

Distr.: General
24 April 2006
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٦

جنيف، ٢٨-٣ تموز/يوليه ٢٠٠٦

الجزء الرفيع المستوى

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

تهيئة بيئة مواتية على الصعيدين الوطني

والدولي لإيجاد عمالة كاملة ومنتجة وتوفير

فرص العمل الكريم للجميع وتأثير، تلك البيئة

على التنمية المستدامة

تهيئة بيئة مواتية على الصعيدين الوطني والدولي لإيجاد عمالة كاملة
ومنتجة وتوفير فرص العمل الكريم للجميع، وتأثير تلك البيئة على
التنمية المستدامة

تقرير الأمين العام

موجز

يتصدر الوعد بالحد من الفقر، وتعزيز الإنصاف والتكامل الاجتماعي، صميم برنامج الأمم المتحدة للتنمية الذي اعتمد في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. وإدراكا لأهمية دور العمالة في تحقيق هذه الغاية، عقد القادة عزمهم على "أن يجعلوا من هدف إيجاد العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير فرص العمل الكريم للجميع هدفا رئيسيا في سياساتهم الوطنية والدولية ذات الصلة".

*E/2006/100



وفي إطار هذا الالتزام يتناول هذا التقرير جوانب رئيسية للتحديات الهيكلية التي تواجه إيجاد العمالة. ويبين التقرير أن تحقيق الالتزامات التي قطعها قادة العالم يقتضي التوفيق بين التركيز الحالي على النمو الاقتصادي إلى جانب النتائج الاجتماعية والبيئية. ولهذا الغاية يضع العمالة في صميم البرامج الاقتصادية والاجتماعية والبيئية كما يتضمن توصيات بشأن هذه المجالات الثلاثة جميعها.

المحتويات

الفقرات الصفحة

٤	٩-١		أولا - مقدمة
٦	١٤-١٠		ثانيا - تشخيص الاتجاهات الراهنة في مجال العمالة
٨	٢٤-١٥		ثالثا - دور الاقتصاد الكلي والسياسات التجارية: المنظوران الوطني والدولي
١١	٢٩-٢٥		رابعا - تحديات سوق العمل: التوازن بين المرونة والضمان الاجتماعي
١٣	٣٩-٣٠		خامسا - العمالة الريفية: الصلات بين الإنتاجية الزراعية والأنشطة غير الحقلية
١٦	٤٩-٤٠		سادسا - دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والتصنيع
٢٠	٥٦-٥٠		سابعا - أثر التنمية المستدامة
٢٣	٥٨-٥٧		ثامنا - الخلاصة

أولا - مقدمة

١ - لقد ارتفع عدد العاطلين إلى مستويات جديدة عام ٢٠٠٥ على الصعيد العالمي بعد أن كان ١٩٠ مليون نسمة. ومن اللافت للنظر أكثر من ذلك، أن أشد العاملين فقرا يبلغون قرابة ثلاثة أمثال عدد العاطلين على الصعيد العالمي، كما أن ٥٠ في المائة من قوة العمل العالمية يحصل الواحد منهم على دولارين في اليوم أو أقل، من حيث نصيب الفرد، لأنفسهم ولأسرهم - أي العدد ذاته الذي كان عليه منذ ١٠ سنوات مضت. فالعالم باختصار يواجه تحديا هيكليا من حيث إيجاد العمالة، تحديا يبدو أن النمو وحده لا يقدر على حسمه.

٢ - والعمالة بحد ذاتها لا تكفي لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وجدول أعمال الأمم المتحدة الإنمائي إذا لم تولد دخلا كافيا للأفراد والأسر المعيشية للخروج من ربقة الفقر، أو إذا كان العمل يتم في ظل ظروف غير مستقرة وخطرة. ولذا يلزم إيلاء مزيد من الاهتمام للعمل الكريم، الذي عُرف باعتباره "الفرص المتاحة للرجل والمرأة للحصول على العمل المنتج في ظل ظروف الحرية والمساواة والأمن والكرامة الإنسانية"^(١). وتستمد أهمية العمل الكريم بالطبع، من أهمية العمل لحياة الناس. فالعمل هو المجال الذي يلتقي فيه البعد "الاقتصادي" لحياة الناس بالبعد "الاجتماعي". والعمل الكريم مهم ليس فقط باعتباره مصدرا للدخل وإنما أيضا كشرط لأن يعيش الناس حياة يقررون فيها مصيرهم بأنفسهم، ويشاركون بصورة كاملة كمواطنين في مجتمعاتهم المحلية. وهذا من شأنه تيسير التكامل والترابط الاجتماعيين. كما أن هذا ضروري أيضا لإنعاش البلدان الخارجة من الصراعات، على المدى الطويل.

٣ - واعترافا بدور العمالة الحاسم في الحد من الفقر، والمساواة بين الجنسين، وتمكين المرأة، والتكامل الاجتماعي، وطد القادة في مؤتمر القمة العالمي المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، عزمهم على "جعل أهداف العمالة الكاملة والمنتجة والعمل الكريم للجميع هدفا رئيسيا في سياساتهم الوطنية والدولية ذات الصلة"^(٢) وهذا من شأنه أن يضع مسؤولية كبيرة علىفرادى الحكومات وعلى المجتمع الدولي بما فيها النظام المتعدد الأطراف.

٤ - ويتمثل التحدي المزدوج في إيجاد وظائف منتجة جديدة وتحسين الوظائف الموجودة. ومن ناحية ثانية، يبدو أن محتوى النمو في مجال العمالة قد طرأ عليه الضعف في السنوات الأخيرة، بينما زاد العرض الفعال من العمالة نظرا لانتتاح الفرص الخارجية والمشاركة المتزايدة من جانب البلدان النامية في الاقتصاد العالمي، بالاقتران مع استمرار معدل الخصوبة المرتفعة في كثير من البلدان النامية وزيادة معدل مشاركة المرأة. وعليه، يتعين إيجاد عدد متزايد من الوظائف لاستيعاب قوة العمالة المتزايدة، في حين تلزم الآن في ذات الوقت

معدلات نمو مرتفعة لتوليد نفس معدلات النمو في الوظائف بأكثر مما كان عليه الحال منذ ١٥ سنة مضت. ولذا تلزم سياسات عامة تركز على كل من النمو المتزايد وزيادة محتواه من العمالة.

٥ - وتعرض العولمة والتغيير التكنولوجي حصصا متزايدة من الاقتصادات الوطنية إلى منافسة شديدة تتطلب أسواق عمل مرنة من أجل السماح للعمالة بالانتقال بين الشركات، والقطاعات، أو حتى بين المناطق. ومع أنه من المنظور العالمي يرجح أن يؤدي انتقال العمالة إلى "الخارج" (أي الميل إلى نقل أجزاء عملية الإنتاج الكثيفة العمالة (المنخفضة المهارة) بشكل متزايد من البلدان المتقدمة النمو إلى البلدان النامية) إلى إيجاد مزيد من الوظائف، فإنه في غضون ذلك، يؤدي إلى نزوح العمالة من البلدان المتأثرة. وقد أدى الضغط التنافسي العالمي في الكثير من الحالات أيضا إلى التشديد على إبداء المرونة فيما يتعلق بزيادة الأجور والتخفيف من اللوائح والضرائب، وخفض العمالة، بما في ذلك في القطاع العام، وإضعاف قوة المساومة، وخفض النفقات الحكومية في مجالات حيوية بالنسبة للفقراء من قبيل الأنظمة الصحية والتعليمية وأنظمة الحماية الاجتماعية.

٦ - ومن ثم فإن التغييرات في مؤسسات سوق العمالة وتوفير الخدمات الاجتماعية قد حد بصورة متزايدة من إعادة توزيع المكافآت الاقتصادية لتصب في اتجاه العمالة. وكانت نتيجة هذه التغييرات في كثير من البلدان أن العمالة أصبحت غير رسمية بصورة متزايدة، وانخفضت أنصبة الأجور في الإيرادات الوطنية وزادت الفوارق في الأجور بين العمالة الماهرة والعمالة غير الماهرة. وفي البلدان المتقدمة النمو والنامية على السواء ثمة اتجاه مطرد أيضا للتمييز على أساس الجنس أفقيا ورأسيا في سوق العمالة ويُعزى ذلك في جملة أمور إلى حالات عدم المساواة بين الجنسين في مجالات التعليم والتدريب والتعيين وهي السبب، ضمن جملة أمور في فجوات الأجور المستمرة بين الجنسين في جميع القطاعات في شتى أنحاء العالم. ويمكن اعتبار جميع هذه التغييرات والأنماط الهيكلية في سوق العمل أعراضا لنقص شديد في الاهتمام، بتحقيق التوازن بين النتائج الاقتصادية والنتائج الاجتماعية، مما ينعكس في تدني الأولوية التي يحظى بها حاليا هدف العمالة الكاملة والعمل الكريم في السياسات الدولية، بما في ذلك عند وضع استراتيجيات الحد من الفقر. والواقع أن مستويات العمالة كثيرا ما أصبحت نتائج عرضية لعمليات السوق.

٧ - ويقتضي رسم السياسات الفعالة وتنفيذ سياسات العمالة وسوق العمل مشاركة نشطة من جانب أرباب العمل والعمال عن طريق منظماتهم التي تمثلهم والتي اختاروها بحرية. ويمكن لعلاقات إدارة العمل السليمة والمساومة الجماعية أيضا أن تسهم في تغيير إدارة التغيير

وزيادة الأداء الإنتاجي للمؤسسات والاقتصاد برمته. ومثل هذه النهج الثنائية والثلاثية والتي تعرف باسم الحوار الاجتماعي يمكنها أن تدعم الحكومات في تحسين نوعية وملائمة وتوقيت وتوازن السياسات العامة من أجل الترويج للعمل الكريم والمنتج.

٨ - ويترتب على إيجاد بيئة تفضي إلى العمالة الكاملة والعمل الكريم في إطار العولمة إلى آثار متعددة بالنسبة للأعمدة الثلاثة للتنمية المستدامة. فبقدر ما يسهم به توليد العمالة في الرخاء الاقتصادي والحد من الفقر، فإنه يعزز الأعمدة الاقتصادية والاجتماعية. وفيما يتعلق بالبعد البيئي، أصبح جليا بصورة متزايدة أن النطاق المتزايد والتراكمي للأنشطة الاقتصادية قد أسفر بالفعل عن آثار بيئية سلبية لها انعكاسات وطنية وعالمية. وفي حين أن السبب الرئيسي للتدهور البيئي يتمثل في أنماط الاستهلاك والإنتاج غير المستدامة، فإن الفقر قد يسبب ذلك أيضا. ومن ثم فبالقدر الذي يمكن فيه لاستراتيجيات العمالة أن تخفف من وطأة الفقر، يمكنها دعم البعد البيئي للتنمية المستدامة. وعلاوة على ذلك، يمكن للتكنولوجيات الجديدة "المراعية للبيئة"، أن تؤدي أيضا إلى إيجاد عمالة جديدة. وعلى هذا فإن إيجاد العمالة وحماية البيئة ليسا بالضرورة هدفين يستبعد أحدهما الآخر، وكثيرا ما يمكن اعتبارهما متوائمين.

٩ - ونظرا للنطاق الواسع لهذا الموضوع والحاجة إلى تقديم وثيقة سياسة موجزة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، فإن التقرير الحالي مشفوع بورقة غرفة اجتماع (E/2006/CRP.2) تتضمن تحليلا أوسع وأكثر تفصيلا للموضوع.

ثانيا - تشخيص الاتجاهات الراهنة في مجال العمالة

١٠ - طبقا لموجز اتجاهات العمالة العالمية الصادر عن منظمة العمل الدولية، فإنه بنهاية عام ٢٠٠٥ بلغ معدل البطالة في العالم ٦,٣ في المائة، وهي نسبة لم تتغير عن السنة السابقة كما أنها أعلى بثلاث نقاط مئوية عنها في العقد السابق. وإجمالا، كان هناك زهاء ١٩٢ مليون شخص في حالة بطالة في شتى أنحاء العالم، أي بزيادة تبلغ ٢,٢ مليونا منذ عام ٢٠٠٤، و ٣٤,٤ مليونا منذ عام ١٩٩٥. وبصفة خاصة زادت بطالة المرأة بمقدار ١٣,٢ مليون نسمة عن عام ١٩٩٥، لتصل إلى ٧٧,٩ مليونا في عام ٢٠٠٤. ونصف السكان العاطلين تقريبا في العالم هم من الشباب، وهذه حقيقة تثير القلق نظرا لأن الشباب لا يشكلون إلا ٢٥ في المائة فقط من السكان الذين هم في سن العمل^(٣).

١١ - ومن ناحية ثانية، فإن البطالة مؤشر ضعيف من مؤشرات أوجه القصور بالنسبة لعمل الكريم، نظرا لأن البطالة ليست سوى قمة جبل الجليد من التحديات العالمية في مجال

العمالة حيث أن معظم الناس في البلدان النامية لا يمكنهم ببساطة أن يكونوا عاطلين نظرا لانعدام الحماية الاجتماعية. ومن بين ما يربو على ٢,٨ بليون عامل في العالم، فإن نصفهم تقريبا يندرجون تحت فئة العمالة الناقصة، أو نظرا لانخفاض الإنتاجية وعوامل أخرى، لا يربحون ما يكفي للارتقاء بأنفسهم وبأسرهم فوق خط الفقر وهو دولارين في اليوم - وهذا تماما ما كان عليه الحال منذ ١٠ سنوات مضت^(٣). ومعظم العمل يوجد في الاقتصاد غير الرسمي، الذي كان في العقد الماضي المصدر الرئيسي لنمو العمل في كثير من البلدان النامية. والواقع أن الاقتصاد غير الرسمي يضم الآن نصف إلى ثلاثة أرباع العمالة غير الزراعية في البلدان النامية، وعادة تُستخدم فيه نساء أكثر من الرجال. وفي ضوء هذه الاتجاهات، فليست البطالة فقط، وإنما بصفة خاصة العمالة الناقصة، والعمالة المنخفضة الإنتاجية هي التي تمثل التحديات الرئيسية. ولذا فإن إطار سياسة الحد من الفقر ينبغي أن يركز على كل من إيجاد العمالة ونمو الإنتاجية. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي لاستراتيجيات العمالة أن تعمل على تحسين إنتاجية العمال في القطاعات المتنامية بصورة دينامية والتركيز على بناء القدرة في تلك القطاعات من الاقتصاد حيث تتركز معظم العمالة، على السواء.

١٢ - وفي الفترة من عام ١٩٩٥ إلى عام ٢٠٠٥ كان هناك انخفاض في الزراعة كحصة من مجموع العمالة من حوالي ٤٤,٤ في المائة إلى ٤٠,١ في المائة رافقتها زيادة في الخدمات من ٣٤,٥ في المائة إلى ٣٨,٩ في المائة. وظلت العمالة الصناعية مضطربة على مدى تلك الفترة الزمنية فكانت ٢١ في المائة. وتعكس هذه الأرقام تغيرا في النمط المتوقع للتنمية من الزراعة إلى الصناعة (الزيادة العادية في الأجور وظروف المعيشة) إلى حركة من المجال الزراعي إلى الخدمات، عوضا عن ذلك، وذلك بصورة رئيسية في الاقتصاد غير الرسمي الحضري. ونظرا لأن ثلاثة أرباع فقراء العالم يعيشون في مناطق ريفية وزراعية، وأن معظم العمالة الجديدة تنشأ في الاقتصاد غير الرسمي، في كثير من البلدان النامية، فإن العمل من أجل الخروج من الفقر يعني توجيه الجهود صوب قطاع المنتجات الحقلية وغير الحقلية الريفية، والاقتصاد غير الرسمي والمؤسسات الصغيرة والصغرى، من أجل مساعدة العمال على الانتقال من الأنشطة المنخفضة الإنتاجية إلى الأنشطة المرتفعة الإنتاجية.

١٣ - وفي البلدان المتقدمة النمو، حدث تناقص في حالة الرفاه، كما أدى خفض التكلفة الذي سببته الضغوط التنافسية، وتضاؤل قوة نقابات العمال، ورفع القيود التنظيمية في سوق العمل، والتغيرات التي طرأت في مجال التكنولوجيا وفي تنظيم العمل إلى زيادة عدد الموظفين غير المتفرغين، وأعداد العمالة الطارئة في وكالات الأعمال المؤقتة أو من خلال العقود الشخصية. ومن شأن الطابع غير المستقر لمختلف أشكال العمالة الطارئة أن يجعل من الصعب على العامل أن يحصل على حقوقه الاجتماعية، وأن يتمتع بالحماية الاقتصادية التي

يتيحها نظام الضمان الاجتماعي في أوقات الأزمات الاقتصادية. ومن ناحية ثانية، فإن النمو القوي في العمالة غير المتفرغة في بعض البلدان مثل هولندا، كثيرا ما يعكس الاختيار بالجمع بين مسؤوليات العمل ومسؤوليات الأسرة - وتكون له آثار إيجابية على معدلات مشاركة المرأة في سوق العمل.

١٤ - وهناك بعض الأدلة أيضا التي توحى بأن سياسات سوق العمل التي ترمي إلى زيادة المرونة، تكون لها آثار غير مواتية على الأجور الحقيقية للعمالة المنخفضة المهارة، ومن ثم أسهمت في زيادة عدم المساواة في الأجور. وما برح أيضا التفاوت في الأجور بين المؤسسات الصناعية يزداد في كثير من الاقتصادات المتكاملة الناجحة، ولو أن الأجور الحقيقية بالنسبة للعمالة الماهرة وغير الماهرة في الصناعات التحويلية ما برح يزداد، مؤديا إلى تحسين الظروف العامة للعمل في تلك البلدان. ومن ناحية ثانية، فإن البلدان النامية التي لا تزال تعتمد على الصادرات من السلع الأساسية، قد أصبحت مهمشة بصورة كبيرة في عملية التكامل العالمي. وللتغلب على هذا التهميش يتطلب الأمر مزيدا من تحرير التجارة في مجال السلع الأساسية، وتخفيضات كبيرة في التعريفات الجمركية المرتفعة فضلا عن التنوع المنتج وزيادة محتوى القيمة المضافة للصادرات، بما فيها تجهيز السلع الأساسية.

