



مكتب
العمل
الدولي
جنيف

التقرير السادس

سياسات العمالة من أجل استدامة الانتعاش والتنمية

المناقشة المتكررة بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن
العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة



مؤتمر
العمل
الدولي

الدورة ١٠٣، ٢٠١٤

مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، ٢٠١٤

التقرير السادس

سياسات العمالة من أجل استدامة الانتعاش والتنمية

المناقشة المتكررة بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن
العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة

البند السادس من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي جنيف

ISBN 978-92-2-627756-4 (print)
ISBN 978-92-2-627757-1 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠١٤

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

المحتويات

Page

المختصرات	٧
مقدمة	١
الفصل ١: تحديات العمالة	٣
١-١: استمرار الأزمة الاقتصادية والآثار المترتبة عنها	٣
١-١-١: الاتجاهات في النمو الاقتصادي وفي كمية العمالة ونوعيتها	٣
١-١-٢: الاستجابات السياسية خلال الأزمة وما بعدها	١٩
٢-١: الاتجاهات الهيكلية ومحركات التغيير	٢٣
١-٢-١: العولمة والجغرافيا الجديدة للنمو والتحديات التي تطرحها التحولات الهيكلية والقدرة التنافسية والإنتاجية	٢٤
٢-٢-١: السياق الديموغرافي الجديد	٢٨
٣-٢-١: التفاوت في الدخل وما له من انعكاسات	٣٠
٤-٢-١: المساواة بين الجنسين في أسواق العمل	٣٤
٥-٢-١: الانتقال إلى تنمية مستدامة بيئياً	٣٨
٦-٢-١: عدم موازنة المهارات	٤٠
الفصل ٢: الإجراءات الرامية إلى تعزيز العمالة الكاملة واللائقة والمنتجة والمختارة بحرية	٤٣
١-٢: السياسات الوطنية للعمالة	٤٣
٢-٢: أطر سياسات الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة	٥١
٣-٢: السياسات التجارية والصناعية والقطاعية	٥٥
٤-٢: تهيئة بيئة مؤاتية للمنشآت وتقديم الدعم إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة	٥٨
٥-٢: الاستثمار كثيف العمالة في الهياكل الأساسية والابتكارات في برامج التوظيف العامة	٦٠
٦-٢: تحسين القابلية للاستخدام والإنتاجية	٦٢
٧-٢: الاقتصاد غير المنظم والانتقال إلى السمة المنظمة	٦٤
٩-٢: الأنشطة المتصلة بالمعايير فيما يتعلق بالهدف الاستراتيجي للعمالة	٦٨
١٠-٢: التوعية العالمية من أجل تعزيز العمالة	٦٩
الفصل ٣: الخلاصة والسبل الممكنة للمضي قدماً	٧٣
الفصل ٤: نقاط مقترحة للمناقشة	٧٧

المختصرات

مجال الأهمية البالغة	ACI
مصرف التنمية الآسيوي	ADB
مصرف التنمية الأفريقي	AfDB
المركز الأوروبي لتطوير التدريب المهني	Cedefop
رابطة الدول المستقلة	CIS
الاتحاد الأوروبي	EU
مجموعة الاقتصادات الرئيسية العشرين	G20
الناتج المحلي الإجمالي	GDP
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	ICT
مصرف التنمية للبلدان الأمريكية	IDB
مؤسسة التمويل الدولية	IFC
مؤتمر العمل الدولي	ILC
منظمة العمل الدولية	ILO
صندوق النقد الدولي	IMF
المنظمة الدولية لأصحاب العمل	IOE
الأهداف الإنمائية للألفية	MDGs
منشأة متعددة الجنسية	MNE
المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر	MSMEs
منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي	OECD
المنشآت الصغيرة والمتوسطة	SMEs
الأمم المتحدة	UN
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)	UNCTAD
مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية	UNDG
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP
اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة	UNECA
اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي التابعة للأمم المتحدة	UNECLAC
لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ	UNESCAP
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونيسكو)	UNESCO
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	UNHCR
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)	UNIDO
رابطة النساء في العمالة غير المنظمة: الطريق إلى العولمة والتنظيم	WIEGO
منظمة التجارة العالمية	WTO

١. بعد مضي ستة أعوام على بداية الأزمة المالية والاقتصادية، دخلت أسواق العمل في العديد من البلدان في حالة من الفوضى، وأصبح العجز العالمي في فرص العمل أسوأ حالاً مما كان عليه قبل اندلاع الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨، وأضحى العالم يواجه احتمال تحقيق انتعاش اقتصادي ضعيف وغير متكافئ في عام ٢٠١٤ وربما بعده. وفي ظل هذه الظروف، يطرح إدماج ٤٠٤ ملايين من الوافدين الجدد إلى سوق العمل في السنوات العشر المقبلة، وفي الوقت نفسه استيعاب ٢٠٢ مليون من العاطلين عن العمل في فرص العمل اللائق والمنتج، تحدياً هائلاً. ويتطلب سلك الطريق المؤدي إلى تحقيق انتعاش وتنمية مستدامين وضع استراتيجيات إنمائية شاملة وأطر سياسية متسقة تتمحور حول العمالة، وذلك على الصعيدين العالمي والوطني في الاقتصادات الصناعية والناشئة والنامية على حد سواء.

٢. واستناداً إلى هذه الخلفية، تتيح المناقشة المتكررة الثانية بشأن العمالة في الدورة الثالثة بعد المائة لمؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٤، فرصة للهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية لإعادة النظر بعين ناقدة في الإجراءات التي اتخذت في الدول الأعضاء والإجراءات التي اتخذها المكتب، وذلك من أجل تقييم فعالية الاستجابات إلى حد الآن والنظر في الخيارات المتاحة للمستقبل.

٣. وافتتحت المناقشة المتكررة الأولى بشأن العمالة في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٠، دورة مناقشة الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية التي اعتمدها إعلان منظمة العمل الدولية لعام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. وعُقدت تلك الدورة بعد مضي سنة على اعتماد الميثاق العالمي لفرص العمل في عام ٢٠٠٩ في وقت كان فيه المجتمع الدولي يعكف على اتخاذ إجراءات منسقة لمنع تفاقم الانكماش ولعدم انتعاش الاقتصاد وسوق العمل. وبما أن المناقشة المتكررة الثانية تُعقد بعد مرور أربعة أعوام، فإن التراجع الاقتصادي العالمي وتداعيات التقشف وتصحيح أوضاع المالية العامة، التي اعتمدها عدد كبير من البلدان، وبيئة الشك التي تحيط بالمنشآت تقيد حيز الاستثمار والإجراءات الاستباقية لمعالجة الأبعاد الهيكلية والدورية لأزمة العمالة.

٤. وأعد المكتب هذا التقرير الأساسي وفقاً للإرشادات التي قدمها مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورته ٣١٧. ويُقدم التقرير في ثلاثة أجزاء. يستهل الفصل ١ باستعراض أثر استمرار الأزمة العالمية على اتجاهات الاقتصاد والعمالة في سياقات وطنية وإقليمية مختلفة. ويتضمن الجزء ١-٢ مناقشة الاستجابات السياسية لمواجهة الأزمة وما استتبعته من جدالات عن مدى فعاليتها. وإلى جانب الأزمة، يتضمن الجزء ٢-١ تحليلاً لستة اتجاهات عالمية ودوافع هيكلية للتغيير وانعكاساتها العميقة على تصميم الجيل القادم من سياسات العمالة.

٥. ويتضمن الفصل ٢ معلومات عن الإجراءات المتخذة، خاصة من جانب المكتب، فيما يتعلق بمتابعة قرار عام ٢٠١٠ بشأن المناقشة المتكررة الأولى عن العمالة، وهو يغطي مجالات العمل ذات الأولوية التي حددها مؤتمر العمل الدولي وأيدها مجلس الإدارة في دورته ٣٠٩ المعقودة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. وتجمع سياسات العمالة الفعالة والشاملة، في إطار متسق محدد السياق، بين الإجراءات المتخذة في مجموعة واسعة من المجالات السياسية التي تؤثر في الطلب على اليد العاملة وعرضها والوساطة من خلال مؤسسات أسواق العمل.

^١ مكتب العمل الدولي: تقرير المناقشة المتكررة عن العمالة (٢٠١٤)، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٧، جنيف، ٢٠١٣، الوثيقة GB.317/POL/1.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_204976.pdf.

^٢ مكتب العمل الدولي: المسائل المنبثقة عن أعمال الدورة التاسعة والتسعين لمؤتمر العمل الدولي (٢٠١٠): متابعة اعتماد القرار بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٩، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، الوثيقة GB.309/3/1، http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_146211.pdf.

ومن ثم، يستند التحليل المقدم هنا إلى الطبيعة المترابطة والمتآزرة للأهداف الاستراتيجية الأربعة التي حددتها منظمة العمل الدولية والتي شدد عليها إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. ويتعزز هذا الاستعراض المتكرر الثاني للهدف المتمثل في العمالة، بفضل المناقشات المتكررة عن الحماية الاجتماعية (٢٠١١) والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل (٢٠١٢) والحوار الاجتماعي (٢٠١٣) واستنتاجات كل مناقشة من هذه المناقشات التي أبرزت أوجه التآزر مع سياسات العمالة.

٦. ونظراً لضيق المساحة المخصصة لهذا التقرير الأساسي واتساع نطاق المجالات السياسية المأخوذة في الاعتبار، فإن التقارير المقدمة مقتضبة وانتقائية وتكتفي باستعراض بضعة أمثلة على البلدان. وتتنحصر مدة الاستعراض بالفترة ٢٠١٠-٢٠١٣. وكان تقرير المناقشة المتكررة الأولى عن العمالة في عام ٢٠١٠ قد استفاض في تناول المعلومات الأساسية المتعلقة بالولاية والأطر السياسية المحددة لتحقيق الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة، وبخاصة برنامج العمالة العالمي لعام ٢٠٠٣ والميثاق العالمي لفرص العمل، ولذلك لن يتطرق هذا التقرير إلى هذا الموضوع مرة أخرى. ومن المتوقع أيضاً أن تغذي الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية المناقشة بتقديم مزيد من المعلومات التي تعكس مدى تنوع وثرأء الحقائق الوطنية وتجاربها فيما يخص سياسات العمالة في تنفيذ استنتاجات قرار عام ٢٠١٠.

٧. وينتهي الفصل ٣ بتحديد السبل الممكنة للمضي قدماً، خاصة في سياق مجموعة الإصلاحات الداخلية التي يقودها المدير العام ومجالات الأهمية البالغة الواردة في البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥.

الفصل ١

تحديات العمالة

١-١ استمرار الأزمة الاقتصادية والآثار المترتبة عنها

١-١-١ الاتجاهات في النمو الاقتصادي وفي كمية العمالة ونوعيتها

٨. يقدم هذا الجزء نظرة عامة عن الاتجاهات الأخيرة في النمو الاقتصادي الناتج عن الأزمة المالية والاقتصادية وما بعدها. وهو يلخص تأثير ذلك على أسواق العمل، خاصة فيما يتعلق بالعمالة والبطالة والأجور وفقر العاملين والأمن الوظيفي والاقتصاد غير المنظم والمنشآت.

٩. وسُجل بحلول عام ٢٠١٠ انتعاش ملحوظ من الأزمة الاقتصادية والمالية التي حدثت في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، إذ قفز النمو العالمي إلى ٥,٢ في المائة. وحققت البلدان المتقدمة نمواً بنسبة ٣ في المائة، بينما حققت الأسواق الناشئة والبلدان النامية نمواً مدهشاً بنسبة ٧,٥ في المائة (٩,٨ في المائة في آسيا و٦ في المائة في أمريكا اللاتينية والكاريبي و ٥,٦ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى). وعزى هذه الإنقلاب في مسار الاقتصاد العالمي إلى حد كبير إلى الإجراءات السريعة التي اتخذت لإنقاذ النظم المالية في البلدان التي كانت فيها هذه النظم على حافة الانهيار واعتماد سياسات اقتصاد كلي توسعية على نطاق واسع.

١٠. ولكن منذ عام ٢٠١١، ما فتئ النمو يتضاءل عاماً بعد عام. فعلى الصعيد العالمي، انخفض نمو الإنتاج إلى ٣,٩ في المائة في عام ٢٠١١ وإلى ٣,٢ في المائة في عام ٢٠١٢ وإلى ٢,٩ في المائة في عام ٢٠١٣. وفي المقابل، بلغت هذه النسب في الاقتصادات المتقدمة ١,٧ و ١,٥ و ١,٢ في المائة. وفي الأسواق الناشئة والبلدان النامية، كان الانخفاض أقل حدة رغم أنه ظل ملحوظاً، إذ بلغت نسبة النمو ٦,٢ في المائة في عام ٢٠١١ و ٤,٩ في المائة في عام ٢٠١٢ و ٤,٥ في المائة في عام ٢٠١٣.^١

١١. ومن العوامل الرئيسية التي تسببت في هذا الانتعاش المتباطئ، اندلاع أزمة الديون السيادية في منطقة اليورو في عام ٢٠١٠ وما أعقبها من تحول إلى انتعاش سياسات تصحيح أوضاع المالية العامة في العديد من الاقتصادات المتقدمة. وأدى هذا إلى تحميل السياسة النقدية التوسعية عبء إنعاش النمو بوسائل من قبيل اقتناء البنوك المركزية الأصول المالية على نطاق واسع.

١٢. وبحلول نهاية عام ٢٠١٣، ما فتئت الشكوك تحوم حول مسألة معرفة أقرب وقت يمكن فيه تحقيق انتعاش مطرد وواسع النطاق. فصندوق النقد الدولي توقع ارتفاع الإنتاج العالمي من ٢,٩ في المائة في عام ٢٠١٣ إلى ٣,٦ في المائة في عام ٢٠١٤، ولكنه حذر أيضاً من استمرار مخاطر التدهور.

١٣. ويوحى استمرار بطء النمو في الاقتصادات المتقدمة وتباطؤ النمو في الصين بسبب تحولها إلى استراتيجية نمو أكثر اتجاهاً نحو الداخل، بنشوء بيئة اقتصادية عالمية أقل مواتة لنمو الصادرات وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر. وثمة خوف لدى مصدري السلع الأساسية من انخفاض الأسعار في المستقبل. ومن المرجح كذلك أن يصبح الوصول إلى أسواق رؤوس الأموال الدولية أكثر صعوبة نتيجة ارتفاع أسعار الفائدة المقترن بسياسة التضييق النقدي المتبعة في البلدان المتقدمة. ومن الممكن أن تشهد البلدان ذات الدخل المنخفض تراجعاً في حجم المساعدة الإنمائية الرسمية وغيرها من التدفقات التساهلية إذا ظلت الاقتصادات المتقدمة ضعيفة.

^١ كل تقديرات النمو مستمدة من قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، ٢٠١٣. انظر أيضاً:

IMF: *World Economic Outlook: Hopes, realities and risks* (Washington, DC, 2013).

١٤. وفي أفريقيا، ينبعث القلق من احتمال تداعي الزخم الاقتصادي الذي جعلها ثاني أسرع إقليم في العالم من حيث النمو. فإذا تسبب تضائل النمو العالمي في انخفاض إيرادات الصادرات من السلع الأساسية وتقلص أحجام الصادرات من السلع الأخرى وتراجع العائدات المتأتية من السياحة والمساعدة الإنمائية الرسمية والاستثمار الأجنبي المباشر وتحويلات العمال، فإن الجهود الرامية إلى تحقيق تحول هيكلي أسرع للاقتصادات الأفريقية سيعتمد أكثر فأكثر على النمو الذي تحركه عوامل داخلية^٢.

١٥. وفي إقليم آسيا والمحيط الهادئ، تشير التقديرات إلى أن النمو بلغ ٦ في المائة في عام ٢٠١٣، أي أنه انخفض كثيراً عن مستواه في فترة ما قبل الأزمة^٣. ويعزى هذا عموماً إلى التباطؤ الذي شهدته الصين والهند^٤.

١٦. وفي إقليم أمريكا اللاتينية والكاريبي، من المرجح أن ينخفض النمو في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٧ بنقطة مئوية واحدة عن مستواه في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٧، نتيجة تراجع النمو العالمي. ومن المتوقع أن تنخفض الأسعار الحقيقية للسلع الأساسية وتراجع معدلات التبادل التجاري ويقل نمو الاستهلاك الخاص وينخفض نمو الاستثمار انخفاضاً حاداً. وتدهورت الموازين المالية ولا تزال ضعيفة إلى حد كبير بالمقارنة مع الوضع ما قبل الأزمة المالية^٥.

١٧. وأسفرت الفوضى التي تعم الاقتصاد العالمي منذ عام ٢٠١٠ عن تداعيات خطيرة على أسواق العمل في جميع أنحاء العالم. وتأثرت أسواق العمل، وهي منهكة أصلاً بسبب اختلال الطلب الإجمالي، ببرامج التقشف المالي المعتمدة في العديد من البلدان. وبدأ تناقص الثقة وتزايد الشكوك يحول دون الاستثمار بقوة أكبر واستحداث الوظائف بوتيرة أسرع. ولا يزال اقتران الشك بضعف الاستثمار وتراجع نمو الإنتاجية يكبح نمو الأجور، مما يلجم الاستهلاك ويقوض أكثر الطلب الإجمالي، وهكذا تكتمل عناصر الحلقة المفرغة^٦.

١٨. وتشهد معدلات البطالة في جل الأقاليم ركوداً منذ عام ٢٠١٠، ومن المرجح أن يستمر هذا الاتجاه خلال العامين المقبلين (انظر الشكل ١-١). وفي الواقع، ارتفعت هذه المعدلات في شمال أفريقيا بمقدار ١,٨ نقطة مئوية، ويعود ذلك جزئياً إلى الاضطرابات السياسية في المنطقة.

١٩. وبحلول نهاية عام ٢٠١٣، بلغ عدد الأشخاص دون عمل في العالم ٢٠٢ مليون شخص. وبالرغم من التحسن المتواضع المتوقع أن يسجله نمو الإنتاج في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤، فإن الإسقاطات تشير إلى ارتفاع عدد العاطلين عن العمل في جميع أنحاء العالم بمقدار ٤,٢ مليون شخص في عام ٢٠١٤ و٣ ملايين شخص في عام ٢٠١٥^٧.

^٢ مصرف التنمية الأفريقي، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، التابعة للأمم المتحدة:

African Economic Outlook 2013: Structural transformation and natural resources (Paris, 2013).

^٣ انظر:

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP): *Economic and social survey of Asia and the Pacific 2013: Forward-looking macroeconomic policies for inclusive and sustainable development* (Bangkok, 2013).

^٤ انظر:

Asian Development Bank (ADB): *Asian Development Outlook 2013: Asia's energy challenge* (Manila, 2013); and ILO: *Asia-Pacific labour market update* (Geneva, 2013).

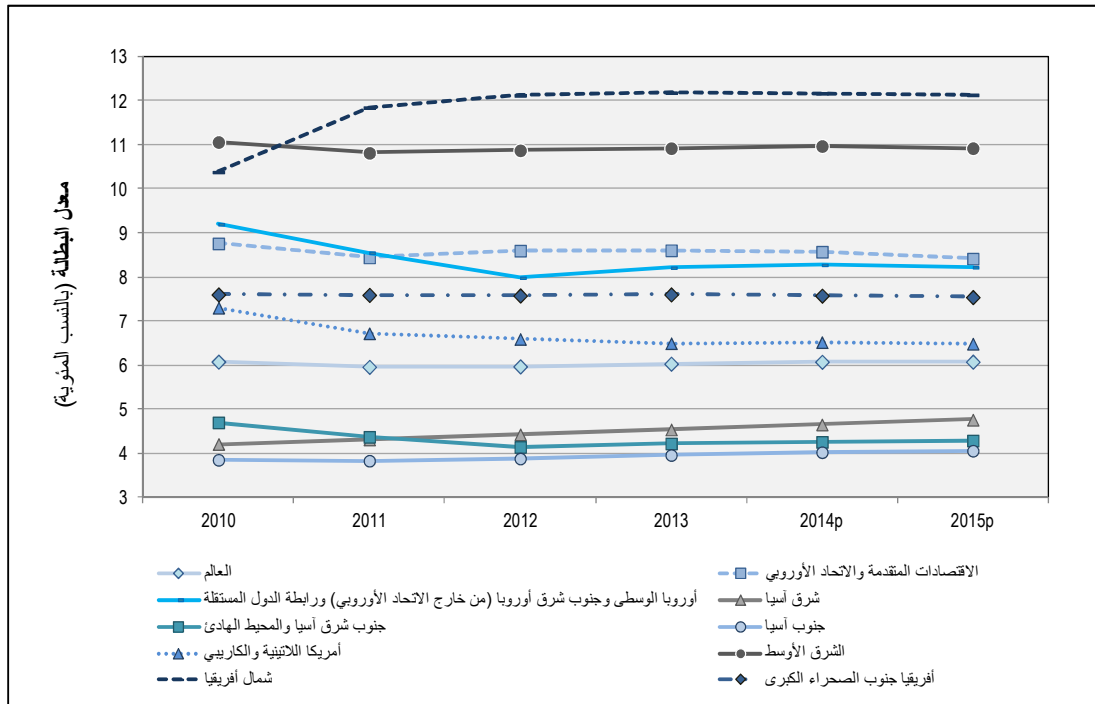
^٥ انظر:

Inter-American Development Bank (IDB): *2013 Latin American and Caribbean macroeconomic report* (New York, 2013).

^٦ انظر: ILO: *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip* (Geneva, 2013), p. 38.

^٧ انظر: ILO: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* (Geneva, 2014).

الشكل ١-١: معدلات البطالة بحسب الإقليم، الفترة ٢٠١٠-٢٠١٣، مع إسقاطات إلى غاية عام ٢٠١٥



p = الإسقاطات

المصدر: ILO: Trends Econometric Models, Oct. 2013.

٢٠. وفي البلدان المتقدمة، سجلت معدلات فقدان الوظائف في الآونة الأخيرة ارتفاعاً من جديد بعد الاستقرار الوجيه الذي شهدته في عام ٢٠١٠. ورغم أن هذه المجموعة من البلدان تمثل أقل من ١٦ في المائة من مجموع القوى العاملة في العالم، فإن حصتها من الزيادة الإجمالية في معدلات البطالة تبلغ النصف، أي ٣١,٨ ملايين عاطل عن العمل منذ بداية الأزمة في عام ٢٠٠٨.

٢١. وتمثل أهم عامل ساهم عموماً في تراجع نسبة العمالة إلى السكان في العالم خلال الأزمة، في انخفاض معدل المشاركة في القوى العاملة لأن الناس قنطوا من جراء انعدام فرص العمل فهجروا سوق العمل. وفي عام ٢٠١٣، بلغت نسبة العمالة إلى السكان في العالم ٥٩,٦ في المائة، وهي أدنى بكثير من مستوياتها قبل الأزمة. وحدث التراجع الإقليمي الأوسع نطاقاً في الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي، حيث انخفضت هذه النسبة من ٥٧ في المائة إلى ٥٤,٨ في المائة في الفترة ما بين ٢٠٠٧ و ٢٠١٣.

٢٢. ورغم تراجع المشاركة في القوى العاملة، من المقدر أن تنضم إلى القوى العاملة أعداد أخرى من العاملين تصل إلى ٤٠٤ ملايين شخص إضافي بحلول عام ٢٠٢٤. وسيكون من الضروري إذن استحداث أكثر من ٦٠٠ مليون وظيفة في جميع أنحاء العالم لاستيعاب العاطلين عن العمل حالياً والوافدين الجدد إلى سوق العمل^٨ على حد سواء.

الشباب يتحملون آثار الأزمة

٢٣. تؤثر الأزمة على الشباب تأثيراً شديداً وغير متناسب. فقد أصبح الشباب يتأثرون بشكل متزايد بارتفاع معدلات البطالة وتدني نوعية الوظائف بالنسبة للأشخاص الذين يجدون العمل وزيادة درجات التفاوت في سوق العمل وطول فترات الانتقال من المدرسة إلى العمل وقلة أمنها، وتزايد عدم مواءمة المهارات لاحتياجات سوق العمل. ولقد اتسعت الفجوة بين تطلعات الشباب وقدراتهم وفرص العمالة الممكنة.

^٨ انظر: ILO: Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk (Geneva, 2013).

٢٤. وعلى الصعيد العالمي، ما زال يُرجح أن تكون معدلات بطالة الشباب أعلى من معدلات بطالة البالغين بما يناهز ثلاث مرات (انظر الجدول ١-١). ففي جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ، تضاعفت هذه المعدلات ست مرات تقريباً. وبعد أن بلغت هذه المعدلات ذروتها في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠ عند نسبة ١٢,٩ في المائة، انخفض معدل بطالة الشباب في العالم انخفاضاً طفيفاً، ولكنه ارتفع مجدداً ليلبلغ ١٣,١ في المائة في عام ٢٠١٣ (انظر الجدول ١-١ والشكل ٢-١). وليس من المتوقع أن يتغير هذا الاتجاه كثيراً من الآن إلى عام ٢٠١٨ حيث يتوقع أن يبلغ هذا المعدل ١٣,٢ في المائة^٩. وتتجاوز معدلات بطالة الشباب معدلات بطالة الشبان على الصعيد العالمي (١٣,٥ في المائة للشباب مقابل ١٢,٨ في المائة للشبان في عام ٢٠١٣). ويلاحظ التفاوت بشكل خاص في بعض المناطق، وتحديداً شمال أفريقيا والشرق الأوسط.

الجدول ١-١: المؤشرات الرئيسية لأسواق عمل الشباب، على الصعيد العالمي والإقليمي، في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٣

الإقليم	معدل المشاركة في القوى العاملة	نسبة العمالة إلى السكان	معدل البطالة	نسبة الشباب إلى البالغين فيما يخص معدلات البطالة
	2013	2010	2013	2010
العالم	47.7	47.4	12.9	13.1
الاقتصادات المتقدمة والاتحاد الأوروبي	47.4	47.3	18.1	18.3
أوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا (من خارج بلدان الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة	40.9	40.5	19.0	18.0
شرق آسيا	54.2	55.1	9.1	10.1
جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ	52.3	52.4	14.5	13.0
جنوب آسيا	41.4	39.6	9.7	10.2
أمريكا اللاتينية والكاريبي	52.6	52.5	15.0	13.6
الشرق الأوسط	30.9	31.1	26.2	27.2
شمال أفريقيا	33.4	33.6	23.7	29.4
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	54.1	54.3	12.0	11.9

المصدر: ILO: Trends Econometric Models, Oct. 2013.

٢٥. وعمالة الشباب، كما تشير إليها تقارير عديدة لمنظمة العمل الدولية، ما هي إلا الجزء البارز من المشكلة^{١٠}. وفي الاقتصادات مرتفعة الدخل، يُضطر الشباب بأعداد متزايدة إلى قبول وظائف مؤقتة و/أو وظائف بدوام جزئي مرغمين^{١١}. وفي البلدان الأقل تقدماً، لا يمكن التحدي في استحداث الوظائف فحسب، بل أيضاً في تحسين نوعية الوظائف المتاحة للشباب. ففي هذه البلدان، هناك نسب كبيرة من الشباب الذين يمارسون عملاً ما في البطالة الجزئية أو يعملون في الاقتصاد غير المنظم. وتبين نتائج الدراسات الاستقصائية بشأن عملية الانتقال من المدرسة إلى العمل، التي أجرتها منظمة العمل الدولية في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، أن ستة عمال شباب من أصل عشرة، في المتوسط، في البلدان النامية، يتقاضون أجوراً تقل عن متوسط الأجور في البلد. وهناك نسبة مماثلة من الشباب ليس لديها عقود عمل^{١٢}. وكان حوالي ٨٠ في المائة من العمال الشباب الذين شملتهم الدراسة الاستقصائية يعملون في الاقتصاد غير المنظم^{١٣}.

^٩ انظر: ILO: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?*, op. cit.

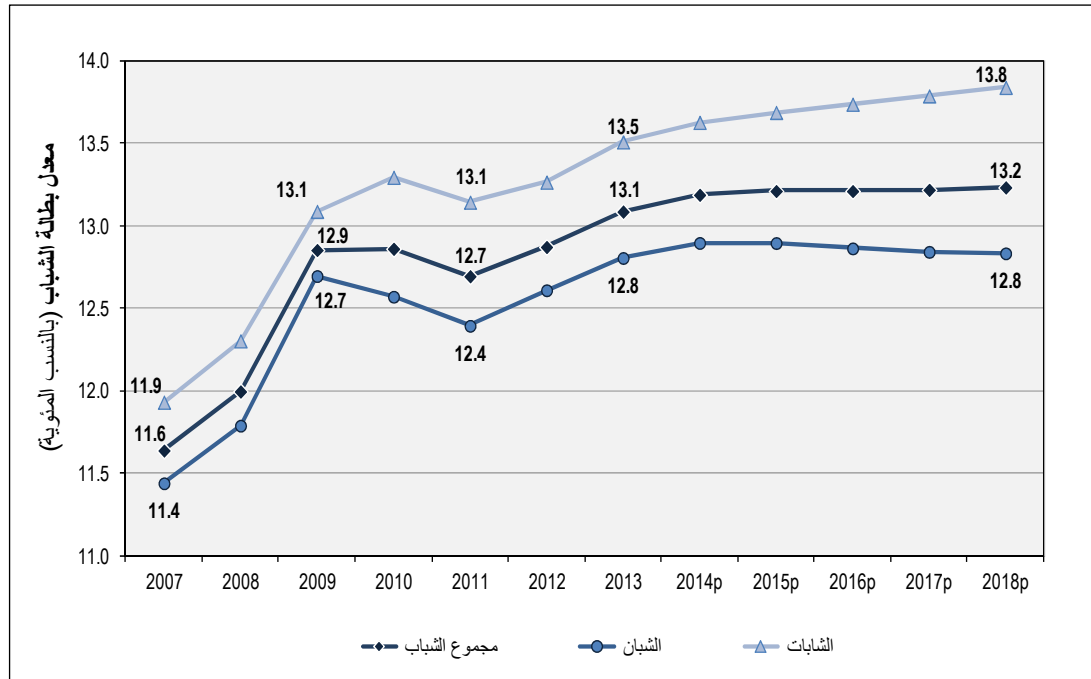
^{١٠} انظر مثلاً، مكتب العمل الدولي: *أزمة عمالة الشباب: حان وقت العمل*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، التقرير الخامس، جنيف، ٢٠١٢، WCMS_175421. http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/reports/reports-submitted/WCMS_175421.

^{١١} انظر: ILO: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, op. cit.

^{١٢} نتائج الدراسات الاستقصائية بشأن عملية الانتقال من المدرسة إلى العمل متاحة على الموقع التالي: www.ilo.org/w4y.

^{١٣} انظر: ILO: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, op. cit.

الشكل ٢-١: معدلات البطالة لمجموع الشباب، وللشبان، وللشابات، الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢، مع إسقاطات إلى غاية عام ٢٠١٨



P = الإسقاطات

المصدر: ILO: Trends Econometric Models, Oct. 2013.

ارتفاع معدلات البطالة طويلة الأجل

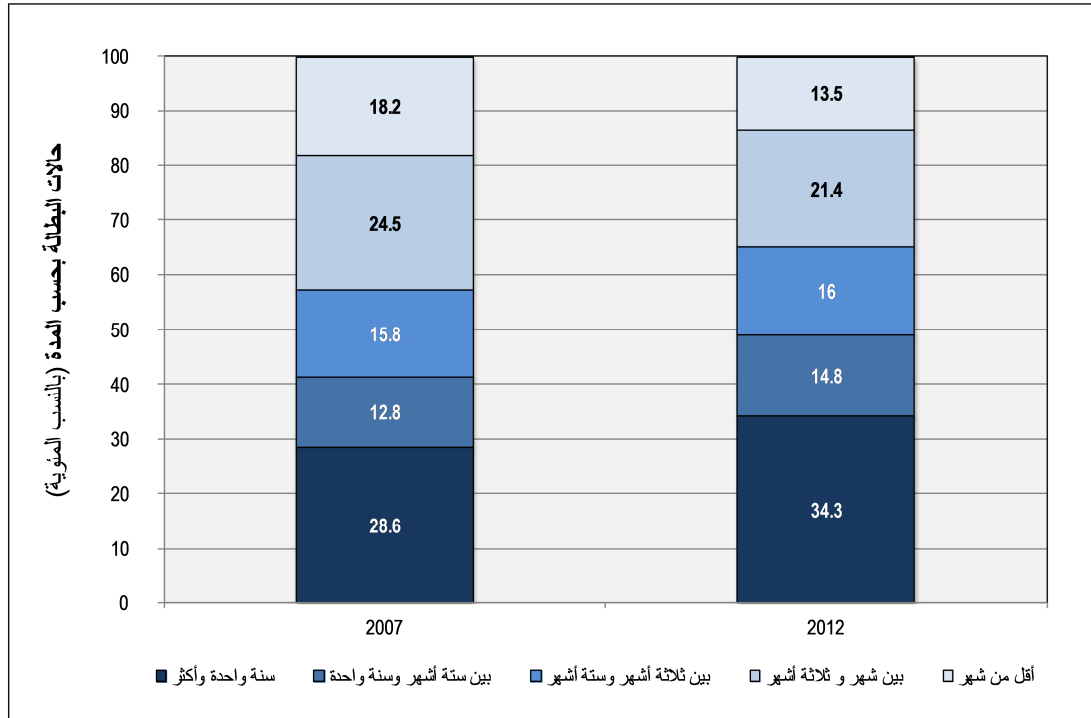
٢٦. بدأت معدلات البطالة طويلة الأجل^{١٤}، وهو موضوع لم تُسبر أغواره بالقدر الكافي إلى الآن^{١٥}، ترتفع في جل بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وبينما شكلت نوبات البطالة طويلة الأجل القاعدة في العديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حتى قبل الأزمة (انظر الشكل ٣-١)، فإن الظاهرة كانت نادرة تاريخياً في الولايات المتحدة. ومع ذلك، قفزت نسبة العاطلين عن العمل لمدة تزيد على ستة أشهر من ١٧ إلى ٤٤ في المائة من مجموع العاطلين في الولايات المتحدة ما بين عام ٢٠٠٧ والربع الأول من عام ٢٠١١. وتبقى هذه النسب أقل من النسب المسجلة في العديد من البلدان الأوروبية، حتى في أوقات ما قبل الأزمة: ففي عام ٢٠٠٧، بلغت نسبة العاطلين عن العمل لمدة تزيد على ستة أشهر ٦٠ في المائة من مجموع العاطلين عن العمل في إسبانيا وإستونيا وألمانيا والبرتغال وبلجيكا وبولندا والجمهورية التشيكية وسلوفاكيا وهنغاريا واليونان. ورغم أن معدل البطالة في الولايات المتحدة تراجع ببطء عقب بلوغ الأزمة ذروتها، فإن متوسط عدد الشهور التي تمر على العاطلين عن العمل دون الحصول على فرصة عمل ما برح يرتفع. وفي عام ٢٠١٢، كان متوسط مدة البطالة في الولايات المتحدة يناهز تسعة شهور، وهو ما يمثل زيادة بنسبة ١٤٠ في المائة على مستواها قبل الانكماش في عام ٢٠٠٧. وارتفع متوسط مدة البطالة في جميع بلدان منظمة التعاون والتنمية من ثمانية أشهر إلى عشرة في الفترة ما بين ٢٠٠٧ و٢٠١٢.

^{١٤} تُعرّف البطالة طويلة الأجل بطريقتين مختلفتين، فهي إما حالة البقاء دون عمل لمدة تزيد على ستة أشهر أو لمدة تزيد على عام. ويشار في النص بوضوح إلى أيّ من التعريفين يحيل.

^{١٥} يشمل بحث أجري مؤخراً بتكليف من المكتب ما يلي:

R. Ghayad: *The great recession and long-term unemployment* (Geneva, ILO, forthcoming); and M. Hengge: *Long-term unemployment across OECD countries* (Geneva, ILO, forthcoming).

الشكل ٣-١: البطالة بحسب المدة، كنسبة مئوية من مجموع البطالة، ٢٠٠٧ و ٢٠١٢



المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: StatExtracts.

٢٧. وفيما عدا منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لا تخضع البيانات المتعلقة بالبطالة طويلة الأجل للتحليل بانتظام. وبناءً على المعلومات المتاحة، يبدو أن آسيا لا تشكل ظاهرة مثيرة للاهتمام. وأما شمال أفريقيا، فتحوم فيها معدلات البطالة طويلة الأجل حول نسبة ١٠ في المائة. وفي بعض بلدان أوروبا الشرقية (جمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة والجبل الأسود)، تتجاوز هذه المعدلات ١٥ في المائة، ولكنها أدنى بكثير من المعدلات المسجلة في غيرها من بلدان المنطقة (حوالي ٥ في المائة). وتؤثر البطالة طويلة الأجل في جميع أنحاء العالم، شأنها شأن البطالة عموماً، تأثيراً غير متناسب في النساء والشباب، كما تزيد من استضعاف الفئات المحرومة أصلاً في أسواق العمل.

٢٨. ومن المهم تشخيص طبيعة البطالة طويلة الأجل؛ فإذا كانت هيكلية، مثلاً نتيجة تزايد عدم موافقة المهارات أو عدم المواءمة جغرافياً بين العمال والوظائف الشاغرة، فإن من الممكن انتهاز سبل عديدة. ومن شأن توصيف الباحثين عن عمل واتخاذ مبادرات تسهل عملية الانتقال من المدرسة إلى العمل، أن يساعد على تقديم الدعم إلى الأشخاص الأكثر عرضة للوقوع في مشكلة البطالة طويلة الأجل. ومن شأن تدابير التدريب المتخذة بالتعاون مع الشركاء الاجتماعيين، أن تحول دون تقادم المهارات. وتساعد مبادرات استحداث الوظائف المباشرة كذلك العاطلين عن العمل في الحفاظ على مهاراتهم وصون الروابط بسوق العمل والشبكات الاجتماعية. كما يمكن أيضاً تخفيض مستويات البطالة طويلة الأجل من خلال وضع لوائح تحظر التمييز ضد العاطلين عن العمل لمدة طويلة. غير أن العديد من المنظمات الدولية، بما فيها منظمة العمل الدولية^{١٦} وكبار خبراء الاقتصاد وواضعي السياسات^{١٧}، يؤكدون أن ارتفاع معدلات البطالة العامة والبطالة طويلة الأجل يكتسي طابعاً دورياً إلى حد بعيد، وبخاصة في الاقتصادات المتقدمة، مما يسفر عن نقص في الطلب الإجمالي. وفي ظل هذه الظروف، قد يكون هناك دور تؤديه السياسات التي ترمي إلى رفع الطلب الإجمالي. وغالباً ما يحتاج هذا النوع من سياسات سوق العمل الملائمة إلى أن يقترن بتدابير فعالة في مجال الاقتصاد الكلي، مثل تدابير مواجهة التقلبات الدورية فيما يخص النفقات والضرائب.

^{١٦} انظر مثلاً:IMF: *Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the great recession* (Washington, DC, 2013).^{١٧} مثل جانيت بلين، رئيسة المجلس الاحتياطي الاتحادي في الولايات المتحدة.

٢٩. وتوفر نظم إعانات البطالة آلية هامة لحماية الباحثين عن عمل وأسره من الضائقة المالية وتسهيل إجراءات بحثهم عن وظائف تتلاءم مع مهاراتهم. ولا تؤيد الأدلة الرأي القائل إن زيادة إعانات البطالة تؤدي إلى إطالة مدة البطالة^{١٨}. ومع ذلك، طبق العديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي شروط التزام متبادل ترهن إعانات البطالة بمشاركة المستفيدين في تدابير تنشيطية، من قبيل البحث عن عمل والارتقاء بالمهارات وقبول الوظائف المعروضة. وينبغي عموماً السعي إلى نهج يوازن بين الحماية والتنشيط لمعالجة الشواغل المتعلقة بالإنصاف والفعالية على السواء. ومن الضروري إجراء مزيد من البحوث الموجهة نحو السياسات عن الاستجابات الفعالة لمعالجة مشكلة ارتفاع معدلات البطالة طويلة الأجل.

فقر العاملين

٣٠. لا تكسب نسبة كبيرة من العاملين في العديد من البلدان النامية الأجر الكافي لسد احتياجاتها الأساسية. ويعيش حالياً ما يناهز ٣٧٥ مليون عامل وأسره في الفقر المدقع (حيث لا يتعدى دخل الفرد في الأسرة ١,٢٥ دولاراً أمريكياً في اليوم)؛ ويواجه بشكل منتظم ٤٦٤ مليون عامل إضافي صعوبة في تلبية احتياجاتهم الأساسية. وبينما كان فقر العاملين يتراجع، أبطأت الأزمة الاقتصادية العالمية وتيرة معدل الانخفاض^{١٩}.

٣١. وفي أوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا، تراجع فقر العاملين تراجعاً حاداً خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، قبل بلوغه الحضيض مع ظهور الأزمة في عام ٢٠٠٩. وفي الوقت الراهن، يُعتبر ٣,٦ في المائة من مجموع العاملين في المنطقة فقراً مدقعاً أو متوسطاً، إذ يعيشون في أسرهم المعيشية على أقل من دولارين أمريكيين للفرد في اليوم. ويُتوقع أن ينخفض هذا المعدل إلى ٢,٨ في المائة بحلول عام ٢٠١٨.

٣٢. وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي، تراجع فقر العاملين بشكل لا يستهان به في العقد الأخير. ففي الفترة ما بين ٢٠٠٠ و٢٠١٣، انخفضت نسبة العاملين الذين يعيشون على أقل من دولارين أمريكيين في اليوم من ١٦ في المائة إلى أقل من ٧ في المائة. وخلال الفترة نفسها، تراجعت نسبة العاملين الذين يعيشون في فقر مدقع من حوالي ٨ في المائة إلى ٣ في المائة من مجموع العمالة. ويتوافق هذا الاتجاه مع تناقص السمة غير المنظمة المناقشة أدناه.

٣٣. ويوضح الجدول ٢-١ أن جنوب آسيا من المناطق التي تشهد أعلى معدلات فقر العاملين على الصعيد الإقليمي، إذ يعيش أكثر من ٦٠ في المائة من العاملين على أقل من دولارين أمريكيين في اليوم. وغالباً ما تكون معدلات فقر العاملين أعلى في صفوف الشباب: ففي الهند التي يمثل سكانها ثلاثة أرباع سكان جنوب آسيا، بلغت نسبة العاملين الشباب الذين يعيشون في فقر مدقع ٣٣,٧ في المائة في عام ٢٠١٠، بالمقارنة مع ٢٨,٥ في المائة من العاملين البالغين^{٢٠}.

٣٤. ورغم أن معدلات فقر العاملين المدقع منخفضة في شمال أفريقيا، لا تزال نسبة العاملين الذين يعيشون في الفقر على مستوى دولارين أمريكيين في اليوم عالية، إذ بلغت ١٤,٢ في المائة في عام ٢٠١٣. ومن المتوقع أن تنخفض هذه النسبة بوتيرة أبطأ بكثير مما كانت عليه في السابق.

٣٥. وبدأت معدلات فقر العاملين في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تنخفض، وإن كان ذلك بوتيرة أبطأ بالمقارنة مع المناطق الأخرى (رغم النمو القوي). ومع ذلك، يسجل في هذه المنطقة أعلى معدل لفقر العاملين بنسبة تناهز ٤٠ في المائة من العمال الذين يعيشون على ١,٢٥ دولاراً أمريكياً في اليوم في عام ٢٠١٣.

^{١٨} انظر: R. Ghayad: *The great recession and long-term unemployment* (Geneva, ILO, forthcoming).

^{١٩} الأمم المتحدة: *تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٣* (نيويورك، ٢٠١٣).

^{٢٠} انظر: ILO: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, op. cit.

الجدول ٢-١: مؤشرات فقر العاملين، على الصعيد العالمي والإقليمي، الفترة ٢٠١٨-٢٠٠٠ (١,٢٥ دولاراً أمريكياً ودولاران أمريكيان في اليوم)

المجموع في عام ٢٠٠٠ (بالملايين)		المجموع في عام ٢٠١٣ (بالملايين)		المجموع في عام ٢٠١٨ (بالملايين)		الحصة من مجموع العمالة في عام ٢٠٠٠ (بالنسب المئوية)		الحصة من مجموع العمالة في عام ٢٠١٣ (بالنسب المئوية)		الحصة من مجموع العمالة في عام ٢٠١٨ (بالنسب المئوية)	
US\$2	US\$1.25	US\$2	US\$1.25	US\$2	US\$1.25	US\$2	US\$1.25	US\$2	US\$1.25	US\$2	US\$1.25
693	1 199	375	839	285	736	32	55.4	14	31.4	10	25.8
العالم											
6.6	18	1.6	6	0.9	4.7	4.6	12.3	1	3.6	0.6	2.8
أوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا (من خارج بلدان الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة											
232	413	43	112	19	52	31.1	55.1	5.2	13.5	2.3	6.2
شرق آسيا											
83	151	34	94	25	76	34.2	62.3	11.2	30.5	7.5	23
جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ											
225	399	155	388	112	360	44.2	78.5	24.6	61.5	16.2	52.2
جنوب آسيا											
16	33	8.5	19	6.9	16	7.9	16	3	6.7	2.3	5.3
أمريكا اللاتينية والكاريبي											
0.6	3.8	0.7	5	0.6	4.9	1.5	9.3	1.1	7.4	0.8	6.4
الشرق الأوسط											
3.1	11	1.8	8.8	1.6	8.6	6.9	23.8	3	14.2	2.4	12.6
شمال أفريقيا											
126	170	130	207	119	214	55.8	75.4	39.2	62.8	30.8	55.6
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى											

* ٢٠١٣: التقديرات الأولية؛ ٢٠١٨: الإسقاطات الأولية.

المصدر: ILO: Trends Econometric Models, Oct. 2013.

٣٦. وتنتج عمليات الحد من فقر العاملين عموماً عن التغييرات الهيكلية وانتقال العمال من القطاع الزراعي إلى القطاعات عالية الإنتاجية. وشهدت هذه التحولات في بعض البلدان ظهور طبقة عاملة متوسطة (تكسب من ٤ دولارات أمريكية إلى ١٣ دولاراً أمريكياً في اليوم)، وهي اليوم تمثل أكثر من ٣٠ في المائة من القوى العاملة في العالم النامي. غير أن من الممكن أن يعيق تباطؤ الحد من الفقر الذي أعقب الأزمة، نمو هذه الطبقة.

