نتائج سياسات الاقتصاد الكلي من حيث العمالة. ومن شأن هذه القدرة التحليلية المعززة أن تمكننا من تقديم مساعدة أفضل إلى وزارات العمل والعمالة للمشاركة في نقاشات الاقتصاد الكلي عموماً. وعلى سبيل المثال، يمكننا أن نستعرض آثار التغيرات في السياسة الضريبية على العمالة، أو كيف تؤثر العروض النقدية والتدفقات الائتمانية في المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر وفي قدرتها على استحداث الوظائف. كما ستساعد قدرتنا البحثية الدول الأعضاء من خلال عمليات الاستعراض الدورية والدراسات القطرية التي تضطلع بعملنا على نحو شامل، ومعالجة الأهداف الاستراتيجية الأربعة باعتبارها متلازمة ومتراصة ومتكافئة، بما يتمشى مع إعلان عام ٢٠٠٨، "... نظراً 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"^{٨٩}.

^{٨٨} مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته ٩٧، ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، الجزء ثانياً (ألف) (جنيف، ٢٠٠٨). متاح على الموقع التالي:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/publication_099766.pdf

(طلع عليه في ١١ أيار/مايو ٢٠١٠).

^{٨٩} المرجع نفسه، الجزء ثانياً (جيم).

١٤٨. توفير الدعم التقني على المستوى الوطني. يعزز المكتب قدرته على توفير الدعم التقني والاستشراف السياسي على المستوى الوطني. وقد أعلنت مؤخراً عن هيكل ميداني جديد من طبقتين وعن إنشاء عدد من فرق الدعم التقني المعنية بالعمل اللائق ستحقق كتلة حرجة أكبر في كل إقليم، وعن اللجوء إلى منسقين وطنيين في البلدان التي لا تتمتع بمكتب للمنظمة ولكن حيث يجدر أن يكون لأنشطتنا حضور أقوى فيها. والقصد من الهيكل الميداني الجديد أن يعزز قدرة منظمة العمل الدولية على خدمة الدول الأعضاء فيها على المستوى العالمي والإقليمي والقطري. وهذه طريقة أخرى يقوم المكتب من خلالها بمساعدة الدول الأعضاء فيه، بما يتمشى مع إعلان عام ٢٠٠٨، الذي طلب من المنظمة أن "... توفر، عند طلب الحكومات والمنظمات الممثلة للعمال ولأصحاب العمل، كل المساعدة الملائمة ضمن ولايتها في دعم الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء من أجل تحقيق التقدم في اتجاه الأهداف الاستراتيجية، وذلك من خلال استراتيجية وطنية أو إقليمية متكاملة ومتسقة..."^{٩٠}. والهيكل الميداني الجديد معد للاستجابة للإطار الإنمائي والتشغيلي سريع التطور ضمن منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري. وتوفر هذه الترتيبات الجديدة الانتشار المرن للأخصائيين التقنيين ضمن الأقاليم. بالإضافة إلى هذه التغييرات الهيكلية، هناك تغييرات مصاحبة ومتساوية في الأهمية في أساليب العمل، لاسيما فريق العمل المعزز في مختلف أقسام المكتب^{٩١}.

١٤٩. توفير تقاسم المعارف والحوارات السياسية. لقد عززت الأزمة تعاون المكتب مع الوكالات الدولية الأخرى ومصارف التنمية الإقليمية ومؤسسات التمويل الدولية واللجان الاقتصادية الإقليمية. كما عززت علاقات العمل الجيدة فيما بيننا ضمن منظومة الأمم المتحدة بشكل أعم. ويمثل هذا الأمر خطوة مؤسسية هامة للمضي قدماً بالنسبة إلى منظمة العمل الدولية. وإذ ننظر إلى الأمام، علينا أن نعمل بشراكة وثيقة مع البنك الدولي ومصارف التنمية الإقليمية وضمن منظومة الأمم المتحدة. ولا بد لمنظمة العمل الدولية من أن تضطلع بدور قوي في استحداث رؤية جديدة متعددة الأطراف، بما يتمشى مع رؤية إعلاننا لعام ٢٠٠٨، وأن تعزز العمل اللائق الذي يشكل أولوية في جميع البلدان فعلياً ويرتبط بمجموعة واسعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. إننا نتعاون فعلاً على نحو نشط مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره من وكالات الأمم المتحدة، سواء في المقر أو من خلال المكاتب الميدانية. كما نساهم في أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية مع الحكومات والشركاء الاجتماعيين. بالإضافة إلى ذلك، إننا ملتزمون حالياً ببناء على طلب مجموعة العشرين، بالتعاون مع صندوق النقد الدولي في عملية تقييم متبادلة للسياسات طويلة الأجل. ولا بد من الاستمرار في بناء هذه العلاقات الهامة وتعزيزها، لاسيما على المستوى الإقليمي.

١٥٠. وتمشياً مع إعلان عام ٢٠٠٨، الذي استهل عملية استعراض ذاتي، سوف يناقش هذا المؤتمر تقريراً بشأن سياسات العمالة من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة. وتشكل مناقشة البند المتكرر فرصة سانحة أمامكم للإعراب عن وجهات نظركم بالنسبة إلى ما استخلصناه من الأزمة وكيف تصدى المكتب لها وما هي التوجهات المستقبلية الرامية إلى تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية على مواجهة التحديات الجديدة المطروحة أمامنا.

^{٩٠} المرجع نفسه، الجزء ثانياً (جيم) من متابعة الإعلان.

^{٩١} انظر: