

Distr.: General
6 May 2010
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ٢٠١٠

نيويورك، ٢٨ حزيران/يونيه - ٢٣ تموز/يوليه ٢٠١٠

البند ٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

تنفيذ ومتابعة المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة
التي تعقدها الأمم المتحدة: متابعة المؤتمر الدولي
لتمويل التنمية

التعافي من الأزمة: إبرام ميثاق عالمي لتوفير فرص العمل

تقرير للأمين العام

موجز

هذا التقرير، الذي أعدته منظمة العمل العالمية استجابة لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥/٢٠٠٩، يستعرض الدعم الوطني والدولي لتنفيذ الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل. وهو يبرز كيف أن العناصر الرئيسية للسياسات العامة التي اعتمدها البلدان لمجابهة الأزمة يتجلى فيها النهج الذي يتضمنه الميثاق كما أنه يلقي الضوء على الجهود التي تبذلها المنظومة المتعددة الأطراف لإعادة توجيه مساعدها التقنية والمالية لتلبية الاحتياجات من العمالة والحماية الاجتماعية لأضعف البلدان والسكان. ويستعرض التقرير الدروس الرئيسية المستقاة من تجربة السياسات العامة المتعلقة بالأساليب الوطنية لمجابهة الأزمة، ويدعو إلى اعتماد سياسات أقوى في مجال العمالة والحماية الاجتماعية وزيادة تنسيق السياسات الدولية لتعجيل التعافي وإدامته مع إيلاء اهتمام خاص للبلدان المتوسطة الدخل والمنخفضة الدخل ذات الحيز المالي المحدود.

* E/2010/100



أولا - المقدمة

١ - جرى إعداد هذا التقرير استجابة لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥/٢٠٠٩. وفي هذا القرار، دعا المجلس مجموعة من العناصر الفاعلة المختلفة إلى متابعة وتعزيز مضمون القرار الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي والمعنون "التعافي من الأزمة: نحو إبرام ميثاق عالمي لتوفير فرص العمل"^(١). وطلب أيضا من الأمين العام أن يقدم تقريرا عن التقدم المحرز في تنفيذ قرار المجلس ٥/٢٠٠٩ إلى المجلس في دورته الموضوعية لعام ٢٠١٠.

٢ - والميثاق العالمي لتوفير فرص العمل، بصيغته الواردة في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥/٢٠٠٩، هو إطار السياسات العامة الوحيد المتفق عليه دوليا لمعالجة الأثر الاجتماعي للأزمة المالية والاقتصادية وأثرها على العمالة. وهدفه هو خفض التأخر الزمني بين بدء الانتعاش الاقتصادي وانتعاش فرص العمل اللائق. والميثاق يعزز حدوث انتعاش انتاجي يركز على الاستثمارات، والعمالة والحماية الاجتماعية، والحقوق في مكان العمل، والحوار الاجتماعي. وينص على أن حزم الانتعاش ينبغي موازمتها وفقا للاحتياجات والظروف الخاصة لكل بلد وأنها ينبغي أن تأخذ في الحسبان أثر الأزمة الاقتصادية على المرأة والرجل، مع إدماج اهتمامات المساواة بين الجنسين في جميع تدابير المجاهدة. ويسلم الميثاق بالاحتياجات الخاصة للبلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نموا، ويدعو إلى عوامة عادلة ومستدامة وأكثر مراعاة للبيئة. وعلى النحو المبين في هذا التقرير، يتجلى في الكثير من تدابير العمالة والحماية الاجتماعية التي اعتمدها البلدان لمجاهدة الأزمة، النهج الذي يتضمنه الميثاق. وقد شرع الكثير من البلدان في وضع موائيق وطنية لتوفير فرص العمل تتماشى مع احتياجاتها وظروفها. ولدعم هذه السياسات العامة، بذلت المنظومة المتعددة الأطراف جهودا جديدة لتنسيق الاجراءات الوطنية، وإعادة توجيه وتنظيم المساعدة التقنية والمالية ولا سيما المقدمة لتلبية احتياجات أضعف البلدان والسكان.

(١) "التعافي من الأزمة: إبرام ميثاق عالمي لتوفير فرص العمل"، وهو قرار اتخذته الدورة الثامنة والتسعون لمؤتمر العمل الدولي (جنيف، حزيران/يونيه ٢٠٠٩). وفي هذا التقرير يشير مصطلح الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل إلى قرار منظمة العمل الدولية. ويشمل الميثاق الصادر عن منظمة العمل عددا من عناصر المبادرة المشتركة المتعلقة بالأزمة الصادرة عن مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظمة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق التي اعتمدت في نيسان/أبريل ٢٠٠٩ حيث يشير العنوان "الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل" إلى العناصر المتعلقة بالعمالة من قرار منظمة العمل الدولية. ويشمل قرار منظمة العمل الدولية الذي يعتمد الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل أيضا مسألتي الحماية الاجتماعية الأساسية وتخضير الاقتصادات وهما موضوع مبادرتين منفصلتين من حزمة التسع نقاط الصادرة عن مجلس الرؤساء التنفيذيين.

٣ - ويبدأ التقرير باستعراض موجز لمساهمة منظومة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية في تعزيز نهج الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل. ويستعرض بعد ذلك نتائج الأزمة العالمية المالية والاقتصادية بالنسبة للعمالة والنواحي الاجتماعية، ويوضح الأثر على أوجه الضعف الجديدة والقديمة. ويجري استعراض الدروس المستفادة من مجموعة من التدابير المختلفة المتعلقة بالسياسات العامة التي تدرج تحت إطار الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل في الفرع "رابعاً". ويعرض الفرع "خامساً" الختامي التحديات الرئيسية بشأن تحقيق أهداف الميثاق وتحويل مسار الاقتصاد العالمي إلى مسار أكثر استقراراً نحو انتعاش غني بفرص العمل، ونمو شامل والقضاء على الفقر.

ثانياً - الدعم الدولي

٤ - ولقد أذن تأييد المجلس الاقتصادي والاجتماعي بمجموعة من مقررات التأييد للميثاق العالمي لتوفير فرص العمل من جانب هيئات واجتماعات ومؤتمرات دولية مختلفة، بما فيها مؤتمر قمة مجموعة العشرين في بتسبرغ؛ والاتحاد الأفريقي، ومنظمة البلدان الأمريكية؛ والاتحاد الأوروبي؛ والمنتدى العربي للعمالة: ميثاق لتوفير فرص العمل من أجل التعافي والنمو (بيروت، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩)؛ مؤتمر الأمم المتحدة الوزاري المعني بالأزمة الاقتصادية في شرق أوروبا، وآسيا الوسطى، وتركيا (ألماني، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩)؛ وزراء العمل في الأرجنتين والبرازيل وشيلي والمكسيك (سنتياغو، كانون الثاني/يناير ٢٠١٠)؛ الاجتماع الثلاثي الرفيع المستوى المعني بتوفير العمل اللائق من أجل التنمية المستدامة في منطقة المحيط الهادئ (بورت غيلا، شباط/فبراير ٢٠١٠)؛ وزراء الأعمال والشؤون الاجتماعية لجماعة البلدان الناطقة بالبرتغالية (فورتاليزا، شباط/فبراير ٢٠١٠)؛ مؤتمر القمة الرابع لمنتدى الحوار بين الهند والبرازيل وجنوب أفريقيا؛ ومؤتمر قمة عام ٢٠١٠ للبرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين^(٢).

ألف - منظومة الأمم المتحدة والميثاق العالمي لتوفير فرص العمل

٥ - يشترك الكثير من وكالات الأمم المتحدة المتخصصة، وصناديقها وبرامجها بشكل منظم في مجموعة كبيرة من الأنشطة المختلفة التي تساهم في تحقيق أهداف الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل - من برامج التنمية الاجتماعية والبرامج الإنسانية إلى تعزيز المؤسسات

(٢) انظر "تنفيذ الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل: تعزيز الإعلانات الدولية (تموز/يوليه ٢٠٠٩ - شباط/فبراير ٢٠١٠) Rev.1 (جنيف، منظمة العمل الدولية، آذار/مارس ٢٠١٠)، متاح من الموقع التالي http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/giving_effects.pdf.

التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم، وتوفير الأمن الاجتماعي وتوفير دعم للتنمية الريفية، ومنظمي المشاريع من الشباب والنساء، والتمويل البالغ الصغر، والاستثمار في الهيكل الأساسي والأشغال العامة، وإعادة الهيكلة الصناعية، واستعمال الموارد الطبيعية بشكل مستدام، والحماية البيئية. في أعقاب الهبوط الاقتصادي العالمي، تتعلق هذه الأبعاد لمسؤوليات الأمم المتحدة بشكل أوثق بالعمالة وسوق العمل والجهود الرامية إلى مساعدة البلدان النامية في التغلب على أزمة فرص العمل، وتعزيز قدرتها على استعادة نشاطها وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وجرى تشجيع التعاون بين الوكالات لتعزيز القيام على نطاق المنظومة باتخاذ إجراءات لمجابهة الأزمة الاقتصادية العالمية بما يشمل الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل، والحد الأدنى للحماية الاجتماعية، وعدة مجالات أخرى قريبة متصلة بالسياسات العامة، عن طريق إحدى المبادرات المشتركة للتغلب على الأزمة النابعة عن مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق لمنظومة الأمم المتحدة.

٦ - وإجمالاً، لم يكن للعمالة وسوق العمل حتى الآن نصيب كبير في المتابعة المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية، وهي تتكون إلى حد كبير من مشاريع صغيرة النطاق. ففي عام ٢٠٠٨، على سبيل المثال، تكونت حافظة العمالة العالمية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) من نحو ٤٧٠ مشروعاً تبلغ ميزانيتها الإجمالية ١٦٢ مليون دولار من مبلغ التدفق الإجمالي لموارد المعونة البالغ ٥ بلايين دولار في السنة، تتكون ثلاثة أرباعها تقريباً من تبرعات مخصصة من المانحين^(٣). وتبلغ حافظة منظمة العمل الدولية حجماً مماثلاً، وهي بالرغم من تزايد إدماجها في البرامج القطرية الوطنية لتوفير فرص العمل اللائق، ما زالت تتسم بخصائص الكثير من المشاريع الصغيرة نسبياً. وقد قررت منظمة العمل الدولية والبرنامج الإنمائي زيادة تعاونهما بهدف تحسين فعالية دعم الأولويات الوطنية في ميدان العمالة والحماية الاجتماعية (انظر الفقرة ١٤ أدناه).

١ - مبادرات منظومة الأمم المتحدة المشتركة لمجابهة الأزمة

٧ - في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، أقر مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة، بناء على اقتراح من اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالبرامج، استراتيجية شاملة للعمل على نطاق منظومة الأمم المتحدة لمجابهة الأزمة الاقتصادية والمالية. وتعتمد الاستراتيجية على تسع مبادرات مشتركة على نطاق منظومة الأمم المتحدة لمجابهة الأزمة؛ تقوم بتنسيق كل واحدة منها منظمة رائدة تعمل جنباً إلى جنب مع مجموعة من المنظمات المتعاونة. ويشمل إطار

(٣) انظر "برامج العمالة لمواجهة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية"، تقرير المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للسكان، الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١٠ (DP/2010/12).

المبادرات المشتركة لمجابهة الأزمة عدة مجالات تتصل بالميثاق العالمي لتوفير فرص العمل بما في ذلك تعيين حد أدنى من الحماية الاجتماعية، الأمن الغذائي، التجارة، التكنولوجيا والابتكارات، واقتصادا أكثر مراعاة للبيئة يولد فرص عمل صديقة للبيئة (انظر CEB/2009/1).

٨ - والهدف الرئيسي، تحت كل مبادرة من المبادرات التسع هو الاعتماد على أعمال منظومة الأمم المتحدة الجارية لتوفير مجمع للخبرات، والموارد، وبناء القدرات، وشبكات المعارف، يمكن للبلدان الاعتماد عليه في وضعها للسياسات والبرامج المتعلقة بالأزمة. وإجمالاً تسمح المبادرات المشتركة لمجابهة الأزمة بتوحيد التوقعات بشأن مجالات السياسات العامة التي تكون حاسمة الأهمية بالنسبة إلى مجابهة الأزمة: وهي تسمح لمنظومة الأمم المتحدة بالاستجابة بشكل سريع ومرن للاحتياجات الجديدة للدول الأعضاء مع المحافظة على منظور عالمي في مجال الاقتصاد الكلي وإيلاء الاهتمام في الوقت نفسه للأبعاد الاجتماعية والبيئية للتعافي (CEB/2010/14).

٩ - وإضافة إلى قيام منظمة العمل الدولية بتوفير الدعم المباشر لأعضائها لتنفيذ قرار الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل، فهي ما فتئت تشجع زيادة الحوار والتبادل التقني بين الوكالات من خلال دورها الرائد في مبادرة الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين^(٤). وقد ساعدت المبادرة في التعرف على مجالات العمل المحددة التي تكون فيها مدخولات المنظمات المختلفة في تنفيذ الميثاق ذات أهمية خاصة بما في ذلك تنمية المؤسسات الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم والتمويل بالقروض البالغة الصغر، وسلاسل إضافة القيمة، والأشغال العامة ومشاريع ضمان العمالة، وفرص العمل الصديقة للبيئة، والعمالة الريفية وتنمية المجتمعات المحلية. وقد ظهرت مسألتان ذاتا أهمية حاسمة: ضرورة الحصول على معلومات آنية وتفصيلية عن أثر الصدمات الاقتصادية على العمالة الضعيفة والاقتصاد غير الرسمي، وأهمية التحليل الدقيق لنتائج حزم السياسات العامة المختلفة في مجال العمالة. وقد بدأ التعاون بين منظمة العمل الدولية والبنك الدولي لاستعراض بعض اتجاهات العمالة الإجمالية العالمية والإقليمية، وتحليل الآثار التوزيعية للأزمة على العمالة، وإجراء حصر للأنشطة المتعلقة بسياسات المجابهة والتعافي المتصلة بالأزمة.

(٤) تشمل المبادرة منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، منظمة العمل الدولية، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة، البرنامج الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، اللجان الإقليمية، البنك الدولي، صندوق النقد الدولي.

١٠ - حظيت مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية بحماس ودعم كبيرين من شركاء منظومة الأمم المتحدة على الصعيد الدولي ومن الوكالات النظرية الحكومية والتابعة للأمم المتحدة على الصعيد الوطني - مما يشكل دليلاً قوياً على الإدراك المتزايد لدور الحماية الاجتماعية والمنافع التي تجلبها^(٥). وقامت المبادرة بقيادة منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، مع اشتراك قوي من منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وصندوق النقد الدولي، وغيرها من المنظمات، بتشجيع تعاون دينامي وبناء فيما بين الوكالات بإنشاء شبكة استشارية عالمية معنية بتوفير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية بين منظمات الأمم المتحدة المتعاونة وشركائها في مجال التنمية. وثمة عدد من الأنشطة القطرية التي تجري حالياً بالفعل وتعاون فيها المنظمات التابعة للأمم المتحدة تعاوناً وثيقاً وذلك (في بوركينافاسو، وكمبوديا، وملديف، وموزامبيق) وأيدت أربعة بلدان أخرى اهتماماً، أبلغ التحالف المشترك بين الوكالات عن اتصالات أولية من عدد من البلدان الأخرى. وهناك أيضاً مناقشة لاستخدام نهج يقوم على توفير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية في هايتي وهو احتمال جديد وتكثفه الصعوبات. وقد أدى تعاون قوي مع وحدة الأمم المتحدة الخاصة لشؤون التعاون فيما بين بلدان الجنوب إلى الإدماج الراسخ للحد الأدنى للحماية الاجتماعية بوصفه أحد مواضيع أنشطة التعلم بشأن العلاقات فيما بين بلدان الجنوب، كما تساهم الدورات التي تجرى في مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية باللغات الإسبانية والفرنسية والإنكليزية في بناء قدرات التنفيذ بالنسبة للسياسات العامة المتعلقة بتوفير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية على الصعيد القطري. وإجمالاً فقد جرى تبني هذا المفهوم بمعدل أسرع كثيراً مما كان متوقفاً وأقرت عناصر هامة من عناصره من جانب هيئات الإدارة لعدة منظمات تابعة للأمم المتحدة. ويتمثل التحدي في إدماج المفهوم في الجزء الرئيسي من الأنشطة العادية للمنظمات مع القيام في الوقت نفسه بتعزيز بناء هيكل تعاوني مستدام للمحافظة على الزخم.

١١ - وتدرج أيضاً عدة عناصر أخرى من مجموعة مبادرات مجلس الرؤساء التنفيذيين ذات النقاط التسعة، في المسائل التي يشملها قرار منظمة العمل الدولية. وتشمل هذه العناصر

(٥) تنص الفقرة ١٢ (١) من الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل على ما يلي: "ينبغي للبلدان أن تولي الاعتبار، حسب الاقتضاء لما يلي [...] بناء حماية اجتماعية كافية للجميع بالاعتماد على حد أدنى أساسي للحماية الاجتماعية يشمل: إمكانية الوصول إلى الرعاية الصحية وضمان الدخل للمسنين والمعوقين، والاستحقاقات وضمان الدخل فيما يتعلق بالأطفال بالاقتران مع المشاريع العامة لضمان العمالة للعاطلين والفقراء العاملين".

”مبادرة الاقتصاد الأخضر“، التي يقوم بالدور الرائد فيها برنامج الأمم المتحدة للبيئة^(٦) التي ما فتئت تنتج مجموعة كبيرة من مختلف البحوث، ومنتجات الدعوة والتدريب ذات القيمة الخاصة بالنظر إلى نحو ١٥ في المائة من حزم التنشيط القطرية قد حُددت بوصفها استثمارات متعلقة بمراعاة البيئة، ويشكل خلق فرص العمل، والأساليب البديلة للرزق، والحد من الفقر معظم الحوافز الرئيسية لتنفيذ تلك الاستثمارات، إضافة إلى المكاسب البيئية. وتعتمد مبادرة الأمن الغذائي، التي تقوم بالدور الرائد فيها منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة على أعمال فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية التابعة للأمين العام، والتي تهيئ فرصة لإظهار الجوانب المتعلقة بالأزمة في ”إطار العمل الشامل“ المنقح المتعلق بهذه المسألة وإنشاء شراكة مع العناصر الفاعلة ذات الصلة^(٧). وما فتئت المنظمات المشتركة في مبادرة التجارة^(٨)، التي يقوم بالدور الرائد فيها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومنظمة التجارة العالمية، تعمل في مجال رصد تطورات التجارة والاستثمارات لمناهضة النزعة الحمائية، لدى تشجيع التعهدات القائمة المتعلقة ببرنامج ”توفير المعونة للتجارة“ ولدى الضغط من أجل الانتهاء من جولة الدوحة للمفاوضات المتعلقة بالتجارة.

١٢ - وعقب الدعوة إلى اتباع نهج منسق على الصعيد القطري التي وجهها مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالأزمة المالية والاقتصادية العالمية وأثرها على التنمية (انظر قرار الجمعية العامة ٣٠٣/٦٣، المرفق)، وضع فريق الأمم المتحدة الإنمائي طرائق لدعم برامج مجابهة الأزمة المملوكة قطريا والمنفذة ميدانيا مع استهداف أضعف البلدان والسكان والاعتماد على الخبرة والموارد والشبكات المتاحة في إطار كل من المبادرات التسع. بيد أن المبادرة المتعلقة بتوفير ”تمويل إضافي للمجموعات الضعيفة“ التي يقوم بدور الرائد فيها البرنامج الإنمائي والبنك الدولي لم تؤد إلى تمويل جديد لدعم الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل (انظر CEP/2010/4).

١٣ - وتشكل محدودية التمويل الإضافي عاملا هاما يحد من نطاق العمل من جانب الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة لدعم البرامج الشاملة والمنسقة لمجابهة الأزمة في البلدان الضعيفة.

(٦) الفقرة ٢١ (٣) من الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل تشجع التعاون في ”التحول إلى اقتصاد منخفض الكربون، صديق للبيئة يساعد على التعجيل بانتعاش فرص العمل، ويخفض من الثغرات الاجتماعية ويدعم الأهداف الإنمائية ويحقق العمل اللائق خلال ذلك“.