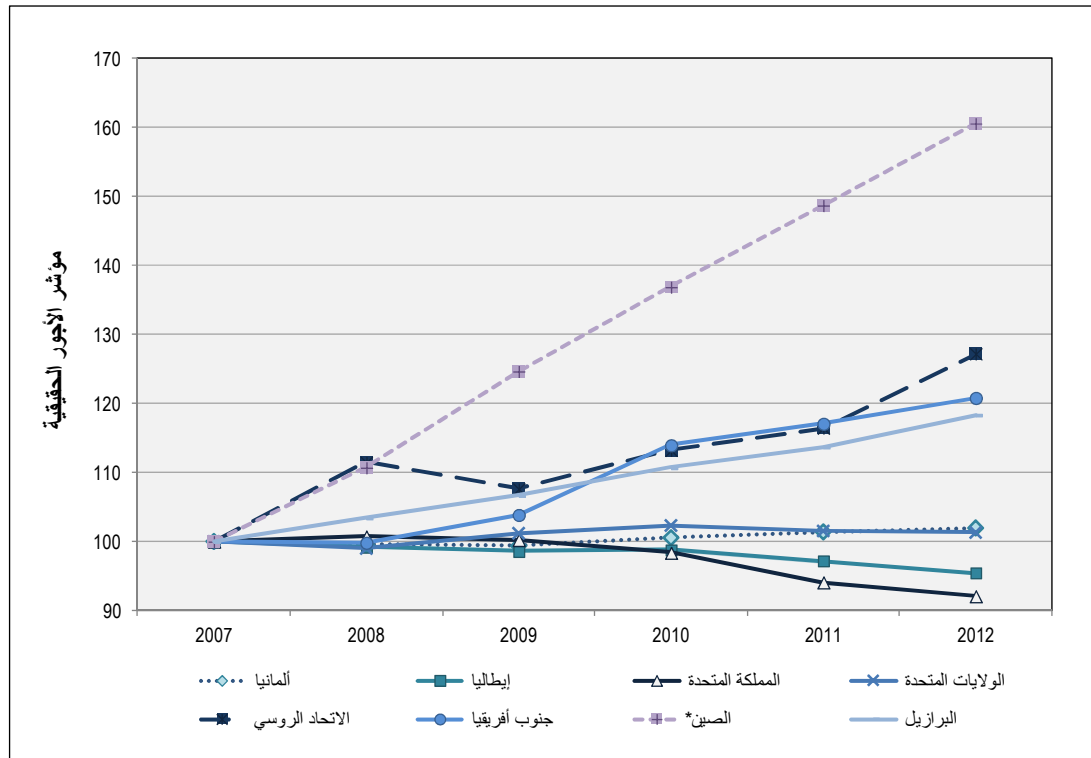
اتجاهات الأجور

٣٧. عرفت بلدان عديدة في مجموعة الاقتصادات المتقدمة انخفاضاً أو تباطؤاً في متوسط نمو الأجور الحقيقية منذ اندلاع الأزمة. وعلى العموم، بعدما ارتفع متوسط الأجور الحقيقية في هذه المجموعة من البلدان بنسبة ٠,٦ في المائة في عام ٢٠١٠، انخفض في عام ٢٠١١ بنسبة ٠,٥ في المائة وكاد نموه يكون منعهداً في عام ٢٠١٢. وكما يبين الشكل ٤-١، اختلفت الحالات بين البلدان المتقدمة. ففي بلدان منطقة اليورو التي طبقت برامج تقشفية و"تخفيضات داخلية"، بالاستعاضة عن تخفيض قيمة العملة بتخفيض الأسعار واقتطاع الأجور، كان تراجع الأجور الحقيقية حاداً في بعض الأحيان؛ إذ انخفضت الأجور الحقيقية في اليونان، على سبيل المثال، بنسبة تراكمية بلغت ١٥ في المائة في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١. وأثارت هذه الاتجاهات عموماً القلق بشأن آثار ركود الأجور على استهلاك الأسر المعيشية وعلى الطلب الإجمالي^{٢٢}. ولكن الأجور الحقيقية ارتفعت في ألمانيا والولايات المتحدة. وأسفرت الأزمة في عام ٢٠٠٩ عن انخفاض الأجور في أوروبا الشرقية ورابطة الدول المستقلة؛ ومنذ ذلك الحين بدأت الأجور ترتفع مجدداً، بنسبة ٢٧ في المائة في الاتحاد الروسي مثلاً (انظر الشكل ٤-١).

^{٢١} انظر: ILO: Global Wage Report 2012–13: Wages and equitable growth (Geneva, 2013).

^{٢٢} المرجع نفسه.

الشكل ٤-١: اتجاهات متوسط الأجور الحقيقية، في بلدان مختارة، الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢ (المؤشر: ٢٠٠٧ = ١٠٠)



* = تقديرات

المصدر: ILO: Global Wage Database.

٣٨. وفي البلدان الناشئة والبلدان النامية، كان نمو الأجور الحقيقية متفاوتاً، أي مرتفعاً في شرق آسيا (سيطر عليه النمو السريع للأجور الحقيقية في الصين وأدى إلى تراجع كبير في معدلات فقر العاملين كما نوقش سابقاً) وأكثر تواضعاً في أفريقيا وأمريكا اللاتينية والكاريبية. ويبين الشكل ٤-١ أن متوسط الأجور الحقيقية ارتفع طوال الفترة من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٢ في البرازيل (١٨ في المائة) وجنوب أفريقيا (٢١ في المائة) والصين (٦١ في المائة). وكان من الممكن فعلاً أن تثير اتجاهات الأجور الحقيقة في الاقتصادات النامية والناشئة مزيداً من الإعجاب لو أنها واكبت نمو الإنتاجية.

العمالة غير المنظمة

٣٩. لا تزال السمة غير المنظمة تطرح تحدياً كبيراً في أسواق العمل، خاصة في البلدان النامية. ويبين تجميع أجري مؤخراً للإحصاءات ذات الصلة في ٤٧ بلداً وإقليماً، أن ما يزيد على ٤٠ في المائة من متوسط العمالة غير الزراعية في البلدان النامية هي عمالة غير منظمة^{٢٣}.

٤٠. ويستبعد قياس العمالة غير المنظمة كنسبة مئوية من مجموع العمالة غير الزراعية، الأعداد الكبيرة من العاملين بشكل غير منظم في القطاع الزراعي، ولا سيما في البلدان منخفضة الدخل حيث لا يبقى أمام العديد من الأشخاص سوى العمل الزراعي كملاذ أخير^{٢٤}.

^{٢٣} انظر:

ILO and Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO): *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Geneva, ILO, 2013).

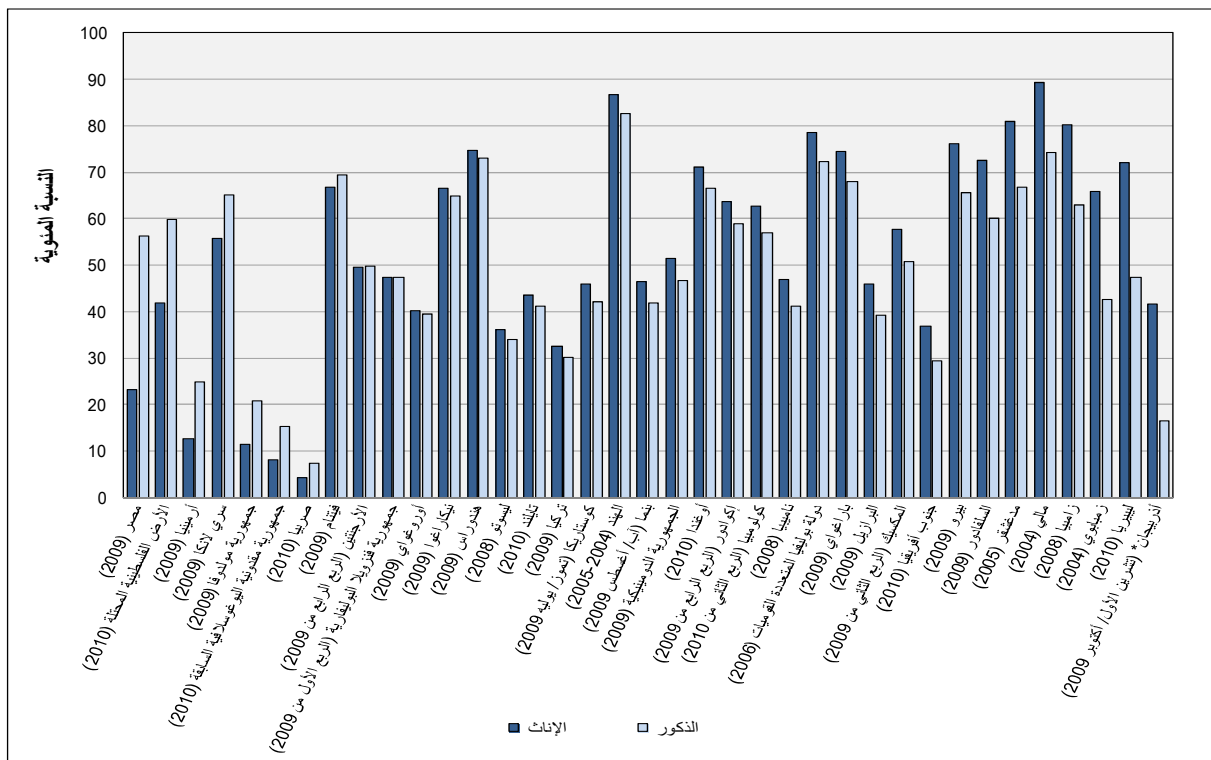
^{٢٤} مكتب العمل الدولي: *الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم*، التقرير الخامس (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، جنيف، ٢٠١٣؛ وانظر:

OECD-Sahel and West Africa Club (SWAC) secretariat: "Informal economy and food security", in *West African Futures* (2011, No. 6, Nov.).

٤١. وفي السنوات الأخيرة، تباطأت عجلة التقدم نحو إضفاء المزيد من السمة المنظمة، ويعزى ذلك جزئياً إلى تواني وتيرة استحداث فرص العمل في الاقتصاد المنظم خلال الأزمة وبعدها^{٢٥}.

٤٢. ومع ذلك، بفضل اعتماد مزيج من السياسات، انخفضت نسبة العمالة غير المنظمة في بعض بلدان أمريكا اللاتينية^{٢٦}، مثل البرازيل والأرجنتين^{٢٧}. ورغم هذا الاتجاه الإيجابي، فإن مستويات العمالة غير المنظمة لا تزال عالية في العديد من بلدان المنطقة. فهي تمثل في بعض البلدان مثل بيرو وهندوراس والسلفادور ودولة بوليفيا المتعددة القوميات ثلثي مجموع العمالة غير الزراعية (انظر الشكلين ٥-١ (أ) و ٥-١ (ب)). وأظهرت دراسة استقصائية أجرتها منظمة العمل الدولية عن الأسر المعيشية في خمسة بلدان (إكوادور وبنما وبيرو وكولومبيا والمكسيك) أن عدد الوظائف في القطاع المنظم انخفض في أوقات الأزمة وأن نسبة الوظائف غير المنظمة للحساب الخاص في الأنشطة غير الزراعية ارتفعت بحوالي ٣ في المائة^{٢٨}.

الشكل ٥-١ (أ): العمالة غير المنظمة خارج القطاع غير المنظم كنسبة مئوية من العمالة غير الزراعية، في بلدان مختارة وبحسب نوع الجنس، أحدث سنة توفرت فيها البيانات



* المستخدمون فقط.

المصدر: مكتب العمل الدولي، إدارة الإحصاءات.

^{٢٥} انظر: ILO: World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy, op. cit., p. 9.

^{٢٦} مكتب العمل الدولي: الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، مرجع سابق، الصفحة ٦٥.

^{٢٧} البنك الدولي: تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٣: الوظائف (واشنطن العاصمة، ٢٠١٣)، الصفحة ٢١٢.

^{٢٨} انظر: ILO: 2010 Labour Overview: Latin America and the Caribbean (Lima, 2010).

النسبة المئوية

الذكور

الإناث

الدولة	السنة	الذكور (%)	الإناث (%)
قيرغيزستان	(2009)	66	51
سري لانكا	(2009)	55	42
الأرجنتين	(الربع الرابع من 2009)	37	26
الجمهورية مولدوفا	(2009)	12	3
الجمهورية الدومينيكية	(2009)	34	24
أوروغواي	(2009)	38	29
الأرض الفلسطينية المحتلة	(2010)	23	14
أرمينيا	(2009)	14	5
جمهورية مقدونية	(2009)	10	3
البرازيل	(2009)	28	20
أوغندا	(2009)	12	6
الهند	(2005-2004)	70	64
باكستان	(2004-2003)	70	67
الكاميرون	(الربع الثاني من 2009)	36	32
الكمبوديا	(2009)	36	32
موريشيوس	(2009)	10	7
جمهورية فنزويلا البوليفارية	(الربع الأول من 2009)	57	53
كوستاريكا	(تموز/ 2009)	38	34
نيجار	(الربع الثاني من 2009)	38	35
بنما	(الربع الرابع من 2009)	29	26
إكوادور	(الربع الرابع من 2010)	38	36
صربيا	(2010)	5	3
الاتحاد الروسي	(2009)	13	11
باراغواي	(الربع الثاني من 2010)	39	37
كولومبيا	(الربع الرابع من 2010)	51	50
جنوب أفريقيا	(2010)	53	51
ليبي	(2008)	19	17
ليبنغتون	(2009)	50	48
فيتنام	(2009)	43	42
جمهورية بوليفيا المتحدة	(2009)	54	51
هندوراس	(2009)	60	58
أوغندا	(2010)	62	58
زامبيا	(2008)	70	61
السلفادور	(2009)	58	48
بنين	(2009)	56	45
أنغولا	(2004)	48	36
مالى	(2004)	80	53
زيمبابوي	(2004)	63	31
كوت ديفوار	(2008)	83	60
مشرقي	(2005)	64	41
ليبيريا	(2010)	66	33

٤٣. وتعمل في جميع الأقاليم أعداد هائلة من الشباب والنساء في العمالة غير المنظمة^{٢٩}. ففي أمريكا اللاتينية، لا يتسنى لستة من أصل عشرة من الشباب المستخدمين سوى العثور على وظائف غير منظمة^{٣٠}، وفي الاتحاد الروسي حيث مجموع العمالة غير المنظمة منخفض عموماً، يُستخدم ٥٠,٩ في المائة من مجموع العاملين الشباب الوافدين إلى سوق العمل لأول مرة في وظائف غير منظمة. وفي أرمينيا، يمارس ٦٤,٢ في المائة من الشباب وظائف غير منظمة؛ وفي مصر، تبلغ هذه النسبة ٩١,١ في المائة. وغالباً ما يكون العمل غير المنظم عملاً يتسم بتدنى النوعية وسوء الظروف وضيق الأفق في ما يتعلق بالمهارات وبناء القدرات^{٣١}.

٤٥. والعوامل التي تفسر الارتفاع أو الانخفاض في مدى انتشار السمة غير المنظمة معقدة وخاصة بكل بلد (انظر الجزء ٢-٧). ويرتبط أحد العوامل المفسرة لارتفاع العمالة غير المنظمة في بعض البلدان وانخفاضها في أخرى بسرعة الانتعاش الاقتصادي وقوته^{٣٣}. وارتفعت معدلات العمالة في ستة من البلدان التي انخفضت فيها

ILO: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, op. cit. : انظر ٣٣

العمالة غير المنظمة؛ غير أن نطاق السمة غير المنظمة اتسع في البلدان الأخرى بموازاة نمو الاقتصاد والعمالة^{٣٤}.

٤٦. ويتضح من بعض الأمثلة المذكورة سابقاً ومن قدر كبير من الأدلة العملية أن الاقتصادات غير المنظمة الكبرى يمكن أن تتعايش مع أداء النمو الجيد. وهذا ليس حال البلدان النامية وحدها، بل هو الحال أيضاً بالنسبة للبلدان متوسطة الدخل، ولا سيما في آسيا^{٣٥}.

٤٧. وتتمثل أكثر الاستجابات فعالية لمواجهة تحدي إضفاء السمة المنظمة في اعتماد مزيج من السياسات التي تعالج الأسباب المحددة للسمة غير المنظمة في كل سياق من السياقات الوطنية (انظر الجزء ٢-٧).

انعدام الأمن الوظيفي

٤٨. انعدام الأمن الوظيفي قضية من القضايا الملحة في العديد من البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وبالرغم من أن إعطاء انعدام الأمن الوظيفي تعريفاً متفقاً عليه لا يزال متعذراً، فإن ثمة توافق آراء عاماً مفاده أن انعدام الأمن الوظيفي يشمل البعد "الموضوعي" والبعد "الذاتي" معاً^{٣٦}. فانعدام الأمن الوظيفي الموضوعي يأتي من خصائص محددة للوظيفة وغالباً ما يرتبط بالعمل غير الطوعي المؤقت أو لبعض الوقت (مثل العقود قصيرة الأجل أو ساعات العمل المخفضة كرهاً) والاضطرار إلى العمل لساعات إضافية، في حين يرتبط انعدام الأمن الوظيفي الذاتي ارتباطاً وثيق بالتصورات الفردية، بما فيها خوف المرء من فقدان وظيفته^{٣٧}.

٤٩. وبالنظر إلى الحالة الكئيبة التي وصلت إليها أسواق العمل واتجاهات العمالة الموجزة أعلاه، ليس من المفاجئ أن تبقى مستويات انعدام الأمن الوظيفي الموضوعي والذاتي عالية منذ عام ٢٠١٠. وتختلف درجات تفشي انعدام الأمن الوظيفي وأنماطه اختلافاً كبيراً من بلد لآخر؛ غير أنه يؤثر تأثيراً غير متناسب على النساء والشباب والفئات المستضعفة في البلدان كافة^{٣٨}.

٥٠. ولا تزال مستويات انعدام الأمن الوظيفي الموضوعي مرتفعة في البلدان المتقدمة^{٣٩}. وتطرح كل من العمالة المؤقتة غير الطوعية (المعرفة على أنها عجز العمال الذين يمارسون عملاً مؤقتاً عن إيجاد وظائف دائمة^{٤٠}) والعمالة لبعض الوقت غير الطوعية (المعرفة على أنها عجز العمال الذين يرغبون في العمل بقدر أكبر عن تحقيق ذلك) مشاكل منذ اندلاع الأزمة الاقتصادية العالمية^{٤١}. وكما يبين الشكل ٦-١، ارتفعت نسبة العمالة لبعض الوقت اضطراراً في جل البلدان الأوروبية. ففي إسبانيا، اضطر ٥٦,٢ في المائة من الرجال و٤٩,٨ في المائة من النساء العاملات لبعض الوقت في عام ٢٠١٠ إلى ممارسة هذا النوع من العمالة لأنهم لم يتمكنوا من إيجاد عمل لكامل الوقت^{٤٢}.

^{٣٤} انظر: ILO: *Statistical update on employment in the informal economy* (Geneva, 2012).

^{٣٥} انظر:

F. Lapeyre and A. Lemaître: *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique subsaharienne* [Public policies and practices in the informal economy in sub-Saharan Africa] (Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, forthcoming).

^{٣٦} انظر:

H. De Witte: "Job insecurity: Review of the international literature on definitions, prevalence, antecedents and consequences", in *SA Journal of Industrial Psychology* (2005, 31(4)), pp. 1-6; L. Greenhalgh and Z. Rosenblatt: "Evolution of research on job insecurity", in *International Studies of Management and Organization* (2010, 40(1)), pp. 6-19.

وانظر أيضاً:

E. Lozza et al.: "Temporary employment, job insecurity and their extraorganizational outcomes", in *Economic and Industrial Democracy* (2013, 34(1)), pp. 89-105.

^{٣٧} انظر:

D. Bustillo and P. Pedraza: "Determinants of job insecurity in five European countries", in *European Journal of Industrial Relations* (2010, 16(1)), pp. 5-20.

^{٣٨} انظر: ILO: *Global Employment Trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis* (Geneva, 2012), p. 9.

^{٣٩} انظر: ILO: *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric* (Geneva, 2013), p. 8.

^{٤٠} المرجع نفسه، الصفحة ١٢.

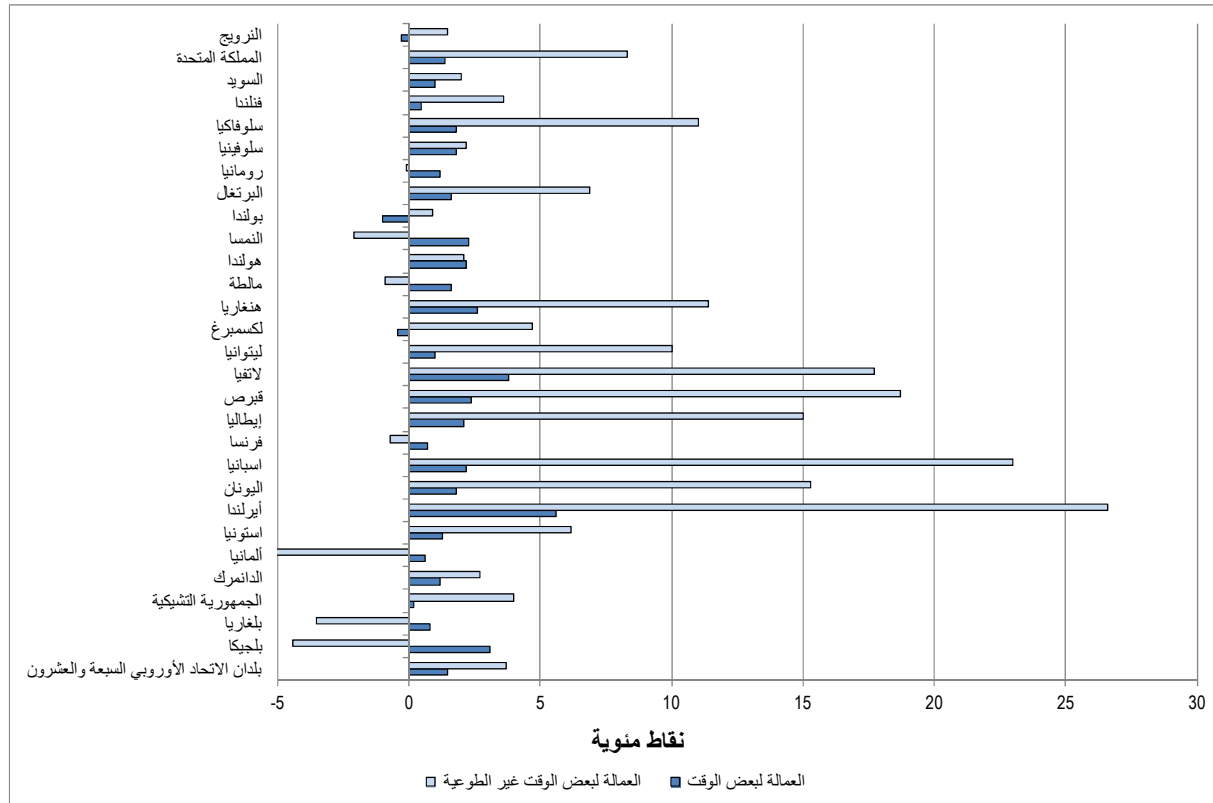
^{٤١} انظر: J. Messenger and J. Ray: *The "deconstruction" of part-time work* (Geneva, ILO, 2013), p. 5.

^{٤٢} انظر:

C. Fagan et al.: *In search of good quality part-time employment: An international review* (Geneva, ILO, forthcoming).

٥١. وارتفعت حصص العمالة المؤقتة والعمالة لبعض الوقت غير الطوعية حتى في البلدان المتقدمة التي استؤنف فيها نمو العمالة. وحصل ذلك في ثلث أسواق العمل (فيما يخص العمالة المؤقتة غير الطوعية) ونصف أسواق العمل (فيما يخص العمالة لبعض الوقت غير الطوعية) التي حققت أفضل أداء من حيث مجموع معدلات العمالة^{٤٣}. وفي هنغاريا مثلاً، اقترن ارتفاع معدل العمالة بمقدار ٠,٥ نقطة مئوية في الفترة ما بين ٢٠١٠ و ٢٠١١ بارتفاع في نسبة العمالة لبعض الوقت غير الطوعية قدره ٤,٢ نقاط مئوية^{٤٤}.

الشكل ٦-١: التغيرات في العمالة لبعض الوقت والعمالة لبعض الوقت غير الطوعية (الفترة ٢٠٠٧-٢٠١١)، بالنقاط المئوية



ملاحظة: تُحتسب حصة العمالة لبعض الوقت على أنها الحصة من مجموع العمالة؛ أما العمالة لبعض الوقت غير الطوعية، فتُحتسب على أنها الحصة من مجموع العمالة لبعض الوقت.

المصدر: Eurostat, 2013.

٥٢. وتعاني النساء في الاقتصادات المتقدمة بدرجات غير متناسبة من انعدام الأمن الوظيفي الموضوعي. ففي إيطاليا مثلاً، من شأن إضافة البطالة الجزئية إلى مجموع البطالة أن يؤدي إلى ارتفاع معدل بطالة النساء بمقدار ٣,٢ نقاط مئوية، بينما من شأنه أن يسفر عن ارتفاع في معدل بطالة الرجال بمقدار ٢,٢ نقطة مئوية^{٤٥}.

٥٣. وزاد كذلك معدل العمل لبعض الوقت "الهامشي" منذ بداية الأزمة. ويشكل هذا العمل ظاهرة معقدة، ولكن يمكن وصفه على أنه ترتيبات غير عادية إلى حد كبير لوقت العمل الذي يتميز بساعات قصيرة جداً (عادة ١٥ ساعة في الأسبوع أو أقل من ذلك) وفترات دوام متغيرة بشكل كبير وانعدام إمكانية التنبؤ بساعات العمل وجدوله. وتشمل الأمثلة "العمل عند الطلب" باعتباره نوعاً خاصاً من "الوظائف الصغيرة" في ألمانيا،

^{٤٣} انظر: ILO: World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric, op. cit., p. 9.

^{٤٤} المرجع نفسه.

^{٤٥} انظر: ILO: Global Employment Trends for Women 2012 (Geneva, 2012), p. 12.

و"العقود منعقدة المدة" في المملكة المتحدة، والعمل العرضي في أستراليا. ونظراً إلى أن مستويات الاستضعاف العالية ملازمة لهذه الترتيبات، فإن العمل لبعض الوقت الهامشي يستدعي اهتماماً بالغاً^{٤٦}.

٥٤. وزاد انعدام الأمن الوظيفي الذاتي أيضاً في معظم بلدان الاتحاد الأوروبي منذ بداية الأزمة^{٤٧}. وكما يتبين من الجدول ٣-١، سجلت سلوفينيا أكبر تغير في تصورات احتمال فقدان الوظيفة في الفترة ما بين ٢٠٠٧ و٢٠١٢ بمقدار ٢٤,٩ نقطة مئوية، تليها اليونان وقبرص بمقدار ٢٢,٤ نقطة مئوية، ثم أيرلندا بمقدار ١٢,٥ نقطة مئوية.

الجدول ٣-١: مستوى تصور انعدام الأمن الوظيفي ودينامياته في أوروبا، الفترة ٢٠١٢-٢٠٠٧

البلد	مستوى تصور انعدام الأمن الوظيفي في عام ٢٠٠٧ (بالنسب المئوية)	مستوى تصور انعدام الأمن الوظيفي في عام ٢٠١٠ (بالنسب المئوية)	مستوى تصور انعدام الأمن الوظيفي في عام ٢٠١٢ (بالنسب المئوية)	التغيرات في مستوى تصور انعدام الأمن الوظيفي في الفترة ٢٠١٢-٢٠٠٧ (بالنقاط المئوية)
سلوفينيا	8.8	9.5	33.7	+ 24.9
اليونان	8.2	36.5	30.6	+ 22.4
قبرص	9.3	—	31.7	+ 22.4
أيرلندا	5.2	20.5	17.7	+ 12.5
الجمهورية التشيكية	9.9	21.8	21.9	+ 12.0
البرتغال	11.4	15.8	22.8	+ 11.4
إسبانيا	8.4	13.7	19.3	+ 10.9
إيطاليا	7.9	—	14.9	+ 7.0
المملكة المتحدة	8.3	14.7	13.4	+ 5.1
هنغاريا	8.2	18.0	12.1	+ 3.9
فرنسا	11.1	—	14.9	+ 3.7
الدانمرك	9.3	10.0	11.6	+ 2.2
فنلندا	13.4	7.7	11.6	- 1.9
ألمانيا	6.1	10.8	3.7	- 2.4

— = البيانات غير متاحة.

المصدر: (انظر الحاشية ٤٧) (European Social Survey, 2012, and European Quality of Life Surveys (Eurofound, 2013).

٥٥. ويرتفع مستوى انعدام الأمن الوظيفي أيضاً في الاقتصادات الناشئة والبلدان النامية، حيث أن تزايد تفشي النشاط غير المنظم وفقر العاملين يجعل، في ذاته، المتضررين أكثر استضعافاً وعرضة لانعدام الأمن.

٥٦. علاوة على ذلك، تشهد بعض البلدان النامية حالياً ارتفاعاً في معدل العمالة لبعض الوقت غير الطوعية والعمالة المؤقتة، يضاهاى الارتفاع المسجل في البلدان المتقدمة. فعلى سبيل المثال، أشار ١١,٥ في المائة من مجموع الموظفين في إندونيسيا في عام ٢٠١١ وحوالي ٢٠ في المائة من القوى العاملة في الفلبين في عام ٢٠١٣ إلى أنهم يفضلون العمل لساعات أكثر؛ وتتجاوز هاتان النسبتان النسب المسجلة في السنوات السابقة.

^{٤٦} انظر:

J. Messenger and P. Wallot: *The diversity of "marginal" part-time employment*, ILO Research Brief Draft (Geneva, 2013).

^{٤٧} البيانات مستمدة من:

Data originate from the European Social Survey: *ESS-5 2010 Documentation Report*, Edition 2.0 (Brussels, 2012), and from Eurofound: *European Quality of Life Surveys* (Brussels, 2012).

وفي مصر، عمل ١١,٢ في المائة من الشباب من الفئة العمرية ١٥-٢٩ عاماً لحسابهم الخاص دون رضاهم أو انضموا إلى العمالة المؤقتة غير الطوعية في عام ٢٠١٢، مما يمثل مرة أخرى زيادة بالنسبة للسنوات السابقة.

٥٧. وينطوي انعدام الأمن الوظيفي على انعكاسات سلبية عديدة سواءً على المتضررين بشكل مباشر أو على المجتمع عموماً^{٤٨}. وهو يخلف أثراً بالغاً في الصحة البدنية والنفسية للمستخدمين وفي رفاههم^{٤٩}. وله آثار سلبية أيضاً في مكان العمل، بما في ذلك قلة الالتزام بالعمل ووهن العلاقات بين المستخدم وصاحب العمل والتغيب وانخفاض مستوى الرضا الوظيفي^{٥٠}.

٥٨. وفي المجتمع عموماً، يؤثر انعدام الأمن الوظيفي على خطط الحياة طويلة الأمد (مثل الزواج وإنجاب الأطفال)^{٥١} وسلوك المستهلك (مثل شراء منزل والاستثمار في تعليم الأطفال). وتقدم بحوث حديثة أدلة تثبت أن انعدام الأمن الوظيفي يؤدي إلى زيادة حماس العامل لإدخار الدخل الشهري وإلى الحد كذلك من استهلاك أفراد الأسرة المعيشية الآخرين^{٥٢}.

٥٩. ويمارس انعدام الأمن الوظيفي مزيداً من الضغوط المالية على نظم الضمان الاجتماعي، لأن العمال في العمالة غير الطوعية المؤقتة أو لبعض الوقت ما زالوا يعتمدون في معظم الأحيان على إعانات الأجور أو إعانات الرعاية الاجتماعية حيثما أتاحت^{٥٣}.

ظلال الشك تخيم على بيئة المنشآت

٦٠. خلقت الأزمة الاقتصادية وما تلاها من ركود في الطلب وضائقة في الائتمان في السنوات الأخيرة بيئة يعمرها الكثير من الشك بالنسبة للمنشآت في العديد من البلدان، مما أدى إلى فقدان الوظائف وتراجع الاستثمار (انظر الشكل ١-٧).

^{٤٨} انظر: E. Lozza et al.: 2013, op. cit., p. 90.

^{٤٩} انظر:

N. De Cuyper et al.: "Objective threat of unemployment and situational uncertainty during a restructuring: Associations with perceived job insecurity and strain", in *Journal of Business and Psychology* (2010, 25(1)), pp. 75-85.

^{٥٠} انظر:

T. Staufenbiel and C. König: "A model for the effects of job insecurity on performance, turnover intention, and absenteeism", in *Journal of Occupational and Organizational Psychology* (2010, 83(1)), pp. 101-117.

^{٥١} انظر: E. Lozza et al.: 2013, op. cit.

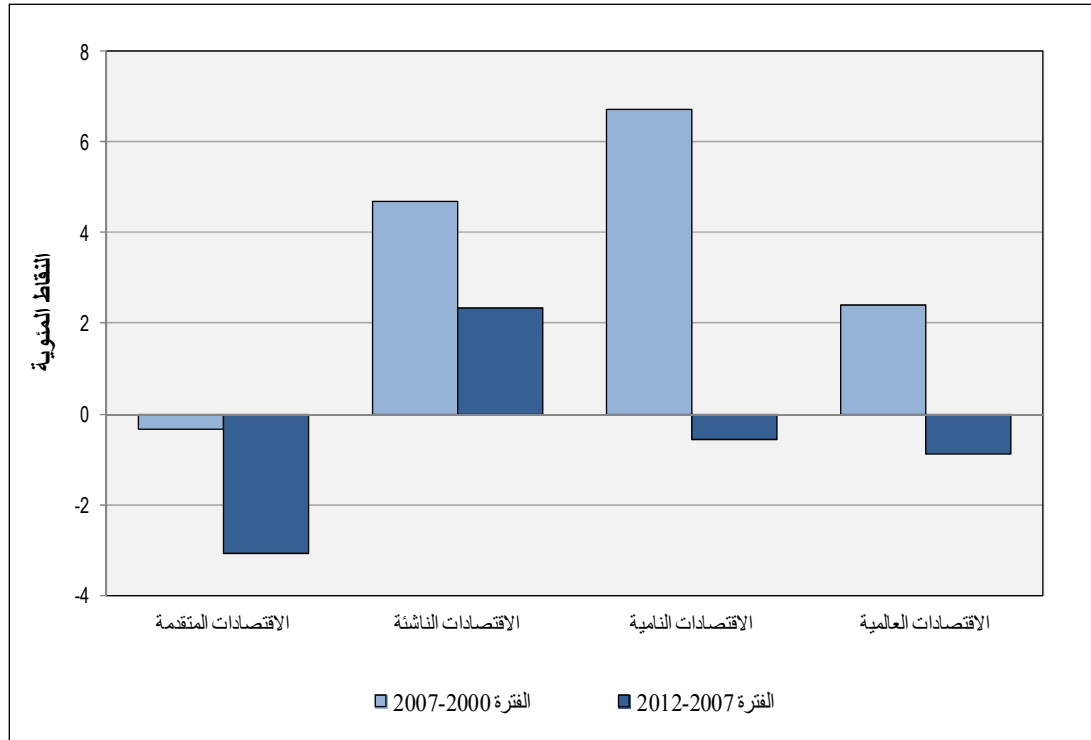
^{٥٢} انظر:

M. Klemm: *The impact of job insecurity on the saving behavior of German households* (DIW Berlin, 2010), pp. 1-26.

^{٥٣} انظر:

ILO: *New developments in work sharing in middle-income countries*, TRAVAIL Policy Brief No. 2 (Geneva, 2010), p. 4.

الشكل ٧-١: التغيرات في الاستثمار كحصة من الناتج المحلي الإجمالي (بالنقاط المئوية)



ملاحظة: يشير مجموع الاستثمار إلى رأس المال الثابت الإجمالي المكون في القطاعين العام والخاص. وترجع المتوسطات استناداً إلى الناتج المحلي الإجمالي وتعادل القوة الشرائية لعام ٢٠١١. المصدر: World of Work Report 2013؛ انظر الحاشية ٣٩.

٦١. وشهد الانتعاش في الاستثمار الأجنبي المباشر بعد الأزمة في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ ركوداً في عام ٢٠١٢ عندما تراجعت التدفقات بنسبة ١٨ في المائة عما كانت عليه في العام السابق إلى أقل من مستواها قبل الأزمة. وفي عام ٢٠١٣، شهدت التدفقات ركوداً في الاقتصادات المتقدمة بينما سجلت ارتفاعاً طفيفاً في الاقتصادات النامية^{٥٤}. ويمكن أن يعزى هذا الركود إلى مواطن الضعف الهيكلية التي ينطوي عليها النظام المالي العالمي والنمو الضعيف المسجل في الاتحاد الأوروبي والشكوك الكثيرة المخيمة على السياسات المتعلقة بالمجالات الضرورية لكسب ثقة المستثمرين.

٦٢. والقطاع الخاص هو المحرك الرئيسي لاستحداث فرص العمل ومصدر ما يناهز تسع وظائف من أصل عشر وظائف في العالم^{٥٥}، مع وجود اختلاف بسيط بحسب الإقليم أو مستوى التنمية^{٥٦}. ويُستحدث الجزء الأكبر من هذه العمالة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة التي توفر ثلثي الوظائف. ولكن الأهم من حصة هذه المنشآت من مجموع العمالة، هو صافي الوظائف التي تستحدثها. ففي المتوسط، تستحدث المنشآت الصغيرة والمتوسطة ٦٨ في المائة من مجموع الوظائف الجديدة في أهم بلدان مجموعة العشرين. وترتفع هذه الحصة إلى أكثر من ذلك في البلدان النامية، إذ تبلغ ٩٠ في المائة^{٥٧}.

^{٥٤} مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد): تقرير الاستثمار العالمي ٢٠١٣: سلاسل القيمة العالمية: الاستثمار والتجارة من أجل التنمية (جنيف، ٢٠١٣)؛ البنك الدولي: آفاق الاقتصاد العالمي، كانون الثاني/يناير ٢٠١٤؛ الأونكتاد: مرصد اتجاهات الاستثمار العالمي، العدد ١٥، كانون الثاني/يناير ٢٠١٤.

^{٥٥} البنك الدولي: تقرير التنمية في العالم ٢٠١٣: الوظائف، مرجع سابق.

^{٥٦} انظر:

AfDB: Supporting the transformation of the private sector in Africa: Private Sector Development Strategy of the African Development Bank Group 2012–2017 (Abidjan, 2012); United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC): Social panorama of Latin America 2009 (Santiago de Chile, 2010).

^{٥٧} انظر:

ILO and the German Agency for International Cooperation (GIZ): Is small still beautiful? Literature review of recent empirical evidence on the contribution of SMEs to employment creation (Geneva and Eschborn, 2013).

٦٣. ويختلف مدى تأثير الأزمة باختلاف نوع المنشأة وحجمها. وتبين إحصاءات أوروبية أن عدد الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة انخفض بمتوسط ٢,٤ في المائة سنوياً مقابل ١ في المائة في المنشآت الكبيرة في الفترة ما بين ٢٠٠٨ و ٢٠١٠^{٥٨}. ورغم أن المنشآت بالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد غير المنظم تضررت من الأزمة بقدر ما تضررت منها هذه المنشآت في الاقتصاد المنظم، فإنها كانت أقل الجهات المستفيدة من الاستجابة السياسية. والمثير للاهتمام هو أن التعاونيات كانت، على ما يبدو، أقل تأثراً بالأزمة^{٥٩}.

٦٤. وتمثل المنشآت المبتدئة مصدراً هاماً للوظائف الجديدة. ففي ذروة الأزمة، انخفضت معدلات المنشآت المبتدئة انخفاضاً شديداً في جميع بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي أُتيحت فيها البيانات. وفي الربع الثاني من عام ٢٠٠٩، أخذت معدلات المنشآت المبتدئة في الصعود من جديد نحو المستويات التي كانت عليها قبل الأزمة، ولكن يبدو أن هذا الزخم قد أصيب بالفتور منذ الربع الأخير من عام ٢٠١١، وبخاصة في منطقة اليورو وفي الولايات المتحدة، لأسباب منها قلة فرص الحصول على التمويل وشروط الإقراض التقييدية^{٦٠}.

٦٥. وليس من السهل مقارنة البيانات المتعلقة بحالات الإفلاس في مختلف البلدان، نظراً لتأثرها بالتشريعات الوطنية؛ غير أن البيانات الخاصة بأستراليا والمملكة المتحدة تتطابق إلى حد كبير مع ارتفاع مستويات معدلات ولوج عالم الأعمال ومغادرته، مع ارتفاع طفيف في معدلات حالات الإفلاس في السنوات الأخيرة. وبالنسبة للولايات المتحدة، تقل معدلات الإفلاس بكثير عن مستوى الذروة المسجل في أوج الأزمة وقد اتخذت في السنوات الأخيرة منحى تنازلياً قوياً. واستقرت مؤخراً معدلات حالات الإفلاس في النرويج وفرنسا على السواء عند مستويات قريبة من مستوياتها قبل الأزمة^{٦١}.

٢-١-١ الاستجابات السياسية خلال الأزمة وما بعدها

٦٦. عندما اجتمع قادة مجموعة العشرين في لندن في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، شددوا على تنسيق مجموعات الحوافز المالية على الصعيد العالمي لتفادي حدوث انكماش عالمي خطير^{٦٢}. ووفقاً لجرد أجريته منظمة العمل الدولية بالتعاون مع البنك الدولي لسياسات ٧٧ بلداً، اعتمدت الأغلبية الساحقة من البلدان، على اختلاف مستويات دخلها، مجموعات من الحوافز المالية التي استتبع مزيجاً من التخفيضات الضريبية وزيادة النفقات^{٦٣}. واستُكملت هذه الاستجابة بسياسات نقدية وسياسات ذات صلة بها لزيادة الطلب على اليد العاملة. وركزت البلدان ذات الدخل المرتفع على تسهيل إجراءات الحصول على الائتمان، بينما أعطت البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط الأولوية لاستحداث الوظائف المباشرة وحوافز التوظيف.

٦٧. ومن ناحية العرض، أعطت البلدان على اختلاف مستويات دخلها الأولوية للتدابير المتعلقة بالمهارات والتدريب، غير أن البلدان ذات الدخل المرتفع كانت موارد أوفر لتقديم الدعم للشباب خلال الأزمة.

٦٨. وتمثل أحد أهم التدابير الخمسة التي اتخذت من أجل توليد الطلب على اليد العاملة في تقديم الدعم للمنشآت، ولا سيما المنشآت الصغيرة والمتوسطة؛ أما التدابير الأخرى، فتمثلت في استحداث الوظائف المباشرة وتحسين سبل الحصول على الائتمان وتقديم الإعانات إلى أصحاب العمل للحفاظ على الوظائف وتخفيض تكاليف العمل غير المتصلة بالأجر.

^{٥٨} انظر: J. De Kok et al.: *Do SMEs create more and better jobs?* (Zoetermeer, 2011).

^{٥٩} انظر:

ILO: *What have cooperatives got to do with the post-2015 development framework and sustainable development goals?* (Geneva, 2013).

^{٦٠} انظر: OECD: *Entrepreneurship at a glance 2013* (Paris, 2013).

^{٦١} انظر:

OECD: *Timely Indicators of Entrepreneurship (ISIC4)*, OECD StatExtracts: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIMELY_BDS_ISIC4.

^{٦٢} مجموعة العشرين: *البيان الصادر عن قادة مجموعة العشرين - مؤتمر قمة لندن، ٢ نيسان/ أبريل ٢٠٠٩*. http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/London_Declaration.pdf.

^{٦٣} انظر:

ILO and World Bank: *Inventory of policy responses to the financial and economic crises, Joint synthesis report* (Geneva and Washington, DC, 2012).

يستخدم الجرد عينة تتكون من ٧٧ بلداً، بما في ذلك ٢٢ بلداً من أوروبا وآسيا الوسطى، وللإطلاع على تحليل مفصل بحسب البلد، انظر الموقع التالي: <http://www.ilo.org/dyn/crisis-inventory/f?p=17030:2:6463839110160789::NO>.

٦٩. وصرح قادة مجموعة العشرين في مؤتمر قمة تورونتو في حزيران/يونيه ٢٠١٠، بأنّ "الاقتصادات المتقدمة قد التزمت بالخطط المالية التي من شأنها أن تخفض مستويات العجز إلى النصف بحلول عام ٢٠١٣ وتثبت أو تخفض نسب الديون الحكومية إلى الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠١٦". واستند إعلان مجموعة العشرين إلى الافتراض بأن انتعاشاً عالمياً جارٍ على قدم وساق وبأن من المناسب إيجاد مخرج استراتيجي من مجموعات الحوافز المالية^{٦٤}.

الإطار ١-١ الميثاق العالمي لفرص العمل

يتضمن الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي اعتمدته مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠٩، مجموعة من السياسات التي يمكن أن تعتمد عليها البلدان، بدعم من المؤسسات الإقليمية والدولية، لتعزيز الانتعاش الاقتصادي وفرص العمل وحماية الأشخاص وإعادة التوازن إلى السياسات وفقاً لعملية إنمائية أكثر استدامة وشمولية ولعولمة أكثر إنصافاً. وشملت العناصر الرئيسية لاستراتيجية المكتب الرامية إلى تشجيع الهيئات المكونة على استخدام الميثاق العالمي لفرص العمل، تقديم الدعم التقني وإجراء البحوث والتحليلات وتبادل المعارف وبناء القدرات وتعزيز الحوار السياسي الدولي.

وطلبت بعض البلدان إلى المكتب تسهيل عملية تطبيق الميثاق تطبيقاً متكاملًا. ولهذا الغرض، استحدث المكتب تطبيقاً تشخيصياً متكاملاً لسياسات الاستجابة لمواجهة الأزمة، تحت عنوان "المسوح القطرية للميثاق العالمي لفرص العمل". وبحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، نُشرت المسوح القطرية الخاصة بالأرجنتين والأردن وإندونيسيا وبلغاريا وجنوب أفريقيا والسلفادور ومنغوليا، ونُظمت حوارات سياسية وطنية في تلك البلدان، استناداً إلى المسوح، لتعزيز مجموعات إجراءات مواجهة الأزمة. واعتمدت خرائط طريق أو أشكال أخرى لخطط العمل في أربعة بلدان، وأبرز مثال على ذلك هو ميثاق فرص العمل الخاص بإندونيسيا.

وأظهر استعراضٌ أجري في أواخر عام ٢٠١١ لهذه التطبيقات المتكاملة للميثاق العالمي لفرص العمل أن المسح والحوار الذي تلاه بين منظمة العمل الدولية والهيئات المكونة والحوار الاجتماعي بشأن وضع خارطة طريق وتقديم الدعم في مجال بناء القدرات، كلها إجراءات ذات تأثير إيجابي في المشاورات الوطنية وسياسات الإنعاش، رغم وجود حالات تأخير في بعض الأحيان.

٧٠. وتسبب اندلاع أزمة الديون السيادية في منطقة اليورو في تحول السياسات من محفزة إلى مصححة بين أواخر عام ٢٠٠٩ وأوائل عام ٢٠١٠. ونتيجة لذلك، أضحت مسألة تثبيت مستويات الدين العام والعجز المالي تحتل مركز الصدارة في المناقشات السياسية.

٧١. ومن العوامل الأخرى التي شجعت التحول إلى التقشف المالي النجاح الجلي الذي حققه المزج بين خطط الإنقاذ المالية والحوافز المالية في منع كارثة وقوع ثاني كساد كبير. ويرد في مذكرة مناقشة لموظفي صندوق النقد الدولي بيان مقتضب عن هذا الرأي. فالمذكرة تشير إلى أن اعتماد "حوافز مالية كبيرة" كان مناسباً "في المراحل الأولى للأزمة"، و"منع حدوث انخفاض في الطلب أسوأ بكثير مما حدث بالفعل [...] وعندما أمكن تلافي الانهيار، كانت زيادة حجم الديون ... سبباً في توصية صندوق النقد الدولي بالتحول من اعتماد الحوافز المالية إلى تصحيح أوضاع المالية العامة"^{٦٥}.

٧٢. وشهدت نهاية عام ٢٠١٣ انقساماً حاداً في الآراء بشأن فعالية التدابير السياسية التي اتخذت في السابق ومسار العمل المناسب من هذه النقطة فصاعداً. فمؤيدو الإجراءات التقشفية بنوا حججهم على نظرية "الانكماش المالي التوسعي" القائلة إن العودة إلى إجراءات الحصافة المالية من شأنها أن تنمي الثقة بين الأسواق التجارية والمالية وتمهد الطريق بذلك لاستئناف نمو يتجاوز الآثار السلبية على الطلب الإجمالي. واعتمد هذا الاقتراح على دراسة هامة زعمت تقديم أدلة عملية عن فترات حققت خلالها سياسات تصحيح أوضاع المالية العامة ارتفاعاً في النمو^{٦٦}. وحصل الاقتراح على مزيدٍ من الدعم من دراسة هامة أخرى زعمت إظهار أن نسبة الدين

^{٦٤} مجموعة العشرين: الإعلان الصادر عن مؤتمر قمة تورونتو لمجموعة العشرين، تورونتو، ٢٦-٢٧ حزيران/يونيه، ٢٠١٠. http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Toronto_Declaration_eng.pdf.

