العمل اللائق
من أجل تنمية أفريقيا

الاجتماع الإقليمي الأفريقي العاشر

أديس أبابا، كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣

تقرير المدير العام

مكتـــب العمـــل الدولـــي

ISBN 92-2-614841-4

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 إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

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

ILO Publications,
International Labour Office
CH–1211 Geneva 22, Switzerland

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

SRO

طبع في سويسرا

المحتويات

الصفحة

العمل اللائق من أجل تنمية أفريقيا: استعراض عام ١
١- **النمو والعمالة والفقر: الاتجاهات الأخيرة** ٥
مقدمة ٥
النمو الاقتصادي وهيكل الإنتاج ٦
اتجاهات العمالة وديناميات سوق العمل ٦
سكان الريف والحضر ٧
القوى العاملة ٧
المشاركة في القوى العاملة ٧
البطالة ٩
تحديات السياسة العامة ١٠
الإنتاجية والفقر ١١
الفقر وعدم المساواة ١٢
مصيدة فقر الأسر المعيشية ١٣
الاستنتاج: توحيد مسار التنمية كثيفة العمالة ١٤
٢- **التغيرات في إطار السياسة الدولية** ١٥
مقدمة ١٥
الأهداف الإنمائية للألفية ١٦
منشأ الاتحاد الأفريقي ١٦
ورقات استراتيجية الحد من الفقر: إسهام منظمة العمل الدولية ١٨
الاستنتاج: بناء تحالفات دولية ٢٠
٣- **إسهام منظمة العمل الدولية في الفكر الجديد بشأن سياسة التنمية** ٢١
مقدمة ٢١
برنامج العمالة العالمي ٢٢
برنامج الوظائف في أفريقيا ٢٢
العمالة من أجل التنمية ٢٣

الاستنتاج: تعزيز النمو الشامل ٢٤
٤- كسر حلقة الفقر المفرغة ٢٧
مقدمة ٢٧
عمل الأطفال ٢٧
القضاء تدريجياً على عمل الأطفال ٢٧
عدم المساواة والتمييز بين الجنسين ٢٨
فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز وعالم العمل ٢٩
الأزمات والكوارث ٣٠
مكافحة الفقر من خلال تحسين الحماية الاجتماعية ٣٠
فجوة المهارات ٣١
بيئة التمكين للاستثمار وتنمية المنشآت ٣٢
الاستنتاج: بناء التضامن ٣٣
٥- دور الحوار الاجتماعي في التنمية الأفريقية ٣٥
مقدمة ٣٥
المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ٣٦
مساعدة منظمة العمل الدولية في تعزيز الحوار الاجتماعي في أفريقيا ٣٦
الاستنتاج: الدور الرئيسي لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في إثراء روح التنظيم في المجتمعات الأفريقية ٤٠
٦ - نحو استراتيجية أفريقية للعمل اللائق من أجل التنمية ٤٣
مقدمة ٤٣
تحديات السياسة العامة ٤٣
الأولويات ٤٤
العملية ٤٥
تحالف عالمي للعمل اللائق في أفريقيا ٤٦
الخطوات التالية ٤٧
المرفقات: ٤٩
١- إنجازات مختارة لبرنامج الوظائف في أفريقيا ٥١
٢- رؤية جديدة للوظائف في أفريقيا، أديس أبابا، ٢٠-٢١ شباط/ فبراير ٢٠٠٣ ..... ٥٣
٣- تصديق البلدان الأفريقية على الاتفاقيات المعنية بالهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي (حتى آب/ أغسطس ٢٠٠٣) ٥٥

العمل اللائق من أجل تنمية أفريقيا: استعراض عام

تجتمع الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية في أفريقيا في وقت تعكف فيه أمم القارة على إنشاء مؤسسات تبشر بالبدء في تحريك عملية دينامية للتنمية تقوم على جهودها الجماعية. وعلينا أن نستوثق من أن هناك خطوة حاسمة تتخذ في نضال أفريقيا من أجل التحكم في مصيرها، وإعمال الإمكانات الكاملة لشعوبها ومواردها الطبيعية وكسر مصيدة الفقر المتفشي والمسبب للوهن.

إن أسس تنمية أفريقيا تقوم على عمل شعوبها في المزارع والمناجم والمصانع والمكاتب - وعلى عمل أولئك الذين يكدون في الأزقة الخلفية وعلى نواصي الشوارع في الاقتصاد الضخم غير المنظم بالإقليم. ويعي أصحاب العمل ونقابات العمال ووزراء الاستخدام والعمل الأفارقة أفضل من أي شخص آخر التحديات التي يمثلها تهيئة الفرص أمام النساء والرجال للعمل المنتج ولكسب رزق كريم.

