# الخلاص من الفقر

**تقريـر المديـر العـام**

# الخلاص من الفقـــر

مؤتمر العمل الدولي
الدورة ٩١، ٢٠٠٣

**التقرير الأول (ألف)**

مكتب العمل الدولي
جنيف

ISBN 92-2-612870-7
ISSN 0252-7022

*الطبعة الأولى ، ٢٠٠٣*

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو اقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. والاشارة الى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من:

ILO Publications,
International Labour Office
CH–1211 Geneva 22, Swizerland.

وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه.

**طبع في سويسرا** **SRO**

# تقديـــم

هذه هي الفرصة الثالثة التي أحظى فيها بعرض تقرير المدير العام على مؤتمر العمل الدولي. وكان التقرير الأول، وعنوانه العمل اللائق[1]، قد ألقى إطلالة جديدة على الولاية المنوطة بنا، وقام بتفسيرها، وحدد رسالتنا من أجل عالم اليوم استنادا إلى القيم التي تتوخاها منظمة العمل الدولية. وقد أوليتم مساندتكم للبرنامج الذي شرعنا فيه، والذي يؤكد أن على منظمة العمل الدولية أن تهتم بجميع العمال، بمن فيهم هؤلاء الذي يعملون خارج نطاق سوق العمل في الاقتصاد المنظم.

أما تقريري الثاني، بعنوان تقليل العجز في العمل اللائق[2]، فقد درس الفجوة التي تفصل بين الأماني التي يعلقها الناس على عملهم وواقع هذا العمل. وقد عرَّفت العجز في العمل اللائق بأنه مقدار الفجوة التي تفصل بين العالم الذي نعمل فيه وبين آمال الناس في حياة أفضل. ولاحظ ذلك التقرير أن العمل اللائق يشكل بالنسبة إلى الكثيرين الطريق القويم إلى الحد من الفقر وإضفاء مزيد من الشرعية على الاقتصاد العالمي. وهذا هو الموضوع الذي ينصب عليه اهتمام هذا التقرير. فهو يركز على العاملين الفقراء وعلى الفقراء المستبعدين من العمل. وهو يبين "فوائد العمل اللائق" التي تجنيها الأسر والمجتمعات كافة من خلال بذل جهد متضافر للانقضاض على الفقر.

ويبلور الفصل الأول ما يجول بخاطري من أفكار والتزامات وآراء بشأن هذه القضية الحيوية. ذلك أننا نتمتع بولاية تاريخية غنية تقتضي منا أن نتصدى للتحدي المتمثل في مكافحة الفقر. وتجربتنا على أرض الواقع تبعث الروح في هذه الولاية في جميع أنحاء العالم. وهانحن نواجه تحديات مشتركة إذ نوحد صفوفنا مع الآخرين لكي نوفر للنساء والرجال الوسائل والدعم للعمل من أجل الخلاص من الفقر. ويتضمن الفصل الأول رؤيتي الخاصة لهذه القضايا الرئيسية.

أما الفصول التالية فهي أكثر اتساما بالطابع التقني، وتوفر سردا تفصيليا متعمقا لمختلف أبعاد الجهود التي تبذلها منظمة العمل الدولية من أجل القضاء على الفقر. ويركز الفصل الثاني على الطابع المعقد لمعضلة الفقر ودائرة الحرمان الناجمة عنها. ويبين الفصل الثالث ما تتخذه منظمة العمل الدولية من إجراءات على أرض الواقع وما توفره من وسائل في الكفاح ضد الفقر. ويدرس الفصل الرابع صلة الحقوق في العمل والهيكل المؤسسي لسوق العمل في كل من الاقتصاد المنظم وغير المنظم بخلق فرص العمل، والحد من الفقر، والقدرة التنافسية في اقتصاد عالمي. وأخيرا، يناقش الفصل الخامس الحاجة إلى تنسيق السياسات التي تركز على الأبعاد المختلفة لحياة الناس الذين يعيشون في حالة من الفقر.

[1] مكتب العمل الدولي: *العمل اللائق*، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٧، جنيف، ١٩٩٩.

[2] مكتب العمل الدولي: *تقليل العجز في العمل اللائق، تحد عالمي*، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، جنيف، ٢٠٠١.

إننا ندرك أن العمل هو أفضل سبيل للخروج من وهدة الفقر. بيد أنه ليس بوسعنا أن نسنَّ قانونا يجلب العمالة ويطرد الفقر. إنها عملية طويلة معقدة تتطلب من جميع عناصر المجتمع أن تعمل يدا واحدة. وللحكومات وأصحاب العمل والعمال دور فريد وحاسم في وضع صيغة إيجابية تحظى بإجماع الرأي. وإنني أدعوكم إلى أن تتوصلوا في هذه الدورة لمؤتمر العمل الدولي إلى التزام ثلاثي جديد بالمساعدة على تحرير الناس والمجتمعات من قبضة الفقر العالمي. والهيكل الثلاثي هو مكمن قوتنا وإسهامنا الفريد في هذا الصدد. فهيا بنا نخطو سويا خطوتنا المقبلة والملحة على طريق الخلاص من الفقر وتوفير العمل اللائق للجميع.

نيسان/ أبريل ٢٠٠٣ خوان سومافيا

# المحتويات


**تقديم** ..... V

**١- استعراض عام: فوائد العمل اللائق** ..... ١
ولاية منظمة العمل الدولية ..... ٣
من كوبنهاغن إلى إعلان الألفية ..... ٤
صوب عولمة عادلة ..... ٦
خبرتنا الخاصة ..... ٨
تنمية المهارات من أجل توفير سبل الرزق المستدامة ..... ٩
الاستثمار في الوظائف والمجتمع المحلي ..... ٩
تشجيع تنظيم المشاريع ..... ٩
تسخير الأموال لأغراض الحد من الفقر ..... ١٠
بناء التنمية المحلية من خلال التعاونيات ..... ١٠
قهر التمييز ..... ١١
بذل الجهود للقضاء على عمل الأطفال ..... ١١
كفالة الدخول والضمان الاجتماعي الأساسي ..... ١١
العمل المأمون للخلاص من الفقر ..... ١٢
التحدي المشترك الذي يواجهنا ..... ١٣
وضع برنامج للعمالة ..... ١٣
بناء اقتصاد عالمي أكثر شمولا ..... ١٤
بناء الشراكات ..... ١٥
بناء الجسور ..... ١٦
بناء الثقة ..... ١٧
المشاركة في البناء ..... ١٨

**٢- العمل ودورة حياة الفقر** ..... ٢١
مقدمة ..... ٢١
الحيرة القاسية بين المدرسة والعمل ..... ٢٥
إهدار الفرص: بطالة الشباب ..... ٢٧
المرأة العاملة وعمل المرأة ..... ٢٩
العمال الزراعيون والمجتمعات الريفية ..... ٣٠
الحياة والعمل في الاقتصاد الحضري غير المنظم ..... ٣٢
المخاطر في العمل، والصحة وشرك الفقر ..... ٣٤
الفقر في الشيخوخة ..... ٣٥
أسس استراتيجية العمل اللائق للحد من الفقر ..... ٣٦
استنتاجات ..... ٣٨

**٣- العمل على صعيد المجتمعات دعماً للعمل اللائق والإدماج الاجتماعي** ..... ٤١
مقدمة ..... ٤١
تنمية المهارات تأميناً لسبل العيش المستدامة ..... ٤٢
الاستثمار في الوظائف والمجتمع ..... ٤٥

دعم روح المبادرة في المشاريع بالغة الصغر والصغيرة ..... ٤٨
تشغيل المال للحد من الفقر ..... ٥٣
بناء التنمية المحلية من خلال التعاونيات ..... ٥٥
تأمين الدخول ..... ٥٧
معالجة المخاطر الصحية المتصلة بالعمل ..... ٦١
العمل على إنهاء عمل الأطفال ..... ٦٣
القضاء على التمييز ..... ٦٨
استنتاجات: التنظيم للقضاء على الفقر ..... ٦٩

**٤- التنمية المستدامة التي تراعي الفقراء وإدارة سوق العمل** ..... ٧٣
مقدمة ..... ٧٣
المؤسسات والأسواق والتنمية ..... ٧٣
الحقوق في العمل والتنمية ..... ٧٥
أسواق العمل غير المنظم: استراتيجية لتحسين الإدارة ..... ٧٨
الحوار الاجتماعي والحد من الفقر ..... ٨١
تحسين أداء الخدمات العامة ومنشآت القطاع المنظم ..... ٨٤
الاستنتاجات: بناء المؤسسات للعمل اللائق والحد من الفقر ..... ٨٧

**٥- العمل اللائق، والقضاء على الفقر، واتساق السياسات** ..... ٨٩
مقدمـــة ..... ٨٩
العمالة والإنتاجية والحوار الاجتماعي ..... ٩٠
التكامل الاقتصادي الدولي والعدالة الاجتماعية ..... ٩٤
تسخير إمكانات التكامل الاقتصادي وتقاسم أعبائه ..... ٩٦
التضامن في عالم آخذ في العولمة ..... ٩٩
فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ..... ١٠٣
إطار عمل متماسك للإجراءات على الصعيدين الوطني والمحلي ..... ١٠٥
ورقات عملية استراتيجيات الحد من الفقر: تجربة منظمة العمل الدولية ..... ١٠٧
التطلع إلى المستقبل: التزام ثلاثي بالقضاء على الفقر ..... ١١٠
تنمية العمالة والمنشآت ..... ١١٢
الحماية الاجتماعية ..... ١١٣
الحقوق وإصلاح قانون العمل ..... ١١٣
الحوار الاجتماعي ..... ١١٤
الشـراكات ..... ١١٤
استنتاجات: حشد مجتمع العمل من أجل القضاء على الفقر ..... ١١٤

## ١ - استعراض عام: فوائد العمل اللائق

يشكل استشراء الفقر إدانة أخلاقية لعصرنا. ومع أن هناك ما يشير إلى حدوث شيء من التقدم في مواجهة هذه المشكلة، تظل حقيقة الأمر أننا لم نشهد أبدا ثروة بهذا الحجم، بينما لا تزال هناك أعداد هائلة ممن يعيشون في حالة من الفقر المزري.

فالفقر ظاهرة معقدة وحقيقة راسخة ومستشرية. وهناك قرابة نصف سكان العالم يعيشون على أقل من دولارين في اليوم. كما أن هناك أكثر مليار شخص يكابدون العيش بأقل من دولار واحد في اليوم. بل إن هناك تحديا أقوى يكمن فيما يمكن أن تكشف عنه القياسات الإحصائية – ومنها أن الفقر يولد شعورا متناميا بقلة الحيلة والمهانة، وعدم القدرة على التفكير أو التخطيط أو الجنوح بالخيال إلى ما يتجاوز واقع الكفاح اليومي لمجرد البقاء.

والفقر كابوس للأفراد. فهو يشكل حلقة مفرغة قوامها اعتلال الصحة، وانخفاض القدرة على العمل، وتدني الإنتاجية، وقصر العمر المتوقع. أما بالنسبة إلى الأسر، فالفقر مصيدة تؤدي إلى عدم كفاية التعليم، ونقص المهارات، والدخل غير المضمون، والتبكير بالإنجاب، وسوء الصحة، والوفاة المبكرة. وبالنسبة للمجتمعات، يشكل الفقر نقمة تعوق النمو وتؤجج الاضطراب، وتحول دون تقدم البلدان الفقيرة على طريق التنمية المستدامة. وبالنسبة لنا جميعا، ولكل هذه الأسباب، فإن الفقر يكلفنا ثمنا باهظا بما يتسبب فيه من تدمير لحياة البشر.

لكن الفقر له وجه آخر. فالناس الذين يعيشون في ظروف من الحرمان المادي يستمدون قدرتهم من ذخيرة هائلة من الشجاعة والأصالة والإصرار والمثابرة والتكافل لكي تدور طاحونة البقاء. ورغم كل ذلك، فإن معظم الناس الذين يعيشون في حالة من الفقر لا ينعمون بشبكات أمان ولا يحظون إلا بالنزر اليسير من دعم الدولة. إن مجرد التصدي للفقر هو دليل على قدرة النفس البشرية على توقي الصدمات وعلى طاقاتها المبدعة. ويمكن القول بشكل أو بآخر إن هؤلاء العمال الفقراء هم منظمو المشاريع الحقيقيون.

والأشخاص الذين يعيشون في ظروف من الفقر يقضون حياتهم يوما بيوم بدافع من إرادة البقاء، لكن بلا أي دعم أو إمكانات للصعود على سلَّم الفرص. ولنا أن نتصور إلى أين كان يمكن أن تقودهم مجهوداتهم إذا كان هذا السلم في مكانه الصحيح. وتكمن مسؤوليتنا المشتركة في المساعدة على أن نتيحه لهم.

وعلى آية حال، فإن الفقر ليس من صنع الفقراء. لكنه نتيجة لحالات فشل هيكلية ونظم اقتصادية واجتماعية عديمة الجدوى. وهو نتاج للاستجابات السياسية غير الملائمة،

وضحالة القدرة على رسم السياسات العامة، وعدم كفاية الدعم الدولي. ويشكل استمرار القبول به اعترافا بخسارة الكثير من القيم الإنسانية الأساسية.

ومن المؤكد أن الفقر ظاهرة عالمية تحدث في كل مجتمع، ولا منجاة منه لأي دولة. وعلى سبيل المثال، فإنه من بين ٢٠ بلدا صناعيا، كان هناك ما يربو على نسبة ١٠ في المائة من السكان يعيشون تحت خط الفقر في منتصف التسعينات[1]. وتعمل البلدان الغنية على التصدي للفقر داخليا، لكن المجتمع الدولي اتفق على أن يتحد في مواجهة أسوأ أشكال الفقر في البلدان النامية، وإنني أضيف إلى ذلك أشكال الفقر المماثلة الناشئة في عدد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. ويركز هذا التقرير على ذلك التحدي.

وعلى وجه التحديد، يعنى هذا التقرير بكيفية استجابة منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة، على نحو أفضل، لأماني الناس الذين يعيشون في حالة من الفقر ولاحتياجاتهم اليومية. وهو يتناول الصلة المباشرة بين العمل اللائق كبرنامج للتنمية وبين القضاء على الفقر. ويعنى التقرير بالأهمية الأساسية لمبدأ المساواة – و لاسيما المساواة بين الجنسين _ في تحقيق العمل اللائق ودحر الفقر. وهو أيضا عن التضافر مع المنظمات الدولية الأخرى من أجل تنفيذ المهمة المتمثلة في القضاء على الفقر وغيرها من التزامات مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية والأهداف الإنمائية للألفية التي تضمنها إعلان الأمم المتحدة للألفية. وهو يعنى بالسبل المحددة لاستهداف الآثار التي تتوخاها مقترحات منظمة العمل الدولية وبرامج التعاون التقني في مجال السياسات المتعلقة بمكافحة الفقر. *إنه، باختصار، عن العمل من أجل الخلاص من الفقر.*

***فوائد العمل اللائق***

على نقيض عائد السلام الذي اختفى قبل استثماره، ستدر استراتيجيات العمل اللائق نمواً أكثر توازناً واستدامة للبلدان وتحقق حياة أفضل لجميع البشر. وفي حالة اتباع هذه الاستراتيجيات، سيتحقق عائد فعلي للفقراء:

- حياتاً ومعيشة أفضل للأسر؛
- دخل وعمالة منتجة أكثر استقراراً؛
- إنصاف في قواعد اللعبة وفي الحقوق الأساسية في عالم العمل؛
- إسماع الصوت من خلال التنظيم والتعبئة والتمكين؛
- مزيد من الاستقرار والسلام في المجتمعات المحلية؛
- حقوق أساسية وحماية اجتماعية للعاملين في الاقتصاد غير المنظم ومد الجسور إلى الاقتصاد المنظم؛
- مؤسسات اجتماعية تسمع فيها أصوات الفقراء وتطورها الملكية والمشاركة من خلال الحوار؟
- زيادة الأجور والعمل للحساب الخاص من خلال النفاذ إلى الخدمات المالية وتنمية المهارات والتدريب؛
- سياسات ترمي إلى انتشال الأطفال من عمل الأطفال وإدخالهم المدرسة وإنهاء العمل الجبري؛
- وضع حد للتمييز ضد الفقراء، وبخاصة الفتيات والنساء، الأشد تعرضاً للمخاطر والأقل حماية.
- أماكن عمل ومنازل أكثر صحة وسلامة.
- مزيد من الفرص لتنمية روح المبادرة والإبداع وتنظيم المشاريع.

[1] أنظر:
M.F. Förster: *Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area*, Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 42 (OECD, Paris, 2000), table 5.1 (poverty in this case is defined as under 50 per cent of median incomes).

## ولاية منظمة العمل الدولية

يقع عمل منظمة العمل الدولية في صميم الأعمال المتعلقة بالعدالة الاجتماعية. والعبارة الاستهلالية في دستور منظمة العمل الدولية الذي وضع في عام ١٩١٩ تعكس العناوين الرئيسية فيما نطالعه اليوم: "لا يمكن إقرار السلام الشامل والدائم إلا على أسس من العدالة الاجتماعية".

ما الذي يشكل أكبر العقبات التي تعترض سبيل السلم والعدالة الاجتماعية؟ إن إعلان فيلادلفيا الذي اعتمدته منظمة العمل الدولية في عام ١٩٤٤، والذي أرفق بدستورها يقدم الإجابة واضحة: الفقر.

وكما يذكر الإعلان: "إن الفقر في أي مكان يشكل خطرا على الرخاء في كل مكان". وفي هذا الوقت الذي يشتد فيه التوتر والصراع، تكتسب هذه الحقيقة المتعمقة أهمية أكثر من أي وقت مضى.

وفي عام ١٩٦٩، وهو العام الذي حصلت فيه منظمة العمل الدولية على جائزة نوبل للسلام، قال سلفي دافيد مورس بإيجاز بليغ: "دعونا نمكن الأجيال المقبلة من أن تنظر إلى الوراء وتتذكر هذا المؤتمر الذي يعقد في الذكرى السنوية الخمسين لإنشاء المنظمة باعتباره فاتحة عهد لحشد التضامن الفطري بين شعوب العالم في هجوم عالمي مشترك على الفقر"[٢].

تلك هي القضايا التي يعتمد عليها الأمن اليومي للناس وأسرهم.

وتتمثل وسائل عمل منظمة العمل الدولية في توفير المعارف، وتقديم الخدمات والدعوة. وليست منظمة العمل الدولية مؤسسة للتمويل. ونقوم بتوفير المقترحات والمشورة في مجال السياسات. ونساعد على وضع قواعد التعامل والمعايير الدولية. ونعرض التعاون التقني بالنسبة للمشاريع والبرامج الرائدة. ونقوم بجمع مواردنا المتواضعة.

وإننا نعلم علم اليقين أن عالم العمل على وجه التحديد هو السبيل الوحيد للقضاء على الفقر بشكل راسخ وتدريجي ودائم. ومن خلال العمل يمكن للناس أن يوسعوا من نطاق خياراتهم لنوعية حياة أفضل. ومن خلال العمل يجري تكوين الثروة، وتوزيعها، وتجميعها. ومن خلال العمل يجد الناس مخرجا كريما من الفقر. وكما سيبين هذا التقرير بالتفصيل، فإن برنامج المنظمة للعمل اللائق هو الدعامة الحاسمة لبرنامج شامل للتنمية من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية في عالم أكثر ثراء وآخذ في العولمة.

وكل هيئة من هيئاتنا المكونة – الحكومات، وأصحاب العمل، والعمال – لها دور محدد في إنهاء الفقر: فالدولة تقوم بدور راعي القيم المشتركة، والنمو، والتوزيع، وتوفر السلع والخدمات العامة، وتهيئ بيئة مواتية؛ ويقوم القطاع الخاص بدوره كمحرك لخلق الوظائف، والاستثمار، وإقامة المنشآت، ويقوم باستكشاف الأسواق الجديدة مستعينا بنماذج الأعمال التجارية المستدامة؛ أما العمال وممثلوهم فيقومون بدورهم كمنتجين وكمدافعين عن الحقوق، والتوسع في التنظيم، وتحقيق أقصى استفادة من قوة الحوار والمفاوضة الجماعية. وتعمل جميع هذه الهيئات المكونة مع بعضها البعض لكي تحقق التقدم لمجتمعاتنا وتبعث فيها الآمال.

والتطور المنطقي الذي انتهجه هذا التقرير يقودنا إلى استنتاج لا مناص منه، ألا وهو: *إننا في حاجة إلى التزام ثلاثي حاسم بالقضاء على الفقر*. إن الهيكل الثلاثي له جذور وطنية متأصلة في الواقع المحلي. وفي الوقت نفسه، يمكن له أيضا أن يعمل على الصعيد

[2] مكتب العمل الدولي: *محاضر الجلسات*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٥٣، جنيف، ١٩٦٩، ص ٤٧٨ من الأصل الإنكليزي.

العالمي من خلال منظمة العمل الدولية. وعلى هذا النحو، ربما يكون الهيكل الثلاثي أهم أداة إنمائية وحيدة يمكن للبلدان أن تستفيد منها في ضمان ملكيتها لاستراتيجيات الحد من الفقر الخاصة بها، واستقرار سياساتها الوطنية، وتحقيق العدالة في الداخل، وفي العلاقات مع المانحين والمنظمات الدولية.

إن الدور الذي يتعين علينا القيام به سويا في السعي الدولي إلى القضاء على الفقر يتمثل في تعزيز السياسات العامة، والحقوق، والمؤسسات الاجتماعية، وفي إيجاد حلول لمشاكل الأسواق على نحو يتيح للناس أن يعيشوا حياة لائقة، وأن يوازنوا بين احتياجاتهم الأسرية، ويتخلصوا من الفقر. ولكن لكي يتحقق ذلك، يحتاج النساء والرجال إلى بيئة تمكينية مواتية.

### *من كوبنهاغن إلى إعلان الألفية*

لقد أعاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود في كوبنهاغن في عام ١٩٩٥ "البرنامج الذي يتناول اهتمامات الناس" إلى مكان الصدارة في السياسة الدولية[٣]. ومن خلال التأكيد على ترابط التحديات المتعلقة بالفقر والبطالة والاستبعاد الاجتماعي باعتبارها تحديات رئيسية تعترض سبيل وضع استراتيجية عالمية للعدالة الاجتماعية، كان مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود في كوبنهاغن بمثابة نقطة تحول في النظام المتعدد الأطراف[٤]. وعزز المؤتمر من ولاية منظمة العمل الدولية في عالم العمل وأعطى قوة دفع جديدة لترويج معايير العمل الأساسية.

وفي مؤتمر القمة هذا، اجتمع ١١٧ من رؤساء الدول والحكومات واعترفوا "بأن شعوب العالم أظهرت بشتى الطرق أن الحاجة ماسة إلى معالجة المشاكل الاجتماعية بعيدة الغور، وبخاصة مشاكل الفقر والبطالة والاستبعاد الاجتماعي التي لا يسلم منها أي بلد من البلدان. ومهمتنا هي أن نعالج الأسباب الجذرية والهيكلية التي تنجم عنها تلك المشاكل، وكذلك الآثار المفجعة التي تترتب عليها، من أجل تقليل ما يحف بحياة الناس من شكوك وعدم اطمئنان".

ولأول مرة يعلن المجتمع الدولي التزامه على أعلى مستوى بالقضاء على الفقر كهدف عالمي، ويدعو كل بلد إلى اقتراح هدفه الوطني الخاص به للحد من الفقر. ولم يعد التركيز على مجرد التخفيف من حدة الفقر، بمعنى إجراء تحسينات هامشية. فقد سلطت كوبنهاغن الضوء على القضاء على الفقر، أي التصدي إلى قلب المشكلة وحلها. وربط مؤتمر قمة كوبنهاغن أيضا بصورة حاسمة بين القضاء على الفقر، والعمالة الكاملة، والمساواة بين الجنسين.

ومنذ عام ١٩٩٥، قامت أسرة الأمم المتحدة بصورة متزايدة بإعادة توجيه نهجها الإنمائي لكي يركز على الحد من الفقر، مع إيلاء الاهتمام لمسألة تأنيث الفقر. وقام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بنشر نهجه المتعلق بالتنمية البشرية ليكون مكملا لمجرد الاعتماد على نمو الدخل والناتج المحلي الإجمالي. وفي عام ١٩٩٧، بدأ البنك الدولي في الخروج

[3] انظر، إعلان مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن وبرنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في الأمم المتحدة: تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، الوثيقة A/Conf.166/9، (نيويورك، ١٩٩٥).

[4] كان مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية أحد العناصر في مسعى رئيسي للأمم المتحدة خلال فترة التسعينات يستهدف العمل المنظم للتصدي لأشد القضايا الإنمائية إلحاحا من خلال مؤتمرات عالمية. وكان من بينها مؤتمرات عن الطفل، والتنمية المستدامة، وحقوق الإنسان، والسكان، والمساواة بين الجنسين، والأغذية، و المستوطنات البشرية، والبلدان الجزرية، والبلدان غير الساحلية، وأقل البلدان نموا. وعلى وجه العموم، شكلت استنتاجات هذه المؤتمرات أكبر قدر من الاتفاق توصلت إليه الحكومات بشأن احتياجات النساء والرجال وأسرهم والمجتمعات.

على صيغة "توافق آراء واشنطن" التي كانت محل انتقاد شديد، وأعلن إطارا إنمائيا شاملا جديدا[5] يركز بدرجة أكبر على التخفيف من عبء الديون والحد من الفقر. كما تحركت في نفس الاتجاه لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق النقد الدولي.

وفي مؤتمر قمة الأمم المتحدة للألفية المعقود في عام ٢٠٠٠، أعلن الزعماء السياسيون في العالم التزام الأسرة الدولية بالقيام بحملة متضافرة ومنسقة من أجل الحد من الفقر المدقع والقضاء عليه في نهاية المطاف[6]. وعقب مؤتمر القمة، حددت الوكالات التابعة للأمم المتحدة بصورة جماعية مجموعة موجزة من الأهداف تضمنت ثمانية أهداف إنمائية للألفية، إلى جانب ١٨ هدفا آخر، وأكثر من ٤٠ مؤشرا لقياس التقدم المحرز في تحقيقها.

وهذه الأهداف الثمانية - وهي القضاء على الفقر المدقع والجوع؛ وتوفير التعليم الابتدائي للجميع؛ وتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة؛ وخفض معدل وفيات الأطفال؛ وتحسين صحة الأم؛ ومكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والملاريا وغيرهما من الأمراض؛ وضمان الاستدامة البيئية؛ وإقامة شراكة عالمية من أجل التنمية - أصبحت بمثابة أداة هامة للتعاون في دعم السياسات الوطنية من أجل الحد من الفقر والقضاء عليه؛ وبخاصة هدف خفض نسبة الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥.

واعتمدت منظومة الأمم المتحدة بكاملها الأهداف الإنمائية للألفية كمجال تركيز للنشاط، واتفقت على "استراتيجية أساسية" لمساعدة البلدان على بلوغ هذه الأهداف. وتتألف هذه الاستراتيجية من أربعة عناصر مستقلة وإن كانت مكملة لبعضها البعض، وهي: الأنشطة التنفيذية على المستوى القطري؛ وحملات الدعوة والتوعية (حملة الألفية)؛ وأنشطة البحوث/ تحديد أفضل الاستراتيجيات لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية (''مشروع الألفية'')؛ ورصد التقدم المحرز (على المستويين العالمي والقطري).

ووفرت الأهداف سياقا يمكن فيه لمنظمة العمل الدولية أن تضاعف من الوعي الدولي بشأن صلة برنامج العمل اللائق بالحد من الفقر والاستبعاد الاجتماعي. وتهيئ هذه الأهداف أيضا الفرص لتسليط الضوء على دور الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية، وما يحققه العمل اللائق من قيمة مضافة بالنسبة لعملية التنمية. ولن تتحقق الأهداف الإنمائية للألفية إذا لم يشترك "مجتمع الأعمال" في عملية صياغة السياسات وتنفيذها.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن مؤتمر القمة للألفية أعطى أولوية للعمل اللائق وركز على الشباب. وعلى وجه الخصوص، تدعونا الأهداف الإنمائية للألفية إلى "وضع وتنفيذ استراتيجيات تعطي الشباب في جميع أنحاء العالم فرصة حقيقية للعثور على العمل اللائق والمنتج". ويجري أيضا استخدام نصيب المرأة في العمل بأجر في القطاع غير الزراعي كمؤشر رئيسي للتمكين. ولكن لا يزال يلزم القيام بالكثير لضمان أن تكون المؤشرات المستخدمة في قياس التقدم المحرز تعبيرا عن واقع الحال في عالم العمل.

وتقوم الوكالات الدولية والبلدان المانحة بإدخال تغييرات على نُهُجها الإنمائية لتشجيع وتيسير القيام بدور أكبر من جانب حكومات البلدان المتلقية للمعونات. وعملية استراتيجية الحد من الفقر التي استهلها البنك الدولي وأصبحت وكالات التنمية الدولية

[5] أنظر:
J.D. Wolfensohn: "The other crisis", address to the Board of Governors of the World Bank, Washington, DC, 6 Oct. 1998.

[6] انظر *إعلان الأمم المتحدة للألفية*، القرار ٥٥/٢ الذي اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٨ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٠.

والوطنية الأخرى تستخدمها بصورة متزايدة تستجيب لطلب قديم العهد من البلدان النامية بأن تقع على حكومات أشد البلدان فقرا المسؤولية الرئيسية عن تصميم وتنفيذ السياسات.

وتعمل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أيضا على التنسيق بين آليات التخطيط التابعة لها وبين استراتيجيات الحد من الفقر التي تضعها البلدان النامية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النهج الجديد يشجع الحكومات على التشاور على نطاق واسع مع دوائر الأعمال والنقابات والبرلمانات والسلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في وضع ما أصبح يسمى بورقات استراتيجية الحد من الفقر.

وفكرة الملكية الوطنية الواسعة النطاق جرى تحديدها تحديدا جيدا في ورقات السياسة العامة، لكنها لا تزال أبعد من أن تكون حقيقة واقعة. والموقف الذي يتخذه الكثيرون من الخبراء الدوليين القائم على مفهوم "إننا نعرف أفضل" لا يزال قائما، ولا تزال حكومات كثيرة تنأى بنفسها عن الدخول في عملية التشاور القائمة على المشاركة.

وينبغي للهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية أن تنشئ آليات قوية للحوار الاجتماعي باعتبارها عنصرا فعالا في عملية الملكية الوطنية هذه. وستكون البرامج القطرية الخاصة بالعمل اللائق التي ستوضع بمساعدة من منظمة العمل الدولية وسيلة هامة لتحقيق ذلك. وعلى الصعيد العالمي ينبغي لمنظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة أن تشارك بنشاط في مختلف الهيئات التي تشارك في المسعى الرامي إلى بلوغ الأهداف التي حددها إعلان الألفية وذلك من خلال ضمان الإدماج التام لولايتنا ضمن إطار دولي متماسك، وأن تحتل منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال مكانها الصحيح الذي يتيح لها التعبير عن نفسها. فأصحاب العمل والعمال هم المحرك وراء عملية الإنتاج. وهي تدرك أفضل من الكثيرين مدى تأثير السياسات على المنشآت ومكان العمل. وقد أظهرت أنه حينما يكون الحوار الاجتماعي فعالا، فإنه يسهم في تحقيق الاستقرار والأمن للجميع. ويتعين على مقرري السياسات المهتمين بقضايا من قبيل الاستقرار المالي وتحرير التجارة أن يتفهموا الترابط القائم بين نمو العمالة، والحقوق في العمل، والمساواة بين الجنسين، والاستقرار الاجتماعي وغير ذلك من أهداف الاقتصاد الكلي والأهداف الإنمائية.

غير أن ميزان القوة لا يتغير بسهولة. فالتقدم بطيء للغاية سواء فيما يتعلق بضمان حصول السياسات الوطنية المتناسقة على الدعم المالي الدولي الكافي، أو بتغيير أساس العلاقة الذي يقوم عليه تقديم المعونة من أساس يتعلق بمشروطية المانحين إلى مسؤولية المواطنين. وإذا أجري اليوم استطلاع لرأي أشد الناس عوزا في أفقر البلدان، لا أظن أن الغالبية العظمى منهم سيعتبرون أنه قد طرأ على حياتهم أي تحسن هام في الآونة الأخيرة. ويتمثل التحدي الذي يواجهنا في تركيز مواردنا على السبل التي من شأنها تحقيق أكبر تأثير في أسرع وقت ممكن. ولن تكون تكلفة الفرصة البديلة للتباطؤ سوى إطالة أمد المعاناة البشرية على نطاق واسع.

وكما هي عليه الأمور الآن، فإن هدف الألفية المتعلق بتخفيض معدل الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥ لن يتحقق. فهناك تفاعل معاكس يعترض هذا السبيل يتمثل في: الأنماط غير العادلة لتوزيع الدخول على الصعيدين الوطني والدولي، ومشاكل الإدارة السليمة بدءا من المستوى المحلي إلى المستوى العالمي في المجالين العام والخاص، ووجود نموذج من العولمة عاجز عن وقف تزايد البطالة والاقتصاد غير المنظم.

## صوب عولمة عادلة

خلال العقود الأخيرة، ركزت الحكومات والمؤسسات الدولية على فتح الأسواق الدولية والمحلية من أجل زيادة المنافسة. وانطلقت القوة العارمة الجديدة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وأدت العولمة، حسبما أصبحت تعرف هذه الظاهرة، إلى تغيير شكل السياسات وتوزيع القوى والمكاسب.

وبينما كانت العولمة بالنسبة إلى البعض مولداً للثروة والرفاه، يرى فيها آخرون مصدرا لحالة دائمة من عدم المساواة والاستبعاد الاجتماعي. وأدى تزايد الشعور بعدم الأمان وبأن قواعد اللعبة غير منصفة إلى إثارة مشاعر الإحباط في قلوب الكثير من الأفراد والأسر. وأدت التساؤلات عن مشروعية العولمة ومدى قدرتها على الاستمرار إلى مقارعات حادة تجلت في الاحتجاجات التي تصاحب بصور منتظمة الاجتماعات الرئيسية التي تعقدها المؤسسات المالية والتجارية الدولية. فماذا الذي يقلق الناس؟ إنها الوظائف في المقام الأول.

إن معدلات البطالة الرسمية الآخذة في الارتفاع تحجب خلفها المشكلة الأكبر المتمثلة في البطالة الجزئية ووجود البلايين من الناس الذين لا يجدون فرصة للعمل على نحو يمكنهم من الاستغلال الكامل لقدراتهم الإبداعية وزيادة طاقاتهم الإنتاجية إلى الحد الأقصى. فالأعمال التي يؤديها الفقراء لا تكاد أن تكون ملموسة. وهناك قدر هائل من الأعمال التي تقوم بها المرأة لا يزال دون حساب أو تقدير. أما الفشل الذريع للنظام الحالي فهو يتعلق بالشباب الذين يشعرون أنهم بلا مستقبل.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن نسبة كبيرة من السكان الذين يعيشون في حالة من الفقر المدقع تعيش في بلدان هي نفسها تعاني من الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي. وعلى سبيل المثال، فإن تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية لعام ٢٠٠٢ عن أقل البلدان نموا يقدر أن نسبة ٨١ في المائة من سكان أقل البلدان نموا يعيشون على أقل من دولارين يوميا، وأن ٥٠ في المائة منهم يعيشون على أقل من دولار واحد يوميا[٧]. وقد زادت نسبة التفاوت داخل بلدان كثيرة وبين أغنى الناس وأفقرهم على الصعيد العالمي زيادة تصاعدية على مدى العقود القليلة الماضية.

ومع ذلك، فقد كانت الرسالة السائدة في مجال السياسات هي: النمو أولا، والتوزيع لاحقا. وقبلت بلدان كثيرة هذه الاستراتيجية على علاتها وسارت على نهجها. والواقع أنها لم تنجح. فقد كان النمو متباطئا، الأمر الذي هدد التلاحم الاجتماعي وجعل الناس يفقدون الثقة في الحكومة والمؤسسات ومن في يدهم سلطة تغيير الأمور. واليوم، على سبيل المثال، فإن الطبقة الوسطى في أمريكا اللاتينية آخذة في التقلص، وزاد عدد الفقراء والعاطلين عما كان عليه في أي وقت منذ فترة الكساد الكبير في ثلاثينات القرن الماضي. وتضررت الثقة في السلطات بجميع أنواعها. ووفقا لدراسة استقصائية إقليمية أجريت مؤخرا[٨]، فقد انخفضت الثقة في الديمقراطية في أمريكا اللاتينية. وقد كان ذلك في منطقة أمضت السبعينات والثمانينات وهي تكافح في سبيل إنعاش ديمقراطيتها بعد عهود من الحكم العسكري.

وفي عام ١٩٦٠، كانت نسبة الفجوة بين خمس سكان العالم الذين يعيشون في أغنى البلدان وخمس السكان الذين يعيشون في أفقر البلدان ٣٠ : ١. وبحلول عام ١٩٧٩، بلغت هذه النسبة ٧٤ : ١. ومن ١٩٩٩، بلغ متوسط الدخل في أغنى ٢٠ بلدا في العالم ٣٧ مثل ما كان عليه في أفقر ٤٠ بلدا - وهي فجوة تضاعفت خلال العشرين عاما الماضية[٩]. فهل

[7] *تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية لعام ٢٠٠٢ عن أقل البلدان نموا*، الإفلات من براثن الفقر (جنيف، ٢٠٠٢)، (يستخدم مقياسا للفقر مستمدا من بيانات الحسابات القومية لعام ١٩٩٩، وليس من الدراسات الاستقصائية للدخول والاستهلاك الذي يستخدمه البنك الدولي). انظر الفصل ٥ من هذا التقرير.

[8] أنظر: *Press report: Latinobarómetro 2002 opinion poll*, at www.latinobarometro.org

[9] أنظر:

R.H. Wade: "The rising inequality of world income distribution", in Finance and Development (Washington, DC), 38(4), 2001; UNFPA: State of World Population 2002: People, poverty and making development work for the poor; and World Bank: World Development Report 2000-01: Attaching poverty (New York, Oxford University Press, 2001).

كان النمو سيضعف، ويتضاءل حجم التجارة والاستثمار إذا كانت عملية تكوين الثروة قد وزعت بصورة أكثر إنصافا خلال الأربعين عاما الماضية؟ وهل كان بالإمكان، على الأقل، الحفاظ على النسبة التي كانت قائمة في عام ١٩٦٠؟

كلا بالتأكيد. بل وعلى العكس من ذلك، فإن عدد الفقراء كان سيقل، وكانت ستنشأ في العالم طبقة متوسطة أقوى، ونظم سياسية واجتماعية أكثر استقرارا، ولكان لدينا عدد أكبر من المستهلكين، ولزاد الطلب، ولنشأ اقتصاد عالمي أكثر دينامية. فدعونا لا نكرر الخطأ. إننا في حاجة إلى نمو مقرون بالعدالة – إلى عولمة لا تتخلى عن أحد. تلك هي فحوى برنامج العمل اللائق.

## خبرتنا الخاصة

يعد العمل اللائق أداة قوية لاختيار السبيل نحو بلوغ الأهداف المترابطة لإعلان الألفية وما يتوخاه من نتائج في ميدان التنمية البشرية. وتشكل أهدافنا الاستراتيجية الأربعة صيغة عصرية لولايتنا، واستراتيجية إنمائية تستجيب لألح مطالب الأسر اليوم. ويوحد العمل اللائق بين صفوف الحملة الدولية الرامية إلى استئصال الفقر وتوفير الحق الأساسي في العمل بحرية. وفي إطار كل هدف من أهدافنا الاستراتيجية، هناك أدوات، أو وسائل، للمساعدة على القضاء على الفقر.

*العمالة* – لا سبيل إلى القضاء على الفقر إلا إذا تمكن الاقتصاد من خلق فرص للاستثمار، وتنظيم المشاريع، وخلق الوظائف، وتوفير سبل الرزق المستدامة. إن العمل هو الطريق الرئيسي للخروج من الفقر.

*الحقوق* – يحتاج الفقراء إلى التعبير عن أنفسهم لكي يعترف بحقوقهم وتحترم طلباتهم. وهم في حاجة إلى التمثيل والمشاركة. ويحتاجون أيضا إلى القوانين الصالحة التي تنفذ وتعمل من أجل صالحهم، وليس العكس. وبدون الحقوق والتمكين، لن يتسنى للفقراء الإفلات من براثن الفقر.

*الحماية* – لا يتمتع الفقراء بالحماية. ويحد التهميش والافتقار إلى نظم الدعم من قدرة هؤلاء الذين يعيشون في ظروف من الفقر على الكسب. وإننا نعمل على إيجاد سبل جديدة لتوفير الحماية الاجتماعية وإصلاح الدور الذي تقوم به الدولة في هذا المجال. ومن العناصر الرئيسية في هذا الصدد قدرة المرأة على التفاوض من جديد بشأن توزيع العمل غير المدفوع الأجر لرعاية احتياجات الأسرة. ومن الضروري توفير الدعم للذين لا يعملون بسبب السن، أو المرض، أو الإعاقة.

*الحوار* - يدرك الذين يعيشون في حالة من الفقر ضرورة التفاوض، ويعلمون أن الحوار هو السبيل إلى حل المشاكل بطريقة سلمية. وبمقدورنا أن نتيح لهؤلاء الذين يعيشون في حالة من الفقر خبرتنا في الحوار وفي حل المنازعات كوسيلة للنهوض بمصالحهم. وبوسعنا أن ننسق معا جداول أعمالنا لكي تشتمل على اهتمامات أشد الناس فقرا.

وواقع الأمر هو أن كسر حلقة الفقر إنما يعني خلق حلقة جديدة من إتاحة الفرص والثروة المحلية. وبرنامج العمل اللائق هو جزء أساسي من هذا الحل. ويمكن للبرنامج أن يتخذ أشكالا مختلفة، وسيتمحور حول أولويات متباينة لكي يعالج مختلف جوانب الفقر وفئات الفقراء. على أن تعزيز الحقوق، والتمثيل، والعمالة، والحماية سيظل يشكل دائما جوهر النجاح في السياسات الرامية إلى الحد من الفقر. ولنا في جميع هذه المجالات معارف وخبرات هامة بالنسبة للجهود العالمية التي نقوم فيها بدور الشريك الكامل والمتعاون.

ومن خلال التعاون مع هيئاتنا المكونة ومع الوكالات الوطنية والدولية الأخرى المعنية بالتنمية، فإننا نهدف إلى ضمان تحقيق التفهم الجيد لمساهمة نهج العمل اللائق في

الحد من الفقر، وأن تتاح لهذا الغرض حافظة منظمة العمل الدولية للمساعدة التقنية، وأهم من كل ذلك أن يشكل منظور مجموعة المؤسسات الاجتماعية التي يتألف منها مجتمع العمل جزءا من تصميم وتنفيذ الاستراتيجيات المملوكة وطنيا.

وعلى مر السنين، تراكمت لدى منظمة العمل الدولية خبرات عملية في مجال السياسات التي تساعد على خلق الوظائف للنساء والرجال الذين يعيشون في حالة من الفقر ويواجهون حالات الضعف التي تنطوي عليها حياتهم اليومية. ومن المواضيع الأساسية التي يقوم عليها عمل المنظمة أهمية بناء المؤسسات مع الحكومات والشركاء الاجتماعيين وفي المجتمع من أجل دعم التجارب الناجحة وتكرارها.

وينبغي لأي استراتيجية للخلاص من الفقر أن تشتمل على ما يلي[١٠]:

### *تنمية المهارات من أجل توفير سبل الرزق المستدامة*

ندرك جميعا أن المهارات ضرورية لتحسين الإنتاجية والدخول وفرص الحصول على العمل. بيد أن إحدى السمات البارزة في معظم استراتيجيات الحد من الفقر هي عدم وجود التعليم والتدريب المهنيين - على الرغم من أن الغالبية العظمى من الناس الذين يعيشون في حالة من الفقر لا يمكنهم تحمل تكاليف التدريب ولا تتاح لهم فرص الحصول عليه. وإننا نعمل مع هيئاتنا المكونة ومع جهات أخرى لإعادة النظر في سياسات تنمية الموارد البشرية.

وفي إطار شراكة مع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، فإننا نعمل على إيجاد صلة بين التعليم واكتساب المهارات من أجل حياة عمل منتجة. وفي الوقت نفسه، فإننا نقوم بوضع استراتيجيات تركز على الاحتياجات المحددة للذين يعيشون في حالة من الفقر. وفي إطار هذه القضية، تعتبر الشراكات بين القطاعين العام والخاص ذات أهمية رئيسية في تفهم الأنماط المتغيرة للمهارات المطلوبة.

### *الاستثمار في الوظائف والمجتمع المحلي*

كرست منظمة العمل الدولية ٢٥ عاما للعمل الرائد في ميدان الاستثمار في برامج الهياكل الأساسية كثيفة الأيدي العاملة. وقد تكلل هذا العمل بالنجاح. ومن المسلم به الآن على نطاق واسع أن هذه البرامج لها فعاليتها في تحقيق الدخل الذي تعتبر الأسر الفقيرة ومجتمعاتها المحلية في أمس الحاجة إليه. وتؤدي هذه الجهود إلى خلق ما يتراوح بين ثلاثة وخمسة أمثال فرص العمل المطلوبة لنفس النوع من الاستثمار.

وتراعي مشاريع منظمة العمل الدولية كثيفة الاستثمار في الأيدي العاملة وتعزز المساواة بين الجنسين، وتشجع على تنمية المنشآت من خلال نظم التعاقد. ومن خلال تحسين الهياكل الأساسية، تحدث هذه المشاريع أثرا طويل الأجل بالنسبة للمجتمع ككل.

### *تشجيع تنظيم المشاريع*

يمكن توجيه الأدوات التي استحدثتها منظمة العمل الدولية لتعزيز المنشآت الصغيرة والبالغة الصغر لغرض الوفاء باحتياجات أشد الناس فقرا. والدورات التدريبية التي تنظمها منظمة العمل الدولية بشأن كيفية البدء في المشاريع الصغيرة وتحسينها تجتذب آلافا عديدة من الفقراء ممن تراودهم الأماني والأفكار الجيدة بشأن إنشاء المشاريع الخاصة بهم. وقد قام الكثيرون منهم بالفعل بإنشاء شكل من أشكال النشاط المدر للدخل انطلاقا من محض

[10] يجري تناول كل مجال من هذه المجالات بمزيد من التفصيل في الفصل ٣ من هذا التقرير.

ضرورة البقاء. وفي هذا المجال فإن ما نتيحه من أدوات وتوجيه من شأنه أن يحول مهاراتهم والتزامهم إلى قدرة على تنظيم المشاريع والإدارة السليمة. وعلى سبيل المثال، فقد تحولت الأنشطة المنزلية لتصنيع الأغذية إلى مطاعم صغيرة على جانب الطريق، ووسعت محال النجارة من أسواقها بالمنتجات الجديدة، وبدأ الحلاقون في إنشاء صالونات تجميل صغيرة. واستجابة للمطالب الجديدة من فئات المجتمع المحلي التي تريد تحسين ظروفها المعيشية، يجري توفير الدعم الموجه لمساعدة هذه الفئات على إقامة منشآت مستديمة لجمع الفضلات أو إقامة أكشاك لمياه الشرب. وتشكل هذه المنشآت المجتمعية مصدرا لتوفير فرص العمل الجديدة للشباب والنساء من ذوي المهارات المنخفضة. وتقوم هذه المنشآت، بالمشاركة مع أجهزة الحكم المحلي، بتوفير الخدمات المتعلقة بتحقيق البيئة المستدامة، والتي يمكن للفقراء الحصول عليها بأسعار معقولة. وتدرج ضمن النهج التدريبي الشواغل المتعلقة بنوعية الوظائف، والإنتاجية، والتنظيم، والحوار – وبخاصة حينما تبدأ المنشآت الصغيرة في اجتذاب الكثير من العمال.

### *تسخير الأموال لأغراض الحد من الفقر*

من المتعذر قيام أي منشأة دون إمكانية الحصول على الائتمانات اللازمة. والفقراء في جميع أنحاء العالم لا يتمتعون بفرص تذكر للحصول على الخدمات المالية الرسمية. وينبغي أن يقترن التمويل البالغ الصغر بعملية تنظيم المشاريع بما يمكّن الفقراء من الاقتراض لأغراض الإنتاج، ومن التوفير وزيادة أرصدتهم. وقد قدمت منظمة العمل الدولية المشورة للمصارف المركزية بشأن تصميم القوانين واللوائح للمصارف الموجهة نحو معالجة الشواغل المتعلقة بالفقر. وهذا أمر بالغ الأهمية من أجل تهيئة بيئة مواتية للمصارف التي تراعي أحوال الفقراء لكي تظهر وتزدهر، ولا سيّما في أفريقيا.

ومن خلال الربط بين التجربة التنظيمية للنقابات وأصحاب العمل بحركة التمويل البالغ الصغر، فإن منظمة العمل الدولية تشرك الآخرين في المساعدة على توفير خدمات التمويل الميسرة لنحو ٩٥ في المائة من العاملين الفقراء الذين لا يمكنهم الحصول على هذه الخدمات. وتقدم منظمة العمل الدولية استراتيجية متكاملة تستند إلى إقامة المنشآت من أجل الخروج من دائرة الفقر، وهي استراتيجية عميقة الجذور في القيم التي ترعاها منظمة العمل الدولية. وهي أيضا جزء من الفريق الاستشاري لمساعدة أشد الناس فقرا، وهو اتحاد يضم ٢٩ وكالة مانحة.

### *بناء التنمية المحلية من خلال التعاونيات*

تعتبر المشاركة والإدماج من العوامل الرئيسية في أي نهج جديد للحد من الفقر. والتعاونيات أداة مثالية لاستراتيجية من هذا القبيل ولطالما اعتمدت منظمة العمل الدولية على قوة هذه الحركة. فالتصدي لتحديات العولمة يتطلب مجتمعات محلية قوية، وقيادات محلية قوية، وحلولا محلية قوية. وقد أثبتت التعاونيات أنها أحد الأشكال التنظيمية الرئيسية في بناء النماذج الجديدة لمكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر، وذلك، على سبيل المثال، من خلال المبادرات الإنمائية المحلية. وأعضاء التعاونيات يتعلمون من بعضهم البعض، كما أنهم يبتكرون سويا، ومن خلال زيادة التمكن من أساليب كسب العيش يعززون من الشعور بالكرامة الذي تقوضه تجربة الفقر.

### قهر التمييز

التمييز هو أساس الاستبعاد الاجتماعي والفقر. ونقطة الانطلاق في برنامج منظمة العمل الدولية لقهر التمييز هي الحق في تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة فيما يتعلق بالعمالة والمهنة. وهو موضوع هذا العام للتقرير العالمي المقدم إلى المؤتمر[11]. ويعد من العوامل الرئيسية للنجاح في تعزيز المساواة في سوق العمل أن تكون هناك مشاركة فعالة من جانب النقابات، ومنظمات أصحاب العمل، وأصحاب المصالح الآخرين. وعلى سبيل المثال، فقد عملت منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة جنباً إلى جنب من أجل وضع مدونة لقواعد الممارسات المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في عالم العمل، وهي خطة أساسية لمكافحة التمييز ضد العمال المصابين بهذا المرض. ولقيت المدونة قبولا واسعا وتستخدم على نطاق دولي بصورة متزايدة. ويضاعف الإيدز من مشكلة التمييز بين الجنسين وله تأثيره الأشد على النساء الفقيرات. وفي جميع أنحاء العالم يؤدي تشابك مشكلة عدم المساواة بين الجنسين مع مشكلة الحرمان إلى خلق أشكال من الفقر أكثر حدة، عادة ما يكون تأثيرها على النساء أشد منه على الرجال[12].

ومن العوامل الرئيسية لدحر الفقر تعزيز المساواة بين الجنسين والقضاء على جميع أشكال التمييز في العمل. كما أن فهم أشكال معينة من أشكال التمييز على الصعيد المحلي هو أمر أساسي للقضاء على الفقر. وتتباين هذه الأشكال من بلد إلى بلد ومن ثقافة لأخرى.

### بذل الجهود للقضاء على عمل الأطفال

يعد عمل الأطفال سببا من أسباب الفقر وأحد أعراضه في الوقت ذاته. ومن شأن أسوأ أشكال هذا العمل أن يحرم الأطفال من الصحة والتعليم بل ومن حياتهم نفسها. وما دام الفقر يدفع ببعض الأسر إلى الزج بأبنائها إلى ساحة العمل، فإن الجيل المقبل محكوم عليه أن يلقى نفس المصير. ولدى منظمة العمل الدولية الآن خبرة تتجاوز عقدا من الزمان من العمل مع هيئاتنا المكونة من أجل فهم الديناميات القائمة داخل هذه الأسر المعيشية، وزيادة الوعي بهذه المشكلة، والتعريف بما يمكن القيام به. وتتجاوز جهودنا مجرد محاولة وقف الأطفال عن العمل. ذلك أن منظمة العمل الدولية تشجع التنمية من خلال الدعوة إلى توفير البدائل التعليمية الكافية للبنات والأولاد، وإتاحة الفرص لآبائهم للحصول على الدخل والتمتع بالأمن، وإيجاد قوانين وآليات إنفاذ قوية. وبمعنى آخر، فإن القضاء على عمل الأطفال يستلزم استراتيجية متكاملة، تراعي الفوارق بين الجنسين، ومحورها الأسرة: وهي استراتيجية تقضي بأن يترك الأطفال العمل إلى المدارس، وأن يخرج آباؤهم من البطالة إلى العمل. وهذا النهج الشامل يقع في صلب البرنامج المحدد زمنيا للقضاء على عمل الأطفال بحلول تاريخ معين. وقد شرعت السلفادور ونيبال وجمهورية تنزانيا المتحدة في مبادرات من هذا القبيل، وهناك نحو ١٠ بلدان أخرى في مرحلة الإعداد لنفس الالتزام بكسر حلقة الفقر وبعث الآمال في قلوب أطفالنا.

### كفالة الدخول والضمان الاجتماعي الأساسي

يعترف إعلان فيلادلفيا وعدد من معايير العمل الدولية بالحق في الحصول على مستوى كاف من الحماية الاجتماعية كحق أساسي للجميع. ومع ذلك، ففي بلدان كثيرة لا

[11] مكتب العمل الدولي: *زمن المساواة في العمل*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩١، جنيف، ٢٠٠٣.

[12] أنظر، *مجموعة مواد تدريبية نموذجية بشأن نوع الجنس، والفقر، والعمالة*، نشرت في إطار برامج مراعاة الفوارق بين الجنسين والفقر والعمالة.

يرقى واقع الحال إلى المثل المنشودة. فنسبة الذين يشملهم الضمان الاجتماعي بحماية كافية من بين سكان أشد الناس فقرا هي أقل من ١٠ في المائة. وهذه الحالة لها وقعها الشديد على حياة الناس وعلى العمل نفسه. فإننا ندرك، على سبيل المثال، أن هناك صلة مباشرة بين الصحة والعمل المنتج. والنساء بوجه خاص لا تتوفر لهن فرص الحماية الصحية الكافية مع أنهن يشكلن الأغلبية بين أشد الناس فقرا في العالم. وتجرب منظمة العمل الدولية نهُجاً جديدة لفتح أبواب هذه الفرص. وأحد الأمثلة الإبتكارية في هذا الصدد يتم من خلال التأمين البالغ الصغر. وهذا هو أحد العناصر في استراتيجيتنا المتكاملة لتوفير الحماية الاجتماعية القائمة على التضامن.

وكثير من البلدان النامية تسلم جيدا بأهمية تعميم الحصول على الرعاية الصحية الأساسية والتعليم الابتدائي والثانوي. وبالنسبة لأي أسرة فقيرة يعد تأمين دخل أساسي، وتأمين الرعاية الصحية الأساسية، وأماكن في المدارس لأطفالها بمثابة الأساس للمشاركة بصورة منتجة في المجتمع والاقتصاد. فالأسر الآمنة تبني جماعات آمنة ومجتمعات مستقرة.

وكإسهام من منظمة العمل الدولية في الأفكار الجديدة بشأن التضامن العالمي، تقود منظمة العمل الدولية حاليا نهجا يقوم بتوفير الضمان الاجتماعي من الناس إلى الناس من خلال صندوق استئماني اجتماعي عالمي. وفي إطار هذا النهج يمكن للناس في البلدان الغنية أن يساهموا بنحو ٥ يورو شهريا في صندوق استئماني اجتماعي عالمي. وسوف تستثمر هذه الأموال بعد ذلك في بدء خطط أساسية للحماية الاجتماعية يتم إعلانها أساسا في أقل البلدان نموا.

### *العمل المأمون للخلاص من الفقر*

إن أشد العمال فقرا هم أقلهم شمولا بالحماية. وفي أكثر الأحيان لا تدرج الوقاية من الحوادث والأمراض المهنية في برامج الجهات التي يعملون فيها. وتنال الأعمال الخطرة من صحة العمال ومن الإنتاجية. وليس من المقبول أن يجبر الفقراء على الرضوخ في مواجهة مخاطر فادحه على سلامتهم وصحتهم لا لسبب إلا لأنهم فقراء. وتقوم بلدان جنوبي آسيا بمعالجة المخاطر التي يتعرض لها العمال والمجتمعات والبيئة في مجال صناعة تكسير السفن، ونحن نعمل معهم ومع شركاء دوليين آخرين من أجل القيام بذلك. وإننا نبين أنه بمقدورنا تحسين ظروف العمل والبيئة في المنشآت البالغة الصغر والصغيرة في القطاع غير المنظم من خلال استثمارات منخفضة التكلفة التي من شأنها أيضا زيادة الإنتاجية.

وبالنسبة للكثيرين، وبخاصة النساء، فإن بيوتهم هي أماكن عملهم، وكثيرا ما يعيشون ويعملون في ظروف غير مأمونة وغير صحية. وقد أظهرنا أنه بالإمكان إجراء تغييرات تجعل البيت أكثر أمانا وأكثر صحة كمكان للعيش والعمل. وتقيم منظمة العمل الدولية شراكات مع منظمات المجتمع المحلي من أجل الوصول إلى العمال في المناطق التي يصعب الوصول إليها. وتشجع صغار منظمي المشاريع على التنظيم، وحينئذ سيكونون في وضع أفضل لتحديد شواغلهم المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيتين واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها. ومن الضروري أيضا تمكين العمال ونقاباتهم على نحو يتيح لهم الإصرار على الحصول على ظروف عمل مأمونة.

وبفضل تجربة منظمة العمل الدولية مع الحكومات الوطنية والمحلية ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في البلدان النامية على مدى سنوات عديدة، جرى تكوين واختبار حافظة وافية من أدوات السياسة تقوم على تمكين المجتمعات من العمل من أجل الخلاص من الفقر. وهذه التجارب وما تتيحه من دروس تسهم في نهج متماسك إزاء الحد من الفقر يربط بين المبادرات المضطلع بها على أرض الواقع والاستراتيجيات الوطنية والدولية. ولكن أي قدر من المبادرات البسيطة وغير المترابطة لن يؤدي إلى التخلص من

الفقر. ويتمثل التحدي الآن في الارتقاء بهذه الخبرات والعمل معا من أجل إدماجها التام في السياسات الوطنية والدولية. واليوم يشكل هذا الارتقاء صميم المهمة التي تتوخاها جميع المنظمات الدولية. وأقول مرة أخرى، إنني أعتقد أن هذا هو أحد المجالات التي ينبغي لنا جميعا أن نعمل فيها سويا.

## التحدي المشترك الذي يواجهنا

ليس الفقر مجرد مشكلة تتعلق بالفقراء. فهو أحد التحديات التي تواجه جميع المدافعين عن العدالة الاجتماعية وجميع الباحثين عن النمو المستدام. ولا سبيل إلى بلوغ الهدف المتمثل في تحقيق اقتصاد عالمي مستقر ومزدهر إلا بتحقيق القدرة الإنتاجية والاستهلاكية لكل مواطني العالم. ومن الأمور الأساسية لتوسيع نطاق الأسواق والنهوض بها باعتبارها شريان الحياة للمشاريع والنمو الاضطلاع بمسعى توفّر له أسباب النجاح من أجل زيادة القدرة الاستهلاكية للسواد الأعظم من سكان العالم، ولا سيما هؤلاء الذين يعيشون على دخول منخفضة. ولن يكون الاقتصاد عالميا بحق إلا بإدراج الفقراء في عداد المستهلكين الفعليين.

إن المجتمع الدولي يركز اهتمامه على احتواء المخاطر الناجمة عن انهيار الاستقرار والأمن. ومع ذلك، فإنه من الصعوبة بمكان تصور حدوث أي استقرار سياسي أو اجتماعي إذا كانت هناك نسبة كبيرة من سكان العالم مستبعدين من تركيز الثروة الذي يزداد وضوحا ولا يتوقعون أي فرصة على الإطلاق للمشاركة بأي شكل في مزايا التكامل الاقتصادي العالمي. وزيادة الإنفاق من أجل الحفاظ على القانون والنظام على الصعيد الوطني والدولي دون الاستثمار في معالجة الأسباب الجذرية لحالات التوتر الناجمة عن الظلم الاجتماعي ليست بالاستجابة الكافية للشواغل الأمنية المتنامية. وهذه عملية لن يكتب لها النجاح بل إنها بدأت بالفعل تكشف عن دلائل الفشل في أشكال كثيرة.

