



التاريخ: ٨ شباط/ فبراير ٢٠١٣
الأصل: إنكليزي

البند الأول من جدول الأعمال

تقرير المناقشة المتكررة بشأن العمالة (٢٠١٤)

غرض الوثيقة

مجلس الإدارة مدعو إلى أن يعلق على المسائل المطروحة لتكون أساساً يستند إليه المكتب في إعداد تقرير المناقشة المتكررة بشأن الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة، للدورة الثالثة بعد المائة (٢٠١٤) للمؤتمر (انظر مشروع القرار في الفقرة ٣١).

الهدف الاستراتيجي المعني: العمالة.

الانعكاسات السياسية: من شأن مناقشة المسائل المطروحة أن تكون أساساً يستند إليه المكتب في إعداد تقرير المناقشة المتكررة عن العمالة، التي ستجري في المؤتمر وترشد التوجهات الاستراتيجية للمنظمة فيما يتعلق بالعمالة للفترة ٢٠١٤-٢٠١٨.

الانعكاسات القانونية: لا توجد.

الانعكاسات المالية: لا توجد.

إجراء المتابعة المطلوب: سيجري المؤتمر في دورته الثالثة بعد المائة (٢٠١٤) مناقشة متكررة بشأن الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة.

الوحدة مصدر الوثيقة: إدارة العمالة.

الوثائق ذات الصلة: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة؛ قرار بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، ٢٠١٠؛ متابعة اعتماد القرار بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة (الوثيقة GB.309/3/1)؛ قرار بشأن أزمة عمالة الشباب: دعوة إلى اتخاذ الإجراءات، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، ٢٠١٢؛ الوثيقة GB.313/PV.

مقدمة

١. بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة ومرفقه، الذي اعتمده المؤتمر في عام ٢٠٠٨، يشمل إجراء المتابعة^١ خطة لمناقشات متكررة خلال مؤتمر العمل الدولي تهدف إلى القيام بما يلي: "١" فهم أفضل لتنوع واقع واحتياجات الدول الأعضاء فيما يتعلق بكل هدف من الأهداف الاستراتيجية والاستجابة لها بفعالية أكبر بكافة وسائل العمل المتاحة لها، بما في ذلك من خلال النشاط المتصل بالمعايير والتعاون التقني والقدرة التقنية والبحثية التي يتمتع بها المكتب، وتكييف أولوياتها وبرامج العمل الخاصة بها وفقاً لذلك؛ "٢" تقييم نتائج أنشطة منظمة العمل الدولية كي تستنير بها القرارات المتعلقة بالبرنامج والميزانية وغير ذلك من قرارات الإدارة".^٢

٢. وفي آذار/ مارس ٢٠١٢، وضع مجلس الإدارة المناقشة المتكررة الثانية بشأن الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة، في جدول أعمال الدورة الثالثة بعد المائة (٢٠١٤) للمؤتمر^٣. وجرى المناقشة المتكررة الأولى بشأن العمالة عام ٢٠١٠، وستكون دورة المؤتمر لعام ٢٠١٤ المرة الأولى التي يرد فيها هدف استراتيجي للمرة الثانية في المناقشات المتكررة^٤. وعليه، فإن توجيه مجلس الإدارة يأتي في وقته بشأن أفضل السبل الكفيلة بضمان أن تتناول المناقشة المتكررة لعام ٢٠١٤ المشاكل الجوهرية والاستجابات السياسية.

٣. وسوف تتيح المناقشة المتكررة لعام ٢٠١٤ أمام المؤتمر فرصة لإرشاد التوجهات الاستراتيجية للمنظمة فيما يتعلق بالعمالة بالنسبة للفترة ٢٠١٤-٢٠١٨. وبغية تنوير مثل هذه المناقشة، هناك ثلاثة عناصر مهمة بشكل خاص هي:

- فهم سليم ومشترك لتحديات العمالة الحالية ومحركات التغيير الأساسية؛
- استعراض الإجراءات التي تتخذها المنظمة والدول الأعضاء فيها من أجل تعزيز العمالة، بما في ذلك متابعة استنتاجات المؤتمر لعام ٢٠١٠ بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة^٥؛
- النظر في آثار السياق الخارجي المتطور وإصلاحات منظمة العمل الدولية على النشاط الذي تضطلع به المنظمة بشأن العمالة.

٤. وتسلط هذه الوثيقة الضوء على هذه العناصر الرئيسية وتبين الطريقة المقترحة لمعالجتها في تقرير المكتب الواجب تقديمه إلى المؤتمر للمناقشة المتكررة. وسوف يستند المضمون أيضاً إلى استنتاجات مؤتمر العمل الدولي بشأن المناقشات المتكررة عن الأهداف الاستراتيجية الأخرى، والمناقشات العامة للمؤتمر واستنتاجات مجلس الإدارة المنبثقة عن المناقشات التي أجراها بشأن مسائل العمالة والسياسة الاجتماعية، والنتائج والتوصيات الناجمة عن عمليات التقييم ذات الصلة. وسوف يركز التقرير على تأثير الأزمة على الشباب

^١ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مرفق (جنيف، ٢٠٠٨). يذكر الإعلان في الجزء أولاً (ألف) أربعة أهداف استراتيجية لمنظمة العمل الدولية متساوية في الأهمية، وهي: "١" تعزيز العمالة؛ "٢" وضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية؛ "٣" تعزيز الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي؛ "٤" احترام وتعزيز وإعمال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

^٢ المرجع نفسه، مرفق، الجزء ثانياً (باء) "١" و"٢".

^٣ الوثيقة GB.313/PV، الفقرة ١٨.

^٤ المجموعة اللاحقة من المناقشات المتكررة تتضمن ما يلي: الحماية الاجتماعية (٢٠١١)، المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (٢٠١٢)، الحوار الاجتماعي (٢٠١٣).