ثالثا - دور الاقتصاد الكلي والسياسات التجارية: المنظوران الوطني والدولي

١٥ - ينبغي النظر إلى الهدف من العمل الكريم للجميع في إطار البيئة العامة للاقتصاد الكلي ولا يمكن تحقيقه إلا من خلال مجموعة متكاملة ومتراصة من السياسات على الصعيدين الوطني والدولي. وعلى هذا، فإن سياسات الاقتصاد الكلي السليمة وبرنامج التنمية الوطني المتوازن الذي يؤدي معدلات نمو اقتصادي عالية أمر لا مفر منه من أجل إيجاد بيئة أكثر مواتة لتحقيق هدي العمالة والحد من الفقر. ومن ناحية ثانية، فلئن كان الاستقرار الاقتصادي، كما ينعكس في مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية يعد مهما لتوليد الاستثمار والنمو الاقتصادي، فإن كثيرا من البلدان انتهجت تدابير استقرار شديدة أخفقت في توليد النمو الاقتصادي الذي تشتد الحاجة إليه، والحيوي من أجل إيجاد الوظائف والتخفيف من حدة الفقر. ولذا يجب الحفاظ على المناخ المالي للنفقات العامة ولا سيما في حالات الركود الاقتصادي وانحسار العمالة والكساد التي قد تقتضي وضع سياسات مضادة للبطالة الدورية.

١٦ - وإضافة إلى ذلك، ينبغي اعتماد سياسات تشجع بيئة الاقتصاد التمكينية، بما في ذلك الحكم الرشيد، والسياسات الملائمة، والأطر التنظيمية، وسياسات الاقتصاد الكلي السليمة، والشفافية، والقوانين الملائمة لحقوق الملكية، والهياكل الأساسية الملائمة، وقطاع مالي

متطور. وهناك بعض المؤسسات التي تعد حاسمة، ولا سيما الأنظمة القانونية الفعالة، والمؤسسات السياسية السليمة، والبيروقراطيات التي تؤدي مهامها بصورة جيدة.

١٧ - وإذا أريد للعمل الكريم والمنتج للجميع أن يكون هدفا رئيسيا في رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية والنقدية الوطنية تلزم أيضا آليات تكفل تقييم الآثار المترتبة على القرارات السياسية المتعلقة بالعمالة على جميع المستويات، بغرض زيادة فرص العمل الكريم إلى أقصى حد. ولهذا الغاية، يجب أن يشمل الالتزام بتوفير العمالة، الحكومة برمتها، كما يجب على الوزارات المختلفة، فضلا عن المصارف المركزية أن تدرس آثار اختياراتها السياسية على العمالة. ويمكن أن تكفل مشاركة المجتمع المدني بما في ذلك نقابات العمال ورابطات أرباب الأعمال، في العملية، توازن السياسات وتأمين التأييد الواسع النطاق لدى المواطنين. ويمكن للبلدان أيضا أن تدرس في إعداد مبادئ توجيهية وقوائم فحص، بما في ذلك إقامة عملية استعراض النظراء، لكي يستخدمها مقرر السياسات بحيث تعكس التزام البلد والأولوية التي يوليها لهدف العمالة الكاملة والعمل الكريم في إطار سياساته العامة.

١٨ - ولئن كانت الحكومات تقوم بدور رئيسي في تهيئة بيئة للسياسات العامة تؤدي إلى التنمية، فإن تعزيز التعاون الدولي في معالجة مسائل الاقتصاد الكلي والمسائل ذات الصلة بالتجارة تعد مهمة أيضا. وعلى الصعيد الدولي، يعد وجود استراتيجية أكثر توازنا وتنسيقا من أجل النمو العالمي المستدام والعمالة الكاملة بما في ذلك التقاسم على قدم المساواة فيما بين البلدان للمسؤولية عن المحافظة على مستويات عالية من الطلب الفعال في الاقتصاد العالمي، أمرا ضروريا. ولهذا الغاية فإن هدف العمل الكريم والمنتج ينبغي أن يصبح هدفا عالميا وأن يتم السعي إليه من خلال السياسات المترابطة في إطار النظام المتعدد الأطراف. وينبغي أن تكفل مؤسسات التعاون الإنمائي المتعددة والثنائية الأطراف إبراز مسائل العمالة في عملها كما ينبغي أن تطلق برامج مشتركة لتيسير الترابط والتنسيق فيما بينها.

١٩ - وينبغي أن تكفل الحكومات من جانبها، أن تؤدي السياسات التي تتبعها بلدانها في المحافل الدولية إلى تعزيز التكامل المترابط للسياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تركز على رفاهية ونوعية حياة السكان. ولهذا الغاية، ينبغي أن تدرج سياسات العمالة بالكامل في استراتيجيات التنمية والنمو الوطنية. كما ينبغي لسياسات العمالة أيضا أن تكون أساسية في الأوراق المتعلقة باستراتيجية الحد من الفقر. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يبرز البرنامج القطري العمل الكريم في التقييم القطري المشترك وفي إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

٢٠ - ويتنافس كثير من البلدان النامية الآن فيما بينها لاجتذاب الاستثمار الأجنبي، مما يمكن أن يؤدي إلى تقليص القواعد التنظيمية والضرائب وحماية البيئة ومعايير العمل. ومن ثم فهناك حاجة إلى تشجيع مزيد من الشفافية والترابط، فضلا عن المرونة وحرية اختيار السياسة العامة للبلدان لكي تدير الاستثمار بطريقة تكفل تحقيق المنافع والتقليل من الآثار غير المواتية من قبيل مزاحمة الاستثمار المحلي. ويلزم أيضا مزيد من التنسيق الإقليمي وإضفاء الشفافية على حوافز الاستثمار، فالاستثمار العام، وخاصة في مشاريع البنية الأساسية الكثيفة العمالة والموارد الطبيعية، عنصر تكميلي مهم في هذا الصدد. فهو لا يولد فقط عمالة ونموا بطريقته الخاصة، وإنما يستطيع إذا ما أُعد جيدا - أن يجتذب مزيدا من الاستثمارات الخاصة، مما يؤدي إلى إيجاد مزيد من الوظائف.

٢١ - ولئن كان تحرير التجارة والتكامل الاقتصادي ينطويان على إمكانية إحراز مكاسب في مجال الرفاه على المدى الطويل، فإنهما كثيرا ما ينطويان على تكاليف تكيف كبيرة، بما فيها اضطراب حركة التوظيف وتخفيض التصنيع. ويمكن أن يؤدي إدخال الإصلاح التجاري تدريجيا بعناية، وكفالة هئية أسواق العمل في كل خطوة إلى جعل السياسة التجارية مواتية بصورة أكبر للعمالة. وقد تكون الضمانات الانتقائية والمؤقتة ضرورية أحيانا كجزء من السياسة الصناعية.

٢٢ - ومن المهم أيضا تحسين قدرة العرض للبلدان النامية وكذلك بنيتها الأساسية في مجال التجارة، حتى تستفيد من تحرير التجارة بطريقة تحفز نمو العمالة. ولذا يجب زيادة الدعم التقني لمساعدة البلدان النامية على التغلب على قيود الإنتاج في مجال العرض ولتمكين المصدرين من تلبية متطلبات الأسواق الدولية، بما في ذلك المعايير الصحية ومعايير الصحة النباتية العالية، وصادرات التنوع والقيمة المضافة للسلع قبل تصديرها. كما يلزم أيضا معالجة مسألة ارتفاع التعريفات الجمركية بالنسبة للسلع المجهزة.

٢٣ - وقد أقرت مبادرات عديدة من جانب النظام المتعدد الأطراف والمناخين الوطنيين، بما فيها الاتحاد الأوروبي ومنظمة التجارة العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بأهمية "المعونة لأغراض التجارة" لمساعدة البلدان النامية، ولا سيما أقلها نموا، على التغلب على قيود جانب العرض وقيود البنية الأساسية ولمواجهة تكاليف التكيف قصيرة الأجل. ومن المهم الآن أن تنفذ الإعلانات المتعلقة بإنعاش وزيادة "المعونة لأغراض التجارة" من جانب الجهاز المتعدد الأطراف بالاشتراك مع المناخين.

٢٤ - وفي النهاية، تسهم هجرة العمالة في استمرار النشاط والنمو الاقتصادي في البلدان الصناعية، حيث تنكمش قوة العمل، نظرا لتقدم العمر، وحيث يوجد نقص في المهارات التكنولوجية العالية وحيث يتعد العمال الوطنيون عن بعض القطاعات والوظائف. ويمكن أن تؤدي الهجرة الدولية دورا حاسما في إشاعة الاستقرار في أسواق العمالة لكل من البلدان المستوردة والمصدرة للعمالة إذا تم ذلك بصورة متوازنة، مثلا في مواجهة الآثار غير المواتية المتمثلة في "نزوح الكفاءات" من الموظفين المهرة، من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة النمو. وينبغي إيلاء الأهمية للسياسات التي تزيد المزايا الإنمائية للمهاجرين إلى أقصى حد.