^{٦٥} انظر:

IMF: *Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the great recession*, op. cit., p. 14.

^{٦٦} انظر:

A. Alesina: *Fiscal adjustments: Lessons from recent history*, Conference Report for the Ecofin meeting, Madrid, 15 Apr. 2010 (Harvard University).

العام إلى الناتج المحلي الإجمالي التي تفوق ٩٠ في المائة تقضي إلى انخفاض النمو بشكل لا يستهان به^{٦٧}، استناداً إلى ما يشهد عليه التاريخ من تجارب في الاقتصادات المتقدمة.

٧٣. وكان رد فعل منتقدي سياسات تصحيح أوضاع المالية الإشارة إلى العيوب التقنية الخطيرة التي تعتري الدراسة المذكورة التي زعمت أن نسبة الدين العام الزائدة على عتبة محددة تتسبب في انخفاض النمو^{٦٨}. ومن الواضح في الوقت نفسه أن برامج الحوافز المعتمدة مباشرة بعد الأزمة لم تتسبب في ارتفاع أسعار الفائدة ولا معدلات التضخم.

٧٤. وسلط معارضو سياسة التقشف الضوء على التكلفة الاجتماعية الباهظة التي فرضتها هذه السياسة على فئات المجتمع المستضعفة، بدءاً من تخفيضات في وظائف القطاع العام والخدمات العامة وإعانات السكن وعلاوات الأطفال وإعانات الإعاقة ووصولاً إلى زيادات غير ملائمة في سياسات سوق العمل النشطة.

٧٥. واشتد الموقف المعارض لسياسة التقشف المالي بظهور أدلة جديدة تثبت أن الآثار المضاعفة للنفقات العامة تكون أشد وقعاً خلال الأزمات (خاصة في البداية) منها خلال الظروف الاقتصادية العادية^{٦٩}. علاوة على ذلك، يمثل تقديم حافز مالي الوسيلة السياسية الوحيدة التي يتيحها الاقتصاد الكلي، لأن السياسات النقدية التقليدية لم تثبت فعاليتها في معالجة اقتصاد كاسد معرض لخطر الوقوع في "فخ سيولة" كينزي في حالة اقتراب أسعار الفائدة الاسمية من الصفر وبالتالي لا يمكن تخفيضها أكثر لحفز النمو. وحاولت البنوك المركزية الرئيسية في الاقتصادات المتقدمة الالتفاف على هذا القيد عن طريق اعتماد تدابير سياسية نقدية غير تقليدية، ولكن فعاليتها تبقى مثيرة للجدل^{٧٠}.

٧٦. والتوسع المالي الموجه نحو الاستثمار المنتج في فترة تتسم بنمو بطيء هو أيضاً سبيل أكثر فعالية من التقشف لتصحيح أوضاع المالية العامة. وسيعني ارتفاع النمو المولد أن مستوى معيناً للدين العام سيمثل نسبة صغرى من الناتج المحلي الإجمالي الجديد الذي ارتفع مستواه. كما أن الإيرادات الحكومية سترتفع بارتفاع الناتج المحلي الإجمالي. ويزعم مؤيدو الحوافز المالية أيضاً أن من شأن ما ينتج عن ذلك من تخفيض في معدلات البطالة طويلة الأجل أن يخفف من آثار التخلف عن الركب التي تظل معدلات البطالة بموجبها أعلى مما كانت عليه قبل الأزمة حتى بعد الانتعاش، وذلك بتفادي فقدان المهارات بسبب الانقطاع الطويل عن سوق العمل الذي يسمح بالتخلف عن الركب.

٧٧. ومع ذلك، تتمثل فائدة أخرى لبرنامج الحوافز في كونه سيعود بفوائد طويلة الأجل عن طريق تعزيز إمكانيات النمو في الاقتصاد، إذا صُمم هذا البرنامج للتركيز على الاستثمار في البنى التحتية الاقتصادية والاجتماعية المنتجة، وهو استثمار تشدد الحاجة إليه. وبالنظر إلى الظروف الحالية المتسمة بانخفاض أسعار الفائدة الحقيقية، ستكون نسبة الفائدة إلى التكلفة فيما يخص هذا الاستثمار مرتفعة على نحو جذاب، أي أن الاستثمار في الواقع سيمول نفسه في أجل متوسط تجنى في غضون فوائده التي تعزز النمو^{٧١}.

^{٦٧} انظر:

C. Reinhart and K. Rogoff: "Growth in a time of debt", in *American Economic Review* (2010, 100(2)), pp. 573–578.

^{٦٨} انظر:

T. Herndon, M. Ash and R. Pollin: *Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff*, Political Economy Research Institute Working Paper No. 322 (Amherst, University of Massachusetts, 2013).

^{٦٩} انظر:

O. Blanchard and D. Leigh: *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, IMF Working Paper 13/1 (Washington, DC, 2013). See also, D. Holland and J. Portes: "Self-defeating austerity?" in *National Institute of Economic Review* (2012, 11(1)).

^{٧٠} انظر:

M. Woodford: *Methods of policy accommodation at the interest-rate lower bound*, paper prepared for presentation at the Jackson Hole Symposium "The Changing Policy Landscape", 31 Aug.–1 Sep. 2012.

^{٧١} انظر على سبيل المثال:

B. De Long and L. Summers: *Fiscal policy in a depressed economy*, Brookings Paper on Economic Activity, Spring 2012, pp. 233–298.

لقد طور هاذان العالمان الاقتصاديان نموذجاً رسمياً لدعم "نظرية التمويل الذاتي" هذه.

٧٨. ويسلم مؤيدو الحوافز المالية بأن من اللازم إيلاء الاهتمام الواجب للمخاطر المحدقة المرتبطة بالأموال العامة غير المستدامة. ومن شأن الإعلان عن أهداف متوسطة الأجل وموثوقة لتصحيح أوضاع المالية العامة أن يؤكد من جديد للأسواق المالية أن ارتفاعاً أولياً في الدين من أجل تمويل برنامج للحوافز لا يدل على تجاهل تام لحجم الدين العام. فالخطوة الأولى تتمثل في الإشارة إلى أن الحكومات جادة بشأن تصحيح أوضاع المالية العامة على المدى المتوسط ولديها خطة موثوقة لتحقيق ذلك بعد تنفيذ برنامج للحوافز المالية محدد زمنياً. وبعد مرحلة التحفيز، ينبغي أن يشق الاقتصاد طريقه إلى الانتعاش وأن يكون في وضع أفضل لتخفيض الدين في الأجل المتوسط.

٧٩. وتُظهر الاستجابات السياسية التي اعتمدتها اليابان مؤخراً الفوائد العملية المحتملة لهذا النهج. ففي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، اعتمدت اليابان سياسة جديدة تجمع بين التسهيلات الكمية والحوافز المالية. والمؤشرات الأولى تبشر بالخير، إذ ظلت معدلات البطالة في مستواها الأكثر انخفاضاً على مدى خمس سنوات رغم أن التوقعات توحى بتسارع وتيرة النمو ربع السنوي. وفي الوقت نفسه، أعربت الحكومات عن اعتزامها معالجة مسألة الديون العامة المرتفعة في إطار متوسط الأجل، وذلك من خلال فرض زيادة على ضرائب المبيعات لتوليد مزيد من الإيرادات بحيث تواجه العجز المالي المتزايد الناتج عن مجموعة الحوافز المالية^{٧٢}.

٨٠. ورغم أن سياسة الاقتصاد الكلي كانت محور النقاش بشأن الاستجابات لمواجهة الأزمة، فإنها دون أي شك السياسة الوحيدة ذات الأهمية من وجهة نظر العمالة. وهناك فوارق كبيرة بين البلدان فيما يتعلق بمدى التركيز على سياسات سوق العمل النشطة وسياسات الأجور وإعانات الأجور ومخططات تقاسم العمل والحوار الاجتماعي.

٨١. وزادت بعض البلدان من وتيرة إنفاقها على سياسات سوق العمل النشطة سعياً منها إلى كبح الارتفاع الحاصل في معدلات بطالة الشباب على المدى الطويل. وتكتسي هذه السياسات، كما أشير إليه سابقاً، أهمية لمنع آثار التخلف عن الركب.

٨٢. والمثير للاهتمام ملاحظة أن التدابير استهدفت عمالة الشباب بوجه خاص، حتى في البلدان التي شددت على التدابير التقشفية^{٧٣}.

٨٣. وفي سياق برامج الحوافز، اعتمدت بلدان عديدة إعانات الأجور ومخططات تقاسم العمل. وتساعد هذه التدابير على رفع معدلات العمالة سواءً بطريقة مباشرة من خلال الأثر التحفيزي أو بطريقة غير مباشرة من خلال التأثير الإيجابي لزيادة معدلات العمالة على الطلب الإجمالي. وأثبتت هذه المخططات فعاليتها في ألمانيا تحديداً حيث أفضى تقليص ساعات العمل الذي تم تطبيقه بالتعاون مع الشركاء الاجتماعيين، إلى مساعدة الشركات على الاستمرار في نشاطها وفي الوقت نفسه عدم إبعاد الموظفين عن سوق العمل.

٨٤. وفي البلدان المتقدمة، نشط واضعو السياسات منذ بداية الأزمة حتى عام ٢٠٠٩ في تطبيق الحد الأدنى للأجور كوسيلة لتعزيز أمن الدخل لفئات العمال الأكثر استضعافاً، ولكن الحد الأدنى للأجور في السنوات الأخيرة لم يكتف في معظم الحالات لغرض سوى التعويض عن آثار التضخم، وعادةً ما يكون الهدف من ذلك محاولة الحفاظ على استقرار معدلات العمالة (انظر الشكل ٨-١). ويستخدم الحد الأدنى للأجور أيضاً في الغالبية العظمى من البلدان الناشئة والبلدان النامية رغم أن المعدلات تظل تحت خط الفقر أو دون مستوى كفاف الأسر المعيشية في العديد من هذه البلدان^{٧٤}.

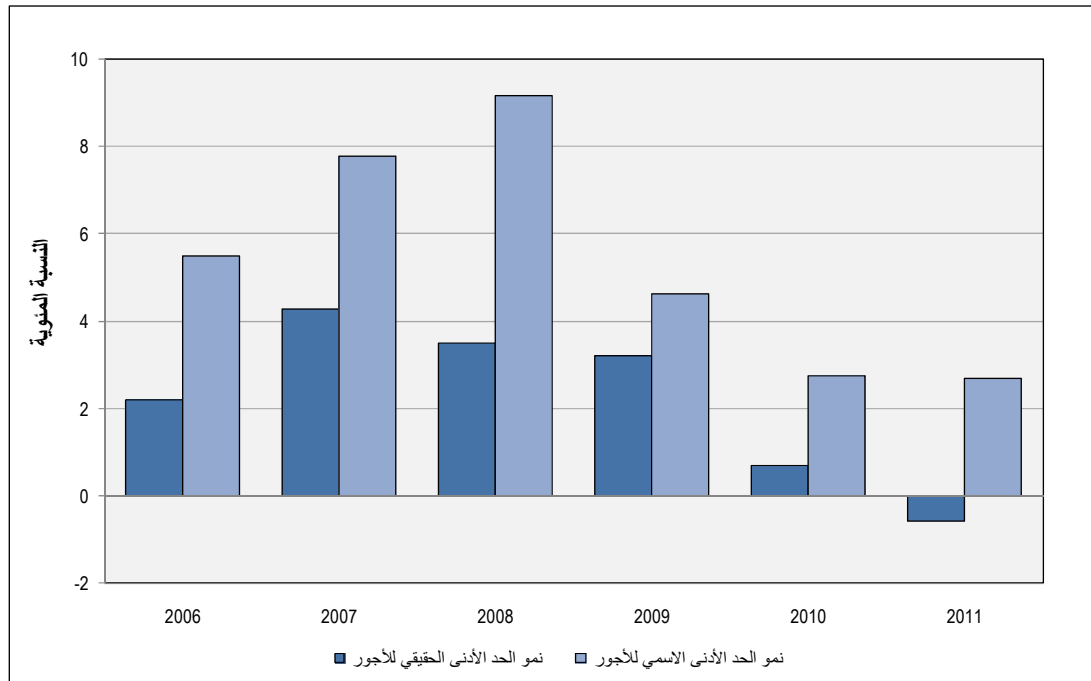
^{٧٢} انظر:

New York Times: "Japan's central bank votes to maintain stimulus plans", 5 Sep. 2013, <http://www.nytimes.com/2013/09/06/business/global/central-bank-says-japans-economy-is-recovering.html>.

^{٧٣} تجمع إدارة سياسة العمالة في منظمة العمل الدولية المعلومات المتعلقة بسياسة عمالة الشباب على أساس منتظم بغية تحليل اتجاهات هذه السياسة في جميع أنحاء العالم.

^{٧٤} انظر: ILO: General Survey of 2014 on minimum wage fixing instruments (Geneva, 2013).

الشكل ٨-١: نمو الحد الأدنى للأجور في الاقتصادات المتقدمة، الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١



ملاحظة: على أساس متوسط بسيط غير مرجح لمعدلات النمو المقدرة للحد الأدنى الحقيقي والاسمي للأجور في ٢٦ بلداً من الاقتصادات المتقدمة.

المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية بشأن الأجور في العالم.

٨٥. ولا تزال مسألة الانتعاش من التباطؤ الحالي على رأس جدول أعمال مجموعة العشرين. ففي مؤتمر قمة سانت بيترسبورغ، المعقد في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، أكد قادة المجموعة من جديد قولهم: "إن تعزيز النمو واستحداث فرص العمل هو أهم أولوياتنا وإننا نلتزم التزاماً تاماً باتخاذ إجراءات حاسمة لإعادة النمو إلى مسار غني بفرص العمل وقوي ومستدام ومتوازن". وأضافوا قائلين: "إننا نلتزم بالتعاون في العمل لمواجهة أهم التحديات الاقتصادية العالمية [بما فيها] البطالة والبطالة الجزئية، ولا سيما في صفوف الشباب. وإننا نؤكد العزم على تحقيق الهدف المتمثل في توفير وظائف أحسن نوعية وأكثر إنتاجية. ولبلوغ هذا الهدف، من المهم انتهاج سياسات عامة متناسقة ومتكاملة (في مجال الاقتصاد الكلي والمالية والضرائب والتعليم وتنمية المهارات والابتكار والعمالة والحماية الاجتماعية)".^{٧٥}

٢-١ الاتجاهات الهيكلية ومحركات التغيير

٨٦. بالإضافة إلى تأثير الأزمة، من الضروري أن يكون واضع السياسات والهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على إدراك تام بالاتجاهات الهيكلية طويلة الأمد التي بدأت تحدث تغييرات عميقة في عالم العمل وبالطريقة التي تؤثر بها هذه الاتجاهات على أسواق العمل. وسيناقش هذا الجزء من التقرير بعضاً من هذه الاتجاهات الرئيسية ومحركات التغيير والتحديات الرئيسية التي تطرحها هذه الأخيرة أمام سياسة العمالة في البلدان المتقدمة والبلدان النامية.

^{٧٥} انظر:

G20: G20 Leaders' Declaration, Saint Petersburg Summit, 5-6 Sep. 2013, p. 3, http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf.

١-٢-١ العولمة والجغرافيا الجديدة للنمو والتحديات التي تطرحها التحولات الهيكلية والقدرة التنافسية والإنتاجية

٨٧. كانت العولمة منذ التسعينات المحرك الرئيسي للتغير الذي طرأ على أنماط النمو والعمالة في الاقتصاد العالمي. وقد اتسمت هذه العولمة بالنمو السريع في التجارة العالمية وتدفقات الاستثمارات والأموال، وساعدت على ذلك موجة من عمليات التحرير الاقتصادي اجتاحت البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. وبظهور تكنولوجيات جديدة في مجال المعلومات والاتصالات، أضحت تنسيق نظم الإنتاج المعقدة متعددة الجنسيات أقل تكلفة وأكثر سهولة إلى حد كبير.

٨٨. وفتحت هذه التطورات باب الفرص على مصراعيه أمام البلدان النامية التي تسعى إلى الاندماج في الاقتصاد العالمي، بدءاً من تصدير سلع أولية و/أو منتجات مصنعة بالكامل إلى إيجاد حيز مناسب داخل نظم الإنتاج العالمية والمشاركة في التجارة في الخدمات الأخذ في الازدهار. فقد تم تجاوز النظرة التقليدية إلى أنشطة قطاع الخدمات على أنها غير قابلة للتداول، ونتج عن ذلك توسع سريع في التجارة في الخدمات، بما في ذلك نقل وظائف قطاع الخدمات إلى بعض البلدان النامية. وبدأت عملية نقل الخدمات إلى الخارج بمهام متكررة وبسيطة من قبيل إدخال البيانات وتجهيزها، ثم شقت طريقها منذ ذلك الحين للارتفاع في سلم المهارات من خلال المهن الوسيطة مثل العمل في مراكز الاتصال إلى أن شملت طائفة من المهام المهنية المعقدة.

٨٩. ومنذ عام ١٩٩٠، ظهرت جغرافيا جديدة للنمو اقترنت بارتفاع في متوسط معدل النمو الاقتصادي في البلدان النامية كمجموعة، يفوق باستمرار المعدل المسجل في البلدان ذات الدخل المرتفع. وفي الفترة ما بين ١٩٩٠ و ٢٠٠٠، بلغ متوسط معدل النمو السنوي في البلدان النامية ٤,٢ في المائة، أي ما يفوق بقليل ضعف المعدل المسجل في البلدان ذات الدخل المرتفع والبالغ ٢ في المائة. واتسع هذا الفرق بشكل كبير في الفترة ما بين ٢٠٠٠ و ٢٠١٢، حيث بلغ معدل النمو السنوي في البلدان النامية ٦,٣ في المائة بينما لم يتعد ١,٧ في المائة في البلدان ذات الدخل المرتفع.^{٧٦}

٩٠. وسُجل هذا النمو الملحوظ في جميع الأقاليم النامية، بعكس النمو الذي سُجل في العقود السابقة والذي كان يقوده إلى حد كبير الإقليم الآسيوي، بما في ذلك البلدان الآسيوية حديثة العهد بالتصنيع وكذلك الصين والهند. وفي الفترة ما بين ٢٠٠٠ و ٢٠١٢، بلغ معدل النمو السنوي في أفريقيا ٥ في المائة محتلاً المرتبة الثانية ولم يتجاوزه سوى معدل ٩,٣ في المائة الذي حققه إقليم آسيا والمحيط الهادئ. وفي المقابل، بلغت هذه الأرقام في إقليم أمريكا اللاتينية والكاريبي ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٣,٥ و ٤,٥ في المائة على التوالي.^{٧٧}

٩١. ولقد شهدت هذه الاتجاهات في معدلات النمو ارتفاع حصة البلدان النامية من الناتج المحلي الإجمالي العالمي من ١٧ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٣٦ في المائة في عام ٢٠١٢ وزيادة مشاركتها في النمو الاقتصادي العالمي من ٢٨ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ما يناهز ٤٠ في المائة في الفترة من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٧، ثم زيادتها علاوة على ذلك إلى ٧٥ في المائة تقريباً منذ عام ٢٠٠٨.^{٧٨} وليس من المرجح أن يتغير توزيع هذا النمو في القريب العاجل نظراً لمعاناة الاقتصادات المتقدمة من أجل إعادة النمو إلى المستويات التي كان عليها قبل الأزمة.

٩٢. ويتشعب المتفائلون بفكرة أن الاقتصاد العالمي الجديد سيكون محركاً قوياً لتحقيق النمو واستحداث العمالة وأن اقتصاداً عالمياً واسع النطاق سيتيح لأعداد متزايدة من البلدان النامية فرصة الانضمام إلى "نادي التقارب" بين بلدان بدأ فيها نصيب الفرد من الدخل يرتفع بوتيرة أسرع مما هي عليه في البلدان المتقدمة.

٩٣. غير أن باحثين آخرين يشددون على أن حفنة قليلة من البلدان النامية فقط تمكنت إلى الآن من التصنيع الموجه إلى التصدير السريع أو الحصول على نسبة من وظائف قطاع الخدمات في الخارج. وبالمثل، يتركز الاستثمار الأجنبي المباشر وغيره من التدفقات المالية بكثرة في عدد قليل من البلدان الناجحة. ففي عام ٢٠١٢ على سبيل المثال، رغم أن تسعة اقتصادات من بين أفضل ٢٠ اقتصاداً مستقبلاً للاستثمارات الأجنبية المباشرة كانت من اقتصادات البلدان النامية، فإن البرازيل والصين استأثرتا بحصة الأسد من هذه التدفقات ولم يكن من بين أفضل ٢٠ اقتصاداً أي بلد أفريقي.^{٧٩}

^{٧٦} البنك الدولي: قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، ٢٠١٣.

^{٧٧} المرجع نفسه.

^{٧٨} الأونكتاد: تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٣، (نيويورك وجنيف، ٢٠١٣).

^{٧٩} انظر:

UNCTAD: *World Investment Report 2013: Global value chains – Investment and trade for development* (New York and Geneva, 2013), p. xiv.

٩٤. وعلى العموم، كان من الصعب جداً الحفاظ على معدل نمو عالٍ على مدى عقود عديدة. والبلدان التي حافظت طيلة ثلاثة عقود أو منذ عام ١٩٥٠ على نصيب الفرد من النمو بنسبة سنوية تتعدى ٤,٥ في المائة، تندرج ضمن قائمة قصيرة جداً تتكون من بلدان من أوروبا الجنوبية، تلك التي شهدت ازدهاراً معدنياً، بالإضافة إلى "نمور" شرق وجنوب شرق آسيا. وتواجه عدة بلدان آسيوية متوسطة الدخل، منها الصين، خطر الوقوع في ما يعرف باسم "فخ الدخل المتوسط"، إذ يصعب عليها الارتقاء إلى فئة الدخل المرتفع.

٩٥. وعلى غرار ذلك، حققت أفريقيا ما يستحق الثناء في مجال إنعاش النمو: فعلاوة على تسارع وتيرة النمو في بداية القرن الحادي والعشرين، استقطبت القارة في عام ٢٠١٢ تدفقات متزايدة من الاستثمار الأجنبي المباشر في وقت كانت فيه هذه التدفقات في مجملها آخذة في الانخفاض^{٨٠}. ومع ذلك، من منظور طويل الأمد، يكاد انتعاش النمو في أفريقيا لا يمحو آثار فترة التراجع الطويلة في معدلات النمو المتوسط المسجلة في الفترة ما بين ١٩٨٠ ومنتصف التسعينات، وهي ظاهرة يشار إليها باسم "العقود الضائعة"، ولم تكن هذه العقود ضائعة بالنسبة لأفريقيا فحسب، بل للعالم النامي ككل^{٨١}.

٩٦. وتمكن عدد قليل نسبياً من البلدان النامية حتى اليوم البدء في عملية تحول هيكل إنتاجي يقودها قطاع التصنيع وتقوم على التغير التكنولوجي. وغالباً ما يُستشهد بجمهورية كوريا وتايوان (الصين) وهونغ كونغ (الصين) كأتمثلة عما يمكن أن تحقق الاقتصادات النامية من إنجازات. فقد نجحت هذه الاقتصادات في الانتقال من مجرد تجميع مدخلات الإنتاج المستوردة إلى أعلى مرحلة من مراحل التطور الصناعي، فأسست شركات صناعية تحمل علامات تجارية أصلية وأصبحت بالاعتماد على نفسها جهات فاعلة في الصناعة العالمية، كما أنشأت سلسلة توريد إقليمية وفرت للبلدان الآسيوية منخفضة الدخل مدخلاً إلى أنشطة التصنيع. وأدى إدخال تكنولوجيات جديدة إلى تحسين النمو والقدرة التنافسية على صعيد المنشآت والقطاعات على حد سواء (من خلال زيادة حصص الأسواق وتخفيض تكاليف الإنتاج)، مما شجع على الاستثمار الذي أدى إلى استحداث وظائف جديدة.

٩٧. ومن المهم الإشارة إلى الإسهام الذي قدمه توزيع مكاسب الإنتاجية على العمال سواء من خلال الإيرادات أو وقت العمل طوال حياة الأفراد في العمل، مما عوّض الآثار التي خلفها التغير التكنولوجي في إزاحة العمال. وأضحت هذه العوامل المساهمة في نجاح تلك البلدان أقل وضوحاً مع انخفاض حصة الأجور من الدخل الوطني في العديد من البلدان إلى جانب ضعف أداء مؤسسات سوق العمل ونمو أشكال عمل غير تقليدية.

٩٨. ولكن النقل السريع للتكنولوجيا من البلدان الغنية إلى البلدان الفقيرة لا يعود دائماً بالفائدة. فهو يؤدي إلى تفاقم ظاهرة النمو غير المنشئ لفرص العمل نظراً لرأس المال الضخم الذي تخصصه البلدان الغنية لأساليب الإنتاج عادةً. وقد يعرقل النتائج الإيجابية المحتملة لهذا النقل وجود يد عاملة غير مهيأة لتلبية طلبات التكنولوجيا.

٩٩. وتساعد هذه العوامل على فهم السبب الذي يجعل من الصعب على البلدان النامية في الأقاليم الأخرى تكرار النجاح الذي حققته أمثلة شرق آسيا. فبينما أنشأ عدد متزايد من هذه البلدان شركات صناعية كثيفة اليد العاملة، خاصة في قطاع الملابس والأحذية، قطعت قلة قليلة منها أشواطاً لارتقاء سلسلة القيمة المضافة^{٨٢}. وفي الوقت نفسه، كرس القفز من الزراعة إلى الخدمات هيمنة العمالة غير المنظمة وشجع على تطوير الطرف متدني الإنتاجية في قطاع الخدمات. وبالفعل، كما يتضح من الشكل ١-٩، ارتفعت حصة العمالة في قطاع الصناعة بنسبة أقل منها في قطاع الخدمات في جميع الأقاليم، بما فيها شرق آسيا، على مدى العقدين الأخيرين.

^{٨٠} المرجع نفسه.

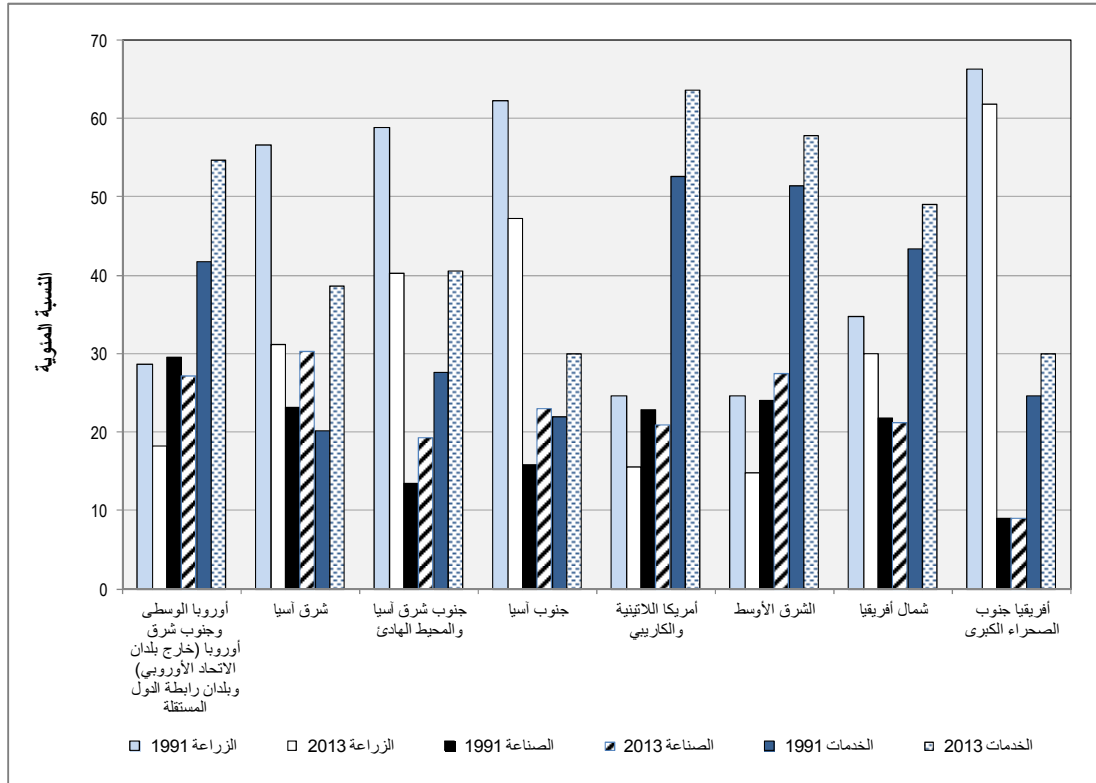
^{٨١} انظر:

W. Easterly: "The lost decades: Developing countries' stagnation in spite of policy reform 1980-1998", in *Journal of Economic Growth* (2001, 6(2)), pp. 135-157.

^{٨٢} انظر:

R. Wade: "After the crisis: Industrial policy and the developmental state in low-income countries", in *Global Policy* (2010, 1(2)), p. 152.

الشكل ٩-١: حصص العمالة حسب القطاع، ١٩٩١ و ٢٠١٣



المصدر: ILO: Trends Econometric Models, Oct. 2013.

١٠٠. وأعرب البعض عن قلقه إزاء "تقليص التصنيع السابق لأوانه" في العالم النامي. وأساس المسألة أن الانتقال من التصنيع إلى الخدمات بدأ يحدث على مستويات دخل أكثر انخفاضاً في البلدان النامية منها في التجارب التاريخية للبلدان الصناعية. ونتيجة لذلك، لا تستطيع البلدان النامية أن تجني فوائد ارتفاع الإنتاجية المقترن بالتحول الهيكلي الناتج عن التصنيع وأن تحد بالتالي من تفاوت الإنتاجية بين البلدان الغنية والفقيرة^{٨٣}.

١٠١. وفي الوقت نفسه، ثمة تقدم في أفكار جديدة بشأن السياسات النشطة الرامية إلى تعزيز التحول الهيكلي الإنتاجي. ويؤدي الاستثمار في الإنتاج الصناعي دوراً هاماً في تحفيز نمو الإنتاجية، سواء بزيادة القدرات أو بإدخال تغييرات تكنولوجية، ومن شأن قطاع صناعي سريع النمو أن يعزز الطلب الإجمالي ويحفز المزيد من الاستثمار والتغيير التكنولوجي^{٨٤}.

١٠٢. ويدعم تقرير صدر مؤخراً عن معهد ماكنزي العالمي بشأن العمالة في أفريقيا "الاستراتيجيات الموجهة التي تنفذها الحكومة وقادة الأعمال لحث النمو في القطاعات التي لديها إمكانيات عظيمة لاستحداث فرص العمل"^{٨٥}. وسينطوي هذا على "اعتماد نهج من الطرف الأول إلى الطرف الأخير يزيل العديد من الحواجز التي تعترض النمو على طول سلاسل القيم لصناعات محددة ويوفر ما يلزم لازدهار الصناعات المستهدفة من بنى تحتية وتمويل وبيئة أعمال وقوة عاملة ماهرة"^{٨٦}. ولا يمكن تطبيق هذه السياسات النشطة على قطاع التصنيع فحسب، بل أيضاً على المجالات عالية الإنتاجية في قطاع الزراعة^{٨٧} وكذلك على قطاع الخدمات، شريطة أن

^{٨٣} انظر: D. Rodrik: "The perils of premature deindustrialization", in *Project Syndicate* (2013, 11 Oct.).

^{٨٤} انظر:

UNCTAD: *World Investment Report 2013: Global value chains – Investment and trade for development*.

^{٨٥} انظر: McKinsey: *Africa at work: Job creation and inclusive growth* (2012), p. 2.

^{٨٦} المرجع نفسه، الصفحة ٣.

^{٨٧} سيكون هذا جانب من الجوانب الهامة التي ستنم مناقشتها في إطار المجالات بالغة الأهمية بشأن العمل اللائق في الاقتصاد الريفي.

يكون لدى الصناعات المستهدفة الإمكانات اللازمة لاستحداث وظائف منتجة. كما أنّ التنوع الزراعي سيظل جزءاً لا يتجزأ من أي استراتيجية لتعزيز النمو والعمالة في عدد من البلدان الأفريقية على مدى السنوات من الخمس إلى العشر القادمة^{٨٨}.

١٠٣. ومن المواضيع الهامة في مناقشة التحول الهيكلي، العلاقة بين العمالة والإنتاجية. فالأنشطة التي اضطلعت بها منظمة العمل الدولية مؤخراً بشأن الروابط بين العمالة والإنتاجية تسلط الضوء أولاً على أن نمو الإنتاجية يقوده حجم الموارد المخصصة سواء داخل القطاع نفسه أو فيما بين القطاعات، وثانياً على أن من الممكن الكشف عن وجود علاقة سلبية بين نمو العمالة ونمو إنتاجية العمل بالنسبة للعينة الكاملة من البلدان والعينات الفرعية حسب مستويات الدخل^{٨٩}.

١٠٤. ومع ذلك، يتفاعل البعض لأن التقارب الذي حدث بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة خلال العقدين الأخيرين يمكن أن يدوم بما أن العوامل التي أدت إلى تحقيقه ستظل موجودة. وبلغت معدلات الاستثمار في البلدان النامية مستويات أعلى منها في البلدان المتقدمة، ويمكن الحفاظ على هذه النتائج بسهولة^{٩٠}. وفي الوقت نفسه، لن ينقطع لعدة عقود أخرى "العائد الديموغرافي" الذي تحظى به بلدان نامية عديدة (انظر الجزء ١-٢-٢).

١٠٥. ومع ذلك، لا تزال أمام البلدان النامية عقبات كأداء رغم أن العولمة فتحت أمامها باب الفرص على مصراعيه لتسريع وتيرة النمو واستحداث العمالة.

١٠٦. ومن ميزات عملية العولمة والتنمية أنها متفاوتة بطبيعتها. فغالباً ما تتركز الاستثمارات في البلدان التي بوسعها أن توفر كتلة حرجة دنيا من البنى التحتية والمهارات وخدمات الدعم الجيدة التي تتطلبها الشركات متعددة الجنسية. والمشكلة الرئيسية هي أن الاختلافات البسيطة في الشروط الأولية غالباً ما تتراكم فتضاعف الحواجز أمام الوافدين لاحقاً وتعيق بذلك تعميم التقارب بين البلدان.

١٠٧. ولا يمكن تخطي بعض هذه العقبات إلا بالعمل التعاوني على الصعيد العالمي؛ ولكن السياسات الوطنية، بما فيها سياسة العمالة، تطرح أيضاً تحديات خطيرة في ما يتعلق بإدارة اندماج ناجح في الاقتصاد العالمي.

١٠٨. ومن اللازم إذن أن تراعي مناقشة الجغرافيا الجديدة للنمو آفاق التقارب والتحول الهيكلي من منظور العمالة والتنمية على حد سواء. ويتمثل التحدي السياسي الرئيسي في كيفية ترجمة الأداء الإنمائي الجيد للعالم النامي في السنوات الأخيرة إلى منافع ملموسة تستفيد منها شرائح واسعة على مستوى العمالة والرعاية الاجتماعية.

١٠٩. وانتهاج سياسات تفضي إلى استقرار الاقتصاد الكلي وتحرير الأسواق وحسن تسيير الاقتصاد شرطاً ضرورياً من شروط النجاح ولكنه غير كافٍ. فالتشجيع النشط للتحويل الهيكلي إلى أنشطة عالية الإنتاجية ضروري أيضاً^{٩١}. وسيوفر إطار من أطر الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة (كما يناقش في الجزء ٢-٢) الأساس لتحقيق نمو مستدام يعزز استحداث وظائف ذات نوعية رفيعة.

١١٠. وينبغي أن يكون للسياسات التي تعزز الاستثمار والإنتاج الصناعي معاً دوراً رئيسياً في استراتيجيات العمالة الوطنية. وينبغي أن تقترن هذه السياسات بسياسات توزيع الدخل والأجور، التي ترمي إلى توزيع عادل لمكاسب الإنتاجية. ومن المرجح أن يكون هذا النهج ذو المسار المزدوج هو الأنسب في التعامل مع الروابط بين العمالة والإنتاجية.

^{٨٨} انظر:

C. Hidalgo: *Discovering Southern and East Africa's industrial opportunities*, Economic Policy Paper Series 2011, The German Marshall Fund of the United States (Washington, DC, 2011).

^{٨٩} انظر:

I. Islam and D. Kucera: *Beyond macroeconomic stability: Structural transformation and inclusive development* (Geneva, ILO and Palgrave Macmillan, 2014), Chapter 5; and P.N. Junankar: *Is there a trade-off between employment and productivity?*, IZA Discussion Paper No. 7717 (Nov. 2013).

^{٩٠} انظر:

K. Dervis: "Convergence, interdependence and divergence", in *Finance and Development* (2012, 49(3), Sep.).

^{٩١} انظر:

D. Rodrik: *The future of convergence*, Faculty Research Working Paper Series RWP11-033 (Boston, Harvard University, 2011).

٢-٢-١ السياق الديموغرافي الجديد

١١١. ناقش مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٣ الانعكاسات واسعة النطاق للسياق الديموغرافي الحالي والمستقبلي على العمالة والحماية الاجتماعية^{٩٢}.

١١٢. وسيستمر عدد سكان العالم في الارتفاع ليقفز من ٦,٩ مليار نسمة في عام ٢٠١٠ إلى ٩,٣ مليار نسمة في عام ٢٠٥٠، رغم الانخفاض في اتجاهات الخصوبة. وستتركز هذه الزيادة في عدد السكان في الأقاليم الأقل نمواً، بينما يظل عدد السكان مستقراً في الأقاليم الأكثر نمواً. ومن المتوقع أن تسجل زيادة عدد السكان في المستقبل بصورة تكاد تكون حصرية في المناطق الحضرية.

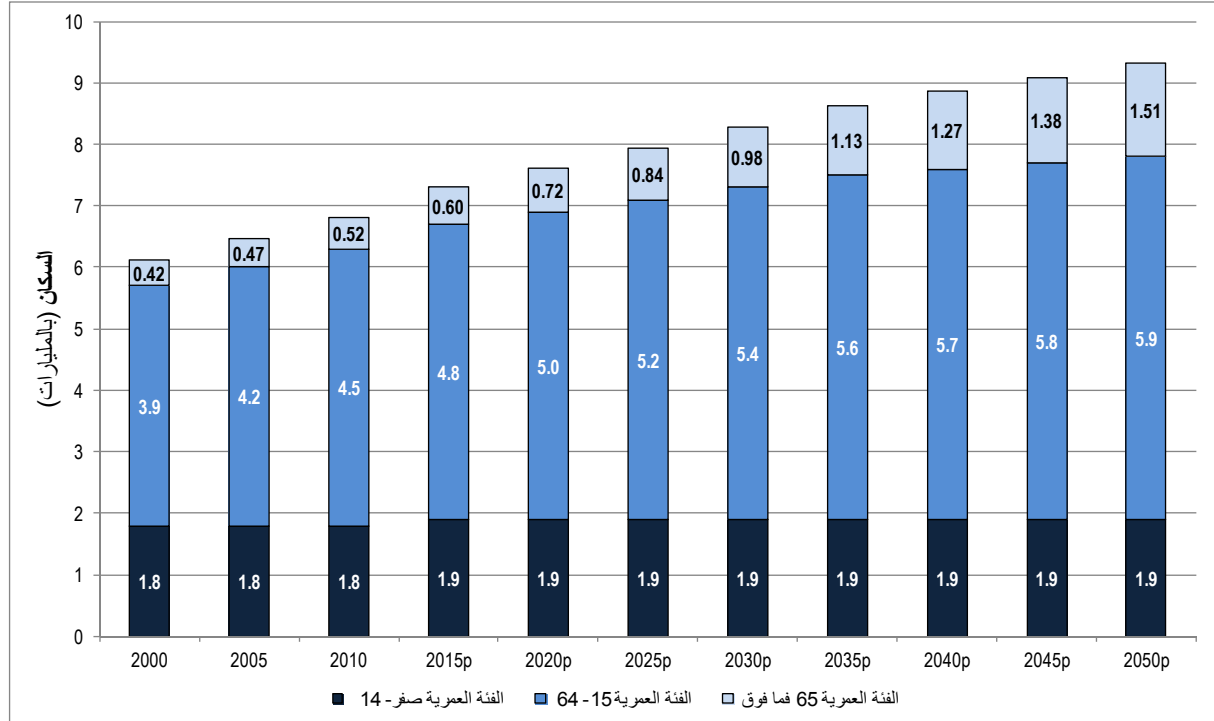
١١٣. ولا تتجاوز معدلات الخصوبة في جل البلدان المتقدمة ٢,١ طفلاً لكل امرأة، وهو المعدل اللازم للحفاظ على حجم السكان عند مستواه الحالي. وستكون أفريقيا بحلول الفترة ٢٠٤٠-٢٠٤٥ الإقليم الوحيد الذي يشهد معدل خصوبة يفوق بكثير مستوى تعويض النسل.

١١٤. ويُتوقع أن تشهد الأقاليم جميعها ارتفاعاً في متوسط العمر المتوقع عند الولادة، وهو عامل آخر من العوامل المحددة لاتجاهات السكان. غير أن استثناء فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في بعض البلدان، خاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، بدأ يؤثر تأثيراً سلبياً عميقاً في متوسط العمر المتوقع.

١١٥. وبسبب هذه العوامل وعوامل أخرى، بدأ تحول جذري يطرأ على التوزيع العمري لسكان العالم. وبحلول عام ٢٠٥٠، من المتوقع أن يبلغ عدد السكان ما فوق سن ٦٥ عاماً ثلاث مرات المستوى الذي كان عليه في عام ٢٠١٠، في حين سيظل عدد السكان دون سن ١٥ عاماً مستقراً (انظر الشكل ١٠-١). وسيعيش ثلاثة أرباع سكان العالم المسنين في البلدان النامية (خاصة آسيا)، وسيكون معظمهم من النساء.

١١٦. وتؤثر اتجاهات تشيخ السكان في البلدان كافة، وإن كان ذلك بمعدلات مختلفة وفي حدود آفاق زمنية مختلفة.

الشكل ١٠-١: مجموع سكان العالم بحسب الفئات العمرية، الفترة ٢٠٥٠-٢٠٠٠



P= الإسقاطات.

المصدر: الأمم المتحدة: التوقعات السكانية العالمية، ٢٠١٠.

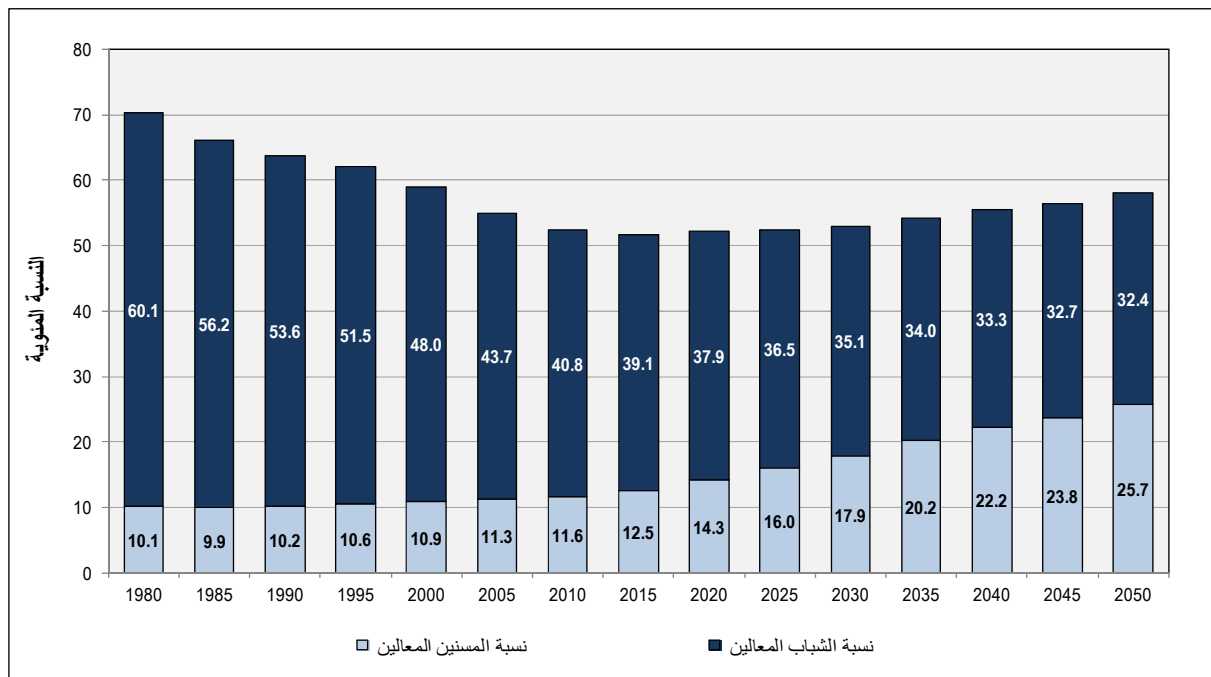
^{٩٢} مكتب العمل الدولي: العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديموغرافي الجديد، التقرير الرابع، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٢، جنيف، ٢٠١٣.

١١٧. وسينتج عن نمو السكان واتجاهات تشيخهم زيادة في القوى العاملة مقدارها ٤٠٤ مليون شخص بعد مرور عقد من الآن. وتشير التوقعات إلى أن نمو القوى العاملة سيكون قوياً في البلدان النامية بوجه خاص، بينما سيبقى مستقراً بل سينخفض في العديد من البلدان المتقدمة.

١١٨. ويؤثر السياق الديموغرافي الجديد وتفاعله مع أسواق العمل تأثيراً عميقاً في ديناميات الهجرة. وفي الوقت الراهن، تشير التقديرات إلى أن ١٠٥ ملايين مهاجر نشطون اقتصادياً. وما برحت الهجرة من أجل العمل تعتبر عنصراً هاماً من عناصر سياسات العمالة في بلدان المنشأ وبلدان المقصد. ومن المرجح أن يؤدي تشيخ السكان والمخاطر المحتملة للنقص في اليد العاملة والمهارات، إلى زيادة الطلب على اليد العاملة المهاجرة في القطاعات الاقتصادية الرئيسية مثل قطاع الصحة والرعاية.

١١٩. وبعد عام ٢٠١٥ (انظر الشكل ١-١١)، سترتفع عموماً نسبة السكان غير المنتمين إلى فئة البالغين سن العمل إلى السكان المنتمين إلى هذه الفئة (هذه النسبة تُعرف أيضاً بنسبة الإعالة الاقتصادية). وفي عام ٢٠٥٠، سيعول كل أربعة أشخاص في سن العمل ستة أشخاص يعتمدون على دخلهم. وحيثما خف تباطؤ نمو السكان، فإنه يتيح "عائداً ديموغرافياً" محتملاً يمكن أن تستفيد منه البلدان النامية باعتماد السياسات الصحيحة.

الشكل ١-١١: نسب الإعالة الإجمالية العالمية موزعة بحسب السن، الفترة ١٩٨٠-٢٠٥٠



P=الإسقاطات.

المصدر: الأمم المتحدة: التوقعات السكانية العالمية، ٢٠١٠.