ويتطلب التغلب على هذه المخاطر وجود رؤية بشأن الإمكانات التي تنطوي عليها زيادة التعاون الدولي من أجل تحقيق أهداف مشتركة. والهدف المتمثل في تحقيق العمل اللائق هو إحدى الأماني الأساسية لكل الأفراد والأسر والمجتمعات والأمم على اختلاف تاريخها وثقافاتها. وهو قضية تجمع الشعوب وتوحد صفوفها في مسعى تعاوني. وهو فضلا عن ذلك حلم يمكن أن يتحول إلى حقيقة من خلال التقدم خطوة بخطوة على طريق بناء الثقة والإيمان بقدرتنا على تشكيل النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتمكين الناس من تحقيق الاستفادة الكاملة من قدراتهم. وهو مسعى يقوم على فهم جديد للأمن البشري والحاجة إلى عقد اجتماعي لتحقيق هذا الأمن ودعمه.

*ومنظمة العمل الدولية ملتزمة بمساعدة الناس على العمل من أجل الخلاص من الفقر*. وإننا ندرك أن هذا التحدي سيتطلب آراء وأفكارا ونهجا بل، وأهم من كل ذلك، إجراءات جديدة. وهو يعني أولا وقبل كل شيء إزالة حواجز التمييز والحرمان المتزايد التي توقع بالناس في شرك الوظائف قليلة الإنتاجية ومنخفضة الأجر.

## وضع برنامج للعمالة

لا يزال خلق فرص العمل، وتعزيز المنشآت التي يتم من خلالها خلق هذه الفرص، يشكلان أهم الطرق المؤدية إلى القضاء على الفقر. ويعد هدف العمالة الكاملة هدفا أساسيا، وهو موضوع ضرب فيه الاتحاد الأوروبي مثلا على القيادة السياسية. بيد أن معظم الوصفات المتعلقة بالسياسات لا تعتبر خلق الوظائف أحد الأهداف الصريحة للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، لكن بالأحرى نتيجة مرجوة لسياسات الاقتصاد الكلي السليمة. وفي منظمة العمل الدولية، نرى أن سياسات الاقتصاد الكلي السليمة ضرورية لتحقيق النمو المنشود، ولكن هذا النمو ينبغي أن يظل كثيف العمالة لكي يحد من الفقر بصورة فعالة. وفي حين يظل التحدي الرئيسي في هذا الصدد قائما على المستوى الوطني، هناك

أيضا دور يقوم به التعاون الإنمائي. وينبغي للبلدان والمؤسسات المانحة، ولا سيّما المؤسسات المالية الدولية، أن تقوم ببناء هذا التعاون كجزء لا يتجزأ من رؤيتها.

ومن الأهمية بمكان بالنسبة لوزارات العمل، ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تشارك بنشاط في الاستراتيجيات الوطنية والدولية للحد من الفقر. ويتمثل التحدي الذي يواجهنا في العمل معا لتعزيز الهيكل الثلاثي في المفاوضات مع المانحين الثنائيين ومع المؤسسات المتعددة الأطراف على الصعيد الوطني. وسيؤدى ذلك إلى المضي قدما في المعركة من أجل القضاء على الفقر على عدة جبهات. أولا، سيكفل عدم إغفال العناصر الأساسية للحد من الفقر – مثل ارتفاع معدل توليد فرص العمل، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل الفقراء. ثانيا، سيؤدي تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والحوار الاجتماعي إلى النهوض بالحكم الديمقراطي والطابع القائم على المشاركة لعملية الحد من الفقر. ثالثا، سيؤدي تعزيز هذه الحقوق أيضا، وبخاصة بالنسبة للنساء، إلى تحسين المركز التفاوضي للعاملين الذين يعيشون في حالة من الفقر والتشجيع على المزيد من المساواة بين الجنسين. وأخيرا، سيؤدي إلى تهيئة بيئة مواتية لتنظيم المشاريع والاستثمار وإقامة المنشآت، وهو أمر يقع في صميم العمل من أجل خلق المزيد من فرص العمالة وسبل الرزق المستدامة.

### *بناء اقتصاد عالمي أكثر شمولا*

من شأن أي استراتيجية تجمع بين اتخاذ إجراءات محلية في إطار سليم للاقتصاد الكلي على الصعيد الوطني، وبذل جهود على الصعيد الدولي لتنشيط ودعم الاستثمار ونمو التجارة ونقل التكنولوجيا، أن تحقق عائدا كبيرا يأخذ شكل الحد من الفقر ونمو الأسواق. وإنني أود أشير بالتحديد إلى بعض القضايا.

إن كل شخص له مصلحة في الاستقرار المالي، وبخاصة الفقراء. فهم عادة الأقل قدرة على حماية أنفسهم من التضخم. ولكن السياسات المالية والنقدية الصارمة أمكنها في حالات كثيرة أن تبطئ، لفترات طويلة في أغلب الأحيان، من التوسع في نطاق هذا التضخم. وعلاوة على ذلك، فإن حجم التدفقات المالية الدولية وعدم استقرارها، وبخاصة فيما يتعلق بالاستثمار في السندات الحكومية أو في أسواق الأوراق المالية الناشئة، قد تسببا في حدوث تقلبات كبيرة في أسعار الصرف وأسعار الفائدة على نحو أخلَّ بالنمو، ومن ثمَّ، بهدف الحد من الفقر. إن التكيف الهيكلي دائما ما يلحق أشد الضرر بأكثر الناس ضعفا.

ونظام السياسات الدولية الذي يحول دون حدوث تقلبات مفاجئة في تدفقات رؤوس الأموال إلى الداخل أو الخارج ويقوم إذا لزم الأمر بالسيطرة على هذه التقلبات هو في حاجة إلى مزيد من التعزيز على نحو يكفل للبلدان النامية، ولأشد الناس فقرا في هذه البلدان، عدم تحمل التكاليف المرتبطة بتحركات المضاربات المالية. وهذا أمر ممكن، وينبغي القيام به سريعا. كما أنه من الضروري أن يتم فتح الأسواق المالية تدريجيا وفقا للإمكانيات والاحتياجات الفعلية لبلد معين. وهذا هو المجال الذي أدت فيه المشورة السياسية التقليدية القائلة بوجود "حل واحد يناسب الجميع" إلى حدوث أخطاء جسيمة.

ومن شأن القيام بالمزيد من عمليات تحليل التكاليف والفوائد الاجتماعية-الاقتصادية بالنسبة للبلدان النامية فيما يتعلق بمناطق تجهيز الصادرات أن يساعد على تحديد أفضل الاستراتيجيات لتنمية الاستثمار المباشر الأجنبي إلى أقصى حد، وضمان أن تسهم هذه الاستثمارات في زيادة فرص العمل اللائق. ويمكن لهذا التحليل أيضا أن يكشف عن نطاق التعاون فيما بين بلدان الجنوب بغية تفادي نشوء حالات يمكن أن يؤدي فيها الإفراط في عرض الحوافز إلى الإضرار بجميع البلدان. وينبغي أن نتوصل إلى السبل التي تتيح لنا العمل معا من أجل الحد من التنافس الذي لا ضرورة له فيما بين البلدان النامية، وبخاصة في أقل البلدان نموا، فيما يتعلق بالضرائب والإعانات والقضاء على هذا المنافسة في نهاية المطاف. فالتسهيلات التي تمنح للمستثمرين الأجانب تحد كثيرا من الموارد النادرة أصلا المتاحة للاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر.

ومن الأمور البالغة الأهمية أيضا إتاحة فرص الوصول إلى الأسواق. وهناك الكثير من البلدان المنخفضة الدخل مرتبطة الآن بالفعل بالأسواق الدولية. وتشكل الصادرات والواردات من السلع والخدمات، على سبيل المثال، ما يبلغ في المتوسط ٤٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نموا. بيد أن معظم هذه البلدان شديدة الاعتماد على صادرات السلع الأساسية غير النفطية، والتي بلغت أسعارها المسجلة في المتوسط في عام ٢٠٠١ نصف ما كان عليه مستواها منذ عشرين عاما. فهل تتصورون حجم الموارد التي كانت ستتوفر لديهم إذا ما توفرت سياسات ملائمة للإبقاء على أسعار السلع الأساسية عند مستويات مستقرة؟ وتلك هي مسألة أساسية لنجاح المفاوضات التجارية.

ويعد فتح الأسواق الزراعية في البلدان الصناعية، وخفض التعريفات الجمركية العالية على السلع الأساسية المصنعة خلال الجولة الحالية من المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف من الأمور الأساسية لتسخير النمو التجاري للحد من الفقر. والتجارة القائمة على قواعد منصفة للجميع وعلى منح معاملة خاصة وتفضيلية لأقل البلدان نموا، إذا ما اقترنت بالاستثمار في الهياكل الأساسية للاتصالات وفي التعليم والتدريب على النحو الذي تتطلبه أي استراتيجية لتحسين حصائل البلدان النامية من الصادرات، من شأنها أن تشكل محركا قويا للنمو يمكن أن يساعد أشد البلدان فقرا على الارتقاء بمستوى إنتاجيتها. ومن الواضح أننا لم نصل بعد إلى هذه المرحلة.

وأخيرا، فإن عددا ضخما من البلدان المنخفضة الدخل لا يزال يرزح تحت عبء الديون. وكثير من هذه البلدان تسدد مبالغ لخدمة الديون تفوق ما تحصل عليه من معونات. ودفع ٥٩ بلدا ناميا في عام ٢٠٠٠ ما يبلغ متوسطه ٤ر٤ من الناتج المحلي الإجمالي لهذه البلدان لسداد خدمة الديون بالمقارنة مع ما تحصل عليه من معونات بما يعادل ١ر٢ من ناتجها المحلي الإجمالي. ومع أن مبالغ خدمة الديون التي تدفعها أشد البلدان فقرا بدأت في الانخفاض، فإنه يلزم القيام بقدر أكبر من عمليات تخفيف عبء الدين في هذا المجال.

### *بناء الشراكات*

لقد تحدثت مرارا عن ضرورة العمل بروح الفريق في النظام المتعدد الأطراف من أجل التصدي للتحديات التي يطرحها عالمنا اليوم. ولعل معظمنا متفق في الرأي على أن أداء النظام المتعدد الأطراف هو دون المرجو في هذا الصدد. وبمقدورنا، بل إنه من واجبنا، أن نجدد بذل الجهود من أجل العمل معا في شراكة عالمية حقة تقوم على أساس من المسؤولية المشتركة والمساءلة.

ومنذ عهد قريب، جرى الاعتراف ضمنا بهذا التوافق في الآراء أثناء المؤتمر الوزاري الرابع لمنظمة التجارة العالمية، الذي عقد في الدوحة، كما جرى الاعتراف به صراحة في المؤتمر الدولي لتمويل التنمية المعقود في مونتيري، وفي مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة المعقود في جوهانسبرغ[١٣]. ومنظمة العمل الدولية مهيأة ومستعدة وقادرة على مواصلة القيام بدورها كعضو نشط ضمن هذا الفريق في الكفاح ضد الفقر ومن أجل تحقيق التنمية المستدامة.

ويقتضي التحدي المتمثل في الحد من الفقر المدقع والقضاء عليه في نهاية المطاف وجود سياسات تركز على الأبعاد المختلفة لحياة الناس الذين يعيشون في حالة من الفقر.

[13] انظر، إعلان جوهانسبرغ بشأن التنمية المستدامة وخطة تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة.

وفي الغالب الأعم، لا يكتب النجاح للتدابير جيدة المنحى لأنها لا تتصدى إلا لجانب واحد من جوانب الحد من الفقر. وما لم تسفر الجهود المبذولة لمكافحة الفقر عن التمكين من أسباب القوة، وتأمين الدخل والعمل، فإنها ستكون قاصرة عن أداء مهمتها.

ويتطلب ذلك تحقيق المزيد من تكامل السياسات على مستوى المؤسسات المختلفة ومجتمع التنمية، وذلك من خلال الاستناد إلى التجارب والولايات الخاصة بكل منا من أجل التوصل إلى نهج يقوم على سياسة متسقة إزاء القضاء على الفقر. وعلى سبيل المثال، تعمل منظمة العمل الدولية مع مؤسسات بريتون وودز من أجل إدماج أهداف العمالة والعمل اللائق ضمن الاستراتيجيات القطرية للحد من الفقر. وتتولى منظمة العمل الدولية قيادة شبكة عمالة الشباب، وهي شراكة تضم الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية من أجل مكافحة البطالة بين الشباب. وتعمل المنظمة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لجعل العمالة جزءا من استراتيجية مشتركة للبلدان النامية؛ ومع اليونسكو بشأن تنمية المهارات؛ ومع اليونيسيف بشأن عمل الأطفال؛ ومع جميع المصارف الإنمائية الإقليمية؛ واللجان الإقليمية التابعة للأمم المتحدة؛ ومع برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بشأن هذا الوباء؛ ومع منظمة الصحة العالمية بشأن الصحة والسلامة في مكان العمل؛ ومع منظمة الأغذية والزراعة بشأن العمالة في المناطق الريفية، ومع جهات أخرى كثيرة.

وتحدى التكامل هو أيضا تحد داخلي. ويواصل مكتب العمل الدولي تعزيز نهج متكامل تسهم فيه المعايير، والحماية، وخلق الوظائف، والحوار الاجتماعي بصورة استراتيجية وموحدة. وهو أحد الأهداف الرئيسية في برنامج وميزانية المنظمة المقبلين.

### *بناء الجسور*

يعيش أغلبية الناس في البلدان النامية، ويعملون، في الأزقة الخلفية للأسواق، وفي الاقتصاد غير المنظم، واقتصاد الكفاف في المناطق الريفية، واقتصاد الرعاية[14]. ويشكل ذلك تحديا كبيرا.

إن هناك قرابة أربعة بلايين من الناس، يمثلون ثلثي سكان العالم، يعيشون إلى حد كبير خارج النظم القانونية الرسمية، ومعظمهم في البلدان النامية والتي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية حيث يكون الفقر في أشد حالاته. وأهم العناصر الأساسية في اقتصاد قائم على السوق، مثل احترام العقود والاعتراف بسندات الملكية، لا تتوفر دائما للعمال بأجر، أو للعاملين لحسابهم الخاص، أو في المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر التي يشملها الاقتصاد غير المنظم، ذلك الكيان الضخم الآخذ في النمو.

فكيف لنا أن نحقق أقصى استفادة من الجهود المعززة من أجل الحد من الفقر في وقت لا يخضع فيه لتأثير السياسة العامة سوى قمة جبل الثلج المتمثلة في الاقتصاد غير المنظم؟ وبالمثل، فإن الأسواق العالمية لا تستجيب لاحتياجات الفقراء لأنهم، بما يحققونه من دخل لا يتجاوز مجرد دولارين اثنين في اليوم، ليس لهم أي تأثير على الأسواق.

إننا في حاجة إلى إنشاء آليات ملائمة لمد الجسور، ووضع القواعد والنظم. والعمل اللائق هو إطار عام لعملية تحسين تدريجية. والنقطة الأساسية هي عدم فرض معايير تستعصي على التحقيق، أو أهداف غير واقعية، ولكن الاعتراف بأن العمل اللائق يتميز

[14] أنظر:

N. Kabeer: *Gender mainstreaming in poverty eradication and the Millennium Development Goals: A handbook for policymakers and other stakeholders* (International Development Research Centre (IDRC), Canadian International Development Agency (CIDA), (Commonwealth Secretariat, 2003).

بعتبة متحركة. ومن الممكن احترام المعايير الأساسية على جميع مستويات التنمية. ومع تغير الظروف، يمكن للمجتمعات أن توافق على أهداف جديدة وأن تنشئ عملية لبلوغها على مر الوقت. وهذا الأمر يتطلب في المقام الأول تفكيرا جديدا.

إن أي نهج جديد يجب أن يستند إلى حقيقة مؤداها أن معظم الناس الذين يعيشون ويعملون في إطار الاقتصاد غير المنظم لا يفعلون ذلك بمحض اختيارهم، ولكن تحت ضغط ضرورة البقاء. فالعمال بأجر، والعمال لحساب الذات، والمشاريع الصغيرة في الاقتصاد غير المنظم يواجهون مشاكل مشابهة من الإحساس بعدم الأمن والضعف. ولأن هؤلاء العمال عاجزون عن العثور على وظائف أخرى أو بدء مشاريع في الاقتصاد المنظم، فهم يفتقرون إلى الحماية والحقوق والتمثيل، وغالبا ما يظلون أسرى الفقر. وبالنسبة إليهم فإن الاقتصاد غير المنظم هو المصدر الوحيد للعمل المدر للدخل وخاصة في الظروف التي ترتفع فيها معدلات البطالة والبطالة الجزئية والفقر حيث يندر الحصول على فرص للعمل في الاقتصاد المنظم. ومع أن الكثيرين ممن يعملون في الاقتصاد غير المنظم يكشفون عن قدرات غير عادية من الابتكار والخلق والحيوية، فإنه نادرا ما تتوفر لهم الوسائل للدخول إلى عالم الاقتصاد المنظم الذي يعترف بهم رسميا، ويحصلون على ما يمكن أن يوفره من ضمانات للقيام بالمزيد من الاستثمار وخلق المزيد من الوظائف الأفضل.

وأي استراتيجية سليمة للحد من الفقر يجب أن تركز بقوة على مشاركة الناس الذين يعيشون في حالة من الفقر في وضع السياسات الرامية إلى تحسين حياتهم. وفي منظمة العمل الدولية، أيدنا دائما قدرة التغيير المتجسدة في التنظيم. وسواء استخدمت هذه القدرة في تنظيم الحكومات، أو أصحاب العمل، أو العمال، فإن حرية الناس في الالتحام معا ووضع الاستراتيجيات والحلول المشتركة هي عامل أساسي في تحقيق التقدم الاجتماعي. فكيف يمكن لتجربتنا الثلاثية أن تفيد في تيسر التنظيم من أجل إنهاء الفقر في الاقتصاد غير المنظم في المناطق الريفية والحضرية؟

وبالإضافة إلى ذلك، وكما أن الأصول المملوكة لأشد الناس فقرا لا تكون دائما مدعمة بصكوك الملكية، وبالتالي فهي غير قابلة للتعامل المصرفي، أو للاستخدام كضمانات للقروض في المصارف العادية، فإن المعارف والمهارات المحلية للفقراء لا يعترف بها في النظم السوقية أو التعليمية الرسمية. فما هي أفضل السبل لتوثيق واعتماد مهارات هؤلاء الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم؟

### بناء الثقة

وبالنظر إلى ما تتسم به تجربة الفقر من طابع متشابك ومتعدد الوجوه، هناك وعي متزايد بالحاجة إلى وجود مجموعة من السياسات التي تعالج على وجه التحديد المشاكل التي تواجه مختلف المجتمعات والبلدان. ومن شأن السياسات الهادفة أن تكون أشد تأثيرا إذا جرى تسخيرها للعمل من أجل كسر دائرة الفقر. ولذلك، فإن التركيز على اتساق السياسات استنادا إلى إطار عمل إنمائي شامل يعد واحدا من أكثر الجوانب تشجيعا للنهج الجديد للقضاء على الفقر. وبغية ضمان اتساق الأعمال التي يقوم بها المجتمع الدولي، فإنه من الأهمية بمكان كفالة أن تكون استراتيجيات الحد من الفقر نابعة من صميم المجتمعات والبلدان التي تعيش في حالة من الفقر وأن تخضع لتوجيهها. ولا ينبغي أن يكون الاتساق مفروضا. وفكرة "النهج الواحد الذي يناسب الجميع" لم يكتب لها النجاح، ولن تنجح. ولا بد لنا من تمكين المجتمعات والبلدان من أن تقوم بحرية بتحديد وانتقاء خيارات السياسة التي تفي بأولوياتها من بين طائفة كبيرة من هذه الخيارات.

وارتكاز الاستراتيجية العالمية الجديدة للحد من الفقر على المبدأين التوأم المتمثلين في الملكية والمشاركة ينطوي ضمنا على وجود درجة لا بأس بها من اللامركزية فيما يتعلق باتخاذ القرارات بشأن أولويات البلدان، وأولويات المجتمعات المحلية داخل هذه البلدان. بيد أن الأخذ باللامركزية دون إتاحة التمكين من أسباب القوة من شأنه أن يبقي

على الناس في أسر الفقر ويعرضهم للممارسات التعسفية من جانب سلطة الصفوة المحلية أو داخل المنازل. وتتمثل الأسس التي تقوم عليها فعالية الملكية والمشاركة في سياسات وبرامج الحد من الفقر في حرية التنظيم، وفي السلطة التي يتيحها العمل الجماعي للأفراد، والظروف التي يمكن أن تتاح في ظلها حرية الاختيار بصورة فعلية. ومن وجهة نظر متعمقة، فإن هذه الاستراتيجية تتطلب شعورا جديدا جانب الحكومات والمنظمات الدولية باحترام رأي الناس الذين يعيشون في حالة من الفقر.

### *المشاركة في البناء*

إن الهجوم على الفقر وتعزيز التكامل الاجتماعي ليسا مهمة ينفرد بها بلد من البلدان أو منظمة من المنظمات. فهذان الهدفان يشكلان برنامجا مشتركا لا مناص منه في عالم اليوم.

ولا بد لنا من النظر إلى هذا التحدي من خلال رؤية الناس له، وأن نستجيب لآمالهم واحتياجاتهم. فالنساء والرجال يريدون نظاما عالميا قادرا على تمكين الناس أنفسهم من الخلاص من الفقر بحرية وكرامة. وهم يريدون نظاما عالميا يؤجج قدرة الناس على تنظيم أنفسهم وإيجاد سبل الرزق التي تلبي احتياجات جميع الأسر دون المساس بتوقعات المستقبل بالنسبة للأجيال المقبلة. وهم يريدون نظاما عالميا يستعيد التوازن من خلال التضامن. وهذا النظام العالمي الجديد ممكن وقابل للتحقيق ، وكل الموارد متاحة لذلك.

نعم. إن المسألة إنما تتعلق بالموارد. ولكن الموارد ليست مجرد المال. لكنها أيضا تشمل الاقتناع بالعمل، والإيمان بإمكانية وجود مجتمع أفضل، والإحساس بالتضامن، والتصميم على نبذ الإحساس بعدم الاكتراث لمحنة الآخرين. إن أضخم الموارد التي نملكها جميعا إنما هي في داخلنا. إنها القيم التي نعتز بها.

ومن هنا فإننا ندرك أن الناس يجب أن يكونوا القوة الدافعة الرئيسية. الناس باعتبارهم خالقين للحياة والمجتمعات. والناس في أخذهم وعطائهم. والناس كعمال ومستهلكين ومنظمي مشاريع. الناس كمدخرين، ومستثمرين، ومنتجين، وأصحاب عمل. الناس كمخترعين ومولدين للمعارف. الناس كمواطنين ومنظمين.

إن هذا التقرير يضع برنامجا لمجتمع العمل، كما تمثله الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، لكي يعبئ موارده الهائلة من الطاقات والإبداع، وأن يضعها في خدمة الحملة العالمية المتضافرة من أجل القضاء على الفقر.

وهذه الاستراتيجية تتجاوز مجرد الحديث عن زيادة الدخول. فهي عن الحقوق والكرامة والتعبير عن النفس. وهي عن مساعدة النساء والرجال على الاندماج في الأنشطة الاقتصادية الرئيسية وبناء الأصول من أجل حياة أفضل. وهي عن تكوين الثروة والأسواق وتحويل المهمشين في عالم اليوم إلى مستهلكين في عالم الغد. وهي عن إقامة بيئة مواتية للاستثمار والنمو. وهي عن الاعتراف بأننا لا يمكن أن نفرط في أي فرد، وبأن كل فرد من حقه الحصول على مستوى معيشة لائق، وعلى فرصة المساهمة في الصالح العام. وأخيرا، فهي عن التمكين الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للناس.

إن استئصال الفقر يمثل أضخم تحد يواجهه نظام تعددية الأطراف في عصرنا الراهن. وفي الوقت الذي يستمر فيه وضع هذا النظام على محك الاختبار بشأن قضايا الأمن التقليدية القديمة، فإننا لا يمكن ببساطة أن نتخاذل أمام قضايا الأمن الإنساني. وليس هذا تحديا بيروقراطيا. ولا هو بمجرد دعوة للتعاون الهامشي. فالأمر يتعلق بالخيارات السياسية السليمة من أجل الرقي بحياة البشر. ولئن كانت هناك وسيلة وحيدة لتأكيد شرعية نظام تعددية الأطراف، فإنها تتمثل في التوحد في مواجهة هذا التحدي.

وربما انتهز بعض المتشككين الفرصة للتقليل من شأن هذه الجهود باعتبارها بعيدة عن الواقع. وربما قالوا لنا بكل الورع "إن الفقر سيظل دوما بيننا". لكننا نعلم أن هؤلاء

المتشككين هم الذين رددوا في الماضي نفس هذه الأقوال عن الرق، والفصل العنصري، وحائط برلين، وحق المرأة في التصويت، والكثير من صنوف نظم الظلم الاجتماعي.

وإننا، معا، سنثبت لهم مرة أخرى أنهم مخطئون.

فبالإمكان خلق عالم جديد.

# ٢ - العمل ودورة حياة الفقر

## مقدمة

يحتاج البقاء على قيد الحياة عند خط الفقر إلى قدر كبير من المهارة والشجاعة وضبط النفس والجلد. فلا يمكن إهدار أية فرصة لكسب بعض الرزق نقداً أو عيناً. وعلى المعالين الأطفال وكبار السن فضلاً عن أفراد الأسرة البالغين أن يعملوا بشكل أو آخر لتحقيق دخل يكفي لمجرد البقاء. فالجوع ماثل دائماً. والمرض أو الإصابة يعني كارثة. أما إصلاح سقف الغرفة أو شراء ملابس أو أثاث أو حتى كتب مدرسية وأقلام فيُعد استثماراً كبيراً.

وكثيراً ما تقدم النساء والفتيات أكبر التضحيات حين يشح القوت أو تضطر الأسرة إلى اختيار عدد من أطفالها الكثيرين لإرسالهم إلى المدرسة. أما الأقارب والجيران والأصدقاء الذين يمكنهم تقديم العون فيشكلون دعماً هائلاً. ومن الصعوبة بمكان إيجاد الوقت والموارد والطاقة اللازمة لتعلم مهارة قد تزيد فحسب من دخل الأسرة. وتحتاج الأسرة إلى قدر كبير من التوفيق لتحظى ببعض الفترات السعيدة إن أمكنها أن تنسى هم العثور على طعام كاف للوجبة التالية.

ويعيش في حالة فقر أكثر من نصف سكان البلدان النامية والانتقالية. وهؤلاء الذين يبلغ عددهم نحو ١,٢ مليار شخص ويشكلون حوالي ٢٣ في المائة أولئك السكان، كانوا يعيشون على دولار واحد أو أقل في اليوم في ١٩٩٩. ويعيش ١,٦ مليار شخص آخر على ما بين دولار ودولارين في اليوم، وهم بالتالي أيضاً فقراء لا يشعرون بالأمن ويتعرضون لخطر الانحدار إلى حد الكفاف. (انظر الجدول ٢-١)[1].

وإذا تطلعنا إلى الاتجاهات العالمية خلال التسعينات، لرأينا أن الهبوط في الفقر في الصين وبعض بلدان أخرى في شرق آسيا قلل بشكل ملموس وفي آن واحد نسبة السكان والأعداد الكلية التي تعيش على دخول منخفضة للغاية. وفي حين أن الأعداد الكلية التي تعيش في حالة فقر في جنوب آسيا ظلت مستقرة تقريباً، إلا أن هذه النسبة تشكل الآن حصة أقل بين السكان.

وأدى النمو البطيء في أفريقيا جنوبي الصحراء إلى زيادة كبيرة في عدد الذين يعيشون في فقر وساهم في زيادة المجموع العالمي للأفراد الذين يعيشون على دولارين أو أقل في اليوم. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، ازدادت الأعداد الكلية للذين يعيشون في فقر، وما زال ربع السكان يعيش على دولارين أو أقل في اليوم. إن الزيادة التي تبلغ ٦٦ مليون شخص ممن يعيشون في فقر ويقل دخلهم عن دولارين في اليوم في أوروبا

[1] انظر *البنك الدولي:*
*Global Economic Prospects and the Developing Countries 2003* (Washington, DC, 2003).

الشرقية وآسيا الوسطى تعدد مأساوية على وجه الخصوص. ومنذ عام ١٩٩٩، يرجح أن يستمر الاتجاه التنازلي للتسعينات حتى عام ٢٠٠٠، وإن كان يحتمل تعرضه للانتكاس بسبب التباطؤ اللاحق في النمو.

إن نحو نصف الناس الذين يعيشون في فقر هم في سن العمل (بين ١٥ و٦٤ سنة). ورغم أنه يتعين على معظم أفراد الأسرة الإسهام بشكل أو آخر في رفاهة الأسرة المعيشية، إلا أن قوة كسب الكبار تعد عاملاً حاسماً يحدد رفاهة الأسرة. ولذا، يهدف هذا الفصل إلى ربط معارفنا عن حجم وطبيعة الفقر بمركزية العمل في حياة الناس وعملية التنمية. ويحلل الفصل المراحل الأساسية في حياة الناس وعملهم ومن ثم دورة الحرمان التي توقع أجيالاً متعاقبة في براثن الفقر. ويخلص الفصل إلى أنه لكي يصبح النمو موالياً للفقراء وقابلاً للاستدامة، نحتاج إلى العمل على جانبي العرض والطلب في سوق العمل في البلدان النامية، وفي الوقت نفسه تحسين الشروط التي تتاجر بها البلدان النامية مع البلدان الأكثر ثراء وشروط حصولها على تمويل الاستثمار.

**الجدول ٢-١ الاتجاهات العالمية للفقر حسب الإقليم، ١٩٩٠-١٩٩٩ (النسبة المئوية للسكان، مع إيراد العدد المطلق بالملايين بين قوسين)**

| | أقل من دولار واحد في اليوم | | | | أقل من دولارين في اليوم | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1990 | | 1999 | | 1990 | | 1999 | |
| شرق آسيا والمحيط الهادئ | 30.5 | (486) | 15.6 | (279) | 69.7 | (1 114) | 50.1 | (897) |
| أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى | 1.4 | (6) | 5.1 | (24) | 6.8 | (31) | 20.3 | (97) |
| جنوب آسيا | 45.0 | (506) | 36.6 | (488) | 89.8 | (1 010) | 84.8 | (1 128) |
| أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي | 11.0 | (48) | 11.1 | (57) | 27.6 | (121) | 26.0 | (132) |
| الشرق الأوسط وشمال أفريقيا | 2.1 | (5) | 2.2 | (6) | 21.0 | (50) | 23.3 | (68) |
| أفريقيا جنوب الصحراء | 47.4 | (241) | 49.0 | (315) | 76.0 | (386) | 74.7 | (480) |
| **المجموع** | **29.6** | **(1 292)** | **23.2** | **(1 169)** | **62.1** | **(2 712)** | **55.6** | **(2 802)** |

المصدر: البنك الدولي: المرجع السابق

إن أسهل وسيلة لقياس الفقر هي مقارنة الدخل أو الاستهلاك بالحاجات المادية الأساسية من الغذاء والمأوى والملبس، وهذا هو أساس خط الدولار الواحد في اليوم الذي استخدمه البنك الدولي والأمم المتحدة لقياس حجم الفقر على نطاق العالم[٢]. ومع ذلك، ولكي نتصدى بشكل كامل للفقر والحرمان النسبي، علينا أن نأخذ بتقييم أوسع للأثر التراكمي لعدد من الجوانب الأخرى لحياة الفقراء.

[2] يعقد من قياس الفقر عدم جمع بيانات وطنية عن الفقر على أساس سنوي في معظم البلدان النامية، ويتم الحصول على تقديرات سنوية باستكمال قيم وسيطة. كما ينتقد بعض المعلقين أسلوب استخدام معلومات ١٩٨٥ المحولة باستخدام تقديرات قيمة العملات الوطنية للقوة الشرائية المعادلة للدولار الأمريكي للخروج ببيانات قابلة للمقارنة دولياً. إن أرقام الفقر المستشهد بها على نطاق واسع هي الأرقام الصادرة عن البنك الدولي وتستخدمها الأمم المتحدة باعتبارها المقياس الأساسي للتقدم المحرز تحقيقاً للهدف الإنمائي للألفية بخفض الفقر في العالم إلى النصف.

وتبلغ التوقعات العمرية للمواليد في أقل البلدان نمواً تبلغ أقل من ٥٠ سنة مقابل ٧٧ سنة في البلدان المتقدمة والانتقالية. وهناك ٧٩٩ مليون شخص في البلدان النامية و٤١ مليوناً في البلدان المتقدمة والبلدان الانتقالية يعانون من سوء التغذية[٣]. ويزداد خطر وفاة المرأة بسبب الحمل بمقدار ٥٠ إلى ١٠٠ مرة في أقل البلدان نمواً مقارنة بالبلدان الصناعية. وتودي الأمراض القابلة للوقاية بأرواح ٣٠ ألف طفل في البلدان النامية يومياً. ويعيش في البلدان النامية ٩٤ في المائة من الأطفال في سن المدرسة البالغ مجموعهم ١١٥ مليون طفل ممن لا يلتحقون بالمدارس. وهناك نحو ٢٠ في المائة من سكان العالم لا يعرفون القراءة والكتابة، أي ٨٦٢ مليون شخص. ويعيش معظمهم في البلدان منخفضة الدخل[٤].

تلك هي بعض جوانب الفقر القابلة للقياس، لكن هناك جوانب أخرى يصعب كثيراً قياسها. وتكشف استقصاءات كثيرة أن خاصية الفقر الأشد إيلاماً وإضعافاً هي فقدان الكرامة، لأنها تضعف بشكل خطير من العلاقات داخل الأسر والمجتمعات ومع الأشخاص في السلطة، وبالتالي من القدرة على الإفلات من دورة حرمان قد تستمر لأجيال. إن القدرة على إعالة الذات وعلى الإسهام في الأسرة والمجتمع من خلال العمل، يبنى احترام النفس واحترام الغير[٥]. وهكذا، فإن العمل شيء محوري لفهمنا أبعاد الفقر المادية والأوسع نطاقاً وكيفية مكافحة الفقر.

ومنذ عام ١٩٩٠، طور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحليله للتنمية البشرية من خلال تقرير سنوي معتمداً على رقم قياسي مركب لقياسات تعكس الإنجازات التي تحققت في القدرات البشرية الأساسية تماما - بما يؤدي إلى حياة مديدة واكتساب المعارف والتمتع بمستوى معيشي لائق. كما شملت هذه التقارير ثروة من المعلومات عن عوامل أخرى هامة منها عدم المساواة في الدخل وبين الجنسين، وفرص الحصول على مياه صالحة للشرب، والخدمات الصحية والإصحاح، والأمن الغذائي والتغذية، والجريمة، والحريات السياسية، وحقوق الإنسان والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل[٦]. ووسع البنك الدولي، في تقريره عن الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠١، من تحليله للفقر باستخدام مفاهيم الفرصة والتمكين والأمن لوضع أساس أوسع لفكره[٧].

إن هذا الرأي الأوسع للرفاهة ومفهوم العمل اللائق يدينان بالكثير إلى رؤية التنمية كحرية، وهي الرؤية التي أوضحها أمارتيا سن الذي يحلل الفقر في إطار أشكال شتى من "انعدام الحرية" تمنع الناس من تحقيق وتوسيع قدراتهم. وهذا المنظور بشأن التنمية واسع ومتكامل، يشمل كلا من الحريات المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية كأهداف أولية للتنمية ووسائل أساسية للتقدم. إن هدف العمل اللائق، الذي يستوعب الحقوق

[3] منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة: حالة عدم الأمن الغذائي في العالم، (روما، ٢٠٠٢).

[4] أنظر منظمة اليونسكو:
*Education for all: Is the world on track?*, EFA Global Monitoring Report (Paris, 2002)

[5] تأكد هذا الجانب من جوانب الفقر في الاستقصاء الواسع الذي أجراه البنك الدولي ونشرت نتائجه في مجموعة من ثلاثة مجلدات معنونة "،
D. Narayan et al. (eds.): *Voices of the poor* (New York, Oxford University Press for the World Bank, 2000)

[6] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: *تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٢: تعميق الديمقراطية في عالم مجزأ*.
(New York, Oxford University Press, 2002)

[7] البنك الدولي: *تقرير التنمية العالمي، ٢٠٠٠/٢٠٠١: Attacking poverty* (New York, Oxford University Press, 2001).

والحوار والعمالة والحماية الاجتماعية، "يضع ظروف العمل فضلا عن العمالة داخل إطار اقتصادي وسياسي واجتماعي واسع"[٨].

إن محور اهتمام المجتمع الدولي يتركز بحق على الفقر المدقع أو المطلق والظروف اللازمة للبقاء. لكن الفقر نسبي أيضاً. فالفقر المدقع في البلدان النامية يبرز الفجوة بين الفقراء والأغنياء على الصعيد الشامل، لكن عدم المساواة داخل البلدان أمر يثير الانزعاج بالمثل إن لم يثر انزعاجاً أكبر[٩]. وفي بلدان كثيرة، تعيش نسبة قليلة من السكان في بحبوحة من العيش بينما تعاني الأغلبية من ظروف تحرمهم من فرصة تحقيق وتنمية قدراتهم. إن عدم المساواة يثير الانقسام داخل المجتمعات مما يحرض على عدم الاستقرار ويقلل من أثر النمو الذي يحد من الفقر.

ومن المعترف به بشكل متزايد أن ازدياد درجة عدم المساواة يعطل النمو بإضعاف استثمارات الفقراء في أصول منتجة[١٠]. ولذا، فإن مكافحة الفقر ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالكفاح من أجل العدالة الاجتماعية المترسخة في دستور منظمة العمل الدولية[١١].

ويساعد هدف توفير العمل اللائق للجميع على تركيز العمل في مجالي البحوث والسياسة العامة على تدابير عملية تحدث أثراً فورياً على الفقر وتبني الهياكل الأساسية اللازمة لإحراز تقدم أطول أجلاً. كما أنه وسيلة لحشد الدعم الواسع للسياسات التي تحتاج لإنجاحها إلى التزام غير الفقراء والفقراء أنفسهم. وتتركز الفرص المتزايدة للعمل اللائق حول الدخول، وإن كانت تتعلق أيضاً بالتمكين الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي ينبع من العمل على مكافحة الاستضعاف والاستبعاد.

وعلى منظمة العمل الدولية، كغيرها من جميع الأطراف الفاعلة في عملية التنمية، أن تتعلم ما ينبغي فعله بالإصغاء والتعلم من تجربة اتخاذ الإجراء السديد. إن تحديد مراحل الحياة الأساسية التي يتعرض فيها الناس للسقوط في هاوية الفقر هو نقطة البدء لفهم ديناميات الحياة والعمل في المجتمعات الفقيرة. ويمكن إبراز بعض القضايا الأساسية بدراسة ما يلي:

- عمل الأطفال والالتحاق بالمدارس؛
- بطالة الشباب؛
- عدم المساواة بين الجنسين؛
- الدخول المنخفضة من العمل الزراعي؛
- سبل الرزق غير المأمون في الاقتصادات الحضرية غير المنظمة؛
- اعتلال الصحة والمخاطر في العمل؛
- الفقر وكبار السن.

[8] انظر: "العمل والحقوق" بقلم أمارتيا سن في *International Labour Review* مكتب العمل الدولي، استناداً إلى خطابه في الدورة السابعة والثمانين لمؤتمر العمل الدولي (١٩٩٩).

[9] كان الفرق في دخول الأفراد بين أعلى وأدنى نسبة توزيع الدخل في العالم التي بلغت ٢٠ في المائة هي ٣٠ إلى ١ في عام ١٩٦٠ وبلغت ٧٤ إلى ١ في عام ١٩٩٩. انظر:
R.H. Wade: "The rising inequality of world income distribution", in *Finance and Development* (Washington, DC), 2001, 38(4)

[10] للاطلاع على استعراض عام لهذه القضية، انظر:
T. McKinley (ed.): *Macroeconomic policy, growth and poverty reduction* (London, Palgrave, 2001) for an overview of this issue. ويتضمن هذا المجلد مجموعة من الورقات أعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب العمل الدولي.

[11] يبدأ دستور منظمة العمل الدولية بالآتي: "لما لم يكن هناك من سبيل إلى إقامة سلام عالمي ودائم إلا إذا بني على أساس من العدالة الاجتماعية ..."

## الحيرة القاسية بين المدرسة والعمل

إن التعليم وإعداد جيل الأطفال الحالي للحياة العملية لهما أهمية رئيسية في حملة الحد من الفقر المدقع واستئصاله. وقد تحسنت فرص الالتحاق بالتعليم الأساسي في عدد كبير من البلدان، وإن استفاد منه الفقراء بقدر أقل كثيراً من الأيسر حالاً. وفي عام ١٩٩٩، لم يلتحق بالمدارس أكثر من ١١٥ مليون طفل في سن المدرسة معظمهم في البلدان منخفضة الدخل أساساً، منهم ٥٦ في المائة من الفتيات. ووفقاً للاتجاهات الحالية، يستبعد أن يحقق عدد كبير من بلدان جنوب وغرب آسيا وبلدان أفريقيا الهدف الذي وضعه مؤتمر الأمم المتحدة لقمة الألفية لضمان إكمال جميع الأطفال مرحلة كاملة من التعليم الابتدائي بحلول عام ٢٠١٥.

إن هبوط مستوى التحصيل التعليمي لا يفضي إلى حياة عمل منتجة أو اكتساب المهارات المطلوبة لتجنب الوقوع في براثن الفقر. ومع ازدياد خطى التحول التكنولوجي، تزداد أهمية القدرة على التعلم طوال الحياة العملية. إن أطفال أشد الأسر فقراً هم الأقل فرصاً في الحصول على التعليم الابتدائي، وتكون نسبة إبقاء الفتيات في المنزل أكبر من نسبة الصبيان. وكثيراً ما يبدأ أطفال الأسر التي تعيش على دخل حد الفقر في العمل في السن التي يبدأ فيها أقرانهم الأفضل حالاً في تعلم القراءة.

وهناك طفل من كل ستة أطفال بين سن الخامسة والرابعة عشر (٢١١ مليون طفل) كانوا يؤدون شكلاً من أشكال العمل في عام ٢٠٠٠. ومارس ١٨٦ مليون طفل منهم أشكال عمل الأطفال التي تلتزم منظمة العمل الدولية بالقضاء عليها، ومارس ١١١ مليون طفل أعمالاً خطرة صنفتها منظمة العمل الدولية باعتبارها أسوأ أشكال عمل الأطفال التي يرجح أن تضر بصحتهم أو سلامتهم أو أخلاقهم. وكان أعلى معدل لعمل الأطفال في أفريقيا جنوب الصحراء حيث يعمل ٢٩ في المائة من هذه الفئة العمرية. وفي إقليم آسيا والمحيط الهادئ، يمارس العمل ما مجموعه ١٢٧ مليون طفل، أي ١٩ في المائة من كل من تراوحت أعمارهم بين الخامسة والرابعة عشر. كما أن نحو ١٠ في المائة فقط من العمال الأطفال يجدون وقتاً للالتحاق بالمدارسة[١٢].

ويؤدي عمل الأطفال إلى إدامة الفقر المنزلي عبر الأجيال ويبطئ، في حالة انتشاره، من النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. إن فك الخيوط المتشابكة للديناميات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تؤثر على قرار الأسر حين تختار ما بين عمل الطفل أو ذهابه إلى المدرسة هو خطوة هامة نحو اتخاذ إجراء فعال لمكافحة عمل الأطفال ودورات الفقر.

وليس كل الأطفال حتى في أشد الأسر فقراً يمارسون عملاً، بل يذهب أطفال فقراء كثيرون إلى المدرسة بالفعل. وبالرغم من وجود اختلافات هائلة بين البلدان وداخلها، إلا أن آباءً كثيرين يريدون أن يمنحوا أطفالهم بداية جيدة في الحياة، ربما أفضل من حياتهم، ويؤمنون بقيمة المهارات التي يتعلمها أطفالهم في المدرسة. غير أن الأسر التي تقف على هوامش البقاء، عليها أن توازن بين هذا الاستثمار وبين قيمة العمل الذي قد يؤديه الطفل للأسرة. ومن بين أهداف السياسات الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال أن يصبح من الأسهل على الأسر اختيار التعليم لا العمل.

وفي حالة عدم توافر خيار الالتحاق بالمدرسة عملياً، يصبح من المرجح تماماً أن تحاول الأسر العثور على نشاط اقتصادي ما لأطفالها. ولذا، فمن الأهمية بمكان توفير

[12] مكتب العمل الدولي: *مستقبل خال من عمل الأطفال*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة التسعون، جنيف، ٢٠٠٢.

فرص الالتحاق بالمدرسة. والأمر ليس مجرد المسافة من البيت إلى المدرسة، بل يعتمد أيضاً على مسألة هل توفر المدرسة المدرس والكتب والطاولات والمقاعد وتوفر بيئة يتعلم فيها الأطفال. وإذا كان على الآباء سداد رسم لتسجيل أطفالهم في المدرسة، علاوة على نفقات أخرى مثل ملابس المدرسة والكتب والأقلام، فقد يتعذر على الأسر الفقيرة تغطية تكاليف التعليم.

وفي كثير من البلدان منخفضة الدخل، تعاني خدمات التعليم من أزمة. وعادة ما تكون المدارس الأشد تضرراً هي تلك الموجودة في أشد المناطق فقراً وغالباً ما تقع في مناطق ريفية نائية يترسخ فيها الفقر. فلا يتقاضى المدرسون رواتبهم لعدة شهور وعليهم أن يعثروا على وظائف جانبية من أجل البقاء. ولا يتم تجديد المعدات وإصلاح المباني لعدة سنين. ولا يستغرب أن يرى الآباء الفقراء التعليم المدرسي في هذه الظروف مضيعة للوقت، الأمر الذي لا يقدرون عليه. ولذا، فمن الأولويات تحسين خدمات التعليم كي تتيح للمدرسين فرصة التدريس وللأطفال فرصة التعلم.

وعلى الكفة الأخرى للميزان، يشكل دخل الأسرة عاملا حاسما حين يقرر الآباء إن كان يتعين على الطفل أن يعمل أم لا. إن وجود دخل مستقر يلبي الضرورات الأساسية للحياة اليومية ويسمح ببعض المدخرات لنفقات كبيرة موسمية سيجعل من الأسهل التغاضي عن كسب الطفل. وكثيراً ما ترتبط مديونية الأسرة ارتباطاً وثيقاً بعمل الطفل بما يشمل أسوأ أشكاله والعمل وفاء لدين[١٣].

وفضلاً عن ذلك، وإذا كان من المرجح النظر إلى التعليم المدرسي على أنه يساعد الطفل في الحصول على وظيفة لائقة تعين الآباء في الوقت المناسب حين يتقلص كسبهم مع تقدم السن، يبدأ إغراء خيار التعليم في الازدياد. وهكذا، يكون توافر العمل اللائق للبالغين عنصراً هاماً محدداً لعمل الأطفال.

غير أن جانب العرض في عمل الأطفال لا يكفي لكسر دورة الفقر التي يشكل فيها هذا الجانب حلقة أساسية. ففي مجتمعات كثيرة، يرى أصحاب العمل في الأطفال، بمن فيهم أطفالهم، مصدراً رخيصاً لعمل لا يثير الشكوى، حتى رغم وجود قوانين الآن في بلدان كثيرة تنظم عمل الأطفال في سن المدرسة[١٤]. إن الغالبية العظمى من عمل الأطفال توجد في الاقتصادات غير المنظمة للبلدان النامية في المزارع والمنشآت الصغيرة والبالغة الصغر.

ورغم أن عمل الأطفال يوجد في بعض القطاعات التجارية الواسعة مثل الزراعة في المزارع الكبيرة، إلا أن الكثير من الأنشطة التي تستخدم العمال الأطفال تعمل على هامش الاقتصاد باستخدام تكنولوجيات بسيطة ورأسمال قليل. ويتم تشغيل الأطفال في أعمال مستنزفة للوقت وغير ماهرة نسبياً ويحصلون على أجور زهيدة للغاية. وفي الأنشطة والمزارع الأسرية، قد لا يحصل الأطفال على أي أجر بالمرة، ويتيح معظم عملهم لأفراد الأسرة الكبار الوقت الكافي لزيادة مكاسب الأسرة. ومع ذلك، وحتى في سياق الأسرة، قد يكون عمل الأطفال محفوفاً بالمخاطر ويشكل حاجزاً أمام الالتحاق بالمدرسة أو الإنجاز فيها.

[13] انظر مكتب العمل الدولي: *وقف العمل الجبري*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة التاسعة والثمانون، جنيف، ٢٠٠٢.

[14] صدق على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية الأساسيتين بشأن عمل الأطفال، وهما اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨) واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢) ما مجموعه ١٢٣ بلداً و١٣٥ بلداً على التوالي تعهدت بالتالي بتطبيق مبادئهما في القوانين والممارسات الوطنية.

إن الحد من الطلب على عمل الأطفال له اثر ثقافي واقتصادي معاً[١٥]. وهناك في مجتمعات كثيرة مهام معينة تكون مقبولة كعمل للأطفال، مثل رعي الماشية. كما أن بعض أصحاب العمل يعتبرون تشغيل الأطفال بمثابة مسؤولية اجتماعية لمساعدة الأسر الفقيرة وقد يوفرون نوعاً من التلمذة غير النظامية في المهارات التي يتطلبها النشاط. ومع ذلك، فإن السبب الكامن وراء استخدام أصحاب الأنشطة الصغيرة غير النظامية لعمل الأطفال هو أن إنتاجية أنشطتهم من الضعف بحيث لا يقدرون على دفع أجور كل من يحتاجونه من العمال الكبار ولأن أجور الأطفال اقل كثيراً.

إن تحسين أداء العمل والجوانب الأخرى لعمليات الأنشطة الصغيرة بزيادة الربحية يساعد على نقل هذه المنشآت من هوامش السوق إلى وضع أكثر أمناً يكون فيه رفع إنتاجية الكبار الأفضل أجراً أجدى من دفع الأجور المنخفضة لأطفال أقل إنتاجية. وفضلاً عن ذلك، فإذا بدأت كل أو معظم الأنشطة في اقتصاد محلي تنتقل إلى مسار تحسين الإنتاجية والأجور وتشغيل مزيد من العمال الكبار، تبدأ أجور الأسر في المجتمع في الارتفاع مما يقلل من الحاجة إلى الأجور التكميلية التي يحصل عليها الأطفال.

وبالنسبة لكثير من المشاريع الصغيرة في المجتمعات الفقيرة، ثبت أن تجنب الأخطار هو أفضل استراتيجية للبقاء. إن الاستثمار في أداة زراعية جديدة أو في تحسين العمل في ورشة ما يشكل خطوة كبيرة يمكن في حالة عدم نجاحها أن تشكل كارثة للأسرة. إن ثقافة نشاط الأعمال في المجتمعات الفقيرة، التي يشكل عمل الأطفال جزءاً منها، تخضع لضغوط التغيرات التكنولوجية والاقتصادية السريعة التي تشهدها جميع البلدان بما فيها أشدها فقراً.

وكثيراً ما تشكل الإصلاحات التي تيسر على أنشطة الأعمال الصغيرة والبالغة الصغر تأمين سند يثبت ملكية أصولها مرحلة حيوية في مساعدة منظمي المشاريع على الخروج من الطابع غير المنظم، ودخول ثقافة أكثر أمناً لنشاط الأعمال يتم فيها مكافأة المجازفة لا المعاقبة عليها. ومن المرجح تماماً أن تكلل الجهود للحد من عمل الأطفال والقضاء عليه بالنجاح إذا ما ارتبط الجهد المجتمعي عريض القاعدة لزيادة فرص الالتحاق بالمدارس وتحسين دخول الأسر بتوفير المزيد من فرص الكسب للكبار وتغيير مواقف أصحاب العمل والأسر تجاه عمل الأطفال بتنفيذ قوانين تحكم عمل الأطفال.

## إهدار الفرص: بطالة الشباب

إن الانتقال من المدرسة إلى العمل، ومن الطفولة إلى مرحلة البلوغ، من شأنه أن يحسن فرص الفرد للإفلات من الفقر. وهناك نحو ١٠٠ مليون شاب يدخلون سنوياً القوة العاملة في العالم وفي البلدان النامية أساساً. وهناك أكثر من مليار نسمة من سكان العالم تتراوح أعمارهم اليوم بين الخامسة عشر والخامسة والعشرين، وسيستمر هذا الاتجاه حتى عام ٢٠١٥ وما بعدها. وإذا تمكن هؤلاء، وهم يصلون إلى سن البلوغ ويصبحون أنفسهم أباء، من العثور على عمل لائق ومنتج، فقد تتحقق خطوة هائلة نحو الحد من الفقر المدقع والقضاء عليه.

إن الاتجاهات الحالية غير مشجعة. ففي معظم البلدان النامية، يواجه النساء والرجال من الشباب الخيار بين العمل غير المنظم أو عدم العمل على الإطلاق. وتفيد تقديرات منظمة العمل الدولية بوجود نحو ٧٤ مليون شاب من الجنسين عاطلين عن العمل في أنحاء العالم، يشكلون نسبة ٤١ في المائة من عدد العاطلين عن العمل في العالم والبالغ

[15] بالنسبة للجانب الأخير من عمل الأطفال انظر:: المعهد الدولي للدراسات العمالية:
R. Galli: *The economic impact of child labour*, Geneva, 2001.

مجموعهم ١٨٠ مليون عاطل[١٦]، ويعمل آخرون كثيرون من الشباب لساعات طويلة بأجر منخفض، يناضلون لكسب عيشهم بالكاد في الاقتصاد غير المنظم. وهناك ما يقدر بنحو ٥٩ مليون شاب تتراوح أعمارهم بين الخامسة عشر والسابعة عشر يمارسون عملاً خطرا[١٧]. أما عدد الشباب الذين يسعون بنشاط إلى المشاركة في عالم العمل، فمن المرجح أن يزداد معدل بطالتهم مرتين إلى ثلاث مرات عدد الأجيال الأكبر سناً. وفي بلدان كثيرة، من المرجح أن يكون عدد الفتيات اللاتي يعجزن عن العثور على عمل أكبر من عدد الشبان[١٨]. ومن الفئات الأقل حظاً بوجه خاص أولئك الذين يقل تعليمهم المدرسي عن ١٢ سنة ويكون مستوى تحصيلهم ضعيفاً.

إن العمال الشباب، وبخاصة أولئك الذين يلتمسون وظيفة للمرة الأولى، يضارون بشكل حاد نتيجة حالة الطلب الشاملة على العمل. وحين تصاب دورة النشاط بالركود، يكف أصحاب العمل أولاً عن توظيف أفراد ثم يسرحون من تم تشغيلهم مؤخراً. وتبلغ نسبة بطالة الشباب نحو ٣٠ في المائة في أوروغواي وبنما وفنزويلا، ونحو ٤٠ في المائة في الأرجنتين وكولومبيا. أما الأشد تضرراً فهم الفقراء. وفي عام ١٩٩٧ وقبل بدء الأزمة الحالية، بلغ معدل البطالة الصريحة بين الشباب من الأسر المعيشية الحضرية الفقيرة في الأرجنتين ٥٥ في المائة مقارنة بمتوسط وطني نسبته ٢٤ في المائة لجميع الشباب.

وهناك سبع وظائف من كل عشر وظائف جديدة في أمريكا اللاتينية أنشئت في الاقتصاد غير المنظم خلال عقد التسعينات، وبلغ الدخل الذي حققه الشباب في سن ٢٠-٢٤ سنة نصف دخل الكبار، وبلغ بالنسبة لمن هم دون التاسعة عشر ٣٠ في المائة فقط. وفي أفريقيا حيث ٥٥ في المائة من السكان دون سن الثامنة عشر في بعض البلدان، تبلغ بطالة الشباب ٥٦ في المائة في جنوب أفريقيا وبين ٣٠ في المائة و٤٠ في المائة في الجزائر ومصر والمغرب. وفي آسيا والمحيط الهادئ، تفيد تقديرات منظمة العمل الدولية بأن نحو ٣٠ في المائة من شباب الإقليم البالغ مجموعهم ٦٥٠ مليون شاب لا يمارسون عملاً منتظماً[١٩].

إن تكلفة بطالة الشباب على التنمية الاقتصادية والاجتماعية باهظة. فهي تديم دورة الفقر عبر الأجيال وترتبط بارتفاع مستويات الجريمة والعنف وتعاطي المخدرات وارتفاع التطرف السياسي. وفي بعض البلدان، فإن المهنة الوحيدة مدفوعة الأجر بالفعل والمتاحة لكثيرين من الشبان هي الانضمام إلى شتى الجماعات المسلحة المتورطة في صراع أهلي. وبالنسبة للشابات، تنتشر أخطار التورط في صناعة الجنس[٢٠].

ومع ذلك، فإن الجيل الحالي من العمال الشبان هم الأعلى تعليماً في التاريخ الإنساني. إن توقعاتهم كبيرة، تغذيها الانطباعات التي تنشرها صناعة الترفيه الدولية. وفي أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٠، قرر مؤتمر قمة الألفية "وضع وتنفيذ استراتيجيات تعطي الشباب في كل مكان فرصة حقيقية للعثور على عمل لائق ومنتج". وهذا تعهد لا يسع العالم إلا الوفاء به.

16 مكتب العمل الدولي: *مبادرة الأمم المتحدة لتشغيل الشباب*، الوثيقة GB.286/ESP/5، الدورة ٢٨٦، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٣.

17 مكتب العمل الدولي: *مستقبل خال من عمل الأطفال*، المرجع السابق، الشكل ٣.

18 مكتب العمل الدولي: *Youth and work: Global trends* (جنيف، ٢٠٠١)، ص ٤.

19 انظر ورقات المعلومات الأساسية (مستنسخ) التي أعدت لاجتماع فريق الخبراء المعني بإيجاد وظائف للشباب، مكتب العمل الدولي، جنيف، ٦-١٥ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٣.

20 انظر: مكتب العمل الدولي، جنيف، ١٩٩٨:
Lin Lean Lim (ed.): *The sex sector: The economic and social bases of prostitution in South-East Asia*

## المرأة العاملة وعمل المرأة

إن طفلة اليوم هي المرأة العاملة غداً، وستشكل الفرص والخبرات المتاحة لها الآن قدرتها في الحصول والاحتفاظ بعمل لائق خلال حياتها العملية والتمتع بالأمن والحماية في شيخوختها. وإذا واجهت الفتيات، مقارنة بالفتيان، سلبية في المواقف الثقافية والممارسات والتمييز منذ الولادة، فسوف يكبرن ليصبحن نساءً يعانين من قيود أكبر وتصبح الخيارات والفرص المتاحة لهن قليلة. و سيصبحن بدورهن، أقل قدرة على التأثير إيجابياً على حياة أبنائهن وبناتهن، وبذلك يرجح تمرير الفقر من جيل إلى آخر.

وتبدأ الروابط بين حلقة الفقر المفرغة والتمييز الجنساني ضد الطفلة في أبكر مراحل الحياة داخل الأسر. وعلى مدار الحياة، من المولد إلى الشيخوخة، يسهم التمييز بين الجنسين في كل من تأنيث الفقر وانتقاله من جيل إلى آخر.

وهناك نحو مليون امرأة يمتن سنوياً نتيجة الحمل ورعاية الأطفال، تعشن غالبيتهن في البلدان النامية. وتواجه المرأة الشابة صعوبات أكبر من الشاب في العثور على عمل، وأحياناً تكون معدلات بطالتها أعلى بنسبة ٥٠ في المائة. والانتقال من المدرسة إلى العمل أصعب على الفتاة من الفتى، وإن بدأ المزيد من النساء يدخل في القوة العاملة - بسبب الحاجة ونتيجة الاختيار على السواء.

وينشط نحو ثلثي القوة العاملة النسائية في العالم النامي خارج الزراعة، في الاقتصاد غير المنظم، وتصل النسبة إلى ٨٤ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء. ويعمل معظم النساء في عمل مستقل يشمل العمل في المنزل والبيع في الشوارع، وهو بوجه عام من أكثر أشكال العمل غير المنظم التي يسودها عدم الأمن وضعف الأجر. كما أن النساء منظمات المشاريع غير المنظمة، لديهن أصول أقل من أقرانهن من الرجال، بل ويواجهن مشاكل أكبر في فرص الحصول على الائتمان أو الحق في الملكية. وبالنسبة لأولئك الآتي يمارسن عمالة بأجر، تظل الفجوة كبيرة بين أجور الذكور والإناث، رغم الاعتماد المتزايد لتشريعات المساواة في الأجور.