رابعا - تحديات سوق العمل: التوازن بين المرونة والضمان الاجتماعي

٢٥ - ثمة تحد عام يواجه الاقتصادات المتكاملة في الوقت الراهن، وهو أن التغير الهيكلي وتكيف سوق العمالة قد أصبحا سمتين شبه دائمتين للاقتصادات الوطنية في عالم ينحو نحو العولمة. وبالتالي فإن شبكات الحماية الاجتماعية التي يجب أن تقتنر بهما قد أضفيت عليها صبغة مؤسسية أيضا، ويتطلب هذا إصلاح نظم الضمان الاجتماعي، ولا سيما فيما يتعلق بجوانبه المرتبطة تقليديا بتولي وظائف رسمية مستقرة. ولذا فلتن أمكن تعديل حجم ونطاق برامج الضمان، رهنا بما إذا كان الاقتصاد مزدهرا أم في حالة ركود، ينبغي أن تظل مجموعة أساسية من السياسات أعلى من الدورة الاقتصادية للمحافظة على أمن العامل، وللسماع للشركات. بمجال يتيح لها التكيف على أن هذا يستتبع من الأنظمة الإنمائية ذات التغطية الأوسع نطاقا وأشد تنوعا توفير خليط مناسب من المساهمات الفردية والتضامن المنهجي. ويعد الحوار الاجتماعي مهما لإعداد وتنفيذ تلك البرامج التي تتمتع بالمرونة مع الأمن وتعد ضرورة لزيادة تقبل التغيير.

٢٦ - ولئن كانت سياسات حماية العمالة وسوق العمل على السواء مهمة في توفير الأمن للعمال، إلا أنه غالبا ما يكون من العسير المحافظة عليها، وتميل عمليات الاستغناء عن العمال إلى أن تحدث كثيرا. ويمكن لسياسات سوق العمل أن تساعد في الحد من الآثار الأكثر جسامة للاستغناء عن العمال على الخسارة في دخل الفرد، ومن ثم على إنفاق المستهلك ونمو الطلب الإجمالي. وفوق ذلك، فإنها تتيح إمكانية تنقل العمل حيث تشجع على اتخاذ فرص جديدة في فترات الانتقال، وتسمح للشركات بأن تتكيف بتكلفة قليلة نسبية. ومن ناحية ثانية، فلا يوجد هناك نموذج مناسب للجميع، وقد يوفر خليط من أمن العمالة التي تقدم على مستوى الشركة (تشريعات حماية العمالة) والحماية المقدمة عن طريق شبكة الحماية الاجتماعية في شكل تأمين ضد البطالة، وسياسات سوق العمل النشطة، المرونة مع الأمن في ظل ظروف مختلفة. ولذا فإن سياسات سوق العمل تحتاج إلى أن تأخذ في الاعتبار مختلف

مراحل الدورة الاقتصادية، فضلا عن مختلف أنواع البطالة. وعلى ذلك ينبغي أن يسترشد إعداد السياسات باحتياجات البلد وظروفها وبالسباق الاجتماعي والتاريخي مع مراعاة القيود على الموارد والقدرة. ويعد الحوار الاجتماعي الهادف حيويًا في هذا الصدد.

٢٧ - وتعد الحماية الاجتماعية عاملاً حاسماً أيضاً في تعزيز دينامية الاقتصاد وتنقل العمالة، وذلك بتوفيرها أمن الدخل المضمون الذي من شأنه أن يشجع الاستقرار في الاقتصاد أثناء فترات الركود. ومن ناحية ثانية، توجد حالات تكون فيها الدولة فقيرة وضعيفة للغاية بما لا يتيح لها توفير سياسات لسوق العمل. وتستطيع آليات إدارة المخاطر أن تثبت عندئذ فعاليتها لزيادة مستوى أمن الاقتصاد للعمال في أوقات خسارة الدخل. وهي تشمل المدخرات، والإئتمانات لكل من احتياجات الاستهلاك والطوارئ على السواء، ولأغراض الأنشطة الإنتاجية، والتأمين المتبادل، والتدريب، والأشغال العامة، لتوفير دخل في أوقات تباطؤ الاقتصاد أو ركوده. وتعد البرامج التي جرى إعدادها وتنسيقها بصورة جيدة لتوليد الدخل والتخفيف من وطأة الفقر من تدابير سوق العمل المهمة جداً أيضاً، في البلدان النامية. ويمكن للتعليم أيضاً أن يقلل من مخاطر البطالة.

٢٨ - وقد أدت العولمة وتحرير التجارة أيضاً إلى زيادة الحاجة إلى مواءمة تكنولوجيات جديدة بسرعة أكبر من أجل الاحتفاظ بالقدرة التنافسية. ويعوق كل من الفقر والامية والحوجز اللغوية والافتقار إلى الفرص التعليمية المرأة أكثر من الرجل فيما يتعلق بالوصول إلى هذه التكنولوجيات واستخدامها. ويجب أن تكون المعرفة والمهارات عنصراً رئيسياً في استراتيجيات العمالة نظراً لأنها تحدد القابلية للتوظيف والقدرة التنافسية للقوى العاملة والمناخ الاستثماري العام للاقتصاد. وتستدعي متطلبات المهارات المتغيرة بسرعة جهداً شاملاً لزيادة المستوى التعليمي ولا سيما في البلدان النامية. ولتعزيز قابلية الشباب للتوظيف، قد تود البلدان أيضاً أن تنظر في إدراج نهج التدريب المهني في نظمها التعليمية على المستوى الابتدائي والثانوي ومستوى التعليم الثالث.

٢٩ - ويعد التكامل الإنتاجي للشباب - ولا سيما من الأسر المعيشية الفقيرة - في سوق العمل مناسباً بالنسبة لآفاق النمو الحالية والمقبلة، والحراك الاجتماعي، والترابط، ولوقف انتقال الفقر بين الأجيال. ولهذه الأسباب، وبسبب ضعف مؤشرات سوق العمل للشباب نسبياً، أخذت هذه المسألة في الاعتبار في الأهداف الإنمائية للألفية، وقدمت شبكة الأمم المتحدة لعمالة الشباب عدة توصيات في هذا الصدد. وينبغي للاستراتيجية الشاملة أن تركز على أربعة عناصر وهي: القابلية للتوظيف عن طريق الاستثمار في التعليم والتدريب المهني؛ تحسين آثار تلك الاستثمارات؛ تكافؤ الفرص لإعطاء الشباب نفس الفرص التي تعطى

للشباب؛ تنظيم المشاريع، بحيث يصبح بدؤها أيسر وإدارة المشاريع بحيث توفر وظائف أكثر وأفضل؛ وجعل إيجاد الوظائف في صميم سياسة الاقتصاد الكلي^(٤). وتعد السياسات العامة التي تحفز على إيجاد فرص العمالة الإضافية للشباب القادمين إلى سوق العمل، حيوية، وتستكمل بتدابير هادفة للتغلب على عوامل حرمان محددة يواجهها الكثير من الشباب عند دخولهم سوق العمل أو من أجل البقاء فيه. وينبغي أيضا اتخاذ تدابير لتهيئة بيئة تجارية مواتية وإحاطة الشباب بمجريات الأمور ومساعدتهم على إنشاء المؤسسات الصغيرة أو الانضمام إليها، وكذلك لمساعدة الشباب في الاقتصاد غير الرسمي على التحرك صوب الاقتصاد الرسمي. وبغية دمج عمالة الشباب في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، ينبغي أن تكون تدابير تعزيز قابلية توظيف الشباب عنصرا أساسيا في سياسات سوق العمل النشطة والإصلاحات التعليمية.

خامسا - العمالة الريفية: الصلات بين الإنتاجية الزراعية والأنشطة غير الحقلية

٣٠ - لا يزال القطاع الزراعي بالنسبة لكثير من البلدان النامية هو رب العمل الرئيسي ولا سيما بالنسبة للمرأة، وخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي جنوب آسيا. فعلى سبيل المثال، تسهم المرأة في جنوب الصحراء الكبرى بما تتراوح نسبته بين ٦٠ في المائة و ٨٠ في المائة من العمالة في مجال إنتاج الأغذية سواء من أجل استهلاك الأسر المعيشية أو لأغراض البيع. ومن ناحية ثانية، فإن الأنشطة غير الحقلية من قبيل عمليات التجهيز الزراعي، وأنشطة توريد المدخلات، أصبحت مهمة بشكل متزايد. والعمالة كثيرا ما تكون الأصل الإنتاجي الوحيد الذي يملكه الفقراء، وتوفر العمالة الريفية الرابطة بين الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية، وبين الحد من الفقر والأمن الغذائي. وإذا أخذ في الاعتبار أن الأنشطة المتصلة بالزراعة تشكل حصة رئيسية في اقتصاديات البلدان النامية، فإن السبيل الذي يوصى به للخروج من ربقة الفقر في المناطق الريفية هو عن طريق إيجاد الوظائف الكريمة، وكذلك أيضا - وعلى نحو حاسم - عن طريق النمو الإنتاجية في الأنشطة الحقلية وغير الحقلية.