١٢٠. ولا تظهر مزايا العائد الديموغرافي بطريقة تلقائية، بل يتوقف ذلك على المؤسسات والسياسات. ومن الشروط الأساسية لتحقيقه بذل جهد جبار لاستحداث أكبر عدد ممكن من فرص العمل المنتج. فما يستتري الآن في العديد من البلدان الأفريقية والآسيوية من ارتفاع في معدلات بطالة الشباب وتدنٍ في نوعية الوظائف وانخفاض في مشاركة القوى العاملة، يحد من الفوائد التي يتيحها توفر حجم كبير ومتناسب من القوى العاملة.

١٢١. وفي المقابل، يطرح تشيخ السكان في معظم البلدان المتقدمة تحدياً ديموغرافياً هاماً. وبطال ذلك بالفعل بعض البلدان النامية. ونظراً لارتفاع نسب إعالة المسنين، فإن تمويل الحماية الاجتماعية، ولاسيما المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية، أضحت أكثر صعوبة. كما أن النقص في اليد العاملة والمهارات سيؤدي إلى إعاقة النمو.

١٢٢. وشدد القرار الذي اعتمدته مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٣ على أن مواجهة التحدي الديموغرافي تقتضي من الهيئات المكونة الثلاثية تصميم مزيج من السياسات المبتكرة والشاملة التي تسلم بالتراطيب بين التحولات الديموغرافية والعمالة وهجرة اليد العاملة والحماية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية. وينبغي أن يشمل

هذا المزيج سياسات ترمي إلى تعزيز عمالة الشباب وحظر التمييز على أساس السن ومحاربه وتعزيز المساواة بين الجنسين وإدماج العمال المعوقين والقضاء على عمل الأطفال وضمان حسن إدارة هجرة اليد العاملة. وتحتاج هذه السياسات كافة إلى رؤية بعيدة المدى تحيط بدورة الحياة^{٩٣}.

١٢٣. ومن عناصر الاستجابات الأساسية زيادة مشاركة الفئات الممثلة تمثيلاً ناقصاً في القوى العاملة. ولتحقيق ذلك، سيكون من الحاسم توفير وظائف جيدة ووضع سياسات تعنى بدعم الأسرة والتوازن بين العمل والحياة، وذلك بتوفير خدمات منها مرافق رعاية الأطفال والمسنين وحماية الأمومة والعمل بدوام جزئي بناءً على الاتفاق المتبادل وحرية الاختيار. ومن الأساسي اتباع نهج متكاملة ومتسقة في مجال التدريب المرتبط باحتياجات سوق العمل والتعلم المتواصل.

١٢٤. وينبغي إرساء نظم شاملة وملائمة ومستدامة للضمان الاجتماعي والحفاظ عليها، مع أخذ السياق الديموغرافي الجديد في الاعتبار. ومن الضروري إرساء أراضيات الحماية الاجتماعية حتى يكفل على الأقل لكل فرد الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وتأمين الدخل الأساسي على مدى دورة الحياة^{٩٤}.

١٢٥. وسيكتسي الحوار الاجتماعي الرامي إلى مواجهة التحديات التي يطرحها السياق الديموغرافي الجديد، أهمية بالغة لإيجاد حلول فعالة ومنصفة ومستدامة للتحديات الديموغرافية.

١٢٦. وحددت خطة المتابعة التي اعتمدها مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، التدابير التي يمكن أن يتخذها المكتب لدعم إجراءات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، وذلك من منظور متكامل للعمالة والحماية الاجتماعية^{٩٥}.

٣-٢-١ التفاوت في الدخل وما له من انعكاسات

١٢٧. يتجه العالم نحو تفاوت متزايد في الدخل (انظر الشكل ١-١٢)^{٩٦}. ويشمل هذا التفاوت على السواء توزيع الدخل الشخصي بين الأفراد أو الأسر المعيشية وتوزيع الدخل الوطني بين الأرباح والأجور.

١٢٨. وعلى العموم، زاد مستوى التفاوت في الدخل (محسوباً بمؤشر جيني) في البلدان ذات الدخل المرتفع خلال العقود الثلاثة الماضية، بحيث ارتفعت القيمة الوسطية من ٢٨,٧ إلى ٣٠,١ بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٥. وفي المقابل، انخفض مستوى هذا التفاوت في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، إذ نزلت القيمة الوسطية من ٤٣,٠ في عام ١٩٨٠ إلى ٣٩,٨ في عام ٢٠٠٥. ومع ذلك، يتبين من هذه الأرقام أن مستويات التفاوت عموماً أعلى بكثير في البلدان النامية منها في البلدان المتقدمة.

١٢٩. وتختلف تغيرات التفاوت في الدخل من إقليم إلى آخر. ففي شرق آسيا والمحيط الهادئ والشرق الأوسط وشمال أفريقيا وجنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يمكن أن نلاحظ منحى نزولياً طفيفاً لهذا التفاوت في الفترة ما بين ١٩٨٠ و ٢٠٠٥. وفي المقابل، ارتفع مستوى التفاوت في الدخل في أوروبا وآسيا الوسطى وأمريكا اللاتينية والكاريبي^{٩٧}.

١٣٠. وتجدر الإشارة إلى أن الأدلة المتعلقة بأعلى حصص الدخل تبين اتجاهات تصاعدياً في نسبة الدخل الوطني التي تحظى بها فئة الواحد في المائة العليا في بعض البلدان المختارة من بين البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط (انظر الشكل ١-١٣).

^{٩٣} مكتب العمل الدولي: قرار بشأن العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديموغرافي الجديد، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٢، جنيف، ٢٠١٣.

^{٩٤} مكتب العمل الدولي: توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، جنيف، ٢٠١٢.

^{٩٥} مكتب العمل الدولي: المسائل المنبثقة عن أعمال الدورة ١٠٢ لمؤتمر العمل الدولي: متابعة القرار بشأن العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديموغرافي الجديد، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٩، جنيف، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، الوثيقة GB.319/INS/3/3.

^{٩٦} انظر:

J. Berg: *Labour market institutions and inequality: Building social justice in the 21st century* (Cheltenham and Geneva, forthcoming).

^{٩٧} تغيرات القيم الوسطية لمعامل جيني عبر مختلف الأقاليم ما بين ١٩٨٠ و ٢٠٠٥، هي كالتالي: شرق آسيا والمحيط الهادئ: (٢,٢-)، أوروبا وآسيا الوسطى: (١,٧+)، أمريكا اللاتينية والكاريبي: (٦,٢+)، الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: (٣,٢-)، جنوب آسيا: (١,٢-)، أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى: (٥,٢-).

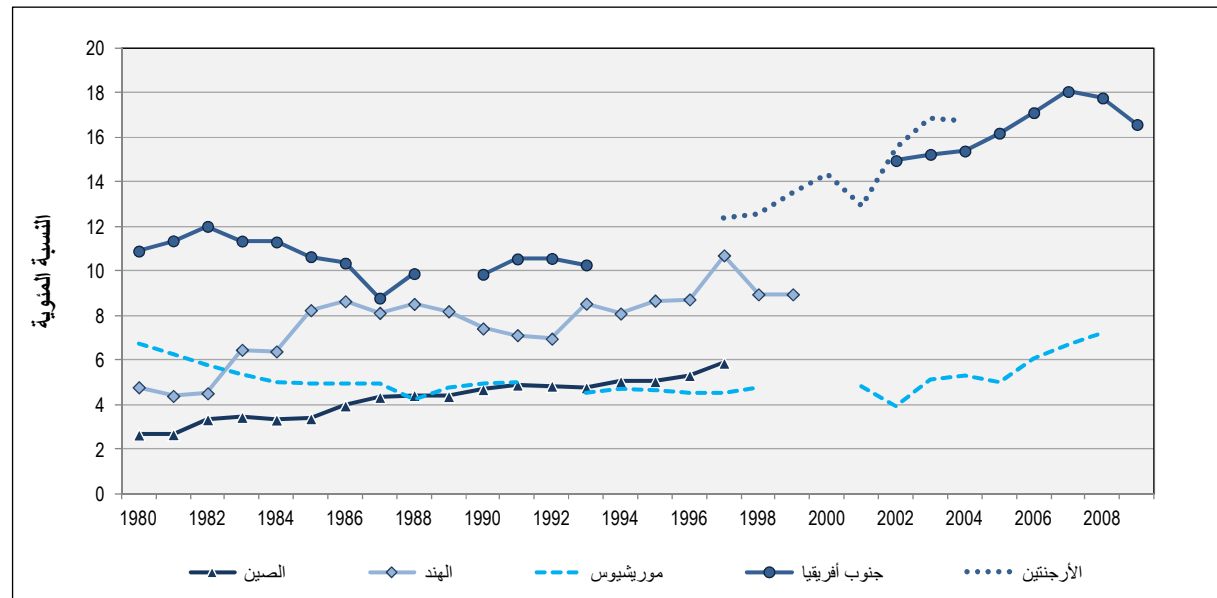
الشكل ١-١٢: تغيرات التفاوت في الدخل عبر العالم



ملاحظة: القياس المستخدم هو مقارنة معالم جيني عن السنة الأولى ما بين ١٩٩٠ و ١٩٩٥ التي تتوفر عنها البيانات والسنة الأخيرة ما بين ٢٠٠٥ و ٢٠١٠ التي تتوفر عنها البيانات؛ ونظراً إلى نقص البيانات عن البلدان الأفريقية، اعتمد على تعريف أقل دقة عن طريق استخدام بيانات البلدان والسنوات التالية: بوركينا فاسو: ١٩٩٤ و ٢٠٠٣؛ الكاميرون: ١٩٩٠ و ٢٠٠٢؛ جمهورية أفريقيا الوسطى: ١٩٩٢ و ٢٠٠٣؛ كوت ديفوار: ١٩٩٠ و ٢٠٠٢؛ غامبيا: ١٩٩٢ و ٢٠٠٣؛ موريتانيا: ١٩٩٠ و ٢٠٠٠؛ موزامبيق: ١٩٩٦ و ٢٠٠٥؛ نيجيريا: ١٩٩٠ و ٢٠٠٤؛ جمهورية تنزانيا المتحدة: ١٩٩٠ و ٢٠٠١.
المصدر:

F. Solt: "Standardizing the World Income Inequality Database", in *Social Science Quarterly* (90(2)), pp. 231-242; Standardized World Income Inequality Database, version 3.1, Dec. 2011.

الشكل ١-١٣: حصة فئة الواحد في المائة العليا من الدخل الوطني في بلدان مختارة من بين البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، الفترة ١٩٨٠-٢٠٠٩

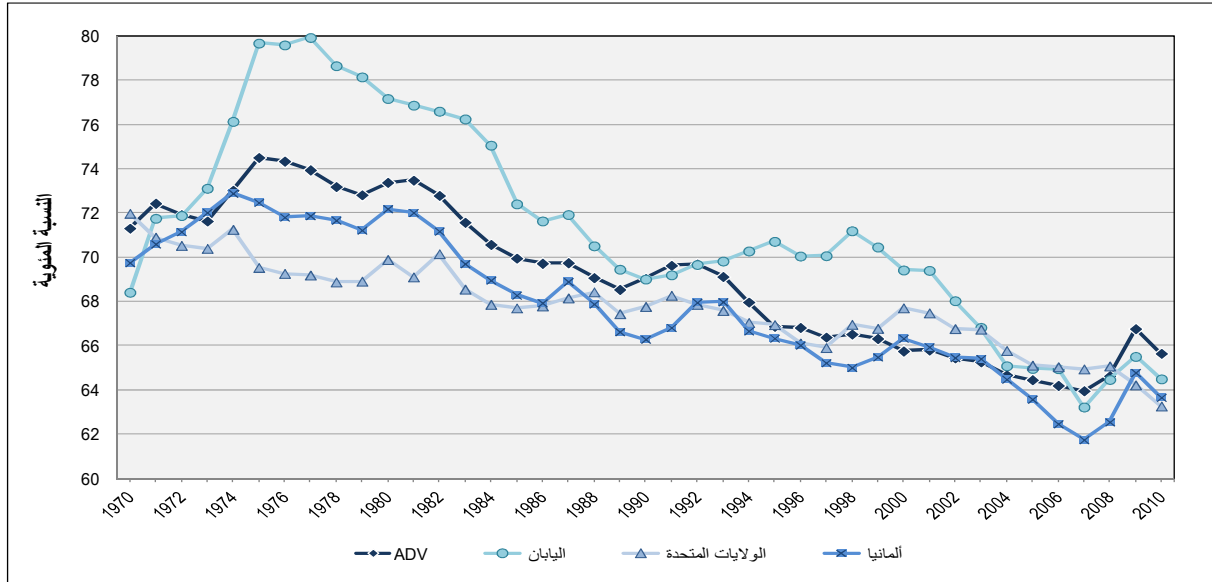


المصدر: F. Alvaredo et al.: The World Top Incomes Database, 2012, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>.

١٣١. وكان توزيع الدخل الوطني بين العمل ورأس المال، مصدر قلق متزايد حتى قبل الأزمة التي حدثت مؤخراً. فتقرير منظمة العمل الدولية عن الأجور في العالم للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، سجل تراجعاً في حصة العمل من الدخل الوطني في مجموعة تضم ٢٦ اقتصاداً من الاقتصادات المتقدمة من متوسط يفوق ٧٥ في المائة في أواخر السبعينيات إلى متوسط يناهز ٦٥ في المائة خلال السنوات التي سبقت الأزمة (الشكل ١-١٤). وفي

مجموعة تتألف من ١٦ اقتصاداً من الاقتصادات النامية والاقتصادات الناشئة، تراجعت حصة العمل من الدخل الوطني من ٦٢ في المائة في أوائل التسعينات إلى ٥٨ في المائة قبيل الأزمة (الشكل ١٤-١(ب)).^{٩٨} وتؤكد هذه الاتجاهات النتائج التي خلصت إليها دراسات سابقة.^{٩٩}

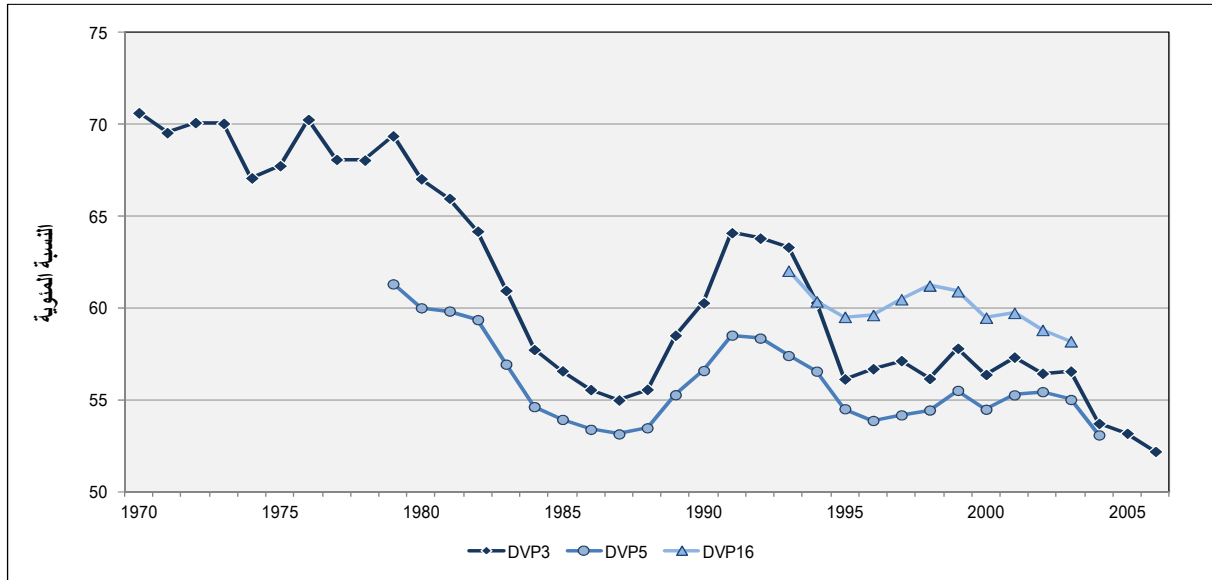
الشكل ١٤-١(أ): الحصة المعدلة للدخل من العمل في البلدان المتقدمة، الفترة ١٩٧٠-٢٠١٠



ملاحظة: ADV = المتوسط غير المرجح لستة عشر بلداً من البلدان مرتفعة الدخل في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. المصدر:

E. Stockhammer: *Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution*, Conditions of Work and Employment Series No. 35 (Geneva, ILO, 2012); European Commission: Annual Macro-Economic Database.

الشكل ١٤-١(ب): الحصة المعدلة للدخل من العمل في الاقتصادات النامية والاقتصادات الناشئة، الفترة ١٩٧٠-٢٠٠٧



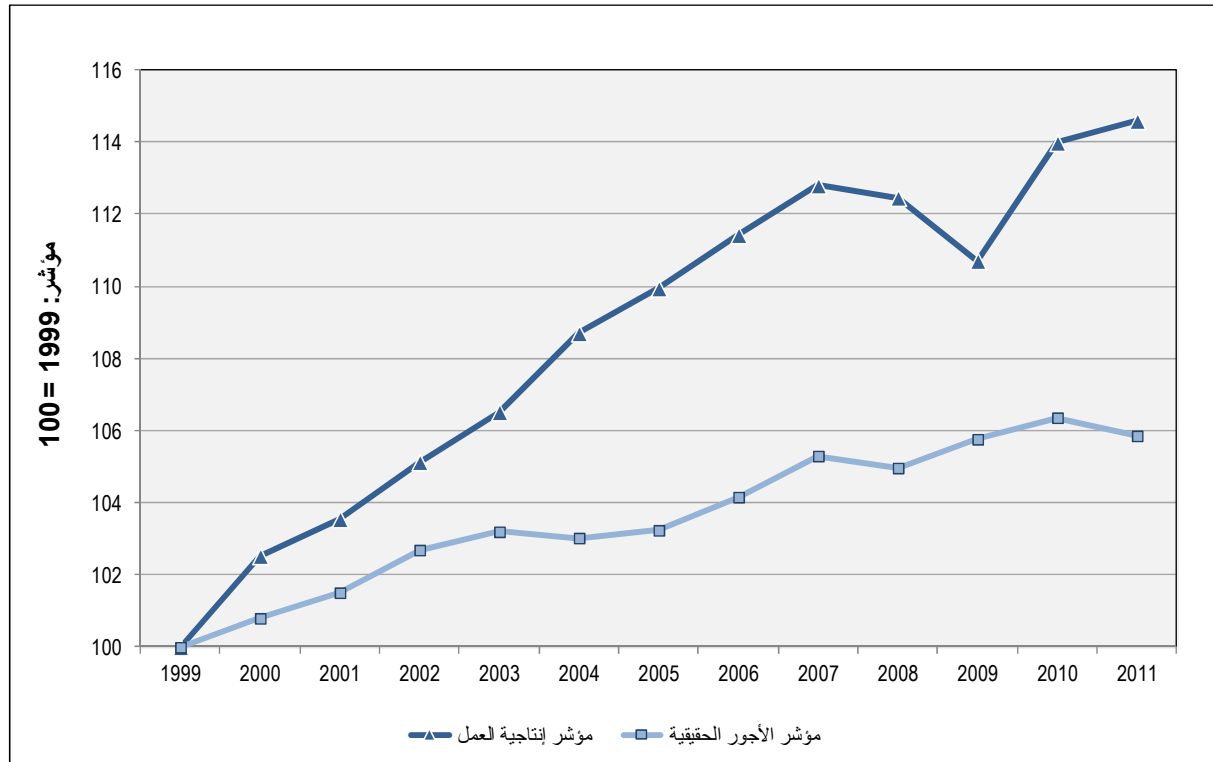
ملاحظة: DVP3: جمهورية كوريا والمكسيك وتركيا؛ DVP5: الصين وكينيا وجمهورية كوريا والمكسيك وتركيا؛ DVP16: الأرجنتين والبرازيل وشيلي والصين وكوستاريكا وكينيا وجمهورية كوريا والمكسيك وناميبيا وعمان وبنا وبيرو والاتحاد الروسي وجنوب أفريقيا وتايلند وتركيا (جميع المتوسطات غير مرجحة). المصدر: انظر مصدر الشكل ١٤-١(أ).

^{٩٨} انظر: ILO: *Global Wage Report 2012-13: Wages and equitable growth*.

^{٩٩} انظر: OECD: *Employment Outlook 2012* (Paris, 2012).

١٣٢. ويرتبط تقلص حصة العمل بالتباين المتزايد بين معدلات نمو متوسط الأجور ومعدلات نمو إنتاجية العمل (الشكل ١٥-١). فبالنسبة للاقتصادات المتقدمة، سجلت إنتاجية العمل زيادة أكثر من مقاربي الزيادة التي سجلها متوسط الأجور منذ عام ١٩٩٩. بيد أن هذه النتائج تتأثر بشدة بالاتجاهات السائدة في البلدان الكبيرة مثل الولايات المتحدة وألمانيا واليابان ولا تنطبق بالضرورة على البلدان الأخرى. وتعزو أدلة عملية انخفاض حصة العمل إلى عدد من العوامل، منها التقدم التكنولوجي والعولمة وتأثير الأسواق المالية أكثر فأكثر في الاقتصاد الحقيقي وتراجع عدد المنتسبين إلى النقابات.

الشكل ١٥-١: التغيرات في الأجور الحقيقية والإنتاجية في البلدان المتقدمة، الفترة ١٩٩٩-٢٠١١



المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية بشأن الأجور في العالم والنماذج الاقتصادية القياسية للاتجاهات، الصادرة عن منظمة العمل الدولية، آذار/مارس ٢٠١٢.

١٣٣. ويقترن تراجع حصة العمل في العالم أيضاً بارتفاع في مستوى التفاوت في الأجور. ووفقاً لتقرير منظمة العمل الدولية بشأن الأجور في العالم للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، اتسعت الهوة أيضاً بين فئة ١٠ في المائة العليا وفئة ١٠ في المائة الدنيا من متقاضى الأجور في ٢٣ بلداً من أصل ٣١، كما ارتفعت نسبة الأشخاص الذين يتقاضون أجوراً متدنية (أي أجراً أقل من ثلثي الأجر المتوسط) في ٢٥ بلداً من أصل ٣٧. وفي الوقت نفسه، ارتفعت أجور ورواتب فئة الواحد في المائة العليا. وتبرز هذه الظاهرة بوجه خاص في الولايات المتحدة، ولكن يمكن ملاحظتها أيضاً، بدرجات مختلفة، في اليابان وهولندا وكندا وإيطاليا وإسبانيا والمملكة المتحدة، ولكن ليس في السويد أو فنلندا أو أستراليا^{١٠١}.

١٣٤. وخلصت بحوث أجراها مؤخراً صندوق النقد الدولي وجهات أخرى إلى أن تصحيح أوضاع المالية العامة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي خلف عادةً أثراً توزيعية هامة وأدى إلى زيادة

^{١٠٠} انظر: ILO: Global Wage Report 2012-13: Wages and equitable growth, op. cit.

^{١٠١} انظر:

F. Alvaredo et al.: The World Top Incomes Database, 2012, http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/top_incomes.

التفاوت والبطالة وتراجع حصة الأجور من الدخل الوطني. وتوحي الأدلة أيضاً بأن التكاليف القائمة على النفقات خلفت في المتوسط أثراً توزيعية أكبر من الآثار الناتجة عن التكاليف القائمة على الضرائب^{١٠٢}.

١٣٥. وإضافة إلى التكلفة التي يفرضها تنامي التفاوت على العدالة والتماسك في المجتمع، توجد صلات متعددة بين تنامي التفاوت والعمالة تستدعي إجراء بحوث إضافية موجهة نحو السياسات. ويؤدي ارتفاع التفاوت إلى انخفاض الطلب الإجمالي واستهلاك الأسر المعيشية، مما يقيد أكثر فرص توليد العمالة. ونظراً إلى أن الميل للاستهلاك من دخل الأجور أكبر منه من دخل الأرباح، فإن انخفاض حصة الأجور يولد نزعة نحو انخفاض مستويات الطلب الفعلي. ولئن كان من الممكن نظرياً التغلب على هذه النزعة بزيادة النفقات الاستثمارية من الأرباح، أو بزيادة الصادرات نتيجة انخفاض تكاليف اليد العاملة، فإن هذا لم يحدث عملياً على الصعيد العالمي، كما هو مبين في السابق^{١٠٣}.

١٣٦. ويرتبط التفاوت أيضاً بأنماط النمو. فالنمو كثيف اليد العاملة في قطاعات الاقتصاد الحيوية وسيلة قوية لتسريع النمو والحد من الفقر دون تحمل التكلفة التي يفرضها تنامي التفاوت في الدخل.

١٣٧. وتشمل التدابير السياسية الرامية إلى معالجة مسألة التفاوت في المداخل وأسواق العمل توليد العمالة الجيدة والحد من العمالة غير المنظمة ومبادرات أخرى مكّلة مثل النفقات العامة الفعالة والموجهة للفئات المستضعفة وسياسات الأجور، وبالأخص تصميم حد أدنى للأجور تصميماً ملائماً من أجل حماية متقاضى الأجور من تدنيها دون مبرر، وأرضيات وطنية فعالة للحماية الاجتماعية باعتبارها عناصر أساسية لنظم الضمان الاجتماعي الوطنية.

٤-٢-١ المساواة بين الجنسين في أسواق العمل

١٣٨. رغم إحراز تقدم في العقود الأخيرة، لا يزال التفاوت الكبير بين الجنسين يطبع أسواق العمل في جميع بقاع العالم. فمعدلات مشاركة النساء في القوى العاملة أقل بكثير من مشاركة الرجال في جميع الأقاليم وفي جل البلدان. ولا يزال عدد كبير من الوظائف التي تشغلها النساء أقل أجراً وأماناً ومكانة من الوظائف التي يشغلها الرجال.

١٣٩. وفي عام ٢٠١٣، ضمت العمالة المستضعفة عالمياً ٤٩,١ في المائة من النساء و ٤٦,٩ في المائة من الرجال. وتخفي هذه الفجوة الجنسانية العامة الصغيرة نسبياً في العمالة المستضعفة فجوات أكبر في شمال أفريقيا (٢٤,٥ نقاط مئوية) والشرق الأوسط (٩,٥ نقاط مئوية) وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (١٥ نقطة مئوية)^{١٠٤}.

١٤٠. ولا يزال الفصل المهني على أساس الجنس يمارس في جميع أنحاء العالم رغم أن اقتصادات عديدة وضعت له حداً، ويعزى ذلك جزئياً إلى تناقص الأهمية النسبية للفوارق الجنسانية في رأس المال البشري، ولا سيما في التعليم^{١٠٥}.

١٤١. وهناك أيضاً فوارق شاسعة بين الجنسين في التركيبة القطاعية للعمالة. ففي عام ٢٠١٣، وظف قطاع الخدمات في العالم ٤٩,٤ في المائة من النساء بالمقارنة مع ٤٢,٣ في المائة من الرجال. وفي العام نفسه، عمل في قطاع الصناعة ٢٦,٧ في المائة من الذكور مقابل ١٧,٤ في المائة من الإناث، واستوعب قطاع الزراعة ٣١ في المائة من عمالة الرجال بالمقارنة مع ٣٣,٢ في المائة من عمالة النساء. ومع ذلك، كانت حصة العمل الزراعي في مجموع عمالة النساء أعلى بكثير في جنوب أفريقيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي المناطق التي يسجل فيها مجموع عمالة النساء معدلات أقل بكثير من معدلات عمالة الرجال، إذ بلغت الفجوة بين

^{١٠٢} انظر:

L. Agnello and R. Sousa: *How do banking crises impact on income inequality?*, Working Paper Series 30/2011 (Economic Policies Research Unit, University of Minho); L. Ball et al.: *The distributional effects of fiscal consolidation*, IMF Working Paper WP/13/151 (Washington, DC, 2013); and J. Woo et al.: *Distributional consequences of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: What do the data say?*, IMF Working Paper WP/13/195 (2013).

^{١٠٣} انظر: ILO: *The global crisis: Causes, responses and challenges* (Geneva, 2011).

^{١٠٤} انظر: ILO: *Global Employment Trends for Women 2012*, op. cit.

^{١٠٥} انظر:

T. Sparreboom: *Gender equality, part-time work and segregation*, paper presented at the 73rd Decent Work Forum, ILO, Geneva, 2013 (unpublished).

الجنسين في هذه المناطق على التوالي ٢٣,٩ نقاط مئوية و١٣,١ نقطة مئوية و١٢,٤ نقاط مئوية^{١٠٦}. وفي جنوب أفريقيا، انخفضت حصة العمل الزراعي في عمالة النساء من ٧٦,٤ في المائة في عام ١٩٩٢ إلى ٦٤,٨ في المائة في عام ٢٠١٣، في حين تراجعت هذه الحصة بالنسبة للرجال بحدّة ناهزت الضعف، إذ انخفضت من ٥٦,٤ في المائة إلى ٤٠,٩ في المائة خلال الفترة نفسها. وثمة نزوع إلى تهميش النساء في الزراعة، مما يعني استمرار فقر الإناث.

١٤٢. وأفضى انتشار العولمة إلى جلب النساء اللواتي يعشن في البلدان النامية إلى العمل مدفوع الأجر عن طريق قنوات شتى، ويعمل العديد منهن الآن في مناطق تجهيز الصادرات وفي الزراعة الموجهة نحو التصدير وكعاملات مهاجرات مستقلات على نحو متزايد. غير أن هذا العمل ليس دائماً ذا نوعية جيدة أو مأموناً. فقد شهدت الأزمة التي حدثت مؤخراً تسريح أعداد هائلة من العاملات بأجور متدنية في الصناعات الموجهة نحو التصدير في العديد من البلدان النامية. وغالباً ما تصبح هؤلاء النساء عاملات في الاقتصاد غير المنظم بسبب ندرة فرص العمالة البديلة، ويصبحن بالتالي أشد فقراً وأقل حماية^{١٠٧}.

١٤٣. وكما أشير إلى ذلك سابقاً، تطغى السمة غير المنظمة في معظم البلدان على عمالة النساء أكثر بالمقارنة مع عمالة الرجال، ولا سيما خارج قطاع الزراعة^{١٠٨}. ويوضح هذا جزئياً السبب في كون النساء أكثر عرضة من الرجال لفقر العاملين وحالات الاستضعاف، خاصة في أوقات الأزمات والحروب الأهلية والكوارث الطبيعية^{١٠٩}. ويستفيد الرجال أكثر من النساء من تغطية نظم الضمان الاجتماعي في جميع أنحاء العالم.

١٤٤. وفي عدد من البلدان النامية الفقيرة، وبخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تتحمل النساء بشكل غير متناسب عواقب انتشار وباء فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز.

١٤٥. ويدفع استمرار الفقر ومحدودية فرص العمالة البديلة، النساء أكثر فأكثر إلى الهجرة من الأرياف إلى الحواضر ومن بلد إلى آخر. ومعظم النساء اللواتي يهاجرن دولياً لأجل العمل يمارسن وظائف متدنية المكانة من قبيل العمل المنزلي. وثمة اتجاه يندر بالخطر نحو استغلال المهاجرين من النساء والأطفال والإساءة إليهم وممارسة العنف ضدهم والاتجار بهم تحديداً في العمل المنزلي وقطاع الجنس^{١١٠}. وبلغت نسبة النساء ٨٣ في المائة من مجموع العمال المنزليين المقدّر عددهم بزهاء ٥٣,٦ مليون عامل في عام ٢٠١٠، وكان العديد منهن من المهاجرات^{١١١}. ولا يتمتع أكثر من نصف مجموع العاملات المنزليات بحد قانوني لساعات العمل في الأسبوع، ولا يحق لأكثر من عاملتين من أصل خمس عاملات الحصول على حد أدنى للأجور، كما لا يحق لأكثر من ثلث العاملات المنزليات الاستفادة من إجازة الأمومة^{١١٢}.

^{١٠٦} انظر: ILO: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?*, op. cit.

^{١٠٧} انظر:

N. Otobe: *Global economic crisis, gender and employment: The impact and policy response*, Employment Working Paper No. 74 (Geneva, ILO, 2011); ILO and the Asian Development Bank: *Women and labour markets in Asia: Rebalancing for gender equality*, 2011.

^{١٠٨} انظر: ILO: *Statistical update on employment in the informal economy* (Geneva, 2012);

مكتب العمل الدولي: *العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢؛

M. Carr, M.A. Chen and J. Tate: "Globalization and home-based workers", in *Feminist Economics* (2000, 6(3)), pp. 123–142; M. Chen, J. Sebstad and L. O'Connell: "Counting the invisible workforce: The case of home-based workers", in *World Development* (1999, 27(3)), pp. 603–610.

^{١٠٩} انظر:

G. Hemmings-Gapihan: "Climate change, subsistence farming, food security and poverty: The consequences of agricultural policies on women and men farmers in Burkina Faso and Côte d'Ivoire", in *Africa Policy Journal*, IV (Boston, Harvard University, 2008).

^{١١٠} انظر:

ILO: *Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers: An information guide*, Geneva, 2003; F. Laczo and E. Gozdzia: "Data and research on human trafficking: A global survey", in *International Migration* (Geneva, International Organization for Migration, 2005, 43(1/2)).

^{١١١} في سري لانكا، مثلاً، ما برحت هجرة العاملات تتزايد على مدى السنوات العشر الأخيرة، مما يمثل حوالي نصف مجموع حالات هجرة العمال. ففي عام ٢٠١٠، بلغت نسبة العاملات المنزليات ٨٦,٣٦ في المائة من مجموع العاملات المهاجرات. (انظر:

(N. Otobe: *Globalization, employment and gender in the open economy of Sri Lanka*, Employment Working Paper No. 138 (Geneva, ILO, 2013)).

^{١١٢} انظر:

ILO: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Geneva, 2013).

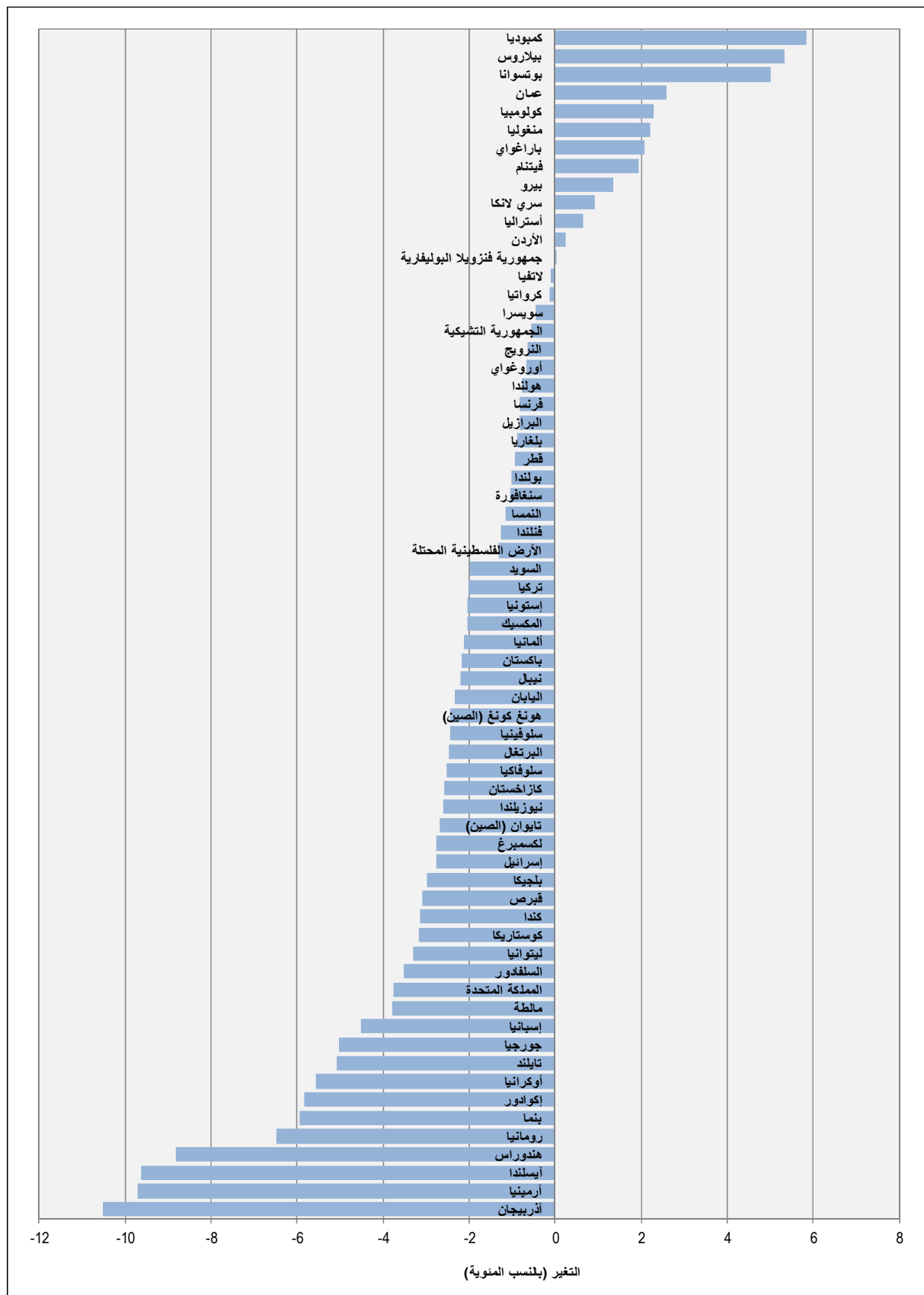
١٤٦. وخلف التحول الديموغرافي الذي سبقت مناقشته في الجزء ٢-٢-١ آثاراً جنسانية محددة. فعدد النساء اللواتي يواجهن خطر الوقوع في براثن الفقر في سن متقدمة أخذ في الارتفاع، وبخاصة في البلدان التي تفتقر إلى خدمات المعاش التقاعدي الأساسي. والنساء هن أول من يقدم الرعاية سواء بأجر أو دون أجر^{١١٣}، وفي العديد من البلدان النامية، يقف عبء العمل داخل الأسرة المعيشية وتقديم الرعاية دون أجر كحاجز منيع أمام قدرة النساء على ولوج العمالة مدفوعة الأجر. وتشير بيانات استخدام الوقت إلى أن مسؤوليات النساء في أفريقيا وآسيا تغطي تقريباً ٨٠ في المائة من مجموع الوقت المكرس للعمل غير مدفوع الأجر في الأسرة المعيشية.
١٤٧. ومن الناحية الإيجابية، يمكن أن تكون زيادة مشاركة النساء في القوى العاملة تدبيراً من التدابير السياسية الهامة لمعالجة مشاكل التحول الديموغرافي. فمن شأن هذه الزيادة أن تعوض الانخفاض الذي يشهده عدد السكان في سن العمل بسبب الشيخوخة وأن تحول دون ارتفاع معدل إعالة المسنين بشكل كبير. ففي مصر والهند وجنوب أفريقيا، على سبيل المثال، أمكن تخفيض نسبة الإعالة الاقتصادية إلى النصف تقريباً بزيادة مشاركة الإناث في القوى العاملة حتى تبلغ ٩٠ في المائة من مستوى مشاركة الذكور.
١٤٨. ولا يزال عبء المسؤوليات الأسرية أحد الأسباب الجذرية لانخفاض مشاركة الإناث في العمالة مدفوعة الأجر. وينطبق هذا حتى على البلدان المتقدمة. فجزء لا يستهان به من دخل الأجور المحتملة ينفق في الاستعانة بمصادر خارجية للعمل داخل الأسرة المعيشية من خلال توظيف مساعد منزلي ودفع مقابل عن رعاية الأطفال واقتناء أطعمة جاهزة.
١٤٩. وتوفير خدمات ميسورة لرعاية الأطفال هو أحد الشروط الهامة لرفع معدل مشاركة النساء في القوى العاملة وتحقيق المساواة في الأجور وفي فرص التطور الوظيفي.
١٥٠. ولا يزال التفاوت في الأجور بين الجنسين بشكل تحدياً. ويعرض الجدول ١-١٦ تغيرات متوسط تفاوت الأجور بين الجنسين في الفترتين ١٩٩٩-٢٠٠٧ و ٢٠٠٨-٢٠١١، مبرزاً تطور هذا التفاوت خلال الأزمة في جميع البلدان التي تتوفر فيها هذه البيانات. وتظهر البيانات أن التفاوت في الأجور بين الجنسين تراجع في سنوات الأزمة في معظم البلدان. ولكن هذا لا يعني بالضرورة أن وضع النساء قد تحسن. فمن الممكن أن يتراجع مستوى التفاوت في الأجور بين الجنسين نتيجة تدهور وضع الرجال في سوق العمل، بالمقارنة مع النساء. ففي عام ٢٠٠٩، تراجع مستوى التفاوت في الأجور بين الجنسين بسبب انخفاض أجور الرجال نتيجة تقليل عدد ساعات عملهم^{١١٤}.

^{١١٣} مكتب العمل الدولي: *العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديموغرافي الجديد*، مرجع سابق.

^{١١٤} انظر:

S. Anspal, L. Kraut and T. Rõm: *Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analuus* [Gender pay gap in Estonia: Empirical analysis], Estonian Center for Applied Research, Center for Policy Studies, Ministry of Social Affairs, 2010.

الشكل ١٦-١: تغيرات في التفاوت في الأجور بين الجنسين في الفترتين ١٩٩٩-٢٠٠٧ و ٢٠٠٨-٢٠١١



المصدر: قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية بشأن الأجور في العالم.

١٥١. ويتمثل أحد الشروط التمكينية الأساسية في إدماج تشريعات صارمة بشأن المساواة في الإطار القانوني للبلد. وتقدم معايير العمل التي وضعتها منظمة العمل الدولية إرشادات هامة في هذا المجال.

١٥٢. والمفاوضة الجماعية أداة هامة لتعزيز المساواة بين الجنسين. فثمة أدلة قوية تثبت وجود علاقة بين المفاوضة الجماعية وانخفاض مستوى التفاوت في الأجور بصفة عامة وتقلص فجوات الأجور بين الجنسين بصفة خاصة. ومع ذلك، لن يكون للمفاوضة الجماعية بشأن المساواة بين الجنسين تأثير إيجابي قوي إلا حيث ترتفع نسبة العملات المنتسبات إلى النقابات وحيث لا يستهان بأصواتهن ضمن النقابات.

١٥٣. ويؤثر تحديد وتطبيق حد أدنى للأجور تأثيراً قوياً جداً في الحد من التفاوت في الأجور بين الجنسين.

١٥٤. ومن شأن العمل بدوام جزئي وترتيبات العمل المرنة أن تساعد النساء في التوفيق بين العمل والمسؤوليات الأسرية، شريطة أن يكنّ منظمات ومحميات بشكل ملائم. وإن لم يكن كذلك، فهن من يدفع الثمن من حيث قلة الأمن الوظيفي والحد من استحقاق الإعانات، كما أشير إليه سابقاً. علاوة على ذلك، من شأن إتاحة ترتيبات العمل المرنة للعمال، ذكوراً وإناثاً، أن يحقق مزيداً من المساواة في تقاسم المسؤوليات الأسرية بين الجنسين. ونظراً إلى أن نسبة كبيرة من عمالة النساء تندرج ضمن العمالة المستضعفة، فإن من الحاسم تعزيز المساواة في وصول النساء إلى الموارد المنتجة وخدمات الأعمال والقروض والتكنولوجيا والأسواق، وبالتالي إفراح المجال أمامهن ودعمهن لتنمية روح تنظيم المشاريع لديهن وتمكينهن اجتماعياً واقتصادياً.

١٥٥. ويؤدي استمرار عدم المساواة بين الجنسين إلى الحد من إمكانيات نمو الاقتصادات. وسيكون من الضروري أن تراعي السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وسياسات العمالة بوجه خاص، أكثر فأكثر الهدف المتمثل في تعزيز المساواة بين الجنسين بنشاط. ويتعين على مؤسسات سوق العمل وسياساته أن تسهل على النساء تولي الوظائف، وتحد في الوقت نفسه من أوجه عدم المساواة في الأجور وعدم التمييز في الإعانات الاجتماعية وشروط التوظيف. ويجب أن تكون هذه السياسات جزءاً من مجموعة أوسع من السياسات التي تعالج مشكلة عدم المساواة بين الجنسين في العمل من جذورها، مثل ضمان تكافؤ فرص الحصول على التعليم والقضاء على التمييز القائم على نوع الجنس والتشجيع على المزيد من المساواة بين الجنسين في تقاسم العمل داخل الأسرة المعيشية. ويتمركز هذا كله في صميم مبادرة "النساء في العمل"، وهي مبادرة من مبادرات مؤوية منظمة العمل الدولية التي اقترحها المدير العام^{١١٥}.

٥-٢-١ الانتقال إلى تنمية مستدامة بيئياً

١٥٦. كثيرة هي الاتجاهات طويلة الأجل التي تقيم صلة مباشرة بين البيئة وعالم العمل، كما سبقت مناقشته في مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٣. وبالاستناد إلى التقديرات التي تشير إلى أن عدد سكان العالم سيبلغ ٩ مليارات نسمة في عام ٢٠٥٠ وأن حجم الاقتصاد العالمي سيتضاعف مرتين أو ثلاثاً، فإن شح الموارد سيكون له تأثير متزايد على أنماط الإنتاج والعمالة. وتخلف تأثيرات تغير المناخ والكوارث والتلوث وتدهور البيئة واستنفاد الموارد تداعيات سلبية خطيرة على النمو الاقتصادي والعمالة والتنمية الاجتماعية.

١٥٧. والآثار المادية المترتبة عن استنزاف البيئة وتدهورها وتغير المناخ، جسيمة ومن ضمنها الأضرار اللاحقة بالزراعة والبنى التحتية وتزايد نقص موارد المياه العذبة وشدة المخاطر المحيطة بصحة الإنسان. وإذا لم تنتشط سياسات محددة الأهداف في توفير الحماية للفقراء (ولا سيما في المناطق الريفية)، فإنهم سيعانون بشكل غير متناسب، خاصة من جراء ارتفاع أسعار الأرض والماء والغذاء وتردي ظروف العيش.