^٥ مكتب العمل الدولي: قرار بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

واستجابة منظمة العمل الدولية، على نحو ما هو مطلوب في الدعوة إلى اتخاذ الإجراءات، التي اعتمدها المؤتمر عام ٢٠١٢.^٦

أولاً - فهم أفضل لتحدي العمالة

٥. إنّ تحديات العمالة التي تواجهها الاقتصادات في عالم اليوم يمكن النظر إليها من حيث الأثر المستمر للأزمة الاقتصادية والمالية في العالم من جهة، ومن حيث عدد من الاتجاهات الرئيسية طويلة الأمد التي تؤثر في كل اقتصاد وفقاً لمستواه الإنمائي وسماته الهيكلية من جهة أخرى.

أثر الأزمة الاقتصادية المستمرة

٦. إنّ الأزمة المالية والاقتصادية التي بدأت عام ٢٠٠٨ في البلدان المتقدمة وأثرت على النمو وعلى أسواق العمل في كافة أنحاء العالم، مرت بمراحل عدة. وكان من شأن الاستجابة السياسية المتينة والمنسقة في ٢٠٠٩ والقدرة على الصمود التي اتسم بها الكثير من البلدان الناشئة والبلدان النامية، أن أعطى أملاً في الانتعاش. غير أنّ حدوث تحول قوي نحو التقشف المالي منذ منتصف عام ٢٠١٠ خفض الطلب الإجمالي وتوقعات النمو مباشرة في العديد من البلدان المتقدمة وعلى المستوى العالمي أيضاً. واستمرار البطالة وارتفاعها يمارس ضغطاً باتجاه تخفيض الأجور الحقيقية في العديد من الاقتصادات المتقدمة، مخفضاً بالتالي الدعم الذي يمكن للاستهلاك الخاص أن يقدمه إلى النشاط الاقتصادي.

٧. وقامت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية والمكتب برصد ومناقشة التطورات على نحو دقيق ويزيادة البحوث بشأن الاستجابات السياسية للتصدي للأزمة، وعززت الشراكات مع مؤسسات أخرى إقليمية ومتعددة الأطراف، وزادت المشورة السياسية والتعاون التقني بشأن المسائل ذات الصلة بالأزمة.

٨. ولطالما استرعت منظمة العمل الدولية انتباه صانعي السياسات في مجموعة العشرين والنظام متعدد الأطراف إلى ما لا يقل عن نوعين من عدم الاتساق السياسي في إطار الاقتصاد الكلي، يؤثران على السعي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، وهما: السياسات المالية والنقدية الرامية إلى تحقيق أهداف متناقضة، مما ترك في بعض البلدان المتقدمة السياسة النقدية تتحمل الجزء الأكبر من الحمل الثقيل؛ الاهتمام غير الكافي بالتدهور الجسيم الذي تشهده أسواق العمل (إذا قيس من حيث البطالة والبطالة طويلة الأجل والزيادة في العمل لبعض الوقت عن غير طوع وتدني الأجور وبطالة الشباب المثيرة للقلق، وغير ذلك من الأمور)، مما أدى إلى حلقة مفرغة تكبح نمو الاستهلاك والاستثمار وتمارس ضغطاً نزولياً على النمو في البلدان التي لا تزال تعاني من الأزمة وفي كافة أنحاء العالم أيضاً من خلال التجارة وتدفقات رؤوس الأموال وروابط الاستثمار.

٩. وتقرير منظمة العمل الدولية بعنوان *اتجاهات العمالة العالمية لعام ٢٠١٣*، الذي صدر في ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، يقدّر وجود قرابة ١٩٧ مليون شخص عاطل عن العمل في عام ٢٠١٢، أي بزيادة حوالي ٤,٢ مليون شخص مقارنة مع عام ٢٠١١. وتظهر التقديرات بحسب الإقليم ارتفاعاً في معدلات البطالة أو استمرار ركودها في العديد من الأقاليم (انظر الشكل أدناه). ويتوقع التقرير أن ترتفع البطالة أكثر فأكثر، ليصل عدد العاطلين عن العمل إلى ٢١٠ ملايين شخص، خلال السنوات الخمس المقبلة.