وتكمن بعض الحواجز أمام تسريع خطى استحداث الوظائف والحد من الفقر في الطبيعة المجحفة لنظام القواعد الناشئ الذي ينظم العلاقات الاقتصادية الدولية. وثمة حواجز أخرى توجد داخل أفريقيا ذاتها. إن الحاجة ماسة إلى العمل على التغلب على تلك العقبات التي تعترض التنمية. وقليل هي المنظمات التي تكون في وضع أفضل للتصدي لتلك التحديات من منظمة العمل الدولية بجذورها المنغرسة في عالم العمل وبقدرتها على الحوار مع المؤسسات الدولية الكبرى.

وعلى الصعيد المحلي، شرعت منظمة العمل الدولية مع هيئاتها الثلاثية المكونة في تنفيذ مئات المشاريع القائمة على المجتمعات المحلية والتي تهدف مثلاً إلى تحسين عملية تكوين المهارات، وتنمية المنشآت الصغيرة، وتوفير التأمين والتمويل بالغي الصغر، والقضاء على عمل الأطفال وإنهاء التمييز القائم على نوع الجنس وسائر أشكال التمييز الأخرى. ويتضح من جل هذه المشاريع ما يمكن تحقيقه بمجرد منح الناس فرصة لتنمية قدراتهم واستغلالها.

أما إذا كنا نريد أن نسير حقاً على درب تخفيض نسبة الفقر المدقع في أفريقيا إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، مثلما دعا مؤتمر قمة الأمم المتحدة للألفية، فإن علينا أن نزيد جهودنا وأن نضع البرامج التي تعزز استحداث وظائف أكثر وأفضل في محور استراتيجية تنمية أفريقيا. وهذا يقتضي دمج البرامج القطرية للعمل اللائق التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية في استراتيجيات التنمية الوطنية وحشد الموارد المالية الدولية.

وللقارة الأفريقية إمكانات هائلة للنمو والتنمية. غير أن الإحصاءات بشأن طبيعة وحجم الفقر وعدم المساواة تبين أن الإقليم بعيد كل البُعد عن تحقيق قواه الكامنة في

رأسماله البشري والطبيعي. وتتسم أسواق العمل الأفريقية بوجود اقتصاد غير منظم متضخم في المناطق الحضرية يتعايش مع قوى عاملة يغلب عليها الطابع الريفي وتستند إلى الزراعة. وفي المدينة والريف، تقف المرأة عند أدنى درجات سلم الوظائف.

إن منظمة العمل الدولية على اقتناع - تشاطرها فيه منظمات أخرى كثيرة - بأن العمل اللائق للكافة هو لب إطار تنمية أفريقية شاملة اجتماعياً وديناميةاقتصادياً. إن التنمية المستدامة تقوم على العمالة المنتجة. وحين يجد الناس عملاً يدر دخلاً منتظماً يكفي لتلبية حاجات أسرهم الأساسية، نكون قد سرنا ليس فقط على طريق الحد من الفقر بل واستئصاله.

غير أن هذه الإمكانات لم تستغل بعد. فنصف سكان أفريقيا، أكثر من ٣٠٠ مليون شخص، يعيش في فقر مدقع على دولار أمريكي واحد أو أقل في اليوم. وهذا هو أعلى مستوى للفقر بين أقاليم العالم. وفضلاً عن ذلك، فإن الفجوة بين أشد الناس فقراً وأكثرهم ثراءً في أفريقيا هي أيضاً من أوسع الفجوات في العالم. إن مكافحة هذا الفقر تعني ضمناً تحديد أسباب البطالة الكلية والجزئية المنتشرة وانخفاض الإنتاجية، وخاصة في الزراعة، وهي الأسباب التي تشكل سمة لاقتصادات أفريقية كثيرة.

إن نحو ٥٥ في المائة من سكان أفريقيا هم دون سن الثامنة عشر - وهؤلاء الشباب، أملنا للمستقبل، هم تحديداً الأشد تضرراً من البطالة والفقر. إن تكلفة بطالة الشباب على التنمية الاقتصادية والاجتماعية عالية للغاية. فهذه البطالة تديم دورة الفقر بين الأجيال وترتبط بالمستويات العالية للجريمة والعنف والأزمات وإدمان المخدرات وازدياد التعصب الديني والعرقي. وتعد التوصيات المقدمة من الأمين العام للأمم المتحدة إلى الجمعية العامة بشأن عمالة الشباب فائقة الأهمية للإقليم.

وتنفق الأسر المعيشية الأفريقية في المتوسط ثلثي دخلها على الغذاء. ويستند اقتصاد الإقليم في الواقع إلى الإنتاج من أجل البقاء. ولأن المتبقي لدى الأسر قليل للإنفاق على التعليم والصحة، يعاني أفراد الأسر في سن العمل من المعوقات نتيجة انخفاض مستوى التحصيل العلمي، وكثيراً ما تقعدهم أمراض مثل الملاريا وفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. أما المدخرات فهزيلة وكثيراً ما يحتفظ بها نقداً من أجل "موسم الجوع". كما أن الاستثمار منخفض بالمثل.