(٧) الفقرة ٢٢ (٥) من الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل تسلم بـ ”قيمة الزراعة في الاقتصادات النامية والحاجة إلى الهيكل الأساسي والصناعة والعمالة في الأرياف“.

(٨) الفقرة ٢١ (٢) من الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل تشجع التعاون في ”تعزيز التجارة والأسواق المتسمة بالكفاءة والمنظمة تنظيميا جيدا التي تفيدها الجميع، وتفادي النزعة الحمائية من جانب البلدان“، على أن يراعى في الوقت نفسه ”اختلاف مستويات التنمية للبلدان“ لدى ”رفع الحواجز الموضوعية أمام الأسواق المحلية والأجنبية“.

وقد يكون من العوامل الأخرى المتنبطة للنهج المتكاملة لمجابهة الأزمة ميل إلى العودة إلى النهج القائمة على المشاريع، والتي هي أقل مناسبة لمعالجة الانتشار الواسع للآثار الاجتماعية لهبوط عام في مستويات النشاط الاقتصادي أو مجموعة متتابعة من الصدمات الاقتصادية المتعددة. ولا يزال ثمة تحد مستمر هو ضرورة السعي إلى زيادة الترابط بين مؤسسات بريتون وودز وباقي منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري، ولا سيما في ما يتعلق بالعناصر التمكينية المتصلة بالاقتصاد الكلي والنواحي المالية لتدابير السياسات العامة. وثمة عقبة تتميز بدرجة كبيرة من الخصوصية تقف أمام وضع البرامج والسياسات ذات التصميم الجيد والأهداف المحددة وهي الافتقار في كثير من البلدان إلى إحصاءات شاملة وآنية عن سوق العمل والآثار الاجتماعية للأزمة.

٢ - مبادرات الأمم المتحدة الأخرى

١٤ - جددت هيئة إدارة منظمة العمل الدولية في دورتها ٣٠٦ المعقودة في جنيف في الفترة من ٥ إلى ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الدعوة إلى مجابهة "تركز على العمالة" للأزمة الاقتصادية العالمية على أساس تدابير السياسات العامة المبينة في الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل. وطلبت هيئة الإدارة من المدير العام لمنظمة العمل الدولية تعميق الدعم للبلدان التي تطبق الميثاق، وأن يسعى إلى الحصول على موارد إضافية لتمويل مبادرات السياسات العامة في إطار الميثاق، وأن يزيد من قدرة مكتب العمل الدولي على الاستجابة للطلبات الواردة من البلدان المتعاملة معه بما في ذلك من خلال التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وشجعت المكتب على زيادة تعاونه مع المؤسسات المتعددة الأطراف. وقد استعرض تطبيق الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل في الدورة ٣٠٧ لهيئة إدارة منظمة العمل الدولية، المعقودة في جنيف في الفترة من ١١ إلى ٢٦ آذار/مارس ٢٠١٠.

١٥ - وقد اعتمد المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان في دورته العادية الأولى لعام ٢٠١٠، المعقودة في نيويورك في الفترة من ١٩ إلى ٢٢ كانون الثاني/يناير، المقرر ٢٠١٠/٢٠١١، المعنون "بمجاهة البرنامج الإنمائي للأزمة المالية والاقتصادية: تعزيز الميثاق العالمي لتعزيز فرص العمل". وطلب المقرر البرنامج الإنمائي بإدماج الميثاق العالمي في أنشطته التنفيذية في إطار الخطة الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي. وطلب إلى مدير البرنامج تعزيز التعاون في ما بين الوكالات على الصعيد القطري لتعزيز الروابط المواضيعية مع مبادرة "توفير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية" التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين. وطلب أيضا إلى البرنامج الإنمائي أن يدرج في تقرير المدير السنوي تقريرا مرحليا يبين المبادرات التي اضطلع بها لتنفيذ هذا المقرر.

١٦ - على سبيل المتابعة للمقرر ٢٠١١/٢٠١٠ يجري اتخاذ خطوات ملموسة لتعزيز التعاون بين البرنامج الإنمائي ومنظمة العمل الدولية في مجالات رئيسية، بما في ذلك: (أ) الأنشطة الرامية إلى تعزيز خلق فرص العمل، وتوليد الدخل وإعادة الإدماج في بلدان ما بعد النزاع؛ (ب) معالجة تغير المناخ من خلال توليد وظائف خضراء في مجالي المواءمة والتخفيف؛ (ج) بناء قاعدة تجريبية أقوى ومعارف عن أثر مختلف السياسات والبرامج على العمالة؛ (د) الاضطلاع بأعمال مشتركة متقدمة بشأن تعزيز مبادرة "توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية"، بما في ذلك من خلال المبادرات القطرية.

١٧ - ووفقا لطلب مجلس الرؤساء التنفيذيين والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقوم منظمة العمل الدولية بتوفير الدعم للبلدان والوكالات المتعددة الأطراف لتحديد الكيفية التي ترتبط بها السياسات العامة، والاستراتيجيات والبرامج والأنشطة بالنتائج المتعلقة بالعمالة وتوفير العمل اللائق. وكذلك فإن المبادئ التوجيهية لعام ٢٠١٠ التي أصدرها فريق الأمم المتحدة الإنمائي عن وضع أطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تشجع استخدام منشور "الأدوات اللازمة لإدماج العمالة وتوفير العمل اللائق في الأنشطة الرئيسية"^(٩) الصادر عن مجلس الرؤساء التنفيذيين وذلك من جانب أفرقة الأمم المتحدة القطرية لتطوير البرامج الراهنة لأطر المساعدة الإنمائية و"توحيد الأداء". ويمكن لمجموعة الأدوات أن تساعد في تعزيز زيادة فهم الخيارات المتعلقة بالسياسات العامة التي يشملها الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل وإدماجها في النتائج الوطنية. وباستخدام مجموعة الأدوات ساعدت منظمة العمل الدولية الحكومات الوطنية ومنظمات الأمم المتحدة على إدماج توفير العمل اللائق في الأهداف الرئيسية في الأرجنتين واندونيسيا وأوروغواي وباكستان وجمهورية ترازيا المتحدة والجمهورية العربية السورية وصربيا وفيت نام.

١٨ - وقد أتي تأييد الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل أيضا من لجنة التنمية الاجتماعية. ففي الدورة الثامنة والأربعين للجنة، المعقودة في نيويورك في الفترة من ٤ إلى ١٣ شباط/فبراير ٢٠١٠، أوصت اللجنة المجلس الاقتصادي والاجتماعي باعتماد مشروع قرار معنون "تعزيز الإدماج الاجتماعي" الذي يقوم المجلس فيه بالإحاطة بالعلم باعتماد الميثاق والمبادرات المشتركة لمجابهة الأزمة الصادرة عن مجلس الرؤساء التنفيذيين. وإذ يسلم القرار بأن الأزمة الاقتصادية والمالية قد يكون لها آثار سلبية على التنمية الاجتماعية، يحث الحكومات، على أن تقوم بالتعاون مع الكيانات ذات الصلة، بإنشاء أنظمة للحماية الاجتماعية لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ودعم المشاركة في سوق العمل.

(٩) جنيف، مكتب العمل الدولي، الطبعة الأولى ٢٠٠٧.

١٩ - وقد اعتمد الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل بوصفه نقطة دخول وأساسا لاستمرار عمل فريق المهام المشترك بين الوكالات المعني بتنفيذ "خطة العمل بشأن توفير العمالة الكاملة والعمل اللائق للجميع" التي تضطلع بها الأمم المتحدة على نطاق المنظومة بأكملها في إطار عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧)^(١٠). وقد اتفق فريق المهام أيضا على أن شبكة المراكز التنسيقية للعقد الثاني بحكم تركيزها على توفير العمالة الكاملة والعمل اللائق، يمكن أن توفر آلية ملائمة لإطلاق الإجراءات المشتركة بين الوكالات بشأن الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل مع تفادي ازدواج الجهود، والمساعدة في بناء التماسك داخل المنظومة. ونظرا لنطاق العقد الثاني وإطاره الزمني، فيمكن أيضا أن يوفر قناة لغرس ونشر الدروس المستفادة من تجربة منظومة الأمم المتحدة مع تدابير توفير العمالة والعمل اللائق وذلك بهدف التمكن من مجابهة الأزمة وتحقيق الانتعاش، بغية تعزيز قدرة المنظومة على معالجة هذه الأبعاد من أعمالها.

٢٠ - وعلى النحو الذي جرى تأكيده في تقرير الأمين العام عن التقدم المحرز نحو تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية (A/64/665) تشكل إمكانية الوصول إلى توفير العمالة اللائقة المنتجة فضلا عن تعزيز القدرة على تعزيز المشاريع سبلا أساسية لزيادة سرعة التقدم في ما يتعلق بجميع الأهداف. ويشجع التقرير كذلك الدول الأعضاء على إيلاء اهتمام شديد إلى التوصيات الواردة في الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل الصادر عن منظمة العمل الدولية.

باء - مؤتمر قمة بيتسبرغ لمجموعة العشرين واجتماع واشنطن لوزراء العمل والعمالة

٢١ - في قمة بيتسبرغ لعام ٢٠٠٩ تعهد زعماء مجموعة العشرين نظرا لما ساورهم من قلق إزاء إيجاد نهج أكثر توازنا للاقتصاد العالمي ووضع إطار لنمو قوي مستدام ومتوازن لنضمن "انتعاشا مستديما يخلق فرص العمل الجيدة التي تحتاجها شعوبنا". وقد دعا بيان زعماء

(١٠) يوفر عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧) إطارا للتدبر والإجراءات المتوسطة الأجل بشأن تعزيز الجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا المتعلقة بالقضاء على الفقر، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية. وتسليما بأن السياسات العامة والمؤسسات المتعلقة بالعمالة وسوق العمل هي وسائل حاسمة الأهمية لتعزيز قدرات الفقراء ومساعدتهم على إعمال حقوقهم، يركز الإطار على توفير العمالة الكاملة والعمل اللائق. ويقوم بالدور الرائد في فريق المهام إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة، ومنظمة العمل الدولية. ويضم أعضاء فريق المهام منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة أعراض نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، دائرة أعمال الاتصال بالمنظمات غير الحكومية التابعة للأمانة، منظمة السياحة العالمية، برنامج الأغذية العالمي، صندوق النقد الدولي، وأمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين.