وقد حدثت زيادة هائلة في الأسر مزدوجة الدخل والأسر المعيشية التي يرأسها أحد الوالدين، لكن مفاهيم المجتمع عن العمل والأسرة لم تتغير إلا قليلاً[٢١]. وما زالت المرأة تتحمل المسؤولية الأولى عن العمل المنزلي ورعاية الأطفال والعمل غير مدفوع الأجر، ولذلك فإن تزايد المشاركة في العمل مدفوع الأجر تعني ببساطة أن تعمل المرأة لساعات طويلة إضافية[٢٢].

وللموازنة بين مسؤوليات العمل والمسؤوليات العائلية، تنزع المرأة إلى دخول سوق العمل والخروج منه عدة مرات خلال حياتها. وهنا مرة أخرى تفقد المزيد من الساحة للرجل ، ليس فقط من حيث الضمان الاجتماعي المتراكم بل أيضاً في مجال فرص التعلم المتواصل والتدريب المستمر - وبدونهما تقل قابليتها للاستخدام. إن التمييز على أساس السن والجنس في عالم العمل يقع على ما يبدو في الأعمار المبكرة. وفي عدد متزايد من البلدان، تجد المرأة التي يتجاوز عمرها ٣٥ سنة من الصعوبة بمكان العثور على وظيفة أو التوظف من جديد - وبذلك تقع فريسة الفقر.

21 انظر: مكتب العمل الدولي: M. Daly (ed.): *Case work: The quest for security* ، (جنيف، ٢٠٠١).

22 أظهرت الاستقصاءات في بلدان نامية مختارة أن المرأة تنفق ٣٤ في المائة من وقتها في عمل مدفوع الأجر و ٦٦ في المائة على أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر. وبلغت الأرقام بالنسبة للرجل ٧٦ في المائة و٢٤ في المائة على التوالي. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: *تقرير التنمية البشرية، ١٩٩٩* : *Globalization with a human face* (New York, Oxford University Press, 1999).

وكثيراً ما تكون التحويلات الواردة من أجور أفراد الأسرة المقيمين في المناطق الحضرية مصدراً هاماً، لكن لا يعول عليه، لدخل الكثير من الأسر المعيشية الريفية التي ترأسها المرأة. إن الأسر الريفية، مقارنة بالمناطق الحضرية، كبيرة العدد، مما يزيد من أعداد الذين يعتمدون على دخول منخفضة ومتقطعة. وتتزوج المرأة هناك في سن مبكرة، كما أن معدلات الوفاة بين الرضع والأمهات أعلى من المناطق الحضرية. وإضافة إلى المعاناة من التمييز في الأجر وفي الحصول على الأرض، وفي الإرث والائتمان، تحمل المرأة أيضاً عبئاً مضاعفاً يتمثل في رعاية المسنين والأطفال وممارسة الواجبات المنزلية، إلى جانب ما يتوقع من عملها في الحقول.

## العمال الزراعيون والمجتمعات الريفية

من الأهمية بمكان، للحد من الفقر واستئصاله، تحسين فهم الديناميات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات الريفية بشكل أفضل. إن أفقر بلدان العالم هي تلك التي تعتمد في معظمها على الزراعة. ويعيش ثلاثة أرباع من هم في فقر مدقع في المناطق الريفية [٢٣]، عادة في مناطق بعيدة عن المراكز الأساسية للنشاط الاقتصادي أو على أرض أقل إنتاجاً. إن نقص الفرص في القرى يقود النساء والرجال إلى المناطق الحضرية حيث الحياة صعبة بالمثل وإن كانت هناك فرص أكبر لكسب نقود أكثر قليلا في الاقتصاد غير المنظم، لكن حيث المخاطر أكبر أيضاً.

إن نقطة البدء في إجراء تحليل من هذا القبيل، هي فهم الطبيعة الموسمية للزراعة وازدياد خطر إخفاق المحاصيل مما يسبب تقلبات كبيرة في دخول سكان الريف المنخفضة بوجه عام، وخاصة في المناطق التي تعتمد على أمطار غير مؤكدة وعلى تربة فقيرة. والزراعة هي الصناعة الأساسية في معظم المناطق الريفية حيث يعمل بها ما بين نصف وثلثي القوة العاملة في أفقر بلدان العالم وتنتج ما بين ربع وثلث الناتج القومي في كثير من البلدان النامية.

ويشكل العمل في المزارع ٦٠ إلى ٧٥ في المائة من العمل الريفي ويمثل، مع ما يرتبط به من صناعات وخدمات، أهمية مركزية في سبل عيش كثير من مجتمعات العالم. وهناك كثير من الأسر الريفية لا تحصل على ما يكفي من مرافق صحية ومياه شرب نقية وخدمات صحية وأماكن في المدرسة. وكثيراً ما تكون قراها معزولة تفتقر إلى الطرق أو الكهرباء أو الهواتف. وينتشر هناك عمل الأطفال الخطر.

إن حصة العمالة بأجر في الزراعة، وبخاصة عدد صغار المزارعين الذين يعتمدون على أجر في الزراعة، مستمر في الازدياد فعلياً في جميع الأقاليم، ويشكل نحو ٤٠ في المائة من القوة العاملة الزراعية في العالم. وتشكل النساء ٢٠ إلى ٣٠ في المائة من العمالة الزراعية بأجر التي يبلغ مجموعها ٤٥٠ مليون عامل[٢٤]. ويشكل السكان الأصليون والمهاجرون جزءا هاما من هذه القوة العاملة.

إن العمال بأجر في الزراعة يتعرضون بوجه خاص للفقر، شأنهم شأن كثير من المزارعين الصغار والهامشيين في البلدان النامية. وفي حقيقة الأمر، وبالنظر إلى أن كثيرين من العمال بأجر يزرعون رقعاً صغيرة وأن الكثيرين من أصحاب الحيازات الصغيرة يعملون بعيداً عن أرضهم لفترات كبيرة من السنة، يصعب عملياً التمييز بين

[23] أنظر: الصندوق الدولي للتنمية الزراعية:
Rural Poverty Report 2001: *The challenge of ending rural poverty* (New York, Oxford University Press, 2001).

[24] لأن عمالة المرأة كثيراً ما تكون ذات طابع عرضي وموسمي، فإن عملها "بأجر" في الزراعة يخضع لصعوبات كبيرة في القياس. فمثلاً كثيراً ما ينضم النساء والأطفال إلى الرجال في مجموعات عمل يدفع أجرها بالقطعة أثناء موسم الحصاد.

الفقراء الذين لا يملكون أرضاً والفقراء ذوي الحيازات الصغيرة. ويرتبط الفقر الريفي ارتباطاً وثيقاً بفترات الخمول القسري للنشاط الذي يتسم به العمل في الزراعة ويؤدي إلى خلق احتياطي كبير من العمال اليدويين ممن هم في أمس الحاجة إلى أي شكل من أشكال العمل لإطعام أسرهم[٢٥].

إن نقص الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة للتنمية المستدامة في المناطق الريفية، يترك العمال الريفيين "مهمشين" حتى لو كانوا يمثلون غالبية القوة العاملة. ويواجه العمال الزراعيون وأسرهم، سواء في المزارع الكبيرة أو الحيازات الصغيرة أو داخل مجتمعات المزارعين، عوائق كثيرة من حيث فرص الوصول إلى الائتمان والأسواق والخدمات الاجتماعية وحماية العمل والضمان الاجتماعي، لكن افتقارهم إلى صوت وتمثيل في السياسات المحلية والوطنية والدولية كثيراً ما يتم إغفاله في استراتيجيات الحد من الفقر.

وتستبعد بعض البلدان تحديداً قطاع الزراعة من تشريع العمل العام فيها. وفي بلدان أخرى، قد لا يُطبق التشريع الوقائي العام تطبيقاً كاملاً على قطاع الزراعة أو قد لا يطبق بالمرة. فمثلاً تشيع الاستثناءات القائمة على حجم العمل أو على الوضع التعاقدي للعامل. وفي حالات كثيرة، لا تطبق قوانين العمل لأن أصحاب العمل والعمال لا يلمون بتفاصيل القانون، ويتضح أن التطبيق غير عملي في المنشآت الزراعية أو أن الإنفاذ ضعيف. وعادة لا يتمتع العمال الزراعيون العرضيون أو المؤقتون أو الموسميون بحماية العمل التي تماثل ما يتمتع به المستخدمون الدائمون.

وتميل ساعات العمل في الزراعة إلى أن تكون بالغة الطول أثناء الزرع والحصاد، وتكون الساعات أقل في أوقات خارج الذروة. وأثناء فترات الذروة، قد يستمر العمل في الحقول من الفجر إلى الغسق، متيحاً فرصة ضئيلة لفترات الراحة. ولأن المسافة من البيت إلى الحقل قد تكون كبيرة، لا تتاح للكثيرين من عمال الحقول فرصة لتناول وجبة كافية أثناء النهار، مما يزيد من إرهاقهم ويقوض من إنتاجيتهم.

إن الحد الأدنى للأجور ضعيف أو منعدم للعمال الزراعيين بوجه عام. وكثيرون من العمال العرضيين أو المؤقتين أو الموسميين يدفع أجرهم جزئياً على الأقل على أساس العمل بالقطعة، مثلاً للكيلو غرام من المحصول المجني أو على أساس تطهير صف من المزروعات من الأعشاب الضارة أو رش هكتار من الأرض. وإذا كانت الأجور منخفضة، فإن هذا قد يحمل الناس على العمل لساعات طويلة للغاية لكسب دخل يسد رمقهم.

ويواجه العمال الريفيون، سواءً كانوا من العمال اليدويين بأجر أو من صغار المزارعين، صعوبات كثيرة في تكوين اتحادات أو أشكال أخرى لمنظمات العمال والانضمام إليها لتحسين ظروف معيشتهم وعملهم. وكثيراً ما يكون التشريع الذي يحمي الحق في التنظيم، وبخاصة حظر التمييز ضد النشطين، ضعيفاً أو لا ينفذ بما فيه الكفاية.

ويميل كبار ملاك الأرض والأسر الغنية إلى السيطرة على هياكل القوة في المجتمعات الريفية، ويمكنهم ترهيب العمال لردعهم عن من بناء منظمات جماعية، وذلك مثلاً بالتهديد بالطرد أو المطالبة بالقروض أو ممارسة العنف. إن الحصول على حماية الشرطة والوصول إلى المحاكم، أمر يستنزف الوقت والمال حتى لو لم تكن هذه الآليات لحماية الحقوق المدنية والسياسية في أيدي النخبة المحلية. إن تحدي الوضع القائم في

[25] أنظر: مكتب العمل الدولي: *الزراعة المستدامة في اقتصاد معولم*، تقرير للمناقشة في الاجتماع الثلاثي المعني بالانتقال إلى التنمية الزراعية المستدامة من خلال تحديث الزراعة والعمالة في اقتصاد معولم، جنيف، ٢٠٠٠.

المجتمعات الريفية محفوف بالمخاطر، وهو إلى جانب الكثير من المصادر الأخرى لعدم الأمن في حياتهم يعد خياراً لا يمكن أن يمارسه إلا أكثرهم شجاعة.

ومع ذلك، وبالرغم من كل هذه الصعاب، فإن المجتمعات الريفية لديها القدرة على التغيير لو منحت الفرصة. إن التعاونيات الريفية والمنظمات الجماعية للاعتماد على الذات من شتى الأنواع هي ملامح هامة للحياة الريفية في بلدان كثيرة وآلية جوهرية لبناء قدر من الضمان الاجتماعي والأمن الاقتصادي. وأظهرت شبكات المؤسسات العامة والخاصة، بما فيها المنظمات الريفية لأصحاب العمل وللعمال، والتعاونيات ورابطات المزارعين، أنه يمكن التغلب على الفقر الريفي.

وفي بلدان كثيرة، أظهرت سياسات إصلاح الأراضي أن الإنتاج الزراعي الأكبر والأكثر صنعا المقترن بوحدات أصغر كثيفة الزراعة يعمل فيها الفقراء بشكل منتج لأنفسهم، يمكن أن يحقق إنتاجية أكبر ومعيشة أفضل. وإلى جانب توليد عمالة ريفية غير زراعية، فإن بناء هياكل أساسية أفضل في مجال الاتصالات وتوفير خدمات اجتماعية حيوية مثل الصحة والتعليم وتحسين الأداء الزراعي، تشكل كلها قوة هامة في مكافحة الفقر[٢٦].

## الحياة والعمل في الاقتصاد الحضري غير المنظم

هناك باعة الشوارع في مكسيكو ستي وسائقو عربات الريكشا في كالكوتا وسائقو عربات الجيب الصغيرة المتهالكة المستخدمة كحافلات في مانيلا، وجامعو القمامة في بوغوتا والحلاقون على جوانب الطرق في ديربان، وكلهم يعملون في الشوارع أو على قارعة الطريق ويشكلون الفئات المهنية الظاهرة بوضوح في الاقتصاد غير المنظم. ويصطف في شوارع المدن الكبيرة والصغيرة والقرى في معظم البلدان النامية - وفي كثير من البلدان المتقدمة - الحلاقون والإسكافيون وجامعو القمامة ومعيدو تدوير النفايات وباعة الخضر والفاكهة واللحوم والأسماك والأغذية السريعة، وأعداد لا تعد ولا تحصى من السلع غير القابلة للتلف ما بين الأقفال والمفاتيح والصابون والمنظفات والملابس. وفي بلدان كثيرة، يتدافع الحمالون ومن يجرون عربات اليد والباعة المتجولون الذين يحملون بضاعتهم على الدراجات وسائقو الركشا وسائقو العربات التي تجرها الجمال أو العجول أو الخيول لشق طريقهم في حارات القرى الضيقة أو من خلال متاهة حركة المرور المكتظة في شوارع المدينة.

ويعمل العمال غير النظاميين الأقل ظهوراً في المتاجر والورش الصغيرة. وتوجد داخل الحارات المكتظة في معظم المدن أو القرى ورش صغيرة لإصلاح الدراجات العادية والبخارية؛ ولإعادة استخدام الخردة؛ وصنع الأثاث والأجزاء المعدنية، ودباغة الجلود ورتق الأحذية، ونسج الأقمشة وصباغتها وطباعتها، وصقل الأحجار الكريمة وصنع الملابس، وفرز وبيع الملابس والورق والنفايات المعدنية، وغير ذلك الكثير.

أما العمال غير النظاميين الأقل ظهوراً على الإطلاق، ومعظمهم من النساء، فيبيعون أو ينتجون سلعاً من منازلهم: الأقمشة المطرزة وأعواد البخور والسكائر اليدوية، وصانعو الأكياس الورقية والطائرات الورقية وأشرطة الشعر وتجهيز الأغذية. وتتألف الفئات الأخرى من العمل غير المنظم، من عمال عرضيين في المطاعم والفنادق، وحراس

[26] تشير الدراسات إلى أن تحسين الإنتاجية الزراعية بنسبة ١ في المائة يؤدي إلى خفض تتراوح نسبته بين ٠,٦ في المائة و١,٢ في المائة في السكان الذين يعيشون في فقر. أنظر:
C. Thirtle et al.: *The impact of changes in agricultural productivity on the incidence of poverty in developing countries*, DFID Report No. 7946 (United Kingdom, Department for International Development, June 2002).

المباني وحراس الأمن العاملين من الباطن، والعمال اليدويين عرضاً أو باليومية في قطاعات التشييد والزراعة، ومعاوني المكاتب المؤقتين أو مجهزي البيانات خارج الموقع.

وقد تم وصف الاقتصاد غير المنظم في عدد من تقارير مكتب العمل الدولي [٢٧]. ويتميز العمل في الاقتصاد غير المنظم بانخفاض مستويات المهارات والإنتاجية، وبدخول منخفضة أو غير منتظمة وساعات عمل طويلة، وأماكن عمل صغيرة أو غير محددة المعالم، وبظروف عمل غير مأمونة وغير صحية، ونقص الحصول على المعلومات والنفاذ إلى الأسواق والتمويل والتدريب والتكنولوجيا.

ولا يتم الاعتراف بالعمال في الاقتصاد غير المنظم أو تسجيلهم أو تنظيمهم أو حمايتهم وفقاً لتشريع العمل والحماية الاجتماعية، لأسباب ترجع في معظمها إلى الغموض الذي يشوب وضع استخدامهم. وهم لا يقدرون بوجه عام على ممارسة حقوقهم الأساسية أو الدفاع عنها. وأمام الصعوبات الجمة التي تواجههم في تنظيم أنفسهم، فإن تمثيلهم الجماعي أمام أصحاب العمل أو السلطات العامة ضئيل أو منعدم. ورغم تعرض معظم العمال في الاقتصاد غير المنظم للمخاطر ومن ثم حاجتهم الماسة إلى العمل، فإن الحماية الاجتماعية التي يتمتعون بها قليلة أو منعدمة سواءً من صاحب العمل أو من الحكومة. وكثيراً ما يتم استبعاد العمال في الاقتصاد غير المنظم من التعليم وبناء المهارات والتدريب والرعاية الصحية ورعاية الطفل، الأمر الذي له أهمية خاصة للمرأة العاملة.

إن النزوح إلى المدينة لا يقطع أواصر الروابط الأسرية. فمعظم الأسر منخفضة الدخل لها موطئ قدم في كل من سوق العمل في الريف والحضر. والواقع أن الكثيرين من العمال اليدويين العرضيين يعملون جزءاً من السنة بعيداً عن المنزل في مناطق حضرية لكنهم يعودون أثناء فترات النشاط للزراعة، وقد يعودون فقط بين الحين والآخر إذا أصبحت الوظيفة في الحضر أجزل عطاءً لكنهم يرسلون المال لإعالة الأسرة. ومع ازدياد الدخل القومي، يهبط نصيب ميزانيات الأسر المعيشية المنفق على الغذاء مما يؤدي، مقترناً بزيادة الإنتاجية، إلى خلق هبوط هيكلي طويل الأجل في العمالة في الزراعة.

ويؤدي هذا التحول إلى نمو سريع في الاستيطان بالمناطق الحضرية وفي الاقتصاد غير المنظم، مما يشكل جهداً اقتصادياً واجتماعياً كبيراً على الأسر والمجتمعات في كثير من البلدان النامية[٢٨]. كما يعني التمييز القائم على نوع الجنس أو السن أو العرق أو العجز أن الفئات الأكثر تهميشاً ينتهي بها المطاف إلى الاقتصاد غير المنظم. وهذه الفئات معرضة للمضايقات، بما فيها التحرش الجنسي، ولأشكال أخرى من الاستغلال والإيذاء، مثل الفساد والرشوة. ومن المشاكل الأساسية التي تواجه معظم العمال والمشاريع الصغيرة في الاقتصاد غير المنظم، أنه لا يمكنهم إثبات سند ملكيتهم، مما يحرمهم بالتالي من فرص الحصول على رأس المال والائتمان معاً.

27 مكتب العمل الدولي: *"العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم"*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة التسعون، جنيف، ٢٠٠٢، المصدر السابق:
*Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Geneva, 2002); and idem: *ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector*, (ورقة العمل رقم ١ لعام ٢٠٠٢) الصادرة عن إدارة الإحصاءات في المنظمة، المصدر السابق.

28 انظر:
ILO: "Cities at work: Promoting employment and social inclusion in urban settlements in developing countries", Background Paper for the United Nations General Assembly Special Session on "Istanbul+5", 6-8 June 2001.

## المخاطر في العمل، والصحة وشرك الفقر

إن عدم كفاية المسكن والغذاء، وعدم سلامة المياه، والمرافق الصحية السيئة وظروف العمل الخطرة وعدم الحصول على رعاية صحية أو انعدامها، تسهم كلها في اعتلال الصحة الذي يشكل أحد الكوابح الأساسية للتنمية التي تحد من الفقر. إن التعقيدات الناجمة عن تفشي أمراض لا يتم تشخيصها أو علاجها في كثير من البلدان منخفضة الدخل وخاصة فيما بين سكان الريف (كالملاريا والدرن والاضطرابات المعدية المعوية وفقر الدم وفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز)، مقترنة بالعواقب الصحية للعمل الخطر، يمكن أن تصبح مميتة ومن المؤكد أنها موهنة للصحة.

إن النتيجة النمطية لذلك هي ظهور حلقة مفرغة تتألف من اعتلال الصحة وهبوط القدرة على العمل وانخفاض الإنتاجية وانخفاض العمر المتوقع، في حالة غياب تدخلات اجتماعية تتصدى للمشاكل الأساسية للعمالة غير المنتظمة منخفضة النوعية، والأجر المنخفض ونقص الحماية الاجتماعية[٢٩]. كما أن العجز الناتج عن العمل الخطر هو سبب رئيسي للفقر الذي يؤثر على أسر بأكملها. وتفيد تقديرات منظمة العمل الدولية بوقوع نحو ٣٣٥ ألف حادث مميت في أماكن العمل على نطاق العالم سنوياً. وظلت معدلات الوفيات مرتفعة دائماً خلال العقد الماضي وخاصة في البلدان النامية. وتفيد التقديرات بأن نحو ١٧٠ ألف عامل قتلوا في عام ١٩٩٧[٣٠].

إن معظم العمل الزراعي في البلدان النامية، يتطلب جهداً بدنياً يشمل فترات طويلة من الوقوف والانحناء وممارسة حركات متكررة في أوضاع تضر الجسم. كما أن الأدوات سيئة التصميم وصعوبة التربة والتعرض للعناصر المختلفة تزيد من الإرهاق ومن خطر وقوع الحوادث. وحتى حين أدى التغير التكنولوجي إلى تخفيف العمل الشاق في الزراعة، إلا أنه أدخل مخاطر جديدة ارتبطت خاصة باستعمال آلات معقدة والاستخدام المكثف للمواد الكيميائية دون توفير ما يلزم من تدابير السلامة والمعلومات والتدريب. وفي البلدان النامية، تزداد الأخطار نتيجة استعمال مواد كيميائية سامة محظورة أو مقيد استعمالها في بلدان أخرى، واستخدام تقنيات تطبيقية غير مأمونة ومعدات سيئة الصيانة، ونقص المعلومات المتاحة للمستعمل النهائية بشأن الاحتياطات اللازمة للاستعمال المأمون، وعدم كفاية مرافق التخزين، وإعادة استعمال أوعية المواد الكيميائية القديمة لتخزين الأغذية والمياه.

ومن الملامح المميزة للعمل الزراعي تمازج ظروف العمل والمعيشة. فيعيش العمال وأسرهم على الأرض، حيث تحدث عواقب كثيرة على البيئة نتيجة المخاطر المهنية المذكورة أعلاه. وقد يتعرض المجتمع المحلي على نطاق أوسع لمبيدات الآفات في شكل تلوث المواد الغذائية، وإساءة استعمال الأوعية لتخزين الغذاء أو المياه، وانتقال البذور المعالجة كيميائياً إلى الاستهلاك البشري، وتلوث المياه الجوفية بالنفايات الكيميائية. وكثيراً

[29] أفادت تقديرات لجنة الاقتصادات الكلية والصحة لمنظمة الصحة العالمية بأن شن حملة لمكافحة الأمراض الأساسية المعدية وخفض معدل الوفيات بتحسين الرعاية الصحية الأساسية يمكن أن يضيف نسبة ١ في المائة إلى معدل النمو السنوي للبلدان منخفضة الدخل. وفي خلال الفترة من ٢٠١٥ إلى ٢٠٢٠، يمكن أن تصل الفوائد الاقتصادية إلى نحو ٣٦٠ مليار دولار سنوياً. انظر:
*Macroeconomics and health: Investing in health for economic development* (Geneva, WHO, 2001).

[30] مكتب العمل الدولي: *السلامة والصحة في الزراعة*، التقرير السادس (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الثامنة والثمانون، جنيف، ٢٠٠٠. وهناك عدم اهتمام بتسجيل وتوثيق المخاطر المهنية في الزراعة في معظم البلدان. ففي بلدان كثيرة، يتم استبعاد العمال الزراعيين من أي مخطط لإعانة إصابات العمل، وذلك لعدم وجود مثل هذا المخطط لهم أو لأن العمال الزراعيين يستبعدون تحديداً من المخططات العامة. وفي حالة المرض والإصابة المرتبطين بالمواد الكيميائية الزراعية، يعقد من سوء االإبلاغ صعوبة إجراء تشخيص صحيح.

ما تفتقر المجتمعات الريفية إلى ما تحتاجه من تعليم ومعلومات للاستجابة للمخاطر على النحو الواجب. وكثير من العمال قد لا يرون الطبيب أبداً لعدم توافره على مسافة معقولة.

أما ظروف الاقتصادات غير المنظمة في المناطق الحضرية فليست افضل حالاً. فيعيش العمال الحضريون في القطاع غير المنظم في مناطق فقيرة، مفتقرين إلى خدمات الصحة والرعاية الأساسية والحماية الاجتماعية. وتؤدي ظروف الحياة والعمل السيئة إلى التعرض للأمراض واعتلال الصحة. إن الظروف التي يعمل فيها معظم العمال غير النظاميين محفوفة بالمخاطر وغير صحية وغير مأمونة. كما أن الكثير من المشاريع بالغة الصغر التي يعملون فيها ذات هياكل متداعية وتفتقر إلى المرافق الصحية أو مياه الشرب أو عدم كفاية تصريف النفايات[٣١].

## الفقر في الشيخوخة

دعمت الروابط بين الأجيال الحياة في الأسرة والمجتمع لعدة قرون. غير أنه يزداد اعتماد الناس الأكبر سناً على أنفسهم لتلبية كل احتياجاتهم. وفي معظم البلدان النامية، يصبح التقاعد ترفاً لا يقدر عليه إلا عدد قليل من كبار السن. إن نحو ٤٠ في المائة ممن تتجاوز أعمارهم ٦٤ سنة في أفريقيا ونحو ٢٥ في المائة في آسيا ما زالوا منخرطين في القوة العاملة، معظمهم في القطاع الزراعي. وفي بلدان كثيرة، تعمل نسبة عالية من المسنات في الاقتصاد غير المنظم، إذ يمكنهن أن يجمعن بسهولة أكبر بين العمل والمسؤوليات العائلية، وكذلك لأسباب تتصل بالتمييز الذي يواجهنه في الاقتصاد المنظم[٣٢].

إن المرأة من بين المسنين هي التي يرجح أن ينتهي بها المطاف إلى الفقر المدقع. وفي كل مكان من العالم تقريباً، تعيش المرأة فترة أطول من الرجل وتشكل غالبية الأسر المعيشية وحيدة الأبوين. وفي بلدان كثيرة، خفضت النفقات العامة على الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية، استناداً في أغلب الحالات إلى الاعتقاد الخاطئ بأن الأسر والمجتمعات ستعتني بكبار السن فيها.

إن الحقيقة المحزنة هي انقلاب الوضع في الرعاية بين الأجيال. فالنساء الأكبر سناً ممن أنفقن حياتهن على رعاية الغير لا يتوقعن الحصول على رعاية في أعوامهن الأخيرة. وفي الكثير من أقل البلدان نمواً، تركت جائحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز النساء المسنات وهن يتحملن مسؤولية رعاية أطفالهن المصابين ثم أحفادهن لاحقاً. إن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز يزيد الآن من اختلال عدم المساواة بين الجنسين سواء في بداية أو نهاية دورة حياة المرأة ويؤدي أيضاً إلى زيادة تأنيث الفقر.

وفي إفريقيا بوجه خاص، تجد المرأة المسنة أن دورها في منح الرعاية مطلوب بشكل متزايد لمجال واسع من الأقارب، إضافة إلى أطفالها وأحفادها، مع توافر دعم قليل من الحكومة. ويزداد تركيز "العبء غير المرئي" لاقتصاد الرعاية على النساء المسنات[٣٣].

ويرتبط الفقر بين المسنين ارتباطاً وثيقاً بالعمل في الاقتصادات غير المنظمة بالمناطق الحضرية والريفية. وتعني الدخول المنخفضة والمتقلبة أثناء الحياة العملية،

[31] انظر: V. Forastieri: "Improvement of working conditions and environment in the informal sector through safety and health measures"، جنيف، تموز/ يوليه ١٩٩٩.

[32] انظر:
ILO: "An inclusive society for an ageing population: The employment and social protection challenge", paper contributed by the ILO to the Second World Assembly on Ageing, Madrid, Apr. 2002.

[33] انظر: ILO: *Realizing decent work for older women workers* (Geneva, 2001)

مقترنة بالتغطية السيئة لمخططات الضمان الاجتماعي، أن احتمالات الفقر في سن الشيخوخة مرتفعة. كما تعني المخاطر الصحية، بما فيها تلك الناتجة عن ظروف العمل الخطرة، أن على الكثيرين أن يعيشوا ويعملوا بإعاقات تضر بقدرتهم على الكسب. ولأن جزءاً كبيراً من الإسهام الاقتصادي للمرأة يتم من خلال الاقتصاد المنزلي وغير المنظم، تقل استفادتهن من مخططات التقاعد.

إن احتمالات أن تفقد المرأة شريكها تكون أعلى من الرجل، كما أن فرصة زواجها من جديد اقل من الرجل. إن عدد النساء فوق سن الستين ممن فقدن شركاءهن يتجاوز كثيراً عدد الرجال. وفي بعض البلدان، كثيراً ما تحرم الأرامل من الحصول على الموارد أو السيطرة عليها. كما أن حقوق المرأة في الميراث غير مكفولة كثيراً في مجتمعات كثيرة. وفي بعض البلدان، توزع موارد الزوج المتوفى، بما يشمل البيت والأرض والمعدات والمال، فيما بين أفراد الأسرة الآخرين. وفي هذه البلدان، يرتبط الترمل عادة بفقدان الوضع وبذلك يعني ما هو أكثر من فقدان الزوج - إذ يعني أيضاً فقدان هوية مستقلة. إن ازدياد عدد الأرامل خلال القرن القادم سيشكل تحدياً للمجتمعات، ليس فقط لتوفير الدعم اللازم والمطلوب فوراً بل أيضا لضمان الفرص لكي يصبحن أكثر إعالة لأنفسهن.

ومن المستبعد أن يتخذ أولئك الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم التدابير لتأمين دخلهم في سن الشيخوخة. وهذه المشكلة ليست بالجديدة، لكنها ستصبح أكثر خطورة في الأعوام القادمة مع توسع الاقتصاد غير المنظم مؤخراً. وفي أفريقيا جنوب الصحراء وفي جنوبي آسيا، يقدر الغطاء الشخصي القانوني للضمان الاجتماعي بنسبة تتراوح بين ٥ في المائة و١٠ في المائة من القوى العاملة وتتناقص هذه النسبة في بعض الحالات. وفي أمريكا اللاتينية، يختلف الغطاء كثيراً من بلد إلى آخر، فيتراوح بين ١٠ في المائة و٨٠ في المائة. ومع ذلك، يبدو أن هناك ركودا عاماً بالفعل. وفي جنوب شرقي آسيا وشرق آسيا، يتراوح الغطاء بين ١٠ في المائة ونحو ١٠٠ في المائة. وفي بلدان كثيرة أيضاً، يؤدي ازدياد معدل الوفيات فيما بين المشتركين ممن هم في ريعان الشباب نتيجة جائحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز إلى إضعاف خطير في نظم الضمان الاجتماعي الهشة بالفعل.

ويزداد في أنحاء العالم عدد الأفراد الذين تبلغ أعمارهم ٦٠ سنة أو أكثر بسرعة أكبر من كل الفئات العمرية الأخرى. ورغم أنه ما زال يوجد في البلدان النامية عدد كبير نسبياً من الشبان، إلا أن سرعة شيوخة سكانها أكبر من سرعتها في العالم الصناعي. وهناك حاجة ملحة إلى العثور على وسائل فعالة لمد نطاق الحماية الاجتماعية لكي تبدأ في التصدي للفقر في الشيخوخة فضلاً عن التصدي لجوانب الاستضعاف الأخرى. إن الحد الأدنى لمخططات المعاشات يناسب بشكل خاص العاملات من النساء بعد عمر شهد وظائف منخفضة الأجر وعبئاً ثقيلاً ومتواصلاً من المسؤوليات العائلية.

## *أسس استراتيجية العمل اللائق للحد من الفقر*

يتفق معظم المحللين لطبيعة الفقر وأسبابه على أن نمو دخل الفرد أمر جوهري للحد من الفقر وأن الإخفاقات المستمرة في النمو يصاحبها إخفاق مستمر في الحد من الفقر. إلا أنهم لم يجدوا صلة ثابتة بين معدل متوسط النمو للفرد ومعدل الحد من الفقر.

إن النمو الاقتصادي السريع هو أكثر فعالية في الحد من الفقر من النمو البطيء. إلا أن ما يهم أكثر من غيره هو طابع النمو الاقتصادي الذي يحدده هيكل الاقتصاد من ناحية والسياسة الحكومية من ناحية أخرى. وحين تتركز الزيادات في الإنتاج في القطاعات الاقتصادية التي يعمل فيها معظم الفقراء، ويؤدي ذلك إلى مزيد من الدخل لأولئك الذين يعيشون في فقر، يصبح النمو موالياً للفقراء. وبعبارة أخرى، فإن النمو الموالي للفقراء يفضي إلى تحسين أحوال الفقراء بنسبة أكبر من السكان ككل. ولذا، فمن الجوهري فهم

القنوات التي تربط النمو بتحسين حياة الناس الذين يعيشون في فقر من أجل تصميم استراتيجيات نمو مستدام موال للفقراء.

ومن المرجح أن يؤدي تسارع خطى النمو المستدام إلى زيادة الطلب على العمل عبر الاقتصاد وبما يشمل العمال الفقراء. ومع ذلك، فإن زيادة نسبتها ١ في المائة في الإنتاج لا تحقق بالضرورة زيادة بنسبة ١ في المائة في الوظائف. فهذه الصلة، التي يصطلح على تسميتها بمرونة العمالة، تختلف كثيراً بين البلدان وعلى مختلف الفترات في البلد ذاته. ورغم أن ثمة حاجة إلى إجراء مزيد من البحوث لفهم السبب في اختلاف مرونة العمالة، إلا أننا نعلم بالفعل أن ارتفاع نسبة نمو الوظائف إلى نمو الإنتاج يخلق ظروفاً تزيد من معدل الحد من الفقر[٣٤]. إن تحليل دورات عمل وحياة الفقر في الأسر يساعد على تحديد كيفية إبدال الحلقة المفرغة للحرمان المتراكم بزيادة مطردة في الأمن الاقتصادي والضمان الاجتماعي وتوليد النمو الموالي للفقراء.

إن تحسين إتاحة فرص عمل وزيادة الدخول التي يمكن أن يولدها الفقراء من العمل الذي يمكنهم العثور عليه يفرض ثلاثة تحديات في مجال السياسة العامة[٣٥].

- زيادة الطلب على العمل ورفع إنتاجية ودخول الذين يعيشون ويعملون في فقر؛
- إدماج الفئات المستبعدة اجتماعياً في سوق العمل والقضاء على التمييز وخاصة ضد النساء والفتيات؛
- تحسين شروط تجارة البلدان النامية مع البلدان الأكثر ثراءً والحصول على تمويل للاستثمار.

ومن بين المشاكل الأساسية التي تواجه دعم خطى النمو في العمالة أن استراتيجيات التنمية السابقة للبلدان النامية، رغم أنها تواجه نقصاً في رأس المال ووفرة في العمل، كثيراً ما حبذت الاستثمار كثيف رأس المال عن الاستثمار كثيف الأيدي العاملة. ويواجه منظمو المشاريع الصغيرة وبالغة الصغر صعوبات كثيرة في الحصول على التمويل لبدء مشاريعهم واستمرارها رغم أن أثرهم المحتمل هو الأكبر على خلق الوظائف. وكثيراً ما تطبق الاستثمارات في الهياكل الأساسية للاتصالات والطاقة والمياه تقنيات كثيفة رأس المال حتى لو أتيحت لها وسائل كثيفة الأيدي العاملة ذات فعالية مماثلة.

وكثيراً ما تضار الصناعات والخدمات الريفية مقارنة بالقطاعات الحضرية رغم الحاجة إلى توسيع فرص العمل لفقراء الريف وتجنب زيادة ضغط النزوح إلى البيئات الحضرية المجهدة بالفعل. وفي أغلب الحالات، كانت السياسات الزراعية تحابي إنتاج المزارعين والشركات التجارية الأكبر الذين يطبقون كثافة رأس المال والأرض بدلاً من توجيه أهدافها إلى احتياجات صغار المزارعين والعمال اليدويين ممن لا يملكون أرضاً. إن تصحيح هذه الاختلالات هو العنصر الأساسي للنمو الموالي للفقراء ويجب ربطه باستخدام ذكي لتكنولوجيات كثيفة رأس المال تحددها موارد البلدان واحتياجاتها.

ومن الحيوي رفع مستويات التعليم والمهارات لإزالة الكثير من الحواجز التي تستبعد وتضر العمال الأكثر فقراً في سوق العمل. ويجب أن يبدأ ذلك بحملة مجددة لزيادة فرص الحصول على التعليم الابتدائي، على أن يتضمن ذلك أيضاً تركيزاً أكبر كثيراً على التدريب المهني لكي يتمكن خريجو المدارس والكبار من اكتساب المهارات التي تطلبها

[34] انظر: S.R. Osmani: "Exploring the employment nexus: Topics in employment and poverty"، تقرير أعد من أجل الفريق العامل بشأن البرنامج المشترك بين منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن العمالة والفقر (وثيقة غير منشورة، أيار/ مايو ٢٠٠٢).

[35] انظر: R. Islam: "Employment-poverty linkages: Issues and experiences", (إدارة الانتعاش والتعمير، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٢، دراسة غير منشورة).

السوق. إن مكافحة الأمراض القابلة للوقاية، ووقف انتشار جائحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وزيادة توافر الرعاية الصحية الأولية لها أثر مباشر على قدرة الفقراء على كسب دخل منتظم. كما أن فرص الحصول على الائتمان للاستثمار في الإنتاج الصغير ولتلبية الاحتياجات الموسمية للأسر مثل شراء الملابس المدرسية أو نفقات الجنازة تعزز كلا من خلق الوظائف وقدرة الفقراء على التغلب على الصدمات التي تواجه ميزانية الأسرة.

وربما كان أهم شيء على الإطلاق هو مكافحة التمييز بكل أشكاله. إن الحواجز العنصرية والدينية والفئوية تحكم على مجتمعات كثيرة بأن تظل على هامش المجتمع والاقتصاد. بل إن التمييز المنتشر بين الجنسين يجعل من الأصعب على المرأة أكثر من الرجل الإفلات من براثن الفقر[٣٦].

وهناك ترابط بين الحد من الفقر والنمو المستدام. إن التدابير المتكاملة لتنشيط الطلب على العمل وتحسين استجابة جانب العرض لسوق الوظائف، مع التركيز خاصة على تحسين قدرة الفقراء على كسب دخل، تعمل على تحسين إمكانات نمو الاقتصاد. كما أن زيادة إنتاجية العمال الذين يعيشون في فقر تزيل قيداً على القدرة الشاملة للاقتصاد وتزيد من الطلب بزيادة القوة الشرائية لمجموعة كبيرة من المستهلكين.

وفضلاً عن ذلك، تتعزز نوعية النمو التي تحد من الفقر إذا ما اتسم هذا النمو بالاستقرار. ففترات الركود يمكن أن تدفع ملايين الأسر إلى حالة من الفقر قد تقع في شراكها حتى لو حدث انتعاش لاحق[٣٧]. وإلى جانب السياسات الاقتصادية الكلية التي ترمي إلى تعزيز نمط مستقر من النمو، فإن الحد من تعرض الفقراء للمخاطر في حالات تباطؤ النمو يشكل جزءاً هاماً من استراتيجيات الحد من الفقر. غير أن كثيراً من أسباب عدم الاستقرار ينبع من الاقتصاد الدولي. ومن المستبعد أن تحقق السياسات الوطنية نجاحاً كاملاً ما لم يتم إصلاح بناء الأسواق العالمية للتجارة والتمويل. ويناقش الفصل الخامس الأبعاد الدولية لاستراتيجيات الحد من الفقر وتعزيز النمو المستدام المولد للعمالة.

## استنتاجات

يجتمع التمييز وتعدد جوانب الحرمان لمن يعيشون في فقر لخلق دورة من العوائق. ومن المواضيع المتكررة لتجربة الفقر انخفاض عوائد عمل النساء والرجال في المجتمعات المستبعدة اجتماعياً والحواجز المقامة أمام العثور على فرص للعمل اللائق.

وعليه، فإن ثمة حاجة إلى أن تتصدى سياسات الحد من الفقر واستئصاله لجانبي العرض والطلب معاً في سوق العمل بالبلدان النامية، وفي الوقت نفسه صياغة استراتيجيات للنمو المستقر والمستدام. إن العمل القوي على مستوى المجتمعات، الذي يستجيب للحاجات المحلية ويسانده إطار داعم للقوانين والسياسات العامة، يشكل لبنة أساسية من أجل إحراز تقدم. وبكسر دورات حرمان الأسر على نطاق واسع، يمكن للاقتصاد ككل أن ينتقل إلى دورة لولبية حميدة من النمو المستدام والحد من الفقر.

[36] انظر: مكتب العمل الدولي: *زمن المساواة في العمل*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان المنظمة بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الحادية والتسعون، جنيف، ٢٠٠٣.

[37] انظر: مكتب العمل الدولي: *Employment policies for poverty reduction during Indonesia's economic recovery*، (جنيف، ٢٠٠٢).

إن نهج العمل اللائق لتحليل الفقر يساعد على كشف الأهداف الأساسية للعمل القائم على المجتمع، وبذلك يمكنه تعزيز ودعم الشراكات الوطنية والدولية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفي إطار هذه الشراكات، تكرس منظمة العمل الدولية جهدها للعثور على وسائل لإنهاء الاستبعاد الاجتماعي وتوسيع الفرص أمام إيجاد وظائف أكثر وأفضل.

إن خبرة منظمة العمل الدولية في العمل مع الحكومات الوطنية والمحلية، ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في البلدان النامية عبر سنين طويلة، أدت إلى تشكيل واختبار مجموعة شاملة من أدوات السياسة العامة تقوم على أساس تمكين المجتمعات لشق طريقها للخروج من براثن الفقر. ويستعرض الفصل التالي هذه الخبرة والدروس التي توفرها للأخذ بنهج مترابط من أجل الحد من الفقر. يربط المبادرات على مستوى القاعدة بالاستراتيجيات الوطنية والدولية، وذلك بتعبئة الناس لتكوين شتى المنظمات والانضمام إليها، بما يشمل التعاونيات والجماعات على صعيد المجتمعات المحلية والنقابات ومنظمات أصحاب العمل وسائر رابطات نشاط الأعمال.

# ٣ ـ العمل على صعيد المجتمعات دعماً للعمل اللائق والإدماج الاجتماعي

## مقدمة

ينبغي للاستراتيجيات العالمية والوطنية للحد من الفقر أن توفر إطاراً لاستراتيجيات محلية تفضي إلى الإفلات من دورات الدخول المنخفضة الناتجة عن العمل وعن الاستبعاد الاجتماعي. ولمنظمة العمل الدولية خبرة عملية كبيرة في العمل على صعيد المجتمعات مما يؤدي إلى خلق وظائف أكثر وافضل للنساء والرجال الذين يعيشون في حالة فقر وإلى زيادة فرص تأمين حياة خالية من الحرمان. ويتم معظم هذا العمل في البلدان النامية، وإن ثبت أيضاً إمكانية تطبيقه بسهولة في عدد من الاقتصادات الانتقالية واقتصادات السوق الصناعية.

ويقال أحياناً إن البلد النامي منخفض الدخل يمكنه أن يحقق إما وظائف أكثر أو وظائف أفضل لجماهير العاملين الفقراء، لكنه لا يستطيع تحقيق الأمرين معاً. كما تتردد حجج مماثلة تشير إلى أن توفير الخدمات الاجتماعية من أجل التعليم والصحة ودعم الدخل يجب أن ينتظر إلى حين تحقيق مستوى عال بشكل معقول للدخل القومي. غير أنه من الصعب عملياً التمييز بين هذه الأمور. إن زيادة واستقرار دخول العمال منخفضي الدخل يتطلبان نهجاً يجمع بين تحسين الإنتاجية وتحسين الأجر بزيادة القوة الشرائية وبهياكل أساسية اجتماعية أقوى في المجتمعات المحلية. إن إيجاد "وظيفة بأي ثمن" لا يمثل استراتيجية للحد من الفقر بطريقة مستدامة. وهكذا، فإن كسر دورات الفقر يرتبط في الواقع بإيجاد دورة جديدة لخلق الثروة المحلية يتضافر فيها التقدم المتدرج نحو توفير وظائف أكثر وأفضل مع جهود الاندماج الاجتماعي.

وتشهد المجتمعات في كل أنحاء العالم تغيراً سريعاً نتيجة القوى المؤثرة للابتكار التكنولوجي والتكامل الاقتصادي فضلاً عن قوى اجتماعية وثقافية مثل تأكيد حقوق المرأة وتحسين التعليم وتوسيع فرص توافر المعلومات والأفكار. وتعد الهجرة من أجل العمل ظاهرة متنامية في كل أنحاء العالم تقريباً، باعتماد أسر كثيرة على كسب أفراد منها يرحلون عنها بحثاً عن فرص أفضل ولا يعيشون بشكل دائم مع أسرهم. إن التحديات التي تشكلها زيادة الهجرة من أجل العمل هي موضوع سيبحث في مناقشة عامة ستجري في دورة مؤتمر العمل الدولي الثانية والتسعين. إن عمل المنظمة في مجال الهجرة سيضيف بُعداً آخر إلى فهمنا لكيفية إيجاد فرص العمل اللائق المتصلة باستراتيجيات القضاء على الفقر.

ويصف هذا الفصل بعض أدوات السياسة العامة الأساسية التي طورتها منظمة العمل الدولية للاستجابة لاحتياجات وأماني الناس الذين يعيشون في حالة فقر. ويبرز التفاعل بين سياسات التدريب والاستثمار والمنشآت والتمويل والإدماج الاجتماعي وأسلوب التصدي لأولويات مجتمعات بعينها. إن تنمية قدرة النقابات ومنظمات أصحاب العمل والتعاونيات للعمل مع السلطات العامة والمجتمعات المحلية وسائر أشكال الرابطات

الطوعية لتكييف واستخدام أدوات سياسة العمل اللائق هي عنصر أساسي في توسيع وتعميق العمل على تحقيق الحد من الفقر بشكل مستدام. ويتطلب تخفيف حدة الفقر تخفيضا ملموسا، كما دعا إليه قمة الألفية، زيادة على نطاق واسع في الإجراءات التي تبذل على مستوى المجتمعات المحلية في العالم النامي. وبناء على ذلك قامت منظمة العمل الدولية بتطوير أدوات للسياسة العامة في المجالات التالية:

- التدريب وتنمية المهارات؛
- الاستثمار في الوظائف والمجتمع المحلي؛
- أنشطة الأعمال الصغيرة والبالغة الصغر؛
- التمويل بالغ الصغر؛
- التعاونيات؛
- الضمان الاجتماعي؛
- المخاطر في العمل؛
- القضاء على عمل الأطفال؛
- القضاء على التمييز.

## تنمية المهارات تأميناً لسبل العيش المستدامة

من الشائع في المناقشات بشأن كيفية الحد من الفقر التأكيد على أن العمل هو الرصيد الأساسي أو الوحيد للفقراء هو عملهم. ويبدو واضحا أن للتدريب دور حيوي يؤديه من أجل تحسين الإنتاجية والدخول وتكافؤ فرص الحصول على عمل. إلا أن السمة اللافتة للنظر في معظم استراتيجيات الحد من الفقر في البلدان النامية هي الغياب الكبير لعنصر التعليم والتدريب المهنيين.

إن التدريب يمر بأزمة في كل مكان تقريباً من العالم النامي[1]. فالنظم القائمة ينقصها التمويل وتتعرض لانتقادات واسعة لتلبيتها أساساً احتياجات منشآت القطاع المنظم ببرامج تعنى بالمهن التقليدية يلتحق بها في الغالب أولئك القادرون على استثمار الوقت والعائد المتبقي في دورات تدريبية طويلة في مراكز تدريب تقام في المناطق الحضرية في المقام الأول. وفي الوقت نفسه، بدأت الحكومات تدريجياً تهتم بالحاجة إلى إجراء إصلاحات كبيرة. ولم يعد التدريب هو استثمار لمرة واحدة وإلى الأبد يتم في بدء حياة العمل، بل أصبح عملية تعلم متواصل مدى الحياة تتجدد وتتكيف فيه المهارات بشكل مستمر[2].

إن التمييز بين "التعليم" في المدارس أو في الكليات والجامعات وبين "التدريب" في العمل أو من خلال مؤسسات منفصلة لتكوين المهارات أصبح غير واضح المعالم. إن ضمان أن يتعلم الشباب والشابات مهارات العمل الأساسية التي تجهزهم لمجال واسع من الوظائف المحتملة له أهمية حيوية خاصة للمستضعفين اقتصادياً والمستبعدين اجتماعياً. إن أساس نهج التدريب للتعلم المتواصل هو تعلم كيفية التعلم. إلا أن القول بذلك أسهل من فعله. وكثيراً ما تمتد المسؤوليات الحكومية عن التعليم والتدريب لتشمل وزارات عديدة.

[1] انظر :
P. Bernell: *Learning to change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries,* Employment and Training Paper No. 43 (Geneva, ILO, 1999).

[2] انظر: مكتب العمل الدولي: تقرير العمالة العالمي ١٩٩٨/١٩٩٩، *Employability in the global economy: How training matters*، (جنيف، ١٩٩٨).

ولأصحاب العمل أو الوكالات الخاصة والعامة دور مباشر يؤدونه في توفير التدريب، كما تنشط في بلدان كثيرة هيئات طوعية مثل النقابات والجمعيات الخيرية والمنظمات غير الحكومية. ومن التحديات الرئيسية في مجال السياسة العامة ترشيد هذه المؤسسات المبعثرة وتوحيدها في نظام مترابط يركز على احتياجات العاملين، وبخاصة الفقراء، مع الاعتراف بالمصالح المؤسسية لموفري التعليم والتدريب.

وتعالج منظمة العمل الدولية هذه القضايا من اتجاهين. أولاً، تشن المنظمة حملة كبرى لمساعدة هيئاتها المكونة على إعادة التفكير في سياسات تنمية الموارد البشرية. وبمشاركة منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، تسعى منظمة العمل الدولية إلى العثور على وسائل تكفل ربط توسيع وإصلاح النظم المدرسية باستراتيجية لتحسين المهارات المطلوبة لحياة عمل منتجة. ثانياً، تعمل المنظمة ميدانيا في عدد من البلدان لتطوير تقنيات جديدة للإنجاز تركز على احتياجات العاملين الفقراء.

وكانت الخطوة الأولى في إعادة توجيه سياسات التعليم والتدريب هي إجراء مناقشة عامة في مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠٠ عن تدريب وتنمية الموارد البشرية[٣]. ودعا المؤتمر، من جملة أمور، إلى مراجعة توصية منظمة العمل الدولية بشأن تنمية الموارد البشرية لعام ١٩٧٥[٤]. وستجرى المناقشة الأولى لهذا الموضوع في الدورة الحالية للمؤتمر، تعقبها مناقشة ثانية في عام ٢٠٠٤ بغية اعتماد صك جديد[٥]. وكجزء من هذه العملية، قامت المنظمة بتجميع قاعدة بيانات بشأن السياسات الوطنية المعنية بالتعليم والتدريب المهنيين تتيح المعلومات عن مختلف نهج الإصلاح على نطاق العالم[٦]. كما تعاونت منظمة العمل الدولية تعاوناً وثيقاً مع منظمة اليونسكو في إعداد توصية مراجعة جديدة بشأن التعليم والتدريب على الصعيدين التقني والمهني، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة اليونسكو في ٢٠٠١[٧].

ومن المعترف به الآن على نطاق واسع أن نظم التعليم والتدريب يجب أن تجعل من الأسهل على العاملين الفقراء، وبخاصة المستضعفين اقتصادياً والمستبعدين اجتماعياً، اغتنام فرص العمل اللائق وتنشيط مهاراتهم على مدار حياتهم العملية. وفي هذا الصدد، قد أبرزت منظمة العمل الدولية القضايا الأساسية التالية:

- الاعتراف بأن المسؤولية الأولى عن الاستثمار في التدريب تقع على عاتق الحكومات، لكن يجب أن يشارك فيها المنشآت والشركاء الاجتماعيون والأفراد لكي يرتبط التعليم والتدريب ارتباطاً وثيقاً باستراتيجيات وبرامج النمو الاقتصادي ونمو العمالة.

[3] انظر مكتب العمل الدولي: "*التدريب من أجل الاستخدام: الإدماج الاجتماعي والإنتاجية وعمالة الشباب*"، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٨، جنيف، ٢٠٠٠.

[4] انظر القرار المعني بتدريب وتنمية الموارد البشرية الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته الثامنة والثمانين (٢٠٠٠).

[5] *التعلم والتدريب من اجل العمل في مجتمع المعارف* التقرير الرابع (١) مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩١، جنيف، ٢٠٠٣.

[6] التعلم والتدريب من أجل العمل في مجتمع المعارف: آراء الهيئات المكونة، التقرير الرابع (٢) الدورة الحادية والتسعون لمؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٣، *مراجعة توصية الموارد البشرية* (قرص متراص (CD) يتضمن التقارير المذكورة أعلاه وقرابة ٥٠٠ مثال على مبادرات سياسة التدريب الوطنية).

[7] انظر منظمة العمل الدولية واليونسكو: *Technical and vocational education and training for the twenty-first century* : *توصيات منظمة اليونسكو ومنظمة العمل الدولية* (٢٠٠٢).

***تعلم القراءة وتحسين مهارات العمل في هندوراس***

يعيش قرابة نصف سكان هندوراس على ٢ دولار يومياً أو أقل. وزاد من تفاقم هذا الفقر المترسخ ما أحدثه إعصار ميتش من آثار مدمرة في عام ١٩٩٨. إن الافتقار إلى تنظيم المجتمعات المحلية وانخفاض مستوى التعليم مقترناً بعدم كفاية فرص العمل هي عوامل تؤدي كلها إلى استدامة الانخفاض في الدخل وظروف المعيشة لأسر كثيرة وخاصة في المناطق الريفية.

إن ربع مجموع سكان هندوراس من البالغين لا يعرفون القراءة والكتابة. وقد شنت منظمة العمل الدولية مشروع "التعليم من أجل العمل" للمساعدة على تلبية الحاجات التعليمية للمزارعين تتراوح أعمارهم بيـن سن ١٥ و٤٩ سنة ممن تقل دخولهم عن الحد الأدنى للأجر. وبربط التدريب المهني بتعلم القراءة والكتابة، يزود المشروع المشتركين بالقدرة على حل بعض المشاكل اليومية لكسب الرزق. كما يتضمن التدريب على المهارات المطلوبة لإقامة وتسيير أنشطة صغيرة تشمل التعاونيات.

إن الشريك المحلي لمنظمة العمل الدولية في هذا الجهد هو المركز الوطني للتعليم من أجل العمل. وبعد خمس سنوات من المساعدة التقنية المقدمة من المنظمة، أصبحت للمركز الآن القوة المؤسسية والمالية والمنهجية لمواصلة العمل على الحد من الفقر في الريف. إن الدروس المستقاة في العمل مع المجتمعات الفقيرة بشأن تصميم وتنفيذ مزيج من محو الأمية والتدريب المهني معاً تطبق حالياً في كثير من المناطق الريفية وبعض المناطق الحضرية المهمشة. ويوفر برنامج منح الشهادة الدراسية للمركز في التعليم من أجل العمل أساساً قوياً لتدريب المدربين.

المصدر: مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للأمريكتين.

- هناك حاجة إلى إصلاحات عاجلة لتحسين التعليم الأساسي للنساء والرجال ومحو أميتهم في أشد البلدان فقراً. إن تطوير مهارات العمل الأساسية (مثل الاتصال وحل المشاكل) هو جزء هام من برنامج إصلاح يعد الأفراد لمجتمع قائم على المعارف والمهارات.
- تحتاج نظم التدريب إلى أن تصبح أكثر مرونة واستجابة للاحتياجات من المهارات سريعة التغير. وينبغي أن تركز الإصلاحات على كيفية تيسير التعلم وليس مجرد توفير التدريب لفئات مهنية محدد. إن برامج "من المدرسة إلى العمل" المخصصة للشباب يجب أن تجمع بين التعليم والتعلم في مكان العمل.
- على الشركاء الاجتماعيين أن يشاركوا بقدر أكبر في المناقشات عن سياسة التدريب وتنمية المهارات، إن كان يراد للإصلاحات المنشودة ولزيادة الاستثمار أن تصبح أمراً واقعاً. وتبين التجربة أن قيام عملية حوار اجتماعي قوية تولد دائرة سياسية قوية مناصرة للتدريب هو أمر يدعم النظم التي تحقق نجاحاً أكبر.
- ينبغي الاعتراف بمهارات الأفراد، بغض النظر عن كيفية اكتسابها، كجزء من إطار للمؤهلات الوطنية. وهذا الأمر له أهمية خاصة في البلدان النامية حيث تعلم الكثيرون من "غير المهرة" مهارات بالفعل لكن ليست لديهم "الشهادات" التي يطلبها الكثيرون من أصحاب العمل.

إن أساس عمل منظمة العمل الدولية بشأن تكوين المهارات من أجل الاستخدام وتوليد الدخل للنساء والرجال الذين يعيشون في حالة من الفقر يتمثل في منهجيتها بشأن "التدريب القائم على المجتمع"[٨]. وتتألف هذه المنهجية من مجموعة إجراءات لتحديد فرص الاستخدام وتوليد الدخل بشكل منهجي على المستوى المحلي، وتصميم وإنجاز برامج مناسبة للتدريب، وتوفير خدمات الدعم اللازمة بعد التدريب، بما يشمل الائتمان والمساعدات التقنية ومعلومات عن الأسواق.

[8] انظر مكتب العمل الدولي،
H.C. Haan: *Community-based training for employment and income generation: A guide for decision makers* (Geneva, ILO, 1994).

إن قيام برنامج متكامل على مستوى المجتمع يتطلب بوجه عام دعم وكالات عديدة، ومن بين المكونات الحيوية وجود لجنة مشتركة بين الوزارات ومشاورات مع الشركاء الاجتماعيين. إن هيئات كهذه، بتوليها مسؤولية تدريب موظفي البرامج المحليين، تساعد على ضمان نقل المنهجية إلى سياسات التدريب الوطنية. كما أن لجان التدريب المحلية في المجالات المختارة هي مدخل أساسي لتحديد الفرص والاحتياجات وتوفير أفضل طريقة لتنظيم عملية الإنجاز. وفي مرحلة التنفيذ، تصبح المرونة أمراً جوهرياً. وينبغي أن يتم التدريب قرب العملاء قدر الإمكان مع ايلاء اهتمام خاص إلى ضمان استفادة النساء من هذه البرامج بشكل تام. ومن بين الجوانب الهامة الأخرى في هذا المجال تدريب المدربين، وانتقاء المتدربين والعثور على مصادر ائتمانية تعويضاً للدخل المفقود أثناء التدريب وللمساعدة على بدء مشاريع صغيرة تقوم على المهارات الجديدة المكتسبة.

إن التنظيم الجيد وليس المبالغ المالية الضخمة هو الأمر المطلوب لتطبيق منهجية منظمة العمل الدولية . وتبين التجربة في أكثر من ٢٠ بلداً خلال الأعوام العشرة الماضية أن المكاسب كبيرة، إذ تستخدم نسبة عالية جداً من المتدربين مهاراتها لكسب دخل أفضل. وفضلاً عن ذلك، أدمجت بعض البلدان منها جامايكا والفلبين وكمبوديا ونيبال منهجية التدريب القائم على المجتمع في سياساتها الوطنية في مجال التدريب.

## الاستثمار في الوظائف والمجتمع

يمثل الإنفاق على الهياكل الأساسية نحو ٢٠ في المائة من مجموع الاستثمار في البلدان النامية، ومن ٤٠ إلى ٦٠ في المائة من الاستثمار العام وفقاً لمصادر البنك الدولي. إن إعادة توجيه السياسات بشأن الاستثمار في الهياكل الأساسية لضمان تطبيق الخيارات كثيفة العمالة كلما كان ذلك عملياً وفعال التكلفة يعجل من الحد من الفقر بتوليد عمالة منتجة ولائقة. إن التحدي هو استحداث المزيج المناسب من تقنيات الاستثمار كثيف رأس المال والاستثمار كثيف العمالة وفقاً لاحتياجات كل بلد وموارده.

### التدريب القائم على المجتمع في كمبوديا

في الفترة من عام ١٩٩٣ حتى عام ١٩٩٩، قام مشروع مشترك بين منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعنى بالتدريب المهني من أجل تخفيف الفقر، ومشروع سابق له، بتدريب أكثر من ٨٠٠٠ امرأة ورجل على مجموعة متنوعة من المهارات وذلك انطلاقاً من ثمانية مراكز إقليمية للتدريب موزعة في أرجاء كمبوديا. وأظهرت استقصاءات المتابعة بعد انقضاء ١٢ شهراً على التدريب أن أكثر من ٨٢ في المائة أصبح لديهم عمل باستخدام مهاراتهم الجديدة وحققوا دخلاً بلغ في المتوسط ٣٣ دولاراً في الشهر، وهو رقم يتجاوز تماماً متوسط الناتج المحلي الإجمالي للفرد والذي يبلغ نحو ٢٢ دولاراً في الشهر. وكان أكثر من نصف المتدربين من النساء منهن أكثر من الثلث من النساء اللاتي يترأسن أسراً معيشية. وكان الكثيرون من المتدربين من العمال الزراعيين غير المهرة كان دخلهم النقدي قليلاً أو منعدماً في أغلب الحالات قبل المشاركة في المشروع.