وفي بلدان أفريقية كثيرة، يعمل أكثر من ٧٠ في المائة من القوى العاملة في الزراعة؛ غير أن هذا القطاع، بسبب مستويات إنتاجيته شديدة الانخفاض، يسهم بنصيب صغير نسبياً في الإنتاج الإجمالي. ومن البديهي أن نسبة عالية من الغذاء المنتج في المزارع الأفريقية يرجح تماماً أن تستهلكها الأسر الزراعية ولا تدخل أبداً إلى الاقتصاد النقدي أو في حساب الإنتاج الوطني. وعلى نقيض ذلك، تستخدم الصناعة التحويلية أعداداً أقل لكنها تسهم في الاقتصاد بقيمة مضافة عالية نسبياً.

وتتضرر النساء والفتيات من الفقر بمعدل غير متناسب. فكثيراً ما يقعن في فريسة المهن الأدنى أجراً والأقل مهارة والأشد خطراً. إن معظم العمال الزراعيين الأفارقة هم من النساء، في حين يهيمن الذكور على معظم الصناعة التحويلية. ويشكل التمييز المتجذر بين الجنسين قيداً رئيسياً على النمو والتنمية.

وتتمثل التحديات الرئيسية أمام النمو الاقتصادي للقارة ورفاهة شعوبها في رفع الإنتاجية الزراعية، ومن ثم زيادة دخول الأسر الريفية، وفي الوقت نفسه نقل الموارد أيضاً إلى قطاعات الصناعة والخدمات الأعلى في القيمة المضافة. وهذا يشير إلى ثلاث قضايا استراتيجية للنهوض بالعمل اللائق في أفريقيا:

"١" زيادة الطلب على العمل ورفع إنتاجية ودخول أولئك الذين يعيشون ويعملون في حالة فقر؛

"٢" إدماج المجتمعات المحلية المستبعدة اجتماعياً في سوق العمل، وإقامة آليات كافية للحماية من عدم استقرار الدخل والمخاطر الاجتماعية الأخرى والقضاء على التمييز، وبخاصة ضد النساء والفتيات؛

"٣" تحسين شروط تجارة البلدان الأفريقية مع البلدان الأغنى والحصول على تمويل للاستثمار.

وقد ساهم الكثيرون من الوزراء وقادة منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال من أفريقيا في النقاش الذي دار في مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٣ بشأن تقريري المعنون "*الخلاص من الفقر*". وفي هذا التقرير الموضوعي المقدم إلى الاجتماع الإقليمي الأفريقي، اقترح أن نعمق فكرنا بشأن مفهوم العمل اللائق باعتباره يضع لبنة أساسية في استراتيجيات التنمية التي تهدف إلى مكافحة الفقر والاستبعاد الاجتماعي والبطالة الكلية والبطالة الجزئية. ويزداد تقبل الرأي القائل بأن نوعية سياسات التنمية، سواءً في تصميمها أو تنفيذها، تثريها المشاركة الواسعة كما يثريها حس قوي بالملكية الوطنية. وفي هذا الصدد، فإن الهيكل الثلاثي لمنظمة العمل الدولية وعملية الحوار الاجتماعي التي تشكل أسلوب عمل المنظمة يمثلان عنصراً مهماً في النقاش بشأن مسار أفريقيا قدماً إلى الأمام.

ومتابعة للقرار الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في ٢٠٠٢ بشأن الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي[١]، يستند هذا التقرير إلى معارف وخبرات منظمة العمل الدولية – ولا سيما معارف وخبرات هيئاتها المكونة الأفريقية – في التفكير بشأن العمل المقبل. وتؤكد تلك الخبرات أن الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي يمكن أن يصبحا آليات حاسمة في تدعيم استراتيجيات الحد من الفقر وبرامج التنمية الاجتماعية والوطنية الأخرى.

إن الحوار الاجتماعي يعزز قدرة البلدان على أن تختار بطريقة ديمقراطية مسار نموها وتنميتها، في وقت يؤدي فيه انفتاح الاقتصادات الوطنية على الأسواق العالمية إلى تحدي سيادة الدول القومية على وضع سياساتها الخاصة بها. فالحوار الاجتماعي العريض القاعدة يمكّن الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ونقابات العمال والمجتمع الأوسع من التفاعل مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومن تقارب الآراء بشأن التوقعات المنتظرة من هذه التنمية، ومن ثم تقليل مخاطر عدم الاستقرار المالي أو الاجتماعي وتدني المنافسة التي تقوض فرص خلق العمل وتعطل النمو المستدام الموالي للفقراء.