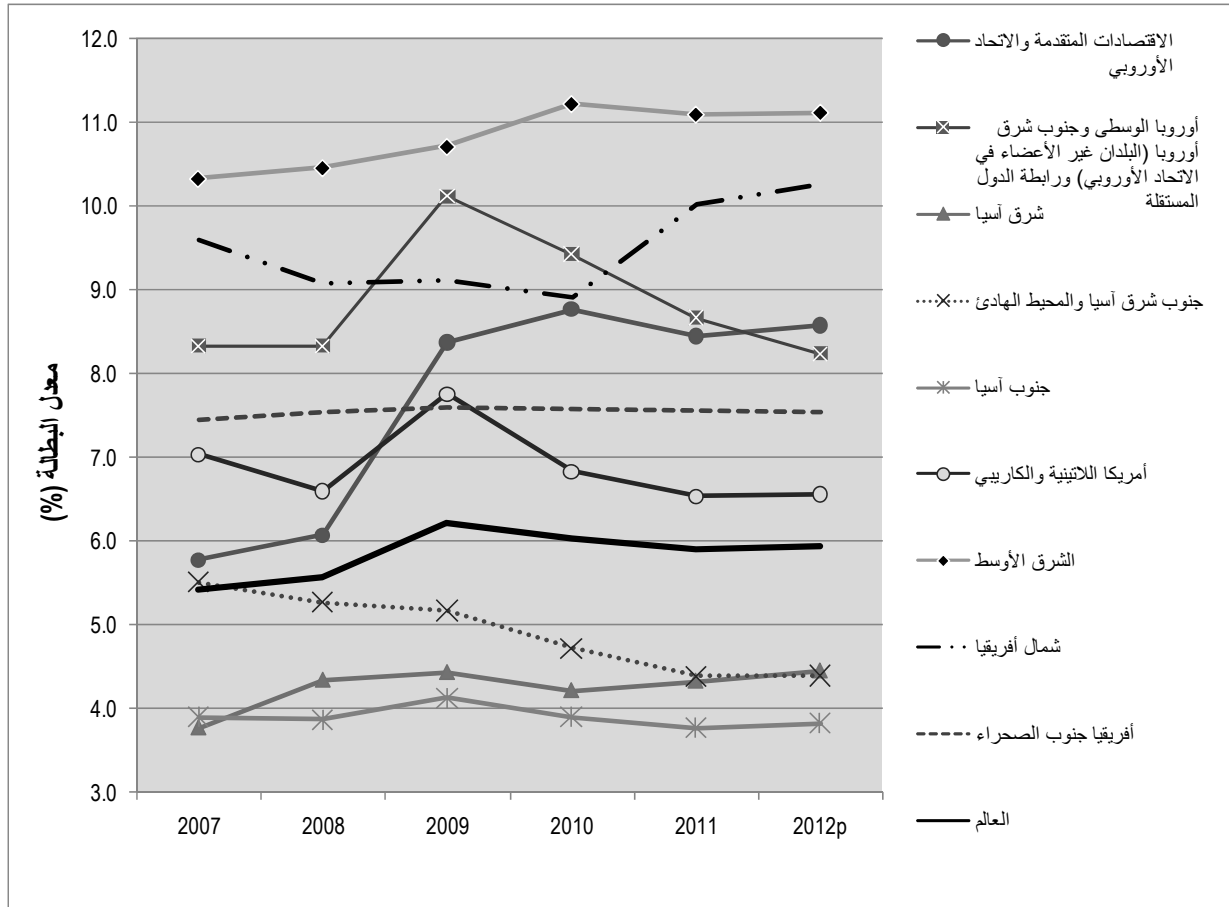
١٠. وللانكماش المستمر الذي تشهده أسواق العمل أثرٌ مدمر على الشباب. فنسبة البطالة في صفوف الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ عاماً بلغت ١٢,٦ في المائة، أي أكثر من ضعف نسبة البطالة في العالم والتي تبلغ ٦ في المائة. وفي البلدان المتقدمة، كان ٣٥ في المائة من الشباب العاطلين عن العمل من دون عمل منذ

^٦ مكتب العمل الدولي: *قرار بشأن أزمة عمالة الشباب: دعوة إلى اتخاذ الإجراءات*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، جنيف، ٢٠١٢، الاستنتاجات، الفقرة ٥١.

^٧ انظر: ILO: *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip*, Geneva, 2013.

سنة أشهر أو أكثر، مما يزيد من شبح الإحباط المتنامي ويبرر القلق المعرب عنه خلال المناقشة المتكررة الأولى بشأن العمالة من أن "يجد جيل برمته نفسه متروكاً على الغارب"^٨.

معدل البطالة، في العالم وحسب الإقليم، ٢٠٠٧-٢٠١٢



المصدر: ILO: Trends econometric models, Oct. 2012. أرقام عام ٢٠١٢ أولية (p=الإسقاطات).

١١. وقبل حدوث الأزمة، لاقت بلدان نامية عديدة النجاح في نقل العمال من أنشطة متدنية الإنتاجية إلى أخرى ذات إنتاجية أعلى. وكان هذا التغيير الهيكلي المفيد عنصراً رئيسياً في الاتجاه المؤاتي للحد من العمالة الهشة وفقّر العاملين، غير أنه فقد من زخمه خلال الأزمة. ولم يعد انتقال الوظائف بالتوتيرة نفسها من الزراعة إلى المجالات ذات القيمة المضافة الأعلى، في حين بقيت الإنتاجية على حالها داخل الزراعة ولا تزال تضيق الخناق على شرائح كبيرة من السكان الواقعين في الفقر.

١٢. وإحدى العواقب الوخيمة لاستمرار الانكماش في بلدان عديدة، تتمثل في زيادة البطالة طويلة الأجل، مما يجعل عملية الانتعاش أكثر تعقيداً: فكلما طالّت فترة تعطل العامل، كلما ضعفت صلته بسوق العمل وكلما ازداد خطر تقادم مهاراته وقلت قابليته للاستخدام في نظر أصحاب العمل. ويحتّم أن يؤدي ذلك إلى تحويل البطالة الدورية إلى بطالة هيكلية، بسبب عدم تطابق الوظائف المعروضة مع الوظائف الشاغرة وتقادم المهارات.

^٨ مكتب العمل الدولي: قرار بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، المرجع السابق، الفقرة ١٣.

الاتجاهات طويلة الأجل

١٣. في حين يتطلب الوضع الأليم في بعض أسواق العمل استجابات في الأجل القريب، تمارس قوى أخرى أثراً مهماً طويل الأجل على أسواق العمل وتحدد معالم التحديات التي تطرحها العمالة. وما فتئت تتطلب استجابة حتى عندما ينتعش نمو الوظائف.

"١" **تزايد التفاوت في الدخل** يهدد التماسك الاجتماعي ويخفف من الدينامية الاقتصادية. ومن الممكن أن يعزى ذلك جزئياً إلى تراجع حصة الناتج المحلي الإجمالي العائدة إلى العمل، مقارنة مع رأس المال على المستوى العالمي وفي معظم البلدان. وتفاوت التوقعات بين العمال ذوي المهارات العالية والعمال ذوي المهارات المتدنية، هو مصدر آخر لتزايد انعدام المساواة. وفي بعض البلدان، قد تصبح جوانب انعدام المساواة في الدخل أكثر حدة بين الأجيال، إذ يواجه العمال الشباب صعوبة في ولوج سوق العمل. وفي بلدان أخرى، تزداد حدة التفاوت في الدخل بسبب تفكيك نظم الحماية الاجتماعية وتزايد نسب أشكال الاستخدام غير العادية وضعف مؤسسات الحوار الاجتماعي وضعف سياسات الحد الأدنى للأجور أو غيابها. وقد أضعفت هذه التغيرات مساهمة طلب الأسرة المعيشية في الطلب الإجمالي في بلدان عديدة، مما أدى إلى استحداث عدد أقل من الوظائف.