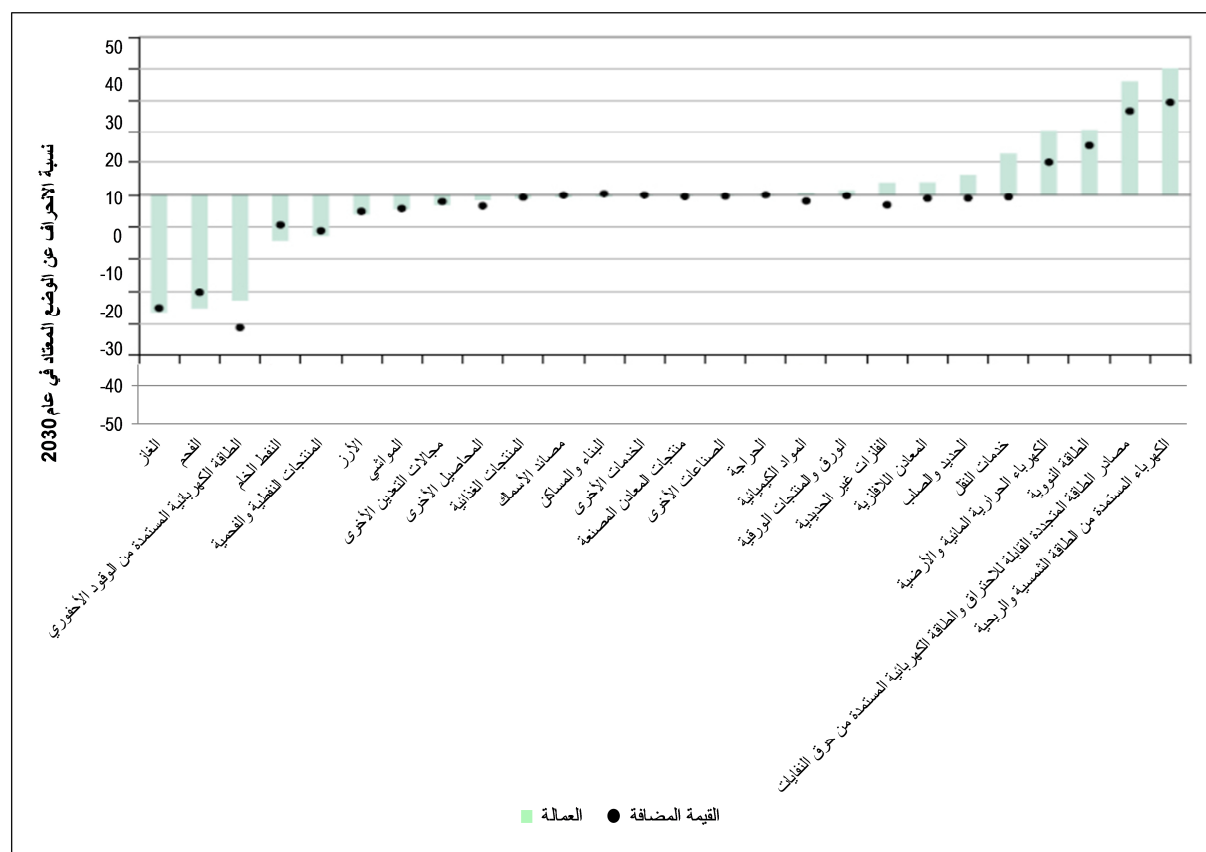
١٥٨. وتمثل العوامل البيئية، وبخاصة تغير المناخ، بالفعل دافعاً قوياً للهجرة داخل الحدود وخارجها. فقد أصبح في عام ٢٠٠٢، حسب تقديرات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ٢٤ مليون شخص في العالم لاجئين بسبب الفيضانات والمجاعة وغير ذلك من العوامل البيئية، ويتجاوز هذا العدد مجموع اللاجئين الآخرين، بمن فيهم الهاربون من النزاعات المسلحة. واستناداً إلى التوقعات، قد يصبح ما بين ١٥٠ و ٢٠٠ مليون شخص مشردين بشكل دائم بحلول منتصف القرن بسبب ارتفاع مستوى البحر وحوادث فيضانات عارمة واشتداد موجات الجفاف. ومن المحتم أن الأشخاص الأشد فقراً سيكونون الأكثر تضرراً من تأثير تغير المناخ، ومن المحتمل أن تؤدي آثاره المتزايدة إلى تبيد الكثير من الإنجازات المحققة خلال العقد الماضي في مجال الحد من الفقر.

^{١١٥} مكتب العمل الدولي: نحو مؤوية منظمة العمل الدولية: الحقائق والتجديد والالتزام الثلاثي، تقرير المدير العام، التقرير الأول (ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٢، ٢٠١٣.

١٥٩. وينتاب العالم شعور متزايد بضرورة الاستعجال، حتى على صعيد القطاع الخاص، بشأن الحاجة إلى تطبيق استراتيجيات انتقال إلى تنمية مستدامة يبنياً محورها الوظائف، وذلك بهدف إدراك إمكانية تحقيق نتائج ترضي الجميع من حيث الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ويخلف "تخضير" الاقتصادات آثاراً هيكلية عميقة تشمل العمالة وتختلف بين البلدان التي تشهد مستويات إنمائية مختلفة.

١٦٠. ويعتمد حالياً عدد متزايد من البلدان في جميع أنحاء العالم، ومنها الولايات المتحدة والصين والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، سياسات بشأن المناخ واستراتيجيات في مجال النمو الأخضر، مما يسرع الاستثمار منخفض الكربون ويوجه الطلب نحو السلع والخدمات الرفيعة بالبيئة. وأدت الثورة التي شهدتها البلدان الأوروبية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والأسواق المعولمة إلى إعادة توزيع ما مجموعه ٢٠ في المائة من الوظائف بين القطاعات في الفترة ما بين ١٩٩٥ و٢٠٠٥؛ ويتوقع من استراتيجية إنمائية منخفضة الكربون الهدف منها تخفيض ثاني أكسيد الكربون بنسبة ٣٠ في المائة، أن تؤثر في أقل من ١ في المائة من مجموع الوظائف بحلول عام ٢٠٣٠ (الشكل ١-١٧) ^{١١٦}

الشكل ١-١٧: التغيرات في تركيبة العمالة القطاعية المرتبطة بسياسة طموحة للحد من تغير المناخ، بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي



المصدر: Chateau et al., 2011 (انظر الحاشية ١١٦).

١٦١. ومع ذلك، ستقع تكاليف الانتقال على قطاعات صناعية معينة غالباً ما تنحصر في مناطق محددة جغرافياً (مثل تعدين الفحم). بالإضافة إلى ذلك، توظف الصناعات ذات الانبعاثات القوية من الكربون أعداداً كبيرة نسبياً من العمال ذوي المهارات المتدنية رغم أنها لا تساهم إلا بحصة صغيرة نسبياً في العمالة.

۱۱۶ انظر :

J. Chateau, A. Saint-Martin and T. Manfredi: "Employment impacts of climate change mitigation policies in OECD: A general-equilibrium perspective", *OECD Environment Working Papers* No. 32, Paris, 2011.

١٦٢. ومن شأن المزيج السياسي الصحيح الذي نوقش باستفاضة خلال مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٣، أن يسهل التحول الهيكلي إلى اقتصادات أكثر استدامةً عن طريق الحد من حالات فقدان الوظائف، بل تحقيق مكاسب للعمالة وعمليات انتقال منصفة^{١١٧}.

١٦٣. ودعا المدير العام لمكتب العمل الدولي إلى مبادرة خضراء " لتنفيذ بُعد العمل اللائق في الانتقال إلى مسار إنمائي مستدام ومنخفض الكربون، تنفيذاً واقعياً، ولتسهيل المساهمة الثلاثية فيه"^{١١٨}.

٦-٢-١ عدم مواءمة المهارات

١٦٤. رغم التقدم الكبير الذي أحرزته البلدان النامية والبلدان الصناعية على السواء في مجال تطوير التعليم، فإن عدم مواءمة المهارات لا يزال مصدر قلق دائم. فالإفراط أو التقصير في عرض بعض المهارات يفضي إلى ارتفاع معدل البطالة، مما يساهم بدوره في فقدان المهارات وتكريس عدم مواءمتها. ومن الممكن أيضاً أن يتسبب نقص المهارات في تأخير الانتقال الهيكلي للاقتصاد إلى القطاعات عالية الإنتاجية ويخفض إنتاجية المنشآت بإرغامها على توظيف عمال ذوي مهارات لا ترقى إلى المستوى الأمثل أو اللجوء إلى تكنولوجيات أو أشكال لتنظيم العمل لا ترقى أيضاً إلى المستوى الأمثل، كما يمكن أن يؤدي إلى زيادة التفاوت في الأجور بسبب ارتفاع العلاوات المقدمة على المهارات.

١٦٥. وفي البلدان المتقدمة وبعض البلدان الأقل تقدماً، تكمن مشكلة عدم مواءمة المهارات عموماً إما في "التعليم المفرط" أو "المؤهلات المفرطة"، حيث السنوات التي يقضيها الشخص في التعليم أو مستوى المؤهلات التي يكتسبها يفوق متطلبات سوق العمل. ففي هذه البلدان، ما فتئت مستويات التحصيل العلمي ترتفع باطراد خلال العقود الأخيرة. وسترثف نسبة أصحاب المؤهلات العالية (ما فوق التعليم الثانوي) في الاتحاد الأوروبي لتبلغ ٣٧ في المائة بحلول عام ٢٠٢٠^{١١٩}. ومن المرجح أن تفاقم الأزمة الاقتصادية الاتجاه نحو المؤهلات المفرطة لأن ندرة الوظائف دفعت العديد من الشباب إلى اختيار البقاء في التعليم لفترة أطول.

١٦٦. وعموماً، تنتج عن ارتفاع مستويات التحصيل العلمي آثار عديدة. فالشباب الذين لديهم مؤهلات متدنية أو لا يملكون أي مؤهلات، تصعب عليهم أكثر فأكثر المنافسة في سوق العمل، وأما محصلو مستويات تعليمية جيدة فعليهم أن ينافسوا بقوة من أجل الفوز بالوظائف المتاحة، مع توقع ارتفاع عرض المؤهلات العالية بوتيرة أسرع من الطلب على العمال ذوي المؤهلات العالية. والنتيجة أن الأشخاص قد يرغبون أكثر في قبول وظائف دون مستوى مؤهلاتهم^{١٢٠}.

١٦٧. ورغم أن من الممكن أن يكون للمؤهلات المفرطة فوائد، في تكييف الوظائف والارتقاء بها ورفع إنتاجية المنشآت، فإن عدم مواءمتها يقلل عائدات الاستثمار في التعليم والتدريب سواءً على مستوى الأفراد أو على مستوى الاقتصاد. وتبين الأدلة أن ظاهرة المؤهلات المفرطة تميل إلى الاستمرار بعد أوقات الأزمات وغالباً ما تؤدي إلى خفض الإنتاجية عندما يسيطر الشعور باليأس والإحباط على الأشخاص في وظائفهم وعندما تتقدم مهاراتهم غير المستغلة^{١٢١}. علاوةً على ذلك، بدأت المجتمعات تفقد مهاراتها القيّمة وتبدد فرص تعزيز نمو الإنتاجية الذي كان سيحققه هؤلاء الشباب لو عُينوا في وظائف تتلاءم مع مستوى مؤهلاتهم^{١٢٢}.

^{١١٧} مكتب العمل الدولي: توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)؛ مكتب العمل الدولي: القرار بشأن التنمية المستدامة والعمل اللائق والوظائف الخضراء، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٢، جنيف، ٢٠١٣.

^{١١٨} مكتب العمل الدولي: نحو مئوية منظمة العمل الدولية: الحقائق والتجديد والالتزام الثلاثي، مرجع سابق، الصفحة ٢٤.

^{١١٩} انظر:

European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop): *Future skills supply and demand in Europe: Forecast 2012*, Research Paper No. 26 (Luxembourg, 2012).

^{١٢٠} المرجع نفسه.

^{١٢١} انظر:

Cedefop: *The skill matching challenge: Analysing skill mismatch and policy implications* (Luxembourg, 2010).

^{١٢٢} انظر: ILO: *Global employment trends for youth 2013: A generation at risk* (Geneva, 2013).

نصف الشباب ليسوا على يقين من أن تعليمهم بعد الثانوي عزز فرصهم في الحصول على عمل: انظر McKinsey: *Education to employment: Designing a system that works* (2012).

١٦٨. ومن الممكن أيضاً أن تؤدي المؤهلات المفرطة إلى نقص المهارات في بعض القطاعات التي تحتاج إلى مهارات متدنية ومهارات مهنية متوسطة^{١٢٣}. وهذا الاتجاه ليس سائداً في البلدان المتقدمة وحدها، بل شاع في البلدان النامية أيضاً في الآونة الأخيرة ويُتوقع أن يستمر، كما يُتوقع نقص في عدد العمال المؤهلين للعمل في الصناعات والخدمات كثيفة اليد العاملة يصل إلى ٤٥ مليون عامل في البلدان النامية وحدها بحلول عام ٢٠٢٠^{١٢٤}. إضافةً إلى ذلك، رغم أن عرض الأشخاص ذوي المستويات التعليمية العالية قد يكون مبالغاً فيه، فإن الحاجة إلى المهارات المحددة المطلوبة في القطاعات الاقتصادية كثيفة المعارف والابتكارات لا تزال غير ملّية، إذ من الشائع وجود نقص في جميع أنحاء العالم في عدد المهندسين والعلماء والأطباء.

١٦٩. وفي البلدان النامية، من المرجح أن تكون المشكلة عكس ما ورد في السابق: التعليم الناقص أو المؤهلات الناقصة. ففي ملاوي مثلاً، يمارس ٨٢ في المائة من الشباب وظائف تتطلب مستويات تعليمية تفوق مستوياتهم، وتبلغ هذه النسبة ٥٦ في المائة في كمبوديا و ٥٥ في المائة في توغو. ويفضي تحصيل مستويات تعليمية متدنية في البلدان ذات الدخل المنخفض إلى انخفاض نمو الإنتاجية والحد من إمكانيات التنوع الاقتصادي. ونقص المؤهلات يجعل الشباب أكثر نزوعاً إلى عدم الرضا عن وظائفهم بالمقارنة مع نظرائهم من ذوي المؤهلات المفرطة^{١٢٥}.

١٧٠. وينتج عن عمليتي "التغيير التكنولوجي المنحاز من ناحية المهارات" ونقل التكنولوجيا إلى البلدان النامية، زيادة الطلب على الوظائف التي تستخدم غالباً القليل من المهارات اليدوية في الإنتاج وتتطلب بشكل متزايد مهارات معرفية غير روتينية والقدرة على اكتساب مهارات متعددة حتى في إطار الوظائف التقليدية.

١٧١. وتتفشى البطالة بمعدلات مرتفعة وبشكل متزايد بين الحاصلين على مستويات تعليمية عالية في البلدان النامية، مما يحد من عائدات الاستثمار في التعليم ويهدر رأس المال البشري الذي يمكن استغلاله في العمالة المنتجة. ففي شمال أفريقيا، تصنف معدلات بطالة الحاصلين على التعليم العالي من بين أعلى المعدلات في العالم، إذ بلغت ٢١,٤ في المائة في الجزائر و ١٨,٩ في المائة في مصر و ١٧,٤ في المغرب في عام ٢٠١٠. وتفق هذه المعدلات في الجزائر ومصر معدلات البطالة بالنسبة للحاصلين فقط على التعليم الابتدائي أو التعليم الثانوي^{١٢٦}. وقد تشمل أسباب ذلك قلة استحداث القطاع الخاص للوظائف الجيدة والمنظمة وكبر حجم الاقتصاد غير المنظم وميل المتخرجين إلى الوظائف عالية الجودة التي تضمن أمناً وظيفياً أفضل (عادةً في القطاع العام).

١٧٢. وأصبح التعايش المتناقض بين البطالة ونقص اليد العاملة ظاهرة مستمرة. فارتفاع الطلب لا يتناول الوظائف التي تتطلب مستويات التعليم العالي فحسب، بل يتعلق أيضاً بالتقنيين والمشغلين والعمال، أي العمال الحاصلين على تعليم أو تدريب في المجال التقني أو المهني^{١٢٧}. ووفقاً لاستقصاءات عالمية أجريت مؤخراً، كان من الصعب على نسبة تتراوح بين ٣٥ و ٤٠ في المائة من أصحاب العمل الذين تم استجوابهم ملء الوظائف الشاغرة بسبب نقص المهارات. وتمثل هذه النسبة أعلى نسبة من أصحاب العمل الذين أعربوا عن قلقهم إزاء نقص المهارات منذ عام ٢٠٠٧^{١٢٨}.

١٧٣. وتعرى هذه الاختلالات إلى أسباب عديدة. بعضها ينجم عن مختلف إخفاقات السوق المرتبطة بتباين المعلومات بشأن عرض اليد العاملة والطلب عليها. وتشمل العوامل الأخرى عدم مرونة الأجور والحراك الجغرافي المحدود وتكاليف التدريب أو الانتقال والقرارات الذاتية المتعلقة بالخيارات الوظيفية أو الأجور. وتساهم السياسات العامة في ذلك أيضاً: فقد تولد السياسات المتعلقة بالصناعة أو الاستثمار طلباً مفاجئاً على أنواع معينة من المهارات غير المتاحة بسهولة. كما تلعب نوعية التعليم والتدريب دوراً حاسماً، وثمة حاجة ملحة إلى آليات تضمن جودة التدريب المهني والتعليم العام على حد سواء.

^{١٢٣} انظر:

ManpowerGroup: *Talent shortage survey: Research results* (Milwaukee, 2013); Cedefop: *Future skills supply and demand in Europe: Forecast 2012*, op. cit.

^{١٢٤} انظر: McKinsey: *The world at work: Jobs, pay and skills for 3.5 billion people* (2012).

^{١٢٥} انظر: ILO: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, op. cit.

^{١٢٦} المرجع نفسه.

^{١٢٧} البنك الدولي: *التقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٣: الوظائف*.

^{١٢٨} انظر:

ManpowerGroup: *Talent shortage survey: Research results*, op. cit.; McKinsey: *Education to employment: Designing a system that works*, op. cit.

١٧٤. ومع ذلك، لا تتنبأ كل مشاكل التوظيف من افتقار القوة العاملة إلى المهارات. فالعديد من هذه المشاكل يعزى إلى ظروف العمل غير الملائمة والأجور المتدنية والوظائف "القذرة" وساعات العمل غير الجذابة ومواقع العمل في المناطق النائية والوظائف ذات المكانة المتدنية. ورغم أن هذه العوامل لا تنطوي بالضرورة على عدم مواءمة المهارات، فإنها تقضي غالباً إلى خسارة العمال المهرة ليحظى بهم المنافسون في مناطق جغرافية أو قطاعات صناعية أو بلدان أخرى. فعلى سبيل المثال، أكثر من ٧٠ في المائة من المواطنين الحاصلين على التعليم العالي في هايتي وجامايكا وترينيداد وتوباغو يعيشون في الخارج^{١٢٩}. ومن الأساسي إذن إغراء المستقدمين بتحسين ظروف العمل وجاذبية الوظائف وتقديم خدمات إعادة التدريب الفعالة واتخاذ تدابير في مجال التطوير الوظيفي.

١٧٥. ويجسد ما يسمى "التوازن بين الأجور الزهيدة والمهارات المتدنية والإنتاجية المنخفضة" مثلاً على "مواءمة" لا تؤدي إلى تحقيق النمو والتنمية ولا إلى زيادة فرص العمل اللائق. وأصبحت استراتيجية "الطريق المنحدر" في الأعمال القائمة على تخفيض تكاليف المدخلات عاملاً مثبطاً لاكتساب المهارات، أو تقديمها إذا تعلق الأمر بالقطاع الخاص. ومن المطلوب وضع استراتيجيات قائمة على القطاعات أو سياسات عامة تقدم حوافز لمساعدة الأعمال على سلك "الطريق المرتفع"، وهو درب ذوي المهارات العالية إلى الإنتاجية وإلى التقدم في سلاسل القيم.

١٧٦. وتشمل تدابير رد الفعل للتصدي لعدم مواءمة المهارات: تحسين تقديم معلومات سوق العمل المتعلقة بالعرض والطلب؛ جعل نظم التدريب أكثر مرونة وأكثر استجابة لاحتياجات سوق العمل؛ اضطلاع إدارات التوظيف العامة بالمواءمة والتعيين الفعالين؛ تقديم خدمات إعادة التدريب بشكل ملائم.

١٧٧. وتشمل التدابير الوقائية استباق الاحتياجات المستقبلية من المهارات بغية تنوير القرارات السياسية بشأن التدريب والقرارات الفردية على السواء، وذلك من خلال المشورة المهنية والإرشاد الوظيفي. ولا بد للقرارات الحالية بشأن الخيارات التعليمية من أن تستند إلى الطلب المستقبلي على المهارات. ويتمثل أحد مواطن القلق في هذا الصدد في الفترة اللازمة للتعليم: فتصميم المناهج الدراسية يستغرق الوقت وقد يكون العرض بطيء النشأة لا سيما في حالات الاحتياجات الناشئة والمتغيرة من المهارات^{١٣٠}. وعليه، من الأهمية بمكان أن تتوفر في الوقت المناسب معلومات عن الطلب الراهن والمستقبلي من المهارات وأن تتخذ تدابير سياسية وتخطيطية منسقة لاستيفائه. وإدارات التوظيف العامة مفيدة في الإسهام بتحسين معلومات سوق العمل والحيلولة دون عدم تكافؤ المعلومات.

١٧٨. وينبغي أن يكون من أولويات السياسة العامة القيام بدقة بتحديد الأسباب الدافعة إلى عدم مواءمة المهارات في سياقات معينة والتدابير اللازمة لتداركها على السواء. وينبغي أن تشكل الاستراتيجيات الملائمة لتطوير المهارات جزءاً لا يتجزأ من سياسات العمالة الوطنية والسياسات القطاعية والتجارية وسياسات الاستثمار واستراتيجيات اعتماد التكنولوجيا. كما ينبغي للشرارات بين القطاعين العام والخاص وآليات الحوار الاجتماعي أن تدرج ضمن نظام التعليم والتدريب لتمكينه من التكيف بمرونة مع طلبات سوق العمل المتغيرة.

^{١٢٩} البنك الدولي: التقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٣: الوظائف، مرجع سابق.

^{١٣٠} انظر:

ILO: *Skills mismatch: Why does it occur and how to avoid it?*, Skills for Employment Policy Brief (Geneva, forthcoming).

الإجراءات الرامية إلى تعزيز العمالة الكاملة واللائقة والمنتجة والمختارة بحرية

١٧٩. يقدم هذا الفصل تحليلاً موجزاً للإجراءات التي اتخذها المكتب خصيصاً للاستجابة للتوصيات التي انبثقت عن المناقشة المتكررة عن العمالة في ٢٠١٠^١ وقرار عام ٢٠١٢ بشأن الدعوة إلى اتخاذ الإجراءات بشأن عمالة الشباب^٢. ولما كان هذا التقرير موجزاً بحكم الضرورة وكانت طائفة واسعة من السياسات والبرامج تؤثر في نتائج العمالة، فإن هذا الفصل انتقائي حتماً فيما يتعلق بالإجراءات والأمثلة التي يتناولها.

١-٢ السياسات الوطنية للعمالة

١٨٠. تدعو اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، وهي إحدى اتفاقيات الإدارة السديدة الأربع بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، كل الدول الأعضاء المصدقة إلى أن تصدر إعلاناً رسمياً وصريحاً بشأن سياستها المتعلقة بالعمالة. وتتقضي الاتفاقية إبراز مكانة هذه السياسة كهدف رئيسي على مستوى الاقتصاد الكلي ضمن جدول أعمال السياسة الوطنية^٣، وتدعو كذلك إلى إجراء مشاورات ثلاثية. وأعدت استنتاجات مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠، التأكيد على أهمية الدعم الذي تُقدمه منظمة العمل الدولية لوضع السياسات الوطنية للعمالة واعتمادها^٤.

١٨١. وشرعت بلدان عديدة، عادة الأزمات، في صياغة السياسات الوطنية للعمالة و/أو قامت بتعزيز البعد المتعلق بالعمالة في خطط التنمية الوطنية، بدعم في كثير من الأحيان من منظمة العمل الدولية. ومنذ عام ٢٠١٠، دعمت منظمة العمل الدولية ما لا يقل عن ٦٠ بلداً في استعراض سياسات العمالة ووضعها.

١٨٢. وفي عام ٢٠١١، أنشأت إدارة سياسة العمالة قاعدة بيانات "بوابة EmPol" للاستجابة لطلب الهيئات المكونة على المعلومات المحدثة والمقارنة بشأن سياسات العمالة. ويبين استعراض للمعلومات المتوفرة في قاعدة البيانات بشأن ٦٣ بلداً أوجه التشابه بين البلدان التي اعتمدت سياسات وطنية للعمالة، فضلاً عن وجود اختلافات مثيرة للاهتمام تعكس السياقات الإقليمية والوطنية الخاصة.

١٨٣. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، اعتمد عدد هائل من البلدان سياسات وطنية شاملة للعمالة. وأكد الجيل الثاني من استراتيجيات الحد من الفقر^٥ أكثر فأكثر على دور توليد العمالة المنتجة كعامل حاسم في تحقيق النمو والحد من الفقر على نحو مستدام.

^١ مكتب العمل الدولي: القرار والاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

^٢ مكتب العمل الدولي: أزمة عمالة الشباب: دعوة إلى اتخاذ الإجراءات، قرار واستنتاجات الدورة ١٠١ لمؤتمر العمل الدولي، جنيف، ٢٠١٢، على العنوان http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_185950.pdf.

^٣ مكتب العمل الدولي: اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢). http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122.

^٤ مكتب العمل الدولي: سياسات العمالة من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠. http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/WCMS_126682/.

^٥ شرع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في تنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر في عام ١٩٩٩ كشرط مسبق لتخفيف عبء الدين متعدد الأطراف في إطار المبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وأضحت استراتيجيات الحد من الفقر أساس تسليقات المؤسسات المالية الدولية في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض واعتبرت بمثابة أطر تخطيط أساسية لتوجيه السياسات الإنمائية في هذه البلدان. وقد استهل اليوم ما مجموعه حوالي ٧٠ بلداً استراتيجيات الحد من الفقر التي جرى إدماجها في الخطط الإنمائية الوطنية الخمسية.

١٨٤. وفي شمال أفريقيا، صيغت السياسات الوطنية للعمالة في المغرب وتونس منذ عام ٢٠١٠، حيث تم التحول من سياسات سوق العمل النشطة المحدودة التي تركز على المتخرجين الشباب إلى سياسات تتسم بنهج أكثر شمولاً وتتناول تحديات العمالة متعددة الأبعاد التي تواجه الإقليم.

١٨٥. وفي أوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا (خارج الاتحاد الأوروبي) ورابطة الدول المستقلة، قام العديد من البلدان باعتماد سياسات وطنية للعمالة. وينصب التركيز على: تعزيز برامج سوق العمل النشطة (لا سيما لصالح الشباب) والنهوض بقدرات إدارات الاستخدام؛ تحسين إدارة وسير عمل سوق العمل؛ تعزيز الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل؛ تعزيز تنمية رأس المال البشري؛ تشجيع الشبخوخة النشطة. وبالنسبة إلى البلدان التي تفكر في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، تشكل مسألة وضع سياسة عمالة تتماشى مع النموذج الاجتماعي الأوروبي واستراتيجية الاتحاد الأوروبي للعمالة شرطاً أساسياً للعضوية.

١٨٦. وفي العديد من البلدان الآسيوية، تمت معالجة أهداف العمالة حتى الآن في إطار خطط التنمية الوطنية، لا من خلال وثائق محددة بشأن سياسة العمالة. وهذا الاتجاه أخذ في التغير، مع استهلال عدد من البلدان عمليات سياسة العمالة (كمبوديا ومنغوليا) واعتماد وثائق سياسة العمالة (مثل فيجي وجمهورية كوريا وبابوا غينيا الجديدة وساموا وسري لانكا وفيتنام).

١٨٧. وفي أمريكا اللاتينية، كثيراً ما تعالج تحديات عمالة الشباب من خلال خطط عمل محددة. كما تعتمد بعض البلدان في الإقليم (مثل الأرجنتين والبرازيل) نهجاً شاملاً بشأن الاقتصاد غير المنظم وعمليات الانتقال إلى السمة المنظمة.

١٨٨. كذلك، أبرزت استنتاجات عام ٢٠١٠ أهمية وضع غايات محددة فيما يتعلق بكمية العمالة ونوعيتها. ومع أن نصف السياسات الوطنية للعمالة التي تشملها قاعدة البيانات تتضمن أهدافاً للعمالة، فإن هذه الأهداف لا تشير في معظم الحالات إلا إلى التدابير الكمية، من قبيل عدد الوظائف المستحدثة و/أو البطالة، بما في ذلك بطالة الشباب. غير أنه في عدد قليل من الحالات، يجري أيضاً تحديد الغايات من أجل تحسين نوعية العمالة (عن طريق استخدام مؤشرات من قبيل البطالة الجزئية أو فقر العاملين).

١٨٩. وتحتل سياسات سوق العمل النشطة وتنمية المهارات والتدابير الخاصة بعمالة الشباب مكانة بارزة في معظم السياسات الوطنية للعمالة.

١٩٠. وإمكانات القطاعات الإنتاجية في مجال خلق العمالة هي أكثر أهمية مما كانت عليه الحال في الماضي. وما برحت الصلة بين سياسات العمالة وسياسات الاقتصاد الكلي آخذة في الزيادة، حيث ترد في حوالي ثلث السياسات الوطنية للعمالة التي جرى تحليلها. وترد في أكثر من نصف هذه السياسات، إشارات صريحة إلى الحوار الاجتماعي (انظر الشكل ٢-١).

١٩١. ويشير عدد قليل فقط من السياسات الوطنية للعمالة إلى ظروف العمل وإدارة العمل. فيما يشير أقل من نصف هذه السياسات إلى سياسة الأجور أو الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية أو الحماية الاجتماعية.

١٩٢. وتتناول بعض السياسات الوطنية للعمالة الصلة بين العمالة والحماية الاجتماعية (على سبيل المثال، في ليبيريا^٦ وسري لانكا^٧). وقد قدم المشروع المشترك بين منظمة العمل الدولية والاتحاد الأوروبي بشأن "تحسين مستوى الحماية الاجتماعية وتعزيز العمالة"، عدداً من المنتجات رفيعة النوعية في مجال تصميم الأطر المتكاملة للحماية الاجتماعية وسياسة العمالة، التي جُربت في ثلاثة بلدان منخفضة الدخل، وهي: بوركينا فاسو وكمبوديا وهندوراس^٨.

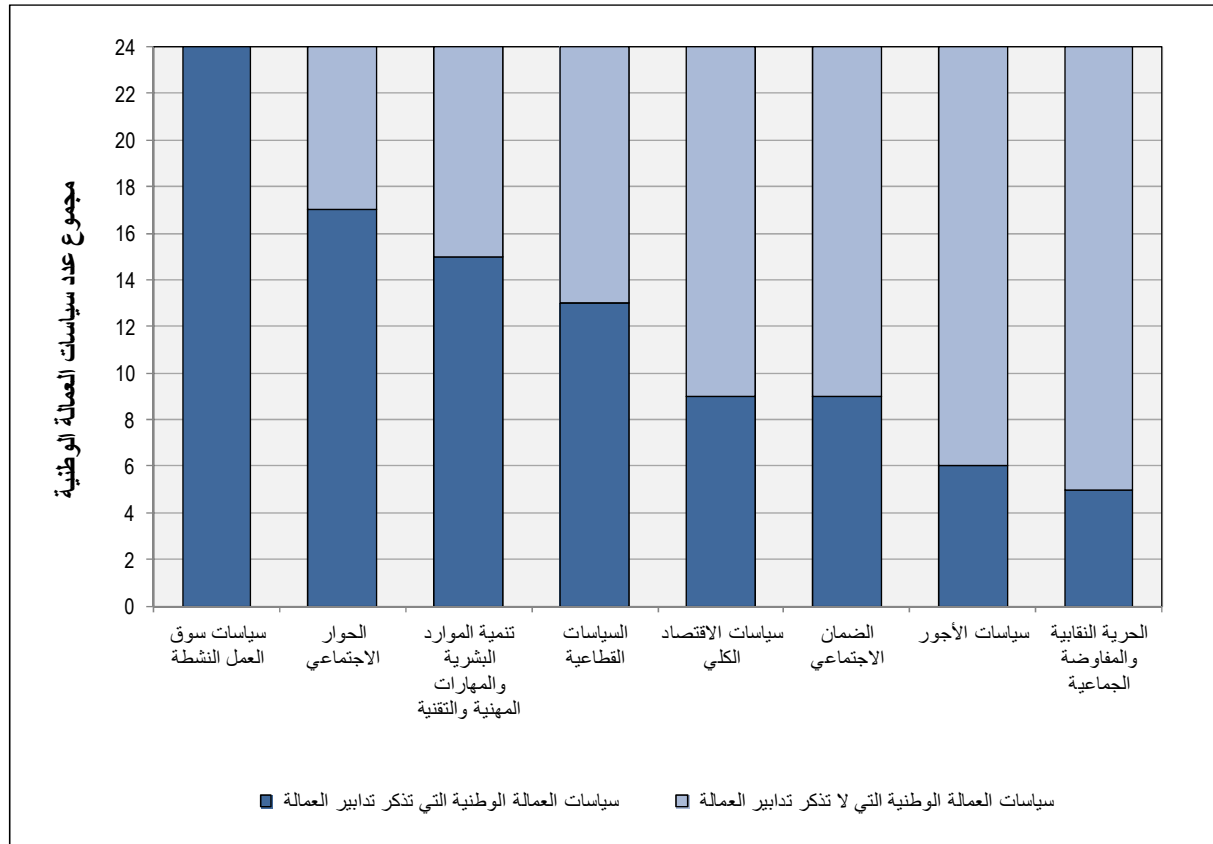
^٦ انظر: Liberia: National Employment Policy – Action Plan (2013–2017), Ministry of Labour, 2013.

^٧ انظر:

Sri Lanka: The National Human Resources and Employment Policy for Sri Lanka, Secretariat for Senior Ministers, Colombo, 2012, <http://www.nhrep.gov.lk>.

^٨ للاطلاع على المزيد من التفاصيل، انظر موقع المشروع على العنوان الإلكتروني التالي: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectSpePage.do?pid=1175>.

الشكل ١-٢: المجالات السياسية المشمولة ضمن عينة من ٢٤ سياسة معتمدة من السياسات الوطنية للعمالة، الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٢



ملاحظة: البلدان المشمولة في العينة: بنن والبوسنة والهرسك وبوركينا فاسو والكاميرون والصن وكوت ديفوار وغانا وهندوراس والعراق والأردن وجمهورية كوريا وليبيريا ومدغشقر وجمهورية مولدوفا وموزامبيق ونيبال والاتحاد الروسي والسنغال وصربيا وسيشل واسبانيا وسري لانكا وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا. ويستند اختيار البلدان إلى نوعية المعلومات المتاحة.
المصدر: مكتب العمل الدولي، بوابة EmPol، ٢٠١٣.

١٩٣. وثمة من الأدلة ما يثبت أن أهداف واستراتيجيات العمالة تظهر على نحو أبرز في خطط التنمية الوطنية التي جرت صياغتها في السنوات الأخيرة، نتيجة للمشورة السياسية لمنظمة العمل الدولية، في كثير من الحالات. ومن بين ٢٤ خطة من خطط التنمية الوطنية التي تم استعراضها، تشمل ١٦ منها العمالة باعتبارها عنصراً أساسياً من أهدافها العالمية و/أو الاستراتيجية، وتتضمن ١٣ منها فصلاً أو قسماً خاصاً عن العمالة وتترجم بعض البلدان إقرارها الرسمي بالتركيز الجديد على العمالة من خلال عناوين خطط التنمية الوطنية لديها، مثل استراتيجية النمو والعمالة في الكاميرون أو استراتيجية دفع عجلة النمو وتعزيز العمالة في توغو.

١٩٤. ويضطلع الشركاء الاجتماعيون أكثر فأكثر، ولكن ليس بعد على نحو منتظم، بدور في صياغة خطط التنمية الوطنية وتنفيذها. وتبين القرائن أن مشاركتهم تُعزز عملية تخطيط سياسات العمالة^٩.

١٩٥. وفي فترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣، طلب ٦٣ بلداً المساعدة في مجال السياسات الوطنية للعمالة من منظمة العمل الدولية. وتقدم المنظمة المشورة التقنية إلى الهيئات المكونة، مدعومة ببناء القدرات وتسهيل الحوار الاجتماعي ووضع أدوات سياسية مكيفة، من خلال اتباع نهج محدد تحديداً جيداً في دورة وضع السياسات (انظر الجدول ١-٢). ويتولى الاضطلاع بهذه المهام ورصدها الفريق العالمي المعني بوضع سياسة العمالة التابع لمنظمة العمل الدولية ويضم أعضاء من الميدان والمقر.

^٩ انظر:

ILO: Social partners and their engagement in National Development Plans: Lessons learnt from a decade of implementation of poverty reduction strategies (Geneva, 2011).

الجدول ١-٢: دعم منظمة العمل الدولية في جميع مراحل وضع السياسات الوطنية للعمالة

خطوات دورة السياسة الوطنية للعمالة	المجالات التي تلقت الدعم من منظمة العمل الدولية
التشخيص	تحديد القضايا (بما في ذلك القيود والفرص) استناداً إلى بحوث موسعة داخل البلد واستعراضات مؤسسية ومشاورات واسعة النطاق مع جميع أصحاب المصلحة.
الصياغة	صياغة أهداف العمالة ونتائجها؛ تحديد التدخلات السياسية؛ صياغة وثيقة السياسات؛ تيسير الحوار الاجتماعي.
التصديق/ الاعتماد/ التواصل	تعزيز قدرات الشركاء الثلاثين؛ التوصل إلى توافق في الآراء بشأن السياسة الوطنية للعمالة من خلال المناقشات الثلاثية والمناقشات المشتركة بين الوزارات؛ صياغة النصوص القانونية من أجل اعتماد و/أو إدماج السياسة الوطنية للعمالة في خطة التنمية الوطنية؛ التواصل بشأن السياسة الوطنية للعمالة مع الممارسين والجمهور على حد سواء.
البرمجة/ الميزنة	المساعدة على صياغة خطط عمل وطنية وإقليمية وربطها بالميزانيات والسياسات المالية.
التنفيذ/ الرصد	تنفيذ آليات الدعم والرصد والتنسيق؛ بناء القدرات والمؤسسات.
التقييم	تقييم أثر السياسة الوطنية للعمالة.

١٩٦. ومن الأهمية بمكان أن تضم عملية رسم سياسة العمالة جميع الجهات الفاعلة المعنية، بما في ذلك مختلف الوزارات والبنك المركزي للبلاد. وتؤدي منظمة العمل الدولية في هذا المضمار دور الميسر، لا سيما لضمان أن يكون الحوار الاجتماعي حاضراً في جميع مراحل العملية. ويقدم الدعم التقني إلى الحكومات وأصحاب العمل والعمال من أجل النهوض بقدراتهم على المشاركة بنشاط في هذا الحوار (انظر على سبيل المثال حالة سري لانكا، الإطار ١-٢).

الإطار ١-٢

سياسة سري لانكا الوطنية الشاملة للموارد البشرية والعمالة

في أعقاب نهاية الصراع الذي امتد ثلاثة عقود، اعتمدت حكومة سري لانكا سياسة وطنية للموارد البشرية والعمالة في عام ٢٠١٢ تحت رعاية الرئيس. وجرى صياغة الوثيقة السياسية على أساس سلسلة من المشاورات الوطنية والإقليمية بين الشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة بمساعدة تقنية من منظمة العمل الدولية. وأنشئت آليات تنسيق لتنفيذ هذه السياسة، مرفقة بلجنة توجيهية وطنية برئاسة الوزير السامي للموارد البشرية، تشرف على خمس لجان فرعية بما يتجاوب مع الدعائم الخمس لهذه لسياسة. ويستجيب هذا الإطار الشامل للسياسات لتحديات العمالة الرئيسية، بما في ذلك بيئة سياسات الاقتصاد الكلي والمهارات المهنية والقابلية للاستخدام واستراتيجيات التنمية القطاعية وتنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة والعمالة غير المنظمة والأجور والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي.

وفي عام ٢٠١٣، اعتمدت الحكومة كذلك خطة عمل ضرورية لتنفيذ هذه السياسة. وتكفل الخطة اتساق هذه السياسة وتنسيقها، بما يتمشى مع خطة التنمية العشرية الحكومية. وأنشئت آليات تنسيق وتيسير على مستوى وكالات التنفيذ وجرى تصميم آلية للرصد والتقييم وشرع في وضع استراتيجية لحشد الموارد.

١٩٧. ويُشير الاستعراض المنتظم للمؤسسات الثلاثية الفعالة على الصعيد القطري ودورها في رسم سياسات العمالة، المضطلع به منذ عام ٢٠١٠، إلى بعض الرسائل الرئيسية:

- لا يوجد نموذج وحيد لتنظيم الحوار الاجتماعي بشأن سياسة العمالة: إذ يتصل اتصالاً وثيقاً بالسياق الذي يتم فيه.
- يتطلب وضع سياسة عمالة مستنيرة إقامة إطار فعال للحوار الاجتماعي، إلى جانب تجهيز المؤسسات بالموارد تجهيزاً فعالاً وتوفير دعم قانوني سليم، بحيث يُستخدم استخداماً عملياً كاملاً.

١٠ انظر:

ibid.; ILO: Towards more inclusive employment policy-making: Process and role of stakeholders in Indonesia, Nicaragua, Moldova and Uganda (Geneva, 2012).

- كثيراً ما تنحصر الآليات الاستشارية الخاصة بالمشاورات مع مختلف أصحاب المصلحة بشأن القضايا المتعلقة بالعمالة، في الهياكل الثلاثية التقليدية. ولا بد من بذل مزيد من الجهود لمد نطاق المشاورات ليشمل وزارتي الاقتصاد والمالية والمجموعات الأخرى، من قبيل الشركات الصغيرة غير المنظمة ومجموعات الشباب ورابطات المزارعين.
 - تكتسي الإرادة السياسية من جانب الحكومة أهمية حاسمة لإشراك الشركاء الاجتماعيين بدءاً من المرحلة التحضيرية للسياسة الوطنية للعمالة وانتهاء بالرصد والتقييم.
 - شهدت مشاركة الشركاء الاجتماعيين في رسم سياسات العمالة تحسناً عاماً. ومع ذلك، لا يتمتع الجميع بفرص وقدرات متكافئة للمشاركة بانتظام والمساهمة بشكل فعال.
 - لا بد من أن يتسم الشركاء الاجتماعيون على جميع الأصعدة (على صعيد المنشأة والصعيد المحلي وصعيد القطاع والصعيد الوطني) بالقوة والمقدرة والقدرة الاستباقية، إلى جانب تمتعهم بقاعدة عضوية عريضة.
 - ينبغي أن تكون إدارة العمل نشطة ومجهزة تجهيزاً جيداً.
١٩٨. ومنذ عام ٢٠١١، جرى إعداد مجموعة من البرامج لبناء القدرات بالاشتراك بين إدارة سياسة العمالة وقسم الإدارة السديدة والهيكل الثلاثي. ويكرس نموذج من الدورة السنوية بشأن سياسة العمالة في تورينو للحوار الاجتماعي بشأن العمالة. كما تتناول ثلاثة أدلة مختلفة هذه المسألة المهمة: دليل من أجل رسم سياسات العمالة (٢٠١٢)؛ الحوار الاجتماعي الثلاثي الوطني: دليل منظمة العمل الدولية من أجل تحسين الأداء (٢٠١٣)؛ السياسات الوطنية للعمالة: دليل لمنظمات العمال (على وشك الصدور).
١٩٩. وجرى إعداد موجزات سياسية وأدلة سياسية متخصصة بالتعاون مع مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل. وتعد حلقات دراسية مشتركة بشأن التدريب وبناء القدرات في مجالات عمل عديدة على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية.
٢٠٠. ويُقدم كل من الإطار ٢-٢ والإطار ٣-٢ أمثلة إضافية عن العمل السياسي فيفرادى البلدان، فيما يُقدم الإطار ٤-٢ وصفاً لمشروعات ناجحين من مشاريع التعاون التقني المتعلقة بالسياسة.

الإطار ٢-٢

اعتماد نهج قطاعي من أجل سياسة العمالة: السلفادور

توخياً لتصحيح الاختلالات والتفاوتات الاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها العقد السابق، قامت حكومة السلفادور في عام ٢٠١٠، عملاً بتوجيهات الرئيس، بوضع أول برنامج وطني بالاستناد إلى الميثاق العالمي لفرص العمل. وأحرز تقدم ملموس في تخصيص مكانة مرموقة لتعزيز العمالة من خلال المشاورات الثلاثية في برنامج السياسة العامة.

وفي حزيران/يونيه ٢٠١١، تم الاتفاق على أولويات العمالة خلال حلقة عمل ثلاثية. وجرى اعتماد نهج قطاعي لتعزيز العمالة وتنظيم حلقات عمل داخل القطاعات بشأن أولويات سياسة العمالة لصالح منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل. وقد أفضت هذه الحوارات إلى تحديد الأولويات الرئيسية بالنسبة إلى العمال وإلى أصحاب العمل في كل قطاع. وفي عام ٢٠١٣، قامت وزارة الاقتصاد والبنك المركزي، من خلال شراكة مع إدارة سياسة العمالة، بإدماج التركيز على العمالة في مصفوفة المحاسبة الاجتماعية لديهما^١. وبموازاة ذلك، اضطلعت وزارة الأشغال العامة باعتماد وتنفيذ منهجية لتقدير العمالة المستحدثة نتيجة للإنفاق العام والاستثمارات.

وفي سياق سياسة التحول والتنويع الإنتاجي المعتمدة مؤخراً، أُجري حوار في ستة قطاعات اقتصادية أساسية لتحقيق النمو الاقتصادي وتوليد العمالة، وهي: اللدائن والمنسوجات والإلكترونيات والملاحة الجوية وخدمات الأعمال والصيدلية^٢. ويكفل إعداد خطة التنفيذ وإضفاء السمة المؤسسية على الحوارات القطاعية (استناداً إلى خطة عمل واستراتيجية للرصد والتقييم) أن ينصب تركيز أساسي على التدابير الغنية بفرص العمل ضمن هذه السياسة.

^١ نظم التدريب على مضاعفات العمالة وقطاعات توليد العمالة لصالح شركاء منظمة العمل الدولية، ودوائر التفكير والمؤسسات العامة والجامعات.

^٢ التقى أكثر من ١١٥ ممثلاً لأصحاب العمل مع المؤسسات العامة في ثماني حلقات عمل بشأن سياسة التحول والتنويع الإنتاجي لضمان إدماج أهداف العمالة في هذه السياسة.

٢٠١. ومنذ عام ٢٠١١، تعاونت إدارة سياسة العمالة في مكتب العمل الدولي مع مركز التدريب الدولي في تورينو لتنظيم دورة تدريبية سنوية على أسبوعين حول سياسة العمالة لصالح المسؤولين الحكوميين من وزارتي العمالة والمالية والشركاء الاجتماعيين الضالعين في رسم سياسات العمالة وتنفيذها. وشمل عدد المشاركين الذي تجاوز ١٤٠ مشاركاً بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٣، ربعاً من ممثلي العمال وربعاً من ممثلي أصحاب العمل وربعين من ممثلي الحكومات (بما في ذلك وزارات العمل والمالية أو التخطيط). كما تم تنظيم دورات إقليمية فرعية^{١١} ووطنية^{١٢} بطلب خاص من الدول الأعضاء، مما ساهم مساهمة كبيرة في عمليات صنع السياسات على الصعيد القطري.

٢٠٢. وشهد الدليل من أجل رسم السياسات الوطنية للعمالة، الذي نشر عام ٢٠١٢ وُترجم إلى عدة لغات، إقبالاً شديداً واستخداماً على المستوى القطري. ويجري إعداد نسخة مكيفة لصالح نقابات العمال، بالتشاور مع العمال. وتشمل الأدوات الأخرى دليلاً بشأن تطوير أدوات برمجة الميزانية لتعزيز إدماج شواغل العمالة في السياسات والموازنات العامة الوطنية. كما انضمت جهود كبيرة بذلتها منظمة العمل الدولية على المبادرات والأدوات الرامية إلى تعزيز القدرات على جمع وتحليل معلومات سوق العمل بغية تنوير السياسات القائمة على البيانات.

الإطار ٢-٣

استهداف العمالة في خطة التنمية الوطنية: الاتحاد الروسي

يحدد رئيس الاتحاد الروسي استحداث الوظائف ونمو إنتاجية اليد العاملة باعتبارهما مؤشرين رئيسيين للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في روسيا. ويشكل استحداث الوظائف وتحديثها من أجل الانتقال إلى اقتصاد قائم على الابتكار، محور تركيز رئيسي بالنسبة إلى السياسة الوطنية. ويتجلى ذلك في برنامج الدولة لتعزيز العمالة، الذي أقرته الحكومة في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢. ولهذه الوثيقة السياسية الشاملة ثلاثة أهداف هي: تقادي إجهاد سوق العمل؛ اجتذاب العمال الأجانب لمسايرة طلب سوق العمل؛ الارتقاء بتنمية المهارات والسلامة والصحة المهنية وحماية حقوق العمال. وأهداف البرنامج المتعلقة بالعمالة ذات طابع كمي (معدل البطالة) ونوعي (نسبة العمال الذين تستلزم ظروف عملهم تحسيناً) على حد سواء.