إن الصفة التمثيلية وطابع الشمول لمنظمات المجتمع المدني يعززان من نوعية الآليات لمشاركة المجتمعات في سياسة التنمية. وبالمثل، فإن الحوار الاجتماعي يزداد قوة وأثراً حين يتمكن العمال وأصحاب العمل من ممارسة الحق الكامل في الحرية النقابية. وفي أفريقيا، من الأهمية بمكان تعزيز المشاركة النشطة للمنظمات التمثيلية الاجتماعية والمجتمعية والمهنية في قرارات السياسة العامة. وكما شدد القرار المتعلق بالعمل اللائق والاقتصاد غير المنظم الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٢[٢]، فإن على

[1] مكتب العمل الدولي: قرار بشأن الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته التسعين، جنيف، ٢٠٠٣ حزيران/ يونيه ٢٠٠٢.

[٢] مكتب العمل الدولي: قرار بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته التسعين، ٢٠٠٣ حزيران/ يونيه ٢٠٠٢.

منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل أن تضطلع بدور رئيسي في تشجيع منظمات عمال الريف والحضر والعاملين لحسابهم الخاص، والتعاونيات، والمشاريع البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة. إن الشركاء الاجتماعيين في وضع يعطيهم موقع الصدارة في قيادة تحالف عريض القاعدة من أجل تحقيق العمل اللائق الذي يمكنه المساعدة على تشكيل التنمية في أفريقيا والإسهام في قرارات الحكومات.

وللحوار الاجتماعي أيضاً دور هام يضطلع به على المستويين دون الإقليمي والقاري. واقترح أن يدرس الاجتماع مجال العمل مع المجموعة الاقتصادية والنقدية لأفريقيا الوسطى، ومجموعة شرق أفريقيا، واتحاد المغرب العربي، والمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، ومجموعة تنمية الجنوب الأفريقي، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا. وعلينا أن نساند عمليات تجري على نطاق القارة مثل الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، من منظور الترويج للحوار الاجتماعي وتدعيم الأبعاد الاجتماعية لانخراط أفريقيا في الاقتصاد العالمي.

وقد بدأت هذه العملية بالقرار الذي اتخذته الدورة العادية السابعة والثلاثون لمؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الأفريقية التي عقدت في لوساكا، زامبيا، في الفترة من ٩ إلى ١١ تموز/ يوليه ٢٠٠١، بتنظيم اجتماع وزاري يعنى بالعمالة والحد من الفقر في أفريقيا. وأفضى ذلك إلى اجتماع اللجنة الثلاثية للعمل والشؤون الاجتماعية لمنظمة الوحدة الأفريقية في بوركينا فاسو في نيسان/ أبريل ٢٠٠٢، حيث اتفقت الدول الأعضاء على إعطاء الأولوية لخلق المزيد من فرص العمل في أفريقيا. وفضلاً عن ذلك، قررت قمة مابوتو في تموز/ يوليه ٢٠٠٣ عقد قمة استثنائية بشأن العمالة وتخفيف الفقر في أفريقيا في واغادوغو عام ٢٠٠٤.

وقد هيأت هذه المبادرات رفيعة المستوى مناخاً سياسياً وفكرياً جديداً لدمج العمالة والعمل اللائق في استراتيجيات التنمية. لقد حان الوقت لتوحيد المبادرات الكثيرة المختلفة في تحالف شامل لدعم الترويج للعمل اللائق للكافة كسمة مركزية لحملة الحد من الفقر واستئصاله في أفريقيا. وفي وسع الاجتماع الإقليمي الأفريقي العاشر لمنظمة العمل الدولية أن يتخذ خطوة هامة نحو ترسيخ موقع العمالة المنتجة والعمل اللائق في محور استراتيجيات الحد من الفقر.

١ - النمو والعمالة والفقر: الاتجاهات الأخيرة

مقدمة

واجهت القارة على مدار العقود القليلة الماضية عدداً متزايداً من التحديات التي أدت إلى تفاقم مضاعفات الأداء الاقتصادي المتدني للإقليم. إن الحصول على دخل أو ضمان هذا الدخل يحدد مستوى وطبيعة فقر الأسرة المعيشية وعدم المساواة في أي مجتمع، وتعد سوق العمل في جميع الاقتصادات المدخل الرئيسي للحصول على دخل. ولذا، فإن سوق العمل هي عامل أساسي يحدد حالة الفقر وتوزيع الدخل.

وقد تم تحديد أهداف هامة لاستئصال الفقر في أفريقيا. فمن أجل تقليل الفقر إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، مثلما حددت الأهداف الإنمائية للألفية، ستحتاج اقتصادات أفريقيا إلى النمو بنسبة ٧ في المائة سنوياً. وكان التركيز حتى الآن على الميزة النسبية للقارة في مجال استخراج الموارد من أجل التصدير. ومع ذلك، وبالرغم من استمرار التدهور في مؤشرات العمالة، طغت عملية إصلاح الاقتصادات الكلية إلى حد بعيد على الحقيقة التي تفيد بأن خلق فرص الوظائف والعمل اللائق هما أمران حيويان للقضاء على الفقر. وأفضى "استنزاف العقول"، وبخاصة فيما بين الشباب، إلى تدهور الوضع، مثلما فعلت القوالب النمطية التقليدية التي تمنع المرأة من تحقيق المساواة في سوق العمل. وبدون توفير العمل اللائق للجميع في الاقتصادين المنظم وغير المنظم - وخاصة للنساء والشباب- يستبعد تحقيق ما تصبو إليه الأهداف الإنمائية للألفية.