"٢" حقبة جديدة من **التغير التكنولوجي** هي في طور تغيير طبيعة الوظائف كلياً في مجال التصنيع، بتحويل الحصة النسبية من الوظائف المستحدثة في مجال التصنيع لصالح قطاعي الخدمات والمعارف، ولما يسمى "الوظائف التفاعلية" في الإدارة والهندسة وتجارة التجزئة والرعاية الصحية وغير ذلك من الخدمات.

"٣" **جغرافيا جديدة للنمو** تميز الحقبة الجديدة من العولمة، حيث أصبح تزايد الطلب من جانب الطبقات الوسطى المتنامية في الاقتصادات الناشئة، محركاً للطلب العالمي، وحيث يؤدي تزايد مستويات التعليم في بلدان نامية كثيرة إلى تغيير طبيعة المنافسة العالمية على المواهب والمهارات. وتزيد الاقتصادات الناشئة عدد العمال ذوي المهارات العالية، الذين يتنافسون بنجاح على الوظائف عالية التقنية وذات القيمة المضافة العالية، محددة بذلك معالم سلاسل القيم العالمية ومغيرة أنماط التوزيع الجغرافي للإنتاج والعمالة.

"٤" **تزايد التحولات الديمغرافية** من نسبة المسنين إلى السكان في سن العمل، لاسيما في بعض البلدان الأوروبية واليابان والصين، مما يطرح تحديات أمام نظم المعاش التقاعدي والضمان الاجتماعي والرعاية الصحية (بما في ذلك المؤسسات الأسرية ومؤسسات المجتمعات المحلية المعنية برعاية المسنين) وأمام سياسة الهجرة^٩. وتواجه بلدان أخرى تحدي خلق الوظائف لصالح مجموعة سكانية متزايدة من الشباب.

"٥" **إنّ عدم تناسق المهارات** يؤدي إلى نوع من التعايش المتناقض بين البطالة العالية والشواغر في الوظائف. والتغيرات ذات الوتيرة السريعة في التكنولوجيات والأسواق تسرع من تقادم المهارات، مما يستلزم المزيد من الاستثمار في التعلم المتواصل بغية تفادي البطالة طويلة الأجل، إلى جانب الحاجة إلى نظم تدريب تتمتع بالمزيد من المرونة والمساءلة إزاء احتياجات سوق العمل، ونظم أفضل بشأن معلومات سوق العمل ومؤسسات أكثر فاعلية تربط بين أصحاب العمل والمدرّبين.

"٦" من شأن تزايد توافق الآراء العالمي من أجل التحول نحو مسارات نمو مستدامة بيئياً و**منخفضة الكربون وفعالة من حيث استخدام الطاقة**، أن يحفز الاستثمار ويؤدي إلى تسريع وتيرة خلق الوظائف والقضاء عليها، حيث أنه يكون هناك خسارة في أن معاً في الوظائف في الصناعات المستهلكة للطاقة ونمو في الصناعات الجديدة وتحولات في منشآت كثيرة. وبغية التوصل إلى عملية انتقال ناجعة

^٩ مكتب العمل الدولي: **العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد**، التقرير الرابع، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٢، جنيف، ٢٠١٣.

ومنصفة، سيكون من المطلوب أن تكون المنشآت قادرة على اعتماد تكنولوجيات جديدة وأن يكون العمال قادرين على الحصول على التدريب المناسب وأن تُجرى مشاورات مع الشركاء الاجتماعيين^{١٠}.

١٤. وبالإضافة إلى هذه الاتجاهات الجديدة، يعني استمرار *الفجوات بين الجنسين* في سوق العمل أن العديد من العوائق لا تزال موجودة أمام دخول المرأة إلى أسواق العمل والمشاركة فيها^{١١}. والتقارب الذي ظهر قبل الأزمة بين نسبة البطالة ونسبة العمالة إلى عدد السكان، بين الرجال والنساء، انعكس مساره في المناطق الأشد تضرراً.

ثانياً - الإجراءات الرامية إلى تعزيز العمالة، بما في ذلك متابعة استنتاجات المؤتمر لعام ٢٠١٠ بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة

١٥. عندما جرت المناقشة المتكررة الأولى عن العمالة عام ٢٠١٠، كان العالم في خضم أسوأ انكماش اقتصادي شهده خلال ٧٠ عاماً، وإنما كانت هناك بلدان كثيرة تتعافى منه. وكان التشديد على التوصل إلى انتعاش محوره الوظائف، باتباع الإرشاد الوارد في الميثاق العالمي لفرص العمل الذي وافق عليها المؤتمر في دورته السابقة^{١٢}، والتشديد على تجنب أن يعيد التاريخ نفسه حيث "الانتعاش في العمالة يتأخر بأشواط عن اللحاق بركب الانتعاش في النشاط الاقتصادي"^{١٣}. ولسوء الحظ، كما يدل على ذلك تقرير *اتجاهات العمالة العالمية لعام ٢٠١٣*، كان هذا التوقع مفرطاً في التفاؤل ولا تزال التحديات التي تطرحها البطالة مستمرة حتى الآن.

١٦. وقد يرغب مجلس الإدارة في بحث الطريقة التي ستعتمد لإبلاغ المؤتمر عام ٢٠١٤ بالإجراءات التي اتخذتها الحكومات والشركاء الاجتماعيون، والتي نادى بها الاستنتاجات. وتصف الفقرات التالية طبيعة العمل الذي يضطلع به المكتب استجابة للأولويات المحددة لعمله في الاستنتاجات المذكورة.