٣١ - على أنه في خلال العقود الماضية، كانت هناك فترة من إهمال السياسات العامة للقطاعين الزراعي والريفي على المستوى الوطني. ومن ثم يجب إعادة التركيز على التنمية الريفية بغرض توسيع نطاق الوصول إلى السوق، والعمالة، والإنتاجية. ولا يكون هذا على حساب التركيز على قدم المساواة على تشجيع التحول الهيكلي للاقتصاد، إلى قطاعات تتسم بإضافات ذات قيمة أعلى. وعوضا عن ذلك يعد ذلك بمثابة تركيز إضافي حيث يحتاج الفقراء من العمال إلى مساعدة في المكان الذي يعيشون فيه ويعملون.

٣٢ - ومن بين العقبات السائدة الذي تعوق الإنتاجية والإنتاج الزراعي المستدام في كثير من البلدان، ولا سيما بالنسبة للمرأة، الهياكل الجائزة لحيازة الأراضي، والافتقار إلى الوصول الآمن إلى الموارد، والتدريب، والتكنولوجيا. وينبغي من أجل تعزيز الإنتاجية، وزيادة الحوافز للاستثمار في الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى وإدارتها، بشكل مستدام، وللتقليل من الفوارق الاجتماعية، بما في ذلك الفوارق بين الجنسين، أن يتم توفير المساعدة لفقراء الريف من أجل تأمين حقوقهم بالنسبة للأراضي والوصول إلى الموارد الأخرى، بما في ذلك المياه، والموارد الجينية للغابات، والتكنولوجيا المناسبة. ويمكن أن تصبح إصلاحات الأراضي مهمة في هذا الصدد، كما أن دعم البنية الأساسية محوري لتعزيز الوصول بصورة أفضل إلى الأسواق، فضلا عن زيادة الإنتاجية الحقلية وغير الحقلية على السواء في المناطق الريفية. وبذلك يمكن أن يؤدي تعزيز نهج العمالة الكثيفة للبناء وصيانة البنية الأساسية الريفية إلى توفير مهارات جديدة وفرص للعمالة، ودخل للعمال الريفيين.

٣٣ - وعلاوة على ذلك، تلزم زيادة الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة من أجل بناء قدرة المزارعين ليتسنى لهم أن يكونوا أفضل معرفة بالممارسات والأسعار والوصول إلى أسواق المدخلات والمخرجات. وتزايد فجوة المعلومات بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية، والأثر المحتمل لذلك يتمثل في زيادة الفوارق في الدخول والفوارق الاجتماعية. وينبغي أن يحظى استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات باهتمام على سبيل الأولوية عند تناول الاحتياجات من المعلومات في المناطق الريفية، بغرض تعزيز تكاملها السلس في الاقتصاد الوطني.

٣٤ - ولئن كانت نهج العمالة الكثيفة بالنسبة لنمو الإنتاجية تُعد أساسية، لا يرجح أن يصبح نمو الإنتاج مستداما ما لم يعزز التغيير التكنولوجي. ومن ناحية ثانية، فإن بعض مصادر نمو إنتاجية العمالة، وخاصة تكنولوجيايات رأس المال الكثيف، مثل الجرار، قد تزيد الإنتاجية على حساب العمالة، ولا سيما على المدين القصير والمتوسط. ونظرا لأن خفض العمالة في مجال الزراعة قد تترتب عليه آثار خطيرة غير مواتية بالنسبة للفقراء على المدى القصير، فلا مفر من العمل على تقليل هذه الآثار. وكبدء عام، ينبغي للسياسات الزراعية في البلدان النامية التي تتوفر لديها عرض وفير من العمالة أن تكون تلك السياسات مواتية للعمالة قدر المستطاع وذلك بعدم التأكيد على الميكنة التي تؤدي إلى إزاحة العمالة إلى ما هو دون الحد الأمثل. وينبغي على الحكومات أيضا أن توفر نظم حماية اجتماعية مناسبة إلى أن يتسنى للقطاعات الأخرى أن تستوعب العمالة الفائضة.

٣٥ - ونظرا لأن التحسينات في مجال الإنتاجية سوف تؤدي في كثير من الحالات إلى تقليل الطلب على العمالة، فمن المهم بنفس القدر دعم إيجاد عمالة إنتاجية غير حقلية ولا سيما في المناطق الريفية. ومع أن الزراعة لا تزال تشكل النشاط الرئيسي لفقراء الريف، فإن حوالي ٣٠ في المائة من مجموع العمالة الريفية في البلدان النامية يوجدون الآن في أنشطة الاستخدام غير الحقلية. ويمكن لقطاع الأنشطة غير الحقلية في المناطق الريفية أن تكون له آثار مضاعفة إيجابية بالنسبة للعمالة الريفية والرفاه على السواء وذلك بالعمل على خفض البطالة الريفية أو العمالة الناقصة الريفية عن طريق إيجاد أنشطة جديدة لتوليد الدخل حيث يؤدي الدخل الإضافي إلى الطلب على المزيد من السلع والخدمات الجديدة. وبالتوازي مع ذلك، فإن المزيد من الدخل المرتبط بنمو الإنتاجية، في قطاع الزراعة، يسمح باستهلاك سلع وخدمات تنتج في قطاع الأنشطة غير الحقلية بالمناطق الريفية، ومن ثم تخلق الظروف المواتية لنمو الإنتاجية والعمالة. وعند الأخذ في الاعتبار بالتفاعل بين أنشطة الاقتصاد الريفي الحقلية وغير الحقلية، وأهمية تنوع المنتجات من أجل توليد العمالة الريفية والنمو ينبغي للحكومات أن تبادر بتيسير تطوير الأنشطة الإنتاجية غير الحقلية المدرة للدخل، كوسيلة لإيجاد العمالة وتعميق الصلات بين القطاع الزراعي وبين الاقتصاد بصورة أوسع. وبالإضافة إلى التعليم الرسمي، يعد التدريب المهني مهما لتوفير مهارات متخصصة لتطوير التجارة.

٣٦ - وتسمح الدخول الريفية غير الحقلية للأسر المعيشية أيضا بالتغلب على العوائق المتعلقة بالائتمانات والمخاطر فيما يخص الابتكارات الزراعية، من أجل السماح باستثمارات زراعية مهمة تزيد من الإنتاجية كما تزيد من إيرادات المزارع. ويمكن للاستراتيجيات التي تضعها الجماعات من قبيل جماعات المنتجين وجماعة المساعدة الذاتية للمرأة، أن تساعد في التصدي لعوائق الائتمانات والسوق والتغلب على حالات عدم الاتساق في توزيع رأس المال الاجتماعي. وتميل النساء بصفة خاصة إلى الافتقار إلى الوصول إلى الائتمانات والضمانات اللازمة للحصول على القروض. ويمكن للوصول إلى الخدمات المالية أيضا أن يساعد فقراء الريف على تقليل من أوجه الضعف لديهم وتوسيع نطاق الفرص الاقتصادية أمامهم من خلال الاستثمارات الإنتاجية الصغيرة، التي تمكنهم من بناء الأصول على مدى الزمن. وثمة حاجة في المناطق الريفية إلى توسيع نطاق الإقراض بما يتجاوز الائتمانات الصغيرة لتلبية احتياجات الدورة الزراعية، ومن أجل الاستثمار في أنشطة ومعدات تعزيز الأنشطة الإنتاجية الصغيرة. ولئن كانت أوجه نجاح الائتمانات الصغيرة تحظى بالاعتراف على نحو جيد، فإن توفير منتجات ادخار آمنة ومرنة، ومرافق نقل وتحويل الأموال بصورة آمنة، وخدمات التأمين كثيرا ما تكون على نفس القدر من الأهمية كالوصول إلى القروض.

٣٧ - ويعد تشجيع سوق العمالة الريفية الذي يؤدي وظيفته بشكل أفضل ذو أهمية خاصة في ضوء ما يعرف بأن معظم الأسر المعيشية الريفية تساهم في سوق العمل، بعرض عمالتها للإيجار بصورة دائمة أو مؤقتة. وينبغي تعزيز آلية إيجاد فرص العمل من خلال توفير معلومات وحوافز أفضل، والتقليل من تجزئة سوق العمل بغية خفض تكلفة المعاملات ولا سيما الرامية إلى زيادة الوصول إلى أشد الفئات ضعفا.