مجموعة العشرين المؤسسات الدولية إلى النظر في أهداف الميثاق الصادر عن منظمة العمل الدولية في تحليلها للأزمة ومرحلة ما بعد الأزمة، وفي أنشطتها في مجال تقرير السياسات.

٢٢ - وعلى سبيل المتابعة لقمة بيتسبرغ، عُقد اجتماع لوزراء العمل والعمالة التابعين لمجموعة العشرين بدعوة من وزير العمل في الولايات المتحدة، وذلك في واشنطن العاصمة في ٢٠ و ٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٠. وأجرى الوزراء تقييما لحالة سوق العمل في أعقاب الأزمة، مع استعراض أثر التدابير واسعة النطاق المتخذة لمواجهتها ومناقشة ما قد يكون لازما من تدابير إضافية لضمان انتعاش فرص العمل بشكل مستدام. واعترف الوزراء في استعراضهم بأن الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل وبرنامج توفير العمل اللائق للذين اعتمدت منظمة العمل الدولية يشكّلان موارد قيمة لتصميم تدابير أخرى لمعالجة نظم العمالة والحماية الاجتماعية. وأعد الوزراء قائمة من خمس توصيات رئيسية لقمة زعماء مجموعة العشرين كمساهمة في إطار مجموعة العشرين من أجل تحقيق نمو قوي ومستدام ومتوازن وفي تعزيز ترابط السياسات العامة (انظر الإطار ١). ويتجلى في التوصيات تنوع اقتصادات بلدان مجموعة العشرين والمراحل التي بلغتها من التنمية، وهي توفر فرصة كبيرة للمواءمة مع الاحتياجات الخاصة بكل بلد. ومع ذلك فهي توفر أيضا إطارا مشتركا يمكن فيه للحكومات أن تعمل جنبا إلى جنب للوصول إلى "توازن أعلى للتقدم والرفاه لمواطنيها".

الإطار ١

موجز توصيات وزراء العمل والعمالة لمجموعة العشرين المقدمة إلى زعماء المجموعة (واشنطن العاصمة ٢٠ و ٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٠)

التعجيل بخلق فرص العمل لضمان تحقيق انتعاش مستدام ونمو مقبل

لما كانت بعض البلدان بدأت تشهد انتعاشا اقتصاديا، نوصي باستمرار إيلاء اهتمام لخلق فرص العمل والمحافظة عليها، بما في ذلك التنفيذ الفعال للسياسات القائمة والنظر في تدابير إضافية لتوفير العمالة.

وفي البلدان التي يحدث فيها نقص العمالة، والقطاعات غير الرسمية، و/أو ارتفاع معدلات الفقر على نطاق واسع، نوصي ببذل جهود محددة المجموعات المستهدفة لتوليد العمالة للأسر المعيشية الفقيرة والطوائف الضعيفة باستخدام الدروس المستفادة من الابتكارات الحديثة في مجال السياسات العامة.

تعزيز نظم الحماية الاجتماعية وتشجيع السياسات العامة الفعّالة والشاملة للجميع

نوصي بالقيام، حيثما لزم ذلك، بتعزيز نظم الحماية الاجتماعية والسياسات العامة الفعّالة المتعلقة بسوق العمالة لأنه ثمة أعداد كبيرة من الناس، بما في ذلك معظم المحرومين، سيظلون عاطلين حتى بعد أن يقوى الانتعاش، وسيحتاج آخرون إلى المساعدة للتكيف مع التغيرات الهيكلية في اقتصاداتنا.

ونوصي بأن تنشئ جميع البلدان نظماً ملائمة للحماية الاجتماعية بحيث يكون لدى الأسر المعيشية أمناً كافياً يمكنها من الانتفاع بالفرص الاقتصادية.

وضع توفير العمالة وتخفيف الفقر في صميم الاستراتيجيات الاقتصادية الوطنية والعالمية

نوصي بأن يقوم زعمائنا بإعطاء الأولوية لتوفير العمالة وتخفيف الفقر عند قيامهم بوضع الأساس لنمو قوي مستدام ومتوازن ينتفع منه الجميع.

تحسين نوعية فرص العمل بالنسبة لشعبنا

نوصي بتجديد الاهتمام بالسياسات والمؤسسات المتعلقة بسوق العمل لتحسين نوعية فرص العمل واحترام الحقوق الأساسية في أماكن العمل. ونشدد على أهمية الحوار الاجتماعي.

إعداد القوى العاملة في بلادنا للتحديات والفرص المقبلة

ينبغي أن تُعطى الأولوية لاستراتيجيات التربية، والتعلم مدى الحياة، والتدريب على العمل، وتنمية المهارات، وربطها باستراتيجيات النمو. ويمكن أن يساعد تحسين القدرة على التوقع والتوفيق بين المهارات والأعمال قوة العمل في الانتفاع من إعادة الهيكلة والفرص الجديدة في مرحلة ما بعد الأزمة.

ثالثاً - نتائج الأزمة فيما يتعلق بالعمالة والنواحي الاجتماعية: الحالة الراهنة

ألف - اختلاف التوقعات بالنسبة للتعافي والنمو

٢٢ - بعد سنتين من ثوران الأزمة، ثمة انتعاش قد بدأ وإن كان يسير بسرعات مختلفة. ويتنبأ صندوق النقد الدولي في منشوره "التوقعات الاقتصادية العالمية" الصادر في نيسان/أبريل ٢٠١٠ بتوسع اقتصادي عالمي يبلغ ٤,٢ في المائة في عام ٢٠١٠. وهذا يحجب فروقا كبيرة بين المناطق. والانتعاش في الاقتصادات المتقدمة النمو، التي ما زال لها أكبر وزن في الاقتصاد العالمي، يبلغ ٢,٣ في المائة وفقاً للإسقاطات وما زال ضعيفاً، ويحركه إلى حد

كبير الدعم غير العادي للسياسات العامة، وحركة دورة الموجودات. وما زالت أسواق الائتمانات شحيحة، ويمكن أن تستمر المستويات المرتفعة من البطالة طوال هذا العام وتمتد إلى عام ٢٠١١، مما يؤدي إلى خفض الاستهلاك في كثير من البلدان. وما زال خطر إبطاء التدابير التحفيزية قبل أن يقوى الانتعاش تماما في القطاع الخاص أمرا يثير القلق. كما أن تعرض المصارف لقروض الملكية غير المسددة في بعض البلدان والقلق إزاء عدم سداد الديون السيادية يهددان بتقويض الثقة إلى حد أبعد.

٢٣ - ومن المتوقع أن تنمو البلدان النامية والبلدان الناشئة كمجموعة بمعدل أسرع بشكل ملحوظ عن البلدان المتقدمة - وذلك بمعدل ٦,٣ في المائة، يساعدها في ذلك أيضا التدابير التحفيزية القوية في البلدان الكبيرة. وكانت النظم المالية لمعظم البلدان النامية أكثر مرونة من المراكز المالية الرئيسية. وقد جرى "استيراد" الأزمة بهذا الشكل عن طريق الإبطاء في إيرادات الصادرات، والاستثمار الأجنبي، وفي بعض البلدان، الانخفاضات في تحويلات العمال. ومع ذلك هناك فروق كبيرة في التوقعات بالنسبة للبلدان المختلفة. وتتضمن التنبؤات زيادة الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٨,٧ في المائة للاقتصادات الآسيوية، تتقدمها الصين والهند. وتشكل عودة نمو الصين إلى النشاط محركا هاما للمنطقة ولصدري المعادن حيث أنه يجذب الواردات من المكونات والمواد الخام. وفي المناطق الأخرى، عانت المكسيك من انخفاض حاد يبلغ ٦,٥ في المائة في عام ٢٠٠٩، ولكن من المتوقع تعافيتها إلى نسبة ٤,٢ في المائة في عام ٢٠١٠. وبالمثل يمكن أن تنمو البرازيل بمعدل ٥,٥ في المائة. وكذلك فإن الاتحاد الروسي يساعده زيادة في أسعار السلع الأساسية، هو أيضا في طريقه إلى النمو بعد انتكاس كبير في عام ٢٠٠٩. وتتوقع التنبؤات نمو الاقتصادات النامية والاقتصادات الناشئة بمدى يتراوح بين ٤ و ٥,٥ في المائة.

باء - ضعف انتعاش أسواق العمل

٢٤ - كان للأزمة أثرا مدمرا على العمالة، وبشكل سلبي بأكبر درجة على الأفراد الذين لم ينتفعوا بالفترات السابقة من النمو الاقتصادي، ومع ذلك فالانخفاض في العمالة قد خففه اجتماع الحوافز المالية للاقتصاد وإيلاء الاهتمام لتوفير فرص العمل والحماية الاجتماعية خلال مجاهدة الأزمة. وتدل تقديرات منظمة العمل الدولية على أن البطالة كان من الممكن أن تكون أعلى بمقدار الثلث دون أثر التدابير التحفيزية وتنشيط العوامل الآلية المسببة للاستقرار،

مع خلق أو إنقاذ ما يقدر بـ ٢١ مليون فرصة عمل في الفترة ما بين ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ في بلدان مجموعة العشرين بمفردها^(١١).

٢٥ - ومع ذلك يمكن أن تستغرق العمالة عدة سنوات لتنتعش، مما يثير مخاطر وتحديات كبيرة للكثير من البلدان. وتزايد العمالة طويلة الأجل، وسيكون من الصعوبة بمكان عكس اتجاه زيادة العمالة في القطاع غير الرسمي. وقد تضرر من البطالة، وفقا لتقديرات منشور "اتجاهات العمالة العالمية"^(١٢) الصادر عن منظمة العمل الدولية رقما قياسي بلغ ٢١٢ مليون نسمة في عام ٢٠٠٩. وقد عانت عدة بلدان متقدمة بما فيها إسبانيا وأيرلندا والولايات المتحدة الأمريكية زيادات كبيرة جدا في معدلات البطالة مما رجح أن له صلة بالأثر الحاد للأزمة المالية في هذه البلدان^(١٣).