١٧. وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠، ناقش مجلس الإدارة خطط المكتب لتنفيذ التوجيه والإجراءات التي أوصت بها الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، والتي اعتمدها المؤتمر في ستة مجالات مواضيعية^{١٤}.

"١١" *أطر سياسات الاقتصاد الكلي لتعزيز العمالة الكاملة واللائقة والمنتجة والمختارة بحرية*. قامت منظمة العمل الدولية بالارتقاء بالبحوث لمعرفة إلى أي مدى يمكن لإطار الاقتصاد الكلي السائد أن يساعد أو يعيق العمالة المستدامة والمنتجة، بما في ذلك الدراسات القطرية والمواضيعية. كما ازداد النشاط في مجال البحوث والتوعية في عدد من المحافل، بما فيها مجموعة العشرين، مع الإشارة إلى الأثر السلبي لعدم الاتساق السياسي، من قبيل التفاعلات السلبية بين الطلب الإجمالي وأسواق العمل الكاسدة وانخفاض قيمة الأجور، والآثار السلبية لانعدام اليقين السياسي على الاستثمار وثقة المستهلك. وجرى تحليل المشاورات التي نظمها صندوق النقد الدولي، بموجب المادة الرابعة من نظامه الداخلي، لقراءة ٨٠ بلداً وفي حالات عديدة، تم إدماج الاستنتاجات في الأطر الوطنية لسياسة العمالة. وقد زادت منظمة العمل الدولية التزامها مع صندوق النقد الدولي بشأن البحوث التي تجريها عن أطر الاقتصاد الكلي والعمالة، كما أنّ الباحثين في صندوق النقد الدولي رحبوا كثيراً بالعمل الذي تضطلع به المنظمة بشأن "سياسات الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة". غير أنّ هذا التشجيع لم يتجلّ بما فيه الكفاية في العمليات التي يجريها الصندوق على المستوى القطري. وقد اتخذت خطوات رمزية، من قبيل استحداث نموذج

^{١٠} مكتب العمل الدولي: *التنمية المستدامة والعمل اللائق والوظائف الخضراء*، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٢، جنيف، ٢٠١٣.

^{١١} انظر مكتب العمل الدولي: *اتجاهات العمالة العالمية بالنسبة للمرأة*، جنيف، ٢٠١٢، لمزيد من المعلومات بشأن الفجوة بين الجنسين في مجال البطالة والعمالة ومشاركة القوى العاملة والاستضعاف والمهن.

^{١٢} مكتب العمل الدولي: *الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل*، جنيف، ٢٠٠٩.

^{١٣} مكتب العمل الدولي: *قرار بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة*، المرجع السابق، الفقرة ٥.

^{١٤} الوثيقة GB.309/3/1.

لإدماج العمالة وأسواق العمل في الاستعراضات القطرية لصندوق النقد الدولي^{١٥}. وقد مضى مكتب العمل الدولي قدماً، كما طلب منه ذلك، في منهجيات تعنى باستهداف العمالة، ومن المزمع نشر دليل جديد عن هذا الموضوع قريباً.

"٢" **سياسات العمالة وسوق العمل من أجل تعزيز العمالة الكاملة واللائقة والمنتجة والمختارة بحرية.** أنشئت قاعدة بيانات عالمية تجمع الوثائق ذات الصلة بالسياسات الوطنية للعمالة، وجرى إعداد قائمة بالتدابير الرامية إلى التصدي للأزمة مع البنك الدولي^{١٦}. وتستتير الخدمات الاستشارية السياسية باستعراضات دراسات الحالة عن السياسات الوطنية للعمالة، بما في ذلك تأثير عمليات التكيف الهيكلية ومؤسسات سوق العمل والسياسات في مختلف الأقاليم. وقد نُشرت أدلة كثيرة بشأن وضع السياسات العامة وتنفيذها، ومنها دليل مخصص على وجه التحديد لتلبية احتياجات نقابات العمال ودليل آخر عن استهداف العمالة، إلى جانب تنظيم دورات تدريبية بشأن سياسة العمالة. ويطبق هذا العمل التوصيات الصادرة عن وحدة التقييم في مكتب العمل الدولي^{١٧}.

"٣" **تحسين القابلية للاستخدام والإنتاجية ومستويات المعيشة والتقدم الاجتماعي.** إن الدعم المقدم لسياسات الأجور السليمة، بما فيها الحد الأدنى للأجور، ولظروف عمل أفضل وأكثر إنصافاً، يقوم على توسع كبير لقاعدة المعارف (مثلاً، من خلال تقارير الأجور في العالم، وحزمة الموارد بشأن حماية الأمومة، والتقارير عن العمال المنزليين^{١٨}). وما فتئت المنصة العالمية لتقاسم المعارف بين القطاعين العام والخاص بشأن المهارات من أجل الاستخدام، تحسن نشر خبرات الدول الأعضاء والمكتب في مجال ربط تنمية المهارات بالعمل اللائق المنتج، بما في ذلك من خلال تجميع منتجات المعارف مع منظمة اليونسكو ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي. ومن بين التقارير العالمية بشأن العمالة والاستدامة البيئية، هناك تقرير حديث جرى وضعه إعداداً لمؤتمر ريو +٢٠^{١٩} ودراسة عالمية بشأن "المهارات من أجل الوظائف الخضراء"^{٢٠}. وقد ساعدت منظمة العمل الدولية الدول الأعضاء في تقييم وتنفيذ الاستجابات العملية لإدارة ما يمكن أن يكون لتدابير الانتقال إلى اقتصاد أخضر من تأثير على العمالة، وتشمل هذه الاستجابات تنمية المهارات والمنشآت والاستثمار الخاص والعام والحماية الاجتماعية، مع التركيز في الغالب على عمالة الشباب.