٣٨ - وتعد المساعدة الإنمائية الرسمية وسيلة مهمة للبلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً من أجل زيادة استثماراتها العامة في مجالات من قبيل تنمية رأس المال البشري في المناطق الريفية، والبنية الأساسية الريفية والبحوث الزراعية. وهذا ما لا يجتذب عادة استثمارات القطاع الخاص. ومع الاعتراف بالحاجة إلى الملكية الوطنية للسياسات العامة، فهناك حاجة إلى زيادة التمويل الوطني والدولي لتوليد العمالة الريفية الموجهة إلى تنمية القطاع الإنتاجي، على أن تؤخذ في الاعتبار الأولويات الوطنية عامة. ويمكن أيضاً أن تساعد تدفقات المعونة في إطار مبادرات متعددة السنوات في التخفيف من آثار الصدمات الخارجية والصدمات الناجمة عن عوامل خارجية.

٣٩ - ومن ناحية ثانية، ففي ضوء الآثار السلبية لتشوهات التجارة الزراعية على المنتجات المحلية في البلدان النامية؛ فمن المحتمل أن تتناول أية استراتيجية دولية لمعالجة توليد الوظائف في قطاع الزراعة وخاصة عن طريق جولة الدوحة للمفاوضات التجارية، مواضيع التجارة الزراعية، والوصول إلى الأسواق، وخفض الحواجز التجارية. وينبغي أن يأخذ هذا في الاعتبار بالكامل الاحتياجات الخاصة لأقل البلدان نمواً والناشئة عن تقلص الأفضليات، وتحولات الأسعار، وزيادة المنافسة بين الأسواق. وبالإضافة إلى ذلك، تلزم جهود للتقليل من آثار التقلبات في أسعار السلع الأساسية وشروط التبادل التجاري للسلع الزراعية، والتي ما برحت تنخفض بالنسبة للبلدان النامية بما يقرب من خمسين في المائة على مدى السنوات الأربعين الماضية.

سادساً - دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والتصنيع

٤٠ - مما لا غنى عنه أن يتم إيجاد فرص عمالة غير حقلية في المناطق الريفية مع زيادة الإنتاجية الزراعية، بيد أن ذلك لا يمكن أن يكون بديلاً عن استراتيجية طويلة المدى لإيجاد الوظائف ولا سيما في المناطق الحضرية، عن طريق الصناعة المستدامة وتنمية قطاع الخدمات الحديث، بما فيه تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والسياحة. ولذا فمن المهم أن يُكفل التوازن بين احتياجات المناطق الريفية واحتياجات المناطق الأخرى المحرومة، حيث يعيش معظم الفقراء، وحيث توجد الحاجة إلى كفالة قاعدة صناعية حضرية مستدامة. وللصناعة

دور حاسم تقوم به لمساعدة البلدان النامية على رفع معدلات النمو من خلال النهوض بالصناعة والمكاسب الإنتاجية، ولتوليد عمالة مستدامة، ودخول أعلى للنهوض بالسكان وإخراجهم من ربقة الفقر. ولذا فعلى الحكومات أن تضع سياسات صناعية فعالة في المجالات التي تنسم بميزة نسبية محتملة. ولهذه الغاية يجب عليها تهيئة بيئة مواتية من حيث متطلبات البنية الأساسية والوصول إلى الخدمات الداعمة إذا أريد للبلدان أن تنهض بإنتاجيتها وأن تصل إلى الأسواق الجديدة. ويمكن للصناعات الإنتاجية السابقة واللاحقة أن تكون مفيدة بوجه خاص لتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وبالتالي في توليد العمالة.

٤١ - ويمكن اعتبار المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بمثابة نقطة الانطلاق صوب قطاع صناعي قوي. ومع ذلك ففي معظم البلدان النامية يعد أكثر من ٩٠ في المائة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مؤسسات صغرى أو صغيرة يعمل فيها أقل من ١٠ عمال معظمهم يعملون في ظروف غير رسمية دون اعتراف أو تسجيل قانوني. والواقع أن المؤسسات الصغيرة لا تزال هي الموفر الرئيسي للعمل بالنسبة لقوة عمل متزايدة. وتعتبر أوجه العجز بالنسبة للعمل الكريم في تلك المؤسسات التي يعمل معظمها بصورة غير رسمية سائدة بشكل خاص من حيث الأجور، والأمن من فقدان الدخل، والحماية الاجتماعية، والحقوق في العمل والحوار الاجتماعي.

٤٢ - ولا تزال إضافة القيمة منخفضة من جانب المؤسسات الصغيرة التي تعمل في اقتصاد غير رسمي، ويعزى ذلك بصورة كبيرة إلى عدم قدرتها على رفع كفاءتها من حيث الممارسات التجارية، والتكنولوجيا والمهارات ومن ثم الاستفادة من فرص السوق. وعلى المدى القصير، ينبغي إيلاء الأولوية إلى الزيادة الإنتاجية وتحسين الأجور وظروف العمل لأولئك الذين يوظفون بطريقة غير رسمية وذلك بإتاحة وصولهم إلى الائتمانات بتكلفة مناسبة، وإحاطتهم بالمعلومات المتعلقة بالأسواق والتكنولوجيا الجديدة، والسماح بتنظيم العمال غير الرسميين وتمثيلهم. ويعد تحسين وصول المنتجين غير الرسميين إلى الأسواق والخطوات المتخذة لاعتراف الحكومات بحكم الواقع بحقوق الملكية خطوات حيوية أيضا في تشكيل الاقتصاد غير الرسمي. وكذلك فإن على المجتمع المحلي وأصحاب المصلحة فيه العمل مع المؤسسات الصغيرة والعمال فيها لتحسين الهيكل الأساسي وبيئة المعيشة، وهذا له أثر مباشر على ظروف العمل، وتوفير الحماية الاجتماعية بشكل أفضل عن طريق مختلف البرامج.

٤٣ - وفي ضوء الاقتصاد غير الرسمي الكبير في كثير من البلدان النامية ولا سيما في أفريقيا، ينبغي أن تراعى اعتبارات كثيرة في إعداد القدرات المؤسسية اللازمة لإضفاء الطابع الرسمي

تدرجياً على الاقتصادات غير الرسمية من أجل توسيع نطاق شمول الحماية الاجتماعية والاستحقاقات الأخرى المتعلقة بتوفير العمل الكريم للجميع. وتعتبر الحكومات ذات الكفاءة والفعالية ضرورية لتشجيع تنظيم المشاريع، وتحسين وصول العمال إلى الحماية الاجتماعية وتقوية نظام الإشراف لكفالة مراقبة معايير الحماية.

٤٤ - وتُمثل المرأة عموماً بأكثر من اللازم في قطاع الاقتصاد غير الرسمي كما أنها نشطة بصورة غير متناسبة في المشاريع الدنيا والصغرى. بما يترتب على ذلك من انخفاض الدخل نظراً للتمييز السائد في أسواق العمل. ومع إيلاء الاعتبار إلى أهمية ما يمكن أن تسهم به منظمات المشاريع في مجال العمالة والنمو الاقتصادي في بلدانهم، توجد حاجة إلى تعزيز ودعم النساء العاملات لحسابهن وإلى تنمية المؤسسات الصغيرة، وتقوية وصول المرأة إلى النواحي المالية، والتكنولوجيا والتدريب من خلال توسيع المؤسسات المكرسة لتشجيع قيام المرأة بتنظيم المشاريع، بما في ذلك البرامج غير التقليدية وبرامج الائتمان المتبادل، فضلاً عن الصلات الابتكارية مع المؤسسات المالية. وينبغي أيضاً بذل جهود خاصة لإشراك ممثلات المرأة في الاقتصاد غير الرسمي في عملية السياسات العامة، وذلك بغية وضع أنظمة أكثر ملاءمة تضع في الاعتبار الحاجة إلى إقامة توازن بين الدورين الانتاجي والإنجابي للمرأة وبين مسؤولياتها.

٤٥ - وفي معظم البلدان النامية، يتأثر قطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة من جراء ضعف الوصول إلى الأسواق، وندرة الموردين الوسطاء والمنافسة المحلية القاسية. ولذا، ففي وجود فوارق إنتاجية واسعة ومستمرة مع الشركات الكبيرة، يلزم وضع سياسات من شأنها تحويل الموارد إلى قطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة لجعلها أكثر إنتاجية وأكثر ربحية مع توفير الحماية والحقوق للعمال. ولهذه الغاية، من الضروري الارتقاء بمهارات العمال ومنظمي المشاريع على التوالي، مع المراعاة الكاملة للطلب في سوق العمل. ويجب إضفاء الطابع العصري على الممارسات التجارية وتيسير فرص الربط الشبكي وإقامة الصلات. وينبغي على المؤسسات العامة بالتعاون مع القطاع الخاص، تيسير مثل تلك الفرص. ويمكن للمساعدة المباشرة من خلال توفير خدمات تنمية الأعمال التجارية أن تساعد أيضاً في تصحيح حالات الفشل الرئيسية للسوق، وزيادة فرص البقاء للشركات الصغيرة والمتوسطة، وفرص التنافس فيما بينها.