وكان مفتاح نجاح هذا المشروع هو أنه لم يقدم دورات تدريبية مقررة سلفاً. بل عمل موظفو المشروع مع المجتمع المحلي للتعرف على ما ينقصهم من مهارات محلية. ثم طُلب من الأفراد ذوي المهارات النادرة، ممن استعين بهم من بين أولئك الذين دربوا في مخيمات اللاجئين على الحدود، المساعدة على تدريب آخرين، على أن يكون التدريب كافياً فقط لتلبية حاجات المجتمع المحلي. وأراد المشروع بذلك أن يتأكد من أن المتدربين أمكنهم كسب رزقهم بما اكتسبوه من مهارة جديدة وعدم زيادة العرض حتى لا يقل كسبهم.

ولم تكن الكثير من الدورات التدريبية الناجحة على النمط التقليدي لبرامج التدريب الأخرى لمنظمة العمل الدولية. فمثلاً كانت هناك دورات عن تربية الخنازير وتحصينها، وتربية البط وتحصينه، وصنع أعواد البخور وزراعة الخضراوات. وحظي تحصين البط بجاذبية خاصة بسبب ازدياد الطلب على خريجي الدورة لمنع تفشي مرض أودى بأسراب المربين. كما حقق تصفيف الشعر نجاحاً آخر، إذ هناك أكثر من ٩٠ في المائة من الخريجين ما زالوا يستخدمون مهارتهم بعد مرور عام وبلغ متوسط كسبهم ٦٥ دولاراً في الشهر.

وقد تم تقديم ما مجموعه ٣٥ دورة تدريبية على المهارات، وبالنظر إلى أن غالبية المتدربين انتهوا بالعمل لحسابهم الخاص، فقد تلقوا تعليماً أساسياً على مهارات المشاريع أيضاً. وأديرت الدورات قرب بيوت المتدربين قدر الإمكان في القرى وفي أوقات تكون أنسب لهم. وتراوح طول الدورات لكنها تألفت عادة من التدريب لعدة ساعات في الأسبوع خلال شهرين أو ثلاثة أشهر. وهذا له أهمية خاصة لتأمين مشاركة عالية من جانب النساء في البرنامج.

وكان هناك جزء أساسي في استراتيجية المشروع هو بناء قدرة النظراء الكمبوديين على تنفيذ نظام مرن للتدريب على المهارات يرتبط بفرص عمالة محددة. وحصل ٧٦ موظفاً حكومياً على أشكال شتى من الدعم التدريبي أثناء عملهم في المشروع. وسلمت المسؤولية عن مراكز التدريب الإقليمية إلى الحكومة الكمبودية في نهاية المشروع بهدف إدماج عمليات المراكز في الخدمات الدائمة التي تقدمها السلطات العامة.

وشرع عدد من البلدان الأخرى في تنفيذ مشاريع وبرامج تستند إلى نهج منظمة العمل الدولية للتدريب القائم على المجتمع منها أذربيجان، بنغلاديش، بيلاروس، الصين، جامايكا، كينيا، نيبال، نيجيريا، باكستان، الفلبين، الاتحاد الروسي، سري لانكا، جمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا.

المصدر: البرنامج المركزي الدولي لمنظمة العمل الدولية للمهارات والمعارف والقابلية للاستخدام.

إن ما يحققه الاستثمار كثيف العمالة في الهياكل الأساسية من آثار على خلق فرص العمالة والحد من الفقر يعتمد إلى حد كبير على تصميم البرامج وعلى الظروف المحلية. وينبغي التمييز بين شبكات السلامة القائمة على العمالة، التي يطلق عليها أحياناً مصطلح الخدمة الاجتماعية، وبين البرامج الإنتاجية القائمة على العمل وبرامج الهياكل الأساسية فعالة التكلفة التي تهدف إلى تقديم عمل عادل[٩]. وتركز منظمة العمل الدولية تركيزاً متزايداً على البرامج الرامية إلى تنمية المناطق والمجتمعات الفقيرة بشكل مستدام. لكن مشاريع شبكات السلامة، التي تدار غالباً بالتعاون مع برنامج الأغذية العالمي، لها فائدتها أيضاً كآلية طوارئ لمواجهة النقص في الأغذية وكما حدث أثناء حالة الجفاف في الجنوب الأفريقي في عام ٢٠٠٢، وعقب كوارث مثل الفيضانات التي اجتاحت موزامبيق في عام ٢٠٠٠ وإعصار ميتشيل في أمريكا الوسطى في عام ١٩٩٩.

وبالبناء على هذا العمل، تؤكد منظمة العمل الدولية على النهج القائمة على المجتمع للاستثمار في البنية الأساسية بتطوير القدرات التنظيمية والتفاوضية للمجتمعات المحلية والمنتجين ومقدمي الخدمات على الصعيد المحلي. وتظل المنظمات المجتمعية التي شكلت حول مشاريع البنية الأساسية قائمة بعملها من أجل إدارتها وصيانتها وكثيراً ما سارعت بمبادرات جماعية أخرى مثل التأمين الصحي.

وهذا النهج مفيد خاصة في التصدي لاحتياجات المرأة التي تعاني من الفقر. وهو يعمل على مكافحة التمييز بتعزيزه لأهداف الأجر مقابل العمل متساوي القيمة، والمساواة في فرص الحصول على الوظائف وعلى التدريب. إن مشاركة المرأة في الوظائف التقنية والإشرافية للمشاريع من شأنه أن يساعد على القضاء على التحيزات ضد توظيف العاملات غير الماهرات. وهناك معايير خاصة لاختيار برامج استثمار توجه إلى اهتمامات المرأة، مثل الوصول إلى الموارد الإنتاجية، واستصلاح الأرض، والمياه وحطب الوقود وتجديد المراكز الصحية والمدارس. وفي هذا الصدد، يتم التشديد أيضاً على ضم المرأة إلى لجان اتخاذ القرارات، مثل لجان المنظمات القائمة على المجتمع، ولجان تنمية القرى وجماعات المصالح الاقتصادية.

[9] انظر:

S. Devereux: *From workfare to fair work*: *The contribution of public works and other labour-based infrastructure programmes to poverty alleviation*, Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper No. 5 (Geneva, ILO, 2002).

إن برامج الهياكل الأساسية النموذجية والضخمة القائمة على الأيدي العاملة التي تنفذ في بلدان متباينة مثل تايلند ورواندا وزمبابوي وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وكمبوديا وغانا وليسوتو ومدغشقر تبين أن هذه الاستثمارات:

- تقل تكلفتها المالية بين ١٠ في المائة و٣٠ في المائة عن التقنيات الأكثر كثافة في المعدات؛
- تقلل من احتياجات النقد الأجنبي بنسبة تتراوح بين ٥٠ في المائة و٦٠ في المائة؛
- تخلق فرص عمل تزيد بين ثلاث مرات وخمس مرات عن نفس حجم الاستثمار.

***تعزيز الوظائف وربط المجتمعات في موزامبيق***

ساعد عمل منظمة العمل الدولية مع حكومة موزامبيق على مدار الأعوام العشرة الماضية بشأن تنفيذ برنامج للطرق الفرعية كثيف العمالة على نطاق الأمة على تجديد نحو سبعة آلاف كيلومتر من الطرق الفرعية. وتوفر هذه الطرق فرص الوصول إلى الأسواق وتنشط من استخدام المحاصيل النقدية بحيث تجعل الخدمات في متناول المجتمعات المحلية. إن استخدام الأساليب القائمة على العمل تهيئ فرص العمالة وتنشط الاقتصاد الريفي بضمان أن تظل معظم المُدخلات، من حيث الأجور والمواد المحلية، مع السكان الريفيين المحليين.

وقد أفاد المشروع الأسر المعيشية الفقيرة في المناطق الريفية، وبخاصة تلك التي أضيرت بالحرب الأهلية. ومن الإنجازات الرئيسية للمشروع والتي شملت تدريب ٣٤ فرقة عمل شملت صغار المقاولين ومهندسين حكوميين وملاحظي عمال على تجديد الطرق استناداً إلى العمل؛ وبناء ثقافة ممارسة عمل منصفة والنظر في حقوق العمل في المراكز الإقليمية والوطنية التي تتناول المساواة بين الجنسين والاهتمامات الاجتماعية للقوى العاملة؛ وزيادة مشاركة المرأة في الأشغال، من ٢ في المائة مبدئياً من القوى العاملة في ١٩٩٢ إلى ٢٠ في المائة بنهاية عام ١٩٩٨؛ وخلق أكثر من مليون يوم عمل في عمالة مؤقتة عام ١٩٩٨ تساوي نحو ٦٢٠٠ وظيفة. وفضلاً عن ذلك، فإن التقنيات التي استخدمت في البرنامج على المستوى الوطني يستخدمها الآن المجلس الوطني للطرق كما تستخدمها برامج واسعة للمانحين.

المصدر: برنامج منظمة العمل الدولية للاستثمار كثيف العمالة.

إن العامل النمطي في برنامج للهياكل الأساسية قائم على العمل هو عامل يدوي عرضي يعاني من بطالة جزئية. وهناك حرص على ضمان تحديد الأجر عند مستوى يخلص أسر العمال من الفقر الشديد لكن مع تجنب جذب العمال المستخدمين بعيداً عن أنشطة أخرى مولدة للدخل. وفي هذا الجانب وغيره من جوانب تصميم المشروع، ثبت أن التشاور مع المجتمعات المحلية هو أنجع وسيلة لتوجيه الهدف من خلق فرص الوظائف إلى أولئك الأشد احتياجاً إليها فضلاً عن ضمان تلبية الهياكل الأساسية المقامة للأولويات المحلية. إن غرس هذه المشاريع في المجتمع المحلي له أهمية حيوية لصيانتها مستقبلاً، وهي الصيانة التي يمكن تصميمها أيضاً لكي تستخدم تقنيات كثيفة العمالة.

ويتم الحد من الفقر على المدى القصير عن طريق زيادة دخول العمال في المشروع وعلى المدى الأطول من خلال توفير منافع عامة حيوية تزيد من توقعات كسب الدخل للمجتمع ككل. وكثيراً ما يبلغ متوسط فترة الاستخدام نحو ١٠٠ يوم، بمتوسط أجر يومي يقدر بمبلغ ١,٥٠ دولار أمريكيا، مما يعني تحويل مبلغ ١٥٠ دولاراً أمريكيا لكل مشارك.

وفي المناطق الريفية أثناء موسم "الجوع"، يعد هذا دخلاً لا يستهان به يرفع أسراً معيشية كثيرة فوق خط الفقر[١٠].

وبتحسين الهياكل الأساسية للمجتمعات المحلية، تزيد الاستثمارات في الهياكل الأساسية كثيفة العمالة من نمو الاقتصاد المحلي وتحسين فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية. فمثلاً تشكل الفوائد الاقتصادية لطريق ريفي يربط القرية بمدينة بها سوق محلية وفورات في وقت النقل والتكاليف، الأمر الذي يترجم مباشرة إلى دخول زراعية أعلى. كما أن برامج إمدادات أو مصارف المياه والمدارس والمواقع الصحية تؤدي إلى تحسين صحة ومهارات المنطقة برمتها. وتبين من تقييم لأثر تحسين مصارف المياه في المستوطنات الحضرية الفقيرة غير النظامية في أوغندا أن استكمال قناة أساسية، إضافة إلى توليد العمالة والدخل، حقق انخفاضاً في الأمراض التي تحملها المياه، وتحسيناً في الإسكان ودورات المياه وزيادات هامة في قيم الأرض والتأجير[١١].

وبعد ٢٥ عاماً من العمل الرائد في تعزيز الاستثمار في الهياكل الأساسية كثيفة العمالة، استخلصت منظمة العمل الدولية عدداً من الدروس الهامة[١٢]. أولاً وقبل كل شيء، أن إحداث أثر متواصل على الفقر يعتمد على تصميم سياسة جيدة وعلى بناء القدرات المحلية. وتركز المنظمة على تطوير نظم تدريبية للوزارات الحكومية والخبراء الاستشاريين للمشاريع وصغار المقاولين والمجتمعات المحلية. وساعد ذلك على نشر المعارف والمهارات حتى أن العدد الكبير من الوكالات الوطنية والدولية المشاركة في أعمال الهياكل الأساسية أصبح على وعي بالخيار القائم على العمل وبمزاياه التنموية. ثانياً، هناك مرحلة أساسية هي صياغة شروط المشتريات. إن وثائق من هذا القبيل من شأنها أن تقرر إن كانت هناك فرصة أمام صغار المقاولين الوطنيين في منافسة الشركات الدولية. ثالثاً، يتعزز الأثر على الفقر عند مشاركة المجتمعات المحلية مشاركة كاملة في تقرير ما يجري بناؤه وكيف يتم البناء وعن طريق من. رابعاً، أن الحاجة مطلوبة إلى استراتيجية وطنية تشمل الإدارات المختصة والشركاء الاجتماعيين وتساندها وكالات التنمية الدولية لاستغلال الإمكانات الكاملة للنهج كثيف الأيدي العاملة في استثمارات الهياكل الأساسية من أجل الحد من الفقر. خامساً، أن الاستثمار كثيف العمالة من شأنه أن يفتح الأبواب أمام التنمية على صعيد المجتمعات وأن يوفر دفعة مؤقتة لدخول الذين يعيشون في حالة فقر، لكن إدامة التقدم تتطلب عملاً مترابطاً يعزز من فرص العمالة الأطول أجلاً في المنشات بالغة الصغر والصغيرة مثلاً.

## *دعم روح المبادرة في المشاريع بالغة الصغر والصغيرة*

تشكل المنشآت الصغيرة نصيباً كبيراً ومتنامياً من العمالة في العالم النامي، وهي عادة أكثر كثافة للعمالة عن الشركات الأكبر[١٣]. وفي بلدان كثيرة، يكون المشروع الذي

[10] يجيء هذا الاستنتاج من تقييم ١٧ برنامجاً ومشروعاً في بلدان شملت مدغشقر، مالي، موزامبيق، جمهورية تنزانيا المتحدة، توغو، أوغندا، كمبوديا ونيكاراغوا. ILO: *Thematic evaluation report: Employment-intensive investment and poverty alleviation*, document GB.286/TC/1، الدورة ٢٨٦، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٣.

[11] *تقرير تقييمي متعمق:* *Kalerwe community-based drainage upgrading project ,Uganda*, UGA/92/006 ، أوغندا، (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ منظمة العمل الدولية، ١٩٩٤).

[12] إن برنامج منظمة العمل الدولية للاستثمار كثيف العمالة هو مركز التنسيق للعمل في هذا الميدان.

[13] يتعذر بوجه عام توافر بيانات شاملة وحديثة تدعم هذه المفاهيم المأخوذ بها على نطاق واسع لسبب أساسي هو أن معظم المشاريع بالغة الصغر والصغيرة تقع في الاقتصاد غير المنظم أو على هوامشه. كما لا يوجد تعريف معياري

يعمل به أكثر من عشرة عمال مشروعاً كبيراً تماماً، في حين أن منشأة يعمل بها أقل من ٥٠ عاملاً في بلدان أخرى تعتبر صغيرة. وفي أمريكا اللاتينية، شكلت المشاريع الصغيرة التي يعمل بها أقل من ٢٠ مستخدماً نسبة ٥١ في المائة من مجموع العمالة الحضرية في عام ١٩٩٨ بعد ان كانت ٤٨ في المائة في عام ١٩٩٠[١٤]. وفي تايلند، فإن ٩٠ في المائة من مجموع المنشآت الخاصة يعمل بها أقل من عشرين شخصاً. وتوفر المنشآت غير النظامية عملاً لسبعة أشخاص من كل عشرة في العمالة غير الزراعية في الهند[١٥].

وفضلاً عن ذلك، فإن نسبة تتراوح بين ٦٠ في المائة و٧٠ في المائة من العمال في القطاعات غير الزراعية للاقتصادات غير النظامية في العالم النامي تتألف من عاملين لحسابهم الخاص يشكلون في الواقع نشاطاً يتألف من شخص واحد[١٦]. ويشكل العمال في المنازل وباعة الشوارع المجموعات الأكبر في المناطق الحضرية، لكن عمالاً كثيرين يعملون في ورش صغيرة، كثيراً ما تكون في المنازل أو مجاورة لها، ويعملون في صنع الملابس وتجهيز الأغذية وأشكال أخرى من المصنوعات الصغيرة وأعمال التجميع. إن تصنيف النساء والرجال العاملين في هذه الأنشطة إلى فئات مهمة منفردة. فالبعض يعمل للغير، والبعض يعمل في عمله المستقل وقد يقوم البعض الآخر، فضلاً عن العمل بأنفسهم، بتوظيف آخرين. وقد ينتقل الكثيرون من وإلى هذه الفئات أثناء حياتهم العملية. وكثيراً ما تكون الوحدة التي تمارس النشاط هي الأسرة وقد يعمل معاً ثلاثة أجيال تتقاسم عائده[١٧].

وليس كل العمال أو أصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم فقراء؛ لكن الكثيرين منهم كذلك، أو يعيشون مع الخطر المستمر بأن بعض الأحداث قد تدفعهم إلى الفقر. ويشير البحث الذي أجرته منظمة العمل الدولية في أمريكا اللاتينية إلى معظم العاملين لحسابهم الخاص في الاقتصاد غير المنظم هم عاطلون عن العمل أساساً لكن عليهم من أجل البقاء العثور على بعض النشاط الذي يحقق دخلاً. وتعتبر إنتاجية العديد من العاملين لحسابهم الخاص منخفضة. أما نحو ١٠ إلى ٢٠ في المائة فيعملون بنشاط في مشاريع صغيرة لا تشكل لسبب أو آخر جزءاً من الاقتصاد المنظم لكنها توفر عمالة للعاملين الفقراء وتحمل إمكانات النمو[١٨].

إن حجم قطاع المشاريع الصغيرة يعتمد، من جملة أمور، على معدل "مواليد" و"وفيات" المنشآت. فكلتا الإحصائيتين عالية وتختلف بحسب معدل النمو الاقتصادي وتوافر فرص استخدام أخرى[١٩]. وإذا كان المطلوب تحسين الظروف لكي ينجو عدد أكبر من المشاريع الصغيرة من الكفاح من أجل البقاء والبدء في النمو، فإن إمكاناتها في خلق فرص العمالة قد تصبح عنصراً أساسياً في استراتيجية نمو لصالح الفقراء.

للحد الذي يفصل بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وعادة ما تغطي الإحصاءات المنشآت التي يعمل بها شخص واحد التي يمكن اعتبارها بمثابة أشخاص يعملون لحسابهم الخاص.

[14] انظر مكتب العمل الدولي: *Panorama Laboral 1999* (Lima, 1999).

[15] أنظر مكتب العمل الدولي:
*Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Geneva, 2002), p. 34.

[16] المرجع السابق ص. ٢٠.

[17] يتناول التقرير المقدم للمناقشة العامة في الدورة الجارية لمؤتمر العمل الدولي مسألة ماهية علاقة الاستخدام وكيف يؤثر نمو الاقتصاد غير المنظم وترتيبات التعاقد من الباطن على المفاهيم القانونية. مكتب العمل الدولي: *نطاق علاقة الاستخدام*، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩١، جنيف، ٢٠٠٣.

[18] أنظر:
Micro- and Small Enterprise Promotion Centre of Central America (CENPROMYPE): *Programa regional: Centro para la promoción de la Micro y Pequeña Emprese en Centroamérica* (Aug. 2001).

[19] انظر: Reinecke، مرجع سابق.

وبالنظر إلى أن معظم النساء والرجال يكسبون عيشهم في منشآت صغيرة وبالغة الصغر، وفي العمل للحساب الخاص، وكعمال في منازلهم، فإن تحسين السياسات واللوائح والتدريب على المشاريع وتنمية الأسواق وبناء التنظيمات من شأنه أن يحدث أثراً كبيراً على الحد من الفقر[٢٠]. وعن طريق تحسين نوعية الوظائف في المنشآت الصغيرة وزيادة الفرص الاقتصادية للمرأة وتعزيز بناء رابطات لأصحاب العمل والعمال في القطاع وتحسين استخدام العمال في الاقتصاد غير المنظم، يكون الهدف هو إطلاق الإمكانات لخلق وظائف أكثر وأفضل في قطاع المنشآت الصغيرة.

***تحسين ظروف العمل والأرباح في صناعة الأدوات النحاسية***

يضم قطاع الأدوات النحاسية في مرادأباد بالهند ٢٥ ٠٠٠ منشأة صغيرة وبالغة الصغر تنتج ٨٠ في المائة من إنتاج الهند. ويولد هذا القطاع العمالة والدخل المطلوبين بشدة لنحو ٢٠٠ ٠٠٠ شخص، معظمهم من الحرفيين الفقراء. ويتم معظم العمل في ورش صغيرة تفتقر إلى التهوية حيث يستنشق أصحابها وعمالهم القلائل جرعة يومية من الدخان المنبعث من عمليات صهر وصب النحاس. وهذا يؤدي إلى مشاكل صحية على المدى القصير والبعيد. إنه عمل، لكنه ليس بالعمل اللائق.

غير أن اعتلال الصحة ليس هو المشكلة الوحيدة الناتجة عن الدخان. ولأن بيئة العمل ليست مريحة، فإنها تعطل قدرة العمال على إكمال واجباتهم. وهذا يقلل من الإنتاجية التي تؤثر تأثيراً ضاراً على الربحية بل وعلى استمرارية المنشآت. وفي هذه الحالات وغيرها، يمكن أن يؤدي تعزيز العمل اللائق إلى تحسين حياة العمال وزيادة الكفاءة في الوقت نفسه.

ويشمل أحد الحلول تركيب مداخن مصممة محلياً على الورش لتوجيه مسار الدخان بعيداً عن العمال. وفي بعض الحالات، استطاع هذا التحسين البسيط أن يؤدي إلى مكاسب في الإنتاجية وصلت إلى ٥٠ في المائة. وهذا أيضاً من شأنه أن يحسن العلاقات بين العمال وأصحاب العمل بعد أن اكتسب أصحاب العمل صورة أنهم يهتمون بأحوال مستخدميهم.

وفي أيلول/ سبتمبر عام ٢٠٠٠، بدأ برنامج منظمة العمل الدولية لتنمية المنشآت الصغيرة العمل مع المنظمات المحلية والسكان المحليين لتحسين نوعية الوظائف في قطاع الأدوات النحاسية. وكانت توعية الحرفيين بفوائد تحسين التهوية هي أحد جوانب برنامج أوسع لتحسين رفاهة العمال مع جعل القطاع أكثر قدرة على المنافسة. وشمل ذلك التعاون مع المعهد الهندي لتنمية المنشآت لفهم أفضل ممارسات لتحسين إدارة وكفاءة شركات الأدوات النحاسية. وتم إدراج هذه الممارسات في الحلقات الدراسية المعنية بالتدريب والتوعية بنوعية الوظائف بالتعاون مع الحرفيين في المعهد، وكذلك في توفير تعليمات عملية في أماكن عملهم. وشملت التعليمات تطبيق نظم أفضل للتعامل مع المصبوبات الساخنة، وتحسين تصميمات العمل لتقليل الجهد البدني وزيادة استعمال المواد الوقائية. وشملت أنشطة التوعية عروضاً بشأن قضايا مثل الحاجة إلى القضاء على عمل الأطفال. وفضلاً عن ذلك، يجري إقامة رابطة للحرفيين من أجل تمثيل مصالحهم على نحو أفضل.

وتسهم الأدوات النحاسية من مرادأباد بنحو ٥٠٠ مليون دولار أمريكي في إيرادات تصدير الهند، لكن هذا القطاع واجه منافسة متزايدة من بلدان أخرى نامية. ويعمل البرنامج المركزي لتنمية المنشآت الصغيرة مع معاهد التدريب المحلية والإدارات الحكومية لتحسين النوعية والاتساق لكي يمكن الإبقاء على نصيب هذا القطاع في السوق. ويشمل الجهد المبذول الأخذ بنهج "الطريق السريع" لتحسين النوعية ومن ثم تحسين قيمة المنتجات، بدلاً من استراتيجية "الطريق البطيء" القائم على تقييد أجور فقراء الحرفيين والعمال.

المصدر: برنامج منظمة العمل الدولية المركزي الدولي لتعزيز العمالة عن طريق تنمية المنشآت الصغيرة.

وفيما يتعلق بالمشاريع الصغيرة وبالغة الصغر، فإن اكتساب مهارات الإدارة من أجل البقاء والنمو له أهمية حيوية. وتساعد منظمة العمل الدولية الشركاء على بناء قدرة

[20] يوفر الإطار لسياسة منظمة العمل الدولية في هذا المجال توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة ١٩٩٨ (رقم ١٨٩).

وطنية ومحلية في الخدمات المستدامة فعالة التكلفة لتنمية المشاريع، مثل التدريب على الإدارة، والحصول على التمويل، والمعلومات بشأن التكنولوجيات، والنفاذ إلى أسواق التصدير والأسواق المحلية، والروابط المشتركة بين الشركات. ويتم تطبيق منهجية منظمة العمل الدولية المتمثلة في برنامج "ابدأ مشروعك وحسنه" في أكثر من ٨٠ بلداً. ويصل هذا البرنامج إلى أعداد كبيرة من الناس وهو برنامج مستدام[٢١] باتباعه استراتيجية لبناء المؤسسات والعمل مع المنظمات المحلية والوطنية القائمة لتدريب المدربين من المنظمات الشريكة الذين يدربون بدورهم منظمي المشاريع الصغيرة وبالغة الصغر.

وكثيراً ما يكون تهميش المنشآت الصغيرة هو نتيجة عدم كفاية الدعم المؤسسي والتفاعل المحدود مع الأطراف الاقتصادية الأخرى الفاعلة ومؤسسات سوق العمل. وفي العمل مع فرادى رابطات المنشآت الصغيرة ورابطات واتحادات العمال والمنظمات الداعمة، طورت منظمة العمل الدولية نهجاً يستند إلى المبادئ التالية:

- البناء على الشبكات القائمة ومبادرات الاعتماد على النفس؛
- تحديد الرابطات من خلال الشركاء ممن لهم جذور محلية ويحظون بالثقة؛
- الحق في تقاسم الموارد منذ البداية؛
- إتاحة الوقت الذي تحتاجه عمليات بناء الجماعات؛
- النص على التصدي لقضايا التمييز بين الجنسين؛
- السعي إلى تأمين التزامات طويلة الأجل من الشركاء ووكالات الدعم.

***تنظيف المدينة وخلق الوظائف في جمهورية تنزانيا المتحدة***

ساعدت منظمة العمل الدولية مجلس المدينة منذ عام ١٩٩٧ على خصخصة وترشيد الإدارة بالتعاقد مع منشآت محلية لجمع النفايات الصلبة في المدينة. وساعدت المشورة الإدارية والتدريب على "مشروع ابدأ جمع نفاياتك" على توسيع نطاق جمع النفايات إلى مناطق منخفضة الدخل لم يسبق خدمتها في المدينة. وتوفر الآن عملية جمع ونقل وإعادة تدوير النفايات الصلبة في مدينة دار السلام أكثر من ٢٠٠٠ وظيفة معظمها للنساء والشباب.

ويتألف "أصحاب الامتياز" هؤلاء، وهم نحو ٧٠، من المنشآت والرابطات الخاصة والمنظمات المجتمعية. وكانت حملات التوعية وعقد اجتماعات في الضواحي والحصول على مساندة قادة الأحياء المحليين المنتخبين لها أهمية حيوية في ضمان سداد الأسر المعيشية والمشاريع التي تقدم لها الخدمات للرسوم مباشرة. وتشكل هذه الرسوم أجراً معيشياً لجامعي النفايات وعمال النظافة. وفضلاً عن ذلك، فإن الاعتراف الرسمي والمديح الذي يتلقونه من كل مكان زاد من احترامهم لأنفسهم وشعورهم بالانتماء إلى الاقتصاد المحلي. وقد شكلوا رابطة دار السلام لإدارة النفايات. إن العقود السليمة وإعادة التدوير وظروف العمل المأمونة والصحية تشكل اهتمامات أساسية للأعضاء.

وتحذو بلديات أخرى في جمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا وأوغندا حذو هذا المشروع لاستثمار الإمكانات الهائلة للوظائف في جعل مدنها نظيفة. واختار الفريق العامل التعاوني متعدد الوكالات المعني بإدارة جمع النفايات الصلبة في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل دار السلام لعقد الحلقة العملية للتعلم من هذا النموذج الواعد. والهدف الاجتماع الذي يعقد تحت عنوان "جعل خدمات جمع النفايات تفيد الفقراء في المناطق الحضرية" على كيفية ربط استدامة البيئة على أفضل وجه بالحد من الفقر من خلال خلق الوظائف في المجتمعات الحضرية.

المصدر: برنامج منظمة العمل الدولية المركزي الدولي لتعزيز العمالة عن طريق تنمية المنشآت الصغيرة.

[21] البرنامج المركزي الدولي للمنظمة لتعزيز العمالة عن طريق تنمية المنشآت الصغيرة هو مركز التنسيق لهذا العمل.

وهكذا يصل برنامج "ابدأ مشروعك وحسنه" إلى أعداد كبيرة من منظمي المشاريع، وحين يتوقف تمويل المانحين وتكتمل المشاريع النموذجية بالتدريج، تواصل المؤسسات المحلية والوطنية إنجاز الدعم الذي تحتاجه المشاريع الصغيرة. وأثبت نموذج لتحسين نوعية الوظائف أن زيادة الإنتاجية تساعد المشاريع على البقاء والنمو وتوفر ظروف عمل أفضل. وللمساعدة على التغلب على الفقر في المناطق الحضرية، يدعم برنامج خاص تنمية شراكات محلية للقطاعين العام والخاص بين البلديات الحكومية والقطاع الخاص من خلال عملية مشاركة في التخطيط.

وفي معظم أقاليم العالم النامية، تشكل النساء نحو ثلثي العمال في الاقتصاد غير المنظم في المجالات غير الزراعية، معظمهن من باعة الشوارع من العاملات لحسابهن الخاص أو العاملات في منازلهن. وتواجه النساء الكثير من نفس المشاكل التي تواجه منظمي المشاريع من الرجال، وإن كان بصورة أشد حدة. فمثلاً تعاني المرأة من صعوبة الحصول على التمويل، وحين يتحقق لها ذلك، فإنها تحصل على قروض أصغر من قروض الرجل. يضاف إلى ذلك أن الكثيرات ممن يردن بدء مشروعهن أو تحسينه تزداد عليهن أعباء رعاية أسرهن وكسب دخل لهن والتغلب على الكثير من العقبات الاجتماعية والثقافية التي تعترض التنظيم الناجح للمشاريع.

***تحسين نفاذ النساء منظمات المشاريع غير النظامية إلى الأسواق***

إن توفير التدريب على اكتساب المهارات، وتنمية روح المبادرة وتوفير الائتمان بالغ الصغر وخدمات تنمية الأنشطة وبناء قدرات النساء المنتجات والعاملات في عمل مستقل في الاقتصاد غير المنظم تساعد كلها على تحسين الدخل. لكن هؤلاء النساء قد لا يتمكن من الإفلات من براثن الفقر ما لم تتح لهن فرص النفاذ إلى أسواق قابلة للبقاء. ويعكف حالياً مشروع حديث لمنظمة العمل الدولية يشترك في تنفيذه برنامج تعزيز المساواة بين الجنسين والبرنامج المركزي الدولي لتعزيز العمالة عن طريق تنمية المنشآت الصغيرة على إجراء بحوث للعمل بشأن كيف يمكن للمرأة في الاقتصاد غير المنظم في مختلف أنحاء العالم "١" أن تنهض بمعرفتها للقنوات والاستراتيجيات المناسبة والفعالة لدخول الأسواق المحلية والدولية والمشاركة فيها بشكل تنافسي، بما في ذلك من خلال المشاركة العادلة في سلسلة القيمة؛ "٢" أن تتغلب على الفجوة بين الإنتاج والسوق من حيث تطوير الإنتاج وتصميمه، ونظم ضمان النوعية والقدرات الإنتاجية واللوجستية لضمان حجم نشاط قابل للبقاء؛ "٣" أن يتم تمكينها لاغتنام هذه الفرص في السوق والخلاص من الفقر.

وتشمل بحوث العمل حالياً: تعزيز روح المبادرة لدى المرأة من خلال إقامة معارض تجارية ومبادرات للتعاقد من الباطن في إثيوبيا؛ ونشر المعلومات عن الأسواق لمنظمات المشاريع في منطقة الكاريبي بإعداد دليل للموارد يعتمد على شبكة ويب؛ والنهوض بالسياحة الريفية وإنشاء حاضنة للحرف النسائية في المجتمعات الريفية المهمشة في إستونيا؛ ورفع مستوى باعة الأغذية ليصبحوا مجهزين للأغذية في جمهورية تنزانيا المتحدة؛ وتطوير سلسلة إنتاج الألبان عن طريق مبادرة للنساء في نيكاراغوا؛ وتنظيم ديناميات وعمليات أسواق نهاية الأسبوع في تايلند حيث تبيع النساء طائفة كبيرة من المنتجات ذات التصاميم المبتكرة والعائد السريع إلى المشترين المحليين والسياحيين والدوليين.

المصدر: برنامجا منظمة العمل الدولية لتعزيز المساواة بين الجنسين، وتنمية روح المبادرة لدى المرأة والمساواة بين الجنسين.

ويمكن لشبكات ورابطات العاملات لحسابهن الخاص والمشاريع الصغيرة التي ترأسها المرأة أن توفر الدعم المطلوب كثيراً للنساء منظمات المشاريع المستجدات والناشئات، وهو الدعم الذي يراعي المسؤوليات الإنجابية والأسرية للمرأة فضلاً عن العلاقات والأدوار القائمة بين المرأة والرجل. وتوفر العلاقات الأفضل مع هذه الشبكات فرصة كبيرة أمام الرابطات التمثيلية مثل منظمات أصحاب العمل لزيادة عضوية المرأة فيها. إن حركة المرأة محدودة إذ كثيراً ما تضطر إلى العمل بالقرب من المنزل لمحدودية فرص استخدام وسائل النقل فضلاً عن اعتبارات الأمن الشخصي. وتبين التجربة الأولية

للبرامج في عديد من البلدان أن خدمات الدعم المصممة خصيصاً لمساعدة المرأة يمكنها أن تحقق أثراً هاماً، وخاصة حين ترتبط بالرابطات النسائية للمشاريع الصغيرة أو بالفروع النسائية للرابطات التي تفتح أبوابها لكلا الجنسين [٢٢].

ويصبح دعم المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر أكثر فعالية حين توفر البيئة القانونية والتنظيمية الأمن والفرصة معاً. ويهدف البحث الذي أجرته المنظمة في شيلي وغينيا وباكستان وبيرو وجنوب أفريقيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وفيتنام إلى التعريف ببرنامج عمل في مجال السياسة العامة لخلق توازن جديد أكثر فعالية بين الحوافز والموانع أمام المشاريع الصغيرة. إن البيئة السياسية والقانونية التي تخفض من تكاليف إنشاء وتشغيل مشروع ما، بما يشمل تبسيط إجراءات التسجيل والترخيص والأخذ بقواعد ولوائح مناسبة وبنظام ضريبي معقول وعادل، سيساعد منظمي المشاريع الجديدة للبدء فيها ويساعد المشاريع الأصغر حجماً على دخول الاقتصاد المنظم. كما أن الأمن الذي يوفره الطابع المنظم سيسهل من الوصول إلى المشترين التجاريين ومن وجود شروط ائتمانية أفضل وتوفير الحماية القانونية وإنفاذ العقود والأخذ بالتكنولوجيا المناسبة، كما ييسر من الإعانات والنقد الأجنبي والنفاذ إلى الأسواق المحلية والدولية. ويشكل وجود إطار قانوني وقضائي ومالي مترابط لتأمين حقوق الملكية، وخاصة للمرأة، مما يمكن من تحويل الأصول "المختبئة" إلى رأسمال منتج من خلال البيع أو التأجير أو الاستعمال كضمان إضافي، أولوية عالية في بلدان كثيرة[٢٣].

## تشغيل المال للحد من الفقر

إن دخول العاملين الفقراء ممن يعيشون في حالة فقر ليست منخفضة فحسب، بل أيضاً متقلبة. والواقع أن الفقراء الذين يدركون مخاطر عدم تملك إيرادات تكفي لتلبية الحاجات اليومية، ينزعون إلى الادخار بقدر أكبر تناسبياً من الأسر ذات الدخول الأكبر والأكثر أمناً. إلا أن معظم المصارف لا تقدم تسهيلات الادخار والإقراض للفقراء. وعلى الكثيرين منهم أن يخبئوا مدخراتهم نقداً في مكان ما وأن يتوجهوا، إذا احتاجوا إلى قرض، إلى المقرض المحلي للمال بأسعار فائدة باهظة. إن التمويل بالغ الصغر هو توفير خدمات مالية مثل الائتمان والادخار والتأمين والمدفوعات والضمانات على أساس مستدام للفقراء بوجه عام ممن يتعذر عليهم الوصول إلى الأسواق المالية الرسمية.

وتحجم المصارف التقليدية عن الاهتمام بالفقراء لأربعة أسباب أساسية. أولاً، أن العاملين لحسابهم الخاص والمنشآت بالغة الصغر نادراً ما يكون لديهم سند قانوني للأصول يمكن للمصارف استعمالها كضمان تبعي. ثانياً، أن المصارف تسترجع تكاليف البحوث التي تجرى على توقعات مشروع العميل أو ضمان دخله بتحميلها على الفائدة على القرض. لكن تكاليف البحوث بالنسبة لقرض صغير تماثل تكاليفها للقروض الأكبر التي تدر عائداً أعلى بكثير. ثالثاً، أن المشاريع الصغيرة في الاقتصاد غير المنظم، وخاصة تلك التي بدأت نشاطها للتو، نادراً ما تتمكن من تقديم كشوف الحسابات التي تطلبها المصارف. ورابعاً، فإن أخذ ودائع صغيرة من عدد كبير من الفقراء يتطلب الحفاظ على شبكة واسعة ومكلفة من مكاتب الفروع في المجتمعات الفقيرة. ومقارنة بذلك، فإن وجود عدد صغير من الفروع التي ترعى مصالح العملاء الأكثر ثراءً يمثل نشاطاً أكثر جاذبية بكثير.

[22] تقارير وأوراق عمل منشورة بشأن تنمية النساء منظمات المشاريع في عدد من البلدان في إطار برنامج تنمية النساء ومنظمات المشاريع والمساواة بين الجنسين.

[23] انظر:

H. de Soto: *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (London, Bantam Press, 2000).

غير أن مؤسسات التمويل بالغ الصغر تعالج أمر توفير الخدمات المالية بمنطق مختلف. أولاً، تعي هذه المؤسسات أن معظم الفقراء يجتهدون تماماً في الوفاء بأقساط السداد، إذ قد يضطرون إلى الاقتراض من جديد ويريدون البقاء بعيداً عن قبضة حيتان الإقراض. ثانياً، أن مؤسسات التمويل بالغ الصغر القائمة على عضوية صغيرة لديها إحساس قوي بالانضباط الذاتي الجماعي استناداً إلى روابط القرابة وروابط المجتمع المحلي. ثالثاً، ونتيجة قربها الوثيق بعملائها، لا تحتاج مؤسسات التمويل بالغ الصغر إلى إجراء بحوث مكلفة. إن خبرتها تمكنها من المجازفة بإقراض مبالغ صغيرة بضمان تبعي بسيط أو بلا ضمان لأن خطر الإعسار هو في المتوسط بسيط بشكل مقبول. وأخيراً، ولأنها كثيراً ما تدار جزئياً عن طريق متطوعين، فإن تكاليف تحصيل الودائع وإدارة القروض يمكن أن تظل منخفضة للغاية وقابلة للتكيف وفقاً لاحتياجات الأعضاء.

وأدت هذه المزايا القوية إلى نمو سريع في التمويل بالغ الصغر. وفي نهاية عام ٢٠٠١، أفادت ٢١٨٦ من مؤسسات التمويل بالغ الصغر بأنها تقدم خدماتها لزهاء ٥٥ مليون من العملاء، منهم ٢٧ مليون كانوا أكثر فقراً عندما أخذوا أول قرض لهم. وقد أرتفع هذا الرقم من ٦ر٧ مليون من العملاء الأكثر فقرا حددتهم حملة قمة الائتمان بالغ الصغر التي أطلقت في عام ١٩٩٧ بهدف الوصول إلى ١٠٠ مليون من أكثر العائلات فقرا في العالم لتقديم الائتمان من أجل العمل للحساب الخاص وشتى المشاريع والخدمات المالية. وشجع التوسع في التمويل بالغ الصغر من خلال تكوين شبكة من المانحين مؤلفة من ٢٦ عضواً تعنى بالتمويل بالغ الصغر تدعى الفريق الاستشاري لمساعدة أشد الفئات فقراً وتضم منظمة العمل الدولية والبنك الدولي. وتتمثل جاذبية التمويل بالغ الصغر لوكالات التمويل الإنمائي في قدرته على تخفيف حدة الفقر بدون إعانات دائمة وذلك بتوسيع سوق الخدمات المالية أمام الفقراء. وقد بدأ الكثير من مؤسسات التمويل بالغ الصغر نشاطه بإعانة عامة أو خيرية، وما زال بعضها يحتاج إلى دعم خارجي لتغطية تكاليف التشغيل بدخل تشغيلي. غير أن مؤسسات التمويل بالغ الصغر في أنحاء العالم تتحرك في اتجاه تحقيق قدر أعلى من استرداد التكاليف والتحرر من الإعانات عن طريق مواصلة صقل وتحسين أدوات رصد الاستدامة.

ويسهم التمويل بالغ الصغر إسهاماً هاماً في نهج منظمة للعمل اللائق في مجال الحد من الفقر بوسائل ثلاث:

- *خلق الوظائف*: إن الاستثمارات الصغيرة في الأصول الثابتة وتوفير رأس المال لتشغيل المنشآت الصغيرة والبالغة الصغر ييسران من خلق الوظائف في المجتمعات الفقيرة.
- *تعزيز الأمن*: إن المدخرات والقروض الطارئة ومنتجات التأمين تؤدي إلى استقرار مستويات الدخول وتقلل من تعرض أولئك الذين يعيشون قرب مستوى الكفاف للمخاطر.
- *التمكين من أسباب القوة*: إن تكوين الجماعات وتقنيات الإنجاز الأخرى في التمويل بالغ الصغر تنمي إحساساً بالمسؤولية وتقوي رأس المال الاجتماعي وتؤدي إلى تمكين الفقراء، وبخاصة النساء.

وتسعى منظمة العمل الدولية إلى تعزيز قدرة متخذي القرارات في الحكومة ومنظمات العمال وأصحاب العمل والمصارف ووكلاء القطاع الخاص على وضع وتنفيذ سياسات تؤدي إلى الاستفادة المثلى من الفوائد الاجتماعية للتمويل المستدام بالغ الصغر[٢٤]. ومن بين القضايا الأساسية تكييف اللوائح المصرفية وفقاً لاحتياجات مؤسسات التمويل بالغ

[24] يدير هذه الخدمات برنامج التمويل الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية.

الصغر. ومن الأمثلة على ذلك، قيام برنامج مشترك مع برنامج دعم الجمعيات التعاونية والادخار والتأمين يجمع بين المصرف المركزي لدول غرب أفريقيا ومبادرات شعبية كمصارف القرى وجماعات الادخار النسائية. إن هدف الشراكة هو النهوض بالتمويل بالغ الصغر من خلال تبادل المعلومات وجمع البيانات، والتدريب والخدمات الاستشارية، وإنشاء إطار تنظيمي مناسب يقوم على الحوافز. وقد أصبح التمويل بالغ الصغر يشكل الآن نشاطاً كبيراً في بنن وبوركينا فاسو وكوت ديفوار ومالي ونيجيريا والسنغال وتوغو بقيام أكثر من ٣٠٠ مؤسسة للتمويل بالغ الصغر تخدم ٤,٢ مليون عضو يمثلون أسرة من كل خمس أسر معيشية في الإقليم. وهناك قاعدة بيانات للتمويل بالغ الصغر تغطي كل مؤسسات التمويل الرئيسية بالغة الصغر في كل من البلدان السبعة فضلاً عن برنامج "تدريب المدربين" بالتعاون مع مركز للتدريب التعاوني في بنن، مما يدعم قدرة المؤسسات بالغة الصغر على تنفيذ برامجها التدريبية الخاصة بها.

ويكمن نجاح التمويل بالغ الصغر في الأثر المتعاضد لتجميع الموارد المالية والتنظيم الاجتماعي. فمؤسسات التمويل بالغ الصغر تتغلب على عقبة المعاملات الهزيلة على الصعيد الفردي وتجمع الناس معاً في عملية دعم متبادل. ولأن المال هو الأمر الوارد، يتعين أن يكون هناك قدر من الثقة لكي تباشر هذه الجماعات عملها. إن بناء الثقة، أو رأس المال الاجتماعي، أمر حيوي لكفاح العاملين الفقراء من أجل نيل الحقوق السياسية والتمثيل السياسي واغتنام الفرص الاقتصادية. وعن طريق ربط الخبرة الطويلة في بناء الرابطات الطوعية للحركة التعاونية ومنظمات أصحاب العمل والنقابات بحركة التمويل بالغ الصغر، يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تسهم في مد نطاق الخدمات المالية الرخيصة المتوافرة إلى ٩٥ في المائة من العاملين الفقراء الذين ما زالوا لا يستطيعون الوصول إلى نظم المصرفية وفقاً لتقديرات حملة قمة الائتمان بالغ الصغر.

## بناء التنمية المحلية من خلال التعاونيات

يركز تركيزاً كبيراً في استراتيجيات تخفيف حدة الفقر على مشاركة أولئك الذين يعيشون في حالة فقر في السياسات الرامية إلى تحسين سبل العيش ومقاومة الاستبعاد الاجتماعي والاستضعاف. وكثيراً ما تتم الدعوة إلى إنشاء جماعات الاعتماد على النفس في القرى وإلى مشاريع مملوكة للمزارعين ورابطات للادخار والإقراض وأشكال أخرى من التنظيمات المجتمعية التي يحركها أعضاؤها كوسائل فعالة للتنظيم من أجل تلبية احتياجات العمال ومنظمي المشاريع في الاقتصادات غير النظامية في المناطق الريفية والحضرية. إن بناء القدرات والتحسينات في مجالات محو الأمية والصحة، وفرص توليد الدخل، والروابط مع المؤسسات القائمة والخدمات العامة، والدعوة في مجال السياسة العامة، تعتمد كلها على وجود نوع من التنظيم التعاوني للفقراء ينبغي البناء عليه. إذن لماذا توجد إشارات صريحة قليلة للغاية إلى التعاونيات في الكتابات بشأن الحد من الفقر؟

من بين الأسباب الرئيسية أن كلمة "تعاوني" أسيئي استعمالها بشكل سيئ في الماضي القريب. ففي بلدان كثيرة، أخفقت "التعاونيات" التي تشرف عليها الدولة في حشد الأعضاء الذين رأوا أن المديرين المعينين من الحكومة يسيطرون عليها. فتدنت قيمة الرؤية التعاونية المتمثلة في توسيع القوة الاقتصادية لفرادى الأعضاء من خلال روح مبادرة يقودها الأعضاء وتم التشكيك فيها. غير أنه لا ينبغي نبذ التراث الغني للتعاونيات ودورها القيم في إيجاد نماذج للتنمية المستدامة قائمة على المجتمع. إن على استراتيجيات التنمية أن تعيد اكتشاف التعاون كنموذج للتنمية المحلية. وقد اعتمد مؤتمر العمل الدولي في دورته التسعين في عام ٢٠٠٢ توصية جديدة بشأن تعزيز دور التعاونيات توفر إطاراً للنمو المتجدد لهذه الحركة.

والواقع أن التعاونيات تشكل جزءاً هاماً للغاية من الاقتصاد العالمي. وتفيد التقديرات بأن هذه التعاونيات التي يتراوح حجمها بين مشاريع صغيرة ومشاريع أخرى بملايين الدولارات عبر العالم يعمل بها أكثر ١٠٠ مليون رجل وامرأة وتضم أكثر من

٨٠٠ مليون عضو. ولأن أولئك الذين يستخدمون خدمات التعاونيات هم مالكوها، فإن القرارات التي تتخذها توازن بين الحاجة إلى تحقيق الربح وبين المصالح الأوسع للمجتمع. كما أن التعاونيات تعزز العدالة الاقتصادية بضمان التكافؤ في فرص النفاذ إلى الأسواق والخدمات لقاعدة العضوية المفتوحة والاختيارية. وتعمل التعاونيات أساساً في التسويق والتوريد الزراعي، والتمويل، وتجارة الجملة والتجزئة، والرعاية الصحية والإسكان والتأمين. وهذه قاعدة قوية للبناء عليها.

وكان لمنظمة العمل الدولية علاقة وثيقة بالحركة التعاونية منذ أيامها الأولى[٢٥]. ولأن التعاونيات هي منشآت ورابطات معاً، فإنها توحد بطرق عملية للغاية بين رؤية التنظيم الاجتماعي وخلق فرص العمل اللائق كمدخل أساسي لرفاهة الفرد والمجتمع. وهكذا، يركز عمل المنظمة على تزويد الأفراد والمجتمعات والمنشآت بالغة الصغر بالأدوات التنظيمية التي تمكنهم من مساعدة أنفسهم من خلال العمل الجماعي والمساعدة المتبادلة[٢٦]. وثبت أن هذا النهج يناسب تحديداً مجتمعات السكان الأصليين، ويوجد في المنظمة برنامج خاص (المشروع المشترك بين الأقاليم لدعم الاعتماد على النفس لدى جماعات السكان الأصليين والقبليين من خلال التعاونيات وسائر منظمات المساعدة الذاتية) هدفه تلبية احتياجات هذه الجماعة المؤلفة من أفقر الفقراء.

***تعاونيات السكان القبليين في ولاية أوريسا بالهند***

في ولاية أوريسا الهندية، حيث يعيش ٥٠ في المائة من السكان الريفيين تحت خط الفقر، يشكل ٣٢ مليوناً من السكان القبليين، أي ٢٢ في المائة من السكان، الفئة الأشد تضرراً. فهم يزرعون حقولاً صغيرة من الأرز ويواجهون الخطر المستمر المتمثل في إخفاق المحصول بسبب ندرة الأمطار وتدهور الحراج. ويواجه السكان القبليون المشاكل التي تواجه صغار المزارعين في أي مكان، وهي كيفية شراء مُدخلات الزراعية بتكلفة معقولة، وكيفية تسويق إنتاجهم بسعر عادل، يضاف إلى ذلك عائق التمييز. ومعظم السكان القبليين لا يعرفون القراءة والكتابة ومعظمهم لا يملكون أرضاً ويتعرضون لاستغلال مقرضي المال من خارج مناطقهم. وفي داخل هذه المجتمعات، تعمل المرأة القبلية ساعات أطول وأشق من الرجل، ويتم إهمال تعليم البنات. كما تنتشر المديونية على نطاق واسع وتظل الهياكل الأساسية في حالة سيئة. غير أن المنطقة غنية بالمواد التي توفر الفرص لنمو صناعات الأكواخ.

وبمساعدة شريك من المنظمات غير الحكومية، هو معهد العلوم الاجتماعية والبحوث الإنمائية SSADRI، بدأ في تنفيذ مشروع نموذجي لمنظمة العمل الدولية شمل عشر قرى يتجاوز مجموع سكانها ٣٠٠٠ نسمة، وذلك بعقد اجتماعات لتحديد احتياجات الناس. وأدى ذلك، بمساندة استقصاءات اجتماعية - اقتصادية، إلى التركيز على توليد الدخل للنساء. وتم تنظيم جماعات الاعتماد على الذات (المسماة ماهيلا ماندال) في كل قرية على يد النساء اللاتي تلقين تدريباً وبدأ أفرادها في صنع القداح والأطباق المصنوعة من أوراق الشجر لبيعها. وأدى ذلك إلى الاستعانة بالكهرباء وإقامة سقوفات للعمل وتركيب الماكينات. ثم امتدت الدورات التدريبية إلى تربية دودة القز، والنسج والتسويق والطباعة وتفصيل الثياب.

وكان مفتاح الاستدامة هو صندوق إقراض متجدد وصل إلى ٤٦ في المائة من مجموع السكان. وأدى ازدياد الدخل إلى الاستثمار في صناعات مثل زراعة الخضراوات وصنع الثياب وتربية الماشية وإلى أن يبدأ الأفراد أنشطة مثل البقالة وإصلاح الدراجات وتربية النحل. ثم أدى الدخل الإضافي الناتج عن ذلك إلى الإنفاق على التعليم المدرسي والأدوية. وبدأت المصارف المحلية الآن

[25] للاطلاع على استعراض عام لتطور التحالف التعاوني الدولي، انظر "الحركة التعاونية الدولية":
J. Birchall: *The international co-operative movement* (Manchester, Manchester University Press, 1997). ويضم التحالف التعاوني الدولي أكثر من ٢٥٠ منظمة عضواً من أكثر من ١٠٠ بلد، تمثل أكثر من ٧٦٠ مليون فرد في أنحاء العالم.

[26] يقدم فرع التعاونيات في منظمة العمل الدولية المشورة في مجال السياسة العامة ويوفر التعاون التقني للهيئات المكونة للمنظمة؛ وينظم الاجتماعات الدولية؛ ويصدر الوثائق والمعلومات لزيادة توعية الجمهور بالتعاونيات؛ ويروج للقيم والمبادئ التعاونية. وتغطي أنشطة التعاون التقني مجالاً واسعاً من المواضيع من التشريع التعاوني وتنمية الموارد البشرية إلى خلق الوظائف وتخفيف الفقر والتنمية الاقتصادية المحلية.

تقرض القرويين بعد أن شجعها معدل الإعسار المنخفض على القروض الممنوحة من الصندوق المتجدد.

إن عمال الدعم القروي المدربين من المجتمع المحلي على اتصال يومي بالمؤسسات القروية التي شُكلت رسمياً كتعاونيات وترتبط معاً في تعاونية عليا هي الجمعية التعاونية للعمل المتعدد الأغراض. وأدت التقييمات الذاتية التشاركية إلى تمكين القرويين من الاشتراك في قياس التقدم المحرز وتحديد معوقات العمل.

وأدت مشاركة المرأة إلى تقوية المؤسسات بتحويل العمال اليدويين الذين كانوا سلبيين من قبل إلى منظمين نشطين. ونتيجة لذلك، اكتسبت المرأة احترامها ومركزها. ومن البدايات المتواضعة، عملت التعاونيات على تنشيط موجة من النشاط في المجتمع المحلي لمساعدة السكان القبليين على التغلب على عدم القراءة والكتابة واعتلال الصحة وتدهور الحراج والمراعي المحلية. أما المرحلة النهائية، فهي الانسحاب المتدرج من دعم المشروع، الأمر الذي سيختبر قدرة المنظمات الاجتماعية الجديدة التي يحركها المجتمع على البقاء. إن التوقعات مشجعة لأسباب ليس أقلها أن شبكة التعاونيات قد مكنت هذا المجتمع المؤلف من السكان الأصليين من قيادة عملية الاندماج الاجتماعي مع الحفاظ على هويتهم وثقافتهم الخاصة.

المصدر: برنامج منظمة العمل الدولية لخلق الوظائف وتنمية المنشآت - التعاونيات.

إن الأدوات الأساسية التي تحتاجها التعاونيات تحقيقاً لازدهارها هي إسداء المشورة بشأن بناء القدرات، وتنمية روح المبادرة، والتدريب على القيادة، وبحوث الأسواق، والحصول على التمويل الاقراضي ومعونة المنح، والربط الشبكي المشترك بين التعاونيات، وبناء الاتحادات العامة. ولكي يعمل هذا الدعم الشعبي بفعالية، تحتاج التعاونيات إلى إطار قانوني مأمون ينظم وضعها. ومنذ عام ١٩٩٤، ساعدت منظمة العمل الدولية أكثر من ٦٠ دولة عضواً على إصلاح سياسة وتشريعات التعاونيات وتجهيز فرق الخبراء الوطنيين بالأدوات اللازمة لتوفير المساعدة العملية للتعاونيات الجديدة والقائمة.

ويعطي برنامج منظمة العمل الدولية بشأن الدعم التنظيمي والتعاوني للمبادرات الشعبية ينفذ مع بوركينا فاسو والرأس الأخضر ومالي وموريتانيا والنيجر والسنغال مثالاً على ما يمكن للتعاونيات أن تحققه حين تحظى بدعم السياسات الحكومية وتتوافر لها بيئة قانونية مأمونة. وقد استفاد من هذا البرنامج على مدى عشرين عاما أكثر من ٨٥ ٠٠٠ رجل وامرأة في المناطق الريفية هم أعضاء في أكثر من ٢٠٠٠ منظمة شعبية. وكان الهدف هو تمكين المنتجين من التعبير والدفاع عن مصالحهم بمساعدتهم على تكييف تنظيمهم وفقاً للاحتياجات المتغيرة والخبرات والمعارف المختلفة للأعضاء. ومن الناحية العملية، يكفل الهيكل التعاوني أن يتولى السكان المحليون المسؤولية وأن يقرروا ما يتعين فعله وكيفية الاستعانة بالخبراء الخارجيين وعمال الإرشاد المتوافرين لهم من خلال المشروع. ومن بين مجالات التدخل الأساسية، أسواق القطن المدارة ذاتياً، ومصارف الحبوب في القرى، والبرامج الادخارية والائتمانية للمرأة، وبرامج الري واستخدام الأرض في المجتمعات المحلية، والبرامج التكافلية للتأمين الصحي.

وتعمل التعاونيات على تمكين الناس حتى أشد قطاعات السكان فقراً من المشاركة في التقدم الاقتصادي؛ وتخلق فرص الوظائف لأولئك الذين يمتلكون المهارات لكن برأسمال قليل أو منعدم؛ وتوفر الحماية بتنظيم المساعدة المتبادلة في المجتمعات. وفضلاً عن ذلك، ومن خلال تهيئة ساحة لمبادرات التنمية المحلية، فإنها تجمع معاً مجالاً من مؤسسات المجتمعات المحلية من أجل تعزيز فرص العمل اللائق والاندماج الاجتماعي. ويتعلم أعضاء التعاونيات من بعضهم البعض، ويبدعون معاً، وعن طريق زيادة التحكم في أرزاقهم ويستردون الكرامة التي تدمرها تجربة الفقر.

## تأمين الدخول

تواجه المجتمعات على كل مستويات التنمية التحدي المتمثل في إقامة النظم لتوفير الأمان في مواجهة حالات طارئة مفاجئة كالمرض والحوادث ووفاة العائل الرئيسي، والعجز والشيخوخة والأمومة والبطالة التي تجعل الأفراد والأسر والمجتمعات معرضة

لخطر الفقر. ومن خلال التضامن والتقاسم العادل للأعباء، تسهم نظم الضمان الاجتماعي في أمن الإنسان وكرامته وفي المساواة والعدالة الاجتماعية. كما أنها تشكل أساساً للاندماج السياسي والتمكين وتنمية الديمقراطية. إن نصف سكان العالم مستبعد من أي نوع من أنواع الحماية التي يوفرها الضمان الاجتماعي، لكن معدل التغطية يتراوح بين نحو ١٠٠ في المائة في بعض البلدان الصناعية وأقل من ١٠ في المائة في أشد البلدان النامية فقراً.

وفي حزيران/ يونيه ٢٠٠١، في الدورة التاسعة والثمانين لمؤتمر العمل الدولي، توصلت الحكومات مع أصحاب العمل والعمال إلى توافق جديد في الآراء بشأن الضمان الاجتماعي. فقد اتفق الجميع على ضرورة إعطاء أعلى الأولوية إلى "السياسات والمبادرات التي تكفل الضمان الاجتماعي لأولئك غير المشمولين بالنظم القائمة". ولذا، اقترح المؤتمر "ضرورة شن حملة كبرى للترويج لمد غطاء الضمان الاجتماعي"[٢٧].

ويوضح عمل المنظمة مع البلدان النامية طيلة سنين عديدة أن التقدم أمر ممكن، وخاصة حين يتم تخطيط ودمج استراتيجية لتوسيع النظم تدريجياً مع استراتيجيات أخرى لمكافحة الاستبعاد الاجتماعي. وتوفر المنظمة حالياً المشورة التقنية بشأن توسيع نطاق الضمان الاجتماعي في أكثر من ٣٠ بلداً. كما تعمل مع ثمانية بلدان نامية وانتقالية على إجراء استعراضات لنفقات وأداء الحماية الاجتماعية تساعد في تصميم سياسات تهدف إلى سد فجوات التغطية والحماية في إطار حدود نقدية ومالية معلومة[٢٨].