"٤" **سياسات التجارة والاستثمار لتعزيز العمالة الكاملة واللائقة والمنتجة.** لقد تعززت السياسات الاجتماعية وسياسات سوق العمل التي تسهم في النمو الشامل والغني بالوظائف لاستكمال الانفتاح على الأسواق العالمية، من خلال البحوث^{٢١} والمؤتمرات الوطنية ووضع أدوات التقييم واختبارها (آثار

^{١٥} انظر التقارير المقدمة إلى مجلس الإدارة لمناقشة مسألة اتساق السياسات على المستوى الدولي، أي الوثيقة GB.313/HL/1: *درء الأزمة المتجددة: دور منظمة العمل الدولية* (آذار/ مارس ٢٠١٢)؛ الوثيقة GB.316/WP/SDG/1: *الأفاق الاقتصادية العالمية وبرنامج العمل اللائق* (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢).

^{١٦} أعد مكتب العمل الدولي والبنك الدولي دراسة استقصائية مشتركة عن الاستجابات السياسية لمواجهة الأزمة في ٧٧ بلداً، استناداً إلى هيكلية الميثاق العالمي لفرص العمل. والتدابير المبلغ عنها تشمل طائفة واسعة من المجالات ذات الصلة بالأهداف الاستراتيجية الأربعة.

^{١٧} تقرير التقييم السنوي، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢ (الوثيقة GB.316/PFA/7/1).

^{١٨} مكتب العمل الدولي: *العمال المنزليون في كافة أنحاء العالم: إحصاءات عالمية وإقليمية ونطاق الحماية القانونية*، جنيف، ٢٠١٣.

^{١٩} انظر:

ILO–IILS: *Working towards sustainable development: Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy*, Geneva, 2012.

^{٢٠} انظر:

ILO: *Skills for green jobs: A global view – Synthesis report based on 21 country studies*, Geneva, 2011.

^{٢١} تشمل المنشورات الرئيسية الحديثة ما يلي:

Trade and employment: From myths to facts (2011), *Making globalization socially sustainable* (2011), and *Trade and employment in the global crisis* (2010).

انظر أيضاً الوثيقة GB.317/POL/2.

التجارة على العمالة؛ المهارات من أجل التجارة والتنوع الاقتصادي). وأدت هذه الأدوات بدورها، إلى تنظيم دورات تدريبية جديدة مع مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية في تورينو، وساعدت على حشد الموارد للبرامج القطرية للتعاون التقني. وكان من شأن الدعم المقدم في البلدان الرائدة أن عزز التعاون فيما بين الوزارات واتساق السياسات والحوار الاجتماعي المؤسسي بشأن سياسات التجارة والاستثمار.

"٥" **النشاط المتصل بالمعايير حول الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة.** يستند تعزيز العمالة إلى عدة معايير عمل دولية،^{٢٢} منها اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) التي تبقى ذات أولوية ويجري تعزيزها على نحو نشط^{٢٣}. واستمرت منظمة العمل الدولية في التركيز على نوعية الوظائف المستحدثة، من خلال دمج الطائفة الواسعة من المبادئ المكرسة في معايير العمل الدولية. وعلى وجه الخصوص، كان من شأن برنامج استدامة المنشآت المسؤولة والقدرة على التنافس (SCORE) وبرنامج "العمل الأفضل" أن ساعدا الشركات لكي تدمج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في ممارساتها الإدارية. وقدم قسم مساعدة قطاع الأعمال، التابع لمنظمة العمل الدولية، نصائح إلى المنشآت على اختلاف أحجامها بشأن ما يمكن أن تقوم به لاحترام المبادئ المكرسة في معايير العمل الدولية في عملياتها، بما في ذلك على امتداد سلاسل التوريد الخاصة بها. ويشكل ذلك إحدى الوسائل المطبقة لتعزيز إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسيات والسياسة الاجتماعية.

"٦" **التربط بين الأهداف الاستراتيجية الأربعة وتأثيرها على الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة.** عندما تقدم منظمة العمل الدولية المشورة بشأن سياسة العمالة، فإنها تدعم اتساق السياسات على مختلف المستويات وفيما بين مجالات وأهداف عديدة: في مجال الاقتصاد الكلي، بين التدابير المالية والنقدية والتدابير المتعلقة بالاستثمار والإنتاجية والحد الأدنى للأجور وغيرها من العوامل المحددة للطلب الإجمالي؛ وبين الدور الذي تضطلع به سياسات العمالة والحماية الاجتماعية من جهة وسياسات الاقتصاد الكلي من جهة أخرى؛ وفي مجال التنمية، بين السياسات التجارية وسياسات التحول المنتج والسياسات الصناعية. وفي إطار استراتيجية إدارة المعارف، يقوم مشروع GATEWAY ببناء بوابة تسمح بالوصول بسهولة إلى كافة قواعد البيانات الإحصائية والقانونية والسياسية على مستوى المكتب، حيث تجمّع المعلومات بحسب البلد ومنتجات المعارف.

والجهود المبذولة لتحسين اتساق السياسات بشأن تعزيز العمالة على المستوى الدولي، تضمنت بنجاح التأثير على إعداد تقرير *التنمية في العالم لعام ٢٠١٣*: وظائف، الذي يصدره البنك الدولي، وعلى استراتيجية التدريب لمجموعة العشرين التي تربط المهارات بالعمالة، ووثيقة السياسة العامة لمنظمة العمل الدولية والموجزات القطرية المعدة لاجتماعات وزراء العمل والاستخدام في مجموعة العشرين، والإسهامات في الوثيقة الختامية لمؤتمر ريو ٢٠٠٩. وفي عملية مجموعة العشرين، لطالما دعمت منظمة العمل الدولية تزايد اتساق السياسات من أجل الوفاء بولايتها في تحقيق العدالة الاجتماعية^{٢٤}.