وقد جرى وضع البرنامج بدعم تقني من منظمة العمل الدولية^١ وبالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين.

^١ شمل ذلك: الاستعراضات السياسية في مجال عمالة الشباب وبشأن المحركات الرئيسية للعمالة غير المنظمة؛ ترجمة دليل منظمة العمل الدولية من أجل رسم السياسات الوطنية للعمالة إلى اللغة الروسية ونشره؛ مشاركة الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية في دورة سياسة العمالة في مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية؛ تيسير المشاورات الثلاثية بشأن القضايا الرئيسية في السياسة الوطنية للعمالة.

٢٠٣. وعقب اعتماد السياسات، تقدم منظمة العمل الدولية الدعم لصياغة خطط العمل. وقد وُضعت هذه الخطط بالفعل، على سبيل المثال، في بلدان من بينها ليبيريا وملاوي وناميبيا والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي وسري لانكا وتوغو، في حين يجري وضعها في بوتسوانا وأوغندا وبلدان أخرى. وتقدم المشورة التقنية المخصصة بشأن كيفية دمج العمالة في عملية الميزنة.

٢٠٤. وشمل مشروع بحثي بشأن "تحليل مقارن لآليات تنفيذ سياسة العمالة"، بدعم من حكومة جمهورية كوريا، سبعة بلدان (الأرجنتين والبوسنة والهرسك وبوركينا فاسو والبرازيل والصين وجمهورية كوريا وجنوب أفريقيا) والاتحاد الأوروبي (مع إيلاء اهتمام خاص إلى ألمانيا والمملكة المتحدة)، من أجل استعراض فعالية آليات تنسيق السياسات الوطنية للعمالة وتنفيذها. وسيصدر دليل يستند إلى الاستنتاجات في عام ٢٠١٤.

^{١١} حلقة عمل بشأن سياسات سوق العمل النشطة لصالح الجزائر وموريتانيا والمغرب وتونس، الرباط، ١٠-١٣ تموز/يوليه ٢٠١٢، ودورة بشأن السياسة الوطنية للعمالة لصالح البلدان الأفريقية الناطقة بالفرنسية، داكار، ١٥-٢٩ نيسان/أبريل ٢٠١٣.

^{١٢} الرباط، ٥-٦ شباط/فبراير ٢٠١٣؛ مابوتو، آذار/مارس ٢٠١٣؛ فيجي، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢.

الإطار ٢-٤

التعاون التقني لدعم سياسات العمالة

- ١- إن مشروع الدعم من أجل تعزيز العمالة والحد من الفقر، بتمويل من فرنسا، هو عبارة عن متابعة لمؤتمر القمة الاستثنائي لرؤساء الدول الأفريقية، المعقود في واغادوغو في ٢٠٠٤ وللتوصيات الواردة في الميثاق العالمي لفرص العمل لعام ٢٠٠٩.
- ويهدف المشروع إلى دعم البلدان في صياغة سياسات وخطط عمل وطنية للعمالة، تكون شاملة ومتكاملة في بلدان أفريقية مختارة ناطقة بالفرنسية. ويُقدم المشروع الدعم في كل مرحلة من مراحل دورة وضع السياسات، بدءاً من التشخيص وانتهاء بالتنفيذ والميزنة والرصد.
- ويُقدم دعم خاص ومتين لإدارات الاستخدام العامة، التي تشكل أداة رئيسية في تنفيذ السياسات الوطنية للعمالة.
- ٢- وبالنسبة إلى الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، قدم مشروع تعاوني بين منظمة العمل الدولية والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي دعماً جوهرياً للهيئات المكونة في عشرة بلدان (كمبوديا وجزر القمر والسلفادور وقيرغيزستان وليسوتو وليبيريا وملاوي وموزامبيق وعمان وسري لانكا) في صياغة سياسات وطنية شاملة للعمالة تتسق مع أولويات خطط التنمية الوطنية.
- وصُمم الدعم المقدم وفقاً لاحتياجات وطلبات كل بلد، وشمل ذلك: (أ) تطوير البحوث والمعارف لتنوير عملية صنع السياسات؛ (ب) الحوارات السياسية وأنشطة التوعية؛ (ج) بناء قدرات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية للمشاركة في صياغة سياسة العمالة. وفي موازاة ذلك، جرى تطوير أدوات الإنتاج العالمية نظراً لوجود صلات واضحة بين أدوات صنع السياسات والمشورة السياسية. وتسهم الأنشطة على المستوى القطري في تطوير المنتجات العالمية، في حين تستخدم الأدوات والمواد التدريبية المصممة في إطار المنتج العالمي في العمل المنجز على المستوى القطري.

٢٠٥. وتساهم الدراسات القطرية واستعراضات السياسات والمؤتمرات والمنشورات رفيعة المستوى في عمل التوعية الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية بشأن تعزيز مضمون العمالة في استراتيجيات التنمية وصياغة السياسات الوطنية السليمة للعمالة.

٢٠٦. وفي عام ٢٠١٢، قام تقييم مستقل أجري بتكليف من المكتب بتقييم استراتيجية منظمة العمل الدولية ومساهمتها على الصعيد العالمي في دعم الدول الأعضاء في تحسين سياساتها المتعلقة بالعمالة المنتجة والعمل اللائق وفرص كسب الدخل من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١١. وخلصت نتائج التقييم، المقدمة خلال الدورة ٣١٦ لمجلس الإدارة، إلى أن منظمة العمل الدولية حققت حضوراً دولياً وحظيت بمركز قيادي ثابت فيما يتعلق بقضايا سياسة العمالة من خلال مجموعتها الهائلة من الكفاءات التقنية التي دعمت تقديم أدواتها وخدماتها ومن خلال شبكتها وشراكاتها الثلاثية الوطنية القوية. ورأت أن منظمة العمل الدولية قد أثبتت موثوقيتها في إنجاز برنامج عملها والوفاء بأهداف الأداء المنشودة ونجحت في تكيف نهجها في أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية الدولية. وأشارت إلى أنه من الممكن زيادة تحسين فعالية وتأثير واستدامة استراتيجية منظمة العمل الدولية عن طريق بلورة رؤية طويلة الأمد عن كيفية دعم البلدان خلال جميع مراحل دورة سياسات العمالة^{١٢}. وتضمنت توصياتها: بناء المزيد من المعارف عبر البحوث والتحليلات؛ تعزيز الترتيبات المؤسسية الفعالة لتنفيذ السياسات الوطنية للعمالة على سبيل التجربة؛ معالجة احتياجات معينة للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية من حيث القدرات؛ تعزيز الجهود الرامية إلى إدماج العمالة في الميزانيات الوطنية؛ إقامة شراكات متينة مع الجهات الفاعلة الدولية الرئيسية الأخرى.

تعزيز عمليات استعراض سياسة العمالة

٢٠٧. تجري الاستعراضات والتشخيصات القطرية الشاملة لسياسات العمالة الواردة أعلاه بناء على طلب من الحكومات، لا سيما خلال فترة وضع السياسات ومراجعتها أو بالتزامن مع عمليات التخطيط الإنمائي.
٢٠٨. وأكد إعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة لعام ٢٠٠٨ أهمية عمليات تعزيز استعراض السياسة العامة من أجل التنفيذ الفعال. واقترح إجراء استعراضات طوعية من خلال:

^{١٢} مكتب العمل الدولي: مناقشات عمليات التقييم رفيعة المستوى: الاستراتيجيات والبرامج القطرية للعمل اللائق، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، الوثيقة GB.316/PFA/7/2. http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/pfa/WCMS_191164.

١١" الدراسات التي تجرى على أساس تخصيصي وعلى أساس تعاون طوعي من جانب الحكومات والمنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال في البلدان المعنية؛

١٢" أي برامج مشتركة من قبيل عمليات استعراض الأقران، قد ترغب الدول الأعضاء المهمة في أن تنشئها أو أن تنضم إليها على أساس طوعي^{١٤}.

٢٠٩. وقد طلبت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في بعض الأحيان من المكتب تحليل الآليات الموجودة من أجل عمليات استعراض منتظمة للسياسة العامة وتقييم انطباقها على عمليات استعراض سياسة العمالة. وتشمل الآليات الموجودة ما يلي.

٢١٠. **تقارير صندوق النقد الدولي بموجب المادة الرابعة:**^{١٥} عندما ينضم أحد البلدان إلى صندوق النقد الدولي، فإنه يوافق على إخضاع سياساته الاقتصادية والمالية لمتحيز المجتمع الدولي. والمراقبة القطرية عملية متواصلة تتضمن إجراء مشاورات شاملة منتظمة تُعرف باسم "مشاورات المادة الرابعة" لأنها تدخل ضمن اشتراطات المادة الرابعة من النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي. وتجري مشاورات المادة الرابعة عادة مرة واحدة سنوياً. ويقوم اقتصاديو صندوق النقد الدولي بزيارة البلدان الأعضاء لجمع المعلومات وإجراء المناقشات مع المسؤولين الحكوميين والمسؤولين في المصرف المركزي، وفي كثير من الأحيان مع مستثمري القطاع الخاص وممثلي العمال وأعضاء البرلمان ومنظمات المجتمع المدني. وتقدم البعثة لدى عودتها تقريراً إلى المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي للمناقشة. ويجري لاحقاً تلخيص وجهات نظر المجلس ثم إحالتها إلى سلطات البلد. وتوافق حالياً تسعة من بين عشرة بلدان أعضاء على نشر مذكرة معلومات عامة تلخص وجهات نظر الموظفين والمجلس، وتوافق أربعة من بين خمسة بلدان على نشر تقرير الموظفين نفسه^{١٦}.

٢١١. **عمليات استعراض السياسات التجارية لمنظمة التجارة العالمية:**^{١٧} لضمان شفافية اللوائح والسياسات، يتعين على الحكومات أن تبلغ منظمة التجارة العالمية والدول الأعضاء الشقيقة بالتدابير والسياسات والقوانين الخاصة عن طريق إخطارات منتظمة. كما تجري منظمة التجارة العالمية عمليات استعراض منتظمة للسياسات التجارية لفرادى البلدان. ويجري، في إطار آلية مراجعة السياسات التجارية، استعراض جميع الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية استعراضاً دورياً بحسب نصيب فرادى البلدان من التجارة العالمية. وتشكل عمليات الاستعراض بالأساس تقييمات لمجموعة الأقران، بالرغم من أن أمانة منظمة التجارة العالمية تضطلع بالكثير من الأعمال الوقائية. وتقوم هيئة استعراض السياسات التجارية بإجراء عمليات الاستعراض استناداً إلى بيان سياسي تدلي به الدولة العضو قيد الاستعراض وتقرير من إعداد أمانة منظمة التجارة العالمية. وتلتزم الأمانة، في إعداد تقريرها، تعاون الدولة العضو، إلا أنها تتحمل بمفردها المسؤولية عن الوقائع المعروضة والآراء المعرب عنها. ويُنشر تقرير الأمانة والبيان السياسي للدولة العضو بعد الاجتماع الاستعراضي، إلى جانب محاضر الاجتماع ونص الملاحظات الختامية لرئيس هيئة استعراض السياسات التجارية.

٢١٢. **الاستراتيجية الأوروبية للعمالة:**^{١٨} تُقدم المفوضية الأوروبية في هذه الاستراتيجية، من خلال ما يوصف بأنه "طريقة التنسيق المفتوحة"، إطاراً يُمكن في نطاقه أن تتقاسم بلدان الاتحاد الأوروبي المعلومات عن سياساتها المتعلقة بالعمالة وتناقشها وتنسقها. وهي تستند إلى المبادئ التوجيهية بشأن العمالة، التي اقترحتها المفوضية ووافق عليها المجلس، وتمثل الأولويات والأهداف المشتركة للسياسات الوطنية للعمالة، وتتضمن العناصر السنوية التالية:

□ تقرير مشترك بشأن العمالة، استناداً إلى: (أ) تقييم وضع العمالة في أوروبا؛ (ب) تنفيذ المبادئ التوجيهية بشأن العمالة؛ (ج) قيام لجنة العمالة ببحث مشاريع برامج الإصلاح الوطنية. ويُشكل التقرير جزءاً من الدراسة الاستقصائية السنوية بشأن النمو. وتقوم المفوضية بنشره والمجلس باعتماده.

^{١٤} مكتب العمل الدولي: إعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، ص ١٧-١٨.

^{١٥} انظر: IMF: Surveillance, <http://www.imf.org/external/about/econsurv.htm>.

^{١٦} انظر:

IMF: IMF Article IV Staff Reports, <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=51>; I. Islam et al.: Macroeconomic policy advice and the Article IV consultations: A development perspective, ILO Research Paper No. 2 (ILO, Geneva, 2012).

^{١٧} انظر:

WTO: Trade Policy Reviews: Brief Introduction, http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r/tp_int_e.htm.

^{١٨} انظر:

European Commission: European employment strategy, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>.

□ برامج إصلاح وطنية تقدمها الحكومات الوطنية، وتقوم المفوضية بتحليلها للتحقق من امتثالها لاستراتيجية أوروبا ٢٠٢٠.

□ توصيات خاصة بكل بلد، تصدرها المفوضية على أساس تقييم لبرنامج الإصلاح الوطني الخاص بكل بلد.

٢١٣. عملية بوخارست لوضع التقارير القطرية لسياسات العمالة، ٢٠٠٤-٢٠٠٨: اعتمد مؤتمر جنوب شرق أوروبا الوزاري بشأن العمالة، المنعقد في بوخارست في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، إعلان بوخارست الذي يدعو إلى التعاون الإقليمي في التصدي إلى تحديات العمالة لإحداث تحسينات كبرى في السياسات الوطنية للعمالة. وطلب من منظمة العمل الدولية ومجلس أوروبا تقديم الإرشاد والدعم لهذا الجهد من خلال استعراض السياسات بتعاون وثيق مع الشركاء الاجتماعيين ومؤسسات سوق العمل، وتوفير التوصيات في هذا الصدد.

٢١٤. ووافق وزراء عمل بلدان ميثاق الاستقرار على أهداف هذا التعاون وقاموا باستكمالها، واضطلعت لجنة دائمة رفيعة المستوى، مكونة من المديرين العامين للعمالة وممثلين عن إدارات الاستخدام الوطنية، بتصميم الأنشطة والإشراف عليها. وغدت عملية بوخارست نقطة مرجعية مهمة لوضع سياسات العمالة في جنوب شرق أوروبا. وأيدت استنتاجات صوفيا المعتمدة خلال المؤتمر الوزاري الثاني الذي عقد في ٢٠٠٥، العملية وشددت أكثر من ذي قبل على اتساق السياسات والحوار الاجتماعي.

٢١٥. وأجريت سلسلة من سبعة استعراضات قطرية لسياسات العمالة بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨. واستندت كل عملية استعراض إلى تقرير وطني من إعداد وزارة العمل المعنية بالتعاون مع إدارة الاستخدام الوطنية على أساس مخطط عام للتقارير الأساسية الوطنية. ومن ثم، قامت منظمة العمل الدولية ومجلس أوروبا باستعراض المعلومات المقدمة، بناءً على ما هو مطلوب، وألحقاً بها توصيات. واعتمدت استعراضات سياسات العمالة خلال المؤتمرات الثلاثية الوطنية التي أتاححت فرصة أمام الشركاء الاجتماعيين لمناقشة وتقييم النتائج والتوصيات المقترحة. كما وفرت الاستعراضات أساساً لمناقشة استعراض الأقران مع باقي بلدان ميثاق الاستقرار، الذي نُظم في إطار عملية التعاون بشأن العمالة خلال دورات اللجنة الدائمة رفيعة المستوى المعنية بعملية بوخارست.

٢١٦. استعراضات مجلس إدارة مكتب العمل الدولي: أدرجت لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية التابعة لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي، لفترة زمنية وجيزة في ٢٠٠٧-٢٠٠٨، عمليات استعراض قطرية في إطار تنفيذ برنامج العمالة العالمي. وشملت العملية التي طبقت على ثلاثة بلدان (بوركينا فاسو وباكستان وفيتنام) تقريراً صادراً عن مكتب العمل الدولي وعرضاً من تقديم وفد ثلاثي من كل بلد برئاسة وزير العمل. وانتهت عمليات الاستعراض بسبب اندلاع الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية عندما انتقل التركيز إلى الميثاق العالمي لفرص العمل. وبالرغم من أن الأخير جُزِب في سبعة بلدان (انظر الإطار ١-١)، فإنه لم يشمل عملية استعراض للأقران بحصر المعنى.

٢١٧. ويُمكن أن تكون عمليات استعراض الأقران لسياسات العمالة بمثابة منبر لتبادل الممارسات الجيدة وتوثيق الصلة بين الخبراء الوطنيين وتحسين التفاهم المتبادل فيما بين البلدان. ويتطلب وجود برنامج دائم لهذه الاستعراضات: وضع إطار مرجعي متفق عليه؛ إجراء عملية استعراض منتظمة تتسم بطابع مؤسسي؛ وضع آلية متابعة؛ تحديد نطاق واقعي (تشير تجربة استعراضات بلدان ميثاق الاستقرار لسياسة العمالة إلى أنه من غير الممكن استعراض أكثر من بلدين استعراضاً متعمقاً بفعالية كل سنة).

٢-٢ أطر سياسات الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة

٢١٨. وفق ما سبق مناقشته في الجزء ١-١-٢، منذ الانكماش العالمي للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ وما استتبعه من أزمة في منطقة اليورو، احتلت سياسات الاقتصاد الكلي وتأثيرها على أسواق العمل مكانة مركزية. وقد دعا مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠ المكتب إلى تعزيز المعارف بشأن أطر الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة، وكرّرت هذه الدعوة خلال مناقشات مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٢ بشأن عمالة الشباب.

^{١٩} انظر:

Stability Pact for South-Eastern Europe: Initiative for Social Cohesion – Employment, <http://www.stabilitypact.org/wt2/ISCemployment.asp>.

^{٢٠} ألبانيا والبوسنة والهرسك وكرواتيا وصربيا وجمهورية مولدوفا والجبل الأسود وجمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة.

٢١٩. واستجابة لذلك، شرع المكتب في اتخاذ المبادرات التالية، مع إيلاء اهتمام خاص للاقتصادات النامية والناشئة: "١" توليد ونشر المعارف بشأن الانتقادات المستندة إلى البيانات والموجهة إلى الاقتصاد الكلي التقليدي باستخدام البيانات المشتركة بين البلدان؛ "٢" إجراء دراسات خاصة بكل بلد بشأن سياسات الاقتصاد الكلي وإلى أي مدى يمكن أن تساعد أو تعيق خلق العمالة الدائمة والمنتجة؛ "٣" استخدام نتائج هذه الدراسات لتصميم ووضع مبادرات بناء القدرات التي تستهدف الهيئات المكونة وكبار الأكاديميين على حد سواء؛ "٤" تقديم المشورة السياسية والخدمات التقنية إلى الدول الأعضاء. وقد تم إحراز تقدم في المجالات الأربعة جميعها.

٢٢٠. وأنجزت دراسات شتى ذات صلة باستهداف التضخم وتصحيح الأوضاع المالية والمشورة السياسية المسداة من خلال مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي، وجرى التصديق عليها من خلال حلقات عمل تقنية (بما في ذلك تقديم عروض متعددة إلى صندوق النقد الدولي) ونشرها عن طريق منشورات مناسبة^{٢١}.

٢٢١. وقد أظهرت النتائج، على الأقل حتى عام ٢٠١١، أن مشاورات المادة الرابعة كانت تتمحور حول التحكم بالتضخم وتصحيح الأوضاع المالية ولم تول اهتماماً كافياً بالظروف الخاصة بكل بلد أو بالشواغل الأساسية للتنمية والعمالة. ويستخلص التقييم الذاتي لصندوق النقد الدولي بشأن ٣٠ مشاورة من مشاورات المادة الرابعة، أجريت خلال الفترة المشمولة بتقريره لعام ٢٠١٣ عن الوظائف والنمو، استنتاجات مماثلة^{٢٢}. ويجري السعي حالياً إلى توسيع نطاق هذه المشاورات من خلال إدماج أبعاد العمل والاستخدام إدماجاً صريحاً في تقارير الموظفين^{٢٣}.

٢٢٢. وتُشير النتائج أيضاً إلى انقطاع الصلة في أحيان كثيرة بين انشغال الاقتصادات الكلية التقليدية باستتباب الاستقرار وبين الشواغل الإنمائية الرئيسية مثل استحداث العمالة والتنويع الاقتصادي والحد من الفقر. وتؤدي مستويات انعدام استقرار الاقتصاد الكلي القصوى إلى القضاء على النمو، غير أن عودة الاستقرار لا تقضي بالضرورة إلى تشجيع وتعزيز النمو طويل الأجل أو خلق العمالة المنتجة والدائمة. والمطلوب هو "ولاية مزدوجة" ينفذ في إطارها مديرو سياسات الاقتصاد الكلي عملية دقيقة لتحقيق توازن يضمن استقرار الاقتصاد الكلي بالترافق مع توليد العمالة.

٢٢٣. وجرى تنفيذ دراسات قطرية عديدة^{٢٤} ومناقشتها ضمن حلقات عمل تقنية، مما أتاح عدداً من الدروس السياسية القيّمة الوارد تلخيصها في الجدول ٢-٢. وكما يتبين مما سبق، فإن التركيز ينصب على تحويل الاهتمام عن أبعاد الاستقرار والمصادقية في الاقتصادات الكلية التقليدية نحو قضايا من قبيل دور السياسات المعاكسة للدورة الاقتصادية في مواجهة التقلبات الاقتصادية وتشجيع الإدماج المالي وحشد الموارد المحلية ضمن إطار "ولاية مزدوجة". وتُلاحظ في هذا الصدد الأدوار المناسبة التي تضطلع بها المصارف المركزية والسلطات المالية ووزارات المالية ضمن إطار "الولاية المزدوجة" هذا. وفيما يتعلق بالسياسات النقدية والمالية، ينبغي أن تقوم المصارف المركزية والسلطات المالية بتشجيع مستويات عالية من الاستثمار وتعزيز الإدماج المالي وكفالة الحصول على الائتمان بتخصيص اعتمادات بشكل خاص لصالح القطاعات ذات الأولوية التي تتسم بإمكانات عالية لاستحداث العمالة الجيدة. وينبغي أن تقدم وزارات المالية دعماً مستداماً من الناحية المالية للاستثمار العام كثيف العمالة في الهياكل الأساسية وسياسات سوق العمل النشطة وخطط ضمان الاستخدام التي تركز على الفئات المستضعفة في سوق العمل والاستثمار في التعليم والتدريب والصحة.

٢٢٤. وينبغي توجيه السياسات المتعلقة بالحسابات الجارية وأسعار الصرف نحو إرساء قاعدة حقيقية مستقرة لأسعار الصرف للتأثير على نحو قابل للتنبؤ في تخصيص الموارد فيما بين قطاعات السلع التجارية وغير التجارية دعماً لأهداف التحول الهيكلي واستحداث العمالة وتوفير إطار مؤاتٍ لاستثمار القطاع الخاص. وأخيراً، يتعين على إدارة رأس المال والحسابات أن تستحدث حيزاً سياسياً عن طريق تنظيم الحسابات الرأسمالية بما يدعم المبادرات القطاعية بشأن التحول الهيكلي واستحداث العمالة. وبفضل اتباع التدابير الواردة في الجدول ٢-٢، ستتمتع الاقتصادات بإمكانات أكبر بكثير لاستحداث العمالة وبخاصة لمساعدة الفئات المستضعفة مثل الشباب على إيجاد عمل لائق والحفاظ عليه.

^{٢١} للاطلاع على الصيغ المستكملة لهذه الدراسات، انظر:

I. Islam and D. Kucera: *Beyond macroeconomic stability: Structural transformation and inclusive development*, Introduction and Chapters 1–3 (ILO and Palgrave Macmillan, 2014).

^{٢٢} انظر: IMF: *Jobs and growth: Analytical and operational considerations for the Fund* (Washington, DC, 2013).

^{٢٣} انظر: IMF: *A template for analyzing and projecting labor market indicators* (Washington, DC, 2012).

^{٢٤} انظر على سبيل المثال:

ILO Employment Working Papers on Argentina (No. 109), Bangladesh (No. 92), Jordan (No. 118), Malawi (No. 93), Nigeria (No. 107), Peru (No. 134), Sri Lanka (No. 110), Turkey (No. 108) and Uganda (No. 91).

٢٢٥. وتتجارب النتائج مع الرسائل المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي المنبثقة عن المشاورات العالمية بشأن "النمو والعمالة في برنامج ما بعد عام ٢٠١٥"، التي أجرتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، والتي أدت منظمة العمل الدولية في إطارها دوراً رئيسياً. وعلى سبيل المثال: "ينبغي أن تُستخدم سياسات الاقتصاد الكلي كوسائل لدعم التحول الهيكلي وتوليد العمالة من خلال توفير الاستقرار في مجالي الاستثمار والاستهلاك وزيادة الاستثمارات العامة والتقليل إلى أدنى حد من تكاليف الحصول على التمويل بالنسبة إلى المنشآت"^{٢٥}.

٢٢٦. ولقد استخدمت النتائج لدعم برامج الإرشاد السياسي وبناء القدرات في وضع السياسات الوطنية للعمالة في بلدان مثل بوتسوانا وكمبوديا وملاوي وناميبيا وسري لانكا وفي دورة سياسة العمالة التي نُظمت بالتعاون مع مركز التدريب الدولي (انظر القسم ٢-١). وتحتل قضايا سياسات الاقتصاد الكلي مكانة بارزة في الوثائق السياسية للبلدان التي استفادت من خدمات بناء القدرات والخدمات الاستشارية.

٢٢٧. ويترتب على التغييرات في التوزيع العملي للدخل، التي تم تحليلها في القسم ١-١-١ والقسم ٢-١-٣، عواقب من حيث الاقتصاد الكلي. وتخلص بحوث منظمة العمل الدولية إلى استدلالات قوية بشأن تأثير هذه التطورات على الطلب الكلي والقدرة التنافسية. وتُظهر البراهين التجريبية (المجمعة من ١٥ بلداً، بما فيها بعض الاقتصادات الناشئة والاتحاد الأوروبي كمجموعة) أن الاستهلاك الخاص ينخفض على الدوام كلما انخفضت حصة الدخل من العمل، غير أن الصادرات الصافية تتعاضد، في حين تظل مستويات الاستثمار ثابتة أو ترتفع^{٢٦}.

٢٢٨. وتُفيد النتائج بأن الزيادات المستدامة في الأجور الدنيا تؤدي دوراً مهماً في دعم الاستهلاك الخاص ومن ثم في إدارة الطلب الكلي.

٢٢٩. وسوف يُنشر الموجز التوليقي والانعكاسات السياسية الناجمة عن مبادرات المكتب في عام ٢٠١٤ في كتيب بشأن استهداف العمالة: النهج الكلية والقطاعية.

^{٢٥} انظر:

UNDG: *Growth and employment in the post-2015 agenda: Messages from a global consultation*, 2013, p. 27.

^{٢٦} انظر: ILO: *Global Wage Report 2012-13: Wages and equitable growth*.

الجدول ٢-٢: الأبعاد المتعددة لإدارة الاقتصاد الكلي: من الاستقرار إلى التحول الهيكلي

المجال السياسي	الاقتصادات الكلية التقليدية: أبعاد الاستقرار والمصدقية	الاقتصادات الكلية المواتية للعمالة: الأبعاد التحويلية والواقعية	الاقتصادات الكلية المواتية للعمالة: الأبعاد التخصصية
السياسات النقدية والمالية	استهداف التضخم المنخفض (نو رقم واحد) وتوحي الوضوح في توصيل الالتزامات إلى القطاع الخاص لتعزيز مصداقية السياسة	زيادة قدرة الأنظمة المالية المحلية على مقاومة الصدمات الخارجية، مما يتيح زيادة الحوافز لصالح الادخارات المحلية التي يمكنها دعم الاستثمار المنتج للنمو والنمو والعمالة	ينبغي للمصارف المركزية والسلطات المالية، أن تحافظ على استقرار معقول في الأسعار، وأن تدعم في الوقت ذاته هدف خلق العمالة المنتجة من خلال: ■ كفالة حصول المنشآت الصغيرة والمتوسطة على الائتمان؛ ■ دعم استحداث مؤسسات تمويل بالغ الصغر تسير سيرا حسناً؛ ■ تعزيز الإدماج المالي للأسر المعيشية التي لا تستطيع الوصول إلى الخدمات المصرفية؛ ■ تخصيص الائتمان للقطاعات والصناعات ذات الأولوية باستخدام معايير شفافة ومتسقة
السياسة المالية	التركيز على الاستدامة المالية رصد الديون ومواطن العجز ووضع قواعد مالية واضحة، عند الاقتضاء	زيادة الحيز المالي والترتيبات المؤسسية الملائمة خلال فترات الازدهار وفترات النمو الاقتصادي العادي لتخفيف أو إزالة انحياز التدابير المالية نحو مسابقة الدورة الاقتصادية وإتاحة مجال أوسع لتدابير مكافحة التقلبات الدورية	ينبغي أن تحشد وزارات المالية الموارد الكافية لتقديم الدعم المستدام مالياً إلى: ■ الاستثمارات العامة كثيفة العمالة في الهياكل الأساسية؛ ■ سياسات سوق العمل النشطة لدعم استخدام الفئات المستضعفة (الشباب والنساء والعاطلون عن العمل لفترة طويلة)؛ ■ خطط ضمان الاستخدام لدعم الأسر الفقيرة والمستضعفة؛ ■ الصحة والتعليم والتدريب لزيادة المهارات والقابلية للاستخدام
السياسة المتعلقة بالحسابات الجارية وأسعار الصرف	استخدام سعر الصرف كمرآة اسمي أو السماح بوضع أسعار صرف تحددها الأسواق، وهو ما يطلق عليه اسم "الحلول المتوقعة"	زيادة احتياطات العملة الأجنبية لمواجهة التقلبات الاقتصادية الخارجية ولتكون بمثابة إجراء تحوطي لتعزيز السياسات المعاكسة للدورة الاقتصادية	اعتماد إطار متوسط المدى موجه نحو إرساء قاعدة حقيقية مستقرة لأسعار الصرف للتأثير بصورة قابلة للتنبؤ في تخصيص الموارد فيما بين قطاعات السلع التجارية وغير التجارية دعماً لأهداف التحول الهيكلي واستحداث العمالة
إدارة الحسابات الرأسمالية	اعتماد حساب رأسمالي مقفوح لتعزيز مصداقية الاقتصاد الكلي وتخفيف الموارد الخارجية	المشاركة في الإدارة النشطة للحساب الرأسمالي عن طريق الحد من الاعتماد على التدفقات الرأسمالية قصيرة الأجل من خلال اتخاذ تدابير تحوطية مختلفة، وبالتالي الحد من التعرض للتقلبات الاقتصادية	استحداث حيز سياسي عن طريق تنظيم الحسابات الرأسمالية لدعم الاستثمار والمبادرات القطاعية بشأن التحول الهيكلي واستحداث العمالة

ملاحظة: يمثل العمود ٢ أطر الاقتصاد الكلي التقليدية كما تتجلى، على سبيل المثال، في مشاورات المدة الرابعة لصندوق النقد الدولي. ويمثل العمودان ٣ و٤ أصل إطار الاقتصاد الكلي الموجه نحو العمالة.

السياسات التجارية والصناعية والقطاعية

٢٣٠. شدد مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠ أيضاً على أهمية السياسات الصناعية والاستراتيجيات القطاعية بالنسبة إلى التنويع الاقتصادي وتوسيع نطاق العمالة المنتجة. وطلب من المكتب تعزيز خبرته في مجال سياسات التجارة والاستثمار والصناعة بهدف تقييم أثر مثل هذه السياسات على العمالة والعمل اللائق^{٢٧}.

٢٣١. وينص إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، على أنه: "نظراً إلى أن السياسة المتصلة بالمبادلات التجارية والأسواق المالية تؤثر في آن معاً على العمالة، فإن دور منظمة العمل الدولية يقوم على تقييم هذه الآثار على العمالة لتحقيق هدفها الرامي إلى جعل العمالة تحتل صميم السياسات الاقتصادية".

٢٣٢. ومنذ عام ٢٠١٠، تطور العمل الذي يضطلع به المكتب بشأن الصلات بين التجارة والعمالة في ثلاثة مجالات رئيسية: "١" تحسين المعارف التجريبية؛ "٢" تعزيز التنسيق والشراكات مع المنظمات الدولية الأخرى؛ "٣" تطوير أدوات المشورة السياسية والتعاون التقني.

٢٣٣. وأصدر المكتب ثلاثة مجلدات عن موضوع التجارة والعمالة. ويرهن إصدار *جعل العولمة مستدامة اجتماعياً*^{٢٨} (منشور مشترك مع منظمة التجارة العالمية وبنمو عالي الإنتاجية قد تحققت في بعض البلدان (بالأخص الصين والهند) ولكنها لم تتحقق في بلدان أخرى (مثل بعض البلدان في أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء)، وشدد على أهمية الحماية الاجتماعية في أسواق العمل المعرضة للصدمات الخارجية وسياسات التعليم على حد سواء في جعل العولمة أكثر شمولية. وركز *مجلد التجارة والعمالة: من الأساطير إلى الحقائق*^{٢٩} (بتمويل من الاتحاد الأوروبي) على البلدان النامية وتناول مسائل حاسمة مثل الاقتصاد غير المنظم وقضايا الجنسين وعمليات التكيف التي أعقبت تحرير التجارة. وخلص منشور *الحصاد المشترك: الزراعة والتجارة والعمالة*^{٣٠} (منشور مشترك مع الأونكتاد وبنمو من الاتحاد الأوروبي) إلى أن تحقيق منافع إنمائية واسعة من الزراعة يستلزم أن تولي الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية والمفاوضات التجارية الدولية على حد سواء عناية فائقة لسياسة التجارة الزراعية وآثارها في العمالة.

٢٣٤. وأصدرت منظمة العمل الدولية كذلك دراسات ووثائق عمل أخرى عديدة بشأن التجارة والعمالة^{٣١}. واستخدمت هذه البحوث، التي استفادت من الروابط المثينة مع الدوائر الأكاديمية والفروع البحثية التابعة لمؤسسات وطنية ودولية أخرى، منهجيات كمية ونوعية وركزت على تقييم آثار التجارة في العمالة على المستويين العالمي والقطري على حد سواء.

٢٣٥. وأدى تعزيز الخبرة التقنية بشأن التجارة والعمالة وتضافر الجهود فيما بين الإدارات وبين الإدارات والوحدات الميدانية، إلى زيادة ملحوظة في قاعدة معارف منظمة العمل الدولية والإقرار بخبرتها في هذا المجال بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٣.

٢٣٦. وقد سعى المكتب إلى إعطاء منتجاته البحثية طابعاً بارزاً للغاية في صفوف واضعي السياسات العالميين، وجرى عرض العديد من الدراسات بشأن التجارة والعمالة في نطاق مجموعة من المحافل الدولية، حيث نظم العديد منها بالاشتراك مع المؤسسات الأخرى.

٢٣٧. وما فتئ المكتب يضطلع بدور نشط في إطار المبادرة التعاونية الدولية بشأن التجارة والعمالة، التي أنشئت في عام ٢٠١٠ وتضم وكالات الأمم المتحدة الرئيسية والمصارف الإقليمية. وقد أدى المكتب، من خلال هذه المبادرة، دوراً رئيسياً في تصميم جدول أعمال السياسات العالمية فيما يتعلق بالصلات بين التجارة والعمالة.

^{٢٧} انظر: ILO: 2010 Labour Overview: Latin America and the Caribbean, op. cit.

^{٢٨} انظر: ILO and WTO: Making globalization socially sustainable (Geneva, 2011).

^{٢٩} انظر: ILO: Trade and employment: From myths to facts (Geneva, 2011).

^{٣٠} انظر: ILO and UNCTAD: Shared harvests: Agriculture, trade and employment (Geneva, 2013).

^{٣١} يُمكن الاطلاع على هذه البحوث على الموقع التالي:

http://www.ilo.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_181194.

٢٣٨. واتسمت مشاركة منظمة العمل الدولية هي الأخرى بالفعالية بوصفها عضواً في التجمع المشترك بين وكالات الأمم المتحدة بشأن التجارة والقدرة الإنتاجية. وشاركت منظمة العمل الدولية بهمة كبيرة في وضع مقترحات التجمع بشأن المساعدة التقنية المرتبطة بالتجارة ضمن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية على الصعيد القطري وتنفيذ المساعدة التقنية. وأحد الأمثلة على هذا العمل هو المشروع بشأن "تعزيز السياحة المستدامة والإنتاج النظيف والقدرة على التصدير"، الذي جرى تنفيذه في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ولا يزال في طور الإنشاء في جمهورية تنزانيا المتحدة.

٢٣٩. ومنذ عام ٢٠١٠، دأبت منظمة العمل الدولية على بناء القدرات المؤسسية لمعالجة موضوع التجارة والعمالة من خلال إجراء دراسات ذات صلة بالسياسات وحشد البراهين التجريبية وتعبئة الموارد بشأن التعاون التقني المرتبط بالتجارة. وتشمل مشاريع وأدوات المساعدة التقنية في هذا المجال ما يلي:

(١) "تقييم ومعالجة آثار التجارة على العمالة"، وهو مشروع من تمويل الاتحاد الأوروبي لدعم صياغة وتحليل سياسات فعالة ومتسقة بشأن التجارة وسوق العمل، تضطلع بمعالجة تحديات التكيف التي يواجهها العمال وأصحاب العمل وزيادة الفرص لاستحداث العمالة اللائقة في البلدان النامية. وضم هذا المشروع، الذي نُفذ في بنغلاديش وبنن وغواتيمالا وإندونيسيا، وزارتي الاستخدام والتجارة للنظر في آثار التجارة على العمالة. كما أنشأ المشروع في بلدان عديدة فريق عمل مخصص معني بالسياسة متعددة أصحاب المصلحة، يقوم على أساس ثلاثي لصياغة السياسات الفعالة والمتسقة بشأن تكيف التجارة وسوق العمل. ومن المتوقع تنفيذ مرحلة ثانية من المشروع في عام ٢٠١٤.

(٢) تقدم منهجية المهارات من أجل التجارة والتنوع الاقتصادي إرشاداً استراتيجياً من أجل إدماج تنمية المهارات في السياسات القطاعية الرامية إلى دعم النمو واستحداث العمالة اللائقة في القطاعات التي تنطوي على إمكانيات زيادة الصادرات والمساهمة في التنوع الاقتصادي. وقد تم تنفيذ هذه الأداة في بنغلاديش وقيرغيزستان وجمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة وأوكرانيا. ويجري تطبيقها في الوقت الراهن في قطاعات مختارة في الأردن وفيتنام، وستطبق كذلك في بعض بلدان شمال أفريقيا وربما في طاجيكستان. والهدف الرئيسي المنشود من هذا البرنامج هو استثارة الوعي وتحفيز الحوار بشأن تنمية المهارات في صفوف أصحاب العمل ونقابات العمال ومقدمي التدريب ضمن قطاع موجه نحو التجارة.

٢٤٠. ومنذ عام ٢٠١٠، قام مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية بتقديم دورات تدريبية سنوية في تورينو وفي أماكن أخرى بشأن التجارة الدولية وأسواق العمل، فضلاً عن دورات تدريبية في مجال التقييم التقني بشأن أثر التجارة على العمالة.

٢٤١. وعلى حد ما نوقش آنفاً، ثمة حماس جديد للتدخلات المركزة على القطاعات في إطار سياسات العمالة^{٣٢}.

٢٤٢. ووضعت منظمة العمل الدولية نهجاً متسقاً ومتكاملاً بشأن الاستراتيجيات القطاعية لتعزيز العمالة، جرى تطبيقه في العديد من البلدان. وعرضت التحاليل التي تستخدم الأساليب الكمية والنوعية^{٣٣} خلال حلقات عمل

^{٣٢} من الأمثلة على ذلك تقرير معهد ماكينزي العالمي لعام ٢٠١٠ بشأن أفريقيا. ويتمثل أحد الأمثلة الأخرى في عمل جوستان لين، كبير الخبراء الاقتصاديين في البنك الدولي سابقاً، بشأن "الاقتصادات البنوية الجديدة"، الذي يؤكد على ضرورة استخدام المبادئ القائمة على السوق لتصميم التدخلات السياسية المحددة بحسب القطاع.

^{٣٣} بالنسبة إلى بعض الأساليب الكمية والوثائق المتصلة بها، انظر:

M. Bensaid et al.: *Évaluation des emplois générés dans le cadre du DSCR au Gabon* [Evaluation of jobs created in the framework of the Poverty Reduction and Growth Strategy Paper in Gabon], Employment Sector Working Paper Series, No. 80 (Geneva, ILO, 2011); G. Epstein et al.: *Employment, poverty and economic development in Madagascar: A macroeconomic framework*, Employment Sector Working Paper Series, No. 58 (Geneva, ILO, 2010); and the case studies on the cut-flower industry in Ethiopia and the coffee sector in Rwanda in ILO: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Pretoria, 2011).

تشمل الأساليب النوعية استناداً إلى الحوار الاجتماعي والدراسات الاستقصائية:

O. Renard et al.: *Filières porteuses et emploi des jeunes au Katanga* [Growth areas and youth employment in Katanga] (Geneva, ILO, 2013); A. Mitra: *Can industry be the key to pro-poor growth? An exploratory analysis for India* (New Delhi, ILO, 2013); Institute of Human Development: *Promoting employment and skills development in the manufacturing sector in India: Field study* (New Delhi, ILO, 2013); F. Lapeyre et al.: *Le modèle de croissance Katangais face à la crise financière mondiale: Enjeux en termes d'emplois* [The Katanga growth model in the world financial crisis: Challenges for jobs], Employment Sector Working Paper Series, No. 82 (Geneva, ILO, 2011); D'Achon et al.: *L'impact de la crise sur le secteur textile au Maroc: Quelles implications pour l'emploi* [Impact of the crisis on the textiles sector in Morocco: Implications for employment] (Geneva, ILO, 2010); and Chandrarat et al.: *Rapid assessment of the impact of the financial crisis in Cambodia* (Bangkok, ILO, 2008).

ثلاثية ترمي إلى تزويد واضعي السياسات بالأدوات اللازمة لاستهداف القطاعات كثيفة العمالة وتقييم سيناريوهات السياسة القطاعية فيما يتعلق بنتائج العمالة.

٢٤٣. وفي كاتانغا، جمهورية الكونغو الديمقراطية، على سبيل المثال، أجريت دراسة قطاعية تضمنت تحليلاً تجريبياً مفصلاً لمستوى وطبيعة الروابط والآثار غير المباشرة بين الصناعات الاستخراجية والموردين المحليين وسوق العمل المحلية. وصُممت الدراسة لتكون أداة أساسية لصياغة إطار سياسي متسق ومتكامل. وأدى ذلك إلى تنفيذ حلقة عمل في مجال التعاون التقني لتعزيز عمالة الشباب.

٢٤٤. ويستلزم التنفيذ الناجح للاستراتيجيات القطاعية المنتجة الموجهة نحو العمالة إجراء حوار ثلاثي وإقامة تعاون وثيق بين الحكومات والقطاع الخاص. ومن شأن وضع استراتيجيات قطاعية متينة أن يُحسن القدرات لتحقيق أهداف تنمية المهارات والقدرة التنافسية المعززة للمنشآت والإنتاجية الأعلى واستحداث العمالة المستدامة. وقد ضمت ندوة نظمها منظمة العمل الدولية بالتعاون مع المنظمة الدولية لأصحاب العمل في عام ٢٠١٣، الرؤساء والمديرين التنفيذيين لمنظمات أصحاب العمل من جميع أنحاء أفريقيا في الدار البيضاء وأعطت إشارة استهلال فريق عمل معني بالعمالة تابع لأصحاب العمل الأفريقيين. وركزت حلقة عمل من أجل منظمات أصحاب العمل من أفريقيا جنوب الصحراء، نظمت في وقت سابق من السنة ذاتها في جوهانسبرغ، على دورها المهم في سياسات ونظم تنمية المهارات.

٢٤٥. وساهمت هذه المشاريع البحثية ومشاريع أخرى عديدة، في النقاش السياسي الدولي المتعلق بالتحول الهيكلي والتنمية الاقتصادية والسياسات الصناعية، وأثرت في التقارير الرئيسية للمنظمات الدولية الأخرى^{٢٤}. ويستكشف كتاب بعنوان *القدرات اللازمة للتحويل والتنمية المنتجة: منظور جديد بشأن السياسات الصناعية*^{٢٥}، دور القدرات المحلية على صعيد المنشآت والاقتصاد والمجتمع في توجيه ديناميات هذه العملية ويضع استراتيجية شاملة للتعليم. ويعرض منشور آخر بعنوان، *تسخير السياسات الصناعية لصالح النمو والوظائف والتنمية*^{٢٦}، تفكيراً تحليلياً جديداً بشأن التعلم والتحول الهيكلي ودور السياسات العامة مع التماس التحول الهيكلي المنتج ونمو العمالة.

٢٤٦. ومن أجل مواجهة التحدي المتمثل في النهوض بالتغيير الهيكلي في اتجاه اقتصادات منخفضة الكربون وأكثر استدامة ومن أجل كفاءة انتقال منصف للجميع، عكفت منظمة العمل الدولية على وضع استراتيجية تتمحور حول الوظائف الخضراء والاقتصاد الأخضر (انظر أيضاً المناقشة في القسم ١-٢-٥)، تقوم على ثلاث دعائم.

٢٤٧. وتتمثل الدعامة الأولى في توفير المزيج الصحيح من الحوافز والدعم. ومن الأدوات المتميزة إصلاح الضريبة البيئية لنقل العبء عن كاهل اليد العاملة نحو استخدام الموارد والتلوث. ويُمكن استخدام جزء من العائدات المولدة من أجل تخضير التعليم والمهارات والبحوث والتنمية. ويُشير نموذج الروابط الاقتصادية العالمية لمنظمة العمل الدولية إلى أن إنتاجية مختلف القطاعات، إذا صاحب هذه الضريبة الإيكولوجية تدابير لدعم العمالة، ستكون أكثر ارتفاعاً مما لو لم تُستخدم الضرائب البيئية لدعم العمالة بنسبة ١,٥ في المائة بحلول عام ٢٠٢٠ وبنسبة ٥ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠^{٢٧}.

٢٤٨. وتتمثل الدعامة الثانية للاستراتيجية في ضمان أن يحتل الاستثمار في تخضير رأس المال البشري والعمالة والعمل اللائق والإدماج الاجتماعي، مركز الصدارة في استراتيجيات التنمية المستدامة كافة. ولا بد لسياسات العمالة وسوق العمل من أن تكون في خدمة انتقال متكامل إلى اقتصادات أكثر مواتة للبيئة، بحيث تكون هذه الاقتصادات شاملة اجتماعياً وتحد من الفقر وتكفل نتائج منصفة للمرأة والرجل. ويُمثل التركيز على سياسات المهارات والتعليم لتيسير تحول الوظائف وتحسين القابلية للاستخدام عاملاً فائق الأهمية. ويُقدم تقرير منظمة العمل الدولية، الذي يحمل عنوان *المهارات من أجل الوظائف الخضراء*، تحليلاً لاحتياجات الاقتصادات

^{٢٤} على سبيل المثال:

UNECA: *Making the most of Africa's commodities: Industrializing for growth, jobs and economic transformation* (Addis Ababa, 2013); and United Nations Industrial Development Organization (UNIDO): *Industrial development report 2013: Sustaining employment growth – The role of manufacturing and structural change* (Vienna, 2013).