إن الضمان الاجتماعي، المقترن باقتصاد نام وبسياسات عمالة نشطة، هو أداة يمكنها أن تعزز الإنتاجية وتدعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة. فالضمان الاجتماعي هو استثمار في الناس ودعم لهم، ييسر من إجراء التغييرات الهيكلية والتكنولوجية التي تحتاج إلى قوى عاملة متكيفة ومرنة. ومع تكاثف العولمة، تصبح نظم الضمان الاجتماعي الفعالة لدعم الناس من خلال التغيير في عالم العمل. إن النظم جيدة التصميم تحسن الأداء الاقتصادي وتسهم في تحقيق الميزة النسبية للبلدان في الأسواق العالمية.

وعلى كل مجتمع أن يقرر أفضل طريقة تضمن أمن الدخل والحصول على الرعاية الصحية وخطى إدخال النظم. غير أن التجربة تبين أن أكثر النظم فعالية هي تلك التي تستند إلى مبادئ أساسية معينة. إن الإعانات بوجه خاص يجب أن تكون مأمونة وغير تمييزية؛ وينبغي إدارة البرامج بطريقة سليمة وشفافة، على أن تكون التكاليف الإدارية منخفضة قدر الإمكان العملي، وينبغي أن يكون للشركاء الاجتماعيين دور قوي. إن الثقة العامة في نظم الضمان الاجتماعي هي عامل أساسي من عوامل نجاحها، الأمر الذي يجعل من صلاح الحكم أمراً جوهرياً[٢٩].

وكانت القضية في كثير من البلدان النامية، حتى الآونة الأخيرة، هي ما إذا كانت هذه البلدان تستطيع إقامة نظام للضمان الاجتماعي؛ غير أنه في أعقاب الأزمة المالية الآسيوية في ١٩٩٨/ ١٩٩٩ فالسؤال المطروح هو هل تستطيع هذه البلدان عدم إقامة نظام

[27] القرار والاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته التاسعة والثمانين في مكتب العمل الدولي: *Social security: A new consensus* (جنيف، ٢٠٠١).

[28] من خلال فرع الخدمات المالية والاكتوارية والاحصاءات التابع لمكتب العمل الدولي، تقدم المساعدة إلى الحكومات في تحليل مشاكل الإنفاق والتمويل في مجال الحماية الاجتماعية. وباستخدام منهجية تدمج الاسقاطات المتعلقة بالسكان والقوى العاملة والاقتصاد، تساعد المنظمة أيضاً البلدان على قياس آثار خيارات سياسة الحماية الاجتماعية على الإيرادات والمصروفات.

[29] انظر:

E. Reynaud: *The extension of social security coverage: The approach of the International Labour Office*, ESS Paper No. 3 (Geneva, ILO, 2002).

ما. لقد قررت جمهورية كوريا مثلاً إذا كان لها أن تسترد عافيتها من وطأة الزيادة المفاجئة في معدل البطالة ولكي تستعد في الحين ذاته لخطر وقوع انكماشات اقتصادية حادة مستقبلاً، فإنها تحتاج إلى الاستثمار في مخططات أوسع للحماية الاجتماعية[٣٠]. وبالنسبة للصين أيضاً التي واجهت تحدي إعادة الهيكلة على نطاق ضخم، يشكل الضمان الاجتماعي أولوية.

وفي معظم البلدان منخفضة الدخل، لا تتجاوز نسبة المشمولين بالتأمينات الاجتماعية القانونية، للمعاشات أساساً ولتكاليف الرعاية الصحية أحياناً، ١٠-٢٥ في المائة من العاملين ومن يعولونهم. وبمد نطاق هذه النظم لتشمل كل العمال النظاميين وبعض العمال في الاقتصاد غير المنظم، ربما أمكن تغطية نسبة أخرى تبلغ ٥-١٠ في المائة من القوى العاملة. ويوجد في الطرف الآخر من سلسلة الدخل تلك الأسر المعيشية الفقيرة التي تبلغ نسبتها ٣٠ في المائة والتي ربما تعذر عليها حتى سداد اشتراكات التأمينات بالغة الانخفاض بشكل منتظم. وتحتاج هذه الفئة إلى شكل من أشكال الدخل التكافلي. ومع ذلك، هناك نحو ٤٠-٦٠ في المائة من السكان العاملين ذوي الدخول الأعلى من خط الفقر المدقع لديها بعض القدرة على سداد الاشتراك. وتبين التجربة والبحوث في بلدان كثيرة أن هذه الفئة تهتم بالانضمام إلى مخططات للتأمين الاجتماعي تفصل وفقاً لاحتياجاتها، وتكون الأولوية فيها للرعاية الصحية والحماية في حالة الوفاة والعجز. والكثيرون في هذه الفئة من ذوي الدخل المنخفض ومعرضون للسقوط في هاوية الفقر[٣١].

وفي البلدان منخفضة الدخل على وجه الخصوص، ظهرت منظمات التأمين بالغ الصغر والمنظمات الصحية التكافلية لتوفير غطاء الرعاية الصحية لأعضائها. وكثيراً ما تستمد هذه المنظمات جذورها من حركات الاعتماد على الذات أو الحركات التعاونية وتهدف إلى الإسهام في التنمية المحلية. وميزة هذه المخططات أن رسوم الاشتراك فيها كثيراً ما تكون منخفضة لأنها تركز فقط على تلك الإعانات التي يراها الأعضاء لازمة على وجه الاستعجال. أما العيوب فهي أن تلك المخططات نادراً ما تكون كبيرة بما يكفي لتغطية النفقات الطبية المكلفة ولا يمكنها توفير دخل بديل في حالة العجز عن العمل. إلا أنها تحتاج إلى عون خارجي ومساعدة تقنية لكي تتحقق لها الاستدامة وتزيد من غطائها[٣٢].

وعليه، فمن المرجح تماماً أن ينجح التأمين بالغ الصغر حين تتمكن وكالة عامة من توفير الدعم المالي والتقني للمبادرات المحلية. ويمكن أن يشمل هذا الدعم تقديم المساعدة في تكاليف الإنشاء، بما يشمل تدريب رجال الإدارة، وتقديم الإعانات في شكل اشتراكات تكميلية لتوسيع نطاق المخاطر المؤمن عليها وإعادة التأمين في المخطط برمته[٣٣]. وفي غانا، تختبر منظمة العمل الدولية حالياً نظاماً لتعزيز معدلات تسجيل الفقراء بإعانة الأقساط التي يستطيعون دفعها. ومن المهم أيضاً أن تضع الحكومات إطاراً تشريعياً وتنظيمياً يضمن، من جملة أمور، توافر إدارة مالية ديمقراطية وسليمة اقتصادياً لمخططات التأمين بالغ الصغر.

[30] انظر:

J. Yang: "The rise of the Korean welfare State amid economic crisis, 1997-99: Implications for the globalization debate", in *Development Policy Review*, Vol. 18 (2000), pp. 235-256.

[31] انظر:

W. van Ginneken: *Extending social security: Policies for developing countries*, ESS Paper No. 13, (Geneva, ILO, 2002).

[32] يوفر برنامج منظمة العمل الدولية بشأن استراتيجيات وأدوات مكافحة الاستبعاد الاجتماعي المساعدة التقنية والتدريب والخدمات البحثية بشأن التأمين بالغ الصغر.

[33] انظر:

D. Dror; A.S. Preker (eds.): *Social reinsurance: A new approach to sustainable community health financing* (Geneva and Washington, DC, ILO and World Bank, 2002).

وثمة حاجة إلى موازنة التكاليف الإدارية المنخفضة للتأمين بالغ الصغر في ضوء التغطية المنخفضة لهذه المخططات وخطر احتمال فشلها. إن المخططات الإلزامية توسع من مجموعة المشتركين وعدد المشمولين والأخطار المؤمن عليها، لكنها تنطوي على تكاليف إدارية أعلى في ضمان الالتزام. ويوجد في كثير من البلدان النامية مخططات إلزامية عادة لمستخدمي القطاع العام وللمنشآت الخاصة الكبيرة. وكثيراً ما ينظر إلى هذه المخططات باعتبارها نقطة انطلاق لنظم أكثر شمولاً. ونادراً ما تحقق هذا الطموح لأسباب شتى تشمل القدرة الإدارية المحدودة على مواكبة أعداد أكبر كثيراً تضم صغار أصحاب العمل ممن يقفون عادة على هامش النشاط المنظم، والعاملين لحسابهم الخاص، وفضلاً عن نقص تسهيلات الرعاية الصحية خارج المراكز الحضرية. يضاف إلى ذلك، أن الصوت السياسي الضعيف لغير المؤمن عليهم مقترناً بوجود قيود مالية جعل اقتراحات توسيع النطاق تحتل مرتبة منخفضة في قائمة أولويات الحكومة.

إن مخططات التأمينات الاجتماعية الشاملة كانت ومازالت تستند إلى فكرة أن العمال وأصحاب العمل يجب أن يعولوا أنفسهم في حالة عجزهم عن العمل. إن مبدأ التأمين، إلى جانب أنه يستهوي جمهوراً واسعاً يشمل ميسوري الحال، يحظى بميزة عزل التدفق المطرد طويل الأجل للاشتراكات المطلوبة للسلامة الاكتوارية، إلى حد ما على الأقل، عن التقلبات السنوية في إعداد الميزانيات. ولأن الإعانات ترتبط عادة بالاشتراكات، لا يتم تغطية أولئك العاجزين عن سداد الاشتراكات بشكل منتظم أو بالمرة. وتشمل هذه الفئة كثيرين من أشد المحتاجين، كالنساء اللاتي يعملن في البيت لرعاية الأطفال أو المعالين الآخرين في الأسرة، والعمال اليدويين العرضيين، والأشخاص المعوقين. كما تواجه البلدان التي بها اقتصاد غير منظم كبير مشكلة رئيسية تتمثل في ربط توسيع نطاق نظم التأمين الاجتماعي بالتدابير المطلوبة لإدماج المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر والعاملين في عمل مستقل والقطاع الريفي بشكل متدرج في الأشكال النظامية التي تحكم سوق العمل.

ولذا، فإن ثمة حاجة إلى استكمال نظم التأمينات الاجتماعية ببرامج مساعدة اجتماعية ممولة من الضرائب لتوفير احتياجات أولئك العاجزين عن سداد الاشتراكات بشكل منتظم أو بالمرة. وعادة ما تكون هذه الإعانات أقل سخاءً من إعانات مخطط التأمينات الاجتماعية وأحياناً تخضع لاختبار التحقق من الموارد. غير أن هدف المساعدة الاجتماعية بهذه الطريقة مكلف وكثيراً ما يخفق في الوصول إلى الكثير من المحتاجين لرفضهم الوصمة الاجتماعية المرتبطة بطلب الحصول على الرعاية الاجتماعية، ولعدم وعيهم بحقوقهم ولأنهم يجدون العملية بالغة التعقيد ومستنزفة للوقت. وفضلاً عن ذلك، فإن حرية التقدير التي تمنحها نظم التحقق من الموارد لرجال الإدارة قد تثير مشاكل التحيز والتمييز. وبالنسبة لمعظم البلدان النامية، فإن الرعاية المقدمة بناء على التحقق من الموارد ليست خياراً واقعياً بالنظر إلى حجم احتياجات أولئك الذين يستبعد إدخالهم في نظام شامل لأعوام كثيرة.

ومن أكثر الوسائل فعالة التكلفة في معالجة فقر الأسر تقديم إعانة للطفل بسعر موحد تدفع إلى كل الأمهات وتوفير حد أدنى لمعاش الشيخوخة. وفي البلدان النامية التي يوجد بها مخططات أساسية متواضعة وشاملة للمعاشات، مثل بوتسوانا وجنوب أفريقيا وناميبيا ، ثبتت فائدة هذه المخططات للوحدات الأسرية برمتها[٣٤]. إن بساطة هذه المخططات تجعل التكاليف الإدارية منخفضة نسبياً وان كانت بعض النفقات ستوجه بالطبع إلى اسر ليست في حاجة إلى دخل إضافي. وفي بعض البلدان، تكون إعانات الطفل

[34] انظر:
A. Barrientos; P. Lloyd-Sherlock: "Non-contributory pensions and social protection", Annex 2 to ILO: *A Global Social Trust network: Investing in the world's social future,* (Geneva, 2002).

مشروطة بالحضور المدرسي للأطفال في سن المدرسة. وعلى نقيض ذلك، فمع سياسات "شبكة السلامة" الأضيق تصوراً، توفر نظم التأمين والحد الأدنى للدخل استحقاقاً لا إغاثة مؤقتة، الأمر الذي يجنب الفقراء خطر عزلهم باعتبارهم متلقين للرعاية. ويبحث مكتب العمل الدولي حالياً في تمويل مشروع كبير يستكشف الآثار المالية لمخططات أساسية ممولة من الضرائب في البلدان النامية لتحديد مدى الحاجة إلى إعانات خارجية.

إن مد نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل اشد الناس فقراً في البلدان النامية سيتطلب مزيجاً متكاملاً من المخططات التي يمكن توسيعها بالتدريج مع نمو القدرات الإدارية والموارد الاقتصادية للبلد. ويعد توفير الخبرة والمشورة في المجال التقني أمراً هاماً، وان كان العنصر الأهم هو التشجيع على قيام توافق واسع في آراء المجتمع بشأن الاحتياجات وأفضل الآليات لتلبيتها. وهذا يتطلب الثقة في المؤسسات من أجل تحقيق التضامن الاجتماعي - لكن كثيراً ما تنعدم الثقة في الحكومة كمقدم للخدمات الاجتماعية وتأمين الدخل. غير أن النمو المتزايد والناجح لمخططات الضمان الاجتماعي سيظهر مفعول التضامن وسيبني الثقة ويوسع النطاق للأخذ بتدابير أكثر طموحاً. ويمكن للبلدان الأكثر ثراءً التعجيل بهذه العملية بزيادة التحويلات المالية لاستكمال الموارد المولدة على الصعيد الوطني[٣٥].

أما العناصر الأساسية الأربعة المكونة لاستراتيجية متوسطة الأجل لمد نطاق الضمان الاجتماعي في البلدان النامية فهي:

- دعم شتى أشكال مخططات التأمين بالغ الصغر والمنظمات الصحية التكافلية المحلية ضماناً لاستقرارها المالي ونوعيتها المهنية واستدامتها. كما ينبغي التشجيع على إنشاء اتحادات لهذه المنظمات في إطار تجاري لكي تمد غطاءها وتنمي قوتها التفاوضية تجاه الجماعات الاجتماعية - الاقتصادية الأخرى والحكومة.
- ينبغي على الحكومات والشركاء الدوليين النظر في إدخال مخططات الحد الأدنى للدخل الممولة ضريبياً مثل توفير معاشات شاملة للشيخوخة وإعانات للأطفال تدفع للأمهات نقداً وبشرط وحيد هو المواظبة على حضور المدرسة.
- إصلاح ومد نطاق مخططات التأمينات الاجتماعية الإلزامية القائمة لتشمل مستخدمي المنشآت الأصغر حجماً استناداً إلى تقييمات اكتوارية سليمة لموارد الإنفاق الاجتماعي ومعدلات اشتراكات منخفضة يمكن تحملها. وعلى المانحين الدوليين أن يكونوا على استعداد للتعهد بتقديم منح سنوية متعددة يمكن التنبؤ بها لفترة زمنية معلومة إلى هذه المخططات لضمان تحديد الإعانات عند مستويات مغرية وتحقيق الاستدامة لها.
- إنشاء لجان استشارية وطنية للضمان الاجتماعي تضم ممثلين عن النقابات ومنظمات أصحاب العمل لمساعدة الحكومات والمؤسسات الطوعية على تنمية توافق اجتماعي واسع في الآراء بشأن تنفيذ استراتيجية متوسطة إلى طويلة الأجل تهدف إلى تحقيق الضمان الاجتماعي للجميع.

## معالجة المخاطر الصحية المتصلة بالعمل

يفتقر معظم العمال الذين يعيشون في حالة فقر إلى خدمات الصحة والرعاية الأساسية ويعملون في بيئة عمل غير صحية وغير مأمونة. وكثيرون منهم يستخدمون المنزل كمكان للعمل. وهكذا، يؤدي التعرض للأمراض واعتلال الصحة إلى ظروف

[35] انظر: *A Global Social Trust network*, op. cit.

معيشة وعمل غير سيئة. ويعمل معظم العمال في الاقتصاد غير المنظم في محفوفة بالمخاطر وغير مأمونة دون توافر المرافق الصحية أو المياه العذبة فضلاً عن سوء تصريف النفايات. وفي كل عام يموت أكثر من ٢ مليون شخص في حوادث وأمراض تتصل بالعمل. وفي بلدان نامية كثيرة، تزيد معدلات الوفيات بين العمال خمس إلى ست مرات عن معدلاتها في البلدان الصناعية. وهناك أكثر من ١٦٠ مليون عامل يقعون فريسة المرض كل عام بسبب المخاطر في مكان العمل. إن أشد الناس فقراً واقلهم حماية - وهم غالباً من النساء والأطفال والمهاجرين - هم من بين الأشد تضرراً.

ووفقاً لاستقصاءات أجرتها منظمة العمل الدولية في جمهورية تنزانيا المتحدة والسنغال والفلبين ونيجيريا ، ففي حين اختلفت المخاطر بحسب المهنة، كانت بعض المشاكل الغالبة في المنشآت غير النظامية الصغيرة والبالغة الصغر هي: سوء الإضاءة، نقص التهوية، الحرارة المفرطة، سوء تأمين التجهيزات، عدم كفاية حيز العمل وأدوات العمل، نقص معدات الوقاية، التعرض لمواد كيميائية خطرة وللغبار وساعات العمل الطويلة. وكانت أكثر المعوقات الصحية شيوعاً هي المتاعب العضلية الهيكلية وآلام أسفل الظهر؛ أمراض الحساسية واضطرابات أخرى في الجهاز التنفسي؛ الجهد البدني والإرهاق والتوتر. كما شاعت الإصابات من الأدوات. ومن أكثر أسباب المشاكل الصحية شيوعاً ازدياد الطلبات على الإنتاج، وسوء تنظيم العمل وعدم كفاية الأدوات والتسهيلات المستخدمة في رفع ونقل المواد. وهذا الأمر، إلى جانب تكرار الحركة وحمل أثقال كبيرة والأوضاع غير المريحة في الجلوس والوقوف يؤدي إلى عبء عمل بدني قد يصل إلى مستويات غير مقبولة مما يسبب جهداً غير ضروري فضلاً عن الإرهاق، الأمر الذي يسهم في الإصابات. إن ظروف العمل الخطرة لا تضر فحسب بصحة العمال بل تقلص أيضاً من إنتاجيتهم وبالتالي من دخلهم. غير أنه يمكن تقليل الكثير من هذه الأخطار باستثمارات منخفضة التكلفة تدر أيضاً إنتاجية محسنة[٣٦].

وتعمل منظمة العمل الدولية مع الحكومات والشركاء الاجتماعيين على خلق وعي على نطاق العالم بأبعاد وعواقب الحوادث والإصابات والأمراض المتصلة بالعمل وعلى تنشيط ودعم العمل الفعلي[٣٧]. إن نقطة البداية هي توثيق ونشر المعاناة البشرية والتكلفة التي يتكبدها المجتمع، فضلاً عن الفوائد الكامنة للحماية، مثل تعزيز الإنتاجية والنوعية وتوفير التكاليف. ويؤدي هذا البحث إلى الاعتراف بأهمية الوقاية كوسيلة تتسم بالكفاءة وفعالية التكاليف لتوفير السلامة والحماية الصحية لجميع العمال. أما الأولويات فهي مباشرة العمل في القطاعات الخطرة تحديداً، كالزراعة والتعدين والتشييد والاقتصاد غير المنظم ككل، وحماية أولئك الذين يتعرضون للإيذاء والاستغلال في العمل، كالنساء والأطفال والمهاجرين.

تستعين المنظمة بخبرتها الواسعة في وضع المعايير ومدونات الممارسات والأدلة التقنية لمساعدة البلدان على تحديد المقاصد والأهداف لحماية العمال في الظروف الخطرة، مع ايلاء اهتمام خاص لتقوية القدرة الاستشارية والتنفيذية لإدارات تفتيش العمل. إن مد نطاق التشريع القائم والتدابير الوقائية الأخرى لتشمل الأغلبية الكبيرة من العمال ممن تكون ظروفهم في أشد الحاجة إلى التحسين هو أمر جوهري يحقق فعالية خاصة عند

[36] انظر:

V. Forastieri: *Improvement of working conditions and environment in the informal sector through safety and health measures* (Geneva, ILO, July 1999).

[37] البرنامج المركزي الدولي للسلامة والصحة في العمل والبيئة ينسق داخل مكتب العمل الدولي هذا العمل.

اقترانه ببرامج محددة تعزز من قدرة المنشآت والعمال على العمل من أجل تقليل المخاطر وإزالتها[٣٨].

ومن العناصر الأساسية لهذا النهج، تطوير برامج وأدوات تدريبية عملية في مجال السلامة والصحة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم وتقوية فعالية نظم تفتيش العمل وكفاءتها وشمولها. ومن بين الجوانب الهامة في هذا العمل وضع وتطبيق مبادئ توجيهية لمد نطاق حماية العمل إلى عمال الاقتصاد غير المنظم في المناطق الريفية والحضرية وإقامة شراكات مع المنظمات المجتمعية وغيرها من أجل تطوير وتنفيذ نهج تصل إلى فئات العمال التي يصعب الوصول إليها.

ويوضح عمل منظمة العمل الدولية في التصدي للمخاطر في صناعة تكسير السفن[٣٩] الطريقة التي يمكن بها للعمل الدولي المرتبط بالتعاون على الطبيعة مع المجتمعات في البلدان النامية أن يتصدى للمخاطر الجسيمة التي تواجه العمال ومجتمعاتهم. وهناك قرابة ١٥٠٠ سفينة كبيرة و٢٥٠٠ سفينة أصغر يتم تكسيرها سنوياً في ظروف عمل خطرة شديدة الإرهاق. ويتم معظم العمل عن طريق عمال يدويين بعقود سيئة الأجر يقومون بتكسير السفن بالمشاعل الغازية وبالسواعد العارية على الشواطئ في الهند وباكستان وبنغلاديش أساساً. ونادراً ما تستخدم النظارات الواقية ومعدات الوقاية الأخرى. ويتعرض العمال دائماً للحرارة اللافحة والغازات القابلة للاشتعال والمواد الكيميائية الخطرة. وتحتوي معظم السفن على الحرير الصخري إلى جانب الرصاص والزئبق وثنائي الفينيل متعدد الكلورة وملوثات عضوية أخرى والديوكسين والأبخرة الكبريتية. يضاف إلى ذلك أن غالبية المواقع في البلدان النامية ليست بها نظم لإدارة النفايات أو مرافق أخرى لمنع التلوث. ونتيجة لذلك، تجد الملوثات طريقها إلى الهواء والمياه الجوفية على السواء، مما يسبب ضرراً جسيماً طويل الأجل على الصحة والبيئة. وشرعت منظمة العمل الدولية في برامج جنوب آسيا للعمل مع الحكومات تشمل تحسين لوائح السلامة والصحة المهنيتين وخدمات تفتيش العمل، وتدريب العمال وأصحاب العمل على ممارسات الصحة والسلامة الجيدة في مكان العمل وتحسين نوعية التسهيلات التقنية. ويجري حالياً الشروع في تنفيذ مشروع ممول من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بنغلاديش يعد الخطوة الأولى صوب تحقيق هذا الهدف. وفضلاً عن ذلك، تعمل منظمة العمل الدولية مع المنظمة البحرية الدولية وأمانة اتفاقية بازل والبنك الدولي وغيرها للتصدي للأبعاد الدولية للتحديات المهنية والبيئية التي يشكلها تكسير السفن.

## العمل على إنهاء عمل الأطفال

إن ضمان أن تتاح للأطفال فرصة لكسر دورة الفقر هو سبب اجتذب الدعم على نطاق عالم. وتفيد آخر تقديرات منظمة العمل الدولية عن عام ٢٠٠٠ إلى أن عدد الأطفال النشطين اقتصادياً بين سن الخامسة والسابعة عشر يبلغ نحو ٣٥٢ مليون طفل. غير أن الكثيرين تبلغ أعمارهم ١٢ سنة ويؤدون أعمالا خفيفة لساعات قليلة في الأسبوع. ومن بين هؤلاء، يشارك ٢٤٦ مليون طفل في ما تسميه المنظمة عمل الأطفال الذي يتعين القضاء عليه، وتعطي المنظمة أعلى الأولوية إلى العمال اليدويين من الأطفال البالغ عددهم ١٧١ مليون طفل ممن يعملون في ظروف خطرة يمكن أن تتسبب في أضرار بدنية أو نفسية

[38] انظر الاتفاقية بشأن السلامة والصحة المهنيتين، ١٩٨١ (رقم ١٥٥).

[39] أنظر:

A. Rahman; A.Z.M. Tabarak Ullah: *Ship-breaking*, background paper prepared for the ILO's Sectoral Activities Programme (Dhaka, 1999).

يتعذر إصلاحها، بل وتهدد حياتهم ذاتها[٤٠]. إن مساهمة المنظمة هامة في حملة إبعاد هؤلاء الأطفال عن الخطر وتوفير فرصة أفضل لهم في الحياة، وهي مساهمة نمت بسرعة خلال العقد الماضي.

وأصبح البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال الذي بدأ في عام ١٩٩٢ يضم الآن ٣٠ مانحاً وأنشطة تنفيذية في ٨٢ بلداً. ومما يساند المشاريع والبرامج ويغذي المناقشات والشراكات الإقليمية والقطاعية والعالمية في مجال السياسة العامة لمكافحة عمل الأطفال وجود ثروة من المعلومات الإحصائية الجديدة والبحوث والمواد التدريبية وكتيبات الممارسات الجيدة. وفضلاً عن ذلك، حدثت زيادة جذرية في التصديق على اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨) منذ عام ١٩٩٥، في حين كانت سرعة التصديق على الاتفاقية الجديدة لأسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢) غير مسبوقة في تاريخ منظمة العمل الدولية، مما يشير إلى حدوث تحسن كبير في الأدوات القانونية لمكافحة المشكلة وإلى ازدياد كبير في الوعي والالتزام. ويصدر كل أربع سنوات تقرير عالمي بموجب إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يتيح فرصة لقياس التقدم المحرز وحجم التحدي المنتظر[٤١].

ويرتبط القضاء على عمل الأطفال ارتباطاً لا فكاك منه باستراتيجيات الحد من الفقر. وكما ورد في الفصل الثاني، فإن عمل الأطفال هو سبب وعرَض للفقر في آن واحد. ورغم أن أكثر من مليون[٤٢] من العمال الأطفال استفادوا من عنصر العمل المباشر في البرامج التي تدعمها منظمة العمل الدولية، إلا أن هذا الرقم يشكل جزءاً هزيلاً من الأطفال العاملين في ظروف خطرة، الذين يزيد عددهم عن ١٧٩ مليون طفل. ويرجح أن يكون المزيد من الأطفال قد حصلوا على مساعدة غير مباشرة من إجراءات المنظمة، لكن من الحيوي، تحقيقاً لمستقبل خال من عمل الأطفال، إحراز تقدم مطرد نحو أهداف إعلان الألفية للحد من الفقر. ومن الجوهري ربط إجراءات منظمة العمل الدولية بشأن عمل الأطفال بالحملة العالمية لتخليص الناس من الفقر المدقع.

لقد أظهر عملنا قيمة الأخذ بنهج متدرج للعمل مع الحكومات والنقابات وأصحاب العمل والجماعات الأخرى والذي يبدأ بالتوعية بالتكاليف التي تتكبدها الأسر والمجتمعات من جراء عمل الأطفال وإجراء تقييم للإطار القانوني والإداري. وهذه المرحلة التي كثيراً ما تساندها البحوث، تساعد على تنمية الإرادة السياسية في الحكومة وخلق دوائر دعم تفضي إلى نجاح العمل[٤٣]. وربما كان أكبر نجاح حققته منظمة العمل الدولية في عملها خلال الأعوام العشرة الماضية، هو التغلب على حاجز الإنكار.

وتشمل مرحلة العمل بناء القدرات وتنفيذ مشاريع محددة تهدف إلى إعتاق الأطفال من العمل وإعادة دمجهم في المدرسة والأسرة ومنع عمل الأطفال من منبعه. وبالعمل مع أصحاب العمل والنقابات والمدرسين والمنظمات غير الحكومية ومع المجتمعات التي

40 انظر مكتب العمل الدولي: *IPEC action against child labour; Highlights 2002*، (جنيف، كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٣).

41 انظر *مستقبل خال من عمل الأطفال*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢.

42 آخر تقديرات البرنامج الدولي لمكافحة عمل الأطفال لعدد الأطفال الذين استفادوا من إجراءات منظمة العمل الدولية بين عامي ١٩٩٢ و٢٠٠١.

43 قام البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال تطوير تقنية مبتكرة لإجراء استقصاءات تقييم سريع تعطي معلومات حديثة وسريعة عن أسوأ أشكال عمل الأطفال. ومع نهاية عام ٢٠٠٢، استكمل ٤٠ تقييماً سريعاً في ٢٠ بلداً. ويجري إجراء المزيد من الاستقصاءات الكاملة لمشكلة كثيراً ما تعد مستترة في ٣٢ بلداً.

يغلب عليها عمل الأطفال مباشرة، تتشكل مجموعات عمل محلية لتصميم وتنفيذ برامج محددة تلبية لاحتياجاتهم[44].

***المجتمع ينهي عمل الأطفال في إنتاج الفلبين من الأحذية***

بعد ظهر كل يوم جمعة، يصحب عشرات الآباء حاملين بطاقات الخدمات الاجتماعية الزرقاء أطفالهم إلى مركز للمجتمع المحلي متعدد الأغراض لإجراء فحوص ورعاية مجانية تقدمها الطبيبة المتطوعة روساورو سانتا ماريا. وتعني البطاقة الزرقاء أن أطفال الأسرة أصبحوا لا يعملون في إنتاج الأحذية المحفوف بالمخاطر وأنهم مؤهلون للحصول على خدمات المشروع. وهذه الطبيبة هي مجرد واحدة من أفراد كثيرين ومن جمعيات للرعاية الصحية ومؤسسات تعليمية وجماعات أخرى يسهمون في هدف مكافحة عمل الأطفال.

إن إنتاج الأحذية، الذي كثيراً ما يتم في بيوت صغيرة سيئة التهوية يعمل فيها العمال، تعرض الأطفال للأبخرة المنبعثة من المزيبات والأصماغ الساخنة. وهذا يسبب دوار وصعوبات في التنفس. وينتشر الإرهاق المستمر والأوجاع المزمنة. ومع تقلص صناعة الأحذية في مقاطعة بنيان، أبدت الأسر التي أدركت أهمية البرنامج استعدادها للتغيير، وأصبح أطفالها محميين من أشكال جديدة للعمل.

وقد تمكن مشروع لبرنامج منظمة العمل الدولية المركزي الدولي للقضاء على عمل الأطفال، بمشاركة شركائه المحليين، من توفير احتياجات كثيرة للأطفال والأسر في بارانغاي دي لا باز وبارانغاي مالابان، وهما المجتمعان المستهدفان في مقاطعة بنيان. وعلى سبيل المثال، قدم أعضاء جمعية بنيان الطبية الخدمات المجانية في عياداتهم للأطفال المشاركين في المشروع. ويوفد المركز الطبي للأطفال بعثة طبية شهرية ويجري فحصاً مجانياً لمرض الدرن ويقدم الأدوية اللازمة. وتقدم منظمات الخدمات تغذية تكميلية للأطفال المصابين بسوء التغذية، وينظم الطلاب من كلية سان ميشيل في لاجونا دورات مجانية أسبوعية لتعليم الأطفال. وتساهم وكالة "القلب المفتوح" المنفذة للمشروع بنصف تكاليف رواتب المدرسين لبرنامج تنمية الطفولة المبكرة، وتكاليف اللوازم المدرسية والنقل والزي المخصص للطلاب الأكبر سناً.

ويخدم المستفيدون من المشروع كمتطوعين أيضاً. ومن خلال ورش التدريب، اكتسب الآباء في قطاع الأحذية المهارات المطلوبة لتحمل مسؤولية إدارة أنشطة الادخار، ورصد الجرعات الطبية لعلاج الدرن والمساعدة في برامج التغذية. كما شكلوا منظمات شعبية تنفذ مبادراتهم الخاصة لبناء المجتمع والقضاء على عمل الأطفال. وبالتعاون مع لجنة عمل الأطفال في مقاطعة بنيان (المشكلة من أصحاب المصلحة المحليين ورابطة زعماء بنيان)، ستتمكن هذه المنظمات الشعبية من مآزرة الجهود المبذولة في المشروع - بالتوسع في الموارد والخدمات ليصبح عمل الأطفال هنا غير ضروري بشكل دائم وغير مقبول اجتماعياً ولا وجود له فعلياً.

المصدر: البرنامج المركزي الدولي لمنظمة العمل الدولية للقضاء على عمل الأطفال.

وتفيد التقديرات بوجود ٥٠٠ ألف طفل من النساجين في أنحاء باكستان. ويوفر مشروع إرشادي للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال يهدف إلى القضاء تدريجياً على عمل الأطفال في صناعة السجاد في مقاطعات شيخوبورا وغوجرانوالا داخل إقليم البنجاب الباكستاني مثالاً على نهج المنظمة القائم على المجتمع. إن معظم الأطفال هناك لا يحصلون على أي تعليم خاصة لعدم وجود مدارس قريبة. ومعظمهم لا يعرف القراءة والكتابة. وتختصر مراكز التعليم الجديدة للمشروع خمس سنوات من التعليم المدرسي في ثلاث سنوات، وتستخدم تقنيات تفاعلية محببة للأطفال لإعداد التلاميذ للمزيد من التعليم النظامي. ويبني ويدير هذه المراكز لجان القرى المشكلة من قيادات مجتمعات القرى ومتعهدي السجاد والآباء والأمهات، وتقوم برصد مدى المواظبة على الحضور في المدرسة والأداء فيها. وسجلت المشاريع أكثر من ١٠٢٥٠ طفلاً من عمال السجاد وأقاربهم في المدارس مما أدى إلى سحبهم أو منعهم من الانخراط في عمل الأطفال. وأدت هذه النتائج إلى المرحلة التالية للمشروع، وهي التوسع إلى باقي أنحاء البنجاب.

[44] انظر مكتب العمل الدولي: *Good practices in action against child labour* (جنيف ٢٠٠١).

إن هذا المثال المشجع يوضح أيضاً التحدي المتمثل في توسيع ومحاكاة تجربة مجتمعات قليلة نسبياً في برنامج ينفذ على نطاق الأمة. وفي حين أن مشاريع وبرامج العمل المباشر الرامية إلى سحب مجموعات مختارة من الأطفال من سوق العمل وإعادة تأهيلهم لها أهميتها، إلا أنها تشكل جزءاً فقط من الحل. بل إن الأهم من ذلك، بالنظر إلى الحجم الفعلي للمشكلة، هو ضمان أن تشمل عملية التنمية إجراءات وسياسات تكبح وتمنع العرض والطلب معاً في مجال العمال الأطفال. ولذا، يتعين على أي نهج مستدام وشامل أن يجعل القلق على عمل الأطفال في صميم الإطار الأوسع للتنمية في البلد.

إن تحرير الأطفال من العمل هو حق أصيل. والقضاء على عمل الأطفال يشكل تحدياً ينبغي التصدي له من أجل تطوير تعليم جيد النوعية سهل المنال وإيجاد وظائف أو مصادر أخرى تحقق دخلاً كافياً للآباء. وكلا الأمرين، يؤكد الحاجة إلى دمج برامج القضاء على عمل الأطفال في الجهود المبذولة لتحسين العمالة وتوليد الدخل، والمساواة بين الجنسين وتنمية المهارات. وتطلب اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢ من الدول الأعضاء تنفيذ تدابير محددة زمنياً للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال. وتجمع البرامج المحددة زمنياً بين تدخلات من أعلى تتصل بالسياسة العامة تهدف إلى تهيئة بيئة مفضية إلى القضاء على عمل الأطفال وبين أنشطة على مستوى القاعدة موجهة إلى الخدمات على المستوى المجتمعي. كما تركز على بناء التحالفات على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية لتشكيل بيئة تعمل فيها المعلومات والتحليلات والبحوث على دعم الدعوة والسياسة العامة وتطوير البرامج وتنفيذها ورصدها وتقييمها.

وفي خلال عام ٢٠٠٢، انتقلت البرامج الوطنية الثلاثة الأولى المحددة زمنياً في جمهورية تنزانيا المتحدة والسلفادور ونيبال من مرحلة الإعداد إلى التنفيذ. وفي الطريق الآن عشرة بلدان أخرى. إن السمة المحورية في تصميم البرامج المحددة زمنياً هي بناء قدرات الشركاء الأساسيين في البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال ووضع قاعدة المعارف لتطوير البرامج وتنفيذها. وبهذه الطريقة، يكون مفهوم البرامج المحددة زمنياً مصمماً من أجل تلبية الحاجة إلى تدخلات واسعة النطاق في بلدان كثيرة. وستزداد ريادة الوكالات والمؤسسات الوطنية في تطوير البرامج وتنفيذها، بما يشمل حشد الموارد، مع تقليل دور البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في إدارة وتنفيذ المشاريع.

إن حشد الموارد أمر حيوي للتوسع في استراتيجية البرامج المحددة زمنياً. ويتجاوز الحجم المطلوب لذلك موارد منظمة العمل الدولية وحدها. وإذا نحينا جانباً التمويل الممكن من الميزانيات الوطنية وبرامج المعونة، تشمل الخيارات الأخرى التي تستحق النظر تجميع الموارد من خلال إنشاء كنسوريتوم من المانحين وإمكانية توجيه ائتمانات الدين إلى البرامج المحددة زمنياً في البلدان المشاركة في مبادرة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون وفي عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر. ومن الأمثلة على ذلك، استراتيجية غانا للحد من الفقر التي استكملت في عام ٢٠٠٢ والتي تبين عزم الحكومة على العمل مع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في تصميم وتنفيذ تدخلات تتصدى لعمل الأطفال في المدن الرئيسية وزيادة التمويل لبرنامج التعليم الأساسي الإلزامي المجاني. وتشمل المصادر الأخرى التمويل من منح وقروض المؤسسات المالية الدولية.

وحدا توسيع وتعميق حملة القضاء على عمل الأطفال بمنظمة العمل الدولية إلى تنشيط الشبكات الوطنية والإقليمية والقطاعية والعالمية وشراكات الهيئات المكونة والمؤسسات التقنية والرابطات المهنية التي يمكنها أن تناصر وتعمل على القضاء على عمل الأطفال. ويجري إنشاء العديد من الشبكات الأقاليمية التي يمثل نوع الجنس موضوعها المشترك. إن الغرض من شبكة السياسة الإنمائية للقضاء على عمل الأطفال هو التشجيع على دمج الإجراءات المتصلة بعمل الأطفال في الجهود الأوسع للتنمية والحد من الفقر. وتسعى شبكة عمل الأطفال الخطر إلى تركيز اهتمام الرأي العام وراسمي السياسات على الأطفال الذين يشاركون في أعمال خطرة والاستعانة بخبرة منظمات

السلامة والصحة المهنيتين. ويجري تقوية التعاون مع منظمة الصحة العالمية ومنظمة اليونيسيف والبنك الدولي والاتصالات مع الجامعات[45]. وبدأت الشراكات في صناعات الملابس وأدوات الرياضة والتبغ والكاكاو/ الشيكولاتة. وينظم هذه الشراكات عادة ترتيبات للعديد من أصحاب المصلحة يبرز فيها بشكل واضح دور أصحاب العمل والعمال. وبخلاف التشاور والتنسيق، تهدف هذه الشراكات إلى تحسين رصد ظاهرة عمل الأطفال، وحقوق العمل الأساسية الأخرى، وتحقيق فهم أفضل للمشكلة بتنفيذ مشاريع نموذجية تعالج قضايا عمل الأطفال.

***إشراك المستهلكين في إجراءات القضاء على عمل الأطفال***

هناك عدد من الشراكات المبتكرة مع أصحاب العمل والنقابات تربط حرص المستهلكين على ظروف العمل في سلسلة العرض بالعمل على الطبيعة للقضاء على عمل الأطفال. وهناك مثالان يربطان الأطفال كمستهلكين بالأطفال كعمال هما كرة القدم والشكولاته.

ومنذ عام ١٩٩٧، عمل البرنامج الدولي لمنظمة العمل الدولية للقضاء على عمل الأطفال على القضاء على عملهم في صناعة الكُرات المستخدمة في لعبة كرة القدم. ويقع مقر البرنامج في سيالكوت، باكستان، حيث أفادت التقديرات بوجود نحو ١٠٠٠٠ طفل تتراوح أعمارهم بين الخامسة والرابعة عشر يعملون في إنتاج الكرات المستخدمة في هذه اللعبة(١). ونقل الصناع المشاركون لغرفة سيالكوت للتجارة والصناعة أعمال حياكة الكُرات من الإنتاج القائم في المنازل إلى مراكز حياكة يسهل رصدها. ويقدم الصناع البيانات عن كل مراكز الحياكة الخاصة بهم، بما فيها تلك التي يشغلها متعاقدون من الباطن. ومن قاعدة البيانات هذه، تختار الفرق موقعاً لرصده يومياً. وتستوفي هذه الفرق حسب الاقتضاء التقديرات عن مدى تقيد الصانع. وتنقل بعد ذلك التقديرات المنخفضة إلى الاتحاد الدولي لرابطة كرة القدم (فيفا)، مما قد يؤثر على مبيعات منتج كُرات هذه اللعبة. وقد انضم إلى البرنامج صناع يمثلون أكثر من ٩٥ في المائة من إنتاج التصدير لكرات لعبة كرة القدم من سيالكوت. ويقوم بعملية الرصد الرابطة المستقلة لرصد عمل الأطفال وتضم ممثلين عن النقابات والحكومة الوطنية والحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية المشاركة. وبعد النجاح الكبير الذي تحقق في إنهاء عمل الأطفال في صناعة كُرات لعبة كرة القدم في المدينة، أصبح التحدي التالي هو وقف الاتجاه إلى نقل عملية حياكة الكُرات إلى القرى المجاورة التي ما زال يوجد بها عمل الأطفال.

وفي ١ تموز/ يوليه ٢٠٠٢، أسست شراكة من الشركات العالمية الرئيسية المنتجة للشكولاته ومن النقابات وشركاء آخرين من خارج الصناعة مؤسسة لقيادة "المبادرة الدولية للكاكاو - العمل على قيام معايير عمل مسؤولة لزراعة الكاكاو". وتهدف هذه المؤسسة إلى القضاء على ممارسات عمل الأطفال والعمل الجبري في زراعة الكاكاو وتجهيزه. وتعمل منظمة العمل الدولية مستشاراً للمؤسسة. وأجريت استقصاءات لإيضاح وقع وطبيعة عمل الأطفال الخطر في مزارع الكاكاو في بلدان غرب أفريقيا المعنية مباشرة، وصدر تقرير في تموز/ يوليه ٢٠٠٢. ويوفر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال المشورة ويشرف على هذه الاستقصاءات. وبالتوازي مع العملية التشاورية والتحقيقات، وضع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال برنامج عمل ملموس من ثلاث سنوات تبلغ تكاليفه ٦ ملايين دولار أمريكي للقضاء على عمل الأطفال في إنتاج الكاكاو في البلدان المعنية مباشرة. ويجمع هذا المشروع بين توعية الأسر والمجتمعات؛ وتعزيز قدرات المنتجين وإدارات التفتيش والعمال؛ وإبعاد الأطفال عن العمل وإلحاقهم ببرامج التعليم والتدريب؛ وتدابير لتوليد دخل للأسر؛ وإقامة نظام نشط لرصد واسترجاع المعلومات عن عمل الأطفال.

(١) الشركاء في هذا البرنامج هم غرفة سيالكوت للتجارة والصناعة، منظمة الأمم المتحدة للطفولة، منظمة إنقاذ الأطفال - المملكة المتحدة، بيت المال الباكستاني، مجلس مجتمع بونياد لمحو الأمية، اتحاد عموم باكستان لنقابات العمال ووزارة العمل بالولايات المتحدة.

المصدر: البرنامج الدولي لمنظمة العمل الدولية للقضاء على عمل الأطفال.

[45] شرعت منظمة العمل الدولية ومنظمة اليونيسيف والبنك الدولي في برنامج بحثي مشترك بين الوكالات هو "فهم عمل الأطفال وأثره" والمعروف باسم مشروع فهم عمل الأطفال في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٠. ومقر هذا المشروع هو مركز إينوسنتي للبحوث في فلورنسا بإيطاليا. ويهدف المشروع إلى التصدي للحاجة الماسة إلى بيانات أكثر وأفضل عن العمال اليدويين الأطفال. ويتضمن موقعه على شبكة ويب المعلومات المستمدة من أنشطة المشروع والمعلومات الموجودة في مكتب العمل الدولي واليونيسيف والبنك الدولي.

## القضاء على التمييز

لا يعامل المجتمع في أكثر الأحيان الناس الذين يعيشون في حالة فقر معاملة الأنداد. "إن الفقر إذلال، وشعور بالتبعية، والاضطرار إلى تقبل الوقاحة والإهانات واللا مبالاة حين نسعى إلى طلب العون"[٤٦].

إن التمييز، كالفقر، متعدد الوجوه أيضاً. فالتمييز القائم على الجنس أو الطائفة أو الأصل العرقي أو لون البشرة أو الدين أو نوع الجنس أو التوجه الجنسي أو الحالة الصحية أو العجز إنما يعقد من أثر الفقر. وقد بين هذا الفصل كيف أن تعزيز فرص العمل اللائق من شأنه أن يبدأ في كسر هذه الحواجز. وكما أن التمييز هو أحد الجوانب الأشد ضرراً لعدم المساواة في المعاملة، فإن فرصة توفير عمل منتج في ظروف لائقة تبدأ في كسر التحيزات التي كثيراً ما تكون أساس الاستبعاد الاجتماعي[٤٧].

إن نقطة البدء في كل عمل منظمة العمل الدولية للقضاء على التمييز، هي الحق في تكافؤ الفرص والمعاملة في الاستخدام والمهنة الذي يتجلى في اتفاقية التمييز (الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١). وهذه الاتفاقية من أكثر اتفاقيات منظمة العمل الدولية تصديقاً عليها، هي صك واضح في بُعد نظره وشموله ما زالت تستلهمه التشريعات الوطنية والتدابير الأخرى. إن تكافؤ الفرص في الحصول على الوظائف يتطلب عملاً وطنياً ومحلياً يركز بشكل متزايد على الواجبات الإيجابية والشاملة لتعزيز المساواة، لا على الواجبات السلبية فقط التي تعمل على تجنب التمييز، ويؤكد حرص النظم على تمكين أو مشاركة الجماعات الأقل حظاً[٤٨]. إن مفتاح نجاح النهج الشامل لتعزيز المساواة في سوق العمل هو المشاركة النشطة للنقابات ومنظمات أصحاب العمل وأصحاب المصلحة الآخرين في التصدي للتمييز واقتراح حلول علاجية بناءة.

إن عدم المساواة بين الجنسين تنتشر في كل مكان وتؤثر دائماً تأثيراً حاداً على النساء الفقيرات. وهكذا، تتشابك عدم المساواة بين الجنسين مع الحرمان الاقتصادي لينتجا أشكال فقر أشد تركيزاً على المرأة من الرجل. إن العمل من اجل تحقيق المساواة بين الجنسين هو جزء لا يتجزأ من تدابير استئصال الفقر[٤٩]. ومن بين أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية الجديدة، زيادة نصيب المرأة في العمل بأجر في القطاع غير الزراعي باعتباره مؤشراً على المساواة بين الجنسين وعلى تمكين المرأة. ورغم أن التمييز يشكل عقبة واضحة أمام الاستفادة من العمل بكفاءة في نظم الإنتاج، إلا أن نظم حرية الأسواق أخفقت في إنهاء أنماط استبعاد فئات اجتماعية معينة والنساء بوجه عام، وهي الأنماط التي تنقل الفقر من جيل إلى آخر.

ويهدف برنامج منظمة العمل الدولية لبناء القدرات في مجالات مراعاة الفوارق بين الجنسين والفقر والعمالة من أجل تعزيز العمالة والمساواة بين الجنسين واستئصال الفقر

46 انظر:

D. Narayan; with R. Patel; K. Schafft; A. Rademacher; S. Koch-Schulte: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (New York, Oxford University Press for the World Bank, 2000).

47 مكتب العمل الدولي: *زمن المساواة في العمل*، التقرير العالمي بشأن متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩١، جنيف، ٢٠٠٣. إجراء استعراض شامل لنطاق وطبيعة التمييز وعمل المنظمة وهيئاتها المكونة على تعزيز التكافؤ في الفرص.

48 انظر:

B. Hepple: "Equality and empowerment for decent work", in *International Labour Review* (Geneva), Vol. 140 (2001), No. 1, pp. 5-18.

49 انظر:

N. Kabeer: *Gender mainstreaming in poverty eradication and the Millennium Development Goals: A handbook for policy-makers and other stakeholders* International Development Research Centre (IDRC), Canadian International Development Agency (CIDA), Commonwealth Secretariat, 2003.

إلى تعميق الوعي بأهمية القضاء على التمييز بين الجنسين في العمل من أجل استئصال الفقر. وتكمن استراتيجية هذا البرنامج في دمج الوعي بمراعاة الفوارق بين الجنسين برامج المنظمة ذات الصلة التي يجري تكييفها وفقاً للأنشطة القطرية والإقليمية المحددة. وتتضمن الاستراتيجية ثلاث خطوات: بناء قاعدة للمعارف؛ وبناء الحوار وتوافق الآراء فيما بين الشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة الآخرين بمن فيهم ممثلو المستفيدين من برامج المنظمة؛ وتقديم الدعم لترجمة التحليل القائم على نوع الجنس إلى أنشطة نموذجية[50]. ويطبق هذا النهج حالياً بلدية سانتو أندريه في ضواحي ساو باولو بالبرازيل بالتعاون مع نقابات العمال ورجال الأعمال والمنظمات غير الحكومية والأكاديميين المحليين، ويهدف إلى تعزيز فرص العمالة للنساء والسود. كما يعمل هذا البرنامج مع الشركاء الاجتماعيين في أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة والصين ونيبال على تحسين قدرتهم لدمج التحليل القائم على نوع الجنس في الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر.

ويضيف اثر فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز بُعداً جديداً وأهمية عاجلة لمكافحة الفقر. وتؤثر هذه الجائحة تأثيراً مأساوياً على اقتصاد الرعاية. إن النساء المعرضات كثيراً للعدوى هن غالباً القائمات بالرعاية أساساً. وتناضل حالياً النساء الفقيرات، من المسنات والمراهقات والنساء في سن العمل - من أجل العثور على وسائل للبقاء ومكافحة هذه الجائحة إلى جانب ما يتحملنه من أعباء كبيرة. وفي أفريقيا، تشكل النساء ٥٨ في المائة من المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وأدى مرض الإيدز إلى وفاة نحو ٢,٥ مليون أفريقي في عام ٢٠٠٢ وترك ١١ مليون طفل أفريقي يتامى منذ بدء تفشي هذا الوباء.

ويؤدي مرض الإيدز إلى تآكل صحة المرأة الأفريقية، وتآكل المهارات والخبرات والشبكات التي تبقي على حياة أسرتها ومجتمعها. وحتى قبل أن تسقط المرأة فريسة المرض، كثيراً ما يكون عليها رعاية زوج مريض، وبالتالي تقلل من الوقت الذي تكرسه للزراعة والحصاد وتسويق المحاصيل. وحين يموت زوجها، كثيراً ما تحرم من الائتمان ومن حقوق الأرض أو الملكية أو شبكات التوزيع. وعند وفاتها ستتعرض الأسرة المعيشية إلى الانهيار الكامل، مما يضطر الأطفال إلى إعالة أنفسهم. أما الأطفال الأكبر سناً، وبخاصة الفتيات، فيتركون المدرسة للعمل في المنزل أو المزرعة. إن هؤلاء الفتيات المحرومات من التعليم والفرص، سيصبحن أقل قدرة على حماية أنفسهن من مرض الإيدز. وتتعاون منظمة العمل الدولية مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة على استكشاف استراتيجيات وأطر للحماية الاجتماعية تتصدى لأزمة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز واقتصاد الرعاية، وبخاصة في البلدان التي ترتفع فيها مستويات الفقر ومعدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز.

ويشكل جزءاً من هذه الاستراتيجيات التركيز على دمج قضايا اقتصاد الرعاية في عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر، وعمل الوكالات متعددة الأطراف والمانحين على ضمان ألا تكون الموارد الموجهة حالياً إلى فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز موجهة فقط إلى الوقاية والعلاج، بل أن تتصدى أيضاً للأثر الاجتماعي والاقتصادي لهذه الجائحة التي تصيب النساء بضراوة أكبر من أي شخص آخر.

## استنتاجات: التنظيم للقضاء على الفقر

تضم حافظة منظمة العمل الدولية لإسداء المشورة على صعيد السياسة العامة مجالاً من التدخلات التي تعمل مباشرة على ضمان الوظائف كماً ونوعاً للفقراء والتصدي

[50] تم نشر *البرنامج النموذجي المعني بمراعاة الفوارق بين الجنسين والفقر والعمالة* بوصفه أحد مصادر التدريب وزيادة الوعي.

للملامح الأساسية للاستبعاد الاجتماعي. وكثيراً ما تكون القاعدة التنظيمية التي توفرها النقابات ومنظمات أصحاب العمل هي محور العمل على توحيد جهود مجموعة من المؤسسات الاجتماعية مع الحكومة والوكالات العامة في مسعى مشترك يهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة على صعيد المجتمعات.

وعليه، تنفذ منظمة العمل الدولية برنامجاً للتنمية الاقتصادية المحلية يجمع "مجموعة أدوات" العمل اللائق، المذكورة في هذا الفصل، في نهج تشاروكي متكامل. وفي ١٤ بلداً من مختلف أنحاء العالم، عملت منظمة العمل الدولية من خلال عملية نقاش وتبادل للأفكار وتنسيق المبادرات من جانب الأطراف المحلية الفاعلة على مساعدة أصحاب المصلحة المحليين في تطوير وتطبيق مبادرات تحركها المجتمعات وذلك ببناء تنظيماتهم الخاصة والتعلم من خبرات المنظمة.

***مجموعة أدوات منظمة العمل الدولية للتنمية الاقتصادية المحلية***

إذا كان المطلوب تحقيق الاستدامة للتنمية، يجب أن تكون ملكيتها لأصحاب المصلحة المحليين. وقد مكنت عملية من ست مراحل، اختبرت في ١٤ بلداً، المنظمة من أن تيسر على أصحاب المصلحة المحليين وضع وتطبيق مبادرات يحركها المجتمع ببناء تنظيماتهم الخاصة والتعلم من خبرة منظمة العمل الدولية بإعداد "مجموعة أدوات" للعمل اللائق.

(١) تهدف مرحلة التشخيص إلى اكتساب المعرفة بشأن الاقتصاد المحلي وموارده. وتشمل إجراء تحليل أولي للبيانات الاجتماعية - الاقتصادية الرئيسية للإقليم وأهداف وأنشطة مختلف المؤسسات الاجتماعية المحلية والديناميات فيما بينها.

(٢) التوعية التي تولد المشاركة والحوار الاجتماعي وتوجه إلى حفز مشاركة والتزام أصحاب المصلحة في عملية التنمية المحلية.

(٣) الترويج لمحفل محلي يعزز التنسيق والتعاون فيما بين كل أصحاب المصلحة المحليين. ويتألف المحفل عادة من أهم أصحاب المصلحة المحليين للإسهام في تبادل الأفكار والتعاون.

(٤) يكفل التصميم المشترك لاستراتيجية ما تحقيق الاستدامة لعملية التنمية المحلية بالعمل على إيجاد رؤية ومقاصد وأهداف مشتركة فضلاً عن الأخذ بمزيج من الخيارات للاستراتيجية.

(٥) تنسيق وإقامة هياكل للتنفيذ تحدد مسؤوليات المؤسسات المشاركة بالاستفادة من الموارد والهياكل القائمة أو إقامة هياكل أخرى جديدة مثل إنشاء وكالة للتنمية المحلية.

(٦) مجموعة من الأنشطة تمثل الرد المتكامل على تحديات التنمية التي يحددها أصحاب المصلحة المحليون وكثيراً ما تشمل الخدمات المالية وغير المالية، والتدريب واجتذاب الاستثمار والاستثمار في الهياكل الأساسية والربط الشبكي.

وباستخدام هذا النهج، تعمل منظمة العمل الدولية مع حكومة فيجي والشركاء الاجتماعيين على تنفيذ برنامج متكامل لتنمية الموارد البشرية لتعزيز العمالة. ويجري تنفيذ نموذج للبرنامج في مقاطعة سيغاتوكا. والهدف هو إظهار إمكانات الجهود الجماعية المبذولة من قبل الحكومة والنقابات وأصحاب العمل ومنظمات المجتمع المدني والمانحين لاستحداث عمالة لائقة في القطاعين المنظم وغير المنظم في المناطق الريفية والحضرية لكل العاطلين عن العمل. ويشمل البرنامج التزاماً ثلاثياً للعمل المحلي لوضع أطر للسياسة العامة تعنى بتطوير المنشآت الصغيرة والبالغة الصغر وعمالة الشباب ومعلومات عن سوق العمل.

المصدر: مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ وإدارة خلق الوظائف وتنمية المنشآت.

وتستخدم منظمة العمل الدولية نهجاً مماثلاً حين يُطلب منها تقديم المساعدة في برامج إعادة الإعمار في أعقاب الكوارث الطبيعية والصراعات المسلحة. وفي حالات كهذه، من الحيوي ربط التدابير التي تحسن الدخول بالعمل على إعادة بناء الهياكل

الأساسية الاقتصادية والاجتماعية. وبذلك يهدف برنامج المنظمة للاستجابة للأزمات إلى إشراك المجتمعات المحلية التي أصابتها الكوارث من خلال منظماتها المحلية الخاصة بها في تدابير عمل سريعة تكفل تجنب خطر ازدياد الفقر[٥١].

إن توسيع وتعميق استخدام سياسات وبرامج العمل اللائق يؤديان إلى رفع الإنتاجية وزيادة الموارد الوطنية ودخول الناس المهددين بالفقر. وتؤدي البرامج المتكاملة القائمة على المجتمع إلى كسر دورة الحرمان وإبدالها بدورة لولبية حميدة يتفاعل فيها الاندماج الاجتماعي مع توفير وظائف أكثر وأفضل لبناء البنية الأساسية البشرية والاجتماعية والمادية من أجل إحراز تقدم مستدام في الحد من الفقر. ولكن لتحقيق خفض ملموس للفقر في العالم، يقتضي الأمر زيادة على نطاق واسع في الإجراءات التي تبذل على مستوى المجتمعات المحلية.

ولا يمكن نشر ومحاكاة المشاريع الناجحة على النطاق المطلوب للحد فعلياً من الفقر إلا عند بناء قدرة مؤسسية في المجتمعات عبر العالم النامي. إن المؤسسات الاجتماعية الدينامية والفعالة، بما في ذلك نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل والجماعات في المجتمع والوكالات الحكومية، تحتاج إلى بيئة تمكينية تستند إلى احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وحقوق الإنسان الأخرى. ومن الجوهري، تعزيزاً لاستدامة المؤسسات، قيام شراكات بين القطاعات العامة والخاصة والطوعية، مقترنة بشراكات بين الوكالات الوطنية والدولية.

وبالتركيز المباشر على تهيئة الظروف أمام أولئك الذين يعيشون في حالة فقر للعمل من أجل مستقبل أفضل، يحشد نهج العمل اللائق المجال الواسع للدعم المطلوب عبر المجتمع للحفاظ على التقدم والوصول إلى جميع المجتمعات المحلية الفقيرة. كما أن التصدي لملامح الفقر المتعددة الجوانب في المجتمعات وأماكن العمل، يعزز العمل المتكامل الذي تضطلع به المؤسسات العامة والخاصة والطوعية تحقيقاً لهدف مشترك. إن التقدم المتدرج نحو هدف ضمان عمل لائق للجميع يبني الثقة في قدرة الناس على تقرير مصير مستقبلهم بأنفسهم من خلال التعاون. فالعمل اللائق يجدد ما قوضه الفقر من عزة النفس والكرامة.

[51] انظر: مطبوعي برنامج المنظمة المركزي الدولي المعني بالاستجابة للأزمات وإعادة البناء:
*Crisis response rapid needs assessment manual* and *ILO generic crisis response modules* (Geneva, ILO, 2002).