٢٦ - وتكون قياسات البطالة أقل فائدة عندما يجري القيام بتقييم آثار الأزمة في سوق العمل في البلدان النامية، بسبب انخفاض أجور العمالة الرسمية. وفي هذه البلدان، يكون تحليل نصيب العمال في العمالة الضعيفة^(١٤) والفقراء العاملين (الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار أو ٢ دولار في اليوم، أكثر دلالة. وتبين تقديرات منشور "اتجاهات العمالة العالمية" الصادر عن منظمة العمل الدولية أن العمالة الضعيفة تكون قد زادت بمقدار قد يصل إلى ١١٠ مليون فرد، مما يجعل ١,٥ بليون فرد، أي ٦,٥ في المائة، من سكان العالم واقعين في مصيدة العمالة الضعيفة.

٢٧ - ويتضح الاحتمال المتمثل في حدوث زيادة كبيرة في أعداد الفقراء العاملين كنتيجة لآثار الأزمة من محاكاة لانخفاض متراكم في دخول من يعيشون مباشرة فوق خط الفقر البالغ ١,٢٥ دولار في اليوم. فإذا انخفضت الدخول فيما بين هؤلاء العمال الذين يعيشون فوق خط الفقر مباشر بنسبة ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٨ و ٢٠ في المائة في عام ٢٠٠٩، فسوف يدفع ذلك ٢١٥ مليون امرأة ورجل من العمال تحت خط الفقر المدقع وإذا حدث انخفاض أقل حدة في دخول العمال الذين يعيشون هامشيا فوق خط الفقر، ٥ في المائة في عام

(١١) "التعجيل بالانتعاش الغني بفرص العمل في بلدان مجموعة العشرين. الاعتماد على التجربة"، تقرير منظمة العمل الدولية مع مساهمات موضوعية من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في اجتماع وزراء العمل والعمالة في مجموعة العشرين، واشنطن العاصمة، ٢٠ و ٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٠.

(١٢) جنيف، مكتب العمل الدولي، كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

(١٣) انظر منشور "رصد الضعف الاقتصادي العالمي" الصادر عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، العدد ٤ نيسان/أبريل ٢٠١٠. متاح على الموقع

www.un.org/esa/policy/publications/wespwevm/monitor4.pdf

(١٤) تعرف العمالة الضعيفة بأنها مجموع العاملين بشكل انفرادي، والعاملين ذوي الأسر.

٢٠٠٨ و ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٩، فسيبسبب ذلك وقوع نحو ١١٠ مليون فرد في الفقر المدقع. وتفيد هذه المحاكاة في توضيح مدى هشاشة التقدم المحرز في الحد من الفقر أمام آثار الهبوط الاقتصادي^(١٥).

٢٨ - وما زال صغار السن العمال هم من أضعف الفئات في سوق العمل خلال أوقات الهبوط الاقتصادي. فمعدلات البطالة بينهم تزيد عن تلك التي يعاني منها العمال الذين هم في شرح الشباب حتى في غير فترات الأزمة، وغالبا ما تبلغ هذه الزيادة نحو ٣ إلى ٤ مرات، بل إن المعدل كان يرتفع مؤخرا بسرعة أكبر من ذلك. وحتى الآن ساهمت الأزمة في خلق أكبر زيادة من سنة إلى أخرى في البطالة بين الشباب وذلك لأكثر من عشرة سنين حيث زاد عدد العاطلين بمقدار ١٠,٢ مليون على الصعيد العالمي من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠٠٩^(١٦) ولما كان الجزء الأكبر من زيادة البطالة مصدره هو الانخفاضات في التعيين، لذلك يتأثر العمال صغار السن بشكل غير متناسب^(١٧). وتثير الآثار طويلة الأجل للبطالة على العمال من الشباب قلقا بالغا أيضا، ولا سيما بالنسبة للآثار التي تسبب "الندب" والتي قد تنشأ في هذه الظروف. ويشكل توليد فرص العمل الإنتاجي للشباب في أفريقيا مسألة حاسمة الأهمية حيث أن ٦٠ في المائة من السكان كانوا حتى عام ٢٠٠٨ يبلغون أقل من ٢٥ عاما من العمر وتشكل الشباب والشبان ٤٠ في المائة من سوق العمل ويعانون من أعلى معدلات البطالة وهم أكثر الناس عرضة للاشتغال بالأشكال الضعيفة من العمالة.

٢٩ - وقد أضر أثر الأزمة على تطورات العمالة للمرأة والرجل على حد سواء ضررا كبيرا، وأوقف التقدم نحو توفير العمل اللائق والإيرادات الكافية للحد من الفقر. وكان لفقد فرص العمل في ميداني الصناعات التحويلية والإنشاءات أثر أكبر على الرجال وفي بعض المناطق والقطاعات تعرضت المرأة لأخطار أكبر، من قبيل البلدان الآسيوية التي تشكل فيها المرأة أغلبية القوة العاملة في الصناعات المخصصة للتصدير في مجال الصناعة التحويلية. وهذا القطاع هو أيضا بصفة أساسية الحقل الذي تعمل فيه المرأة في كثير من بلدان أمريكا اللاتينية. وكان لانخفاض الطلب على العمال المهاجرين من آسيا أثر غير متناسب على المرأة حيث أنها تشكل تقريبا ثلثي المهاجرين من هذه المنطقة. وفي أفريقيا تسود المرأة ميدان العمالة

(١٥) منظمة العمل الدولية، "اتجاهات العمالة العالمية"، (جنيف، مكتب العمل الدولي، كانون الثاني/يناير ٢٠١٠).

(١٦) المرجع نفسه.

(١٧) ساندرين كازيس، وشير فيريك، وكارولين هير. "السياسات العامة لسوق العمل في أوقات الأزمة"، ورقة العمل رقم ٣٥ عن العمالة، (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٩).

الضعيفة في الزراعة والاقتصاد غير الرسمي، مما يجعلها، إلى جانب الشباب من بين أكثر الناس في القارة تضررا بالأزمة.

جيم - خطر أزمة فرص العمل على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

٣٠ - لم يظهر بعد الأثر الكامل للأزمة على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ومع ذلك فمن الواضح أن الظروف الاقتصادية غير مواتية قد أبطأت التقدم وتركت ثغرات كبيرة، ولا سيما بالنسبة لسكان بلدان العالم الصغيرة والضعيفة. وتؤثر ظروف ضعف سوق العمل مباشرة على قدرة الفقراء على اكتساب الدخل وينتقل هذا الأثر بالتبعية إلى أبعاد أخرى من الفقر، بما في ذلك إمكانية الوصول للرعاية الصحية والتعليم.

٣١ - وسيوجه فقد الإيرادات الإنتاجية وانكماش الإنفاق الاجتماعي ضربة شديدة لجهود الحد من الفقر. وتستضيف منطقة آسيا والمحيط الهادئ أكبر أعداد من الأفراد الذين يعيشون في فقر مدقع. ويرجع تحليل مصرف التنمية الآسيوي والأمم المتحدة عددا إضافيا قدره ٢١ مليون نسمة من الذين تقل دحوهم عن ١,٢٥ دولار في اليوم في عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٠. وباستخدام المقياس المتمثل في دخل قدره ٢ دولار في اليوم أظهرت تقديرات اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والاتحاد الأفريقي أنه ثمة عددا إضافيا يبلغ ٢٧ مليون أفريقي قد دخلوا مصيدة الفقر في عام ٢٠٠٩ بسبب الأزمة، حيث سببت الانخفاضات الكبيرة في النمو فقد من يعيشون في فقر مدقع من سكان القارة وبلغ عددهم ٣٩٠ نسمة ما يقرب من ٢٠ في المائة من دخلهم السنوي^(١٨). ويتضمن "تأنيث" الفقر الأفريقي زيادة المخاطرة بالنسبة للنساء والأطفال كلما تطورت الأزمة. ومن المتوقع أن يزيد أيضا الفقر في شرق أوروبا وفي آسيا الوسطى. وقد تنبأ البنك الدولي بأنه بالمقارنة مع ما كان متوقعا قبل الأزمة، ستشهد المنطقة زيادة تتجاوز ١١ مليون نسمة في عدد الأفراد الذين يعيشون في الفقر، وزيادة تتجاوز ٢٣ مليون نسمة في عدد الذين يعيشون أعلى من خط الفقر قليلا^(١٩).

٣٢ - والاختلافات الإقليمية هي عوامل محدّدة هامة تتركز عليها الجهود الرامية إلى تحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية. ومن المتوقع أن يجري بلوغ هذا الهدف على صعيد عالمي رغم الانخفاضات الكبيرة في الفقر التي حدثت بصورة أساسية في الصين وغيرها من دول شرق آسيا. وقد انخفضت مستويات الفقر في أفريقيا جنوب الصحراء بدرجة أخف

(١٨) التقرير الاقتصادي عن أفريقيا في عام ٢٠١٠: تعزيز النمو المستدام الرفيع المستوى لخفض البطالة في أفريقيا. (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.10.11.K.L).

(١٩) إروين ر. تيونغسون وآخرون. "وصلت إلينا الأزمة: اختبارات الإجهاد للأسر المعيشية في أوروبا وآسيا الوسطى". (واشنطن العاصمة، البنك الدولي ٢٠١٠).

كثيراً. وبالرغم من انخفاض أسعار الأغذية عن مستوياتها التاريخية في عام ٢٠٠٨ ما زالت الحالة متقلبة. ويمكن أن يكون للشواهد التي حدثت مؤخراً من زيادة أسعار الأغذية آثاراً سيئة على الجهود الرامية إلى التعجيل بإحراز تقدم في الحد من الفقر. وقد تعرضت الاتجاهات نحو خفض أعداد السكان ناقصي التغذية في العالم إلى الخطر بالفعل نتيجة لأزمة الأغذية في عام ٢٠٠٨ حيث يشير التحليل إلى أن أعداد الأفراد ناقصي التغذية قد زاد بمقدار ٦٣ مليون نسمة بالمقارنة بأرقام عام ٢٠٠٧. وقد تكون الأزمة الاقتصادية مسؤولة عن ٤١ مليون فرداً آخر من ناقصي التغذية في عام ٢٠٠٩ عما كانت ستصل إليه الحال دون الأزمة^(٢٠).