إن الهدف الملح أمام مقرري السياسات هو تهيئة بيئة اجتماعية واقتصادية تعزز نمو الطلب على العمل لمواكبة الزيادة المخطط لها على جانب العرض في مجال العمل في الإقليم. وسيشمل ذلك تهيئة مناخ اقتصادي وسياسي موات للاستثمار الأجنبي المباشر المعزز للعمالة، اتساقاً مع النهوض بالسياسات الوطنية لتحسين الإنتاجية وتحسين المهارات ورفع مستويات السلامة المهنية والأجور، وهي الأمور اللازمة لخلق عمالة طويلة الأجل في القطاع المنظم. كما سيتعين مراعاة عدم المبالغة في التركيز على العمالة الحضرية على حساب العمل اللائق للقطاع الزراعي الفقير الذي يعاني هو ذاته من حاجة ماسة إلى تعزيز العمالة.

ومن المسلم به، أن فرص الحصول على دخل من خلال سوق العمل تظل تعتمد على توسع الاقتصاد الحقيقي، الأمر الذي يستحيل بدونه تحقيق تحسن في توليد عمالة مستدامة طويلة الأجل.

النمو الاقتصادي وهيكل الإنتاج

كثيراً ما اعتبر النمو الاقتصادي السريع هو الأداة الرئيسية التي يمكن من خلالها توسيع نطاق العمالة الأفريقية، ومن ثم المساعدة على تخفيف الفقر. وفي سنوات الاستقلال الأولى، تمكنت بلدان عديدة من تحقيق نمو متواصل نسبياً. كما شهدت بداية الألفية الجديدة تحسناً نسبياً في أداء الاقتصادات الكلية في أفريقيا. ويقدر متوسط معدل النمو السنوي في الاقتصاد الأفريقي للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣ بنحو ٣,٥ في المائة، مقارنة بنسبة ٢,٥ في المائة في الفترة ١٩٩٦-١٩٩٩.

ويعزى هذا التحسن التدريجي في أداء الاقتصادات الكلية إلى إدخال إصلاحات اقتصادية أدت إلى زيادة استقرار الاقتصادات الكلية، وإلغاء أو خفض بعض الديون الخارجية على بعض البلدان، أو زيادة تدفقات المعونة.

وفي كثير من البلدان الأفريقية، كان الرأي السائد هو أن المدخل إلى التصنيع والتنمية هو ما تتمتع به القارة من ميزة نسبية في استخراج الموارد. فالعوائد المتولدة عن الموارد ستحفز على تنويع الصادرات. ومثلما حدث في أقاليم أخرى نامية، تم الشروع في تنفيذ برامج طموحة للاستعاضة عن الواردات بهدف تنشيط الصناعة المحلية والصناعة التحويلية بصفة خاصة.

وتحقق حتى الآن تقدم بطيء في نقل الاقتصاد الأفريقي بعيداً عن الزراعة واستخراج الموارد وفي اتجاه الأنشطة التحويلية. وفي خلال التسعينات، شكلت الزراعة ما بين ثلاثة أخماس وثلث الناتج الكلي في نصف الاقتصادات الأفريقية المتاح بيانات عنها، في حين تراوح معدل الصناعة التحويلية بين عُشر وثلث الناتج الكلي.

ويبرز في هذا الصدد عدد من البلدان الغنية بالمعادن - أنغولا، بوتسوانا، الكونغو، غينيا الاستوائية، غابون، نيجيريا - بسبب النسبة العالية للصناعة (الصناعة التحويلية مضافاً إليها صناعات أخرى) في ناتجها المحلي الإجمالي. وقد يعزى ذلك إلى المستويات العالية لاستخراج الموارد في هذه الاقتصادات. ومن الواضح كذلك مدى "إزاحة" الصناعة التحويلية على يد عمليات استخراج الموارد، أو بعبارة أخرى ما تتمتع به هذه البلدان من ميزة نسبية في استخراج الموارد مقارنة بالصناعة التحويلية. وتشكل الصناعة التحويلية أكثر من خُمس الناتج الكلي في خمسة بلدان فقط من البلدان الأفريقية جنوبي الصحراء: سوازيلند (٣٣ في المائة)، موريشيوس (٢٤ في المائة)؛ زمبابوي (٢٢ في المائة)؛ زامبيا (٢١ في المائة)؛ وجنوب أفريقيا (٢١ في المائة)، وكلها أعضاء في مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي.