^{٢٢} تشمل معايير العمل الدولية الرئيسية التي يسترشد بها نشاط المكتب هذا، ما يلي: اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) وتوصية سياسة العمالة (رقم ١٢٢)؛ توصية سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩)؛ اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢) وتوصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥)؛ اتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٥٩) وتوصية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون) (رقم ١٦٨)؛ اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) وتوصية وكالات الاستخدام الخاصة (رقم ١٨٨)؛ توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)؛ اتفاقية إنهاء الاستخدام، ١٩٨٢ (رقم ١٥٨) وتوصية إنهاء الاستخدام (رقم ١٦٦)؛ توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨).

^{٢٣} كان هناك خمسة تصديقات إضافية على الاتفاقية رقم ١٢٢ في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢، وبذلك يصل مجموع عدد التصديقات إلى ١٠٦ في نهاية ٢٠١٢.

^{٢٤} الوثائق المعدة لمناقشات مجموعة العشرين ذات الصلة باتساق السياسات، تشمل: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، منظمة العمل الدولية، منظمة التجارة العالمية، البنك الدولي:

Seizing the benefits of trade for employment and growth, 2010;

وإسهامات منظمة العمل الدولية في الفريق العامل المعني بالتنمية بشأن الاستثمار والوظائف، من أجل مؤتمر قمة "كان" (٢٠١١) *Employment intensity of growth in developing countries* ومؤتمر قمة لوس كابوس (٢٠١٢) *The jobs challenge*.

١٨. والدعوة إلى اتخاذ الإجراءات، التي اعتمدها المؤتمر عام ٢٠١٢^{٢٥} لمكافحة أزمة عمالة الشباب التي لم يشهدها العالم من قبل، تشدد على السمة الملحة للعمل الفوري ومحدد الأهداف. وقدم المكتب خطة تنفيذ إلى مجلس الإدارة عام ٢٠١٢^{٢٦}، والتقرير الذي سيقدمه إلى المؤتمر سيتناول التقدم المحرز في تنفيذ هذه الدعوة إلى اتخاذ الإجراءات.

١٩. وسيشير تقرير المكتب كذلك إلى مجالات الأهمية البالغة^{٢٧} المرتبطة ارتباطاً مباشراً بالهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة. كما سيناقش طرائق العمل المتكاملة مع الأهداف الاستراتيجية الأخرى والعمليات الميدانية.

٢٠. ويمكن استخلاص الدروس من الخبرات المستمدة من المنظمات الدولية الأخرى في إجراء عمليات استعراض السياسة العامة وكيف يمكن لهذه الاستعراضات أن تكون أدوات فعالة لتقاسم الخبرات، بما في ذلك تقاسم المعارف بين بلدان الجنوب، وإجراء تحسينات على تأثير منظمة العمل الدولية في عالم العمل.

ثالثاً - تحديد أولويات الأنشطة الرامية إلى تحقيق الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة خلال المرحلة القادمة

٢١. كما أشير إليه أعلاه، تحدد الأزمة الاقتصادية والتغيرات الهيكلية طويلة الأجل إطار التحديات المطروحة اليوم أمام العمالة، والتي تتخذ أشكالاً متنوعة بحسب مستوى التنمية والخصائص الهيكلية الخاصة بكل بلد. والتحديات التي تواجهها بلدان نامية كثيرة، والتي أطلقت عليها منظمة العمل الدولية تسمية "الأزمة قبل الأزمة"، لا تزال مستمرة على وجه الخصوص في أقل البلدان نمواً والبلدان المتأثرة بالنزاعات.

٢٢. وتتوعد الخبرات الإنمائية في العقدين الأخيرين والأزمة المالية والاقتصادية التي شهدتها عام ٢٠٠٨ والاستجابات السياسية لمواجهتها، كلها عوامل تشكل دروساً كثيرة يمكن الاستفادة منها على مستوى النمو وخلق الوظائف، وقد أفضت إلى نداءات قوية تدعو إلى انتهاج نماذج سياسية جديدة وإعادة التوازن. وعلى سبيل المثال، أدت الأزمة في البلدان النامية إلى استعراض النظرية التقليدية للطبيعة ذاتية التنظيم للأسواق ومبادئ الإدارة الاقتصادية، لاسيما إدارة الطلب؛ إلى جانب التقدير الجديد للدور الذي تضطلع به الحماية الاجتماعية وسياسات ومؤسسات سوق العمل في التأثير على أداء سوق العمل وعلى نتائج الاقتصاد الكلي على حد سواء.

٢٣. وفي البلدان النامية، هناك رؤية أو نموذج سياسي جديد قيد التطوير. ويتجلى ذلك مثلاً، في تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠١٣: الوظائف، الصادر عن البنك الدولي والذي يعترف بأن النمو مهم ولكنه غير كافٍ للتنمية الشاملة؛ وأن "الوظائف هي محرك التنمية" والصلة الرئيسية بين النمو والحد من الفقر؛ وأن نوعية الوظائف مهمة شأنها شأن كميتها؛ وأن بعض أشكال العمل غير مقبولة؛ وأن أولويات العمالة تتباين بحسب مستوى التنمية، لكنها تبقى محورية في كل مكان ولا يمكن تحقيقها من خلال "برامج نمو" ذات بعد وحيد. هذه دروس ورسائل سياسية تقوم منظمة العمل الدولية بموازرتها والدفاع عنها منذ سنوات، مع بعض النجاح، مثل اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عام ٢٠٠٥، هدف العمالة المنتجة والعمل اللائق واعتماد هدف متعلق بالعمالة كأحد الأهداف الإنمائية للألفية.

٢٤. وعليه، لنا أن نقول إن التغيير الرئيسي في السياق السياسي الاستراتيجي لمنظمة العمل الدولية منذ المناقشة المتكررة الأخيرة عن العمالة، هو أن المسائل ذات الصلة بالعمالة وبالحماية الاجتماعية أصبحت محورية في التحديات والنقاشات السياسية في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، في الأولى باعتبارها جزءاً من نقاشاتها بشأن إدارة الطلب وانتعاش فرص العمل، وفي الثانية باعتبارها جزءاً من برامجها للتنمية والتحول المنتج. وفي كلتا الحالتين، شاركت منظمة العمل الدولية على نحو نشط في المسائل الرئيسية.