رابعاً - السياسات الوطنية لمواجهة الأزمة

٣٣ - اتبعت الحكومات في كثير من البلدان لمواجهة الأزمة المالية والاقتصادية سياسات نقدية وضريبية توسعية لم يسبق لها مثيل. وعلى النقيض من سياسات مجابهة الأزمة المالية الآسيوية في عام ١٩٩٨، زادت بلدان كثيرة من مستويات الإنفاق الاجتماعي وأبقت عليها ثابتة، وحدثت من انخفاضات الناتج، واحتوت مدى العدوى المالية مما سهل الانتعاش بسرعة أكبر. وكانت التدابير المتعلقة بالعمالة والحماية الاجتماعية من قبيل تلك التي اقترحت في الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل هي العناصر الرئيسية لحزم المنشطات المالية وخطط الانتعاش لمعظم البلدان^(٢١).

ألف - الدروس المستفادة من تجربة التدابير المتعلقة بالعمالة والحماية الاجتماعية المتخذة لمواجهة الأزمة الاقتصادية

٣٤ - كما ذكر أعلاه ساهمت التدابير المالية بدرجة كبيرة في تخفيف آثار الأزمة على العمالة. وقد أوضحت دراسة اقتصادية للتدابير القطرية المتعلقة بالعمالة والحماية الاجتماعية، أجرتها منظمة العمل الدولية في تموز/يوليه ٢٠٠٩، بعض الدلائل عن أنواع التدابير التي

(٢٠) تقرير الرصد العالمي لعام ٢٠١٠: "الأهداف الإنمائية للألفية بعد الأزمة". (واشنطن العاصمة، البنك الدولي/صندوق البنك الدولي، ٢٠١٠).

(٢١) سبق اتخاذ القرار المتعلق بالميثاق العالمي لتوفير فرص العمل في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ من جانب منظمة العمل الدولية مجموعة من المشاورات الدولية والإقليمية فيما بين مجموعة كبيرة من العناصر الفاعلة المختلفة. وقد وفرت هذه المشاورات، بالاقتران مع إطلاق مبادرات الأزمة المشتركة من جانب مجلس الرؤساء التنفيذيين التابع للأمم المتحدة في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، مدخلات حاسمة الأهمية في وضع الميثاق.

أدخلت في نحو ٥٠ من البلدان الصناعية والبلدان النامية^(٢٢) وقد وجدت الدراسة أن أكثر ستة تدابير تواترا من التدابير التي اتخذت قد شملت زيادة الإنفاق على الهيكل الأساسي، الإعانات وحفض الضرائب للمؤسسات الصغيرة؛ وتوفير الائتمانات للمؤسسات الصغيرة؛ البرامج والمرافق التدريبية؛ المشاورات مع منظمات أرباب العمل والعمال؛ وتوفير الحماية الاجتماعية من خلال التحويلات النقدية. وكانت هذه التدابير من بين الخيارات المتعلقة بالسياسات العامة المبينة في الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل.

٣٥ - وقامت منظمة العمل الدولية بإجراء المزيد من التحليل، بمساهمات موضوعية من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في أوائل العام ٢٠١٠^(٢٣). وقد أشارت الدراسة الجديدة إلى تحول في التأكيد في السياسات العامة التي اعتمدها بلدان مجموعة العشرين - من الموجة الأولى من المبادرات التي تستهدف إيقاف الانخفاض شديد الانحدار في العمالة، وتخفيف الأثر على أضعف الفئات، إلى تدابير تسعى إلى تعزيز الانتعاش الثري بفرص العمل، ومساعدة العاطلين لمدد طويلة، وإعداد القوة العاملة لتغييرات هيكلية من قبيل تلك الناتجة من المواءمة مع ابتعثات كربون منخفضة.

٣٦ - وذكرت الدراسة أن صانعي السياسات قد أظهروا بعض التفضيل للتدابير التي يوجد بالفعل سجل بالنتائج التي حققتها في عدة بلدان والتي يوجد فيما يتعلق بها قدرة مؤسسية منشأة بالفعل، من قبيل توسيع أو مواءمة البرامج والمشاريع القائمة. ومع ذلك ما فتئت الحكومات تعمل بنشاط في الجمع بين الابتكارات المتعلقة بالسياسات العامة والتدابير التي جرت تجربتها واختبارها، وتصميم حزم الانتعاش وفقا لاحتياجات سوق العمل بها، وهيكل اقتصاداتها والإمكانيات التي يسمح بها مستوى التنمية الذي وصلته. وكانت البلدان التي يوجد بها عوامل تحقيق استقرار آلية بالفعل أكثر قدرة على تنظيم آثار الركود المتعلقة بسوق العمل. بينما تعين على البلدان الأخرى أن تلجأ إلى تدابير تقديرية واسعة النطاق. وتعين على الكثير مواجهة اختيارات صعبة في إعادة مواءمة ميزانيات اجتماعية شحيحة مع أوجه الضعف الجديدة والقديمة.

٣٧ - وكان هناك قدر كبير من الخصوصيات الوطنية والإقليمية، كما كانت هناك أيضا خصائص مشتركة ودروس عامة. وقد تضمنت الدراسة محاولة لعمل استنتاجات عن أثر التدابير المختلفة على بلدان مجموعة العشرين. والمجموعة الأولى من الدروس المشتقة من هذه الاستنتاجات تشكل مصدرا قيما لمساعدة البلدان في تعزيز سياساتها المتعلقة بالعمالة

(٢٢) انظر "حماية السكان، وتعزيز فرص العمل: دراسة استقصائية للاستجابات القطرية المتعلقة بسياسات العمالة والحماية الاجتماعية للأزمة الاقتصادية العالمية"، تقرير منظمة العمل الدولية المقدم إلى مؤتمر قمة زعماء مجموعة العشرين ببيتسبرغ، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩.

(٢٣) "التعجيل بانتعاش غني بفرص العمل" (منظمة العمل الدولية نيسان/أبريل ٢٠١٠).

والنواحي الاجتماعية بشكل يتمشى مع الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل ومواءمة التدابير لتناسب ظروفها الوطنية (انظر الإطار ٢).

٣٨ - وتظهر نظرة شاملة إلى المدى من تدابير السياسات المتعلقة بالعمالة والحماية الاجتماعية المعتمدة في جميع البلدان أن عدد المبادرات المتخذة في البلدان المتوسطة الدخل والمنخفضة الدخل كانت عادة أقل منها في أكثر الدول تقدماً. وكان ثمة أوجه تشابه عبر البلدان التي وصلت إلى مستويات مختلفة من التنمية (فعلى سبيل المثال كان هناك تأكيد مشترك على الاستثمارات في الهيكل الأساسي، وتوفير الدعم للمؤسسات الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم، وعلى الإنفاق في مجالي التدريب والنواحي الاجتماعية) - وكذلك كانت هناك فروق. وقد استعملت في أغلب الأحيان تدابير فعالة تتعلق بسياسات سوق العمل مماثلة لتلك التي اعتمدت في البلدان الأكثر تقدماً - وهي أساساً التدريب، يليه المساعدة في البحث عن عمل وتوفير حوار لعملية تنظيم المشاريع. وثمة عدد من البلدان المتوسطة الدخل ذات الدخل المتوسط المنخفض، التي كانت تعاني من فقد فرص العمل في اقتصادها الرسمي، غالباً في القطاعات المتصلة بالتصدير، قام بإدخال أشكال أساسية من تقاسم الأعمال أو تعديلات أوقات العمل، على الصعيد الوطني أو صعيد الشركات، ومع ذلك جذبت البلدان ذات المستويات المنخفضة من التنمية بصفة عامة التدخلات التي تعالج أوجه الضعف الاجتماعية من خلال برامج الأشغال العامة والتحويلات النقدية، إما من خلال رفع مستوى المشاريع القائمة، أو إدخال برامج تجريبية في المناطق المستهدفة. وفي بعض الأحيان، استخدمت زيادات الأجر الدنيا كتدبير مصاحب. وكانت التدابير الرامية إلى دعم الزراعة هي أيضاً أكثر شيوعاً نسبياً.

الإطار ٢

الدروس الناشئة من تجربة السياسات العامة المتعلقة بمواجهة الأزمة في بلدان مجموعة العشرين

تنشيط طلب العمالة

- التحفيز المالي ناجح، ولكن توقيت الإنفاق وحجمه وتكوينه يحدد الفعالية في إنقاذ فرص العمل وخلقها.
- الإنفاق العام على الهيكل الأساسي يولد فرص العمل، ولا سيما عندما تكون نظم تصميم وتنفيذ السياسات العامة مركزة على خلق العمالة.
- الإبقاء على الموظفين من خلال خفض ساعات العمل أو غير ذلك من المشاريع يمكن أن ينقذ الوظائف ويحتفظ بالمهارات؛ ويمكن للخطط المؤقتة التي يجري وضعها من خلال الحوار الاجتماعي أن تزيد من فعالية التكاليف إلى الحد الأقصى.

- وجود مجموعة كبيرة من التدابير المختلفة لدعم المؤسسات الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم، يساعد في إنقاذ الوظائف وخلق فرص العمل.
- يمكن لدفع إعانات التوظيف أن تؤدي إلى تعيينات قد يؤخرها أرباب العمل، بسبب عدم تيقنهم فيما يتعلق بالإنعاش، وهي مفيدة بصورة خاصة لزيادة الفرص بالنسبة للعمال المحرومين من قبيل العاطلين لمدد طويلة في المراحل المبكرة للإنعاش.

توسيع نطاق الحماية الاجتماعية

- ساعدت الحماية الاجتماعية الكثير من النساء والرجال وأسرههم على التغلب على الكساد وإيقاف الهبوط الاقتصادي، ولا سيما حيثما يكون هناك نظم منفذة بالفعل ويمكن توسيع نطاقها بسرعة. ويمكن لاستخدام حد أدنى من الحماية الاجتماعية الأساسية أن يحقق هذه المنافع لعدد اضافي يبلغ مئات الملايين.
- يمكن أن يكون استهداف برامج العمالة العامة المنفذة في المناطق المتضررة بالكساد فعالا عندما تكون المشاريع جيدة التصميم والمجموعات المستهدفة منها محددة بشكل واضح. والبلدان ذات الخبرة بمشاريع ضمان العمالة هذه هي في أفضل موقع للقيام بتوسيع نطاقها أثناء الأزمة.