٤٦ - وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون هناك سوق للائتمانات تعمل من أجل منظمي المشاريع، حتى بالنسبة لأشد المحرومين. وعليه ينبغي إيلاء الاعتبار إلى إيجاد أنواع جديدة من الوسطاء الماليين للشركات الصغيرة. وينبغي تشجيع المصارف التجارية على القيام بدور

قيادي بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة. ويجب أن تقوم المصارف المركزية ومنظمو الخدمات المالية المعينين لذلك، بدور استباقي في هذا الصدد، وذلك بدمج هدف زيادة وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى الخدمات المالية ضمن السياسات التنظيمية والإشرافية^(٥)^(٥). وقد يتعين على الحكومات والمصارف المركزية أن تنظر أيضا في وضع تدابير خاصة بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة مثل برامج الضمان ونظم الكشف الأكثر سهولة والشفافية، وتكنولوجيا المعلومات، والنظم الموجهة للتقييم، بغية تقليل المخاطر التي تخشاها المصارف.

٤٧ - وتشكل التحديات في مجال المنافسة صعوبة بصفة خاصة للشركات الصغيرة إذا كانت تعمل بمفردها للوصول إلى السوق التي تصل إليها أيضا شركات أكبر. ومن ثم فإنها عندما تستفيد من الصلات بالشركات الأكبر حجما فيما يتعلق بالوصول إلى السوق، والموارد، والتكنولوجيا، يمكن للعولمة أن تمثل فرصا هائلة بالنسبة للمؤسسات الصغيرة. ولهذه الغاية، ينبغي للقطاع الخاص ولا سيما الشركات الرئيسية التي تملك سلاسل توريد وطنية وعالمية، أن تساعد موردي الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على رفع كفاءتها لزيادة محتوى القيمة المضافة بالنسبة لها، وتحسين مستوى جودة وموثوقية تلك المؤسسات في ممارسة أنشطتها التجارية. ومن الضروري أن تشجع الحكومات والمؤسسات، وأن تيسر كذلك، صلات سلاسل التوريد المفيدة للجانبين، وذلك بتوفير إطار للسياسة العامة الصناعية يكون شاملا، من خلال تشجيع مشاركة الشركات الرئيسية في اتفاقات طوعية. ويجب تعزيز احترام إعلان منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في مكان العمل، في جميع البلدان، نظرا لأنها توفر الحد الأدنى من مجموعة القواعد للعمل في مجال الاقتصاد العالمي.

٤٨ - ومع أن روابط سلاسل التوريد يمكن أن توفر فرصا للوصول إلى الأسواق والاستفادة من وفورات الإنتاج الكبير، توجد حاجة لكفالة تمكن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من الاستفادة بحق من تلك الروابط. ويمكن للتعاون فيما بين الشركات في شكل مجموعات تجارية أن يوفر بدائل فعالة لروابط سلاسل التوريد يمكنها أن تساعد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على التغلب على أوجه الضعف التقليدية لديها المتمثلة في العزلة، والافتقار إلى وفورات الإنتاج الكبير والنطاق. ويتمثل نهج مؤسسي لإدماج الفقراء العاملين في مسارات النمو الدينامية للدخل غير الحقلي، في رفع كفاءة مجموعات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ولذا ينبغي لتدخلات السياسة العامة أن ترمي إلى إعادة تنشيط المجموعات، التي تنطوي على احتمال نمو كبير، مما يحول العمال من مجموعة المؤسسات غير النشطة إلى المجموعات الحديثة أو استحداث مجموعات تنافسية جديدة.

٤٩ - ويمكن أيضا للعلاقات التجارية بين منظمي المشاريع غير الرسميين والمؤسسات الصغيرة في الاقتصاد الرسمي مع مزيد من الصلات بالمؤسسات الأكبر حجما أن تساعد في زيادة قدرة الجهات الفاعلة غير الرسمية على الوصول إلى الموارد والأسواق. ولذا فإن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد غير الرسمي يمكنها اكتساب الشرعية والصفة الرسمية في معاملاتها التجارية. ومن شأن ذلك التكامل بين المؤسسات الصغيرة سواء الرسمية أو غير الرسمية أن يتم من خلال بناء تحالف في شكل رابطات تجارية، وتعاونية، ومجموعات المساعدة الذاتية لأغراض محددة.

سابعاً - أثر التنمية المستدامة

٥٠ - تركز التنمية المستدامة على أعمدة ثلاث - اقتصادية، واجتماعية وبيئية - وبالقدر الذي يسهم به إيجاد العمالة في الحد من الفقر وتحقيق الرخاء الاقتصادي، فمن الجلي أنهما تعزز العمودين الأولين. وفيما يتعلق بالثالث، أشير إلى أن الضغط من أجل مواصلة القدرة التنافسية، والتي يزداد تعرض البلدان لها، قد يمنع الحكومات من اتخاذ خطوات لاستيعاب التكلفة البيئية داخليا وتحسين الأداء البيئي إذا استتبع هذا تكلفة أكبر للمنتجين المحليين. ومن ناحية ثانية لا يعد إيجاد العمالة وحماية البيئة هدفين يستبعد أحدهما الآخر بالضرورة، وكثيرا ما يمكن جعلهما متوائمين. فعلى سبيل المثال قد يمكن لإصلاح الضرائب البيئية أن يعزز إيجاد العمالة وحماية البيئة في آن واحد - وهذا ما يسمى العائد المزدوج. ويتمثل التحدي في وضع سياسات للنمو الاقتصادي والحد من الفقر يمكنها استيعاب عدد كبير من العمال، ولا سيما في المجالات النادرة الموارد، مع حماية الموارد الطبيعية، على أن تكون سليمة بيئيا في الوقت ذاته.

٥١ - وفي البلدان الصناعية تتعرض الأعمال التجارية بصورة متزايدة لضغط من المستهلكين من أجل تحسين الخصائص البيئية لمنتجاتها وعملياتها. وقد بدأت عادات وطلبات المستهلك في تحويل الامتياز البيئي إلى أسواق جديدة، وإلى عامل جديد من عوامل التنافس بين الشركات والمنتجات، ويصدق القول نفسه على التقييم البيئي لدورة حياة المنتج برمتها. وليس الأداء البيئي مهما فحسب لجهود الشركات في مجال التسويق، وإنما أصبح أيضا عاملا وثيق الصلة بأسواق رأس المال، التي يمكنها أن تكافئ - أو تعاقب على السلوك البيئي للشركات. ويتمثل التحدي الآن في تنفيذ استراتيجيات ابتكارية من قبيل المبادرات الطوعية الخاصة لمراعاة الشواغل المتعلقة بنوعية البيئة واستخدام الموارد والإنصاف الاجتماعي في القرارات المتعلقة بالاستهلاك إلى جانب الأسعار. وعلى الصعيد الوطني يمكن لسياسات الاقتصاد الكلي فضلا عن السياسات الإنمائية لقطاع بعينه، أن تشجع دور المبادرات

الاقتصادية الجديدة التي تتفق مع التنمية المستدامة - وذلك مثلاً من خلال حوافز تشجع أنماط الاستهلاك والإنتاج الأكثر استدامة. ويمكن لتشجيع القطاعات الجديدة التي لا تسبب التلوث، ولا سيما في مجال الخدمات، وإنتاج المنتجات المواتية للبيئة، أن تسهم في تحويل الأنشطة الاقتصادية تجاه إيجاد الوظائف في قطاعات مستدامة بيئياً.

٥٢ - وفي هذا السياق، تبدو الزراعة المستدامة والعضوية، والتي تتسم بكثافة العمالة، ولا تتسم بكثافة المدخلات، واعدة من أجل الحد من الفقر في المناطق الريفية في البلدان النامية نظراً للأسعار المرتفعة التي تُجنى من وراء هذه المنتجات في أسواق البلدان المتقدمة النمو، الحضرية المتطورة. ومع ذلك يعد الاستخدام الناجح للتكنولوجيات المستدامة، شرطاً أساسياً لأي إصلاحات مهمة سياسية ومؤسسية، تكفل الوصول على قدم المساواة إلى الأراضي والأسواق والائتمانات، والإرشاد، والتعليم، والبنية الأساسية. وتوجد أيضاً حواجز تجارية كبيرة في أسواق البلدان المتقدمة النمو، تعوق تحقيق هذه الإمكانيات. ويمكن أن يوفر الجمع بين التجارة العادلة، التي تضمن دخولا أعلى لصغار المنتجين في البلدان النامية، وتصنيف المنتجات العضوية، المزيد من الفرص. وفي الوقت ذاته، يمكن أن يتيح الدعم التقني المقدم للمنتجين في مجال الفحص والمعايير وفي تنمية السوق، استخدام ممارسات مستدامة للتمكن من تسويق سلعهم.