وتزداد معدلات النمو في الاقتصادات الأفريقية الآن بسرعة أكبر هامشياً من معدلات نمو السكان. لكن معدل النمو الاقتصادي الشامل الذي يبلغ نحو ٣,٥ في المائة يمثل فقط نحو نصف المعدل المطلوب لخفض معدلات الفقر إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. ووفقاً لمعدلات النمو الجارية في أفريقيا، قد لا تتحقق الأهداف الإنمائية للألفية التي التزم بها زعماء العالم.

اتجاهات العمالة وديناميات سوق العمل

تتوقع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا أن ينتعش النمو في أفريقيا من ٣,٢ في المائة في ٢٠٠٢ إلى نحو ٤,٢ في المائة عام ٢٠٠٣. وتشير توقعات عام ٢٠٠٤ إلى استمرار هذا المعدل الأسرع. ومع ذلك، وباستثناء حفنة من البلدان، سيكون من الصعب للغاية تقليل البطالة الصريحة والبطالة الجزئية والفقر ما لم يحدث تحسن جذري في منظورات النمو.

ورغم أنه من الصعب الحصول على إحصاءات موثوقة عن العمالة والبطالة في معظم البلدان الأفريقية، إلا أن بعض الافتراضات والتقديرات المعقولة تعطي صورة عامة لأزمة العمالة في القارة. ففي عام ٢٠٠٠ مثلاً، قدرت البطالة الصريحة بما يتراوح بين ٩ في المائة في مصر و٣٣ في المائة في ناميبيا، وتبين التقديرات لبعض البلدان التي توافرت بيانات بشأنها أن معدلات البطالة قد ارتفعت إلى ٤٠ في المائة.

سكان الريف والحضر

من السمات الشائعة في أفريقيا ارتفاع معدلات نمو السكان، فارتفعت نسبة سكان الحضر من مجموع السكان بين عامي ١٩٧٥ و٢٠٠٠ من ٢٠,٩ في المائة إلى ٣٣,٩ في المائة. ويتوقع أن تزداد النسبة إلى ٤٢,٧ في المائة بحلول عام ٢٠١٥. وتنعكس هذه التطورات على تطور القوى العاملة. وبحسب المعدلات الجارية، ستتضاعف القوى العاملة للإقليم في ٢٥ سنة وتمارس ضغطاً قوياً على أسواق العمل في المناطق الحضرية حيث البطالة عالية ومتصاعدة بالفعل.

وتشكل الهجرة من الريف إلى الحضر التدفق الأساسي لليد العاملة في أفريقيا. ومع ذلك، ففي ثمانية بلدان فقط يعيش نصف السكان أو أكثر في المدن، ويتوقع أن يزداد سكان الحضر بنسبة ٥ في المائة سنوياً – أي ضعف سرعة نمو السكان.

القوى العاملة

وفقاً لاتجاهات العرض في مجال العمل عبر مختلف الأقاليم في العالم النامي بين عامي ١٩٨٠ و٢٠٠٠، نمت القوى العاملة لأفريقيا جنوبي الصحراء لتشغل المرتبة الثالثة في قائمة أسرع المعدلات (٢,٦ في المائة في المتوسط سنوياً). ورغم الهبوط المتوقع في معدل نمو القوى العاملة لأفريقيا جنوبي الصحراء إلى ٢,٢ في المائة خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠، سيظل هذا الإقليم - وفقاً للاسقاطات – يشغل المرتبة الثانية في قائمة أسرع القوى العاملة نمواً في العالم.

إن التحدي الذي يواجه مقرري السياسات هو ضمان تهيئة البيئة والظروف لمواكبة نمو العرض في مجال العمل بتوسيع الطلب على العمل في الإقليم.

إن انخفاض الطلب على العمل في سياق قوى عاملة سريعة النمو يجعل من الصعوبة بمكان استيعاب وافدين جدد. وهكذا، فإن هناك حاجة واضحة إلى تهيئة مناخ للاستثمار موات لتوليد فرص العمل وإلى تحسين رأس المال البشري للإقليم.

المشاركة في القوى العاملة

إن معدلات المشاركة في القوى العاملة حسب نوع الجنس تثير الاهتمام بالمثل، إذ تشير إلى عدم حدوث هبوط في نسبة النساء في القوى العاملة في أي إقليم نام. وهذا يدعم إلى حد ما الشواهد الدولية التي تشير إلى أن الهيكل المتغير للإنتاج في البلدان النامية والمتقدمة أدى إلى خفض الحواجز أمام دخول المرأة إلى سوق العمل. وثمة سمة إيجابية لأفريقيا جنوبي الصحراء في هذا السياق هي أن الإقليم لديه نسبة كبيرة نوعاً من النساء في سوق العمل – هي في الواقع أعلى من المتوسط الدولي.

وتتجلى هذه الظاهرة أيضاً في نصيب المرأة المتزايد في مجموع العمالة بأفريقيا جنوبي الصحراء. ورغم أن نصيب المرأة في العمالة في أفريقيا جنوبي الصحراء هو أقل من المتوسط العالمي، إلا أنه زاد كثيراً خلال الأعوام العشرة الماضية. فمنذ عام ١٩٩٠

شهدت عمالة المرأة في مجموع العمالة غير الزراعية بأجر زيادة مطردة بمعدل أسرع من المتوسط العالمي (الجدول ١-١).