# ٤ ـ التنمية المستدامة التي تراعي الفقراء وإدارة سوق العمل

## مقدمة

من المهم فهم التحدي الذي يمثله الحد من الفقر والقضاء عليه في نهاية المطاف من منظور الحملة إلى خلق عمل لائق للنساء والرجال. وتساعد وجهة النظر هذه على تركيز اهتمام السلطات العامة من المستوى المحلي إلى المستوى الكلي واهتمام الشركاء الاجتماعيين والجماعات ذات الصلة في المجتمع المدني إلى كيفية جعل المؤسسات والأسواق تخدم على نحو أفضل احتياجات أولئك الأشد تعرضاً لخطر الوقوع في براثن الفقر.

وقد أورد الفصل الثالث الإمكانات الهائلة التي يحملها نهج منظمة العمل الدولية لتخفيض حدة الفقر خلال العمل اللائق. لكن ثمة حاجة إلى عملية أوسع للتغيير المؤسسي من أجل خلق الظروف التي يمكن فيها لأنشطة الأعمال والنقابات والتعاونيات والمجتمعات والسلطات العامة أن تعمل معاً للقضاء على الاستبعاد والتمييز وإتاحة الفرص أمام إيجاد عمل منتج ولائق. ومن الأهمية بمكان في حملة استئصال الفقر تنظيم المجتمعات والنظم الاقتصادية على نحو يوسع من الحريات والفرص التي يحتاجها أولئك يعيشون في فقر لكي يتمكنوا من العمل في ظروف يسودها الإنصاف والأمن والكرامة الإنسانية.

ويضع هذا الفصل عمل منظمة العمل الدولية في سياق النقاش بشأن المؤسسات المناسبة للتنمية التي تحد من الفقر. وينظر الفصل في أهمية القيم المقبولة عالمياً التي تتجلى في إعلان المنظمة بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. إن منح الناس حقاً فيما يؤدونه من عمل يشكل أساساً يمكّن الحكومات وأصحاب العمل والعمال من بناء آليات لإدارة سوق العمل تكون أكثر عدلاً وكفاءة. ويدرس الفصل كيف أن أوجه الضعف في الإدارة تؤدي إلى وجود اقتصاد غير منظم كبير حيث تعمل الحواجز التي تعترض الاستثمار وتنمية المشاريع وزيادة العمالة في ظروف لائقة على كبح التنمية. كما يناقش الفصل كيف يمكن للحوار الاجتماعي أن ييسر من صياغة وإصلاح قوانين العمل ونظم المفاوضة الجماعية بالمساعدة على تحقيق توازن بين الحاجتين الملحتين التوأم وهما المرونة والأمن. إنهما عاملان أصيلان في خلق فرص العمل اللائق في سوق عالمية سريعة التغير. ويخلص الفصل إلى أن الهيكل الثلاثي لمنظمة العمل الدولية في وضع يسمح له بحشد طاقته وقدرته الإبداعية الكبيرتين لربط العمل المحلي لمكافحة الفقر بالاستراتيجيات الوطنية للتنمية العادلة وبالحملة الدولية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

## المؤسسات والأسواق والتنمية

أوضح البروفوسور دوغلاس نورث Professor Douglas North الحائز على جائزة نوبل، وهو من كبار المفكرين بشأن أهمية المؤسسات والقواعد في تفعيل الأسواق لصالح

التنمية، أن المجتمعات تطور المؤسسات من أجل "تقليل عدم اليقين بتوفير هيكل للحياة اليومية". ويجادل بأن هذا أمر جوهري لتنظيم التقسيم المنتج للعمل وأن "المؤسسات تؤثر على أداء الاقتصاد بتأثيرها على تكاليف المبادلات والإنتاج". كما يؤكد أن الكثير من القواعد التي توجه السلوك اليومي هي قواعد غير رسمية وأن المؤسسات الفعالة لتنظيم الأسواق هي مزيج من القواعد والقوانين المقبولة اجتماعياً التي تؤكدها قيم مشتركة[1].

ويزداد النقاش بشأن كيفية توليد وصيانة النمو الموالي للفقراء تركيزاً على كيفية بناء إطار للمؤسسات العامة والخاصة تحسن كلتاهما من أداء اتخاذ القرارات اللامركزية التي تميز الأسواق فضلاً عن الآليات المتاحة للحكومات والمجتمعات من أجل تنسيق العمل تحقيقاً للأهداف الاقتصادية والاجتماعية[2]. كما تجدد الاهتمام بدور المجتمعات، أو "رأس المال الاجتماعي"، والظروف التي تسهم في ظلها شتى أشكال الرابطات في تحسين حالة فئات خاصة، ولا سيما الفقراء، والأداء الاقتصادي والاجتماعي بوجه عام[3]. وفي هذه المناقشات، استخدم مصطلح "الإدارة" ليعني التأثير المنظِم لمجموعة المؤسسات والقواعد والسياسات التي تقرر أداء الاقتصاد والمجتمع. وهذا مفهوم أوسع من مفهوم هيكل السلطة السياسية ودور الحكومة، فيشمل دور مجموعة متنوعة من المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية العامة والخاصة والطوعية.

ويبين استمرار وجود الفقر على نطاق واسع أن المؤسسات، بما فيها تلك التي تنظم أسواق العمل، لا تؤدي عملها جيداً لصالح أعداد كبيرة من الناس في بلدان كثيرة. إن الإجراءات الجزئية الجديرة بالاهتمام والموجهة إلى الفقراء والاستراتيجيات الكلية الرامية إلى تحقيق الاستقرار المالي، كثيراً ما تكون غير مرتبطة ببعضها وتفشل في توليد نمط شامل لنمو مطرد يوجه أكبر قدر من المساعدة إلى أشد الناس فقراً ويقلل من عدم المساواة. ويتمثل التحدي في خلق قواعد رسمية تتناغم مع القيم المقبولة على نطاق واسع ومع المعايير غير الرسمية المتبلورة من أجل تقليل عدم اليقين وعدم الثقة وبالتالي تحسين أداء الأسواق. إن نوعية المؤسسات التي تشكل إطار الإدارة لأسواق العمل لها أهمية محورية لاستراتيجيات تعزيز الإنتاجية والنمو والتنمية المستدامة وضمان الحد من الفقر واستئصاله في نهاية المطاف[4].

وتوفر استراتيجية العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية إطاراً متكاملاً لتعزيز التغيير المؤسسي القائم على قيم عالمية والذي يمكنه أن يساعد البلدان على تشكيل إدارة سوق العمل تعزيزاً لفرص النساء والرجال في الحصول على عمل منتج في ظروف من الحرية والعدالة والأمن وكرامة الإنسان. وهذه عملية مركبة لأسباب ليس أقلها أن المؤسسات التي تحل مشكلات اليوم قد بنيت على مؤسسات أنشئت في الماضي. ولأن مؤسسات كثيرة أصبحت مترسخة بعمق في المجتمع وتخدم مصالح جماعات قوية وتأخذ وقتاً للتغيير حتى لو تغيرت الظروف التي أنشئت فيها أصلاً، فمن المستبعد أن تتم بيسر عملية صياغة

[1] انظر:

D. C. North: *Institutions, institutional change and economic performance,* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

[2] انظر:

S. J. Burki; G.E. Perry: *Beyond the Washington Consensus: Institutions matter*, (Washington, DC., World Bank 1998).

[3] انظر:

S. Bowles; H. Ginitis: "Social capital and community governance", in *Economic Journal* (Oxford), Nov. 2002.

[4] انظر:

W. van der Geest; R. van der Hoeven (eds.): *Adjustment, employment and missing institutions in Africa*: *The experience in eastern and southern Africa,* (Geneva, ILO, 1999 and G. Rodgers (ed.): *Workers, institutions and economic growth in Asia*, (Geneva, ILO, International Institute for Labour Studies, 1994).

وتنفيذ نهج جديدة. ولا يوجد نموذج واحد قابل للتطبيق على جميع البلدان. ومع ذلك، وبالنسبة لمعظم الأسر، فإن الطريق الرئيسي للخروج من براثن الفقر وتقليل خطر الوقوع فريسة له، هو توافر عمل لائق ومنتج للنساء والرجال. ويوفر هذا المحور برنامجاً لبناء اتفاق واسع بشأن أولويات العمل.

وثمة تحد رئيسي يواجه منظمة العمل الدولية هو مساعدة هيئاتها المكونة على التصدي لقضية إدارة سوق العمل التي كثيراً ما يتم إغفالها. وهناك عدد يصل إلى أربعة مليارات شخص، يشكلون ثلثي سكان العالم، يعيشون إلى حد كبير خارج النظم القانونية الرسمية في الاقتصادات النامية والانتقالية أساساً حيث تزداد حدة الفقر. إن العناصر الأساسية لاقتصاد السوق، مثل احترام العقود والاعتراف بحقوق الملكية، كثيراً ما لا تتوافر للعمال بأجر أو العاملين لحسابهم الخاص أو لأنشطة الأعمال الصغيرة والبالغة الصغر في الاقتصاد غير المنظم الضخم الذي يزداد نمواً[٥]. وفضلاً عن ذلك، فإن نمو العمالة في الاقتصاد المنظم راكد في بلدان كثيرة، وبذلك يفشل في عرض وظائف كافية تواكب التوسع في القوى العاملة والتسريح من الوظائف في الشركات الأكبر حجماً وخاصة المنشآت المملوكة للدولة والمنشآت التي جرى خصخصتها حديثاً.

## الحقوق في العمل والتنمية

إن الاستراتيجية الناجحة لتقوية إدارة أسواق العمل يجب أن تعترف بأن هذه الأسواق مختلفة عن غيرها من الأسواق لأنها تتعلق بالناس. فنحن نعيش جميعاً في مجتمعات يرتبط فيها الوضع الاجتماعي واحترام الذات ارتباطاً قوياً بكل من المهنة والدخل. إن نظرة الآخرين إلينا ونظرتنا إلى أنفسنا ترتبطان معاً بالعمل الذي نؤديه وطريقة معاملتنا في العمل. وكما يقول روبرت سولو Robert Solow: "إن العمالة وما تحققه من دخل لا يساويان ببساطة حزمة من السلع الاستهلاكية (والمدخرات)"[٦]. إن الفارق الأساسي، كما أكده دستور المنظمة، هو أن العمل ليس بسلعة وأن من حق الناس أن يعاملوا باحترام[٧].

كما أن إدراك الناس لمسألة إن كانوا يعاملون بإنصاف يؤثر على أداء العمل. ويدرك أصحاب العمل أن مبادئ العدالة والعدالة المدركة هما خاصيتان لا غنى عنهما للنظم من أجل تقرير ظروف العمل التي ترفع الروح المعنوية وتقلل من معدل تغيير الموظفين ومن التغيب عن العمل وتزيد الإنتاجية. ويعلم المنظمون النقابيون أن الإحساس بالظلم هو أساس معظم المظالم في العمل. ومن المؤسف أن علم الاقتصاد التقليدي يغفل واقع الحياة وهو أن أسواق العمل تحقق أداءً أفضل حيث تكون هناك معايير مقبولة على نطاق واسع لما يشكل الإنصاف[٨].

وهناك دعامة هامة قديمة العهد لعمل منظمة العمل الدولية تتمثل في مناقشة وتعريف المبادئ التي يمكن استخدامها من قبل الحكومات وأصحاب العمل والعمال

[5] انظر:
H. de Soto: *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (London, Bantam Press, 2000).

[6] انظر: R. M. Solow: *The labour market as a social institution,* (Oxford, Basil Blackwell 1990).

[7] الإعلان الخاص بأهداف ومقاصد منظمة العمل الدولية (إعلان فيلادلفيا) المرفق بدستور منظمة العمل الدولية (المادة ١).

[8] أكد السير جون هيكس John Hicks أنه من أجل تحقيق الكفاءة للأجر في عقد العمل، "من الضروري أيضاً ألا تكون مشاعر الظلم قوية بشأن المعاملة النسبية لمختلف المستخدمين (لأن هذه المشاعر ستقلص من كفاءة الفريق) وينبغي أن تكون هناك بعض الثقة في المعاملة المنصفة مع الوقت (وهذا أمر لازم لكي يعطي العامل الفرد أفضل ما عنده)، (*The Therory of Wages*: (New York, St. Martins Press, 1963)").

لمساعدتهم على تصميم نظم لأسواق العمل تأخذ بمعايير النزاهة. وهذه المناقشات تمثل مداولات عملية في العالم الحقيقي تفضي إلى معايير يمكن أن يستخدمها في عديد من البلدان والظروف العمال والمنشآت الذين يريدون الازدهار والبقاء في السوق[9].

وحين يتفحص المرء قوانين وممارسات العمل في البلدان من كل أنحاء العالم، يتضح له أن تأثير معايير المنظمة متغلغل فيها. وليس السبب في ذلك أن منظمة العمل الدولية لها سلطة هائلة لحمل الحكومات وأصحاب العمل والنقابات على التقيد باتفاقياتها وتوصياتها، بل لأن هذه المعايير منطقية تماماً وتعكس القيم المعتمدة على نطاق واسع. إن التصديق على اتفاقية منظمة العمل الدولية يشكل التزاماً على الدول الأعضاء، يدعمها نظاماً للإشراف الدولي. والأكثر من ذلك، أنه يمثل وعداً لمواطني البلد باستخدام معيار دولي لقياس النزاهة كدليل يوجه الإدارة الوطنية لسوق العمل.

إن قائمة معايير منظمة العمل الدولية طويلة، وعمل مجلس إدارة مكتب العمل الدولي على ترشيدها لتحديد ما هي المعايير التي أصبحت الآن عتيقة أو متخلفة. وقد اختار مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في عام ١٩٩٥ اتفاقيات قليلة باعتبارها تشكل أهمية خاصة[10]. وللمرة الأولى، وعلى أعلى مستوى سياسي، وافق المجتمع الدولي ككل على تعزيز مجموعة من معايير العمل الأساسية استناداً إلى سبع اتفاقيات منظمة العمل الدولية. وكانت هذه طفرة تاريخية كبيرة. فوضعت معايير العمل على البرنامج السياسي العالمي في سياق إنمائي واضح كجزء لا يتجزأ من استئصال الفقر وتحقيق العمالة الكاملة والتلاحم الاجتماعي. ثم أسس إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل المعتمد في ١٩٩٨ التزاماً على جميع أعضاء منظمة العمل الدولية باحترام وتعزيز وإعمال المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية بحُسن نية ووفقاً للدستور، وهي موضوع الاتفاقيات المتعلقة بالآتي[11]:

(أ) الحرية النقابية والاعتراف الفعلي بالحق في المفاوضة الجماعية؛

(ب) القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو القسري؛

(ج) القضاء الفعلي على عمل الأطفال؛

(د) القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة.

وقد تم اختيار هذه الصكوك لأنها قابلة للتطبيق عالمياً وتشكل مجموعة من الحقوق التي تمكّن الناس من المطالبة في حرية، وعلى أساس تكافؤ الفرص بنصيبهم العادل في الثروة التي ساعدوا على توليدها، وتحقيق إمكاناتهم البشرية تحقيقياً كاملاً.

ويحظى احترام حقوق الإنسان الأساسية هذه في العمل والمعترف بها دولياً بقبول واسع كأمر جوهري لضمان العدالة والتقدم الاجتماعي واستئصال الفقر وتحقيق السلم الشامل والدائم[12]. وتوفر هذه الحقوق معياراً للإنصاف يمكن أن تبني عليه جميع البلدان

[9] انظر:
Dr. W. Sengenberger: *Globalisation and social progress: The role and impact of international labour standards,* (Bonn, Freidrich Ebert Stiftung 2002).

[10] شنت منظمة العمل الدولية في أعقاب القمة الاجتماعية حملة لزيادة التصديق على هذه الاتفاقيات، شجعت على تأمين أكثر من ٤٠٠ تصديق جديد.

[11] اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)؛ اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)؛ اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨)؛ اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠)؛ اتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)؛ اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)؛ اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨)؛ واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢).

[12] وقت إعداد هذا التقرير، صدقت ٨٦ دولة على جميع الاتفاقيات الثمان وصدقت ١٣٤ دولة على اتفاقية واحدة على الأقل في كل من الفئات الأربع. وبلغ عدد التصديقات الآن على الاتفاقيات الثمان ١١٨٩ تصديقاً، بنسبة ٨٥ في المائة

إطاراً مؤسسياً لأسواق العمل الوطنية يناسب ظروفها ويشكل أيضاً أرضية مقبولة من الجميع للاقتصاد العالمي. وتشكل القيم المعرب عنها في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل جزءاً من الحريات التي تشكل في آن واحد غاية أولية ووسيلة أساسية للتنمية[١٣].

إن هذه الحقوق هي حقوق أساسية للإنسان معترف بها عالمياً ولا تحتاج إلى أي مبرر اقتصادي أو غيره. إلا أن هذا لا يعني أنها لا يمكن أن تصمد لاختبار الكفاءة الاقتصادية. إن المعاملات في سوق حرة هي تبادلات طوعية لسندات الملكية. فالحق في التملك هو عنصر أساسي لاقتصادات السوق، إذ حيث لا يكفل القانون الحق في الملكية، ينهار إنفاذ العقود وتفشل الأسواق. ويعبر إعلان منظمة العمل الدولية بطرق كثيرة عن الحقوق الأساسية للعاملين من النساء والرجال التي تحتاج إلى تأكيد حقهم في عملهم. إن هذه الحقوق تمكن من تطوير الأدوات القانونية المطلوبة لنظام عقود يكفل أن يتم في ظروف غير قسرية تبادل الرصيد الأساسي والوحيد غالباً للناس، وهو عملهم، لقاء موارد تتيح لهم حياة لائقة.

وهكذا، فإن المبادئ والحقوق الأساسية التي تتجلى في إعلان منظمة العمل الدولية هي أساس لإدارة أسواق العمل في الاقتصادات المفتوحة والمجتمعات المفتوحة. والواقع أنه في حالة الحرمان من هذه المبادئ والحقوق، يصبح العمل بالفعل سلعة، ويصبح الاحترام والكرامة اللذين يحق للجميع توقعهما من المجتمع معرضين للخطر. وفي حالة تجاهل هذا البُعد الإنساني الهام لأسواق العمل، يصاب التلاحم الاجتماعي بالخطر، وتتقلص الطاقات الإنتاجية للقوة العاملة، والأهم من كل ذلك تُقيد حرية الناس في تنمية قدراتهم.

إن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لها أهمية حيوية في سوق الأيدي العاملة غير الماهرة الذي يشكل المصدر الأساسي لدخل الفقراء. وكثيراً ما يؤدي التمييز في الاستخدام والمهنة إلى تفاقم الفقر أو استدامته، في حين يزيد الفقر من التمييز في العمل وذلك في حلقة مفرغة[١٤]. إن الرجال والنساء غير المهرة في البلدان الفقيرة التي تعاني من بطالة كلية وجزئية واسعة ليس أمامهم من خيار سوى ممارسة العمل بالسعر والشروط المعروضة. إن تطوير نظم لإدارة أسواق العمل تكفل حصول العمال الذين يتعين عليهم العثور على شكل من أشكال العمل من أجل البقاء تمسكاً بحقوقهم الأساسية هو أمر محوري لتحسين العائد الذي يمكنهم الحصول عليه لقاء عملهم. ويزداد الاعتراف بهذا الواقع في النظام المتعدد الأطراف. وكما يذكر البنك الدولي، فإن "الالتزام بمعايير العمل الأساسية يعزز مؤسسات سوق العمل الفعالة التي يمكنها أن تسهم في النمو الاقتصادي وتقلل من المخاطر التي يواجهها الفقراء في مكان العمل"[١٥].

ويستند نهج العمل اللائق إلى الاقتناع بأن خلق الظروف التي يتمتع فيها الناس بحرية تحقيق قدراتهم هو هدف أولي للتنمية والوسيلة الأساسية لاستئصال الفقر. وتتطلب إزالة الحواجز أمام الحرية عملاً على جبهات كثيرة. إن توسيع الحريات المدنية والسياسية

من المجموع المحتمل في حالة تصديق البلدان الأعضاء في المنظمة البالغ مجموعهم ١٧٥ بلداً على كل الاتفاقيات الثمان. وتستعرض التقارير العالمية السنوية المقدمة إلى مؤتمر العمل الدولي بموجب الإعلان التقدم المحرز في تعزيز احترام هذه المبادئ والحقوق.

[13] انظر:

A. Sen: "Work and rights" in *International Labour Review*, (Geneva). Vol. 139, No. 2 (2000)

[14] انظر: *زمن المساواة في العمل*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩١، جنيف، ٢٠٠٣.

[15] انظر:

World Bank: *Core labour standards toolkit for staff preparing country assistance strategies,* available through the World Bank web site at www.worldbank.org.

ينبغي أن يسير جنباً إلى جنب مع إعمال الحقوق الاجتماعية والثقافية والاقتصادية. وكما ذكر تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠، فإن "التنمية البشرية أمر جوهري لإعمال حقوق الإنسان كما أن حقوق الإنسان جوهرية للتنمية البشرية"[١٦].

إن احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل هو أساس لبناء مدونات قانونية واتفاقات جماعية تنظم أسواق العمل وأماكن العمل. وكثيراً ما تستخدم الحكومات وأصحاب العمل والنقابات في البلدان التي تختلف فيها مستويات التنمية اختلافاً واسعاً اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية كمرجع لهذا الغرض. وتشمل هذه الاتفاقيات والتوصيات مجالاً واسعاً من المواضيع التي يتصل الكثير منها اتصالاً مباشراً بالحد من الفقر وتشمل: تنمية الموارد البشرية، سياسة العمالة، الضمان الاجتماعي، السلامة والصحة المهنيتين، علاقات العمل في الخدمة العامة، إدارة العمل، الهجرة من أجل العمل، الشعوب الأصلية والقبلية، منظمات العمال الريفيين، تعزيز التعاونيات، حماية الأجور، آلية تحديد الحد الأدنى للأجور، حماية الأمومة والعمل في المنزل. وهذه القضايا وغيرها كثير من القضايا المشمولة في مدونة العمل الدولية للمنظمة، هي جزء من العمل اليومي والحياة اليومية في جميع البلدان. وحيثما تحترم المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، يصبح من الممكن وضع الإطار المؤسسي اللازم للتطبيق العملي لمجموعة معايير منظمة العمل الدولية .

## *أسواق العمل غير المنظم: استراتيجية لتحسين الإدارة*

يناضل معظم العمال وكثير من المنشآت الصغيرة للهروب من عدم اليقين الحياة والعمل في الاقتصاد غير المنظم لمحاولة كسب معيشة لائقة. ورغم أنه من الخطأ القول بان الاقتصادات غير النظامية هي اقتصادات غير منظمة، إلا أن القواعد التي تستخدمها الوحدات الاقتصادية غير النظامية توضع وتطبق أساساً بوسائل غير نظامية. وهذه القواعد في بعض الحالات حميدة وتأخذ بقيم المجتمع المتعلقة بالإنصاف والمقبولة على نطاق واسع. لكن بعض القواعد يقررها أفراد أو جماعات أقوياء محلياً لخدمة مصالحهم الخاصة. وفضلاً عن ذلك، فليست كل القوانين واللوائح النظامية هي موضع تجاهل في الاقتصاد غير المنظم، لكن تطبيقها كثيراً ما يكون عشوائياً وغير منتظم.

إن النشاط غير النظامي هو أساساً قضية إدارة. فغياب إطار مناسب لإدارة الأسواق بوجه عام وأسواق العمل بوجه خاص، يهيئ بيئة من عدم الأمن تمنع تراكم رأس المال المادي والمالي والبشري والاجتماعي. وبدون وجود استراتيجية لتوسيع نطاق اللوائح النظامية تدريجياً لتلبي احتياجات العمال والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم في العالم النامي، ستظل طاقات إنتاج العاملين الفقراء في العالم غير مستغلة لتصبح عائقاً أمام النمو ومصدراً لازدياد التوتر الاجتماعي.

ويجب أن يستند النهج الجديد إلى واقع أن معظم من يعيشون ويعملون في الاقتصاد غير المنظم لا يفعلون ذلك بمحض اختيارهم، بل بسبب الحاجة إلى البقاء. ويواجه العمال بأجر والعاملون لحسابهم الخاص والأعمال الصغيرة في الاقتصاد غير المنظم مشاكل مماثلة في الافتقار إلى الأمن والتعرض للمخاطر. وهؤلاء العمال الذين يعجزون عن العثور على وظائف أخرى أو بدء أنشطة في الاقتصاد المنظم يفتقرون إلى الحماية والحقوق والتمثيل وكثيراً ما يظلوا داخل مصيدة الفقر. وفي الظروف التي تتسم خاصة بارتفاع البطالة الكلية والجزئية وازدياد الفقر حيث تندر الفرص في الاقتصاد المنظم،

[16] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي :*تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠*: حقوق الإنسان والتنمية البشرية
(New York, Oxford University Press, 2000).

يصبح الاقتصاد غير المنظم هو المصدر الوحيد لعمل يولد دخلاً. ورغم أن الأنشطة الكثيرة التي تعمل في الاقتصاد غير المنظم، تظهر قدراً غير عادي من الإبداع والدينامية والابتكار وتنتج من أجل تلبية حاجات المستهلكين الفقراء من السلع والخدمات الميسرة منخفضة الأجر، إلا أنها نادراً ما تمتلك الوسائل لاجتياز عتبة الاعتراف الرسمي والحصول على الأمن الذي يمكنها أن توفره تحقيقاً لمزيد من الاستثمار ولخلق وظائف أكثر وأفضل.

إن الجريمة والفساد هما المشكلتان الرئيسيتان اللتان تواجهان العمال والمنشآت في الاقتصاد غير المنظم. ويشكل غياب آليات فعالة لإنفاذ القوانين الأساسية لحماية الأفراد من السرقة والعنف حاجزاً أمام نمو العمالة المنتجة. إن الواقع الذي يفيد بأنه رغم أن معظم العمال والأعمال في الاقتصاد غير المنظم ينتجون سلعاً وخدمات قانونية لكنهم يعجزون عن التقيد بالشروط القانونية الإجرائية، مثل تسجيل المنشآت، هو واقع يعقد من مشكلة مد سيادة القانون لتشمل أولئك الذين هم في أشد الحاجة إلى حمايته.

إن الحد من الفقر من خلال العمل اللائق يتطلب إزالة الجوانب السلبية للنشاط غير المنظم، وفي الوقت نفسه ضمان ألا يؤدي التشجيع على دمج العمال والوحدات الاقتصادية في التيار الرئيسي للاقتصاد إلى تدمير فرص الرزق وروح المبادرة. ولن يتاح التقدم المستمر في اتجاه العمل اللائق المحمي والمعترف به إلا بتحديد وعلاج الأسباب الأساسية للنشاط غير المنظم. ومن الحواجز الأساسية التي تعترض دخول التيار الرئيسي الاقتصادي والاجتماعي عجز العمال أو أصحاب العمل غير النظاميين عن التمسك بالحقوق الأساسية اللازمة لأداء أسواق العمل بكفاءة وعدل[١٧].

وتتطلب السياسات الفعالة لمعالجة مشاكل النشاط غير المنظم مشاركة المنظمات القادرة على تمثيل اهتمامات وطموحات العمال غير النظاميين والأنشطة غير النظامية في رسم السياسات الوطنية. وقد يود العمال وأصحاب العمل في الأنشطة غير النظامية الانضمام إلى النقابات ومنظمات أصحاب العمل القائمة أو ربما أرادوا تكوين نقابات ومنظمات خاصة بهم. وتؤدي منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال دوراً حيوياً في أي من الاستراتيجيتين: توسيع العضوية والخدمات لتشمل أصحاب العمل والعمال في الاقتصاد غير المنظم، وتشجيع ودعم إنشاء وتطوير منظمات تمثيلية جديدة تستند إلى العضوية يمكن الالتحاق بها وتتسم بالشفافية والمحاسبة وتدار ديمقراطياً. ومن الأساسي في بلدان كثيرة، إصلاح الأطر القانونية والإدارية التي لا تكفل أو تحمي الحرية النقابية وتجعل من الصعب على العمال وأصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم تنظيم أنفسهم.

[17] انظر:

R. Galli; David Kucera: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the efects of worker rights*, International Institute for Labour Studies Discussion Paper 145, (Geneva, ILO, 2003).

ويجد المؤلفان أن البلدان التي بها "حقوق مدنية" أقوى يكون نصيبها أعلى في العمالة النظامية وأقل في العمالة غير النظامية، بل إن هذا يفسر المتغيرات في دخل الفرد والضوابط الأخرى.

**التنظيم في الاقتصاد غير المنظم في جنوب أفريقيا**

*"عليك أن تفكر في المالك والمسافرين وشرطة المرور في آن واحد: إنك ستقع في المصيدة لأنك إن لم تصحب السيارة لإجراء الإصلاحات اللازمة فسوف تتعرض للغرامات أو للرشاوى. أما إذا أخذت السيارة للإصلاح فعندئذ تبتعد عن الطريق ولا تتعرض للغرامات".*

إن الوضع الذي وصفه بونيس - وهو سائق سيارة أجرة سابق ينظم الآن عمال باصات الأجرة الصغيرة في جوهانسبرغ لاتحاد جنوب أفريقيا لعمال النقل والمهن المثيلة - يصور الواقع اليومي للعمال في تلك الصناعة. ويعمل السائقون ساعات طويلة غير عادية، تحت ضغط التوتر في أغلب الحالات، وبأجور منخفضة دون إعانات للمرض أو إعانات اجتماعية. وتميل علاقات العمل إلى أن تكون محفوفة بالمخاطر، ولا يوجد لمعظم العمال عقد عمل رسمي. وما زال الطلب على النقل بباصات الأجرة (الكومبي) في توسع، لكن مخاطر مستقليها تشمل الحوادث المتصلة بعدم كفاية صيانة المركبات فضلاً عن الصراعات الداخلية العنيفة داخل هذه الصناعة. ومن الواضح أن هناك حاجة إلى تقوية التمثيل في تلك الصناعة. إن الافتقار إلى إسماع الصوت في العمل يؤدي إلى تهميش عمال سيارات الأجرة في سوق العمل ويهدد الأمن العام في المجتمع بوجه عام. وخلال الأعوام الماضية، كان اتحاد جنوب أفريقيا لعمال سيارات الأجرة طرفاً رئيسياً في عملية السياسة الوطنية لإعادة رسملة الصناعة وإضفاء الطابع الرسمي على العمالة. ورافق هذه الجهود شن حملة توظيف واسعة بين عمال سيارات الأجرة استعانت بمجموعة من الأدوات التقليدية والمبتكرة.

إن تجربة اتحاد جنوب أفريقيا لعمال سيارات الأجرة ليست استثناءً في جنوب أفريقيا. وتظهر بحوث منظمة العمل الدولية أن التمثيل الجماعي لتجار الشوارع في الاقتصاد غير المنظم في ديربان وجوهانسبرغ كان أداة حاسمة في إعطاء صوت لقطاع كان مهملاً في القوى العاملة أصبح الآن يحصل على صفقة أكثر عدلاً. أما النتائج الملموسة فهي: "١" حماية الأعضاء من المضايقات أو الطرد من الساحات العامة، "٢" تأمين حيز لمواقع التجارة، "٣" اعتراف بالشرعية من السلطات المحلية. وتطور ذلك إلى فوائد مباشرة للأعضاء بالمساعدة على تهيئة بيئة أفضل لإدارة أنشطتهم الاقتصادية بيسر.

وفي صناعة الملابس، مارس اتحاد جنوب أفريقيا لعمال الملابس والمنسوجات دوراً رئيسياً في المفاوضات عالية المستوى التي تمخضت مؤخراً عن اعتماد إصلاحات قانونية ومؤسسية تسمح بالتنظيم والمفاوضة بشأن العمل غير المنظم. وتعد هذه الإصلاحات أعضاء الاتحاد بعدد من المزايا وتمهد الطريق أمام جسر لسد الفجوة بين القطاعين المنظم وغير المنظم من حيث الدخول وظروف العمل داخل الصناعة.

ورغم إمكانية اختلاف الاستراتيجيات والوسائل لتنظيم العمال عبر القطاعات، يظل هدف إسماع الصوت والتمثيل واحداً. وتعزز بحوث منظمة العمل الدولية أنشطة الحوار بشأن السياسة العامة على المستوى الوطني مع مجال واسع من أصحاب المصلحة بغية استحداث أطر تنظيمية وبيئات مؤسسية تساعد في نهاية المطاف العمال غير النظاميين والوحدات الاقتصادية غير النظامية على الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

المصادر:

ILO SEED Working Papers Nos. 36-39: S. Motala: *Organizing in the Informal Economy: A case study of street trading in South Africa* (Geneva, ILO, 2002); M Bennet, *Organizing in the informal economy: A case study of the clothing industry in South Africa* (Geneva, ILO 2003); T. Goldman: *Organizing in the informal economy: A case study of the building industry in South Africa* (Geneva, ILO, 2003); J. Barrett: *Organizing in the informal economy: A case study of the minibus taxi industry in South Africa* (Geneva, ILO, 2003).

وكثيراً ما يرجع نمو الاقتصاد غير المنظم إلى وجود أطر قانونية ومؤسسية غير ملائمة ولا فعالة، مضللة أو سيئة التنفيذ وإلى عدم تنفيذ السياسات والقوانين على نحو صحيح وفعال. إن كسر شرك النشاط غير المنظم والفقر يتطلب بيئة للسياسة العامة تعزز ثقافة روح المبادرة المسؤولة وتشجع بوجه خاص المنشآت البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم على بدء النشاط والنمو في إطار نظام قانوني داعم. إن السياسات التجارية التي تنشط العمل للحساب الخاص والتوسع في الأنشطة الصغيرة، وتوافر إدارة عامة كفؤة خاضعة للمحاسبة ومتحررة من الفساد ووجود نظام تعليمي قوي هي أمور لها أهمية محورية لاستثمار القطاع الخاص سواء كان محلياً أو أجنبياً. وفي الوقت نفسه، تحتاج لوائح سوق العمل إلى أن توازن بين حاجة المنشآت الصغيرة إلى المرونة والكفاءة وحاجة العمال إلى الأمن والمعاملة المنصفة.

ولا توجد حلول سهلة لإخفاقات الإدارة على الصعيدين الدولي والوطني التي أدت إلى النمو الضخم في الاقتصادات غير النظامية في العالم النامي. ولذا يتعين على الحكومات أن تضع وتنفذ نهجاً شاملاً يهدف إلى مساعدة الأعمال والعمال في الأنشطة غير النظامية على التغلب على العقبات التي تقف في طريق الاستفادة من الأمن الذي يوفره الاعتراف القانوني بأنشطتهم من أجل تنمية المنشآت وخلق فرص العمل اللائق.

وهذا سوف ينطوي على تحديد المتطلبات القانونية والإدارية التي ترفع بلا داع عتبة الدخول في النشاط النظامي بما يتجاوز قدرة كثير من الوحدات الاقتصادية غير النظامية. كما أن هذا الأمر سيحتاج إلى استثمار كبير في التدريب والتعليم وسياسات أخرى للقضاء على الاستبعاد من العمالة المنتجة والمجزية. وكثيراً ما يكون على السلطات المحلية أن تؤدي دوراً رئيسياً في التشجيع على تعبئة المجتمع حول خطط التنمية المحلية. وفضلاً عن ذلك، ولكي ينجح العمل الوطني لدمج الاقتصادات غير النظامية والنظامية، من الضروري أيضاً إجراء إصلاحات في نظم إدارة الاقتصاد العالمي على نحو ما يرد وصفه في الفصل ٥.

وقد ألزمت دورة مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٢ منظمة العمل الدولية بوضع برنامج عمل وتطوير المساعدة التقنية مستعينة بخبرة هيكلها الثلاثي، وذلك لدعم جهود الدول الأعضاء لاستخدام طائفة من الأدوات المتاحة داخل نهج العمل اللائق للحد من الفقر وتحقيق التنمية[١٨].

ومن التحديات الرئيسية تحقيق التوازن بين الحاجة إلى ضمان ألا تؤدي استراتيجية تحسين إدارة سوق العمل غير المنظم إلى جعل حياة الناس الصعبة بالفعل في الاقتصاد غير المنظم أشد صعوبة من جانب، وبين الإصلاح والتوسيع المتدرج للأطر التنظيمية المستخدمة في الاقتصاد المنظم من جانب آخر. ولكي تكون نظم الإدارة الجديدة فعالة، فإنها يجب أن تكون منطقية ومعقولة لأولئك الذين تستهدفهم، وإلا فلن يتم تطبيقها أو قد تقيم عن غير قصد عقبات جديدة أمام خلق وظائف أكثر وأفضل.

ومن الأساسي إجراء حوار مع شتى المنظمات التمثيلية. غير أن العمال والأنشطة الصغيرة في الاقتصاد غير المنظم يواجهون صعوبات هائلة في ممارسة الحق في الحرية النقابية، ليس أقلها تلك الصعاب التي تسببها طبيعة علاقات الاستخدام المتغيرة باستمرار والأعمار القصيرة لكثير من الأنشطة بالغة الصغر. وعلى الحكومات والسلطات المحلية والنقابات القائمة ومنظمات أصحاب العمل أن تؤدي دوراً رئيسياً بالتشجيع على تطوير المنظمات التمثيلية وإشراكها في آليات الحوار الاجتماعي والسياسات المصاحبة المطلوبة لإدخال العمل بالاقتصاد غير المنظم في الأطر التنظيمية على نطاق الاقتصاد تعزيزاً للعمل اللائق. ويشكل دعم هذا الجهد أولوية رئيسية لمنظمة العمل الدولية في مناقشاتها مع الهيئات المكونة بشأن استراتيجيات العمل اللائق للحد من الفقر.

## *الحوار الاجتماعي والحد من الفقر*

رغم أن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل هي ركيزة جوهرية لإدارة أسواق العمل، إلا أنها لا تتناول كل قضايا التنظيم المطلوبة لتعزيز العمل اللائق. إن إدارة سوق العمل تتطلب قواعد من شتى الأنواع للتشجيع على ترتيبات عمل تتسم بالكفاءة والإنصاف معاً. وفي ظروف عمل كثيرة، تكون هذه القواعد غير نظامية يبلورها العرف والممارسة مع الزمن. ومع ذلك، ولأن أولئك المعنيين يقبلونها كمعيار، فإنها تشكل تأثيرات قوية على

[18] انظر القرار المتعلق بالعمل اللائق والاقتصاد غير المنظم الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته التسعين (حزيران/ يونيه ٢٠٠٢).

عملية الإنتاج. وتستمد قواعد نظامية أخرى كثيرة جذورها من هذه المعايير العضوية للمجتمعات. إن الحاجة إلى وجود قواعد مدونةً بشكل أو آخر لسوق العمل، لأسباب ليس أقلها تجنب المنازعات بشأن ما يعنيه العرف والممارسة، أو ما ينبغي أن يكونا عليه، هي سمة من سمات عملية التنمية الشاملة.

وبعد أن أصبحت الاقتصادات أكثر تعقيداً، أصبحت القواعد مطلوبة لتغطية مجال واسع من مواقف العمل[١٩]. ومع الإنتاج المنظم خاصة من خلال الشركات من شتى الأنواع، تصبح العلاقة بين صاحب العمل والعامل الفرد، وبين أصحاب العمل والعمال بوجه عام، ذات تأثير أساسي على الإنتاج والأجور وظروف العمل والأداء الاقتصادي للبلد. إن نوعية هذه العلاقة لها بالطبع أهمية مباشرة على الطرفين وإن كانت تهم أيضاً المجتمع ككل. ولذا، فإن جميع الدول لديها شكل من أشكال التشريع الذي ينظم طريقة معالجة قضايا العمالة. ومع ذلك، فإن الضرورة العملية لجعل القواعد محددة بمكان العمل، أو بأماكن عمل متماثلة في الصناعة نفسها، مع القدرة على تغييرها في حالة تغيير عمليات العمل، تعني أن التشريع لا يمكنه أبداً تغطية كل جوانب عمليات العمل وعلاقات العمل.

وهكذا، تكون إدارة سوق العمل مسؤولية مشتركة بين الحكومات ومؤسسات أصحاب العمل والعمال المنظمة تنظيماً حراً. ويصف مصطلح "الحوار الاجتماعي" العملية التي تقوم من خلالها هذه الأطراف الثلاثة بوضع وتغيير وتطبيق القواعد المتعلقة بالعمل والقضايا المتصلة بالعمل. وفي معظم البلدان، تم إضفاء بعض الطابع المؤسسي على الحوار الاجتماعي حيث تشترك المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، التي كثيراً ما توصف "بالشركاء الاجتماعيين"، مع الحكومة في مؤسسات ثلاثية من شتى الأنواع لتيسير النقاش والتفاوض بينها وبين الحكومة. وفي بلدان كثيرة، اتسعت المواضيع التي تناقش من خلال آليات الحوار الاجتماعي لتشمل السياسة الاقتصادية والاجتماعية بوجه عام. وبالنظر إلى ما للعمل من أهمية مركزية لتحقيق رفاهة كل أعضاء المجتمع، فإن نوعية هذه العلاقة الثلاثية لها مغزى كبير.

وما زال شكل الأحكام القانونية لتقاسم المسؤولية عن إدارة سوق العمل بين الدولة ومنظمات أصحاب العمل والنقابات يبرز في النقاش السياسي في بلدان كثيرة، حيث كثيراً ما يتم استخدام معايير منظمة العمل الدولية بشأن الحرية النقابية كنقاط مرجعية. وعلى مدار سنين طويلة، ساعد الحوار بين بلدان كثيرة ومنظمة العمل الدولية بشأن تطبيق المعايير المتعلقة بالحرية النقابية على صياغة الإطار القانوني الأساسي للحوار الاجتماعي[٢٠].

إن الاستثمار في الحوار الاجتماعي هو عنصر أساسي في التشجيع على عملية تغيير مؤسسي لتحسين أداء أسواق العمل ومن ثم نوعية النمو الذي يحد من الفقر. وكما يناقش الفصل الخامس، فإن منظمة العمل الدولية تتعهد بالتعاون مع هيئاتها المكونة لكي يتم من خلال الحوار الاجتماعي وضع استراتيجيات قطرية للعمل اللائق ترتبط بالأطر الشاملة للتنمية والحد من الفقر.

[19] انظر:
A. Béteille: *Work practices and norms: A comparative and historical perspective*, International Institute for Labour Studies Discussion Paper 142 (Geneva, ILO, 2002).

[20] وافق مجلس إدارة مكتب العمل الدولي على وضع خطة عمل لمتابعة قرار لترويج وتعزيز الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي اعتمد في الدورة التسعين (حزيران/ يونيه ٢٠٠٢) لمؤتمر العمل الدولي. (انظر : *مدى إنفاذ القرار الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته التسعين (٢٠٠٢)*، أنظر الوثيقة GB.285/7/1، مجلس الإدارة، الدورة ٢٨٥، (جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢)

**العمل اللائق للحد من الفقر في غانا**

وفقاً لما أعلنه استقصاء معايير المعيشة في غانا، هناك أربعة من كل عشرة غانيين مصنفون كفقراء، وبذلك اصبح الحد من الفقر يشكل الأولوية الوطنية في مجال التنمية. ويعتمد ٦٠ في المائة من أولئك الذين يعيشون في فقر على زراعة الكفاف، ويكسب ٢٥ - ٣٠ في المائة بالكاد سُبل رزق هزيلة في الاقتصاد غير المنظم. وتؤدي الإنتاجية شديدة الانخفاض في مشاريع الاقتصاد غير المنظم إلى دخول شديدة الانخفاض وعدم الاستقرار.

وقد اعتنق البلد، بدعم من مجتمع المانحين، استراتيجية غانا للحد من الفقر كإطار يكفل للسياسات ترابطها ومساندتها بالموارد. ومن المقرر تنفيذ استراتيجية غانا للحد من الفقر بطريقة لامركزية تجعل من المقاطعات البالغ عددها ١١٠ مقاطعات وجمعياتها أطرافاً أساسية فاعلة في الحد من الفقر. وتشارك السلطات المحلية ومؤتمر نقابات عمال غانا ورابطة غانا لأصحاب العمل في حوار السياسة العامة مع الحكومة والشركاء الآخرين لضمان أن تعكس استراتيجية غانا للحد من الفقر إسهام العمل اللائق في التنمية الاقتصادية والحد من الفقر. ومنذ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٣، يعمل برنامج نموذجي لمنظمة العمل الدولية في مجال العمل اللائق ويكمل مساهمات الشركاء الآخرين في التنمية على دعم هذه الأطراف فيما تبذله من جهود.

ومن بين الأهداف الأساسية للبرنامج النموذجي الاستفادة من العديد من مفاهيم منظمة العمل الدولية وأدواتها وخبراتها ذات الصلة لبناء نهج مترابط يعنى بالاقتصاد غير المنظم على مستوى المقاطعات يساعد في التغلب على العوامل التي تحد من النمو ومن تسهيل الانتقال إلى الاقتصاد المنظم. ويشمل ذلك استخدام عملية التنمية الاقتصادية المحلية لمنظمة العمل الدولية كإطار للحوار ولصياغة وتنفيذ الاستراتيجيات. وتستند هذه العملية إلى مجموعة من المعارف الفنية لمنظمة العمل الدولية بشأن: التنظيم والتمثيل والحوار الاجتماعي، وبشأن تنمية المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، والنهج المبتكرة التي تربط التأمين الصحي بالغ الصغر بمخططات الادخار، وتحسين الإنتاجية من خلال تحسين السلامة والصحة المهنيتين، والشراكات بين القطاعين العام والخاص لتطوير الهياكل الأساسية، والمشتريات وتوفير الخدمات، وحماية الفئات المستضعفة، وبشأن الحقوق المترسخة في إطار تمكيني قانوني ومؤسسي.

وترتبط الهيئات المكونة الوطنية لمنظمة العمل الدولية وهيئاتها المحلية المنتسبة ارتباطاً وثيقاً بالعمل على مستوى المقاطعات للاستفادة من الدروس المستقاة في السياسات والبرامج الوطنية. والهدف هو ربط العمل المحلي باستراتيجية وطنية مترابطة تُطبق على نطاق يولد أثراً ملموساً. ويعمل نهج العمل اللائق على تنشيط الطلبات من الهيئات المكونة الوطنية وأصحاب المصلحة على التدريب لتحسين قدرتهم على العمل محلياً والتفكير وطنياً بشأن كل جوانب تحليل السياسات وصياغتها وتنفيذها ورصدها. إن هذا الجهد لتنمية مهارات وفعالية الاتحادات ومنظمة أصحاب العمل فضلاً عن تنمية قدرة السلطات المحلية والمنظمات المجتمعية له أهمية حيوية لضمان الملكية الخالصة والاستدامة لاستراتيجية الحد من الفقر في غانا.

المصدر: مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي لأفريقيا: إدارة تكامل السياسات.

ولا بد أن يعني ذلك ما هو أكثر من إنشاء لجان ثلاثية وعقد اجتماعات منتظمة مع الوزراء لاستعراض السياسات وتنفيذها، رغم ما في ذلك من أهمية. فما زالت النقابات ومنظمات أصحاب العمل تواجه عقبات قانونية وعملية كثيرة أمام التنظيم. وفي بلدان كثيرة، لا تُطبق القوانين بشأن الحق في تكوين نقابات إلا على المستخدمين. وأدى ذلك إلى تعطيل الجهود النقابية لتنظيم العمال غير النظاميين في الحرف الحضرية والعمال اليدويين الزراعيين لأنه ليس لديهم صاحب عمل منتظم أو معترف به. كما أن شروط التسجيل في النقابات كثيراً ما تكون تقييدية وعرضة للتلاعب السياسي. كما تنجم مشاكل مماثلة للمنشآت بالغة الصغر والصغيرة في الاقتصاد غير المنظم. وهذه العقبات القانونية، المقترنة بالصعوبات الجوهرية المتمثلة في جمع حتى أكثر اشتراكات العضوية تواضعاً من العمال والأعمال من ذوي الدخول المنخفضة لتمويل ما يحتاجونه من خدمات، تعني أن الصوت الجماعي للفقراء ضعيف[٢١].

[21] انظر *صوتك في العمل*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٨، جنيف، ٢٠٠٠.

ومع ذلك، فإن العمال والأعمال الصغيرة في بلدان كثيرة يتمكنون من تكوين أنواع شتى من تنظيمات الدعم المتبادل والانضمام إليها مثل اتحادات الائتمان وتعاونيات المنتجين أو البائعين إلى جانب تنظيمات أخرى للمجتمعات المحلية. إن بناء الجسور بين هذه التنظيمات والشركاء الاجتماعيين المعترف بهم هو لصالحهم المشترك ويمكن أن يؤدي إلى تحالفات وحملات تحقيقاً لأهداف مشتركة. وفي بعض البلدان، وافق الشركاء الاجتماعيون على توسيع عضوية المجالس الاستشارية الاقتصادية والاجتماعية لتضم منظمات تمثيلية أخرى للمجتمع المدني. إن المساعدة على التنظيم وإعطاء صوت للعمال وأصحاب العمل ممن يعيشون في فقر وفقاً لظروفهم الخاصة هي مسؤولية أساسية لمنظمة العمل الدولية من أجل المستقبل[٢٢].

## تحسين أداء الخدمات العامة ومنشآت القطاع المنظم

شهدت أجور وظروف الخدمة العامة في كثير من البلدان النامية تدهوراً حاداً على مدى أعوام التقشف الطويلة المرتبطة بالتكيف الهيكلي وأزمة الديون. وأحدث ذلك ضرراً بالغاً على الروح المعنوية والأداء، مما أدى إلى فقدان بعض موظفي الخدمة العامة الموهوبين لصالح القطاع الخاص، وزاد من خطر لجوء الموظفين العموميين إلى تحميل المواطنين تكاليف مقابل أداء الخدمات بطلب رشاوى، وضعف الثقة في أداء الحكومة. وبدأ نمط التفكير يعود ببطء إلى الحرص على تحسين الخدمات العامة بعد أن شهدت أعوام طويلة مقولة "الخاص جيد والعام سيئ". وبغض النظر عن التوازن الذي يختاره البلد بين دور القطاع العام ودور القطاع الخاص، فمن الأساسي أن يحدث تنظيم جيد لعلاقات استخدام الموظفين العموميين.

وقد شنت اتحادات الخدمات العامة، المجتمعة على نطاق العالم في "الاتحاد الدولي للخدمات العامة"، حملة كبرى جديدة لتحسين نوعية الخدمات التي توفرها الحكومات والوكالات العامة ونوعية استخدام العمال في هذه القطاعات الحيوية. أما الأهداف الواسعة للحملة فهي:[٢٣]

- ضمان تمويل كاف للخدمات العامة لكي يمكن للعمال جيدي التدريب من ذوي الخبرة إنجاز خدمات عالية النوعية لكل من يحتاجها؛
- تنمية قدرة الخدمات العامة على تلبية الأهداف الاجتماعية، وبخاصة استئصال الفقر وتمكين البشر من أسباب القوة؛
- ضمان أن تلبي الخدمات العامة الأهداف عالية النوعية، بما يشمل معايير عالية للسلوك الأخلاقي، مما يمكّن الاقتصادات الوطنية والعالمية من العمل بفعالية وعدل؛
- ضمان أن يتمتع جميع العمال في القطاع العام بجميع حقوق العمال الأساسية وأن يتمكنوا من تحقيق ظروف عمل عالية النوعية.

[22] انظر:

For a discussion of evolving responses by unions and small enterprises to the need for collective action to meet the challenges informality poses to workers and employers, See M. Tomei: *Freedom of association, collective bargaining and informalization of employment: Some issues* (Geneva, ILO 2000).

[23] تتاح المعلومات عن الحملة على الموقع www.world-psi.org.

ورغم أن نسبة عالية من معظم الميزانيات الحكومية تخصص للرواتب، فمن المرجح أن يتطلب التصدي لركام المشاكل في الخدمة العامة مزيداً من الموارد. ولذا، فمن الأساسي العمل على إحراز تقدم سنوي مطرد من خلال التفاوض والتشاور مع اتحادات الخدمات العامة، الأمر الذي سيتطلب تنسيقاً مع عملية إعداد الميزانيات. إن الحوار بشأن اقتراحات خصخصة خدمات عامة أساسية له أهمية خاصة بالنظر إلى أهميتها لاستراتيجيات الحد من الفقر. إن وجود خدمة عامة مستقرة نزيهة وكفؤة يشكل رصيداً وطنياً كبيراً يتألف من أناس ينتظرون بحق معاملة منصفة[٢٤].

وفي سياق استراتيجيات الحد من الفقر، فإن توفير خدمات تعليمية وصحية أكثر وأفضل له أهمية عالية في معظم البلدان. غير أن الاتحادات التي تمثل المدرسين والعاملين في مجال الرعاية الصحية ممن يؤدون الخدمات إلى المجتمعات الفقيرة نادراً ما يتم استشارتها بشأن الخطط المتعلقة بقطاعاتها. وبالنظر إلى أن ظروف العمل السيئة والتأخير المستمر عادة في دفع الأجور المستحقة يشكلان مرضاً متوطناً في بلدان كثيرة، فمن الحيوي التصدي لهذه المشاكل إن كان يراد تحقيق الفعالية للسياسات. وفي حالات كثيرة، يكون تدريب الموظفين هو مدخل الإصلاحات الرامية إلى رفع نوعية الخدمات العامة.

إن تحسين أداء المنشآت المملوكة للدولة، والخصخصة وإعداد الصناعات التي سبق حمايتها للمنافسة في الأسواق العالمية لها آثار رئيسية على العمال. إن الإعداد لهذه التغييرات من خلال المشاورات والمفاوضات المبكرة يساعد على تعيين كل من المشاكل والفرص التي تمثلها إعادة الهيكلة في الوقت المناسب للاتفاق على حلول لها. وعادة ما تقع وحدات هذه المنشآت الأكبر في قلب الاقتصادات المحلية، ويتعين على خطط إعادة الهيكلة أن تأخذ في الاعتبار الأثر الاجتماعي على المجتمعات المحيطة. وعلى المنشآت والنقابات والسلطات المحلية والمنظمات المجتمعية، بالتنسيق مع الحكومة المركزية إذا اقتضى الأمر، أن تشارك في وضع خطط تتصدى للقضايا التي يثيرها توسيع أو تقليص العمالة على السواء[٢٥].

إن الحوار الاجتماعي بالنسبة للحكومات هو أداة قيمة لبناء قدر واسع من الاتفاق على تحديث قوانين العمل والسياسات المطلوبة لتحسين أداء القطاع العام والمنشآت الخاصة النظامية. وثمة قضية تتواتر في المناقشات بشأن الإصلاح هي تحقيق التوازن بين القضايا المشمولة بمدونات العمل القانونية وتلك التي من الأنسب أن تكون مشمولة باتفاقات جماعية. وكلما ازداد عدد العمال المشمولين باتفاقات جماعية، أمكن نقل جوانب أكثر تفصيلاً في وضع القواعد إلى الشركاء الاجتماعيين. إن المفاوضة الجماعية هي آلية قيمة في تكييف ترتيبات العمل للتغيرات المطلوبة للحفاظ على القدرة التنافسية في سوق عالمية سريعة الحراك[٢٦].

إن الاستثمار في أسس إقامة نظام سليم للعلاقات الصناعية هو جزء هام من تصميم مؤسسات لسوق العمل تساند نمو العمالة عريض القاعدة والحد من الفقر. وكما يرد في الفصل ٥، تحتاج البلدان النامية إلى الانتقال في سلسلة القيمة من الاعتماد على السلع غير المجهزة إلى مجالي الصنع والخدمات. إن المفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي هما

24 انظر:

J. L. Daza Pérez: *Social dialogue in the public service*, Social Dialogue Working paper No. 11, (Geneva, ILO 2002).

25 انظر:

G. B. Hansen: *A guide to worker displacement: Some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises,* (Geneva, ILO 2002).

26 انظر:

T. Aidt and Z. Tzannatos: *Union and collective bargaining*: *Economic effects in a global environment* (Washington, DC., World Bank 2002).

وسيلة للتشجيع على التغيير من خلال النقاش والتفاوض لكي يتم تحقيق فوائد الكفاءة الدينامية وتقاسمها بعدالة. وفي حالة ممارسة أصحاب العمل نشاطهم في ظل بيئة منافسة، فإن تحسين الظروف من خلال المفاوضة الجماعية يجب أن يواكبه تعزيز الإنتاجية وإلا ستتعرض الشركة لمخاطر فقدان نصيبها في السوق أو فقدان العمال لوظائفهم[٢٧]. وفضلاً عن ذلك، وكما يرى البروفوسور جو ستيغليتز Professor Stiglitz، فإن عدم اتساق المعلومات والسلطة يربك عملية تخصيص الموارد بكفاءة من خلال آلية الأسعار في معظم الأسواق وبخاصة أسواق العمل. إن المفاوضة الجماعية بل وعملية الحوار الاجتماعي برمتها، حيث يكون أداؤهما جيداً، يساعدان على حل إخفاقات السوق بالتشجيع على تشاطر المعلومات والعمل الجماعي تحقيقاً لأهداف مشتركة[٢٨].

إن المفاوضة الجماعية، فضلاً عن كونها آلية مرنة لوضع القواعد التي يحتاجها العمال وأصحاب العمل لإدارة علاقاتهم بعدالة وكفاءة، تحقق دواماً موازناً في المجتمع. فهي تمثل بالنسبة لجماعات كثيرة من العمال منخفضي الأجر الوسيلة الجاهزة والفعالة لتحسين ظروف العمل. وفي كثير من البلدان النامية، أدت سنوات الإحباط إزاء بطء أو كساد التنمية الاجتماعية والاقتصادية إلى تغذية التوترات الاجتماعية. إن المفاوضة الجماعية، بحلها المنازعات التي يمكنها إذا اتسعت وتصاعدت أن تقوض الاستقرار الوطني، تركز على إحراز تقدم في بناء الديمقراطية.

إن قوانين العمل التي تحمي حق التنظيم وتعزز ممارسة المفاوضة الجماعية، تعد أساسية لأداء نظم العلاقات الصناعية السليمة. وفي كثير من البلدان النامية، يمكن للمؤسسات الثلاثية التي تقدم خدمات المشورة والتوفيق والوساطة لأصحاب العمل والنقابات أن تؤدي دوراً هاماً في تشكيل نظام المفاوضة الجماعية. كما أن كفاءة نظم إدارة العمل والمحاكم العمالية لها أهميتها في تطبيق قوانين العمل. إن وجود وسائل انتصاف قانونية سريعة ومنخفضة التكلفة له أهمية حيوية للعمال وأصحاب العمل على السواء. وفي حين أن اللجوء إلى المحاكم العادية يكون ضرورياً أحياناً، إلا أن الأطراف في حالات كثيرة تقبل وسائل أسرع وأسهل لحل التفسيرات المتضاربة للقوانين. إن منظمة العمل الدولية، مستعينة بالمبادئ الواردة في اتفاقياتها وتوصياتها، ساعدت في حالات كثيرة هيئاتها المكونة في إعداد القوانين وتصميم المؤسسات لدعم تطوير نظم العلاقات الصناعية التي تعزز التعاون بين العمال والإدارة وتيسر من تسوية المنازعات.

27 انظر:

G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke Macmillan 1999), pp. 42-44, for a discussion of the advantages of voice regulation and bargaining over the option of exit as mechanisms for resolving conflicts and encouraging dynamic efficiency and restructuring.

28 انظر:

J. E Stiglitz: Employment, social justice and societal well-being, in *International Labour Review,* Vol. 141, No. 1-2 (2002), and "democratic development as the fruits of labor", Keynote Address Industrial Relations Research Association Meeting, Boston, Jan. 2000. (available on World Bank website www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/boston.htm).

**الحوار في مكان العمل والترابط الاجتماعي**

في جنوب أفريقيا ما بعد الفصل العنصري، ظهرت على السطح في مكان العمل توترات اجتماعية كثيرة قديمة العهد. وتم إنشاء لجنة المصالحة والوساطة والتحكيم للمصالحة والتحكيم في المنازعات وتيسير إنشاء آليات للحوار في مكان العمل مثل مجالس المفاوضة. كما تقوم اللجنة بتجميع ونشر الإحصاءات عن العلاقات في مكان العمل، وتشرف على انتخابات النقابات ومنظمات أصحاب العمل وتوفر التدريب بشأن المفاوضة الجماعية ومنع المنازعات وتسويتها. وللجنة مجلس إدارة ثلاثي يشرف على عمل ٤٠٠ خبير متفرغ ومدرب في مجال العلاقات الصناعية وعدة مئات أخرى من خبراء التوفيق والتحكيم غير المتفرغين.

ومنذ إنشاء لجنة المصالحة والوساطة والتحكيم في عام ١٩٩٦، شهدت اللجنة زيادة في أعباء العمل من ٥٠٠ ١٤ إلى ٠٠٠ ١٠٣ حالة في عام ٢٠٠١. ويرد إلى اللجنة نحو ٣٥٠ حالة يومياً، وتعمل من خلال نظام فرز فعال وصديق للمستعمل - يشمل خدمة عاجلة على خط ساخن - على استخلاص وقائع ما بين ٢٠ إلى ٤٠ في المائة من هذه التحقيقات. وكثيراً ما يتمكن الموظفون متعددو اللغات من حل المظالم بشرح حقوق الناس على الهاتف.