٥٣ - وبقدر ما تميل الشركات الأجنبية إلى استخدام تكنولوجيات أكثر نظافة في عملياتها الإنتاجية قد يكون للاستثمار المباشر الأجنبي آثار إيجابية على البيئة. وستكون الموجة الأخيرة من الابتكارات التكنولوجية الممثلة في تكنولوجيات الإنتاج الأنظف الجديدة، وتكنولوجيات النقل المنخفضة الانبعاثات، وتكنولوجيات الطاقة ذات الكفاءة، والمصادر المتجددة للطاقة، والأسواق الجديدة، التي أدت تلك إلى نشأتها، ذات أهمية خاصة في هذا الصدد. وينبغي اتخاذ تدابير لتشجيع نشر عمليات الإنتاج الأنظف الجديدة وتكنولوجياتها، بواسطة الشركات الرائدة من خلال سلاسل إنتاج في كل بلد. ولئن كان من شأن مثل هذه التدابير أن تولد عمالة، فإنها أيضاً ستدعم أهداف التنمية المستدامة. ولهذه الغاية، ينبغي للبلدان أن تعمل على إدخال ونشر التكنولوجيات النظيفة كجزء لا يتجزأ من استراتيجيات التجارة والاستثمار المباشر الأجنبي، الذي يجمع بين تقييمات الأثر البيئي بالنسبة للاستثمارات الجديدة مع السياسات التي تشجع أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدامة بيئياً. وينبغي أيضاً النظر في تقديم مساعدة مالية بشروط ميسرة للمؤسسات الصغيرة من أجل التخلص تدريجياً من الآلات والكيماويات المسببة للتلوث، والاستثمار في تكنولوجيات أو عمليات إنتاج أكثر كفاءة ولا تسبب التلوث، باعتبار ذلك من خيارات السياسة العامة. ويعتبر إنشاء مراكز إنتاج

أنظف لنشر المعلومات وتشجيع تطوير التكنولوجيات المحلية والمشاريع النموذجية في مختلف القطاعات خطا آخر من خطوط العمل لتحقيق هذه الأهداف.

٥٤ - وبالنسبة للبلدان النامية يوفر القيام بالبحوث والتنمية في مجالات التكنولوجيات الإيكولوجية، والنظم الإيكولوجية، وإدارة الموارد الطبيعية، والزراعة العضوية، وهيئة البنية الأساسية، وصيانتها، فرصا للعمل الكريم الذي يحمي البيئة ويجدها. وتزدهر في كثير من الأماكن المرافق المحلية الإدارة والمواتية للسياحة المستدامة، وقد طورت بلدان مثل كوستاريكا صناعة السياحة فيها بنجاح وبنت شهرتها على التنمية المستدامة.

٥٥ - وكذلك فإن احتمال التحول بعيدا عن مصادر الطاقة غير المتجددة إلى أنواع الوقود المتجددة استنادا إلى الإنتاج الزراعي القائم على العمالة المكثفة، قد تكون له عواقب إيجابية كبيرة بالنسبة للعمالة، ولا سيما في المناطق الريفية، مع كفالة إتباع مسار التنمية المستدامة. فالبرازيل على سبيل المثال نجحت فعلا في السبعينيات في بدء برامج رئيسية لاستخلاص الإيثانول من قصب السكر كبديل للنفط، ومؤخرا، بدأت برنامج خليط البيوديزل الذي يتمتع بفرصة جيدة للتوسع السريع. وفي الوقت الراهن، يوفر الإيثانول المستخلص من قصب السكر وينمو على ما مساحته ١,٨ مليون هكتار ما يربو على ٣٥ في المائة من الوقود اللازم للسيارات في البلد. وفي هذا الصدد، فإن تطبيق مختلف الصكوك الاقتصادية على منتجات الطاقة بحسب الخسائر البيئية المرتبطة بذلك، قد تساعد في التحول إلى مصادر أنظف للطاقة. وعند وضع صكوك الضرائب أو الصكوك الاقتصادية الأخرى، ينبغي أن يراعى تقييم أثر الرفاه العام على مختلف الفئات الاجتماعية وفضلا عن الأثر على العوامل الإنتاجية، مع الأخذ في الاعتبار بالتفاعل مع الضرائب الموجودة الأخرى.

٥٦ - وتوجد حاجة إلى بذل جهد متواصل لإبلاغ وتثقيف جميع الجهات الفاعلة، لكي تصبح أهداف توليد العمالة في إطار التنمية المستدامة أولوية من أولويات البرنامج السياسي. وتعد مبادرة الأمم المتحدة للاتفاق العالمي وهي مبادرة مواطنة طوعية بين الشركات، خطوة مهمة في هذا الصدد، ولا يمكن إحراز تقدم لتلبية الأهداف الإنمائية المستدامة إلا إذا أحيط الجمهور علما بها وكان المجتمع المدني سباقا في السعي من أجل الحق في الحياة في بيئة صحية ومجتمع مزدهر اقتصاديا وشامل. ويعتبر الحوار الاجتماعي وسيلة أساسية لإعداد وتنفيذ الاستراتيجيات التي تقيم التوازن بين الأعمدة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، للتنمية المستدامة على الصعد المحلية وصعد المؤسسات والصعد الوطنية والعالمية.

ثامنا - الخلاصة ٢

٥٧ - أكد هذا التقرير الحاجة الملحة إلى جعل العمل الكريم هدفا عالميا أصلا وهي حاجة تحظى باعتراف كامل من جانب المجتمع العالمي نتيجة للوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. وفي ضوء الأعداد الكبيرة للعاطلين والأعداد الأكبر "للعاملين الفقراء" يتمثل التحدي المزدوج في زيادة كل من معدل النمو الاقتصادي ومحتوى العمالة في النمو. وبذلك يؤكد انتشار العمالة الفقيرة في العالم النامي، أهمية إيجاد العمالة التي تكون منتجة بما فيه الكفاية بحيث تدر دخلا كريما. ولهذا السبب، يجب السعي من أجل نمو العمالة والإنتاجية على السواء. ولذا ينبغي للاستراتيجية التي تهدف إلى زيادة الإنتاجية والعمالة على المدى الطويل أن تشتمل عنصرين هما: الاستثمار في قطاعات الاقتصاد النامية بصورة متزايدة، مع بناء القدرة في القطاعات التي تعمل فيها أغلبية العمالة، وإقامة صلات بين الاثنين. وفي إطار العولمة، ينبغي للبلدان أن تضع سياسات تمكنها من السعي من أجل الكفاءة الاقتصادية والضمان الاجتماعي على السواء، بما يسمح بالمرونة للشركات مع حماية العمال. ويعد الحوار الاجتماعي مهما في إعداد وتنفيذ البرامج المتمتعة بمثل تلك المرونة إلى جانب الضمان كما أنها ضرورية أيضا لزيادة قبول التغيير.

٥٨ - وللتقدم صوب أهداف العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير فرص العمل الكريم للجميع، ينبغي السعي من أجل الإطار التالي:

- على الصعيد الوطني ينبغي للحكومات أن تلتزم سياسيا بتحقيق العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير فرص العمل الكريم للجميع.
- ينبغي إدماج العمالة بالكامل كهدف من أهداف السياسة العامة في استراتيجية التنمية والنمو الوطنية. ولهذه الغاية ينبغي للحكومات أن تعمل صوب مزيد من الترابط بين السياسات القطاعية وسياسات الاقتصاد الكلي، واعتماد استراتيجيات متكاملة لتوليد العمالة على الصعيد الوطنية والإقليمية والمحلية.
- ينبغي جعل هدف إيجاد العمالة الكريمة والمنتجة للجميع هدفا عالميا والسعي من أجله من خلال سياسات مترابطة في إطار نظام متعدد الأطراف من أجل تعزيز التعاون الدولي في مجالي الاقتصاد الكلي والتجارة، والتوصل إلى استراتيجية أكثر توازنا وتنسيقا للنمو العالمي المستدام والعمالة الكاملة، بحيث تشمل زيادة الوصول إلى الأسواق، وتوفير المساعدة الإنمائية، ونقل التكنولوجيا، وتقديم الدعم من أجل تنمية القدرات المؤسسية، فضلا عن تقاسم البلدان للمسؤولية

عن المحافظة على مستويات مرتفعة للطلب الفعال في الاقتصاد العالمي بشكل منصف.

- وهناك حاجة لمواصلة الجهود من أجل تحقيق هدف إيجاد العمالة الكريمة والتركيز على ذلك الهدف. وهذه الغاية، فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد يود في النظر في بدء عقد للعمالة الكاملة والمنتجة وتوفير فرص العمل الكريم للجميع.

الحواشي

- (١) تقرير المدير العام لمنظمة العمل الدولية بشأن توفير فرص العمل الكريم، مقدم إلى مؤتمر العمل الدولي في دورته السابعة والثمانين، المعقودة في حزيران/يونيه ١٩٩٩، مكتب العمل الدولي، الفصل الأول.
- (٢) قرار الجمعية العامة ١/٦٠، الفقرة ٤٧.
- (٣) موجز اتجاهات العمالة العالمية، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، مكتب العمل الدولي، جنيف، الصفحة ٢.
- (٤) رسالة من الأمين العام إلى رئيس الجمعية العامة يحيل بها توصية الفريق الرفيع المستوى التابع لشبكة عمالة الشباب، الوثيقة A/56/422. الفقرة ١٨.
- (٥) بناء قطاعات مالية شاملة لأغراض التنمية، "الكتاب الأزرق"، إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وصندوق الأمم المتحدة للأنشطة الإنتاجية، ٢٠٠٦، نسخة مسبقة متاحة على الشبكة العالمية www.UNCDF.org/bluebook/