^{٢٥} مكتب العمل الدولي: قرار بشأن أزمة عمالة الشباب: دعوة إلى اتخاذ الإجراءات، المرجع السابق.

^{٢٦} الوثيقة GB.316/INS/5/2.

^{٢٧} الوثيقة GB.317/PFA/1.

٢٥. إنَّ أحداثاً بارزة مثل الربيع العربي أو "حركة احتلوا" أو الاحتجاجات في بلدان تعاني من الكساد الاقتصادي في أوروبا الجنوبية أو النسب المقلقة لبطالة الشباب، باتت هي الأخرى تحديات سياسية أساسية تهدد التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي. ومن بين التطورات المهمة المستجدة أنَّ البلدان الأوروبية تلتزم الآن أكثر فأكثر المشورة السياسية وغيرها من الخدمات التي تقدمها منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالدعائم الأربع للعمل اللائق.

٢٦. وترجمت هذه التطورات إلى تغيير في طبيعة احتياجات الهيئات المكونة وسمتها الملحة في بلدان كثيرة. والتحدي الذي يلوح أمام المكتب يكمن في دعم الهيئات المكونة لتلبية تلك الاحتياجات.

٢٧. ولئن كان عام ٢٠١٥ لا يزال بعيداً، يجري التفكير جدياً في وضع برنامج إنمائي يعقب نهاية فترة الأهداف الإنمائية للألفية. ويسعى مكتب العمل الدولي، بإيعاز من مجلس الإدارة، إلى جعل العمل اللائق حجر الزاوية لبرنامج التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.^{٢٨}

٢٨. وقدم مؤتمر ريو ٢٠+ بشأن التنمية المستدامة في عام ٢٠١٢ المفهوم المتعلق بأهداف التنمية المستدامة، حتى لا يكون التركيز فقط على الناتج المحلي الإجمالي، بل لكي يشمل أيضاً التدابير ذات الصلة بالرفاه والاستدامة البيئية واستئصال الفقر وتحقيق الأمن الغذائي والعمل اللائق.

التغطية المقترحة في تقرير المكتب من أجل المناقشة المتكررة

٢٩. مع مراعاة ما ورد أعلاه، قد يشمل تقرير المكتب المواضيع الواردة فيما يلي:

المقدمة

(الغرض من التقرير وأهداف المناقشة المتكررة)

١. فهم أفضل لتحدي العمالة:
 - "١" أثر الأزمة الاقتصادية المستمرة والتحدي المرتبط باتساق السياسات.
 - "٢" الاتجاهات الرئيسية:
 - التفاوت في الدخل؛
 - التغير التكنولوجي؛
 - الجغرافيا الجديدة للنمو؛
 - التحولات الديمغرافية؛
 - سوء مطابقة المهارات؛
 - الاستدامة البيئية؛
 - الفجوة بين الجنسين.
٢. الإجراءات الرامية إلى تعزيز العمالة، بما في ذلك متابعة المناقشة المتكررة الأولى عن العمالة:
 - "١" التقدم المحرز من جانب الحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، بما في ذلك الإجراءات الثنائية والثلاثية.
 - "٢" التقدم المحرز من جانب المنظمة لدعم الدول الأعضاء فيها، لا سيما فيما يتعلق بما يلي:
 - اتساق السياسات لتعزيز العمالة على المستويين الدولي والوطني؛
 - "الدعوة إلى اتخاذ الإجراءات" بشأن عمالة الشباب؛
 - قرارات مجلس الإدارة والمؤتمر؛
 - الطبيعة المتكافئة والمتكاملة لأنشطة المكتب.

٣. تحديد أولويات الأنشطة بشأن الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة.
٤. الأولويات المستقبلية سعياً إلى تحقيق الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة (مع مراعاة الوضع الراهن للعمالة والتحديات والسياق الاستراتيجي والدروس المستخلصة من الأنشطة السابقة وعمليات التقييم المواضيعية^١ وإصلاحات منظمة العمل الدولية ، لا سيما في مجالات الأهمية البالغة).
- ^١ سياسة العمالة، ٢٠١٢؛ المنشآت المستدامة (سوف تصدر في عام ٢٠١٣).

نقاط مقترحة للمناقشة

٣٠. قد يرغب مجلس الإدارة في التعليق على المسائل المطروحة بغية تنوير عملية إعداد تقرير المكتب من أجل المناقشة المتكررة بشأن الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة (٢٠١٤)، بما فيه ما يلي على وجه الخصوص:

"١" النطاق المقترح والعناصر الرئيسية ونقاط أخرى محتملة؛

"٢" التوازن بين مناقشة تحديات العمالة والاستجابات السياسية في الدول الأعضاء مع تقديم التقارير بشأن النتائج المنبثقة عن أنشطة منظمة العمل الدولية؛

"٣" الطرائق الرامية إلى زيادة تحسين فعالية منظمة العمل الدولية في تعزيز اتساق السياسات العامة؛

"٤" كيف يمكن للهيئات المكونة الثلاثية أن تسهم في المعلومات عن النتائج المستقاة من الجهود التي تبذلها على المستويين الوطني والإقليمي لتعزيز العمالة، بما في ذلك لإنفاذ الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، التي اعتمدها المؤتمر عام ٢٠١٠؛

"٥" الخيارات المطروحة لإجراء عمليات استعراض السياسات الوطنية للعمالة.

مشروع قرار

٣١. يدعو مجلس الإدارة المدير العام إلى مراعاة الآراء المعرب عنها خلال المناقشة عند إعداد تقرير المكتب من أجل المناقشة المتكررة بشأن العمالة (٢٠١٤).