^{٢٥} انظر: I. Nübler (Geneva, ILO, forthcoming).

^{٢٦} انظر: J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler and R. Kozul-Wright (Geneva, ILO, forthcoming).

^{٢٧} انظر: ILO: Global Economic Linkages Model, International Institute for Labour Studies.

الأكثر مؤاتاة للبيئة من المهارات العالمية ويُسلط الضوء على خبرة ٢١ بلداً في جميع أنحاء العالم^{٣٨}. بالإضافة إلى ذلك، أجرت تقارير منظمة العمل الدولية عن المهارات والاحتياجات المهنية في قطاعات البناء الأخضر والطاقة المتجددة، تحليلاً للطلب على المهارات في سلاسل القيم ذات الصلة والاستجابات التدريبية في حوالي ٣٠ بلداً^{٣٩}.

٢٤٩. ويمكن لتدخلات الحماية الاجتماعية أن تكمل سياسات التنمية المستدامة الأخرى في التخفيف من أثر الأزمات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية وفي الوقت ذاته تمكن من إجراء تغيير هيكلي في اتجاه الاقتصادات الأكثر مؤاتاة للبيئة، مثلاً عن طريق حماية العمال المسرحين إذ يبحثون عن فرص جديدة أو يتلقون دورات إعادة التدريب.

٢٥٠. وتتمثل الدعامة الثالثة للاستراتيجية في وضع الحوار الاجتماعي في صميم صنع السياسات. ونظراً إلى أن الانتقال نحو التنمية المستدامة بيئياً سيؤدي إلى تغيرات عميقة في عمليات الإنتاج والتكنولوجيات وإعادة توزيع الوظائف، سيكون التعاون الوثيق بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين أمراً أساسياً في نجاح هذا التحول.

٤-٢ تهيئة بيئة مؤاتية للمنشآت وتقديم الدعم إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة

٢٥١. ستكون التدخلات على مستوى المنشأة أكثر فعالية بكثير من حيث إيجاد فرص عمل أكثر وأفضل إذا ما دعمتها عوامل في البيئة، من قبيل الإطار القانوني والتنظيمي والهيكل الأساسي المادي وسبل الحصول على التمويل. وفي إطار متابعة قرار مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٧ بشأن المنشآت المستدامة وبغية تقييم هذه العوامل الخارجية وإعداد المشورة القائمة على البيانات بشأن كيفية تحسين بيئة الأعمال، وضع المكتب منهجية جديدة لتقييم الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمحيط الذي تنشط فيه مشاريع الأعمال. وقد استخدمت هذه المنهجية المعنونة "البيئة المؤاتية للمنشآت المستدامة" أو شرع في تنفيذها في ٢٢ بلداً.

٢٥٢. وجرى تحديد المجالات ذات الأولوية لإحداث تغيير في بيئة مؤاتية، في كل بلد من هذه البلدان، كأساس لسياسات وقوانين ولوائح وترتيبات مؤسسية جديدة أو منقحة. وفي بعض البلدان، وضعت منظمات أصحاب العمل في كل منها ورقات مواقف و/أو أطراً للسياسة الاستراتيجية بالتعاون مع مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل في مكتب العمل الدولي كأساس للتوعية. وفي أفريقيا، على سبيل المثال، تم وضع خطة عمل بقيادة الرابطة الاستشارية لأصحاب العمل ومؤتمر نقابات العمال ووزارة الصناعة والتجارة في ملاوي، بشأن كيفية تحسين البيئة المؤاتية للمنشآت المستدامة، مع التركيز على تعزيز ثقافة روح تنظيم المشاريع والإطار القانوني للمنشآت الصغيرة والمتوسطة. وفي أوروبا، اضطلع اتحاد أصحاب العمل في الجبل الأسود بوضع برنامج واستراتيجية للتوعية تحت عنوان "العوامل الخمسة المبددة لقطاع الأعمال في الجبل الأسود"، بالتركيز على الإطار التنظيمي غير المناسب وقلة سبل الحصول على التمويل والاقتصاد غير المنظم والفساد وعدم مواءمة المهارات في سوق العمل. وفي أمريكا اللاتينية، وضع مجلس الأعمال الوطني في هندوراس برنامجاً وخطة عمل لإصلاح بيئة الأعمال وقام بتقديمها إلى مجمع المنشآت الوطنية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣. وفي آسيا، أعد الاتحاد الكميودي لأصحاب العمل ورابطات الأعمال أربع ورقات سياسية تتمحور حول ما يلي: "١" التعليم والتدريب والمهارات؛ "٢" الفساد؛ "٣" الضمان الاجتماعي؛ "٤" الحوار الاجتماعي، إلى جانب وثيقة رؤية شمولية.

٢٥٣. ولا يزال من السابق لأوانه الحكم على آثار هذه المبادرات على صعيد المنشآت من حيث استحداث الوظائف وتحسين نوعيتها. بيد أنه يتوقع أن يؤدي خفض اشتراطات التسجيل وتبسيط النظم الضريبية ووضع أطر قانونية موثوق بها، إلى تحسين أداء المنشآت تحسيناً كبيراً بتكلفة منخفضة نسبياً. كما أن من شأنها أن تساعد المنشآت غير المنظمة على الدخول في الاقتصاد المنظم، مع ما يلزم ذلك من منافع فيما يتعلق بنوعية العمالة.

^{٣٨} انظر: ILO: *Skills for green jobs: A global view* (Geneva, 2011).

^{٣٩} انظر:

ILO: *Skills and occupational needs in green building* (Geneva, 2011); and ILO: *Skills and occupational needs in renewable energy* (Geneva, 2011).

٢٥٤. ويُمكن لنتائج تقييمات منهجية البيئة المؤاتية للمنشآت المستدامة ومقترحات الإصلاح المنبثقة عنها أن تساهم مساهمة مثمرة في سياسات العمالة الوطنية التي تدعمها منظمة العمل الدولية لضمان أن تقوم سياسات العمالة وتنمية القطاع الخاص بتنوير وتعزيز بعضها البعض. ويجري بالفعل تعزيز هذا التكامل في بعض البلدان.

٢٥٥. وكثيراً ما تضطلع المنشآت متعددة الجنسية بدور رئيسي في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلدان المضيفة، من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر وعملياتها الخاصة، وكذلك من خلال الروابط الأمامية والخلفية مع المنشآت المحلية. وتحظى هذه المساهمة بالتقدير في "إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية" (إعلان المنشآت متعددة الجنسية) الصادر عن منظمة العمل الدولية، الذي يهدف إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الإسهام الإيجابي للمنشآت متعددة الجنسية ويتضمن فصلاً كاملاً عن العمالة، فضلاً عن فصل بشأن التدريب. وتركز هذه الفصول على طرق تحسين اتساق سياسات وممارسات المنشآت متعددة الجنسية مع السياسات العامة بشأن العمالة والمهارات.

٢٥٦. وكجزء من الأنشطة التي يضطلع بها المكتب بشأن مبادئ إعلان المنشآت متعددة الجنسية، أجريت بحوث ذات توجه عملي مع المنشآت متعددة الجنسية في القطاعات الرئيسية في ثلاثة اقتصادات أفريقية (كوت ديفوار وليبيريا وسيراليون) لتحديد فرص تعيين الشابات والشبان محلياً في عملياتها الخاصة والعوائق التي تحول دون تحقيق ذلك وإدماج المنشآت الصغيرة والمتوسطة المحلية في سلاسل التوريد لديها. وقد أفضت الحوارات المستتيرة بين القطاعين العام والخاص بشأن النتائج إلى اتخاذ إجراءات جماعية.

٢٥٧. ويتولى المكتب أيضاً إدارة برامج تحدد روابط الأعمال القائمة للمنشآت متعددة الجنسية مع الموردين المحليين في البلد المضيف، بهدف تعزيز الفرص المتاحة للمساهمة في استحداث الوظائف وتنمية المهارات على الصعيد المحلي. ويجري الاضطلاع في الوقت الراهن بهذا العمل في قطاع التعدين في العديد من البلدان، بما فيها البرازيل وكولومبيا وبيرو وزامبيا وفي مقاطعة كاتانغا في جمهورية الكونغو الديمقراطية (في ارتباط بالأنشطة الوارد وصفها في الفقرة ٢٤٦ أعلاه).

٢٥٨. والروابط القائمة مع المنشآت متعددة الجنسية مهمة هي الأخرى لتحسين نوعية العمالة في شركات التوريد. ويطبق عدد متزايد من المنشآت متعددة الجنسية قوانين خاصة في مجال التوريد، يحيل معظمها إلى معايير العمل الدولية ذات الصلة، لا سيما إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتستطيع المنشآت متعددة الجنسية أن تكون طرفاً فعالاً في تعزيز برنامج العمل اللائق، كأن تعزز السمة المنظمة مثلاً عندما تكون متأصلة في السياق الوطني وأكثر اتساقاً مع الأولويات الوطنية.

٢٥٩. وفيما يتعلق بروح تنظيم المشاريع والتدريب على إدارة المنشآت الصغيرة والمتوسطة، فإن مجموعة من حزمات التدريب ونماذج التنفيذ لصالح مجموعات مختلفة، تتنوع ما بين التوجيه الأول بالنسبة إلى المنشآت الناشئة المحتملة والتدريب الوافي بالنسبة إلى المنشآت القائمة (تسمى "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه")، باتت متاحة إلى نظيراتها من المنشآت المحلية في زهاء ١٠٠ بلد. ولا تزال منظمة العمل الدولية من أهم الجهات التي تقدم هذا النوع من التدريب، حيث حققت مستوى حاسماً من المشاركة بلغ مليوني مشارك منذ عام ٢٠١٠. وتشير التقديرات، استناداً إلى دراسات تقصي حديثة^{٤٠}، إلى أن ذلك قد ساهم في استحداث ١,٢ مليون فرصة عمل جديدة. وعلى سبيل المثال، اعتمدت الإدارة العامة للتدريب المهني التابعة لوزارة العمل والمعوقين والشؤون الاجتماعية في فيتنام رسمياً المجموعة التدريبية "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه" لاستخدامها في برنامج "مليون مزارع" لتطوير المهارات الريفية.

٢٦٠. وقام ٣٣ بلداً عضواً بتكييف وترجمة واعتماد منهج منظمة العمل الدولية لتعليم روح تنظيم المشاريع في المرحلتين الثانوية والجامعية، الذي أطلق عليه اسم "معرفة إدارة الأعمال". وفي الإجمال، يستخدم ٥٦ بلداً من منهج "معرفة إدارة الأعمال" وقد شارك في الدورة ١,٤ مليون طالب منذ عام ٢٠١٠.

٢٦١. وجرى اعتماد مجموعة تدريبية مصممة خصيصاً لتلبية احتياجات النساء صاحبات المشاريع في ٢٥ بلداً عضواً، حيث شملت ٦٠ ٠٠٠ امرأة وأدت إلى زيادة في المبيعات والأرباح. وأظهرت دراسة الآثار في بلد واحد (جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية) أن المنشآت التي ترأسها امرأة شهدت زيادة في الأرباح الشهرية بنسبة ٥٠ في المائة والمبيعات بنسبة ٢٠٠ في المائة بعد أن شاركت رئيساتها في التدريب.

^{٤٠} انظر:

ILO: *Start and Improve Your Business: Global Tracer Study 2011 – ILO's business management training programme* (Geneva, 2012).

٢٦٢. وضاعفت منظمة العمل الدولية حافظة أنشطة التعاون التقني لديها فيما يتعلق بتطوير سلاسل القيم من ٢٠ مليون دولار أمريكي إلى ما يزيد على ٥٠ مليون دولار أمريكي بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٣. ودعمت هذه المشاريع التنمية القطاعية واستحداث الوظائف في أكثر من ٢٠ بلداً. كما تعتبر منظمة العمل الدولية جهة فاعلة رئيسية على الصعيد العالمي في بناء القدرات الوطنية فيما يتعلق بتطوير سلاسل القيم. وقُدمت أكثر من ٤٠ دورة تدريبية بشأن تطوير سلاسل القيم، بالتعاون مع مركز التدريب الدولي، لأكثر من ١ ٥٠٠ متدرب من منفذي المشاريع وواضعي السياسات وغيرهم من الجهات الفاعلة في أكثر من ٨٠ بلداً بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٣. ونُظمت دورات تدريبية داخل البلدان في البرازيل وكوستاريكا ومصر وإثيوبيا وإيطاليا وكينيا ونيجيريا وبيرو والفلبين والسودان وتايلند وأوغندا.

٢٦٣. ويتعاون برنامج استدامة المنشآت المسؤولة والقادرة على التنافس، الذي يشجع ممارسات مكان العمل المسؤولة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، مع ١٩ مؤسسة (وكالات حكومية ورابطات صناعية ومقدمو التدريب) في سبعة بلدان ناشئة لتدريب ٣٠٠ منشأة من المنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تستخدم ٦٠ ٠٠٠ مستخدم على تحسين الإنتاجية وظروف العمل من خلال تحسين التعاون في مكان العمل. وتمكن المكتب من الحصول على تمويل خارجي استكمل بموارد داخلية لتعزيز برنامج استدامة المنشآت المسؤولة والقادرة على التنافس تعزيزاً كبيراً خلال السنوات الخمس الممتدة من ٢٠١٤ إلى ٢٠١٨، بزيادة عدد المنشآت المشاركة بمقدار أربعة أضعاف. كما يشكل برنامج استدامة المنشآت المسؤولة والقادرة على التنافس جزءاً لا يتجزأ من عمل مجال الأهمية البالغة بشأن الإنتاجية وظروف العمل في المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

٢٦٤. ويُمكن للتعاونيات أن تضطلع بدور هام كجهة ضالعة بنفسها في استحداث العمالة، فضلاً عن تقديم الدعم للمنشآت الصغيرة والمتوسطة لتذليل المعضلات البسيطة. وقد تم وضع حزمة التدريب وبرنامج "الإدارة الناجحة للتعاونية الزراعية" (My.Coop) بشأن إدارة التعاونيات الزراعية في عام ٢٠١٢ لتحسين الفعالية والنجاحة في تقديم خدمات التعاونيات إلى الأعضاء. وساعدت الشراكات المقامة مع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والجامعات ووكالات التنمية الزراعية والمنظمات التعاونية، على تحقيق إنجاز جيد في مجال التوعية في تسعة بلدان داخل ثلاثة أقاليم.

٢٦٥. وبغية إيجاد المزيد من البيانات بشأن فعالية تدخلات تنمية المنشآت وزيادة تحسين نوعيتها، جرى إعداد مجموعة واسعة من التقارير والمنشورات لفائدة المكتب وأصحاب المصلحة^{٤١}.

٢٦٦. وأصبحت الأكاديمية الصيفية لتنمية المنشآت المستدامة، وهي برنامج تدريبي يُنظم لمدة أسبوعين في تورينو لصالح واضعي السياسات والعاملين في مجال تنمية المنشآت، حدثاً منتظماً إذ حظي بمشاركة حوالي ٣٠٠ مشارك منذ عام ٢٠١٠.

٥-٢ الاستثمار كثيف العمالة في الهياكل الأساسية والابتكارات في برامج التوظيف العامة

٢٦٧. تتيح زيادة الاستثمار في الهياكل الأساسية فرصة فريدة لتعزيز العمالة المباشرة وغير المباشرة والمستحثة. وكثيراً ما يواجه واضعو السياسات بضرورة الاختيار بين الهياكل الأساسية المكلفة التي تعود بالنفع على القلة وبين الهياكل الأساسية منخفضة التكلفة التي تخدم فئة أكبر من السكان. وتؤثر الطريقة المتبعة في إنشاء الهياكل الأساسية تأثيراً بالغاً في آثارها المضاعفة.

٢٦٨. وتظهر تجربة منظمة العمل الدولية أن اعتماد نهج محلي قائم على الموارد^{٤٢}، لا سيما إذا انطبق على الهياكل الأساسية الصغيرة والمتوسطة اللازمة على المستوى المحلي، يمكن أن يولد من ثلاثة إلى خمسة أضعاف حجم العمالة المباشرة كنهج تقليدي لا يشمل أي مدخلات محلية. كما قد يضاعف مرتين عدد الوظائف المستحدثة على نحو مباشر وثلاث مرات قيمة المشتريات من السلع والخدمات المحلية. ومع أن هذه المنافع تتباين من مكان إلى آخر، وتتباين بتباين نوع المشروع وحجمه، فإن مصدر أهم التباينات يعود إلى طريقة تصميم مشاريع الهياكل الأساسية وتنفيذها.

^{٤١} للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر: <http://www.ilo.org/seed>.

^{٤٢} يعني ذلك السعي إلى تحقيق المزيج الأمثل من المدخلات المتاحة محلياً من حيث اليد العاملة والمواد والمعدات والأدوات، بما في ذلك الاستفادة قدر الإمكان من الجهات الفاعلة المحلية في مجالي التصميم والتنفيذ، مثل المنشآت الصغيرة والمتوسطة المحلية (الشركات الاستشارية وصغار المتعاقدين).

٢٦٩. ويجري بالفعل استخدام التمويل العام من خلال الاستثمار المنتظم والإنفاق الاستثنائي على الهياكل الأساسية بصورة واسعة لتوسيع نطاق الطلب على المنشآت الخاصة ولاستحداث الوظائف والحفاظ عليها.

٢٧٠. ولطالما ناشدت الدول الأعضاء منظمة العمل الدولية لكي تضطلع بتقديم خدمات بناء القدرات لبرامج الاستثمار والعمالة العامة واسعة النطاق من خلال برنامج الاستثمار كثيف العمالة الخاص بالمنظمة. وينفذ حالياً أحد أكبر برامج منظمة العمل الدولية في مجال التعاون التقني، بحافضة مالية مقدمة من الجهات المانحة تبلغ قيمتها ١٢٠ مليون دولار أمريكي، في زهاء ٤٥ دولة عضواً. وفي بعض الحالات، تدفع الحكومات تكاليف خدمات منظمة العمل الدولية (في فترة السنتين الأخيرة، بلغت نسبة البلدان النامية التي لجأت إلى شراء خدمات منظمة العمل الدولية في هذا المجال حوالي ٣٠ في المائة من حافضة أنشطة التعاون التقني)، في حين يُتاح التمويل في حالات أخرى، عن طريق برامج مصرف التنمية.

٢٧١. وبغية توفير إرشاد أفضل لواقعي السياسات في الدول الأعضاء بشأن خيارهم الاستراتيجي فيما يتعلق بالاستثمارات في الهياكل الأساسية، قامت منظمة العمل الدولية بتنقيح منهجياتها لتقييم أثر العمالة، وضممتها إلى الطرق التقليدية لتقييم المشاريع، التي تركز على التحليل الاقتصادي والتقني.

٢٧٢. ويقوم برنامج الاستثمار كثيف العمالة حالياً بوضع أداة مرجعية بشأن الاستثمارات في العمالة والهياكل الأساسية. ويجري بالفعل إنجاز عمليات تقييم أثر العمالة في عدد من البلدان، بما فيها الهند وإندونيسيا وموزامبيق وباراغواي وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة، وبدعم من المصرف الأوروبي للاستثمار، في مصر والأردن والمغرب وتونس. وتقدم الخدمات إلى الحكومات وشركاء التنمية على حد سواء. وتوفر خدمات بناء قدرات التنفيذ في القطاعين العام والخاص في العديد من البلدان: مثلاً، يجري تنفيذ البرنامج بموجب عقد مع حكومة الهند لبناء قدرات القطاع الخاص المتعاقد في أكبر برنامج لإنشاء الطرقات الريفية في العالم بموجب قرض من البنك الدولي.

٢٧٣. وفي سياق التعاون المثلث والتعاون بين بلدان الجنوب، دأبت منظمة العمل الدولية على العمل عن كثب على مدى العقود الماضية مع مختلف الحكومات الأفريقية لاستضافة حلقات دراسية إقليمية تعقد كل سنتين وتضم الممارسين والمخططين وواقعي السياسات والباحثين والشركاء الماليين والإيمانيين وغيرهم من أصحاب المصلحة الذين يركزون على العمل، بهدف مناقشة التطورات وتبادل الخبرات والأفكار بشأن تطبيق النهج كثيفة العمالة في توفير الهياكل الأساسية الضرورية.

٢٧٤. وما من شك في أن الاستثمار العام في الهياكل الأساسية يشكل أداة قوية لاستحداث الوظائف وحفز الاقتصاد. ومع ذلك، تبين الأدلة أنه من غير المحتمل أن تصل منافع النمو الاقتصادي إلى الفقراء في حالات أوجه التفاوت الشديدة. وفي هذه الحالة يُمكن لتدخلات أخرى، من قبيل برامج العمالة العامة^{٤٣}، أن تساعد على الوصول إلى المجتمعات المحرومة.

٢٧٥. ومن المسلم به أن برامج العمالة العامة يمكن أن تكون أداة رئيسية في أرضية الحماية الاجتماعية القطرية، موفرة بذلك عملاً مستقراً وقابلاً للتنبؤ، إضافة إلى أمن الدخل. وتواصل منظمة العمل الدولية، من خلال برنامج الاستثمار كثيف العمالة وبالتعاون بين الإدارات وإدارة الحماية الاجتماعية، المشاركة بنشاط في النقاشات الدائرة حول استخدام برامج الأشغال العامة لتعزيز الحماية الاجتماعية والعمالة، مع الشركاء بما فيهم معهد التنمية فيما وراء البحار والبنك الدولي والوكالات المانحة الثنائية ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة الأخرى.

٢٧٦. وثمة طائفة واسعة من برامج العمالة العامة، انطلاقاً من برامج الأشغال العامة قصيرة الأجل، التي تنفذ خلال الأزمات الطبيعية أو الأزمات الناجمة عن الأنشطة البشرية بغية توفير الإغاثة الفورية، وصولاً إلى خطط ضمان الاستخدام المؤسسية التي تهدف إلى التخفيف من حدة المشاكل الهيكلية للبطالة الجزئية والفقير. وقدرة برامج العمالة العامة على تحقيق أهداف متعددة وعلى الاستجابة لظروف محددة، تجعلها مستحسنة للغاية من منظور السياسة العامة.

٢٧٧. وقد جرى الاضطلاع بأنشطة يعتد بها منذ عام ٢٠١٠ للارتقاء بقدرات منظمة العمل الدولية على الاستجابة للطلاب المتزايد على مثل هذه البرامج. وقامت منظمة العمل الدولية بوضع منتج جديد في مجال المعرفة والتدريب، وهو ما يعرف باسم "الابتكارات في برامج العمالة العامة". وتُنظم الدورات التدريبية في مركز التدريب الدولي في تورينو، ومن خلال إقامة شراكات على الصعيد الإقليمي (على سبيل المثال، مع

^{٤٣} تشير برامج العمالة العامة إلى كل التدخلات الحكومية لخلق العمالة المباشرة من خلال برنامج عمالة لا من خلال توسيع نطاق الخدمة المدنية.

جامعة كاب تاون في جنوب أفريقيا). كما يُشكل الموضوع جزءاً من الاتفاق بين منظمة العمل الدولية والهند والبرازيل وجنوب أفريقيا بشأن القضايا ذات الأولوية بالنسبة إلى التعاون، وكان موضوع حلقة دراسية نُظمت في الهند في آذار/مارس ٢٠١٢ بمشاركة عالمية.

٢٧٨. وارتفع عدد برامج العمالة العامة ارتفاعاً كبيراً في السنوات الخمس الماضية. ويُشكل قانون ضمان العمالة الريفية الوطني للمهاتما غاندي في الهند أكبر هذه البرامج وأكثرها ابتكاراً، وهو يضمن ١٠٠ يوم عمل في السنة لحوالي ٦٠ مليون شخص. وتقدم منظمة العمل الدولية الدعم بشأن العمل اللائق والأجور اللائقة، التي أصبحت قضايا سياسية أساسية في الهند. وفي جنوب أفريقيا، تم استحداث ٤,٥ مليون فرصة عمل في إطار المرحلة الثانية (٢٠٠٩-٢٠١٣) من برنامج الأشغال العامة الموسع الذي تدعمه منظمة العمل الدولية، وتهدف المرحلة الثالثة إلى استحداث ٧,٥ مليون فرصة عمل أخرى. كما قدمت الخدمات الاستشارية في مجال التعاون التقني وخدمات بناء القدرات فيما يتعلق ببرامج العمالة العامة في أفريقيا إلى بوروندي ومصر وإثيوبيا وغانا وغينيا والنيجر وجنوب أفريقيا، وفي آسيا إلى كمبوديا وإندونيسيا والفلبين وفيتنام، وفي الأمريكيتين إلى كولومبيا والسلفادور وجامايكا.

٦-٢ تحسين القابلية للاستخدام والإنتاجية

٢٧٩. وافق مؤتمر العمل الدولي في دورته السابعة والتسعين في ٢٠٠٨، على إطار نظري وسياسي يربط تنمية المهارات بتحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية، وقد استرشد به المكتب في الاضطلاع بمجموعة كاملة من الأنشطة اللاحقة^{٤٤}. واستجابة لقرار عام ٢٠١٠ بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، استهلّت في عام ٢٠١٣ منصة عالمية مشتركة بين القطاعين العام والخاص لتقاسم المعارف المتعلقة بالمهارات من أجل الاستخدام^{٤٥}. وتهدف المنصة إلى تقاسم النتائج التي تتوصل إليها الحكومات وأصحاب العمل والعمال والمنظمات الدولية بشأن أفضل السبل للتوفيق بين عالم التعليم والتدريب وعالم العمل اللائق والمنتج. وتساهم الشراكات القائمة مع اليونسكو ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي في إثراء قاعدة الموارد التي تتيحها المنصة للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، والتي تشمل خبرات مستمدة من زهاء ١٣٠ بلداً.

٢٨٠. ودعم المكتب، من خلال تنسيقه لدعامة تنمية الموارد البشرية في الفريق العامل المعني بالتنمية^{٤٦} في مجموعة العشرين، حلقات عمل ثلاثية في البلدان الرائدة التي صاغت خطط عمل لتحسين تطوير المهارات. وقام ممثلو الحكومات بعرض خطط العمل ومناقشة العقبات التقنية والمالية التي واجهوها في تنفيذها خلال حلقة عمل نظمها الفريق العامل المعني بالتنمية في موسكو في أيار/مايو ٢٠١٣.

٢٨١. وتعهّدت مجموعة العشرين في وثيقة "الآفاق الإنمائية" المنبثقة عن مؤتمر قمة سانت بطرسبورغ (أيلول/سبتمبر ٢٠١٣) بدعم تنفيذ وتقييم خطط عمل البلدان الرائدة بشأن المهارات من أجل الاستخدام والإنتاجية وإمكانية تعميمها على البلدان ذات الدخل المتوسط، وبتشجيع استخدام وصيانة المنصة العالمية المشتركة بين القطاعين العام والخاص لتقاسم المعارف المتعلقة بالمهارات من أجل الاستخدام.

٢٨٢. وساعد المكتب الهيئات المكونة على وضع وتنفيذ السياسات الوطنية لتطوير المهارات وتعزيز المجالس الثلاثية للمهارات الصناعية وتحسين توافر التدريب في المناطق الريفية (من خلال برنامج التدريب من أجل التمكين الاقتصادي الريفي) وإدراج تنمية المهارات في استراتيجيات التجارة (من خلال برنامج المهارات من أجل التجارة والتنوع الاقتصادي) والنهوض بقدرات إدارات الاستخدام العامة على توفير خدمات أفضل في مجال التوجيه المهني والتدريب والتوظيف وإدراج المساواة بين الجنسين في نُظم تطوير المهارات وبناء القدرات بهدف إدماج المعوقين في سوق العمل. وتم الترويج للممارسات الجيدة والتعلم بين بلدان الجنوب في

^{٤٤} مكتب العمل الدولي: قرار بشأن مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨.

^{٤٥} يُمكن النفاذ إلى المنصة عبر صفحة استقبال منظمة العمل الدولية على الموقع التالي: <http://www.skillsforemployment.org>.

^{٤٦} أصدر قادة مجموعة العشرين، في مؤتمر القمة الذي انعقد في سيول في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، خطة عمل متعددة السنوات بشأن التنمية، تستند إلى الدعامة المرتبطة بتنمية الموارد البشرية، وناشدوا منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي واليونسكو والبنك الدولي العمل معاً من أجل دعم البلدان منخفضة الدخل، بالاستناد إلى استراتيجية تدريب مجموعة العشرين بغية تطوير "مهارات مرتبطة بالعمل ومتسقة بشكل أفضل مع احتياجات أصحاب العمل والسوق لجذب الاستثمار والوظائف اللائقة"، على العنوان: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>.

جميع هذه المجالات عبر أكاديمية المهارات السنوية في مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية، التي استهلكت في عام ٢٠١١، ومركز البلدان الأمريكية لتنمية المعارف في مجال التدريب المهني.

٢٨٣. وقد أثبت الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية على مستوى المنشأة وعلى المستويين القطاعي و/أو الوطني فعاليتيهما البالغة في استحداث حوافز للاستثمار في المهارات والمعارف.

٢٨٤. وتعتبر المشاركة الفعالة للشركاء الاجتماعيين أمراً أساسياً لتحسين عمليات الانتقال إلى العمل وتعزيز قابلية الأفراد للاستخدام والتقليل من عدم مواءمة المهارات والحفاظ على قدرة المنشآت التنافسية. ولئن كانت المسؤولية الرئيسية عن التعليم والتدريب قبل التوظيف والمهارات الأساسية وتدريب العاطلين عن العمل والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة تقع على عاتق الحكومات، فإن الشركاء الاجتماعيين يضطلعون بدور يعتد به في التدريب المتقدم والتعلم في مكان العمل والتدريب أثناء الوظيفة والتلمذة الصناعية الجيدة^{٤٧}.

٢٨٥. وفيما يتعلق بالتحديات التي نوقشت آنفاً بشأن عدم مواءمة المهارات (الفصل ١-٢-٦)، أعدت منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع المركز الأوروبي لتطوير التدريب المهني والمؤسسة الأوروبية للتدريب، عدداً من الأدوات للمساعدة على استباق الاحتياجات من المهارات، تشمل التوقع الكمي والاستشرافات النوعية على مستوى الاقتصاد الكلي والأساليب والنهج المؤسسية على المستوى القطاعي، ودور إدارات الاستخدام وكيفية إجراء الدراسات الاستقصائية في صفوف أصحاب العمل للحصول على معلومات مباشرة متعلقة بجانب الطلب وإجراء دراسات التقصي وقابلية استخدام خريجي المدارس والاستفادة من معلومات سوق العمل للاستجابة للشواغل الأساسية للسياسات فيما يتعلق باستباق المهارات ومواءمتها.

٢٨٦. ويمكن أيضاً أن تساعد نظم التلمذة الصناعية على تجنب الوقوع في عدم مواءمة المهارات. فمن شأن التدريب الذي يقدمه جزئياً أصحاب العمل أن يوائم احتياجاتهم وأن يُمهد السبل على الأرجح من أجل الوصول إلى العمالة. وتبدو معدلات بطالة الشباب، في البلدان التي تتمتع بنظم قوية للتلمذة الصناعية، أقرب كثيراً إلى معدلات بطالة البالغين^{٤٨}.

٢٨٧. ومن باب الاستجابة إلى الاهتمام المتزايد لدى الهيئات المكونة، شُرِع في تنفيذ استراتيجية لتوسيع نطاق نظم التلمذة الصناعية الجيدة في البلدان والقطاعات التي غالباً ما تنضم فيها هذه النظم بالضعف، وذلك من خلال إجراء بحوث^{٤٩} وتنظيم حلقات تدريبية ثلاثية في أفريقيا والدول العربية وأوروبا وتقديم الدعم إلى المنظمة الدولية لأصحاب العمل في إطلاق الشبكة العالمية للتلمذة الصناعية^{٥٠}.

٢٨٨. وقد دأبت منظمة العمل الدولية على العمل مع الهيئات المكونة لتبيان فوائد الحوار الاجتماعي في الارتقاء بالتلمذة الصناعية غير المنظمة: على سبيل المثال، اعتمدت إحدى حلقات العمل الإقليمية في مجال تقاسم المعارف بشأن الارتقاء بالتلمذة الصناعية غير المنظمة، عقدت في جوهانسبرغ في نيسان/ أبريل ٢٠١٣، دليل اختبار المهارات الذي أعدته رابطات الأعمال الصغيرة وتقاسمت الخبرات التي استفادت من الدليل في الارتقاء بالتلمذة الصناعية غير المنظمة^{٥١}.

^{٤٧} انظر:

ILO: *Overview of apprenticeship systems and issues – ILO contribution to the G20 Task Force on Employment* (Geneva, 2012); ILO: *Key elements of quality apprenticeships* (Geneva, 2012); ILO: *Case studies on social dialogue for workplace learning: Europe, Costa Rica and Israel* (Geneva, 2012); ILO and IOE: *Feasibility study for a global business network on apprenticeship* (Geneva, 2013).

جميع الوثائق متاحة على موقع منصة تقاسم المعارف.

^{٤٨} انظر:

H. Steedman: *Overview of apprenticeship systems and issues: ILO contribution to the G20 Task Force on Employment* (Geneva, ILO, 2012); and M. Axmann and C. Hofmann: *Overcoming the work-inexperience gap through quality apprenticeships – The ILO's contribution* (Geneva, ILO, 2013).

^{٤٩} انظر: H. Steedman: 2012, op. cit.; M. Axmann and C. Hofmann: 2013, op. cit.

^{٥٠} أقر منشور

S. Gopauls: *Feasibility study for a global business network on apprenticeship* (Geneva, ILO, 2013) and the *Key elements of quality apprenticeships: A joint understanding of the B20 and L20*

وإعلان المسؤولية المشتركة للحكومات وأصحاب العمل ونقابات العمال في جعل التلمذة الصناعية فعالة.

^{٥١} انظر:

ILO: *Upgrading informal apprenticeship: A resource guide for Africa* (Geneva, 2012); and ILO: *Skills testing guide by small business associations* (Geneva, 2013).

٧-٢

الاقتصاد غير المنظم والانتقال إلى السمة المنظمة

٢٨٩. من باب متابعة قرار مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠ ومن أجل التصدي لزيادة تحديات الاقتصاد غير المنظم، التي تناولها القسم ١-١-١، أجرت منظمة العمل الدولية سلسلة من ١٨ دراسة قطرية في مختلف الأقاليم من أجل تحسين فهم محركات السمة غير المنظمة وأهم العوائق التي تحول دون تحقيق السمة المنظمة ومن أجل صياغة الخيارات السياسية، من خلال الحوار الثلاثي، لتيسير عمليات الانتقال إلى الاقتصاد المنظم^{٥٢}. وبغية تحسين قاعدة المعارف بشأن العمالة غير المنظمة في جميع أنحاء العالم، نشرت منظمة العمل الدولية دليلاً بعنوان *قياس السمة غير المنظمة: دليل إحصائي بشأن القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة*، في عام ٢٠١٣ وطبعة ثانية بعنوان *النساء والرجال في الاقتصاد غير المنظم: صورة إحصائية* (بالتعاون مع شبكة التنظيم والعمالة الخاصة بالنساء في الاقتصاد غير المنظم) في عام ٢٠١٤.

٢٩٠. وفي عام ٢٠١٣، نشرت منظمة العمل الدولية دليلاً متكاملاً وشاملاً بشأن الموارد السياسية بعنوان *الاقتصاد غير المنظم والعمل اللائق: دليل الموارد السياسية - دعم عمليات الانتقال إلى الاقتصاد المنظم* (متاح الآن بعدة لغات) لدعم بناء قدرات الهيئات المكونة في مجال تعزيز عمليات الانتقال إلى الاقتصاد المنظم^{٥٣}. ويضم الدليل في منشور واحد، أحدث المعارف والابتكارات والأدوات السياسية في العديد من المجالات السياسية التي تتعلق بعملية الانتقال إلى السمة المنظمة. والدليل، الذي يشمل ٢٨ موجزاً عن طائفة من المجالات السياسية مثل تعزيز العمالة والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي والأطر القانونية، يعرض المسارات السياسية المتعددة المؤدية إلى السمة المنظمة ومجموعة النهج المناسبة التي تعتمد عليها مختلف الفئات والقطاعات ضمن الاقتصاد غير المنظم. وستنشط مجالات الأهمية البالغة في مجال إضفاء السمة المنظمة على الاقتصاد غير المنظم، في الترويج لنشره واستخدامه من خلال سلسلة من مبادرات بناء القدرات.

٢٩١. كذلك، استهلكت منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٣ برنامج إضفاء السمة المنظمة على العمل في أمريكا اللاتينية والكاريبي. ويقوم البرنامج على ثلاث دعائم: "١" استحداث المعارف وتداولها وإجراء التحليلات بشأن تحديات الاقتصاد غير المنظم، وبخاصة الخيارات السياسية لإضفاء السمة المنظمة؛ "٢" تنفيذ تدخلات تجريبية في قطاعات محددة، تستكمل بمساعدات تقنية لصالح الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية؛ "٣" بناء القدرات مع المؤسسات لتعزيز عملية الانتقال إلى السمة المنظمة.

٢٩٢. وما برحت عملية الانتقال إلى السمة المنظمة تُعتبر أكثر فأكثر هدفاً مركزياً في السياسات الوطنية للعمالة. وقد وضعت بلدان عديدة نهجاً مبتكرة، حقق البعض منها نجاحاً، لا سيما في أمريكا اللاتينية (على سبيل المثال الأرجنتين والبرازيل) وفي أماكن أخرى أيضاً (على سبيل المثال منغوليا). بيد أن حفنة قليلة من البلدان وضعت حتى الآن نهجاً شاملاً ومتكاملاً.

٢٩٣. ووافق اجتماع الخبراء الثلاثي آنف الذكر، الذي نُظم في إطار الإعداد لمناقشة مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٤ بشأن وضع المعايير^{٥٤}، على نهج منظمة العمل الدولية، الذي يضم مجالات متعددة ضمن إطار سياسي متسق (يلخصه الشكل ٢-٢)، للحيلولة دون انتشار السمة غير المنظمة وتعزيز عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة تعزيزاً فعالاً.

^{٥٢} انظر على سبيل المثال:

F. Bertranou, L. Casanova and T. Lukin: *La formalización laboral en Argentina: Avances recientes y el camino por recorrer* [Formalization of labour in Argentina: Recent progress and the way forward], (Buenos Aires, ILO, 2013); M. Fortuny and J. Al Hussein: *Labour market policies and institutions: A synthesis report: The cases of Algeria, Jordan, Morocco, Syria and Turkey*, WP No. 64 (Geneva, ILO, 2011); G. Kanyenze and F. Lapeyre: *Growth, employment and decent work in Namibia: A situation analysis*, WP No. 81 (Geneva, ILO, 2012); F. Lapeyre and A. Lemaître: *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique Sub-Saharienne* [Public policies and practices in the informal economy in sub-Saharan Africa], op. cit.; O. Koulaeva and F. Lapeyre: *Informal employment in CIS countries: Main trends and challenges* (in Russian) (Moscow, ILO, 2014).

^{٥٣} انظر:

ILO: *Report of the Director-General: Sixth Supplementary Report: Report of the Tripartite Meeting of Experts on Facilitating Transitions from the Informal Economy to the Formal Economy* (Geneva, 16–20 September, 2013), Governing Body, 319th Session, Oct. 2013, GB.319/INS/14/6; and ILO: *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality* (Geneva, 2013).

^{٥٤} انظر:

ILO: *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality*, op. cit.

الشكل ٢-٢: استراتيجيات العمل اللائق للاقتصاد غير المنظم



المصدر: مكتب العمل الدولي: الاقتصاد المنظم و العمل اللائق (انظر الحاشية ٥٣).

٢٩٤. وفي السياق الحالي لتجدد اهتمام واضعي السياسات والشركاء الاجتماعيين وأوساط القائمين على التنمية بوضع سياسات فعالة هدفها الانتقال إلى السمة المنظمة، قرر مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورته ٣١٧ المعقودة في آذار/ مارس ٢٠١٣، أن يدرج بنداً لوضع معيار في جدول أعمال دورة مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٤ بشأن تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم (مناقشة مزدوجة لوضع معيار) وذلك بهدف وضع توصية^{٥٥}. وستستند هذه المناقشة إلى الاستنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، التي اعتمدها المؤتمر في عام ٢٠٠٢^{٥٦}، وحصيلة الندوة الإقليمية الثلاثية لمنظمة العمل الدولية بشأن الاقتصاد غير المنظم (٢٠٠٧)^{٥٧} واستنتاجات المؤتمر بشأن المناقشة المتكررة عن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (٢٠١٢)^{٥٨}.

٢٩٥. وتحضيراً لهذه المناقشة، عُقد اجتماع ثلاثي للخبراء بشأن تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم في جنيف في أيلول/ سبتمبر ٢٠١٣، بهدف توفير الإرشاد بشأن طبيعة ومضمون الصك المقترح، وعلى وجه التحديد فيما يتعلق بالتحول الابتكارية والخبرات المحدثة (في المجال القانوني والسياسي والمؤسسي وفي مجال الإدارة السديدة، وغير ذلك من التدخلات) التي أثبتت جدواها في دعم عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة.

^{٥٥} مكتب العمل الدولي: جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي: مقترحات جدول أعمال الدورة الثالثة بعد المائة (٢٠١٤) وما بعدها للمؤتمر (الوثيقة GB.317/INS/2(Rev.)) ومحضر القرارات، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٧، جنيف، آذار/ مارس ٢٠١٣.

^{٥٦} انظر: مكتب العمل الدولي: استنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢، <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

^{٥٧} مكتب العمل الدولي: العمل اللائق والانتقال إلى السمة المنظمة: الاتجاهات الحديثة والنقاشات السياسية والممارسات الجيدة، تقرير الندوة الإقليمية الثلاثية بشأن الاقتصاد غير المنظم: تمكين الانتقال إلى الاقتصاد المنظم (٢٧-٢٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧)، جنيف، ٢٠٠٨.

^{٥٨} مكتب العمل الدولي: استنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، جنيف، ٢٠١٢.

٢٩٦. وقدم التقرير الذي أعده المكتب، تحت عنوان *الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم*^{٥٩}، لمحة عامة عن ظاهرة الاقتصاد غير المنظم وأثرها في تحقيق العمل اللائق لجميع العمال وأصحاب العمل، والنهج الذي تتبعه منظمة العمل الدولية في مجال الانتقال إلى السمة المنظمة. كما قدم معلومات عن البيئة التنظيمية المتصلة بالاقتصاد غير المنظم على المستويين الدولي والوطني. بالإضافة إلى ذلك، قام التقرير ببحث الحاجة إلى إطار سياسي متكامل يشمل الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية ويكون مكيفاً مع السياق الوطني من أجل انتقال تدريجي إلى الاقتصاد المنظم وتحقيق العمل اللائق، وقدم تحليلاً للنهج الابتكارية التي اعتمدتها الدول الأعضاء في هذا الصدد. وقُدِّم تقرير المناقشات إلى مجلس الإدارة في دورته ٣١٩،^{٦٠} وشكل أساساً لإعداد تقرير مناقشة مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٤ بهدف وضع المعايير.

٨-٢ متابعة الدعوة إلى اتخاذ الإجراءات بشأن أزمة عمالة الشباب

٢٩٧. طلب قرار مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٢، المعنون "أزمة عمالة الشباب: دعوة إلى اتخاذ الإجراءات"^{٦١} من المكتب تقديم تقرير إلى مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٤ عن الإجراءات المتخذة بشأن مجال العمل ذي الأولوية هذا.

٢٩٨. وشدد القرار على الحاجة الملحة إلى اتخاذ إجراءات فورية للتصدي لأزمة عمالة الشباب. ودعا واضعي السياسات إلى أن يجعلوا من خلق فرص العمالة هدفاً رئيسياً من أهداف السياسة العامة وأن يعالجوا المشاكل الخاصة التي يواجهها الشباب عن طريق تصميم تدخلات هادفة لتحسين الوظائف كمّاً ونوعاً. وحُدِّدت خمسة مجالات رئيسية للسياسة العامة، وهي: "١" سياسات العمالة والسياسات الاقتصادية لزيادة الطلب الكلي؛ "٢" التعليم والتدريب؛ "٣" سياسات سوق العمل؛ "٤" روح تنظيم المشاريع؛ "٥" حقوق العمل.

٢٩٩. ويُمكن اعتماد الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وسياسات العمالة وخطط العمل المحددة زمنياً من أجل عمالة الشباب، من وضع مجموعة شاملة من الأولويات والأهداف والحصائل السياسية. وخلال فترة السنتين الأخيرة اعتمدت كل من ألبانيا واليونان وملاوي ونيكاراغوا وباراغواي والفلبين وجمهورية مقدونية البوغوسلافية السابقة وزامبيا، هذا النوع من الخطط.

٣٠٠. ويتزايد إدراج التدابير اللازمة لتعزيز الطلب الإجمالي في سياسات عمالة الشباب. ومن بين التطورات الأخيرة الأخرى، هناك التدابير التي تتوخى إجراء تخفيضات في الضرائب أو تكاليف العمل كحافز لتوظيف العمال الشباب وتدريبهم. ومع ذلك، لا تزال التدخلات السياسية التي تهدف إلى زيادة الطلب على اليد العاملة غير منفذة تنفيذاً كاملاً.

٣٠١. واعتمد عدد كبير من البلدان أيضاً (مثل اليونان وإيطاليا والأردن وليبيريا وباراغواي وجنوب أفريقيا وأوروغواي) سياسات ترمي إلى الارتقاء بالتعليم وتطوير المهارات عن طريق إدراج الخبرة في العمل في مجال التعليم والتدريب المهنيين، واعتمد عدد من البلدان سياسات لوضع نُظم التلمذة الصناعية أو إصلاحها.

٣٠٢. وقام العديد من البلدان (مثل كولومبيا والسلفادور وبيرو وجنوب أفريقيا) بتوسيع نطاق التدابير الرامية إلى تحسين عمالة الشباب من خلال وضع سياسات سوق عمل محددة الأهداف تشمل التعليم الاستدراكي وتدريب سوق العمل والمساعدة في البحث عن وظيفة والحوافز المقدمة إلى أصحاب العمل لتشجيعهم على توظيف الشباب المحرومين والتدابير الرامية إلى مساعدة الشباب على بدء المشاريع.

٣٠٣. وسعيًا إلى تعزيز تكامل السياسات، راجعت بلدان عديدة الإجراءات المتخذة لاستهداف وترتيب تدابير حماية العمل والحماية الاجتماعية، وقامت بتوسيع نطاق حزمة التدخلات من أجل الاستجابة إلى الاحتياجات المتنوعة. وأبرز مثال على ذلك هو وضع ضمانات لصالح الشباب في بعض بلدان الاتحاد الأوروبي (انظر الإطار ٤-٢).

^{٥٩} مكتب العمل الدولي: *الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم*، التقرير الخامس (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، جنيف، ٢٠١٣.

^{٦٠} شكل التقرير تقريراً تكميلياً للمدير العام (الوثيقة GB.319/INS/14/6).

^{٦١} مكتب العمل الدولي: *أزمة عمالة الشباب: دعوة إلى اتخاذ الإجراءات*، مرجع سابق.

الإطار ٢-٤

ضمانات لصالح الشباب: هل هي استجابة لأزمة عمالة الشباب؟

تمنح الضمانات لصالح الشباب جميع الشباب الذين يستوفون المعايير المحددة سلفاً، الحق في بعض تدابير الدعم في سوق العمل. وقد كانت بلدان الشمال الأوروبي سباقة إلى تنفيذ الضمانات في الثمانينات والتسعينات. وفي الآونة الأخيرة، اعتمدت بلدان أخرى (مثل النمسا وألمانيا وبولندا) برامج مماثلة.