وتبين آخر البيانات أن ٢٠ في المائة من مجموع الحالات تتعلق بالقطاع التجاري؛ وأن ٨٠ في المائة من الشكاوى تتعلق بحالات التسريح؛ وأكثر من ٧٥ في المائة من الحالات يتم تسويتها بالمصالحة أو بسحبها - وتحال بقية الحالات إلى محاكم العمل.

ومن خلال تدخلاتها الناجحة في الإضرابات بصفة خاصة، غيرت اللجنة من ثقافة العلاقات الصناعية بجنوب أفريقيا محققة هبوطاً كبيراً في المنازعات الصناعية خلال الأعوام العشرة الماضية. ومن الأمثلة على ذلك ما حدث في عام ١٩٩٨ حين تمكنت اللجنة من المساعدة على تسوية إضراب وطني كبير استمر خمسة أيام قام به ٠٠٠ ٢٠ من سائقي الشاحنات للمطالبة بزيادات في الأجور وإجراء تحسينات كبيرة في ظروف العمل. كما سويت منازعات في صناعة السيارات والاتصالات والأمن الخاص والفنادق والخدمات البلدية بمساعدة المصالحة والوساطة التي مارستها اللجنة.

وساعدت منظمة العمل الدولية الشركاء الاجتماعيين في جنوب أفريقيا على إنشاء اللجنة ودربت كلا من موظفيها وعدة آلاف من المفاوضين من الاتحادات وأصحاب العمل. وتقوم المنظمة الآن بالبناء على هذه الخبرة عبر إقليم الجنوب الأفريقي.

المصدر: البرنامج المركزي الدولي لمنظمة العمل الدولية لتعزيز الحوار الاجتماعي وقانون العمل وإدارة العمل.

## الاستنتاجات: بناء المؤسسات للعمل اللائق والحد من الفقر

تبين الدراسات المقارنة للبلدان التي حققت نمواً مستداماً موالياً للفقراء خلال الفترة الأخيرة التي شهدت تكاملاً اقتصادياً عالمياً سريعاً أهمية النوعية في المؤسسات العامة والخاصة. ويزداد الاعتراف بأن القوة المؤسسية، بدعم الإمكانات المبتكرة للأسواق وفي الوقت نفسه تأمين قدر معقول من الضمان الاجتماعي للناس، هي عامل حاسم للنمو والقدرة على النهوض من عثرات الصدمات المفاجئة. وأظهر بحث أن البلدان التي استفادت أكثر من غيرها من التكامل في الاقتصاد العالمي هي تلك التي لديها مؤسسات تكميلية قادرة على تحقيق الصفقات الاجتماعية المطلوبة للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي أو استعادته[٢٩].

وقد جادل هذا الفصل بأن تحسين إدارة أسواق العمل له أهمية مركزية لزيادة التلاحم الاجتماعي والنمو المستدام، ومن ثم الحد من الفقر. وهذا الأمر له أهمية خاصة في

[٢٩] انظر:
"Some of the more important institutions of conflict management are the following: Participatory political institutions, civil and political liberties, free labor unions, noncorrupt bureaucracies, high-quality independent judiciaries, and mechanisms of social insurance such as safety nets. These kinds of institutions are important both for managing turbulence in the world economy and for countering the potential widening of inequality that openness brings", D. Rodrik: *The new global economy and developing countries: Making openness work*, (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999) pp. 17-18.

تصميم استراتيجيات لدمج الاقتصاد غير المنظم في الإطار القانوني والمؤسسي للاقتصاد ككل. إن القيم التي ألهمت عمل منظمة العمل الدولية، كما يعبر عنها دستورها وإعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، تشكل أساساً قوياً للبلدان من أجل بناء أطر مؤسسية لإدارة أسواق العمل التي تلبي الحاجتين الأساسيتين التوأم وهما الإنصاف والكفاءة.

ويتيح التركيز على هدف توفير عمل لائق للجميع منظوراً بناءً لبحث كيف أن الحقوق في العمل ومؤسسات أسواق العمل النظامية وغير النظامية تتصل بعملية خلق فرص العمالة والحد من الفقر وتحقيق القدرة التنافسية في اقتصاد عالمي. إن فعالية آليات إدارة سوق العمل لها أهمية حيوية لضمان أن يؤدي التكامل في الأسواق العالمية إلى توسيع فرص العمل اللائق والتصدي لإجراءات التكيف المعطلة للعمالة. ويمكن للحوار الاجتماعي أن يسهم إسهاماً هاماً في تحقيق هذه الأهداف. وفضلاً عن ذلك، وبرفع معدل نمو الإنتاجية، تهيئ مؤسسات سوق العمل جيدة الأداء الظروف المفضية إلى تحقيق نمو مستدام أسرع دون تعريض الاستقرار الاقتصادي الكلي للخطر.

ويعترف على نطاق متزايد بأن المشاركة والتمكين لهما أهمية حيوية في الحد من الفقر. إن نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل والإدارات الحكومية والوكالات العامة والسلطات المحلية والمنظمات المجتمعية تمارس دوراً محورياً في تهيئة بيئة تؤدي فيها زيادة فرص العمل اللائق إلى الإدماج الاجتماعي وتحسين سُبل الرزق. ويتطلب النمو المستدام إجراءً منسقاً من المستوى المحلي حتى المستوى العالمي لضمان تشجيع المبادرة الفردية والجماعية.

وهذا يعني في جوهره التعبئة والتنظيم على الصعيد الاجتماعي. إن الخبرة المشتركة في العمل معاً تعني للكثيرين أن محور بناء المؤسسات للتنمية المستدامة هو مكان العمل سواء في الحقل أو الشارع أو البيت أو المنجم أو المصنع أو المكتب. وتحمل المنظمات المحلية لأصحاب العمل وللعمال إمكانات توحيد الجهود بحسب المهنة والصناعة وتكوين حركات وطنية مترابطة واسعة القاعدة ترتبط بدورها بحركات مماثلة في بلدان أخرى. إن مجتمع العمل، المتجمع دولياً في إطار منظمة العمل الدولية، هو قمة هرم من المنظمات المبنية حول الحاجة إلى التعاون معاً لتحقيق استفادة كاملة ومنتجة من الموارد البشرية للمجتمعات ومن ثم تحسين ظروف العمل والحياة. وتشكل هذه الشبكة الغنية مورداً غير مستثمر إلى حد كبير يجب ربطه بالحملة المتعددة الأطراف للحد من الفقر. إن الالتزام القوي من جانب الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية، له أهمية هائلة لأولئك الرجال والنساء الذين يجاهدون للعثور على فرص عمل تخلصهم من براثن الفقر.

# ٥ - العمل اللائق، والقضاء على الفقر، واتساق السياسات

## مقدمـة

على مدى السنوات العشر القادمة، سوف ينضم إلى السكان ممن هم في سن العمل ما يربو على المليار من الشباب، الذين تتراوح أعمارهم الآن ما بين الخامسة والخامسة عشرة. بيد أن الاقتصاد العالمي ليس على درجة جيدة من التنظيم بما يتيح الاستفادة الكاملة من الإمكانات الهائلة لمهاراتهم وطاقاتهم وطموحاتهم في مكافحة الفقر وتحقيق التنمية المستدامة. ذلك أن حياة العمل اليوم لا تتيح الفرص إلا للبعض، أما الأكثرية فليس من نصيبهم سوى العمل المنخفض الأجر، والبطالة، والفقر.

- فالقوة العاملة في العالم تزداد بمعدل ٥٠ مليون شخص كل سنة نتيجة لتجاوز عدد الوافدين الجدد إلى سوق العمل عدد المتوقفين عن العمل. وتستأثر البلدان النامية بنسبة ٩٧ في المائة من هذه الزيادة.
- وقرابة النصف من الأشخاص الذين يربو عددهم على المليار والذين يعيشون على دولار واحد أو أقل يوميا في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية هم في سن العمل (ما بين ١٥ و ٦٤). وعلى الرغم مما يتكبدونه في أغلب الأحيان من أيام عمل طويلة وشاقة، فإنهم لا يتكسبون ما يكفي لتمكينهم هم وأسرهم من العيش بالكاد فوق مستوى الكفاف.
- وهناك ١٨٠ مليون عاطل في جميع أنحاء العالم[1]، نصفهم تقريبا من الشباب دون سن ٢٤.

وهذه الاتجاهات التي تبعث على الانزعاج تشكل الخلفية للقلق الكبير المتمثل في ارتفاع مستويات البطالة بين الشباب في جميع أنحاء العالم، لا سيّما في البلدان النامية ذات معدلات النمو السكاني السريعة. وقد أعرب عن هذا القلق مؤتمر قمة الأمم المتحدة للألفية الذي قرر "وضع الاستراتيجيات وتنفيذها لإعطاء الشباب في كل مكان فرصة حقيقية للعثور على عمل لائق ومنتج". وفيما بعد، وجه الأمين العام للأمم المتحدة الدعوة إلى منظمة العمل الدولية لقيادة شبكة لتشغيل الشباب لحفز العمل الوطني والدولي. واستناداً إلى توصيات الفريق رفيع المستوى، فإن الشبكة تركز على أربعة اعتبارات بوصفها تشكل القضايا الرئيسية لبرامج العمل الوطنية، وهي القابلية للاستخدام، وتكافؤ الفرص، وتنظيم

[1] انظر، مكتب العمل الدولي: *الاتجاهات الاقتصادية العالمية*، ( جنيف، ٢٠٠٣).

المشاريع، وخلق فرص العمل[٢]. وكانت إحدى وسائل ضمان العمل اللائق للأجيال الحالية والمقبلة من الشباب ينبغي أن يكون "جعل العمالة الكاملة هدفا جامعا لكل الاستراتيجيات الاقتصادية والاجتماعية العالمية ولكل السياسات الوطنية"، كما أكده الفريق رفيع المستوى في توصياته[٣].

اسمحوا لي الآن أن أقوم بتلخيص بعض النقاط الرئيسية التي تناولتها الفصول السابقة.

إننا بحاجة إلى أن ننظر إلى التحديات العالمية بعيون هؤلاء الذين يعيشون في حالة من الفقر. ويقتضي إحراز تقدم بشأن جميع الأهداف الإنمائية للألفية اتخاذ إجراءات في المجتمعات المحلية في كل أنحاء العالم النامي من أجل تعزيز العمل اللائق. ومن الضرورة بمكان تحقيق التمكين الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للناس ولمجتمعاتهم المحلية. فالكفاح الذي يخوضونه ضد الفقر إنما يرتبط ارتباطا مباشرا بإعمال حقوق الإنسان الأساسية، ولا سيّما تلك المتعلقة بحرية العمل في ظروف من المساواة والأمن والكرامة الإنسانية.

وتكشف الأعمال التحليلية التي اضطلعت بها منظمة العمل الدولية والخبرات المستمدة من المشاريع والبرامج في المجتمعات المحلية المعرضة للفقر عن أنه بمقدورنا أن نخلق دائرة حميدة حيث يلقى العمل الجزاء الطيب، وحيث يتضاعف الضمان الاجتماعي والأمن الاقتصادي، وحيث يمكن الرقي بالهياكل الأساسية الداعمة للمجتمعات المحلية. بيد أنه لكي تنمو المنشآت والمجتمعات المحلية، لا بد من وجود إطار عمل لاقتصاد كلي مساعد يعمل على تعزيز النمو في العمالة والإنتاجية. وعلاوة على ذلك، وإذا كان للاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر، أن تكلل بالنجاح، فإنه يجب أن يدعمها العمل الدولي من أجل تحسين فرص وصول البلدان النامية إلى أسواق الصادرات والحصول على تمويل الاستثمار.

وموضوع هذا الفصل الختامي من التقرير هو ربط التمكين المحلي بالاستراتيجيات الوطنية الشاملة التي تراعي الفقراء وخلق الوظائف، وبالعمل العالمي من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

## *العمالة والإنتاجية والحوار الاجتماعي*

إن منظمة العمل الدولية مكلفة بموجب دستورها، ومن قِبل الأمم المتحدة، بأن تفحص أداء السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية من منظور يقوم على خلق فرص العمالة كغاية رئيسية. فالعمالة الكاملة والمنتجة والتي يتم اختيارها بحرية هي الوسيلة الأولى للحد من الفقر المدقع والقضاء عليه في نهاية المطاف. ويقتضي التحرك صوب هذا الهدف تحقيق معدل نمو يتسم بالاستقرار والنشاط ويكون ذا طابع قابل للاستدامة بيئيا واجتماعيا واقتصاديا.

والعجز العالمي في الوظائف هو نتيجة لانخفاض معدل النمو في العمالة خلال فترة التسعينات بنسبة ٤ر١ في المائة بعد أن كانت القوة العاملة في العالم قد حققت زيادة بمعدل ٧ر١ في المائة. ولذلك فإنه من الضروري أن تزيد فرص خلق الوظائف سنويا

[2] انظر، مكتب العمل الدولي: *مبادرة الأمم المتحدة بشأن تشغيل الشباب*، مجلس الإدارة، الوثيقة (GB.286/ESP/5). الدورة ٢٨٦، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٣. وقد بدأت كل من إندونيسيا، وسري لانكا، والسنغال، ومصر، وناميبيا، وهنغاريا العمل مع منظمة العمل الدولية والوكالات الشريكة معها من أجل إدراج تشغيل الشباب ضمن أطر العمل الوطنية المتعلقة بالسياسة الإنمائية، كما أعرب عدد آخر من البلدان عن اهتمامه بالانضمام إلى الشبكة.

[3] *متابعة نتائج قمة الألفية*، الجمعية العامة، الوثيقة (A/56/422)، أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١.

على نسبة ٤٠ مليون التي جرى تسجيلها خلال العقد الماضي، وتتجاوز بصورة كبيرة معدل التدفق السنوي للوافدين الجدد البالغ عددهم نحو ٤٨ مليون نسمة. وفضلا عن ذلك، فإن وضع العالم على الطريق صوب خفض نسبة الذين يعيشون في فقر مدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥ إنما يقتضي أيضا تحقيق زيادة كبيرة في إنتاجية الأشخاص الذين يعيشون في حالة من الفقر، وفي ما يحققونه من مكاسب[٤].

وتحسين الإنتاجية، وبخاصة في البلدان التي تتسم بمعدلات عالية من انتشار الفقر، من شأنه أن يهيئ الظروف لتحقيق معدل أسرع للنمو المستدام في مجال النواتج، ومن حيث نوع وكمية الوظائف. وقد وضعت منظمة العمل الدولية سيناريوهات تبين نطاق حجم الإنتاجية ومعدل نمو الناتج اللذين يمكن أن يؤديا إلى تحقيق معدل لخلق الوظائف يكون من شأنه عكس مسار الاتجاه التصاعدي في البطالة، وتحسين دخول العاملين الذين يعيشون في حالة من الفقر. وتشير هذه السيناريوهات إلى أن معدل النمو السنوي في العالم بالنسبة للفرد الواحد والذي سجل نسبة ١ في المائة خلال فترة التسعينات يجب مضاعفته بحيث يزيد على نسبة ٢ في المائة سنوياً، ويظل مطرداً لعدة سنوات، من أجل خلق نمط من تنمية العمالة من شأنه أن يخفض معدلات انتشار الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. ومن الضروري تحقيق تقدم أسرع في البلدان النامية، مع تحقيق تسارع حاد في معدل النمو بالنسبة للفرد الواحد في كل من أفريقيا، والشرق الأوسط، وجنوب آسيا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي[٥].

ويعد أحد التحديات الرئيسية التي تواجه الكثير من البلدان النامية تحقيق درجة وشكل من أشكال النمو والحفاظ على استمرارهما على نحو يتمشى مع تحقيق خفض كبير في معدلات الفقر. وفي عالم أصبحت فيه الاقتصادات تتجه بصورة متزايدة نحو التكامل، فإن الاستراتيجيات الوطنية المحضة التي تتوخى نموا مستداما يراعي ظروف الفقراء ويسعى إلى توفير الوظائف لا يحتمل لها أن تكلل بالنجاح. ولهذا السبب فإن الهيئات المكوِّنة لمنظمة العمل الدولية، من حكومات، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال، قامت بوضع برنامج عالمي للعمالة بوصفه أحد العناصر الرئيسية في استراتيجية المنظمة بشأن العمل اللائق، وذلك بهدف وضع مسألة خلق فرص العمل في صلب عملية رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية[٦].

ومن شأن استراتيجية تجمع بين اتخاذ إجراءات على الصعيد المحلي في إطار من الاقتصاد الكلي الوطني السليم وفي ظل سعي دولي إلى حفز ودعم الاستثمار ونمو التجارة، من شأن استراتيجية كتلك أن تحقق عائدا عالميا كبيرا يأخذ شكل الحد من الفقر وتحقيق النمو للأسواق. والاستقرار المالي مهم بالنسبة للفقراء. وعادة ما يكونون أقل قدرة على حماية أنفسهم حينما تبدأ الأسعار في التضخم. ولكن السياسات المالية والنقدية الصارمة أمكنها في حالات كثيرة أن تبطئ، لفترات طويلة في أغلب الأحيان، من التوسع في نطاق هذا التضخم.

وعلاوة على ذلك، فإن حجم التدفقات المالية الدولية وعدم استقرارها، وبخاصة فيما يتعلق بالاستثمار في السندات الحكومية أو في أسواق الأوراق المالية الناشئة، قد تسببا في

[4] انظر، مكتب العمل الدولي: برنامج العمالة العالمي، (جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٢).

[5] أنظر:

S. Berger; C. Harasty: *World and regional employment prospects: Halting the world's working poor by 2010,* Employment Paper No. 38 (Geneva, ILO, 2002)

[6] وافق مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورته المعقودة في آذار/ مارس ٢٠٠٣ على إطار عمل بشأن أعماله المتعلقة ببرنامج العمالة العالمي مع الهيئات المكونة وبشأن إنشاء شراكات مع الوكالات الأخرى. أنظر: ILO: *Review of the core elements of the Global Employment Agenda* ، الوثيقة GB.286/ESP/1، الدورة ٢٨٦، جنيف، (آذار/ مارس ٢٠٠٣).

حدوث تقلبات كبيرة في أسعار الصرف وأسعار الفائدة على نحو يخل بالنمو، ومن ثمَّ، بهدف الحد من الفقر. ويبدو أن الكثيرين من راسمي السياسات الاقتصادية يعتبرون أن مسألة خلق الوظائف هي على أحسن الفروض نتيجة مكملة لاتباع أولويات الاستقرار السياسي وفتح الأسواق للسلع والخدمات، وليس باعتبارها هدفا رئيسيا للسياسات الحكومية، والحوار الاجتماعي، والعمل المجتمعي[٧].

ومن المسلم به على نحو متزايد أن التحرير الكامل لتدفقات رأس المال قبل التأكد من وجود ترتيبات تحوطية قوية ترتكز إليها الأسواق المالية المحلية من شأنه أن يفتح المجال أمام مخاطر مالية واقتصادية واجتماعية متزايدة. ونظام السياسات الدولية الذي يحول دون حدوث تقلبات مفاجئة في تدفقات رؤوس الأموال إلى الداخل أو الخارج ويقوم إذا لزم الأمر بالسيطرة على هذه التقلبات هو في حاجة إلى مزيد من التعزيز على نحو يكفل للبلدان النامية، ولأشد الناس فقرا في هذه البلدان، عدم تحمل التكاليف المرتبطة بتحركات المضاربات المالية.

وإلى جانب التدابير الدولية الرامية إلى تحقيق استقرار الأسواق المالية وفتح الأسواق، فإن الحكومات وشركاءها الاجتماعيين في حاجة إلى تشجيع النمو المحلي من خلال زيادة إنتاجية العمل. ويشكل نمو الإنتاجية المصدر الرئيسي لتحقيق التنمية المستدامة، وتحقيق تحسن غير تضخمي في مستويات المعيشة وفي توفير فرص العمل. ويهيئ نمو الإنتاجية المجال أمام زيادة سرعة النمو والتنمية بما يؤدي إلى زيادة نطاق سياسات الاقتصاد الكلي التي ستوجه صوب تزايد سرعة النمو والتنمية بما يوسع النطاق أمام توجيه سياسات الاقتصاد الكلى صوب زيادة فرص العمل اللائق، والحد من الفقر. ومن خلال توسيع و تعميق أشكال العمل المبينة في الفصل ٣، فإنه يمكن للبلدان أن تحسن من إنتاجية العمل وأن تخفض من عدد الناس الذين يعيشون في حالة من الفقر.

ويقوم نمو الإنتاجية على إحداث تغيير في عمليات الإنتاج من أجل خفض تكاليف الوحدات والتحول نحو إنتاج السلع والخدمات التي تدر عائدا مرتفعا. وينطوي هذا النمو على إحداث تغييرات في طريقة تنظيم العمل، وعلى ظهور مشاريع أعمال جديدة والاختفاء التدريجي لمشاريع أعمال. ومن الأمور التي تحتل مكانة مركزية في السياسات الحكومية للعمالة إدارة التغيير على نحو يؤدي إلى توفير وظائف أكثر وأفضل ولا سيما بالنسبة للعاطلين وبالنسبة للعاملين الذين يعيشون في حالة من الفقر. ومن شأن إشراك الشركاء الاجتماعيين في رسم السياسات أن يساعد على إيجاد تأييد شعبي واسع النطاق لعملية التغيير، كما أن المعارف والخبرات التي يجري اكتسابها في عالم العمل من شأنها أن تفيد في رسم السياسات.

ويقتضي إعطاء الأولوية لمسألة الحد من الفقر الأخذ بنهج شامل إزاء التنمية يتيح للحكومات والمجتمع ككل تحقيق التوازن بين المطالب المتنافسة على الموارد الوطنية، ولضمان استدامة النمو، وحصول الأشخاص الذين يعيشون في حالة من الفقر على أقصى استفادة منه. وعلى نحو ما جرى بيانه في الفصل ٤، فإن مما له أهميته الرئيسية في هذا الصدد وضع إطار عمل مؤسسي لتنظيم الأسواق. ويتمثل التحدي الذي يواجه البلدان النامية وشركاءها الدوليين في تنفيذ سياسات عامة اقتصادية واجتماعية وآليات للإدارة بشأن الأسواق على نحو يكفل حصول المجتمعات المحلية التي تعيش في حالة من الفقر على ما تحتاج إليه من موارد من أجل تحسين إنتاجيتها ودخولها.

[7] تتضمن المادة الأولى من اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي تخويلا يقضي "بتيسير تحقيق التوسع في النمو المتوازن للتجارة الدولية، والمساهمة بذلك في التشجيع على بلوغ مستويات عالية من العمالة والدخول الحقيقية والحفاظ على هذه المستويات، وفي تنمية الموارد الإنتاجية لجميع الأعضاء، كأهداف أساسية للسياسة الاقتصادية."

وحيثما تعمل الأسواق بصورة فعالة ومنصفة، تسهم آلية الأسعار في حسم المطالبات المتنافسة على الموارد المحدودة. بيد أنه لا يمكن للأسواق وحدها أن تكفل الحصول العادل على السلع العامة اللازمة لتحقيق النمو الذي يراعي أحوال الفقراء. ولذلك فإن الحكومات تقوم بدور حاسم في الاضطلاع بجهد ناجح من أجل الحد من الفقر. وتعتبر العملية السياسية، التي تفضي إلى اتخاذ قرارات بشأن الضرائب والإنفاق فضلا عن آليات تنظيم الأسواق، من العوامل ذات التأثير الحاسم بشأن الحد من الفقر. على أن صوت المجتمعات الفقيرة في العملية السياسية غالبا ما لا يكون مسموعا.وتعد كفالة الحرية للناس الذين يعيشون في حالة من الفقر لكي ينظموا أنفسهم ويعربوا عن مخاوفهم وعن أمانيهم أمرا أساسيا للقيام بجهد محدد يرمي إلى تشكيل أنماط للتنمية أكثر عدلا.

ومع أن الكثير من البلدان النامية ومستشاريها الأجانب راودتهم الآمال في أن تؤدي السياسات المالية والنقدية الصارمة إلى تهيئة الاستقرار اللازم لتنشيط الاستثمار والنمو والحد من الفقر، فقد كانت هذه المزايا بطيئة الحدوث. بل إن المصاعب الاجتماعية والسياسية التي ارتبطت بهذه السياسات في بعض الحالات ضاعفت من صعوبة تحديد مسار للنمو المستدام. وبناء المؤسسات الوطنية التي تسوي المنازعات، وتعزز من التلاحم الاجتماعي، وتكون حافزا على التحرك النشط صوب النمو المطرد القائم على الإنتاجية من شأنه أن يقلل من خطر نشوب زعزعة سياسية بالداخل تتفاعل مع حركة أسواق رؤوس الأموال الدولية المتقلبة بشكل يؤدي إلى حدوث صدمات اقتصادية لا سبيل إلى احتوائها.

ويقتضي التحرك صوب إطار شامل للتنمية إنشاء نظم للتشاور ومشاركة طائفة كبيرة من القوى الاجتماعية والاقتصادية التي تمثل المجتمع. ولا بد للحكومات من القبول بهذه العملية وقيادتها. كما أن للبرلمانات والجمعيات المحلية المشكلة بصورة ديمقراطية دورا حيويا في بناء توافقات وطنية عامة في الآراء بشأن أولويات التنمية. وللشركاء الاجتماعيين دور رئيسي في تعزيز إقامة التنظيمات التي تمثل المشاريع الصغيرة والعمال في الاقتصاد غير المنظم والتماس السبل لضمان أن تكون للناس الذين يعملون ويعيشون في حالة من الفقر تنظيماتهم الخاصة بهم وأن يشاركوا برأيهم في رسم السياسات.

وفي عالم يشكل فيه انفتاح الاقتصادات الوطنية على الأسواق العالمية تحديا للسيادة السياسية للدول القومية، فإن الحوار الاجتماعي يوسع من قدرة البلدان على اختيار مساراتها الخاصة صوب النمو المستدام الموالي للفقراء. وقد وجد عدد من الحكومات أن الحوار الاجتماعي مع منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال يمكن أن يساعد على التوصل إلى نقطة التقاء بشأن التوقعات المرجوة من التطورات الاقتصادية. ومن شأن ذلك أن يقلل مخاطر حدوث زعزعة مالية أو اجتماعية، أو خفض القدرة التنافسية التجارية على نحو يقوض من خلق فرص العمالة وتحقيق النمو الموالي للفقراء[٨].

وتبين التجارب المتباينة لكل من إندونيسيا وجمهورية كوريا أثناء الأزمة المالية الآسيوية أنه بمقدور الحوار الاجتماعي أن يعجل بالانتعاش من الصدمات المالية، وأن يساعد على تهيئة الظروف لتجنب أو تقليل احتمالات حدوث اضطرابات في المستقبل[٩]. ففي جمهورية كوريا، ساعدت لجنة وطنية ثلاثية على وضع سياسات للحماية الاجتماعية

[8] أنظر، مكتب العمل الدولي:
T. Fashoyin: *Fostering economic development through social partnership in Barbados* (Geneva, 2001); K. Gostner: *Social dialogue in South Africa* (Geneva, 2000); Young-Ki Choi: *Social concertation in Korea: Tradition and prospects* (Geneva, ILO, 2000) in the ILO's Social Dialogue Working Papers series; P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Geneva, ILO, 2000).

[9] أنظر مكتب العمل الدولي:
E. Lee: *The Asian financial crisis: The challenge for social policy* (Geneva, ILO, 1998).

كان من نتيجتها تقاسم عبء البطالة وتجنب حدوث زيادة مفرطة في معدلات الفقر. كما أدى الحوار الاجتماعي، بصورة معنوية بدرجة أكبر، إلى طمأنة المستثمرين المحليين والأجانب إلى أن تحقيق الاستقرار المالي لا ينبغي أن يكون على حساب الاستقرار الاجتماعي أو السياسي، الأمر الذي أدي إلى تقليص فترة الكساد والتعجيل بالانتعاش. أما إندونيسيا، والتي لم تكن تتمتع في بداية الأزمة بميزة وجود منظمات مستقلة تمثل أصحاب العمل والعمال، فقد كانت أبطأ في وضع السياسات الاجتماعية وسياسات العمالة المصاحبة واللازمة لتدعيم الاستجابات المالية للأزمة، ومن ثمَّ، فقد عانت من فترة كساد أطول وأشد وطأة.

## التكامل الاقتصادي الدولي والعدالة الاجتماعية

يمكن للسياسات الرامية إلى تحسين إدارة أسواق العمل استنادا إلى اتباع نهج العمل اللائق أن تهيئ وتوسع من نطاق الوسائل التي تكفل استغلال النمو المستدام في تحقيق أكبر خفض ممكن في مستويات الفقر. بيد أن نسبة كبيرة من الناس الذين يعانون من الفقر المدقع يعيشون في بلدان هي نفسها تعاني من الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي. وفي عام ١٩٩٩، كان متوسط الناتج المحلي الإجمالي للفرد بالنسبة لأقل البلدان نموا وعددها ٤٩ بلدا، على أساس معدلات الصرف الحالية، ٢٨٨دولارا، أو نحو ٧٩ سنتا لليوم الواحد. وهذا المعدل لا يمكن مقارنته بدقة بمقياس الفقر المدقع الذي يقوم على أساس دولا واحد يوميا، وهو المقياس الذي يقوم على قيمة الدولار في عام ١٩٨٥ والمعدلة لكي تأخذ في الاعتبار تباين القوى الشرائية في مختلف البلدان. وعلى الرغم من ذلك، فإنه يوضح بقوة أن أشد البلدان فقرا في العالم أسيرة في شرك الفقر الدولي[١٠].

وعلى مدى عقد التسعينات، كان متوسط معدل النمو بالنسبة للفرد في أقل البلدان نموا، البالغ عددها ٤٩ بلدا، هو ١ر١ في المائة فقط، بل إن هذا المعدل كان سالبا في معظم بلدان هذه المجموعة. والارتفاع في كل من الأعداد المطلقة وفي حصة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء إنما يتعلق مباشرة بعدم تفوق معدل النمو الاقتصادي على معدل الزيادة في السكان. وحينما تكون بلدان بكاملها تعيش أساسا في حالة من الفقر، فإن المدخرات المحلية والاستثمارات تكون منخفضة، ويكون هناك قصور في توفير الخدمات العامة مثل التعليم والصحة، والإدارة الكفؤة والعادلة للأسواق، أو للقانون والنظام. ويظل هيكل الاقتصاد محصورا في أنشطة المحافظة على البقاء، وتنحسر القدرة على الانتعاش من الصدمات المناخية أو الخارجية إلى أدني حد لها.

ومن المعلوم أن أقل البلدان نموا تدخر من ناتجها المحلي الإجمالي، ومن ثمَّ فهي تستثمر من مواردها المحلية، وإن كانت مدخراتها تلك أقل نسبة مما تدخره البلدان الأخرى النامية أو المتقدمة النمو. وفي ٢٦ من أشد بلدان العالم فقرا، والتي يقع معظمها في أفريقيا جنوب الصحراء، لا يتجاوز متوسط المدخرات المحلية ما بين ٢ و ٣ في المائة تقريبا من الناتج المحلي الإجمالي[١١]. ويشكل ذلك فجوة يتعين أن تملأها التدفقات المالية الدولية التي

[10] مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية: تقرير عام ٢٠٠٢ *أقل البلدان نموا*، تقرير عام ٢٠٠٢ : الإفلات من شرك الفقر (جنيف، ٢٠٠٢)، والذي استخدم مقياسا للفقر مستمدا من بيانات الحسابات القومية وليس من استقصاءات الدخل والاستهلاك التي يستخدمها البنك الدولي، الذي يقدر بأن ٨١ في المائة من سكان أقل البلدان نموا يعيشون على أقل من ٢ دولار يوميا، و ٥٠ في المائة على أقل من دولار واحد يوميا في النصف الثاني من فترة التسعينات.

[11] المرجع السابق.

تراوحت نسبتها خلال فترة التسعينات ما بين ٧,٦ في المائة و ١٠,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نموا[١٢].

وكانت معظم تدفقات الأموال إلى أقل البلدان نموا في شكل المساعدة الإنمائية الرسمية بالنظر إلى أن تلك البلدان لا تجتذب إلا قدرا ضئيلا من الاستثمار الخاص. ومع ذلك، فحتى مع وجود هذه المساعدة، كانت معدلات الاستثمار في تلك البلدان منخفضة بالمقارنة مع البلدان النامية ذات النمو المتسارع. ويتطلب الحد من الفقر الجمع بين عدة أمور وهي زيادة المعونة، وتحقيق المزيد من الخفض الصارم في نفقات خدمة الديون، وزيادة فرص الحصول على موارد التمويل الدولي الخاصة، وحدوث انتعاش في المدخرات المحلية.

وفضلا عن انخفاض المدخرات المحلية لأشد البلدان فقرا، فإنها لا تنفق سوى ١٢ في المائة من دخلها القومي على الخدمات الحكومية. وخلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩ كان متوسط معدل الإنفاق بالنسبة للفرد على الخدمات العامة الرئيسية لا يتجاوز نحو ٣٧ دولارا للشخص في السنة، في حين بلغ معدل الإنفاق على الصحة ١٤ دولارا لكل شخص سنويا. وفي أقل البلدان نموا ككل خلال الفترة نفسها، لم يتجاوز نصيب كل فرد ١٥ سنتا يوميا في المبالغ المتاحة للإنفاق على تكوين رأس المال الخاص، والاستثمار العام في الهياكل الأساسية، وإدارة الخدمات العامة الحيوية مثل الصحة والتعليم والإدارة فضلا عن إقرار القانون والنظام[١٣]. والأثر العام لهذه الاتجاهات هو جعل أشد بلدان العالم فقرا شديدة الاعتماد على المعونة الخارجية لتمويل قسط كبير من الإنفاق الحكومي فضلا عن تمويل احتياجاتها في مجال الاستثمار.

وبالنسبة لكثير من البلدان النامية تشكل تحويلات عائدات الوطنيين العاملين في الخارج مصدرا إضافيا وحيويا للدخل. وفي عام ٢٠٠٠، تلقت ٩ بلدان على الأقل تحويلات من الخارج بما يتجاوز ١٠ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي. وفي عام ٢٠٠٢، قام ٧,٣ مليون من الفلبينيين الذين يعملون في الخارج (ويمثلون قرابة ١٠ في المائة من سكان البلد) بتحويل أكثر من ٨ بلايين دولار إلى أسرهم في الوطن. ويمثل هذا المبلغ تقريباً مجموع ناتج البلد في قطاعات الزراعة والأسماك والغابات، بزيادة تصل إلى ١٥,٥ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠١[١٤].

ومع اتساع حجم القوة العاملة في البلدان المنخفضة الدخل بمعدل أسرع من معدل توفر فرص العمل، في الوقت الذي تواجه فيه معظم البلدان الصناعية زيادة في عدد سكانها من كبار السن، فإن عدد المهاجرين يحتمل له أن يزيد عن المجموع المقدر له حاليا ١٥٨ مليون نسمة. وفي خلال النصف الثاني من فترة التسعينات، استقبلت البلدان المتقدمة النمو ما يبلغ متوسطه ٢,٣ مليون مهاجر سنويا من المناطق الأقل نموا[١٥].

وتعتبر كل من الهجرة الدولية والهجرة الداخلية جزءا من استراتيجيات البقاء بالنسبة للأسر في المجتمعات المحلية الفقيرة. ونادرا ما يقطع المهاجرون هذه الصلات الأسرية، وكثير منهم في الواقع قد يقومون ببساطة بالعيش والعمل بعيدا عن أوطانهم

[12] الأمم المتحدة: *دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٢، الاتجاهات والسياسات في الاقتصاد العالمي*، (نيويورك، ٢٠٠٢).

[13] مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية: المرجع نفسه.

[14] أنظر: D. Arroyo: "World leader in migrant labour", in *Philippine Daily Inquire,* ١٨ *آذار/مارس* ٢٠٠٣.

[15] الأمم المتحدة: تقرير الهجرة الدولية لعام ٢٠٠٢، *وهناك حاليا قرابة ١٧٥ مليون شخص يقيمون حاليا في بلدان غير البلدان التي ولدوا فيها - أي نحو ثلاثة في المائة من سكان العالم. ويشمل ذلك نحو ١٦ مليون لاجئ وقرابة مليون من طالبي اللجوء.*

لفترات قصيرة نسبيا. وهناك آخرون لا يعودون إلى بلدانهم بصورة متكررة لكنهم يرسلون الأموال إليها بانتظام. وتشير دراسات أحوال الأسر المعيشية التي أجريت في الصين على الأسر التي قامت بإرسال بعض أفرادها للعمل في أماكن أخرى من البلد إلى أن هذه الأسر ضاعفت من دخلها بما يتراوح بين ١٤ و ٣٠ في المائة بفضل التحويلات المالية[١٦]. ويخطط معظم المهاجرين للعودة إلى الوطن ذات يوم حتى ولو لم يفعل ذلك الكثيرون. ويحتمل لزيادة حرية حركة الأيدي العاملة على الصعيد الدولي جنبا إلى جنب مع القيام بحملة ضخمة لخلق فرص العمل في البلدان النامية أن يحتلا مكانهما بصورة متزايدة في جدول الأعمال الدولي [١٧]، كما يمكن لهما، إذا اقترنا بالأخذ بالسياسات الملائمة في البلدان المرسلة والبلدان المتلقية، أن يمثلا عنصرا رئيسيا في الحملة الدولية للحد من الفقر. وسيركز مؤتمر العمل الدولي على هذه القضايا في دورته الثانية والتسعين في عام ٢٠٠٤، حينما سيعقد مناقشة عامة بشأن العمال المهاجرين.

## تسخير إمكانات التكامل الاقتصادي وتقاسم أعبائه

هناك الآن الكثير من البلدان المنخفضة الدخل التي هي بالفعل على ارتباط وثيق بالأسواق الدولية، وشكلت صادرات وواردات السلع والخدمات في المتوسط ٤٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نموا خلال الفترة ١٩٩٧- ١٩٩٨[١٨]. بيد أن معظم هذه البلدان يعتمد اعتمادا كبيرا على صادرات السلع الأساسية غير النفطية التي سجلت أسعارها في المتوسط خلال عام ٢٠٠١ نصف المستوى الذي كانت عليه منذ عشرين عاما. وقد حققت البلدان المنخفضة الدخل التي تمكنت من البدء في تصدير بعض المصنوعات والخدمات من تحقيق معدل نمو أسرع، لكنها ظلت عموما تحتل آخر قائمة الأسواق العالمية ذات القيمة المضافة المنخفضة.

ومن الأمور التي ينبغي أن يفسح لها المجال في الجولة الحالية للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف هو العودة إلى النظر في مسألة كيفية ضمان أن تحقق البلدان النامية عائدا كبيرا من مواردها الطبيعية. ويعد فتح الأسواق الزراعية في البلدان الصناعية، وخفض التعريفات الجمركية العالية على السلع الأساسية المصنعة، وتثبيت أسعار السلع الأساسية عند مستويات مجزية من الأمور الأساسية لتسخير النمو التجاري في الحد من الفقر.

ويمكن للصادرات، إذا ما اقترنت بالاستثمار في الهياكل الأساسية للاتصالات وفي التعليم والتدريب، أن تكون قوة دافعة للنمو وأن تساعد أشد البلدان فقرا على رفع مستوى إنتاجيتها. وأحد الشروط الأساسية لإطلاق إمكانات التجارة والاستثمار المتعلقة بخلق الوظائف في البلدان النامية إنما يتمثل في التحول إلى المصنوعات والخدمات الحديثة والتخلص من الاعتماد على تصدير السلع الأساسية الأولية. وفي الوقت الذي تقوم فيه بلدان نامية كثيرة بتنشيط الأعمال التجارية المحلية الخاصة بالصادرات، فإنها تسعى في الوقت نفسه إلى تشجيع الاستثمار المباشر الأجنبي كوسيلة للحصول على قاعدة إنتاج تقوم

[16] أنظر:

A. de Brauw; J. E. Taylor; S. Rozelle: "*Migration and incomes in source communities: A new economics of migration – Prespective from China*"

ورقة أعدت في جامعة كاليفورنيا، Davis ورد ذكرها في:

R. Skeldon: Migration and Poverty *in Asia-Pacific* Journal, (Bangkok, Dec., 2002).

[17] انظر، مكتب العمل الدولي: P. Stalker: *Workers without frontiers,* 2000

[18] هذا المعدل يماثل المتوسط العالمي للتكامل التجاري. بيد أن نصيب أقل البلدان نموا من الصادرات والواردات العالمية لم يتجاوز ٠ر٤٢ في المائة و ٠ر٧ في المائة على التوالي، في عام ١٩٩٩. وبالنظر إلى صغر حجم اقتصاداتها، فإن انخفاض مجموع تدفقاتها في مجال الصادرات والواردات على الصعيد العالمي تمثل حصة كبيرة في الإنتاج الوطني. ( الأونكتاد، مرجع سابق).

على الصناعات التحويلية والخدمات. بيد أن النمو السريع في حجم التدفقات السنوية للاستثمار المباشر الأجنبي من ٥٧ من بلايين دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٨٢ إلى ١ ٢٧١ بليون دولار في عام ٢٠٠٠ لم تستفد منه معظم البلدان النامية. وفي عام ٢٠٠١، كان ما حصلت عليه أكبر ١٠ بلدان متلقية للاستثمار المباشر الأجنبي يمثل نسبة ٧٥ في المائة من التدفقات السنوية إلى البلدان النامية، ولم يتغير هذا المعدل من التركيز منذ عام ١٩٨٥[١٩]. وبالمقارنة مع ذلك، فإن أقل البلدان نموا لا تجتذب سوى قدر ضئيل من رأس المال الخاص. وشكلت تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي إلى أفريقيا جنوب الصحراء، باستثناء جنوب أفريقيا، ٥ر٧ في المائة من استثمارات الشركات في الصين وهونغ كونغ، الصين في عام ٢٠٠١.

وثورة تكنولوجيا المعلومات[٢٠] هي أحد العوامل المؤثرة الهامة على تدفقات الاستثمار، وقد أتاحت تحقيق النمو لنظم الإنتاج العالمية على أساس مواقع متعددة البلدان لمختلف مراحل الإنتاج. ومن شأن زيادة إتاحة فرص الحصول على المعلومات وبأسعار معقولة في أسواق المدخلات والإنتاج أن يقلل من تكاليف العمليات التجارية ويجعل من الممكن إدارة شبكة للإنتاج ذات مواقع متناثرة عن بعضها البعض. ومع ظهور نظم الإنتاج العالمية، التي تقوم بعمليات شحن عبر الحدود لمختلف المدخلات والمكونات، أصبح للشركات والمتعاقدين من الباطن المرتبطين بها نصيب متزايد في الحجم الكلي للتجارة العالمية. ونتيجة لذلك، فإن الصلة بين أنماط الاستثمار والتجارة أصبحت الآن أقوى بدرجة ملحوظة.

وتواجه الشركات الوطنية في البلدان النامية منافسة شديدة لا يمكن للكثير من المنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم أن تتصدى لها بالنظر إلى ضعف تجهيزاتها. وحتى إذا فاقت الوظائف التي تم إنشاؤها في الشركات الأجنبية تلك التي خلت في المشاريع المحلية، فإن ذلك لن يشفع كثيرا للعمال أو المنشآت التجارية لأنهم لم يعودوا قادرين على المنافسة. ومن شأن توقع هذه المشاكل ومساعدة الشركات المحلية وموظفيها على التكيف مع المنافسة الجديدة أن يساعدا في الحيلولة دون حدوث البطالة، وفي إقامة شبكة من الموردين للشركات المتنافسة في الأسواق العالمية. ولذلك فإن سياسات العمالة لها تأثيرها القوي على ما إذا كان تزايد الاستثمار والتجارة يسهم عموما في التوسع في فرص العمل اللائق والحد من الفقر[٢١].

ويمكن أن يؤدي إدماج العمليات المحلية للشركات المتعددة الجنسيات في العملية الإنمائية الوطنية بسرعة ويسر إلى إتاحة تحويل الخبرة الإدارية والتقنية إلى المنشآت المحلية. ولكي تتسنى الاستفادة من هذه الروابط، من الضروري أن تستثمر البلدان المتلقية في التعليم والتدريب من أجل تحسين قدرتها على استيعاب الجديد من التكنولوجيا و "الدراية الفنية" وتجنب حدوث حالات نقص في الأيدي العاملة الماهرة على نحو يؤدي إلى توسيع فجوات الأجور مع العمال غير الماهرين.

ويعد إعلان المبادئ بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية الصادر عن منظمة العمل الدولية من الأدوات الهامة لبناء الشراكات مع المستثمرين الأجانب.

[19] مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، *تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٢ الشركات عبر الوطنية والقدرة التنافسية للصادرات* (نيويورك وجنيف، الأمم المتحدة، ٢٠٠٢). وأكبر عشرة بلدان متلقية هي هونغ كونغ، الصين؛ والمكسيك؛ والبرازيل؛ وسنغافورة؛ وجنوب أفريقيا؛ وشيلي؛ وتايوان، الصين؛ وتايلند؛ والهند؛ وفنزويلا.

[20] للاطلاع على تحليل متعمق لأثر ثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك التحدي المتمثل في التغلب على خطر نشوء "فجوة رقمية" داخل البلدان وفيما بينها أنظر: مكتب العمل الدولي: *تقرير العمالة العالمي لعام ٢٠٠١: الحياة والعمل في اقتصاد المعلومات* (جنيف، ٢٠٠١).

[21] للاطلاع على استعراض لهذه القضايا، انظر: مكتب العمل الدولي: *Investment in the global economy and decent work*، الوثيقة: (GB.285/WP/SDG/2)، الدورة ٢٨٥، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢، جنيف.

ويوفر الإعلان برنامج للمناقشات التي تشترك فيها الحكومات، ومنظمات أصحاب العمل الوطنية، والاتحادات النقابية، والشركات والنقابات التي تمثل المستخدمين، بشأن القضايا الرئيسية المتعلقة بالسياسات المتعلقة بتحقيق الإمكانات القصوى للاستثمار المباشر الأجنبي في مجال العمالة، والتي تتناول مشاكل التكيف التي تعد مثار قلق في كثير من البلدان.

والمنافسة حادة بين البلدان النامية، بل في الواقع بين جميع البلدان، لاجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي والاحتفاظ به. وخلال العقدين الماضيين قامت اقتصادات ناشئة كثيرة بالحد بصورة هائلة من العوائق أمام الاستثمار المباشر الأجنبي، وقامت البلدان على جميع مستويات التنمية بتقديم حوافز مثل لتمديد فترات الإعفاءات الضريبية، والإعفاء من رسوم الواردات، والحصول على إعانات مباشرة. ومنذ عام ١٩٩٨، عرضت ١٠٣ بلدان تسهيلات ضريبية على الشركات الأجنبية[٢٢]. وهناك قلق متزايد من أن يؤدي التكالب على اجتذاب المستثمرين الأجانب "الذين لا تحكمهم أي قيود" والقادرين على تحويل إنتاجهم بسهولة فيما بين البلدان إلى حدوث سباق نحو الهاوية فيما يتعلق بالحوافز الضريبية أو بالمعايير البيئية أو معايير العمل.

ومع أن هناك الكثير من الدلائل على وجود حالات محددة من الانتهاكات المتعلقة بالعمل، فإن الافتقار إلى بيانات منهجية عن هذه القضية يجعل من الصعب قياس النطاق الفعلي للمشكلة ومدى حدتها، ومن ثم، تحديد الاستجابات الملائمة لها في مجال السياسات الوطنية والدولية. وعلى الرغم من استمرار الجدل حول قضية العمل "المضني"، فمن المتفق عليه عموما أن المعلومات المتاحة عن ظروف الاستخدام في الشركات متعددة الجنسية تشير إلى أن هذه الشركات تقوم عموما بدفع أجور أعلى مما تدفعه الشركات المحلية وتطلب اليد العاملة الماهرة نسبيا. وتستأثر أكبر مئة شركة عبر وطنية من حيث العمالة بنسبة ١٤ في المائة من ٥٤ مليون وظيفة متاحة في الفروع الأجنبية لنحو ٠٠٠ ٦٥ شركة تعمل بصورة عبر وطنية في عام ٢٠٠٠[٢٣]. بيد أن حدة القلق إزاء ظروف العمل السيئة تبلغ مداها بالنسبة لعمليات التجميع ذات المهارات المنخفضة والتي تسيطر عليها شركات صغيرة كثيرة، تكون غالبا متعاقدة من الباطن مع شركات أكبر ذات أسماء معروفة أو مع شركات أكبر لتجارة التجزئة.

والبلدان النامية التي تسعى إلى إقامة قاعدة للصناعة التحويلية غالبا ما تحاول اجتذاب هذه الشركات الصغيرة التي تشكل جزءا من سلاسل عالمية مهمة يجري فيها تصنيع المنتجات والمكونات التي يتم الحصول عليها من مصادر تقع في أماكن عديدة. ويمكن للشركات التي تقوم بهذه الأعمال، الحفاظ على القدرة التنافسية إما من خلال زيادة الإنتاجية في عملية محددة، أو تحويل الإنتاج إلى مصدر أقل تكلفة. وتتمثل إحدى القضايا الرئيسية بالنسبة للبلدان المضيفة فيما إذا كان بمقدورها أن تهيئ بيئة يشكل فيها احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الأساس الذي يمكن أن تعمل فيه معا الشركات الأجنبية والحكومات والنقابات ومنظمات أصحاب العمل من أجل تحسين ظروف العمل، ونوعية الإنتاج، وإنتاجية اليد العاملة. وتبين دراسة حديثة صدرت مؤخرا عن مناطق تجهيز الصادرات في الفلبين والجمهورية الدومينيكية وكوستاريكا أن الانتقال من العمليات الأولية التي تتطلب مهارات منخفضة إلى عمليات تتطلب مهارات أعلى بدرجة طفيفة يشكل عاملا رئيسيا في تحسين ظروف العمل في العالم النامي. وتقدم الدراسة حجة

[22] أنظر:
G.H. Hanson: *Should countries promote foreign direct investment?*, G-24 Discussion Paper Series, No. 9 (UNCTAD, Feb. 2001).

[23] انظر: الأونكتاد، *تقرير الاستثمار العالمي، ٢٠٠٢*، مرجع سابق.

مؤداها أن هذا التحول يمكن تيسيره إلى حد كبير من خلال التدريب وغيره من عوامل الإغراء لاجتذاب الشركات عالية الإنتاجية[٢٤].

ومن شأن قيام منظمة العمل الدولية بالتعاون مع الوكالات الدولية الأخرى بالمزيد من عمليات تحليل التكاليف والفوائد بالنسبة للبلدان النامية فيما يتعلق، على سبيل المثال، بمناطق تجهيز الصادرات، أن يساعد على تحديد أفضل الاستراتيجيات لتحقيق أقصى فوائد إنمائية من السياسات المتعلقة بالاستثمار المباشر الأجنبي، وكيفية ضمان أن تسهم هذه السياسات في زيادة فرص العمل اللائق. ويمكن لهذا التحليل أيضا أن يكشف عن نطاق التعاون فيما بين بلدان الجنوب بغية تفادي نشوء حالات يمكن أن يؤدي فيها الإفراط في عرض الحوافز إلى الإضرار بجميع البلدان. ويجب أن يكون من بين الأهداف الرئيسية المتعلقة باتساق سياسات المنظمات الدولية ذات الصلة الحد من التنافس الذي لا لزوم له فيما بن البلدان النامية، وبخاصة في أقل البلدان نموا، فيما يتعلق بالضرائب والإعانات والقضاء على هذا التنافس في نهاية المطاف. فالتسهيلات التي تمنح للمستثمرين الأجانب تحد كثيرا من الموارد النادرة أصلا المتاحة للاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر.

## التضامن في عالم آخذ في العولمة

على الرغم من الجهود الرامية إلى الحد من عبء الديون المفرطة، لا يزال هناك الكثير من البلدان المنخفضة الدخل التي تستخدم جزءا أساسيا من مواردها لتسديد الفائدة عن مبالغ سبق أن اقترضتها أو لتسديد أصول هذه القروض. ووفقا لما ذكره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإن ٥٩ من البلدان النامية منخفضة الدخل (التي يبلغ فيها الدخل السنوي بالنسبة للفرد الواحد ٧٥٥ دولارا أو أقل)، دفعت ما يبلغ متوسطه ٤ر٤ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي كخدمات للدين في عام ٢٠٠٠. وفي مقابل ذلك، بلغ معدل مدفوعات المعونة التي حصلت عليها ما يعادل ١ر٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٢٥]. وعلى الرغم من أن مدفوعات خدمة الدين بالنسبة لأشد البلدان فقرا داخل هذه المجموعة بدأت في الانخفاض نتيجة لبدء تطبيق الإعفاءات المتاحة في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فإن هناك ما يدعو إلى زيادة تحسين الترتيبات الدولية من أجل الحد من الديون وإلغائها. وسوف يؤدي ذلك إلى الإفراج عن الموارد من أجل الاستثمار في الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية اللازمة للنمو.

ولذلك، فإن زيادة المعونات ضرورية للحد من أعباء الديون القائمة، ولزيادة تدفقات الأموال من أجل الاستثمار، ولتعزيز الإنفاق الحكومي على الخدمات الرئيسية من أجل الحد من الفقر. وهذا أمر يتعلق بالإرادة السياسية. وعلى سبيل المثال، فإن تخفيض مبلغ ٣١١ مليار دولار الذي دفعته بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لدعم صناعاتها الزراعية في عام ٢٠٠١ يمكن أن يؤدي إلى الإفراج عن موارد للمساعدة الإنمائية. وقد بلغت إعانات البلدان الصناعية للزراعة قرابة ستة أضعاف مجموع

[24] أنظر:

T. H. Moran: *Beyond Sweatshops*: *Foreign direct investment and globalization in developing countries* (Washington DC, Brookings Institution, 2002).

[25] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٢:
*Deepening democracy in a fragmented world* (New York, Oxford University Press, 2002).

المساعدة الإنمائية الرسمية التي قدمتها هذه البلدان إلى جميع البلدان النامية في عام ٢٠٠١ وقدرها ٥٢ مليار دولار[٢٦].

ويقدر البنك الدولي أنه ستكون هناك حاجة إلى زيادة المساعدة المالية بما يتراوح بين ٤٠ و ٦٠ مليار دولار سنويا حتى عام ٢٠١٥ لتمكين جميع البلدان من بلوغ الغايات المحددة في الأهداف الإنمائية للألفية[٢٧]. ولا يشكل وعد المانحين في المؤتمر الدولي بشأن التمويل من أجل التنمية في عام ٢٠٠٢ في مونتيري بزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية بما مقداره ١٢ مليار دولار سنويا على مدى السنوات الثلاث المقبلة سوى بداية في هذا الاتجاه. ومما يستحق النظر فيه بصورة جدية المقترحات المتعلقة بإنشاء مرفق دولي جديد لتمويل الاستثمار، واستئناف صندوق النقد الدولي إصدار حقوق السحب الخاصة، وتحسين التعاون الضريبي للحد من التلاعب والتهرب الضريبيين.

وتحظى سرعة تقديم المعونة، وإمكانية التنبؤ بها ، وتوخي الكفاءة الإدارية في تسليمها بنفس الأهمية التي يحظى بها حجمها. وعلى الرغم من الوعود التي قدمها المانحون بالتحول عن الارتباط بعدد كبير من المشاريع والبرامج الصغيرة نسبيا والدخول، بدلا من ذلك، في التزامات أطول أجلا بالنسبة للبرامج الحكومية الأوسع نطاقا، فإن تكاليف المعاملات التي تفرض على الخدمات الحكومية في البلدان المستفيدة للوفاء بشروط المانحين لا تزال فادحة.

ولا تزال العلاقات القائمة على المعونات تتسم بأنها غير متوازنة على نحو يعرض للخطر الهدف الرئيسي المتمثل في ضمان أن تكون استراتيجيات الحد من الفقر نابعة من صميم البلدان. وحيث أنه يتعين الحفاظ على مبدأ المساءلة العامة فيما يتعلق بالأموال العامة، يمكن للمانحين والحكومات النظر في إشراك برلمانات البلدان المستفيدة والمانحة في رصد عملية إنفاق المعونات. وسيؤدي ذلك أيضا إلى تشجيع المشاركة من جانب البرلمانات وزيادة التعاون فيما بينها من أجل تعزيز المساءلة الديمقراطية لجميع الحكومات المشتركة في علاقات قائمة على المعونات.

ويقتضي الحد من الفقر في معظم البلدان تحقيق الاستدامة بالنسبة لكل من النمو وإعادة التوزيع على حد سواء. وتحقيق المزج السليم بين السياسات من أجل بلوغ النمو العادل والمحافظة عليه هو الجانب الذي يحظى على الأرجح بدرجة عالية من التأييد من جانب فئات المجتمع في إطار الاستراتيجيات الإنمائية. وليس هذا بالأمر الضروري فقط من أجل تجنب زعزعة الاستقرار نتيجة لعدم التوفيق بين المطالب، ولكنه ضروري أيضا من أجل توليد الثقة بأن الإجراءات التي تتخذها مختلف الفئات، بما في ذلك الحكومة، سيكون لها ما يقابلها من جانب الفئات الأخرى. ولهذا الأمر أهميته بوجه خاص بالنسبة للسياسات الرامية إلى زيادة توفر فرص العمل اللائق. وبناء الثقة في المؤسسات الاجتماعية، العامة منها والخاصة، واللازمة لتمكين الفقراء من شق طريقهم خلاصا من وهدة الفقر، إنما يشكل في حد ذاته استثمارا بالغ الأهمية. ويعد غياب التلاحم الاجتماعي بمثابة كابح قوي للتنمية، ويمكن له في الظروف غير العادية أن يقوض قدرة الدول على الحكم.

وتجدر الإشارة إلى أن المجتمع الدولي أعلن في مناسبات عديدة، بما في ذلك مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، المعقود في كوبنهاغن في عام ١٩٩٥، عن اتفاقه في

[26] أنظر:

OECD: *Agriculatural policies in OECD countries: A positive reform agenda* (Paris, 2002); and idem: *2002 Development Co-operation Report*, Statistical annex, table 1, at http://www.oecd.org/xls/M00037000/M00037866.xls.

[27] مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، *تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠* ، مرجع سابق.

الرأي على أن التنمية الاجتماعية هي أحد حقوق الإنسان الأساسية، ووسيلة أساسية لتحقيق التلاحم الاجتماعي، ومن ثم، المساعدة على ضمان تحقيق السلام والاندماج الاجتماعيين. وكما سبق الإشارة في الفصل ٣، فإن مؤتمر العمل الدولي في دورته الثامنة والتسعين لعام ٢٠٠١ أعلن التزام منظمة العمل الدولية بالقيام بحملة رئيسية جديدة تستهدف تحسين وتمديد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل جميع من هم في حاجة إلى هذه الحماية.

***الشراكات بين القطاعين الخاص والعام لدفع المعاشات في ناميبيا***

إن سولومون ناتيمبي هو المسؤول عن دفع المعاشات. وهو يسافر حوالي ٣٠٠ كيلومتر ويجوب القرى التي بها ٣٠٠ مركز لدفع معاشات نحو ٢٠ ٠٠٠ شخص. ويعمل طاقمه المؤلف من خمسة أشخاص لحساب شركة خاصة (هي شركة يونتد أفريقا) تقوم - بموجب عقد مع وزارة الصحة والخدمات الاجتماعية - بدفع معاشات الدولة للمسنين ومنح رعاية الأطفال ومعاشات العجز لكل المقيمين المؤهلين في المناطق الريفية. وتستخدم شركة يونيتد أفريقا ١٣ طاقماً من هذا القبيل للبلاد برمتها، يجوب كل طاقم لمدة ٢٥ يوماً المئات من مراكز الدفع.

ويسافر هؤلاء في شاحنتين صغيرتين. ويستقل إحدى الشاحنتين الحراس وتودع فيها الأموال. أما الشاحنة الثانية فيستقلها صراف المعاشات ومعاونه. وفي ظهر الشاحنة توجد ماكينة صرافة آلية تماثل تلك الموجودة في مصارف كثيرة. ويتم تثبيت ماكينة الصرافة الآلية بحاسوب محمول وبقارئة بصمات وبطاقة نظام ذاتي للمراجعة فضلاً عن آلة تصوير رقمية بسيطة. ويحتوي الحاسوب المحمول على بيانات بيولوجية وبيانات تحديد الهوية والمبالغ المخصصة لجميع المستفيدين في كل مركز للدفع. وتوفر وزارة الصحة والخدمات الاجتماعية البيانات لكل دائرة جديدة. ويحضر المستفيدون معهم بطاقاتهم للمراجعة الذاتية والتي تحتوي أيضاً على صورة فوتوغرافية ويضعوا أصابعهم على القارئة لمضاهاتها. وتراجع الماكينة هوية البصمة وتؤشر على الدفع على بطاقة المراجعة الذاتية وتقوم بصرف المبلغ اللازم.