تعزيز العمالة والمهارات

- يمكن أن تؤدي خدمات العمالة العامة المعززة والتعاون المعزز مع وكالات العمالة الخاصة دورا رئيسيا في تشجيع إعادة دمج طالبي العمل بشكل سريع في العمالة مع استمرار تعافي الاقتصاد كما انها حيوية في مساعدة العمال المحرومين على الاحتفاظ بموطئ قدم في عالم العمل.
- استخدمت المؤسسات التجارية والحكومات الهبوط الاقتصادي كفرصة لرفع مستوى المهارات، وتزويد المستخدمين وطالبي العمل والقادمين الجدد بتدريب إضافي.
- تثبيت الأجور، أو عند الاقتضاء رفعها بالنسبة لمن يحصلون على أقل الأجور، يمكن أن يساهم في السياسات العامة المخالفة للدورة ويخفض من مخاطر زيادة الفقر.

المصدر: منظمة العمل الدولية، نيسان/أبريل ٢٠١٠.

باء - التقدم المحرز في الترويج لحزمة من السياسات المتكاملة تتعلق للميثاق العالمي لتوفير فرص العمل

٣٩ - يرتكز نهج الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل على فكرة أن استخدام مجموعة من التدابير يميل عادة إلى إحداث نتائج أفضل تستمر لمدة أطول. ومعظم التدابير المتعلقة بالسياسات العامة لها آثار ثانوية تعزز آثار التدابير في المجالات ذات الصلة أو تضعفها. وفي الواقع، كانت إحدى النتائج الرئيسية للتجربة الأخيرة المتعلقة بمعالجة الأزمة هي الاعتراف بأن الحماية الاجتماعية تؤدي إلى منفعة ثلاثية. فإضافة إلى حماية الناس من الوقوع في مصيدة الفقر المعجز، فإن الحماية الاجتماعية تمكنهم من المحافظة على رأس مالهم البشري وانهاز الفرص السلوكية، بل وحتى يمكن أن تؤدي إلى تكوين ورفع مستوى المؤسسات البالغة الصغر. وفي الوقت نفسه، تساهم الحماية الاجتماعية في تجميع الطلب، وخلق حيز أكبر لتلك المؤسسات لتزدهر وتولد فرصا للعمل. وبالمثل، يؤدي توسيع نطاق العمالة الإنتاجية والمستدامة إلى خفض العبء المالي للإنفاق الاجتماعي مباشرة، حيث أن ارتفاع الدخل يمكن الأسر من دفع تكاليف الخدمات وعدم الاعتماد على الاستحقاقات الاجتماعية، أو بشكل غير مباشر من خلال فرض ضرائب وزيادة الإيرادات الضريبية. ويشكل البحث عن دوائر فعالة، وعن المزيج الأمثل من السياسات العامة وفقا للظروف الوطنية وجهها رئيسيا للنجاح في تصميم السياسات العامة وتنفيذها.

٤٠ - وفي بلدان كثيرة - بما في ذلك ألمانيا وجنوب أفريقيا وسنغافورة وشيلي - أدت المشاورات فيما بين الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمال إلى اتفاقات ثلاثية وخطط عمل وطنية وغير ذلك من الترتيبات المتعلقة بالتدابير الرامية إلى تخفيف نتائج الأزمة والتعجيل بالانتعاش. وما فتئ اشتراك الشركاء الاجتماعيين يشكل طريقا لموازنة الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسعي إلى وضع نهج متلاقية.

٤١ - وقد قررت بعض البلدان أن تعتمد نهج الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل بطريقة متكاملة واتصلت بمنظمة العمل الدولية للحصول على دعم تقني. وللاستجابة لطلب هذه البلدان، وضعت منظمة العمل الدولية أدوات تشخيصية لاستعراض وتحليل التدابير المتعلقة بالسياسات العامة الوطنية التي تستعمل إطارا للميثاق، وأوفدت مجموعة من البعثات التقنية إلى الأردن وإندونيسيا وبلغاريا وجنوب أفريقيا والسلفادور. وثمة أعمال مماثلة شرع فيها في بلدان أخرى. واستتبع وضع ميثاق وطني عادة عملية من المشاورات مع الشركاء الاجتماعيين وغيرهم من أصحاب المصلحة. وفي إندونيسيا، على سبيل المثال، أنشئت لجنة توجيهية ثلاثية رفيعة المستوى لتوفير الإشراف والتوجيه. وأنشأت منظمة العمل الدولية

موقعا مكرسا على شبكة الإنترنت لتوفير المعلومات المتعلقة بالتطورات في الأنشطة الوطنية والإقليمية والدولية المتصلة بالميثاق العالمي لتوفير فرص العمل. (انظر www.ilo.org/jobspact).

جيم - القيود المالية والقيود المتصلة بالسياسات العامة في البلدان النامية

٤٢ - تؤثر القيود المتعلقة بالموارد والنواحي الإدارية على قدرة الكثير من البلدان النامية في الاشتراك في التدخلات المعاكسة للدورة التي تستهدف توفير العمالة والحماية الاجتماعية. وهذا الأمر، بالاقتران مع الثغرات الواسعة الإلتشار في تغطية الحماية الاجتماعية والنقص في عناصر التثبيت الآلية، يشكل وجها حاسما من أوجه الضعف. وذلك يعوق الجهود الرامية إلى تفادي الآثار التضخمية المتراكمة للصدمات الاقتصادية ويساهم في إطالة أمد حالة الضعف والشدّة الاجتماعية، ولا سيما عندما تأتي صدمات متعددة الواحدة تلو الأخرى كما كان الحال مع أزمات الغذاء، والوقود، والنواحي المالية.

٤٣ - ولدى التركيز على مساهمة الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل في الانتعاش والنمو، أدت مناقشة أُجريت مؤخرا في الفريق العامل المعني بالبعد الاجتماعي للعمولة والتابع للهيئة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، إلى توجيه الأنظار إلى العدد الكبير من البلدان النامية التي لم تستطع المشاركة في تدابير الحفز المنسقة وإلى أن آليات الدعم الدولية لا تقوم بتوفير حجم التمويل المعاكس للدورة الذي تحتاجه، بالشروط التي يمكن أن تتحملها^(٢٤). وقد أعرب عن القلق من جانب وفود كثيرة من أن ذلك يؤخر اتخاذ إجراءات أكثر قوة تتمشى مع الاتجاهات المرتاة في الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل.

٤٤ - ولا تتوفر القدرة على تنفيذ سياسات من قبيل تلك التي دعا إليها الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل بطريقة آنية وشاملة وذلك على وجه الخصوص في البلدان الصغيرة المتوسطة الدخل والمنخفضة الدخل، حيث يكون الحيز المالي محدودا كنتيجة لانخفاض الإيرادات من الضرائب، وضعف تحويلات وإيرادات التصدير وانخفاض الطلب الاجمالي. ولم تحل الميزانية التي تزداد شدة دون اعتماد تدابير مالية تقديرية فحسب بل قد تؤدي في بعض البلدان إلى تخفيضات في النفقات المتعلقة بالتعليم، والصحة، والتحويلات الاجتماعية وشبكات السلامة القائمة، مما يعرض تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية للخطر.

٤٥ - وقد بذلت بعض الجهود في تلك البلدان لتلبية مطالب الفقراء الجدد والقدامى من خلال إعادة ترتيب النفقات الاجتماعية، وتشجيع البرامج التي تحركها المجتمعات المحلية

(٢٤) تقرير الفريق العامل المعني بالبعد الاجتماعي للعمولة التابع لمنظمة العمل الدولية (ref) GP-307/15، آذار/مارس ٢٠١٠.

وتحديد المجموعات المستهدفة للبرامج الاجتماعية ورصدها بشكل أفضل، وفي بعض الحالات، الابتعاد عن إعانات الغذاء والوقود. وقد ساعد التأهب والالتزام بالمواعيد المحددة في إحداث فرق. وقد استطاعت البلدان التي توجد بها نظم حماية اجتماعية منشأة أو حيث تكون برامج شبكات السلامة منفذة ويمكن توسيع نطاقها بسرعة، تحمل الآثار على الفئات الضعيفة بشكل أفضل. وفي بعض الحالات، خففت مساعدة الطوارئ من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الضغط الواقع على البرامج الاجتماعية. وفي حالات أخرى، كانت المساعدة الدولية مصحوبة بعناصر انكماشية خفضت الطلب وأثرت على دخول الفقراء. وقد ساعدت بعد إعادة التوجيه للمعونة الدولية في تخفيف آثار الأزمة على الرعاية الاجتماعية للفقراء، ولكن لم تبق سوى موارد قليلة لتغطية نفقات الاستثمارات العامة والخاصة الإنتاجية ودعم المؤسسات والعمالة على الصعيد المحلي.

٤٦ - وقد أُتخذت مبادرات هامة لزيادة احتياطات المؤسسات المالية الدولية وبعض المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. ومع ذلك، فالمطالب من الموارد المالية الدولية من جانب البلدان النامية فاقت الموارد المتاحة بدرجة كبيرة. ويبدو أنه من المستصوب جدا توفير المزيد من الزيادات ولا سيما لتدبير الأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة على الهيكل الأساسي ورأس المال البشري، وتوفير الدعم للقطاع الخاص والمؤسسات المستدامة لتصل إلى الأسواق الجديدة، وتطبيق سياسات لخلق فرص العمل والحفاظ على الوظائف، فضلا عن المحافظة على ارتفاع الإيرادات والطلب الإجمالي، بما في ذلك من خلال توسيع نطاق الحد الأدنى للحماية الاجتماعية الأساسية. وكما أظهره استعراض طرق مجابهة الأزمة الواردة أعلاه، فالبلدان - سواء كانت نامية أم متقدمة النمو - التي استطاعت تنفيذ أوجه هذه السياسات كان معدل نجاحها أكبر في تحمل الأزمة الاقتصادية كما أنها بدأت التعافي بمعدل أسرع كثيرا.