الجدول ١-١: نصيب المرأة في العمالة بأجر في القطاع غير الزراعي في العالم وفي أفريقيا جنوبي الصحراء (النسبة المئوية)

المنطقة	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠	٢٠٠١
العالم	٣٤,٠	٣٤,٨	٣٥,٥	٣٥,٧
أفريقيا جنوبي الصحراء	١٨,٩	٢٢,٤	٢٨,٣	٢٨,٦

المصدر: مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٣.

ويتباين الوضع عبر البلدان الأفريقية، فتبين معدلات المشاركة في القوى العاملة للأقاليم الفرعية الواسعة الخمسة في القارة أن الشمال الأفريقي يسجل أدنى معدلات المشاركة في حين تسجل أفريقيا الشرقية أعلاها. إن معدل المشاركة المنخفضة للشمال الأفريقي يتصل إلى حد كبير بالمعدلات شديدة الانخفاض لمشاركة المرأة في هذه البلدان.

الجدول ١-٢: معدلات المشاركة في القوى العاملة في سن ١٥-٦٤ سنة (النسبة المئوية)

الفئة	السنة	أفريقيا الشرقية	أفريقيا الوسطى	الشمال الأفريقي	الجنوب الأفريقي	أفريقيا الغربية	أفريقيا
المجموع	١٩٨٠	٨١,٩	٧٦,٨	٥٦,٩	٦٦,٤	٧٤,٠	٧٢,٠
	٢٠٠٠	٨٠,٣	٧٤,٥	٥٩,٨	٦٦,٣	٧٢,٣	٧١,٥
	٢٠١٠	٧٩,٦	٧٣,٨	٦٣,٣	٦٦,٦	٧٢,٠	٧٢,٢
الذكور	١٩٨٠	٨٩,٩	٨٩,٠	٨٤,٢	٨٥,٣	٨٩,٤	٨٨,٠
	٢٠٠٠	٨٨,٢	٨٦,٣	٨٢,٣	٨٢,٤	٨٦,٨	٨٥,٨
	٢٠١٠	٨٧,٥	٨٥,١	٨٢,٨	٨١,٧	٨٥,٦	٨٥,٢
الإناث	١٩٨٠	٧٤,١	٦٥,٢	٢٩,٦	٤٧,٦	٥٩,٠	٥٦,٤
	٢٠٠٠	٧٢,٥	٦٣,١	٣٦,٧	٥٠,٥	٥٨,١	٥٧,٤
	٢٠١٠	٧١,٨	٦٢,٨	٤٣,٢	٥١,٦	٥٨,٦	٥٩,٢

المصدر: مكتب العمل الدولي: *تقرير العمالة العالمي، ٢٠٠٠* (جنيف، ٢٠٠٠).

ويتبين من مقارنة معدلات مشاركة الذكور عبر الأقاليم الفرعية أن هذه المعدلات تتجاوز كلها نسبة ٨٠ في المائة.

غير أن المعدل الشامل لمشاركة القوى العاملة داخل بعض البلدان تأثر بوباء فيروس نقص المناعية البشرية/ الإيدز ويظهر هبوطاً جذرياً. ففي جنوب أفريقيا، هبط معدل مشاركة الذكور في القوى العاملة (+ ١٥) من ٧٩,١ في المائة (١٩٩٥) إلى ٥٧,٧ في المائة (١٩٩٩)؛ وفي ليسوتو هبط المعدل من ٨٥,٢ في المائة (١٩٩٥) إلى ٦٩,٢ في المائة (١٩٩٧)؛ وهبط في بوتسوانا من ٨٣,٥ في المائة (١٩٩٥) إلى ٦٠,١ في المائة (١٩٩٩).

إن معدلات مشاركة الإناث منخفضة في الشمال الأفريقي والجنوب الأفريقي وأفريقيا الغربية. وفضلاً عن ذلك، تظهر البيانات أن مشاركة الإناث في ثلاثة من الأقاليم الفرعية الخمسة هبطت بين عامي ١٩٨٠ و٢٠٠٠. ومع ذلك، تحققت نتيجة إيجابية هي أن

الأقاليم ذات المشاركة المنخفضة – الشمال والجنوب الأفريقي – حققت زيادات في مشاركة المرأة في سوق العمل منذ عام ١٩٨٠، وخاصة في قطاع الخدمات

ولذا، فإن ثمة تحدياً رئيسياً يواجه أفريقيا جنوبي الصحراء هو ضمان تنفيذ سياسات وبرامج تتصدى للقوالب النمطية القائمة التي تمنع مشاركة المرأة في سوق العمل أو لا تشجع عليها. ولهذا التدخل منطق اقتصادي جيد أيضاً، إذ أكدت الدراسات بشأن السلوك داخل الأسر المعيشية أن المرأة أكثر اقتصاداً في استخدام ميزانية الأسرة لميلها إلى إنفاق الدخل المكتسب أو الوارد على تجميع الأصول أكثر من إنفاقه على سلع استهلاكية محضة. فمثلاً أظهرت دراسة لغينيا أن المرأة تفضل أكثر من شريكها الاستثمار في التعليم من خلال ميزانية الأسرة وأنها أكثر ميلاً نسبياً إلى تعليم بناتها، الأمر الذي يثير الاهتمام. ولذا، فإن توفير المزيد من الوظائف للنساء يعني النهوض بإمكانات الأسرة للخلاص من الفقر.