وتتمثل أهداف هذه الضمانات في تعزيز الاندماج والحيلولة دون حدوث بطالة وإحباط طويلي الأجل في صفوف الشباب. وتظل الآثار المترتبة على ضمانات الشباب محدودة نوعاً ما. ويُفيد تقييم أجري بشأن ضمانات الشباب في السويد لعام ٢٠١١ عن حصول الشباب عاطلين عن العمل الذين شاركوا في البرنامج على فرص عمل بشكل أسرع من المشاركين في تدابير أخرى.

ويرى استعراض أجرته منظمة العمل الدولية أنه من الممكن لضمانات الشباب أن تؤدي دوراً هاماً في الحد من الأضرار الدائمة التي تخلفها البطالة طويلة الأجل. واستخلص الاستعراض الجبر بشأن متطلبات الضمانات الفعالة وقدم تحليلاً بشأن تكاليف التنفيذ. وتكمن عوامل النجاح الأساسية في أن تنفذ في الوقت المناسب تدخلات موجهة إلى الشباب المحرومين وفي ترسيخ القدرات ترسيخاً جيداً وانتهاج المرونة في وضع الميزانية وتوفير إدارات استخدام عامة قوية ونظم تدريب نشطة. وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أنه من الممكن تنفيذ هذه الضمانات بتكلفة سنوية قدرها ما بين ٠,٥ و ١,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وينبغي لعملية نقل تجربة ضمانات الشباب إلى البلدان ذات الهياكل الأساسية والخبرات الأقل تطوراً أن تأخذ في الاعتبار الموارد المطلوبة لتعزيز القدرة على التنفيذ.

المصدر: ILO: Youth guarantees: A response to the youth employment crisis?, 2013، ويمكن الاطلاع عليه على الموقع التالي: www.ilo.org/youth.

٣٠٤. وقام العديد من البلدان (مثل أرمينيا وبنن وكولومبيا وقرغيزستان وليبيريا وأوكرانيا) بتعزيز روح المبادرة لدى الشباب من خلال تنفيذ تدخلات شملت ما يلي: توفير التعليم والتدريب في المدارس في مجال تنظيم المشاريع؛ سن اللوائح بشأن المنشآت والتعاونيات والمنشآت الاجتماعية المستدامة؛ تيسير سبل الحصول على التمويل، وبالأخص الانتماء بالغ الصغر؛ زيادة خدمات الدعم غير المالي لأصحاب المشاريع الشباب.

٣٠٥. ويدعو القرار إلى وضع سياسات لعمالة الشباب تتماشى مع معايير العمل الدولية وتكفل المساواة في المعاملة والحقوق. ونفذ العديد من البلدان إصلاحات لتعزيز فرص الشباب في الحصول على وظائف مستقرة. وعلى سبيل المثال، يتضمن إصلاح سوق العمل في إيطاليا لعام ٢٠١٢ أحكاماً تهدف إلى معالجة تجزئة سوق العمل استناداً إلى الترتيبات التعاقدية والحد من أعداد الشباب الذين يعملون في الوظائف الهشة ويتقاضون أجوراً متدنية.

٣٠٦. ومنذ حزيران/يونيه ٢٠١٢، نفذ المكتب العديد من المبادرات بغية إنفاذ القرار. وتتمحور خطة المتابعة التي أعدها لفترة سبع سنوات (٢٠١٣-٢٠١٩)، وصادق مجلس الإدارة عليها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢،^{٦٢} حول دعائم ثلاث، وهي: "١" تطوير المعارف ونشرها؛ "٢" المساعدة التقنية وبناء القدرات؛ "٣" الشراكات والتوعية. وتتضمن الخطة أيضاً أنشطة لتعزيز الدعوة إلى اتخاذ الإجراءات ووضع استراتيجية لحشد الموارد.

٣٠٧. وتُمثل مطابقة الوظائف مع المهارات لدى الشباب، باعتبارها أحد مجالات الأهمية البالغة الثمانية لأنشطة منظمة العمل الدولية، فرصة ثمينة للاضطلاع بعمل تعاوني ومتعدد التخصصات خلال فترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥.

٣٠٨. وبغية توسيع نطاق قاعدة المعارف، وضع المكتب برنامج بحث لرصد الاتجاهات والقضايا الناشئة. وفي عام ٢٠١٣، قام بنشر اتجاهات العمالة العالمية للشباب وتنفيذ دراسات استقصائية عن الانتقال من المدرسة إلى العمل في ٢٨ بلداً، حيث اضطلع بتنظيم حلقات عمل ثلاثية لمناقشة النتائج والانعكاسات السياسية وأولويات العمل. وجرى نشر تقريرين إقليميين في عام ٢٠١٣ للإحاطة بمختلف حقائق سوق عمل الشباب في أمريكا اللاتينية والكاريبي وأفريقيا جنوب الصحراء. ويهدف بحث جديد إلى فهم العوامل المحددة للعمالة وظروف العمل فهماً أفضل في صفوف فئات محددة من الشباب، ويقدم تحليلاً لعمليات الانتقال إلى العمل اللائق المختلفة باختلاف الجنس. وأجريت دراسات مواضيعية عن الأثر المترتب عن السياسات الاقتصادية الكلية والسياسات

^{٦٢} مكتب العمل الدولي: متابعة اعتماد القرار - أزمة عمالة الشباب: دعوة إلى اتخاذ الإجراءات، الوثيقة GB.316/INS/5/2، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٦، جنيف تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢.

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312267.

المالية والتطورات المستجدة بشأن أجر الشباب والتلمذة الصناعية الجيدة وهجرة الشباب وعمالة الشباب في المناطق الريفية. وشكلت هذه الدراسات أساساً استندت إليه منظمة العمل الدولية في إعداد تقاريرها العالمية، بما في ذلك التقارير المتعلقة بعمل الأطفال والأجور.

٣٠٩. وقام المكتب بتوسيع نطاق العمل المتعلق باستعراض السياسات القطرية من أجل عمالة الشباب. وعلى سبيل المثال، أدى استعراض السياسات وتقييمها في قبرص إلى تنوير عملية وضع السياسات العامة وتصميم خطة عمل تعتمد إحدى ضمانات الشباب. وفي الاتحاد الروسي، أفضت عملية الاستعراض إلى إدراج الخبرة في العمل في برامج المدارس المهنية وإلى وضع استراتيجية وطنية بشأن عمالة الشباب.

٣١٠. وكجزء من أولويات "الأساليب الناجحة" لمجالات الأهمية البالغة، وضع المكتب أدوات لتعميق عمليات تقييم البرامج وتحسين فعالية التدخلات. ويولى اهتمام خاص إلى التقييم الدقيق للأثر المترتب عن برامج تنظيم المشاريع.

٣١١. وجرى تحديد الممارسات الجيدة بشأن مواضيع مختلفة لدعم عملية وضع السياسات. وشملت هذه الممارسات تدابير تجمع سياسات سوق العمل وسياسات الحماية الاجتماعية والتدخلات المتعلقة بعمالة الشباب والهجرة. وسيستمر وضع وتوسيع نطاق قاعدة منظمة العمل الدولية التجريبية بشأن الممارسات الجيدة ليشمل ممارسات مستمدة من مختلف المؤسسات والوكالات. وجرى استحداث أداة لاستعراض وتقييم الممارسات الجيدة بغية مقارنة المعلومات بين البلدان والأقاليم.

٣١٢. ومنذ عام ٢٠١٢، جرى تقديم المشورة السياسية إلى الحكومات والشركاء الاجتماعيين في حوالي ٤٠ بلداً، تلقى منها ١٥ بلداً مساعدة مكثفة، في مجال وضع وتنفيذ الإصلاحات السياسية والمؤسسية والاستراتيجية وخطط العمل الوطنية المحددة زمنياً والبرامج الوطنية التي تتمشى مع القرار. وفي شباط/فبراير ٢٠١٣، نظم المكتب اجتماعاً للشركاء الإنمائيين لحشد الدعم من أجل تمديد نطاق قدرته الاستشارية ليشمل بلداناً إضافية.

٣١٣. وفيما يتعلق ببناء القدرات، وضع المكتب مجموعة من حزم المواد التعليمية بشأن مواضيع تشمل تحليل معلومات سوق عمل الشباب ووضع البرامج وتصميم نظم التوصيف من أجل كشف النواقص وتحسين عملية الاستهداف، بالإضافة إلى الأدوات اللازمة من أجل تعزيز وظائف الرصد والتقييم في المؤسسات.

٣١٤. واستعرض مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية برامجه في مجال التدريب الداخلي والتعلم عن بعد من أجل مراعاة قرار عام ٢٠١٢. وفي عام ٢٠١٣، نظم أول أكاديمية وبرامج إقليمية للشباب استناداً إلى الإطار السياسي العالمي للقرار.

٣١٥. واتخذ المكتب عدداً من الخطوات لتأكيد دوره الريادي على الصعيد العالمي وتعزيز الاتساق فيما يتعلق بمبادرات عمالة الشباب عن طريق المؤسسات الإقليمية ومتعددة الأطراف. وقام بتنسيق أولويات العمالة وتنظيم المشاريع في خطة العمل بشأن الشباب على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وهي مبادرة تم اعتمادها في عام ٢٠١٣ لتتيح فرص تعزيز العمل اللائق لصالح الشباب على الصعيد العالمي والإقليمي والقطري. وعُززت الشراكات مع البنك الدولي والأمم المتحدة من خلال سلسلة من المبادرات المشتركة. وعلى الصعيد الإقليمي، وقع المكتب في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، برنامجاً للتعاون بشأن عمالة الشباب مع مصرف التنمية الأفريقي والاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة. وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، تتوخى مذكرة تفاهم موقعة مع مصرف التنمية للبلدان الأمريكية التعاون بشأن عمالة الشباب. وأقيم تعاون وثيق مع المفوضية الأوروبية يشمل تقديم الخدمات الاستشارية فيما يتعلق بوضع ضمانات لصالح الشباب. وعلى الصعيد القطري، قام المكتب بتعزيز الشراكات داخل النظام متعدد الأطراف، لا سيما من خلال البرمجة المشتركة لعمالة الشباب. ففي زامبيا، على سبيل المثال، يتولى المكتب قيادة تعميم خطة العمل على نطاق المنظومة بشأن الشباب.

٩-٢ الأنشطة المتصلة بالمعايير فيما يتعلق بالهدف الاستراتيجي للعمالة

٣١٦. تسترشد الحكومات والشركاء الاجتماعيون بمعايير العمل الدولي في اعتماد تدابير فعالة لتعزيز العمل اللائق. ويحدد إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، باعتبارها إحدى الاتفاقيات الرئيسية بشأن الإدارة السديدة. وتُقدم هذه الاتفاقية وتوصية سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩)، إلى جانب صكوك دولية أخرى، إرشادات خاصة لسياسات العمالة. وقد وردت مناقشة الإجراءات المتخذة بشأن متابعة الاتفاقية رقم ١٢٢ أعلاه في القسم ١-٢ حول السياسات الوطنية للعمالة.

٣١٧. وبحلول أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، وصل عدد البلدان التي صدقت على الاتفاقية رقم ١٢٢ إلى ما مجموعه ١٠٨ بلدان،^{٦٣} وقد أقيمت خمسة بلدان منها (رواندا وسانت فنسنت وجزر غرينادين وسويسرا وترينيداد وتوباغو وفيتنام) على اتخاذ هذه الخطوة منذ انعقاد مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٠. ونُظمت حلقات عمل لبناء القدرات بشأن معايير العمل الدولية المرتبطة بتعزيز العمالة في بلدان مختارة ضمن البلدان الناطقة بالفرنسية في أفريقيا بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٣. كما أعد المكتب منشوراً بعنوان دليل بشأن سياسة العمالة ومعايير العمل الدولية^{٦٤}.

٣١٨. وناقشت مختلف دورات اللجنة المعنية بتطبيق المعايير، تطبيق الاتفاقية رقم ١٢٢ في بلدان مختارة^{٦٥}.
٣١٩. وبحلول أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، وصل عدد البلدان التي صدقت على اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨) إلى ٨٩ بلداً، والبلدان التي صدقت على اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢) إلى ٦٨ بلداً.

٣٢٠. وأعدت المناقشة المتكررة لعام ٢٠١١ التأكيد على وجهة اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، واعترفت بالعمالة الكاملة والمنتجة واللائقة كأهم مصدر للدخل. وسلّمت توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، في ديباجتها بأن الحق في الضمان الاجتماعي هو ضرورة اقتصادية واجتماعية لتحقيق التنمية والتقدم، إلى جانب تعزيز العمالة. وهي تقدم أيضاً توجيهات إلى الدول الأعضاء بشأن ضمان الاتساق بين السياسات العامة، بما فيها سياسات العمالة والضمان الاجتماعي.

٣٢١. وتدعم توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)، عمل منظمة العمل الدولية المرتبط بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة، حيث توفر التوجيه بشأن الأطر السياسية والقانونية وثقافة المنشأة والهيكل الأساسية للخدمات ودور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال^{٦٦}.

٣٢٢. ويُقدم إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المنشآت متعددة الجنسية، إرشادات مهمة بشأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة وسلاسل التوريد.

١٠-٢ التوعية العالمية من أجل تعزيز العمالة

٣٢٣. اشتركت التوعية العالمية من أجل وضع العمالة والعمل اللائق في صميم برنامج التنمية الدولي وتعزيز الشراكة واتساق السياسات مع المنظمات الأخرى.

الأهداف الإنمائية للألفية وما بعدها

٣٢٤. وفرت الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية، التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، الإطار العالمي للتنمية الدولية منذ ذلك الحين. وقد عيّر كل هدف من هذه الأهداف عن توافق عالمي والتزام طوعي، ووضع كل هدف كإطار للأهداف الكمية المحددة زمنياً إلى جانب مؤشرات ومجموعات من البيانات لتسهيل عملية الرصد والمساءلة^{٦٧}.

^{٦٣} مكتب العمل الدولي: التصديقات على الاتفاقية رقم ١٢٢ - اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢).
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312267.

^{٦٤} انظر: ILO: *Guide for the formulation of national employment policies* (Geneva, 2012).

^{٦٥} انظر: مكتب العمل الدولي: التصديقات على الاتفاقية رقم ١٢٢ - اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، مرجع سابق.

^{٦٦} الصكوك التالية هي أيضاً ذات أهمية عالية: اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)؛ اتفاقية شروط العمل (العقود العامة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٤)؛ اتفاقية ممثلي العمال، ١٩٧١ (رقم ١٣٥)؛ اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣)؛ توصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥)؛ توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨).

^{٦٧} انظر:

S. Fukuda-Parr and A. Yamin: *The power of numbers: A critical review of MDG targets for human development and human rights* (Boston, Harvard School of Public Health, 2013).

لم يتم إدراج سوى مؤشرين من مؤشرات سوق العمل ضمن مجموعة الأهداف الإنمائية الأصلية للألفية، وهي حصة النساء في العمالة بأجر في القطاع غير الزراعي (في إطار الهدف ٣ من الأهداف الإنمائية للألفية، "تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة") ومعدل البطالة في صفوف الشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين ١٥ و٢٤ سنة (في إطار الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية، "الشراكات الإنمائية بشأن عمالة الشباب").

٣٢٥. وفي عام ٢٠٠٧، أدرجت غاية جديدة ضمن الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية ("القضاء على الفقر المدقع والجوع") من أجل تحقيق عمالة كاملة ومنتجة وعمل لائق للجميع يشمل النساء والشباب. واقترحت منظمة العمل الدولية أربعة مؤشرات^{٦٨}، وقدمت بيانات وتقديرات بشأنها. بيد أن هذه الغايات لم تزد عن كونها مجرد تطلعات، وجاء الاهتمام بإحراز تقدم نحو تحقيقها متأخراً ومحدوداً.

٣٢٦. ومع اقتراب موعد انتهاء فترة الأهداف الإنمائية للألفية، يجري على قدم وساق إعداد عمليات تشاور ونقاش متعددة بشأن برنامج التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. وتتمثل إحدى السمات المميزة لهذا النقاش في الإقرار بضرورة أن تحتل العمالة، باعتبارها عاملاً أساسياً في تحويل الاقتصادات واستئصال الفقر، مكانة بارزة في أي إطار مستقبلي للأهداف الإنمائية العالمية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، اقترح مجلس إدارة مكتب العمل الدولي اعتماد العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق كهدف صريح في برنامج التنمية العالمية لما بعد عام ٢٠١٥، بما في ذلك إشارة إلى الحاجة إلى أراضيات الحماية الاجتماعية.

٣٢٧. وتجاوزت هذه الدعوة نطاق منظمة العمل الدولية إلى حد بعيد، إذ كانت فرص العمل الأفضل من بين الأولويات الثلاث العليا، إلى جانب التعليم والرعاية الصحية، التي جرى تحديدها في استقصاء الأمم المتحدة العالمي My World 2015، الذي شمل تقريباً ٨٠٠ ٠٠٠ مجيب من ١٩٠ بلداً^{٦٩}. كما برز استحداث الوظائف كحاجة ملحة في قرابة جميع البلدان التي أجرت فيها الأمم المتحدة مشاورات وطنية بشأن آفاق ما بعد عام ٢٠١٥^{٧٠}. وشددت تقارير واسعة التأثير بشأن برنامج ما بعد عام ٢٠١٥ على ضرورة أن تشكل تهينة الاقتصادات من أجل النمو الشامل وتوليد العمالة، إحدى الدعائم الأساسية لجدول الأعمال المستقبلي. وعلى سبيل المثال، قدم التقرير الذي أعده الفريق رفيع المستوى التابع للأمم المتحدة المعني ببرنامج التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، اقتراحاً صريحاً ينص على إضافة هدف توضيحي ٨ (من أصل ١٢) بشأن "استحداث الوظائف وسبل العيش المستدامة والنمو المنصف" وأوصى بالعمل على تحقيق غاية تتعلق بالحماية الاجتماعية في إطار الهدف التوضيحي ١، "القضاء على الفقر"^{٧١}.

٣٢٨. وساهمت منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة الثلاثية مساهمة فعالة في نقاش ما بعد عام ٢٠١٥. وأعد المكتب مذكرتي مفاهيم لإبراز مكانة قضايا منظمة العمل الدولية في النقاش، موضحاً الأساس المنطقي لإيراد هدف محتمل قائم بذاته بشأن الوظائف وسبل العيش، ومستعرضاً الخيارات بالنسبة إلى الأهداف والغايات والمؤشرات ذات الصلة. كما أعد مذكرات وموجزات سياسية بشأن العمالة والعمل اللائق والحماية الاجتماعية لأمانة الأمم المتحدة لما بعد عام ٢٠١٥ وأفرقة العمل المختلفة وفريق الجمعية العامة للأمم المتحدة المفتوح باب العضوية المعني بالتنمية المستدامة ومناقشات مواضيعية أخرى^{٧٢}.

٣٢٩. ولئن كان من المستحيل في هذه المرحلة التنبؤ بالحصيلة النهائية للمفاوضة الحكومية الدولية التي ستبدأ في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ ويفترض أن تقضي إلى تقديم نص إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة لاعتماده في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، فإن ثمة إجماعاً على ضرورة الإبقاء على شكل الأهداف الإنمائية للألفية، أي: قائمة صغيرة من أهداف التنمية المستدامة البسيطة والملموسة والقابلة للقياس، يمكنها الاستحواذ على مخيلة الجمهور. ومع أن هناك اتفاقاً واسع النطاق في جميع أنحاء العالم بشأن الأهمية التي تكتسبها الوظائف الجيدة من أجل تحقيق التنمية المستدامة والشاملة، فسيتعين على جميع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بذل جهود متضافرة بغية أن تصبح العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق هدفاً إنمائياً رئيسياً في إطار ما بعد عام ٢٠١٥.

^{٦٨} معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي لكل شخص مستخدم؛ نسبة العمالة إلى السكان؛ نسبة المستخدمين الذين يعيشون بأقل من ١,٢٥ دولاراً (تكافؤ القدرة الشرائية) في اليوم؛ نسبة العاملين لحساب أنفسهم والعمال المساهمين في دخل الأسرة في مجموع العمالة. انظر أيضاً: ILO: *Guide to the Millennium Development Goals: Employment Indicators*, second edition (Geneva, 2013).

^{٦٩} انظر:

UN: *My World 2015: The United Nations Global Survey for a Better World*, 2013, <http://www.myworld2015.org/?page=results>.

^{٧٠} انظر: UNDG: *A million voices: The world we want*, 2013, op. cit.

^{٧١} انظر:

UN: *A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development*, 2013; and UN: *A life of dignity for all: Accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015*, 2013.

^{٧٢} انظر:

UNDG: *Growth and employment in the post-2015 agenda: Messages from a global consultation* (New York, 2013).

ويُمكن أن تقدم استنتاجات تقرير المناقشة المتكررة هذا بشأن العمالة أداة مفيدة للغاية لجهود التوعية العالمية من خلال تحديد المحركات الرئيسية لاستحداث فرص العمل الأفضل وتجسيدها في برنامج عملي للعمل يُمكن قياسه ورصده على النحو المناسب.

مجموعة العشرين

٣٣٠. تعاونت منظمة العمل الدولية، منذ بداية الأزمة العالمية، مع زعماء العالم في مجموعة العشرين لكفالة أن تحتل الشواغل بشأن الوظائف والانتعاش المستدام المكانة اللائقة بها، لا سيما من خلال إبراز الحاجة إلى بذل جهود جماعية لحفز النمو والعمالة.

٣٣١. واضطلعت منظمة العمل الدولية بدور رئيسي في الاجتماع المشترك الأول لوزراء المالية ووزراء العمالة والعمل في مجموعة العشرين تحت رئاسة روسيا. وأفضى هذا اللقاء الذي جمع بين وزراء اعتادوا على التركيز على جانب الطلب في أسواق العمل ونظراء لهم يركزون على جانب العرض إلى تحقيق إنجاز بارز^{٧٣}. وأعلن البيان الختامي الصادر عن وزراء العمل والعمالة والمالية في مجموعة العشرين في ١٩ تموز/ يولييه ٢٠١٣ ما يلي: "سوف نسعى حثيثاً إلى ضمان أن تجسد التزاماتنا في المستقبل لتحقيق نمو قوي ومستدام ومتوازن وجهات نظرنا المشتركة فيما يتعلق بسياسات العمالة والعمل والسياسات الاجتماعية، والحاجة إلى جعلها تتكامل مع سياسات الاقتصاد الكلي لدعم النمو الاقتصادي واستحداث فرص العمل الجيدة والتماسك الاجتماعي"^{٧٤}.

٣٣٢. وخلال مؤتمر قمة سانت بطرسبورغ المنعقد في أيلول/ سبتمبر ٢٠١٣، أعلن قادة مجموعة العشرين التزامهم الكامل باتخاذ إجراءات حاسمة نحو تحقيق أنماط نمو غنية بالوظائف ومستدامة ومتوازنة.

٣٣٣. وشاركت منظمة العمل الدولية في الاجتماعات المنتظمة للفريق الإطاري العامل، الذي يقوم بدور أمانة وزراء المالية ومحافظي المصارف المركزية في مجموعة العشرين، إضافة إلى الفريق العامل المعني بالتنمية وفريق عمل مجموعة العشرين المعني بالعمالة (أنشئ في عام ٢٠١١)، حيث يسترشد بالمشاورات مع ممثلي أصحاب العمل (B20) وممثلي العمال (L20).

٣٣٤. وستواصل منظمة العمل الدولية دعم أنشطة فريق عمل مجموعة العشرين المعني بالعمالة تحت رئاسة أستراليا، لا سيما متابعة تنفيذ التزام قادة مجموعة العشرين بوضع خطط عمالة محددة كأهداف مركزية في استراتيجيات النمو.

الأطر متعددة الأطراف الأخرى

٣٣٥. مع أن مسألة الوظائف لم تلق اهتماماً كافياً في الأنشطة الماضية لمؤسسات بريتون وودز، فإن ثمة الآن التزاماً متجدداً بخلق الوظائف كجانب أساسي من جوانب برنامج التنمية العالمي. وفي السنوات الأخيرة، مثلت التقارير الرئيسية بشأن الوظائف، الصادرة عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية، تطورات مهمة مما يوحى بوجود تقارب كبير في وجهات النظر بين منظمة العمل الدولية ومؤسسات بريتون وودز ومؤسسة التمويل الدولية^{٧٥}.

٣٣٦. ويوجد التزام قوي من جانب القيادة الجديدة في البنك الدولي لتعزيز الشراكة والتعاون مع منظمة العمل الدولية في عدد من المجالات، ومنها البحوث وتوليد البيانات وسياسة العمالة وعمالة الشباب، وتم الاتفاق على شراكات محددة بشأن طائفة من الإجراءات.

^{٧٣} انظر:

ILO: *ILO welcomes G20 efforts to boost job creation and growth*, Moscow, 19 July 2013, http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_218014.

^{٧٤} انظر:

The G20 Labour and Employment and Finance Ministers' Communiqué, 19 July 2013, Moscow p. 3, http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_218017.

^{٧٥} انظر:

World Bank: *World Development Report 2013: Jobs*; IMF: *Jobs and growth: Analytical and operational considerations for the Fund*; and International Finance Corporation: *IFC jobs study: Assessing private sector contributions to job creation and poverty reduction* (Washington, DC, 2013).

٣٣٧. وما فتئت شبكة تشغيل الشباب، وهي مبادرة طويلة العهد مشتركة بين الوكالات تشمل البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية ومنظومة الأمم المتحدة بوجه عام، تتطور لتصبح انتلاًفاً عالمياً لدعم عمالة الشباب وتنظم قاعدة مشتركة للبحوث والبيانات لتقييم السياسات من خلال توسيع قائمة التدخلات المتعلقة بعمالة الشباب^{٧٦}.

٣٣٨. كذلك، ضافرت منظمة العمل الدولية جهودها مع البنك الدولي في الأنشطة المتعلقة بالأزمة، بما في ذلك إجراء جرد سياسي بشأن الاستجابات المتخذة للتصدي للأزمة في عدد كبير من البلدان^{٧٧}.

٣٣٩. وتلى دخول منظمة العمل الدولية في شراكة مع صندوق النقد الدولي، في أواسلو في أيلول/ سبتمبر ٢٠١٢، إطلاق أنشطة تعاونية في مختلف البلدان، بما فيها بلغاريا والجمهورية الدومينيكية وزامبيا. كما سعى صندوق النقد الدولي إلى استقاء ملاحظات منظمة العمل الدولية بشأن نموذج لسوق العمل وُضع حديثاً وأدرجه الآن في مشاوراته بموجب المادة الرابعة من نظامه الأساسي^{٧٨}.

٣٤٠. وأثر عمل منظمة العمل الدولية بشأن تقييم مشاورات صندوق النقد الدولي بموجب المادة الرابعة من نظامه الأساسي (انظر القسم ٢-٢)، في تقرير صندوق النقد الدولي لعام ٢٠١٣ بشأن الوظائف والنمو، حيث يورد تقييماً ذاتياً لسياسات الاقتصاد الكلي.

٣٤١. وتسعى المبادرات العالمية الحديثة، مثل إنشاء الصفقة الجديدة من أجل العمل في الدول الهشة، إلى صياغة استجابة دولية أكثر فعالية للتحديات الفريدة التي تطرحها الدول المتأثرة بالنزاعات والدول الهشة. وتشارك منظمة العمل الدولية مشاركة مباشرة في الأعمال الجارية لإنشاء المرفق العالمي لاستحداث العمالة في الأوضاع الهشة، وهي مبادرة تحظى أيضاً بدعم مجموعة البنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة واللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام^{٧٩}. وفي السنوات الأخيرة، مُدد نطاق الشراكات مع المؤسسات الإقليمية مثل مصرف التنمية الآسيوي ورابطة أمم جنوب شرق آسيا ومصرف التنمية الأفريقي والاتحاد الأوروبي لدعم سياسة العمالة وعمالة الشباب.

^{٧٦} انظر: <http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/>.

^{٧٧} انظر:

ILO and World Bank: *Joint synthesis report: Inventory of policy responses to the financial and economic crisis* (Geneva and Washington, DC, 2013).

^{٧٨} انظر:

IMF: *The IMF's Advice on Labor Market Issues*, 5 Dec. 2013, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/labor.htm>.

^{٧٩} يستند المرفق العالمي على السواء إلى سياسة الأمم المتحدة بشأن العمالة والبنك الدولي: *تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠١١: النزاعات والأمن والتنمية* (واشنطن العاصمة، ٢٠١١).

الخلاصة والسبل الممكنة للمضي قدماً

٣٤٢. يتطلب خوض تحدي العمالة، بجوانبه المتعددة التي جرى استعراضها في هذا التقرير، في سياق انتعاش من الأزمة يتسم بالضعف والتفاوت وانعدام اليقين، والتصدي في الوقت نفسه لمحركات التغيير الهيكلية التي تعيد رسم معالم أسواق العمل، تكثيف الإجراءات المتخذة تكثيفاً كبيراً لدعم سياسات تعزيز العمالة على الصعيدين العالمي والوطني. وعلى الصعيد العالمي، ستكون أنشطة التوعية المتواصلة التي تضطلع بها الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في سياق برنامج التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥ ومجموعة العشرين والأطر الإقليمية، أمراً حيوياً.

٣٤٣. والاستثمار في توليد العمالة الجيدة أمرٌ بالغ الأهمية لإنعاش النمو وتعزيز زيادة شمولية واستدامة الانتعاش والتنمية. وسيلزم، خلال العقد المقبل، إيجاد وظائف لائقة لربع سكان العالم (أكثر من ٦٠٠ مليون شخص) الذين يعانون حالياً من البطالة أو البطالة الجزئية أو الذين هم على وشك دخول سوق العمل ولما مجموعه ٨٤٠ مليون فقير عامل يعيشون بأقل من دولارين أمريكيين في اليوم.

٣٤٤. وأظهر التحليل المقدم في الفصلين ١ و ٢ من هذا التقرير مدى شدة التباين فيما بين البلدان من حيث سماتها وظروفها الديمغرافية والاقتصادية والمالية والمؤسسية. وقد أثبت بجلء أن تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية يستلزم مزيجاً متنسقاً من السياسات بما يتناسب مع السياق الوطني ويشمل طائفة واسعة من المجالات السياسية. كما بين مدى الترابط بين البلدان في مجال اتخاذ الإجراءات، وبالتالي الحاجة إلى درجة عالية من الاتساق والتعاون والتنسيق على الصعيد العالمي. بالإضافة إلى ذلك، أبرز أن سياسات العمالة الفعالة تتطلب إقامة حوار وتعاون بين القطاعين العام والخاص في عدد من المجالات السياسية لتعميق التكامل وتحقيق أقصى قدر من التأزر بين الدور الرئيسي للقطاع الخاص في استحداث الوظائف والسياسات العامة من أجل إرساء الأطر السياسية واستراتيجيات تطوير المهارات ومؤسسات سوق العمل، بحيث تكون متينة وشاملة ومؤاتية.

٣٤٥. وقد يستلزم الانعقاد من ربة الطلب الإجمالي المنخفض الذي يشكل عقبة أمام تحقيق انتعاش أقوى، اعتماد نهج أكثر توازناً يتسم بزيادة الاعتماد على الاستهلاك والاستثمار والأسواق على الصعيد المحلي للتصدي لركود الصادرات. ويمكن أن يسفر ارتفاع مستويات الاستثمار في القطاعات المنتجة الحيوية والغنية بالوظائف وتحسين الوصول إلى مصادر التمويل بالنسبة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة والارتفاع بالحماية الاجتماعية والأجور اللائقة، إلى جانب نمو الإنتاجية والإنفاق العام الموجه توجيهها حسناً، عن إنشاء حلقة حميدة من النمو الشامل والعمالة المنتجة والتنمية.

٣٤٦. وقد أحرزت البلدان في جميع الأقاليم تقدماً كبيراً في اعتماد سياسات العمالة الوطنية وفي وضع هذه السياسات في مكان الصدارة في الخطط الإنمائية الوطنية وتصورات النمو واستراتيجياته. وثمة حاجة إلى بذل المزيد من الجهود لضمان التنفيذ الفعال للسياسة العامة وإحكام رصد النتائج وتقييمها ومواصلة تحسين وتكييف السياسات وإيجاد روابط بمخططات الميزانية والاستثمار.

٣٤٧. ومن الضروري تحقيق الاتساق والتكامل بين أطر الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة وتدخلات سوق العمل للنهوض بالوظائف، سواء على المدى الطويل لتناول القضايا الهيكلية المتمثلة في التحول والتنمية، أو على المدى القصير لدعم فرص الوصول إلى العمل اللائق بالنسبة إلى الفئات المحرومة والمستضعفة، لا سيما الشباب والنساء والعاطلون عن العمل منذ فترة طويلة والأشخاص في العمالة غير المنظمة وغير المأمونة. وقد أبرز الإعلان المشترك لوزراء العمل والعمالة والمالية في مجموعة العشرين خلال اجتماعهم في سانت بطرسبرغ في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، الصلة القائمة بين سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات سوق العمل.

٣٤٨. ويعتبر عكس مسار الانخفاض في الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر وزيادة الاستثمار المنتج، لا سيما في الهياكل الأساسية وفي الزراعة في البلدان التي توجد فيها نسبة كبيرة من العمالة الريفية وفي القطاعات الحيوية في مجال التصنيع والخدمات، ضرورياً لاستحداث فرص العمل ولتعزيز التنوع الاقتصادي والتغيير الهيكلي الداعم للإنتاجية. ويمكن أن تضطلع المصارف الإنمائية الإقليمية بدور استباقي أكبر من خلال جعل توليد العمالة هدفاً لقروض الاستثمار التي تقدمها.

٣٤٩. ونتيجة بعض محركات التغيير الهيكلية التي ورد تحليلها في القسم ١-٢ فرصاً لاستحداث الوظائف والاستثمار. وهذا هو الحال مثلاً بالنسبة إلى عملية الانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون وبالنسبة إلى زيادة الطلب على خدمات الرعاية في السياق الديمغرافي الجديد. ومن شأن استباق الاحتياجات من المهارات والاستثمار في تطويرها في هذه القطاعات أن يساعد على الحد من عدم مؤاومتها.

٣٥٠. ولا بد من مبادرات واسعة النطاق ومتعددة الجوانب خصوصاً للتصدي لأزمة عمالة الشباب غير المسبوقة. وقد أثبتت التدابير التنشيطية المشروطة فعاليتها في البلدان ذات المؤسسات والقدرات الإدارية المناسبة لتقديم الخدمات، مثلما أثبتت ذلك برامج العمالة العامة الابتكارية وواسعة النطاق في معظم البلدان. وبالإضافة إلى النتائج المباشرة المتمثلة في توفير الحماية والحد من الفقر، فإن لديها آثاراً مضاعفة فيما يتعلق بحفز الطلب والنمو والاستثمار، وتعزيز المهارات وإتاحة الفرص في قطاع الأعمال في المجتمعات المحرومة.

٣٥١. وفي سياق قيود مالية واسعة النطاق، أصبحت الحاجة إلى تمويل عمليات رصد وتقييم صارمة بشأن أثر جميع هذه النظم، ماسة أكثر من أي وقت مضى.

٣٥٢. وباتت عملية الانتقال إلى السمة المنظمة هدفاً من الأهداف التي تحظى بالأولوية في سياسات العمالة والحماية الاجتماعية. وقد بدأت النهج الابتكارية ومتعددة المسارات ومحددة السياق، التي تجمع بين تعزيز العمالة وروح تنظيم المشاريع وبين الحماية الاجتماعية والحقوق والامتثال، تُؤتي ثمارها. ومن المحتمل بالمناقشة التي ستجري حول وضع معايير بشأن هذا الموضوع خلال مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٤ وستستمر في عام ٢٠١٥، أن تكمل معايير العمل الدولية القائمة المرتبطة بالعمالة وتعززها تعزيزاً كبيراً.

٣٥٣. ويعتبر الحوار الاجتماعي عاملاً رئيسياً لبناء توافق مستتير لا غنى عنه لتحمل عبء الإصلاحات الهيكلية اللازمة لتحقيق الانتعاش والتنمية اللذين يركزان على الوظائف. ولا ينبغي للحوار الاجتماعي بشأن سياسة العمالة أن يسترعي اهتمام الشركاء الثلاثين التقليديين فحسب، بل أيضاً الوزارات والوكالات الحكومية المسؤولة عن وضع الاستراتيجيات الاقتصادية والمالية والاستثمارية.

٣٥٤. وغالباً ما تتحمل وزارات العمل المسؤولية الرئيسية عن التوعية والتنسيق وتحقيق الاتساق في مجال تنفيذ سياسات العمالة. ويُبين استعراض مقارن بين البلدان، أجراه المكتب حديثاً، بوضوح الحاجة إلى تنشيط دورها وإلى بناء قدرات اللجان الثلاثية المعنية بالعمالة وآليات التنسيق المشتركة بين الوزارات.

٣٥٥. والهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية مدعوة أيضاً إلى النظر فيما إذا كان ينبغي اعتماد عمليات استعراض معززة لسياسات العمالة على الصعيد القطري، بما في ذلك من خلال آلية استعراض الأقران كما ينص على ذلك إعلان منظمة العمل الدولية لعام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. وترد في القسم ٢-١ الأمثلة والدروس المستخلصة من التجربة السابقة والأمثلة الحالية عن أطر المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى.

٣٥٦. وقدمت متابعة المكتب لقرار عام ٢٠١٠، التي ورد استعراضها في هذا التقرير، أمثلة عن البراهين التجريبية الجديدة المتأتية على وجه الخصوص من التدخلات من جانب الطلب ومن النتائج المحققة من خلال المشورة السياسية الخاصة بكل بلد وبناء القدرات وتطوير الأدوات.

٣٥٧. ويوفر الإصلاح الداخلي لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك مبادرات المؤوية التي اقترحها المدير العام واعتماد مجالات الأهمية البالغة الثمانية في البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥، منبراً للمكتب لتركيز الخبرة متعددة التخصصات والتعاون عريض القاعدة داخل المكتب على عدد من المجالات ذات الأولوية المحددة في هذا التقرير والتي تعتبر أساسية في السعي إلى تحقيق هدف العمالة الكاملة والمنتجة.

٣٥٨. ومن شأن الهدف الشامل في مجال الأهمية البالغة ١ بشأن تعزيز وظائف أكثر وأفضل للنمو الشامل، أن يمكن من تدعيم المواقف والأدوات السياسية والقدرة الاستشارية لمنظمة العمل الدولية ضمن التيارات التالية: (١) مؤسسات سوق العمل من أجل نمو شامل؛ (٢) سياسات الاقتصاد الكلي المؤاتية للعمالة؛ (٣) النهج القطاعية من أجل وظائف أكثر وأفضل. ومن شأن التركيز على الإجراءات على المستوى القطري في إطار مجال الأهمية البالغة هذا أن يدعم طلبات الهيئات المكونة المتزايدة على إجراءات فعالة بشأن التحديات المحددة

التي تواجهها في مجال العمالة، مع التركيز على الظروف والآليات اللازمة للتنفيذ الفعال لسياسات العمالة الوطنية ورصدها وتقييمها. وسيتم توثيق ممارسات البلدان الجيدة على مختلف مستويات التنمية وتبادلها على نطاق واسع. وستعزز الدروس المستخلصة الدور القيادي الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية في مجال التوعية على الصعيد العالمي، بما في ذلك في برنامج التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥ ومجموعة العشرين والأطر الإقليمية الجديدة. وسيستند العمل في المجالات الثلاثة جميعها، وكذلك على الصعيد القطري، إلى تحسين البيانات وتعزيز الدعم المقدم إلى البلدان لجمع معلومات سوق العمل وتحليلها.

٣٥٩. وسيستمر العمل بشكل مكثف على متابعة دعوة عام ٢٠١٢ إلى اتخاذ إجراءات، حسبما سبقت مناقشته، في سياق مجال الأهمية البالغة بشأن الوظائف والمهارات لصالح الشباب. ومثلما يُبرز الاستعراض، فإن التركيز ينصب على تحليل الإجراءات الناجحة بشأن عمالة الشباب في المجالات السياسية الخمسة التي تشملها الدعوة إلى اتخاذ إجراءات، باعتماد منظور متوازن يتعلق بجانب الطلب والعرض والوساطة. وستجري مضاعفة عدد مبادرات بناء القدرات في جميع الأقاليم وتسهيل التبادلات فيما بينها.

٣٦٠. والهدف من التدخلات في إطار مجال الأهمية البالغة بشأن الإنتاجية وظروف العمل في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، هو التبيان تبياناً قاطعاً كيف يمكن حفز الإنتاجية في المنشآت الصغيرة والمتوسطة على مستويات عالية من خلال الاستثمار في العمال وظروف العمل وتسريع وتيرة النمو الاقتصادي وجعل النمو أكثر استدامة. والهدف هو اتباع هذا النهج في العدد المتزايد من البلدان التي تعتمد سياسات وتستحدث مؤسسات تهدف إلى تطوير القطاع الخاص. وستشمل المجالات السياسية التي يتعين معالجتها تطوير المهارات والسلامة والصحة والأجور وغير ذلك من ظروف العمل والحماية الاجتماعية والبيئة التنظيمية.

٣٦١. وسيستمر مجال الأهمية البالغة بشأن إضفاء السمة المنظمة على الاقتصاد غير المنظم، إلى جانب مناقشة وضع المعايير التي ستتطلق خلال مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٤ وستستمر في عام ٢٠١٥، اتخاذ إجراءات معززة لتحليل محركات السمة غير المنظمة في سياقات وتوليفات سياسية قطرية وإقليمية محددة يُمكن أن تعزز عمليات انتقال ملموسة ودائمة إلى السمة المنظمة. وسيستقطب استخدام الأدوات السياسية لبناء قدرات الهيئات المكونة على اتخاذ إجراءات بشأن عمليات الانتقال إلى السمة المنظمة، تركيزاً كبيراً في مجال الأهمية البالغة هذا.

٣٦٢. وسيستند العمل المضطلع به في إطار مجال الأهمية البالغة بشأن إرساء أوضاع الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها، إلى أوجه التآزر بين الحماية الاجتماعية واستحداث العمالة، الواردة مناقشتها في هذا التقرير والتي تعتبر عنصراً أساسياً للحد من الفقر وتحقيق التنمية المستدامة.

٣٦٣. وسيركز مجال الأهمية البالغة بشأن العمل اللائق في الاقتصاد الريفي على قضايا الدخل والأمن الغذائي والقدرة على الصمود في المناطق الريفية، وعلى العمل اللائق للعمال الريفيين في سلاسل التوريد والمزارع.

٣٦٤. وستشمل مجالات الأهمية البالغة بشأن حماية العمال من أشكال العمل غير المقبولة وبشأن تعزيز الامتثال في مكان العمل من خلال تفتيش العمل، قضايا ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتعزيز العمالة اللائقة والمنتجة والمختارة بحرية.

٣٦٥. ومن الأمور ذات الأهمية الخاصة ضمن مقترحات المؤوية، المبادرة الخضراء ومبادرة القضاء على الفقر ومبادرة المنشآت ومبادرة المرأة في العمل ومبادرة مستقبل العمل.

٣٦٦. ويشير التحليل الوارد في هذا التقرير، إلى جانب الأعمال التحضيرية التي يضطلع بها المكتب بشأن مجالات الأهمية البالغة، إلى وجود ثغرات كبيرة في المعارف والأدوات السياسية في المجالات التالية على وجه الخصوص:

(أ) البطالة الهيكلية وطويلة الأجل: يتطلب استمرار ارتفاع معدلات البطالة وزيادة انتشار البطالة طويلة الأجل، بما في ذلك في صفوف الشباب، إجراء تحليل جديد للطابع الهيكلي لهذه الظواهر، بغية تحسين فهم ظاهرة تقادم المهارات المرتبطة بالتقدم في العمر وتوليد الاستجابات المناسبة.

(ب) العمل للحساب الخاص: يستدعي العمل للحساب الخاص، باعتباره الشكل الأساسي من أشكال العمالة بالنسبة إلى أغلبية القوى العاملة في الكثير من البلدان النامية، إجراء بحوث جديدة موجهة نحو السياسة العامة بشأن الاتجاهات والسمات والعمالة وأنماط الدخل وكسب العيش، للوصول إلى السبل الممكنة لتحسين الدخل والإنتاجية والحد من الاستضعاف.

(ج) *الروابط القائمة بين التكنولوجيا والعمالة والمهارات*: على وجه الخصوص، الانعكاسات على الاتجاهات فيما يتعلق بتجزئة سوق العمل والزيادات في أشكال العمل غير العادية.

(د) *انعدام المساواة*: لا سيما فيما يتعلق بانعكاساتها على ديناميات سوق العمل.

٣٦٧. وتحتاج متابعة المكتب لهذه المناقشة المتكررة الثانية بشأن الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة، إلى أن تكون أكثر طموحاً وأوسع نطاقاً. ولا بد من دعمها وتعزيزها بالموارد الكافية، بما في ذلك الموارد الخارجية. كما تتطلب تقوية الشراكات مع المؤسسات الإقليمية ومتعددة الأطراف، بما فيها المؤسسات الواردة في هذا التقرير.

نقاط مقترحة للمناقشة

- ١- الفهم المشترك لتحديات العمالة الحالية والمحركات الرئيسية للتغيير
(أ) ما هي تحديات العمالة الرئيسية في الوقت الراهن في مختلف أنحاء العالم، وما هي الاتجاهات والأسباب الأساسية للبطالة والبطالة الجزئية والسمة غير المنظمة والأمن الوظيفي والأجور وفق العاملين؟
- ٢- استعراض الإجراءات التي اتخذتها المنظمة والدول الأعضاء فيها لتعزيز العمالة، بما في ذلك متابعة استنتاجات مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠ بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة^١
(أ) ما هي نتائج خيارات مختلف سياسات الاقتصاد الكلي المستندة إلى استنتاجات مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠ من حيث العمالة والعمل اللائق، مع مراعاة السياقات المتنوعة التي اعتمدت فيها هذه الخيارات؟
(ب) ما هي الإجراءات المتخذة والسياسات المطبقة التي أسفرت عن حدوث زيادة في الاستثمار وتحول في الهياكل وإرساء منشآت أكثر استدامة، مما أدى إلى تحقيق العمالة اللائقة والمنتجة؟
(ج) ما هي سياسات سوق العمل التي حققت نجاحاً في معالجة انعدام المساواة والعمالة اللائقة وإدماج الفئات المحرومة؟
(د) ما هي الإجراءات المتخذة وآليات تنسيق السياسات المعتمدة على الصعيدين الوطني والدولي لتحسين نتائج العمالة؟
(هـ) كيف يمكننا مواصلة تعزيز إدماج أهداف العمالة في برنامج التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥؟
(و) ما هي الإجراءات التي اتخذها المكتب لدعم الهيئات المكونة في المجالات آنفة الذكر، وما هي نتائج ذلك؟
- ٣- انعكاسات تطور السياقين الخارجي والداخلي على النشاط الذي تضطلع به المنظمة بشأن العمالة
(أ) ماذا ينبغي أن تكون العناصر الرئيسية في إطار شامل لاستحداث العمالة اللائقة، بحيث يكون ملائماً وفعالاً للفترة المقبلة؟
(ب) ما هي الدروس التي استخلصناها بشأن العلاقة المترابطة بين الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية فيما يتعلق بتعزيز العمالة؟

^١ يمكن الاطلاع على استنتاجات مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠ على الموقع التالي:
http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/texts/WCMS_143164/lang--en/index.htm