خامسا - التحديات المتعلقة بالسياسات العامة - برنامج عمالة يوفر النمو والتنمية للجميع

٤٧ - بالرغم من بذل جهود كبيرة في مجال السياسات العامة في الكثير من البلدان لمجابهة الهبوط وإحداث انتعاش سريع وقوي، ما زال خلق فرص العمل متخلفا، وزادت أوجه الضعف الاجتماعي الجديدة والقديمة. ومع عدم تساوي توقعات استدامة النمو الاقتصادي العالمي وضعفها، يواجه مقرر السياسات التحدي المتمثل في الاستمرار في تنفيذ تدابير تحفيزية معقولة مع القيام في الوقت نفسه بضمان سلامة المالية العامة وإعداد حزم التدابير الرامية إلى زيادة توليد فرص العمل والمرونة الاجتماعية إلى أقصى حد. وسيجري زيادة أثر

الجهود الوطنية إلى أبعد حد بتعزيز التنسيق الدولي بما في ذلك من خلال تسهيل الدعم المالي للبلدان التي تواجه أشد القيود المتعلقة بالسياسات العامة. وتقع السياسات التي تعزز خلق فرص العمل اللائق وتوفير الحماية الاجتماعية الأساسية في صميم الاستراتيجيات التي تهدف إلى تأمين الانتعاش والمضي قدما نحو مسار متوازن من التنمية المستدامة يلزم بشكل أساسي للقضاء على الفقر.

٤٨ - وتتمثل التحديات الرئيسية في تكوين مزيج من السياسات العامة يكون ملائما لكل بلد، وحشد الدعم الوطني والدولي. ومن العناصر المحورية الاستفادة بالسياسة العامة لكي يتسنى تنشيط الاستثمارات الخاصة الجديدة في الأنشطة الإنتاجية، والابتكارات، وتوليد فرص العمل اللائق. وثمة عنصر محوري آخر هو تعزيز وتوفير النظم لحماية الناس من توالي الصدمات الاقتصادية وما يرتبط بذلك من مخاطر اجتماعية. والهدفان مترابطان: فتحسين الإنتاجية يمكن أن يؤدي إلى زيادة الدخل الذي يمكن بدوره أن ينشط الاستثمار في المزيد من زيادات الإنتاجية، ويمكن للتركيز بشدة على خلق فرص العمل بشكل مستدام إلى جانب توفير الحماية الاجتماعية الأساسية أن يهيئ بيئة من السياسات العامة مساعدة على تحقيق النمو والتنمية بشكل ثابت وشامل للجميع وبالتالي إرساء أساس متين للقضاء على الفقر.

٤٩ - وكما جرى إبرازه في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥/٢٠٠٩، يعتمد الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل على الصلات فيما بين التقدم الاجتماعي والتنمية الاقتصادية ومواجهة الأزمة. وقد ساعد تنفيذ التدابير التي أوصى بها الميثاق في تخفيف أثر الأزمة ولا سيما في البلدان القادرة على تنفيذ حزم تحفيزية قوية. وتشير التجربة حتى الآن إلى السياسات العامة المتعلقة بالعمالة والنواحي الاجتماعية التي تنفذ بطريقة متكاملة على الصعيد الوطني وبشكل منسق على الصعيد الدولي يمكن أن تستخدم لتعجيل خلق فرص العمل وإدامة الانتعاش الاقتصادي. وفي الأجل الطويل يمكن أن يكون الميثاق إطارا قيما لتوليد جهود منسقة بشأن السياسات العامة ترمي إلى الخروج من الأزمة من خلال برنامج يركز على توفير العمالة ويؤدي إلى عوامة أكثر عدلا واحضارا واستدامة.

٥٠ - وهناك ما يبرر بذل جهود إضافية لضمان إدامة الانتعاش وإنتاجه لنمو غني بفرص العمل ولا سيما نظرا للتنبؤات المزعجة بضعف سوق العمل في كثير من البلدان. أما إيقاف الإنفاق المالي قبل الأوان المناسب في بلد تلو الآخر تحت ضغط للمضاربة المالية الدولية فمن شأنه أن يسبب الهزيمة الذاتية. ومن المهم تفادي انسحاب الدعم الحكومي قبل أن تصبح زيادة الاستثمارات التجارية واستهلاك الأسر المعيشية على مسار صاعد بشكل راسخ.

وعلى ذلك فوضع استراتيجيات خروج منسقة وجيدة الصياغة والترتيب هو أمر حاسم الأهمية.

٥١ - ويمكن للجمع بين التدابير المتعلقة بالعمالة وتلك المتعلقة بالحماية الاجتماعية في حزم متكاملة أن يساعد في ضمان إحداث أكبر أثر على الطلب، والاستثمار، وتوليد العمالة مما يساهم في زيادة النمو، وزيادة الإيرادات الضريبية وبناء أساس اقتصادي أقوى لكي يتحمل مبالغ العجز المالي. والخبرة في مجابهة الأزمة توفر حاليا دروسا عن الكيفية التي يمكن بها زيادة فعالية السياسات العامة مما استدعى اعتماد فكر جديد بشأن السياسات العامة واعتماد مجموعة أكثر مرونة من الأدوات والنهج. وتحمي الأزمة أيضا فرصة لزيادة التكامل بين سياسات الاقتصاد الكلي والعمالة والحماية الاجتماعية، أما توسط العمالة فهي طريقة لضمان الترابط عبر التدخلات المختلفة في مجال الاقتصاد الكلي.

٥٢ - ووجود برنامج قوي لتوفير العمالة والعمل اللائق له أهمية خاصة بالنسبة للبلدان النامية وبخاصة الاقتصادات الصغيرة المتوسطة الدخل والمنخفضة الدخل. وثمة ضرورة لبناء القدرة على تحمل الصدمات الخارجية من خلال زيادة التنوع الاقتصادي وتحقيق مسار للنمو يتميز بدرجة أكبر من الشمولية وكثافة العمالة. ويدعو الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل إلى إعطاء الأولوية إلى الاستثمارات في الهيكل الأساسي والزراعة، ولتعزيز المؤسسات المستدامة ولا سيما المؤسسات الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم، وتشجيع تعلم التكنولوجيا والمهارات المهنية والمتعلقة بتنظيم المشاريع ولا سيما بالنسبة للشباب ومعالجة الأنشطة غير الرسمية لتحقيق التحول إلى العمالة الرسمية.

٥٣ - وهذه السياسات من شأنها المساعدة في بناء القدرات الإنتاجية والاقتصادات القائمة على التنوع. ومما له نفس القدر من الأهمية أن من شأنها أن تكمل التدخلات اللازمة لبناء حد أدنى من التنمية الاجتماعية الأساسية على الصعيد الوطني. وثمة توافق آراء متزايد في دوائر التنمية على أن توفير مجموعة من البرامج لتحقيق أدنى مستوى من الأمن الاقتصادي في شكل تحويلات نقدية، ومشاريع عمالة محددة الهدف، هو عنصر حيوي للاستراتيجيات الرامية إلى خفض الفقر الهيكلي. ومن الدروس المستفادة من الأزمة أن هذه الاستراتيجيات تشكل آليات هامة لإعالة الأسر ومنع الفقر، وتخلق مسارا يسلكه العمال للدخول في الاقتصاد السوقي، وتشكل أساسا للاستهلاك ولطلب الإجمالي.

٥٤ - وما فتئت الحملة الرامية إلى انتشار الناس من الفقر تشكل البؤرة الرئيسية للمساعي الإنمائية للمجتمع الدولي طوال العقد الماضي، مع توفير الأهداف الإنمائية للألفية للإطار المرجعي ومجموعة من الأدوات الإرشادية. وفي أعقاب الأزمة وأثرها على النفقات

الاجتماعية وميزانيات المساعدة الإنمائية الرسمية، هناك تأكيد شديد على مضاعفة الجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف في غضون الفترات الزمنية المستهدفة وإسراع هذه الجهود. وقد أظهرت الأزمة أن السياسات الرامية إلى حماية رفاه الفقراء ومن يعانون من الفقر المدقع يجب أن تسير يدا بيد مع الجهود الرامية إلى تعزيز الاقتصادات التي يعيش فيها الفقراء وخفض مدى ضعفهم في مواجهة الصدمات النابعة من الاقتصاد الدولي. وثمة انشغال له ما يبرره بضرورة التعجيل بإحراز تقدم بشأن الأهداف الإنمائية للألفية في البلدان التي يحتمل أن تحدث فيها ثغرات كبرى يمكن قياسها. ويشكل النهج القائم على الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل أداة هامة في هذا التأكيد الجديد على تشكيل نهج دينامي مؤازر للفقراء تجاه الانتعاش والنمو.

٥٥ - ويعمل الطابع الشامل الذي تتسم به الأزمة أيضا على إظهار مسائل لم تحل منذ أمد طويل بشأن نمط العولمة. وبرنامج الإصلاح معقد وملء بالأولويات المتعددة الأوجه. ويجري اتخاذ خطوات جديدة لمعالجة المسائل المتمثلة في التنسيق العالمي في مجال الاقتصاد الكلي، وتنظيم الأسواق المالية، وإعادة بدء المفاوضات التجارية، وتغير المناخ. ويمكن للنظر في هذه المسائل من خلال عدسة العمالة أن يقدم مساهمة هامة في وضع السياسات بشكل أكثر ترابطا. ويمكن لهذا النهج أن يساعد في الاستفادة من الآثار المضاعفة الدولية المحتملة التي تحدثها، على سبيل المثال، التدابير المنسقة لتعزيز العمالة والحماية الاجتماعية، وتمويل الاستثمارات الإنتاجية، وتوسيع نطاق التجارة والاستدامة البيئية.

٥٦ - وما فتئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي يؤدي دورا أساسيا في تنشيط تجمع السياسات العامة وبوسعه مواصلة أداء هذا الدور لضمان حدوث انتعاش تستطيع جميع البلدان المشاركة فيه، وأن يتبعه مسار للتنمية الدولية يتسم بقدر أكبر من الاستقرار والشمولية. وفي هذا المسعى وفر الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل أداة قيمة تستطيع البلدان ومنظومة الأمم المتحدة التركيز من خلالها على الأولوية العالمية المتمثلة في البطالة ونقص العمالة. وبعد مرور سنة واحدة على اتخاذ القرار ٥/٢٠٠٩، بدأت تظهر علامات إيجابية على تحول في السياسات العامة. ومع ذلك، يتطلب حجم الاختلال الذي سببته الأزمة المالية جهودا جديدة لزيادة تعزيز ترابط السياسات الدولية، والتعاون الدولي.