وفي حالة مرض الأفراد بما يتعذر عليهم الحضور إلى مراكز الدفع، يمكنهم تسمية وكلاء عنهم يتم أيضاً تسجيل بصماتهم على بطاقة المراجعة الذاتية. وإذا رفضت الماكينة تلك البصمة، تبدأ عملية تسجيل جديدة ولا يتم دفع أي مال حتى حلول الشهر التالي. ويسجل الطاقم أيضاً المستفيدين الجدد بأخذ صورتهم الفوتوغرافية وبصماتهم وإصدار بطاقة مراجعة ذاتية لهم أثناء الجولة التالية.

ويقوم مولد كهربائي محمول بتوليد الطاقة اللازمة. وإذا حدثت أية مشكلة، يحضر فريق للخدمة متمرس في التغلب على المشاكل التكنولوجية من مكتب إقليمي وينحي الماكينة في الموقع لإصلاحها بينما ينتظر أصحاب المعاشات في صبر.

وحالما يحصل أصحاب المعاشات على معاشهم المقرر بمبلغ ٢٠٠ دولار ناميبي في الشهر (حوالي ٢٥ دولاراً أمريكياً في ٢٠٠١)، فإنهم يقومون بأداء مشترياتهم وقد يتجرعون بعض الجعة ثم يعودون إلى بيوتهم. ولا يتعين على أي فرد رسمياً أن يسير أكثر من ٧ إلى ٨ كيلو مترات للوصول إلى مركز الدفع. ويتغير تعاقب مراكز الدفع لأسباب أمنية ويتم إخطار الناس بتواريخ ومواعيد الدفع عن طريق الإذاعة مع إعطاء مهلة قصيرة. أما من لا يمتلكون مذياعاً فيتم إخطارهم من قبل زملائهم.

وفي مركز الدفع النمطي، أجريت مقابلة مع ١١ امرأة و١٠ رجال من أصحاب المعاشات. وذكروا جميعهم أن المعاش هو الدخل النقدي الوحيد المنتظم الذي يدخل أسرهم الريفية. ويبلغ متوسط حجم أفراد أسرهم ٥,٤ . ويسدد ٧٥ في المائة منهم الرسوم المدرسية من المعاش. كما أن كل معاش يمول في المتوسط الرسوم المدرسية لثلاثة أطفال. ويقول ٥٢ في المائة من أصحاب المعاشات أنهم يحتاجون أيضاً إلى المعاش لشراء الأدوية بشكل منتظم. وتصل التكلفة الكلية للنظام إلى ٠,٨ في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي. وكان النظام القديم أقل أمناً وأكثر بطئاً وتكلفة. ويصل النظام الجديد إلى قرابة كل من يتجاوز عمرهم ٦٠ سنة وقد غير من حياة أسر كثيرة في كل أنحاء ناميبيا.

المصدر: فرع الخدمات المالية والإكتوارية والإحصائية في مكتب العمل الدولي. قدم مكتب العمل الدولي المشورة التقنية في مجال إصلاح نظام الضمان الاجتماعي في ناميبيا.

والبلدان النامية، وبخاصة التي ينتشر فيها الفقر على نطاق واسع، في حاجة إلى تطبيق نظم للضمان الاجتماعي تتصدى لأوجه الضعف التي توقع بالأسر والمجتمعات في دوائر الحرمان. وهناك إدراك كبير من جانب الكثير من البلدان النامية بأهمية حصول الجميع على التعليم الابتدائي والثانوي وعلى الرعاية الصحية الأولية. وبالنسبة لأي أسرة فقيرة يشكل الأساس لمشاركتها المنتجة في المجتمع والاقتصاد تأمين دخل أساسي،

والرعاية الصحية الأساسية، وأماكن في المدارس لأطفالها. فالأسر الآمنة تبني جماعات آمنة ومجتمعات مستقرة.

بيد أن الأشخاص الذين يعانون من الفقر لا يمكنهم حتى أن يحلموا بهذه الضمانات الأساسية. فواقعهم اليومي ليس سوى عالم من انعدام الأمن بكل ما يترتب على ذلك من آثار، من قبيل الجريمة، وإساءة استعمال المخدرات، والتمزق الاجتماعي بما ينشأ عنه من عنف، والتعصب العرقي والديني، والتطرف السياسي. وكما هي الحال بالنسبة لكثير من جوانب برنامج التنمية، فإن بسط الحماية الاجتماعية يتطلب اتخاذ إجراءات على الصعيد الوطني في سياق دولي داعم. بيد أن هناك خطرا يتمثل في أن ضغوط المنافسة من أجل الحصول على التمويل المتنقل على الصعيد الدولي ومن أجل الوصول إلى أسواق التجارة العالمية قد تؤدي إلى الحد من نطاق توفير الحماية الاجتماعية في وقت تشتد فيه الحاجة إليها. وحكومات البلدان النامية المنخفضة الدخل في سعيها إلى بسط مثلث الأمن المتمثل في الدخل والصحة والتعليم تحتاج بدورها إلى تأمين تدفق منتظم ويمكن التنبؤ به من المساعدة الإنمائية في ميزانياتها المخصصة للإنفاق الاجتماعي.

وكإسهام من منظمة العمل الدولية في الأفكار الجديدة بشأن التضامن العالمي، تقود المنظمة حاليا نهجا يدعم توفير الضمان الاجتماعي عن طريق صندوق استئماني اجتماعي عالمي. وتقوم الفكرة على مطالبة الناس في البلدان الغنية بالالتزام بتحويل مبلغ شهري منتظم بما قيمته نحو خمسة يورو (أو نحو ٠,٢ في المائة من متوسط دخلهم الشهري) إلى صندوق استئماني اجتماعي عالمي يستند إلى شبكة من الصناديق الاستئمانية الاجتماعية على الصعيد الوطني تدعمها منظمة العمل الدولية وغيرها من الأطراف المهتمة بالأمر. وسوف تستثمر هذه الأموال بعد ذلك في بدء خطط أساسية للحماية الاجتماعية يتم إعلانها أساسا في أقل البلدان نموا، وتوفر مزايا ملموسة لفترة زمنية محددة حتى تصبح هذه المبادرات ذاتية الدعم.

***صندوق الاستئمان الاجتماعي العالمي***

انطلقت منظمة العمل الدولية من الاستنتاجات والقرار بشأن توسيع نطاق الضمان الاجتماعي التي توصل إليها مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠١، بأن أجرت دراسة جدوى لإمكانية دعم تطوير نظم وطنية للحماية الاجتماعية من خلال التمويل الدولي. وكان النتاج ظهور مفهوم مبتكر لشبكة عالمية للاستئمان الاجتماعي تربط مستويات تمويل الضمان الاجتماعي على المستويات العالمية والوطنية والمجتمعية. وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢، عهد مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى المدير العام بمهمة إجراء دراسة نموذجية تجمع بين المانحين والبلدان المتلقية.

وتتمثل الفكرة الأساسية في مطالبة الناس في البلدان الأكثر ثراءً بالإسهام طواعية بمبلغ شهري متواضع نوعاً (فالنقل ٥ يورو شهرياً أو نحو ٠,٢ في المائة من دخلهم الشهري) في ائتمان اجتماعي عالمي. ويتم تنظيم ذلك في شكل شبكة عالمية تضم الائتمانات الاجتماعية الوطنية بدعم من المنظمة، ثم تقوم الشبكة بالآتي:

- استثمار هذه الموارد لبناء مخططات أساسية للحماية الاجتماعية في البلدان النامية؛
- رعاية الإعانات الملموسة لفترة أولية محددة حتى يمكن لمخططات الحماية الاجتماعية الأساسية أن تعول نفسها بنفسها.

وسيعتمد التكوين الدقيق لمخططات الإعانات على الأولويات الوطنية أو الإقليمية أو المحلية. غير أنه يتوقع أن تكون النظم الأساسية المدعومة من خلال الشبكة العالمية للاستئمان الاجتماعي هي في شكل مبادرات وطنية ومجتمعية مشتركة لتمويل الرعاية الصحية الأساسية والإعانات الأساسية لتأمين الدخل والتعليم الأساسي. ومن بين الوسائل الواعدة التي تمخضت عنها الدراسة لتخفيف الفقر بسرعة في أسر برمتها تخصيص معاش أساسي يبلغ دولاراً واحداً في اليوم للمسنين، الأمر الذي ثبت أن له أثر كبير على رفاهة أسر بكاملها.

ويتم تصور الشبكة العالمية للائتمان الاجتماعي باعتبارها شبكة لامركزية وليست وكالة مركزية لجمع المال وصرفه. وهذا يحبذ مشاركة قوية من فرادى المشتركين. ويؤدي نهج الشبكة إلى التمكن من البناء التدريجي لشبكات وطنية للاستئمان الاجتماعي تتوحد في تنظيم عالمي وان احتفظت باستقلالها الوطني الكامل في مجال الميزانية. وتشن المنظمات الوطنية حملات وطنية لكسب العضوية

وجمع الاشتراكات وإدارة الأموال، وتبت في استخدام الأموال ومشاريع مراجعة الحسابات الممولة من المنظمات الوطنية.

وإذا ثبت نجاح المشروع النموذجي وتم توسيع نطاقه في أنحاء العالم، ستكون تحويلات الموارد المولدة كبيرة. وفي حالة اشتراك ما بين ٥ في المائة و١٠ في المائة من مجموع المستخدمين في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بإسهام قدره ٥ يورو شهريا في المتوسط، يمكن أن تصل شبكات الاستئمان الاجتماعي في غضون العقدين القادمين، إلى ما بين ٨٠ و١٠٠ مليون شخص في أقل البلدان نمواً والبلدان منخفضة الدخل من الأشخاص المستبعدين حالياً من الحماية الاجتماعية الفعالة.

المصدر: مكتب العمل الدولي (٢٠٠٢):
*A Global Social Trust Network: Investing in the World's Social Future* (ILO Geneva, 2002).

## فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز

هناك ما يربو على ٢٥ مليون عامل مصابين بفيروس نقص المناعة البشرية، وهناك ملايين أخرى من الناس المصابين بالمرض. ووفقا لحسابات منظمة العمل الدولية فإن حجم قوة العمل في البلدان ذات معدلات الإصابة العالية بالمرض سيكون بحلول عام ٢٠٢٠ أقل بنسبة تتراوح بين ١٠ و٣٠ في المائة مما كانت ستكون عليه لو لم تصب بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز الذي شكل تهديدا خطيرا للنمو الاقتصادي وللتوقعات الإنمائية. ويتأثر الأداء الاقتصادي الكلي بارتفاع تكاليف العمل المرتبطة بالمرض، من خلال نقص المهارات، والتغيب عن العمل بسبب الوباء، وانخفاض الإنتاجية والقدرة التنافسية الاقتصادية، مما ينشأ عنه انكماش القاعدة الضريبية، وانخفاض الاستثمارات الأجنبية، ووجود وظائف أقل.

وينخفض دخل الأسر المعيشية نتيجة لفقد العمل أو انخفاض الإنتاجية، لا سيما في مجال الزراعة، في الوقت الذي تزداد فيه التكاليف الصحية. وعلاوة على ذلك، تصاب قوة عمل المستقبل بالضعف حيث يترك الأطفال المدارس مبكرا للمساعدة في رعاية أقربائهم المرضى، وللحصول على دخل للأسرة، أو لأنهم فقدوا أحد والديهم أو كليهما بسبب الإيدز. ويصيب الخلل الشديد الخدمات التعليمية نتيجة لارتفاع معدلات الوفيات بين المدرسين. وتنخفض الموارد الحكومية الآتية سواء من الأفراد أو من المنشآت وذلك في الوقت الذي يلزم فيه زيادة الإنفاق الاجتماعي، ولا سيّما على الصحة. ويكون الأثر التراكمي لكل ذلك هو تباطؤ النمو الاقتصادي أو حتى عكس مساره، وحدوث تصاعد في معدلات الفقر[٢٨].

وقد نوقش الأثر غير المتناسب للوباء فيما يتعلق بالتمييز في الفصل ٣. وكلما زاد التمييز بين الجنسين في المجتمعات تكون المرأة أكثر تعرضا للآثار السالبة لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. والنساء أكثر تعرضا للإصابة بالمرض نتيجة للعوامل الاجتماعية والثقافية و الاقتصادية والبيولوجية. ويترتب على خضوع المرأة الجنسي والاقتصادي للرجل أنها تجد نفسها كثيرا في حالات تعوزها فيها القوة على أن تتفاوض من أجل الجنس المأمون أو رفض الجنس غير المأمون. وبالإضافة إلى ذلك، فإن اختلال ميزان السلطة بين الرجال والنساء، في مكان العمل وفي المنزل، يعرض النساء لتهديد العنف والتحرش الجنسيين. ومن شأن أدوار الأمومة والرعاية التي تقوم بها المرأة أن تجعل قدرتها على الحصول على فرص العمل والاحتفاظ بهذه الأعمال أكثر عرضة للاختلال بسبب الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. ونتيجة لحالات الغياب عن العمل، تفقد النساء

[28] أنظر:
F. Lisk: *The labour market and employment implications of HIV/AIDS*, ILO/AIDS Working Paper No. 1 (Geneva, ILO, 2002); D. Cohen: *Human capital and the HIV epidemic in sub-Saharan Africa*, ILO/AIDS Working Paper No. 2 (Geneva, ILO, 2002).

وظائفهن، أو غيرها من فرص التجارة والإنتاج، وغالبا ما يكون من الصعب عليهن دخول سوق العمل المنظم أو غير المنظم مرة أخرى.

وموارد الحماية الاجتماعية المخصصة للتخفيف من الآثار البعيدة المدى لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز هي موارد محدودة، ولا سيما في البلدان المصابة بشدة بهذا الوباء. وكثيرا ما جرى تخفيض الإنفاق العام المخصص للضمان الاجتماعي و الصحة كجزء من برامج التكيف الهيكلي. ونتيجة لذلك، جرى تحميل تكاليف الرعاية على المجتمعات المحلية حيث تبذل الأسر قصاراها لتوفير الرعاية للأشخاص الذين يسقطون ضحايا للمرض الذي يودي بحياتهم في نهاية المطاف، وعموما ما تقع الأعباء الإضافية على كاهل المرأة.

والعمال في الاقتصاد غير المنظم يكونون بوجه خاص أكثر عرضة للإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، سواء من حيث سهولة التعرض للإصابة بالوباء أو من حيث ما يترتب عليه من أثر. فأولا، يرتبط الفقر وانخفاض مستويات التعليم بدرجة عالية من المخاطرة بالاشتراك في السلوك الجنسي غير الوقائي، ومن ثم التقاط الفيروس. وثانيا، فإن المنشآت في الاقتصاد غير المنظم تكون عادة صغيرة وتقوم على كثافة اليد العاملة، بما يعني أنها تعتمد على شخص واحد أو عدد قليل من المشغلين. وحينما يمرض أحد العمال ويموت في نهاية المطاف، يكون من العسير على هذه المنشآت الصغيرة أن تواصل العمل. ومما يؤدي أيضا إلى تفاقم آثار المرض بالنسبة للعمال الأفراد الطابع المزعزع للعمالة غير الرسمية، والافتقار إلى الحماية الاجتماعية، وضيق فرص الحصول على الخدمات الصحية. وحيث أن العمال في الاقتصاد غير المنظم لا يكونون عادة أعضاء في النقابات أو شبكات العمل، وحيث أن مشاركة الحكومة محدودة بحكم طبيعتها، فإن هناك تحديا خاصا يتمثل في الوصول إلى العاملين بالاقتصاد غير المنظم وتوفير برامج منع وتخفيف الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.

ومجموعات السكان المهاجرين أكثر تعرضا بوجه خاص للإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية نتيجة لمجموعة من الأسباب منها العزلة، وفقد الشبكات الاجتماعية، وفرص الوصول المحدودة إلى الخدمات الصحية والحماية الاجتماعية والتعليم. والبلدان التي يقصدونها، ولا سيّما في حالة المهاجرين غير الشرعيين. والعمل في الملاحة البحرية، والعمل على الشاحنات، والتجارة المتجولة وغيرها من المهن ذات الطابع المتنقل تنطوي على معدل مخاطر أعلى للإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية وذلك بسبب انفصال العمال عن أسرهم وتوفر الكحول والجنس على طول الكثير من طرق النقل.

وفي إثر اعتماد القرار بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وعالم العمل في مؤتمر العمل الدولي المعقود في دورته الثامنة والثمانين في حزيران/ يونية ٢٠٠٠، وضعت المنظمة برنامجا كبيرا للأنشطة لمساعدة الحكومات وأصحاب العمل والنقابات في وضع أطر سياسات جديدة أو محسنة لمكافحة المرض. ويجري حاليا القيام بأنشطة للتعاون التقني في كل من إثيوبيا، وأوغندا، وبوتسوانا، وتايلند، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وسانت لوسيا، وكينيا، وماليزيا، وهناك أنشطة أخرى قيد الإعداد. والركيزة الأساسية التي يقوم عليها البرنامج هي *مدونة منظمة العمل الدولية للممارسات بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وعالم العمل* التي تم وضعها من خلال عملية تشاور مكثفة مع الهيئات المكونة الثلاثية للمنظمة. وقد جرى إعلان المدونة رسميا في الدورة الاستثنائية للجمعية العامة للأمم المتحدة المعنية بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز (نيويورك، ٢٥ - ٢٧حزيران/ يونية ٢٠٠١)، ولقيت تأييدا من الأمين العام للأمم المتحدة فضلا عن القادة الوطنيين والمؤسسات والمنظمات العمالية والمنظمات غير الحكومية.

## إطار عمل متماسك للإجراءات على الصعيدين الوطني والمحلي

تمثلت إحدى النتائج المترتبة على إجراء المزيد من التحليل المتعمق للطابع المتعدد الأوجه لتجربة الفقر في تزايد الوعي بالحاجة إلى وجود طائفة من السياسات التي تعالج على وجه التحديد المشاكل التي تواجهها المجتمعات المحلية والبلدان. وبالنظر إلى أن أسباب الفقر كثيرة ومترابطة، فإن السياسات الهادفة تكون أشد تأثيرا إذا جرى تسخيرها للعمل من أجل كسر حلقة الفقر. ولذلك فإن التركيز على اتساق السياسات استنادا إلى إطار عمل إنمائي شامل يعد واحدا من أكثر الجوانب تشجيعا فيما يتعلق بالنهج الجديد إزاء الحد من الفقر والقضاء عليه.

ويشكل الفقر قيدا على حرية النساء والرجال في توسيع وإعمال قدرتهم على العيش والتمتع بحياة طويلة وصحية ومنتجة باعتبارهم أعضاء موقرين في مجتمعات متلاحمة. ويعد وضع أهداف من قبيل تلك التي جرى الاتفاق عليها في مؤتمر القمة بشأن الألفية بمثابة آلية هامة لتقرير الأولويات وقياس التقدم المحرز، ولكن القضاء على الفقر إنما يتعلق أساسا بكفالة تمكين الناس من تشكيل حياتهم بجهودهم الخاصة وبالتعاون مع الآخرين. ولا ينبغي أن يكون الاتساق مفروضا، والأحرى أن يتم بناؤه على أيدي الناس الذين تجمعهم شبكات منظمة من المؤسسات الاجتماعية العامة والخاصة، والذين يحترمون حقوق الإنسان الأساسية لبعضهم البعض، ومن ثم، فإنه يكون بوسعهم التوصل إلى اتفاق بالعمل سويا من أجل تحقيق الهدف المشترك.

ومن أجل ضمان أن تكون استراتيجيات الحد من الفقر قد صممت على نحو يراعي الاحتياجات والقدرات والفرص الخاصة بكل مجتمع وكل بلد على حدة، فإن الأخذ بتطبيق نهج واحد على الجميع إزاء اتساق السياسات لن يكتب له النجاح. وعلى المجتمعات المحلية والبلدان أن تحدد أولوياتها الخاصة بها وأن تنتقي، من بين طائفة متنوعة من الخيارات المتعلقة بالسياسات، ما يشكل بالنسبة لها استراتيجية متوازنة ومتكاملة. والقرارات المتعلقة باحتمالات التبديل والمفاضلة، والتسلسل الأمثل لتنفيذ الاستراتيجية وسرعة تنفيذها هي كلها قرارات حاسمة في أغلب الأحيان، ولكن نجاحها يتوقف على تنفيذها على يد القائمين على تنفيذ البرامج.

وارتكاز الاستراتيجية العالمية الجديدة للحد من الفقر على المبدأين التوأم المتمثلين في الملكية والمشاركة ينطوي ضمنا على وجود درجة لا بأس بها من اللامركزية فيما يتعلق باتخاذ القرارات بشأن أولويات البلدان، وأولويات المجتمعات المحلية داخل هذه البلدان. بيد أن الأخذ باللامركزية دون مراعاة لحقوق الإنسان الأساسية لن يكون من شأنه تمكين الناس الذين يعيشون في ظروف من الفقر والذين يتعرضون للممارسات التعسفية من جانب سلطة الصفوة المحلية. وتشير البحوث التي أجراها البنك الدولي في إندونيسيا مؤخرا إلى أن هياكل الحكم على مستوى القرى تكون أكثر فعالية حيثما يشارك الناس أيضا في المنظمات الاجتماعية الأخرى مثل التعاونيات الائتمانية وجماعات مستعملي المياه. ومن المهم بالنسبة للناس الذين يعيشون في حالة من الفقر أن يوحدوا صوتهم من أجل المشاركة في القرارات المحلية التي يمكن أن تقع تحت سيطرة الأسر الأقوى في القرية[٢٩]. وتتمثل الأسس التي تقوم عليها فعالية الملكية والمشاركة في سياسات وبرامج الحد من الفقر في حرية التنظيم وفي السلطة التي يتيحها العمل الجماعي للأفراد الذين لا سبيل لهم دون ذلك إلى تشكيل حياتهم الخاصة.

[29] أنظر:

V. Alatas; L. Pritchett; A. Wetterberg: *Voice lessons: Local government organizations, social organization, and the quality of local governance*, World Bank Policy Research Paper 2981, Mar. 2002.

***الحد من الفقر في الاتحاد الروسي***

تتعاون وزارة العمل والتنمية الاجتماعية بالاتحاد الروسي ومنظمة العمل الدولية مع إقليم أوكروج الإداري الاتحادي الشمالي الغربي على تنفيذ برنامج للحد من الفقر. والهدف منه هو توفير فرص نفاذ النساء والرجال الذين يعيشون في فقر إلى سوق العمل والحصول على دخل لائق، وعلى التدريب وإعادة التدريب، وتوفير المساعدة والإعانات الاجتماعية، والخدمات الاجتماعية المجانية وظروف عمل مأمونة. كما تشمل المبادرة مشروعاً لتمكين الأطفال من الالتحاق بالمدارس بالقضاء على عمل الأطفال.

يؤثر الفقر في الاتحاد الروسي على أصحاب الأجور والمعاشات، وبخاصة النساء. ويستمد الفقر جذوره من البطالة، وعدم كفاية مستويات الأجر والإعانات، وعدم دفع الأجور أو الإعانات الاجتماعية، وسوء تصميم أو سوء أداء آليات إعادة توزيع الدخول.

ويقوم التركيز الأولي على تصميم وتخطيط وتنفيذ برنامج إرشادي إقليمي يعنى بالتدريب المتكامل للقوى العاملة وخلق فرص العمل.

وباستخدام نهج العمل اللائق للحد من الفقر من خلال تعزيز فرص العمالة، يتوخى البرنامج العمل مع مجموعة من الشركاء المحليين والدوليين لبناء قدرات السلطة الإقليمية والشركاء الاجتماعيين. وتشمل الأولويات تقديم الدعم إلى:

- المشاريع الصغيرة القائمة والجديدة للتغلب على الحواجز الإدارية مثل الصعوبات في التسجيل وفي النظام الضريبي؛
- إعادة هيكلة المنشآت المسؤولة اجتماعياً من خلال برامج لإعادة التدريب تستفيد من الخبرة المكتسبة من عمل منظمة العمل الدولية في جمهورية الشوفاش بالاتحاد الروسي؛
- تنمية المهارات باستخدام منهجية منظمة العمل الدولية للتدريب القائم على المجتمع؛
- تيسير المشاركة الاجتماعية كآلية للتصدي للمشاكل الاجتماعية والعمالية والاقتصادية؛
- إجراء تحليل كمي للموارد للإصلاحات المخطط لها في نظام الإسكان العام وفي أجور وأحوال القطاع العام
- بسط نطاق الحماية الاجتماعية الكافية والمستدامة لتشمل غالبية السكان في الإقليم، وبخاصة الأعداد الكبيرة من العمال النازحين؛
- تعزيز ظروف العمل المأمون.

المصدر: مكتب منظمة العمل الدولية في الإقليمي الفرعي لأوروبا وآسيا الوسطى في موسكو.

وتقوم البرلمانات والهيئات الأخرى المنتخبة بصورة ديمقراطية بدور مركزي في توسيع وتعميق المشاركة في عملية التنمية. وبالنسبة لكثير من البلدان، تشكل الالتزامات التي قطعها المانحون على أنفسهم جزءا رئيسيا من التمويل اللازم للميزانيات الوطنية. ويمكن لبرلمانات البلدان المستفيدة أن تقوم بدور هام في ضمان الوفاء بهذه الوعود من الجانبين، وفي ضمان الإبقاء على تكاليف إدارة تدفقات المعونات عند أدنى حد لها[٣٠].

وتقوم الوكالات الدولية، ومن بينها منظمة العمل الدولية، بتغيير نُهُجها إزاء التنمية من أجل تشجيع وتيسير القيام بدور أقوى من جانب حكومات البلدان المتلقية للمعونات، والبرلمانات، والشركاء الوطنيين مثل منظمات أصحاب العمل والنقابات والفئات

[30] "إن التأخير في دفع الأموال الملتزم بها أو عدم سدادها من شأنهما أن يقوضا من سلامة تخطيط الميزانية والجداول الزمنية للتنفيذ، وبالتالي الحد من فعالية المشاريع والبرامج ... كما أن تعدد وتداخل العمليات والبعثات والاستعراضات والاجتماعات والدراسات والتقارير يفرضان أعباء لا لزوم لها على كاهل الحكومة والشركاء الإنمائيين على حد سواء. وحكومة تنزانيا، التي لا تزال قدرتها ضعيفة في هذا الصدد، تشعر بوجه خاص بوطأة هذا العبء." من خطاب للرئيس مكابا، رئيس جمهورية تنزانيا المتحدة، إلى المنتدى الرفيع المستوى المعني بتنسيق المساعدة الإنمائية، روما، إيطاليا، ٢٤ – ٢٥ شباط/ فبراير ٢٠٠٣.

المجتمعية. ومن المفترض أن عملية استراتيجيات الحد من الفقر، التي استهلها البنك الدولي واستخدمتها بصورة متزايدة الوكالات الإنمائية الدولية والوطنية الأخرى، تضع المسؤولية الرئيسية عن تصميم وتنفيذ السياسات على عاتق حكومات أشد البلدان فقرا. وتعمل أيضا المجموعة الإنمائية للأمم المتحدة لتنسيق آليات التخطيط الخاصة بها مع استراتيجيات الحد من الفقر التي وضعتها البلدان النامية.

وبالإضافة إلى ذلك، يشجع النهج الجديد الحكومات على التشاور على نطاق واسع مع دوائر الأعمال والنقابات، والبرلمانات، والسلطات المحلية، والمجتمع المدني من أجل وضع ما يسمى بورقات استراتيجية الحد من الفقر. ومع ذلك، فلا يزال التقدم بطيئا سواء فيما يتعلق بضمان حصول السياسات الوطنية المتسقة على الدعم المالي الدولي الكافي، أو فيما يتعلق بتحويل علاقات المعونة من علاقات تقوم على المشروطية المفرطة إزاء المانحين إلى علاقات تتوخى زيادة مساءلة المواطنين في أشد البلدان فقرا.

وكجزء من هذه الجهود، تسعى منظمة العمل الدولية إلى نشر الوعي بنهج العمل اللائق إزاء الحد من الفقر، وإتاحة حافظة المساعدة التقنية الخاصة بالمنظمة، وأهم من ذلك كله تشجيع كامل نطاق المؤسسات الاجتماعية التي تشكل "مجتمع العمل" على الاشتراك في تصميم وتنفيذ الاستراتيجيات النابعة من صميم البلدان. وتقوم المنظمة بمساعدة هيئاتها المكونة الثلاثية على إنشاء آليات للحوار الاجتماعي باعتبارها عنصرا حيويا من عناصر هذه العملية. وستكون برامج العمل اللائق القطرية الخاصة بالمنظمة إحدى الوسائل الهامة للاضطلاع بهذا العمل.

وستواصل منظمة العمل الدولية جهودها لضمان قيام راسمي السياسات الوطنيين والدوليين المعنيين بقضايا من قبيل الاستقرار المالي وتحرير التجارة بمراعاة العلاقة المشتركة بين نمو العمالة والاستقرار الاجتماعي وغير ذلك من أهداف الاقتصاد الكلي.

## ورقات عملية استراتيجيات الحد من الفقر: تجربة منظمة العمل الدولية

يعد إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر بمثابة عملية للتعلم يفيد منها جميع المعنيين بالأمر: وهؤلاء هم الحكومات، ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، ومؤسسات بريتون وودز والمصارف الإنمائية، ومنظمة العمل الدولية، والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، والمانحون الثنائيون، وأهم من هؤلاء جميعا الناس الذين يعيشون في حالة من الفقر ومختلف أشكال التنظيمات المجتمعية التي يختارون الأخذ بها. وعلى وجه العموم، فقد كانت تجربة منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالمشاركة في عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر إيجابية إلى حد ما وإن لم يكن ذلك على نطاق عالمي[٣١]. وقد رحبت الحكومات بما قدم إليها من عروض بالمساعدة في توفير مدخلات تقنية محددة في مجالات اختصاص المنظمة وتعزيز التشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

وتختلف منظمة العمل الدولية عن الوكالات المتخصصة الأخرى التابعة للأمم المتحدة من حيث أنها تجمع بين كل من توفير المدخلات التقنية في مجالات هامة – مثل الحقوق، والعمالة، والحماية الاجتماعية – وتقديم الدعم لعملية المشاركة من خلال المشاورات الثلاثية. وتشير تجربة المنظمة في عدد من البلدان إلى أن هذا الجانب من

[31] منذ عام ٢٠٠٠، عملت منظمة العمل الدولية على نحو وثيق بشكل خاص مع كل من هندوراس، ومالي، وجمهورية تنزانيا المتحدة، ونيبال، وكمبوديا بشأن كيفية إدراج منظور العمل اللائق في استراتيجياتها المتعلقة بالحد من الفقر.

جوانب عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر أصبح يلقى التقدير على نطاق واسع فضلا عن إدماجه في النظم السياسية. وقد بدأ البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والكثير من البلدان المستفيدة والبلدان المانحة في إدماج المشاورات مع المجتمع المدني ومشاركته ضمن استراتيجياتها المتعلقة بالحد من الفقر. وعلى العكس مما خشيه البعض من أن تكون هذه العملية مستنفدة للوقت بصورة مكلفة، فقد بدأت تكتسب أهمية بوصفها أداة مهمة لتحسين التحليل المتعلق بمعدلات انتشار الفقر وأسبابه وأثره فضلا عن تحسين فعالية استراتيجيات الحد من الفقر.

وقد شجعت منظمة العمل الدولية الحكومات على توجيه الدعوة إلى منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال لكي تشارك بصورة كاملة في جميع مراحل عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر. بيد أنه في بعض الحالات أعرب الشركاء الاجتماعيون عن قلقهم وإحباطهم لما بدا من عدم إيلاء التقدير الكافي لآرائهم ولما يمكن أن يقدمونه من دعم. وهناك عدة تفسيرات لذلك منها ما يلي:

- يتعرض الكثير من البلدان المنخفضة الدخل لضغوط شديدة لإصدار ورقات استراتيجية الحد من الفقر لكي تكون مؤهلة للحصول على القروض من البنك الدولي/ صندوق النقد الدولي، والتخفيف من عبء الدين، والتمويل في شكل منح. وفي السنوات الأخيرة أولى مجتمع المانحين تأكيدا شديدا لتخطيط الإنفاق في الأجل المتوسط، ولإصلاح القطاع العام، وتحسين إدارة الاقتصاد الكلي. وفي ضوء القدرة المحدودة على وضع استراتيجيات شاملة على وجه السرعة، فإن المطالب الخارجية بالتركيز على هذه المجالات جعل من الصعب على البلدان أن تتناول أهدافا أخرى مثل العمل اللائق وخلق فرص العمل والتي تشكل بالنسبة إليها أولويات سياسية عليا.

- تعتبر وزارة العمل القناة التقليدية لانتقال آراء الشركاء الاجتماعيين إلى مرحلة رسم السياسات الحكومية. ومع ذلك، فإنها في بلدان كثيرة تقوم بدور ثانوي نسبيا في عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر، التي لا تزال عملية تشارك فيها عدة جهات حكومية وتخضع بقوة لاعتبارات الميزانية وتسيطر عليها وزارات المالية والاقتصاد.

- قد تنشأ صعوبات عن تأكيد المجتمع الدولي على مشاركة منظمات المجتمع المدني من حيث أن القليل من النقابات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ترى أنها يمكن أن تندرج في إطار هذا التعبير الجامع والجديد نسبيا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعض منظمات المجتمع المدني لا ترى أحيانا أن النقابات ومنظمات أصحاب العمل هي جزء من حركتها[٣٢].

- في بعض البلدان، تفضل الحكومات عدم الدخول مع النقابات و/أو منظمات أصحاب العمل التي لها تاريخ في تحدي أو معارضة الحكومة صراحة، وتقوم هذه

[32] تنمو العلاقات بين النقابات ومنظمات المجتمع المدني على الصعيدين الوطني والعالمي على النحو المحدد في بيان مشترك بشأن "عولمة العدالة الاجتماعية" قدمه إلى المنتدى الاجتماعي العالمي (بورتو الليغري)، والمنتدى الاقتصادي العالمي (نيويورك)، كانون الثاني/ يناير – شباط/ فبراير ٢٠٠٢، الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة، واتحاد أمانات النقابات الدولية، واللجنة الاستشارية لنقابات العمال التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والاتحاد العالمي للعمل، والاتحاد الأوروبي لنقابات العمال. " تشكل النقابات جزءا من المجتمع المدني بالقدر الذي تشكل فيه جزءا من الصناعة. وبغية توثيق صلتنا بأعضائنا، يجب أن نكون على استعداد للمشاركة في الحوار مع أصحاب العمل الذي يتوق إليه العمال، كما أننا على استعداد بالمثل للتفاوض معهم، بينما نقوم في الوقت نفسه بالعمل سويا مع أعضاء المجتمع الآخرين. إن دورنا يتمثل في النهوض بمصالح العمال والدفاع عنها من خلال بناء التحالفات مع هؤلاء الذين يشاركوننا آراءنا، ومن خلال المناقشة والحجة مع من لا يشاركنا الرأي."

الحكومات عمدا بتهميش هذه النقابات والمنظمات في عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر.

- بعض موظفي المصارف والصناديق ليسوا ملمين بعمل الشركاء الاجتماعيين ولا يشعرون بالحاجة إلى تنبيه الفرق الحكومية لورقات استراتيجية الحد من الفقر لكي يطلبوا مشاركتهم، على الرغم من أن رؤساءهم في الإدارة العليا يشجعونهم على القيام بذلك.
- فضلت بعض منظمات العمال عدم الاشتراك في ما يعتبره البعض استمرارا لسياسات التثبيت والتكيف السابقة والتي اعترضوا عليها. ويشارك كثيرون آخرون أيضا في هذه المخاوف لكنهم يحاولون تغيير إطار السياسة العامة من خلال المشاركة النشطة في عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وقلصت بعض منظمات العمال و/أو منظمات أصحاب العمل من مشاركتها إما لأنها تشك في القيمة الفعلية لعملية المشاركة وإما لأن لديها أولويات أخرى تفوق مشاركتها في عمليات ورقات استراتيجية الحد من الفقر.

وعلى الرغم من أن نطاق ورقات استراتيجية الحد من الفقر يستند إلى الأعمال السابقة لمنظمة العمل الدولية في مجال التحليل ورسم السياسات، فإن المجموعة الأولى من الورقات المرحلية والكاملة التي صدرت في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠١ كانت في الأساس ضحلة على نحو مخيب للآمال في تغطيتها لقضايا العمل اللائق. وربما يعكس ذلك جزئيا الغياب النسبي لوزارات العمل والشركاء الاجتماعيين من عمليات التشاور لصياغة الورقات الأولى. وربما نشأ أيضا عن عدم إبراز الأبعاد المتعلقة بالجنسين بالنسبة لمسألة الفقر.

ومع أن الإنفاق العام في المجالات الحيوية مثل التعليم والصحة له أهميته الكبيرة بالنسبة للحد من الفقر، فإن القضية الأعم المتعلقة بكيفية إيجاد نمو مستدام يراعي الفقراء لم يتم بعد إدماجها في المداولات حول معظم ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وينبغي أن يتغير هذا الوضع مع تطور عملية ورقات الاستراتيجية، وتتوقع منظمة العمل الدولية أن يولى المزيد من الاهتمام في المستقبل إلى المسألة الأساسية المتعلقة بكيفية زيادة إنتاجية الفقراء وما يحصلون عليه من عائد لقاء عملهم. وترتبط هذه المسألة ارتباطا لا ينفصم بالقضية الأوسع نطاقا المتعلقة بإعطاء مزيد من الصدارة في قائمة أولويات السياسة العامة لمسألة العدالة وإعادة التوزيع جنبا إلى جنب مع التركيز على النمو والإنفاق الاجتماعي.

وقد أظهرت التجربة حتى الآن أن مساهمة الهيكل الميداني لمنظمة العمل الدولية ذات أهمية حيوية من أجل المشاركة التامة في عمليات الحوار التي تجرى في إطار ورقات استراتيجية الحد من الفقر. فالقيام باتصالات منتظمة ومتكررة داخل البلدان، وضمان وجود للمنظمة فيها كوضع مثالي، هو أمر أساسي من أجل الاستفادة الكاملة من فرص إقامة الشبكات الرسمية وغير الرسمية. ويتمثل التحدي الذي يواجه الشركاء الاجتماعيين في أن يتيحوا لورقات استراتيجية الحد من الفقر قدرا كبيرا من الدور المتعلق بالدعوة والتأثير الذي تتميز به أهداف المنظمة، بيد أن القيام بذلك في معظم البلدان المنخفضة الدخل سوف يتطلب دعما كبيرا في مجال بناء القدرات. وعلى وجه الإجمال، فإنه مع تقدم عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر من مرحلة التصميم إلى مرحلة التنفيذ، تتمثل مجالات الاهتمام الأربعة الجامعة التي تتوخاها المنظمة فيما يلي:

- من الضروري أن تتضمن ورقات استراتيجية الحد من الفقر تحليلا أوفى للعمالة وغيرها من الجوانب المتصلة بالعمل اللائق. وسيؤدي ذلك بالتالي إلى إدماج أكثر وضوحا للأهداف الاستراتيجية الأربعة التي تشكل العمل اللائق في استراتيجيات الحد من الفقر.
- من الضروري أن تكون منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ووزارات العمل أكثر اندماجا بصورة منهجية في العملية التشاركية التي يرتكز عليها تصميم وتنفيذ

عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وبدون الحوار الاجتماعي فإن مبدأي المشاركة والملكية الوطنية سيكونان عرضة للتقويض الشديد، ولا يحتمل لاستراتيجيات العمل اللائق أن تحظى بالاعتبار الكافي.

- من الضروري في ورقات استراتيجيات الحد من الفقر أن يولى المزيد من الاهتمام لتحقيق أقصى أثر للنمو المستدام على الفقر. وينبغي أن يؤدي ذلك إلى إيلاء المزيد من التركيز، على سبيل المثال، لإصلاح حقوق ملكية الأراضي، ووضع سياسة ضريبية عادلة وتتسم بالكفاءة والفعالية، وإدماج الاقتصاد غير المنظم في آليات إدارة الأسواق التي تعزز المنشآت والعمالة.
- يحب على البلدان المانحة أن تدرج في أولويات التمويل الخاصة بها قضايا تتصل بالعمالة وإقامة المنشآت، والحماية الاجتماعية، والحقوق الاجتماعية، والتمثيل والحوار الاجتماعيين، وتعزيز الهيكل الثلاثي وغير ذلك من سياسات الحد من الفقر التي تتمتع منظمة العمل الدولية بخبرة فيها.

وقد اضطلعت منظمة العمل الدولية بأنشطة تتصل بورقات استراتيجية الحد من الفقر في عدد من البلدان الأخرى بالإضافة إلى البلدان الخمسة ذات التركيز الخاص المذكورة أعلاه، ولا سيّما في أفريقيا حيث تكون بيئة السياسات العامة على اتساق وثيق بوضع ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وفي الوقت الراهن، توفر الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا إطارا قاريا تسهم فيه منظمة العمل الدولية بوظائفها في برنامج أفريقيا.

وبعد أن أصبحت أعمال المنظمة في مجال ورقات استراتيجية الحد من الفقر معروفة على نطاق واسع، أصبح هناك طلب متزايد من بلدان إضافية على الموارد المحدودة المخصصة لذلك. وتسعى منظمة العمل الدولية إلى الاستجابة بصورة مواتية لهذه الطلبات المتعلقة بتقديم الدعم لعمليات ورقات استراتيجية الحد من الفقر سواء في مرحلة التصميم أو بصورة متزايدة في مرحلة التنفيذ، وقد أعدت ترتيبات تنظيمية داخلية لضمان الأخذ بنهج منسق ومتسق في هذا الصدد. وفضلا عن الخبرة التقنية التي بمقدورنا تقديمها، فإن أحد الإسهامات التي يلقى جلَّ التقدير يتمثل في توفير المعرفة بكيفية قيام بلدان أخرى تواجه مشاكل مماثلة بالتصدي لتحدي القضاء على الفقر من خلال تعزيز العمل اللائق.

وفي غضون ذلك، ستواصل منظمة العمل الدولية التأكيد على أهمية الأخذ بمنظور متكامل بشأن الحد من الفقر يكون محوره العمل اللائق ويعتمد على المجموعة الواسعة النطاق من مبادراتها الخاصة بالتعاون التقني في كثير من البلدان. وستكون هناك أيضا حاجة متزايدة إلى بناء قدرة الشركاء الاجتماعيين لتمكينهم من المشاركة بنشاط في رصد تنفيذ ورقات استراتيجية الحد من الفقر ووضع مبادئ توجيهية عامة لمساعدة المكاتب الميدانية والشركاء الاجتماعيين على تحقيق أقصى استفادة من فرصة المشاركة في عمليات الحوار التي تجري في إطار تلك الورقات. ورغم ما أظهره المانحون من اهتمام قوي بدعم أعمال المنظمة في إطار عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر، فإن هذه العملية سوف تتطلب مزيدا من التمويل. إن إدماج برامج العمل اللائق مع ورقات استراتيجية الحد من الفقر الخاصة بالبلدان المنخفضة الدخل، من شأنه أن يعزز ظهور المنظمة للعيان سوف يؤدي إلى تقوية تأثير منظمة العمل الدولية في عمليات الحوار المتصلة بالسياسات العامة وفي الشراكات على كثير من المستويات، بما في ذلك مؤسسات بريتون وودز، والجهات المانحة، والمنظمات الإنمائية الأخرى.

## *التطلع إلى المستقبل: التزام ثلاثي بالقضاء على الفقر*

هناك ثلاثة أبعاد للمسعى الجديد المتعدد الأطراف للحد من الفقر يربط بين أعمال المنظمة والوكالات الشريكة الأخرى. الأول، هو أن المبدأ الصريح والقائم على المشاركة الذي تستند إليه عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر يشكل دعوة صريحة إلى منظمات

أصحاب العمل ومنظمات العمال لكي تساهم مساهمة كبيرة في تشكيل سياساتها الوطنية. وينبغي للحكومات ومؤسسات بريتون وودز أن تعزز هذه المشاركة بشكل فعال. ثانيا، ينبغي لاعتبارات العمالة، والتمثيل، والحماية الاجتماعية، والحوار الاجتماعي أن تشكل اهتماما رئيسيا لسياسات الحد من الفقر من حيث الاقتصاد الكلي والجزئي على السواء. ثالثا، من شأن التنفيذ الفعال للمبادئ والحقوق في العمل أن يكفل وجود قاعدة اجتماعية تتيح لقوى السوق أن تعمل بمزيد من الفعالية والإنصاف.

ومن شأن الالتزام الدولي المتجدد بالحد من الفقر المدقع، وتنظيم توجيه المساعدة القطرية والدولية نحو هذا الهدف، ووجود إطار عمل أعم يتعلق بالمفاهيم والسياسات، أن يتيح لمنظمة العمل الدولية فرصة غير عادية لكي تسهم في ذلك إسهاما كبيرا. ويتمثل التحدي في البرهنة على سلامة الأخذ بنهج يقوم على العمل اللائق إزاء قضية الحد من الفقر.

وعلى نحو ما أشير إليه في مقترحات برنامج وميزانية منظمة العمل الدولية للفترة ٢٠٠٤- ٢٠٠٥، تعتزم المنظمة تقوية قدرة هيئاتها المكونة على التأثير على السياسة الوطنية بشأن الحد من الفقر استناداً إلى برنامج العمل اللائق. وسيكون هذا العمل ملائما بوجه خاص للبلدان المشتركة في عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر، وفي آليات التخطيط الإنمائي الأخرى المماثلة التي تهدف إلى تجميع الموارد الوطنية والدولية من أجل الحد من الفقر.

وتشارك منظمة العمل الدولية بنشاط في وضع برامج العمل اللائق الوطنية مع الهيئات المكونة في عدد من البلدان التي اضطلعت ببرامج رائدة أو التمست مساعدة المنظمة في عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر[٣٣]. وأظهرت التجربة أن وجود برنامج متكامل للحد من الفقر والإدماج الاجتماعي يقوم على أسس من المعايير والحقوق، وتعزيز المنشآت وفرص العمل، وتوفير الحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي، مع اعتبار المساواة بين الجنسين والشراكات الدولية كموضوعين دائمين، من شأنه أن يعمل في نفس الوقت على تعزيز تحليل القضايا الرئيسية ووضع التدابير المحددة ذات الصلة.

ويتمثل نهج منظمة العمل الدولية في البدء بإجراء مناقشة مع هيئاتها المكونة بشأن تصوراتها عن المشاكل الرئيسية التي تعترض سبيل المنشآت والعمال والمجتمعات المحلية في جهودها من أجل تحسين الأحوال الاجتماعية والاقتصادية عموما، وحالة الناس الذي يعيشون في ظروف من الفقر بوجه خاص. وتؤدي الاجتماعات الأولية تدريجيا إلى تحديد عدد من القضايا التي تكون في أحيان كثيرة ذات طابع مترابط من قبيل الجريمة وارتفاع معدلات العنف، والبطالة بين الشباب، وضعف هياكل المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر في ظل الظروف غير المأمونة للاقتصاد غير المنظم، وعد توفر خدمات التعليم والصحة في المناطق الريفية النائية.

ومع انتقال المناقشة من تحديد المشاكل إلى وضع الاستجابات الممكنة، يكون بمقدور المنظمة أن تقدم معلومات وأفكارا بشأن النهج اللازمة لمعالجة هذه القضايا على كل من الصعيدين المحلي والوطني، وأن تدرس مع الشركاء الاجتماعيين والوكالات الحكومية إمكانية تكييف هذه النهج لتلبية أولوياتها. وفي حالات كثيرة، تتمكن المنظمة من تيسير إجراء تحليلات مشتركة وربط "مجتمع الأعمال" بمناقشات السياسة العامة المتعلقة بالتنمية الوطنية، وبالمبادرات الدولية مثل عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر. ويتمثل إسهامها الرئيسي في توفير الدراية التقنية والخبرات المتاحة من البلدان الأخرى لدى تناول

[33] إثيوبيا، إندونيسيا، بنغلاديش، بنما، جمهورية تنزانيا المتحدة، سري لانكا، غانا، الفلبين، فييتنام، كازاخستان، كمبوديا، مالي، المغرب، نيبال، هندوراس. واضطلعت المنظمة أيضا بعمليات استعراض للسياسات الاقتصادية والاجتماعية في البحرين والدانمرك من منظور العمل اللائق.

مشاكل مماثلة في المناقشات. ومما يمكن له أن يساعد الحكومة على بناء توافق في الآراء بشأن الأولويات والإجراءات المطلوبة أن يتم التوصل إلى تفاهم مشترك بشأن التحدي المتمثل في الفقر يجرى تحقيقه من خلال إشراك الشركاء الاجتماعيين وفئات المجتمع المدني الرئيسية في المناقشات بشأن حالات العجز في العمل اللائق وما يمكن أن يتحقق من مكاسب نتيجة للتغلب عليها.

ويمكن لتقنيات البحث والتحليل القائمة على المشاركة أن تكون مجزية بوجه خاص إذا ما اتبعت فيها أساليب من قبيل إشراك المنظمات التي تمثل الناس الذين يعيشون في ظروف من الفقر في تحديد الحلول والتجارب النابعة من القواعد الشعبية. وعلى سبيل المثال، أدت دراسة عن إحدى خطط التأمينات الصغيرة للنساء العاملات في الاقتصاد غير المنظم في الهند، والتي تشتمل على توفير استحقاقات للأمومة، إلى تشجيع أعضاء خطتين أخريين لا توفران هذه الاستحقاقات على المطالبة بنفس المزايا[٣٤]. وفي مالي، تمكنت الحكومة وأصحاب العمل، والنقابات، ومنظمة العمل الدولية نفسها من الاعتماد على العمل البحثي وحوارات السياسة اللذين جرى الاضطلاع بهما في إطار برنامج ''وظائف لأفريقيا'' لإقناع وزارة المالية والبنك الدولي بأنه ينبغي لسياسات العمالة أن تكون جزءا من ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وفي الفلبين، سرعان ما أدت المناقشات التي جرت على الصعيد الوطني إلى توليد وعي بأهمية الاستعانة بمنظور العمل اللائق في النهوض بالتنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية. وأثارت مبادرة الحكومة الخاصة بإنشاء "مناطق خالية من الفقر" اهتماما كبيرا، وتمكنت منظمة العمل الدولية من المساهمة في المبادرة من خلال تقديم خبرتها مع مختلف أشكال المنظمات المجتمعية، مثل التعاونيات الريفية والتدريب المجتمعي.

ونظراً لما أبدته الهيئات المكونة من ردود فعل إيجابية إزاء برنامج المنظمة الرائد للعمل اللائق وارتباطه بعملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر، يمكن لأي برنامج مرن للمناقشات الوطنية بهذا الشأن أن يتضمن الموضوعات التالية المتعلقة بالسياسات لكي يناقشها الشركاء الاجتماعيون. وفي كثير من البلدان، يمكن لبرنامج مماثل أن يكون مفيدا أيضا على الصعيدين الإقليمي والمجتمعي من حيث إدماج منظورات مجتمع العمل في برنامج متماسك للحد من الفقر. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تساعد في إعداد ورقات مناقشة أساسية بالتشاور مع الحكومات الوطنية ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال من أجل تيسير تبادل الآراء بشأن القضايا التي يعتبرونها ذات أولوية.

### *تنمية العمالة والمنشآت*

- تحليل الاتجاهات في ميدان العمالة من أجل تحديد أنماط قطاعية أو إقليمية للنمو أو الانخفاض. وتحسين قاعدة البيانات عن أماكن عمل الناس، ومقدار ما يحققونه من أجر، وعن مشاركة القوة العاملة، ودخول الأسر المعيشية، حسب نوع الجنس والسن.
- إجراء تقييم لقاعدة المهارات، واحتياجات المستقبل، ونوعية نظم التعليم والتدريب، ولكامل نطاق القضايا المتعلقة بالقابلية للاستخدام.
- تقييم الظروف التي تواجه المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر، واتخاذ التدابير اللازمة لمساعدة هذا القطاع على النمو واستخدام المزيد من الناس في ظروف أفضل.

[34] أنظر مكتب العمل الدولي: *Extending maternity protection to women in the informal economy*: The case of VimoSEWA, India, STEP Working Paper (Geneva, 2002).

- إتاحة الفرص لزيادة العمالة في المناطق الريفية وتحسين أداء الزراعة، بما في ذلك تحسين هياكل النقل والاتصالات من خلال الاستثمارات كثيفة الأيدي العاملة.
- توفير الخدمات المالية للمجتمعات الفقيرة وللمشاريع الصغيرة.
- النطاق المتاح للمجتمعات المحلية، والعمال، والمشاريع البالغة الصغر لإنشاء التعاونيات كوسيلة لتحسين سبل الرزق.
- دور المنشآت الأكبر، مثل الشركات الوطنية الكبيرة أو المستثمرين الأجانب، في الانضمام إلى المجتمعات المحلية في معالجة البطالة والفقر.
- تعزيز النمو التكنولوجي الذي يستهدف الحد من الفقر.

### الحماية الاجتماعية

- أثر اعتلال الصحة على العمالة والدخول، لا سيما بسبب فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والأولويات المتعلقة بالسياسات.
- تمويل الرعاية الصحية وإمكانات بسط خطط التأمين لتشمل الناس الذين يعيشون في ظروف من الفقر أو معرضين له.
- توفير نظم لدعم دخول الأسر التي لديها أطفال في سن الالتحاق بالمدارس، والمسنين والمعوقين.
- إصلاح مخططات التأمينات الاجتماعية القائمة بغرض وضع استراتيجية متوسطة الأجل لتمديد نطاق لتغطية بهذه النظم، وتحقيق التآزر مع المخططات الاختيارية الصغيرة.
- تحسين آليات إنشاء وإنفاذ نظم الحد الأدنى للأجور.
- وضع السياسات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيتين مع التركيز بوجه خاص على المهن الخطرة، مثل الزراعة، والبناء، والمناجم، والصناعات الصغيرة، حيث يعمل الكثيرون من العمال منخفضي الدخل.
- الدعم المجتمعي للأمومة.

### الحقوق وإصلاح قانون العمل

- وضع برنامج للقضاء على عمل الأطفال، وإيجاد الروابط التي تتيح تحسين فرص دخول المدارس. وتحتاج البيانات الخاصة بعمل الأطفال إلى الأخذ بنهج خاص بالنظر إلى أنها تكون دائما خافية.
- استعراض القوانين والممارسات بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مع مراعاة أي توصيات تقدمها منظمة العمل الدولية. ومن القضايا الرئيسية القضاء على التمييز وتيسير ممارسة حق الحرية النقابية للعمال والمنشآت في القطاع الريفي وفي الاقتصاد غير المنظم.
- تحديث قوانين العمل وتعزيز المفاوضة الجماعية وآليات حل المنازعات وغير ذلك من أشكال الحوار الاجتماعي.
- مراجعة قوانين العمل المطبقة في مناطق تجهيز الصادرات من أجل تشجيع الأخذ بنهج ثلاثي إزاء التحسين التدريجي لنوعية الإنتاج وظروف العمل.

### الحوار الاجتماعي

- تعزيز الآليات الثلاثية من أجل دعم أبعاد العمل اللائق المتصلة بالسياسات الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الرامية إلى الحد من الفقر.
- وضع برامج لبناء قدرات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ولا سيما العاملة منها في الاقتصاد غير المنظم.
- تعزيز الحوار بين الشركاء الاجتماعيين والمنظمات التمثيلية الأخرى في المجتمع، ولا سيما فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية المحلية.
- تعزيز الحوار الاجتماعي حول قضايا محددة بشأن السياسات، مثل الضمان الاجتماعي، والسلامة والصحة المهنيتين، والتدريب، وفي القطاعات الرئيسية مثل الصحة والتعليم والطاقة والنقل والاتصالات.

### القضايا المتعلقة بالجنسين

- استعراض السياسات من أجل التشجيع على تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة للمرأة في العمالة والمهن الحرة وتنظيم المشاريع.
- النظر في سياسات لدعم العمال ذوي المسؤوليات العائلية.
- تعزيز دور المرأة في النقابات، ومنظمات أصحاب العمل، والمنظمات المجتمعية.

### الشراكات

- التعرف على فرص إقامة الشراكات بين منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة والوكالات الدولية الأخرى في سياق الأطر الإنمائية الوطنية في مجالات تشمل، على سبيل المثال، التنمية الريفية، والاستثمار في الهياكل الأساسية، والتعلم مدى الحياة، والتنمية الحضرية، والحماية البيئية، والتمويل الصغير، ورعاية الطفل، والرعاية الصحية (ولا سيما فيما يتعلق بمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)، والأبعاد الاجتماعية للتحول الصناعي والتكنولوجي.

## استنتاجات: حشد مجتمع العمل من أجل القضاء على الفقر

يتطلب القضاء على الفقر تنسيق السياسات التي تركز على مختلف أبعاد حياة الناس الذين يعيشون في ظروف من الفقر. وتكمن قيمة نهج العمل اللائق في أنه يشجع على تحقيق التكامل بين السياسات من خلال تركيزه على كيفية تهيئة الظروف التي يمكن فيها للناس أن يكفلوا لأنفسهم سبل الرزق المستدامة. وهذا أمر بالغ الأهمية إذا كان الالتزام السياسي الذي عبر عنه اعتماد إعلان الأمم المتحدة للألفية يتمثل في إقامة الروابط مع المجتمعات المحلية من خلال اتخاذ تدابير عملية تتصدى للحواجز التي توقع بالبشر في مهاوي الفقر.

ومن خلال تيسير حوار بناء على المستوى الوطني، فإن نهج العمل اللائق يبرز القضايا الرئيسية المتعلقة بالسياسات حيثما يقتضي الأمر مواءمة السياسات الاقتصادية والاجتماعية مع أهداف القضاء على الفقر. ويوفر هذا النهج إطار عمل للاستراتيجيات الدولية التي تعترف بالاحتياجات التي تنفرد بها البلدان النامية في سياق برنامج لإصلاح الهيكل الدولي للحكم والعولمة.

إن الفقر ليس مجرد مشكلة تخص الفقراء. ولا سبيل إلى بلوغ الهدف المتمثل في إقامة اقتصاد عالمي مستقر إلا بتحقيق الإنتاجية والقدرة الاستهلاكية

لكل مواطني هذا العالم. والمنافسة المحمومة بصورة متزايدة على أسواق محدودة تحمل في طياتها خطر نشوب أزمات متزايدة ومتكررة ما بين الازدهار والفشل، ولا يفيد منها سوى الاقتصاد القائم على النهب أو المضاربة، وليس على الاستثمار المنتج. ومن الأمور الأساسية لتوسيع نطاق الأسواق والنهوض بها الاضطلاع بمسعى توفَّر له أسباب النجاح من أجل زيادة القدرة الاستهلاكية للسواد الأعظم من سكان العالم، ولا سيما هؤلاء الذين يعيشون على دخول منخفضة.

وبالمثل، فإنه من الصعوبة بمكان تصور حدوث أي استقرار سياسي أو اجتماعي إذا كانت هناك نسبة كبيرة من سكان العالم ليسوا فقط مستبعدين الآن من التمتع بالمزايا الواضحة والمتزايدة للتكامل الاقتصادي الآخذ في الازدياد، لكنهم أيضا لا يتوقعون أي فرصة على الإطلاق للمشاركة بأي شكل في نظام يحمل دلائل التمييز وعدم الإنصاف. وزيادة الإنفاق من أجل الحفاظ على القانون والنظام على الصعيد الوطني والدولي دون الاستثمار في معالجة الأسباب الجذرية لحالات التوتر الناجمة عن الظلم الاجتماعي ليست بالاستجابة المناسبة للشواغل الأمنية المتزايدة.

إن المجتمع العالمي مشغول باحتواء المخاطر التي يمكن أن تنشأ عن انهيار الاستقرار والأمن. وهذه المخاطر لا يمكن تجاهلها. بيد أن التغلب على هذه المخاطر يتطلب وجود رؤية بشأن الإمكانات التي تنطوي عليها زيادة التعاون الدولي من أجل تحقيق أهداف مشتركة. والهدف المتمثل في تحقيق العمل اللائق هو إحدى الأماني الأساسية لكل الأفراد والأسر والمجتمعات والأمم على اختلاف تاريخها وثقافاتها. وهو قضية تجمع الشعوب وتوحد صفوفها في مسعى تعاوني. وهو فضلا عن ذلك حلم يمكن أن يتحول إلى حقيقة من خلال التقدم خطوة بخطوة على طريق بناء الثقة والإيمان بقدرتنا على تنظيم أساليب عملنا من أجل الاستفادة الكاملة بقدرات البشر.

ومنظمة العمل الدولية ملتزمة بالقيام بدور حاسم في ترتيب نهج جديد للعمل من أجل الخلاص من الفقر. إننا في حاجة إلى نظام عالمي يعمل على إنهاء الفقر من خلال تمكين الناس أنفسهم من التمتع بحرية العمل في ظل ظروف من المساواة والأمن والكرامة الإنسانية. ويهدف هذا التقرير إلى وضع برنامج لمجتمع العمل الذي تمثله الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية من أجل تعبئة موارده الهائلة في خدمة المسعى العالمي المتضافر من أجل الحد من الفقر والقضاء عليه.