البطالة

في أفريقيا الواقعة جنوبي الصحراء، ارتفع معدل البطالة من ١٣,٧ في المائة في ٢٠٠٠ إلى ١٤,٤ في المائة في ٢٠٠٢. إن نسبة بطالة الشباب ومجموع البطالة شديدة الارتفاع، وتمثل قرابة ٨٠ في المائة من عدد العاطلين عن العمل في بعض البلدان.

الجدول ١-٣: بطالة الشباب في بلدان مختارة بأفريقيا جنوبي الصحراء، آخر سنة (النسبة المئوية)

	معدل بطالة الشباب			نسبة بطالة الشباب في مجموع البطالة		
	المجموع	رجال	نساء	المجموع	رجال	نساء
إثيوبيا ١٩٩٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح	٨٤,٤	٧٩,١	٩١,٢
موريشيوس ١٩٩٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح	٤٣,٩	٥١,٦	٣٧,٨
ناميبيا ١٩٩٧	٣٧,٠	٣٢,٩	٤١,٤	٣٣,٤	٤٠,٩	غير متاح
جنوب أفريقيا ٢٠٠٠	٥٥,٨	٥٧,٩	٥٣,٣	١٤,٩	١٥,٧	١٣,٩

المصدر: مكتب العمل الدولي: المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، الطبعة الثالثة.

وتمثل بطالة الشباب نحو ٦٠ في المائة من مجموع البطالة، في حين أن نسبة بطالة الشباب من النساء تكون دائماً أعلى في جميع البلدان[1]. وخلال التسعينات، سجلت أفريقيا جنوبي الصحراء وشمال أفريقيا أعلى معدل بطالة للشباب وأعلى معدل لمجموع البطالة في العالم[2]. وبالرغم من التحسن الملموس في مستويات التعليم، إلا أن العقبات الهيكلية والقيود الاقتصادية وبرامج التكيف الهيكلي أدت إلى زيادة مشاكل البطالة الكلية والجزئية للشباب. ونتيجة لذلك، شهدت شمال أفريقيا وأفريقيا جنوبي الصحراء "استنزافاً لعقول" الشبان المتعلمين عاليي المهارات - الأمر الذي زاده تعقيداً هجرة القوى العاملة للشباب من الجنوب إلى الشمال؛ وهكذا حرمت القارة من رأسمالها البشري.

وفي البلدان المتاح بيانات لها، تفيد التقديرات بأن نسبة ٥ في المائة إلى ١٠ في المائة فقط من الوافدين الجدد إلى سوق العمل يمكن أن يستوعبها الاقتصاد المنظم، في

[1] مكتب العمل الدولي: *اتجاهات العمالة العالمية* (جنيف، ٢٠٠٣).

[2] مكتب العمل الدولي: *تقرير العمالة العالمي ١٩٩٨/١٩٩٩* (جنيف، ١٩٩٨).

حين أن غالبية الوظائف الجديدة يولدها الاقتصاد غير المنظم. وبيّنت عدة استقصاءات أجريت في التسعينات في شتى البلدان الواقعة جنوبي الصحراء أن الاقتصاد غير المنظم شكل حتى الآن المصدر الأساسي للعمالة في المناطق الحضرية في معظم البلدان. وفي بلدان مثل أوغندا وزامبيا ومالي، كان أكثر من ٧٠ في المائة من عمال الحضر يعملون في الاقتصاد غير المنظم. وكانت نسبة النساء العاملات في عمالة غير منظمة أعلى بشكل واضح في بلدان العينّة؛ وفي حالات كثيرة، هيمنت النساء على الدرجات الأدنى في ذلك القطاع.

تحديات السياسة العامة

ثمة ملاحظة أساسية هي أن القطاع المنظم عجز لفترة طويلة من الزمن عن خلق عمالة مستدامة طويلة الأجل. وهذا يستحضر قضايا تتصل بأمن الوظائف منخفضة الدخل وظروف العمل السيئة وما شابه من شواغل. فالأسر المعيشية الريفية خلال فترة العقدين هذه أطلقت أفرادها للبحث عن عمل في المناطق الحضرية؛ أو هاجرت وحدات أسرية برمتها في بعض الحالات إلى المدن بحثاً عن فرص أفضل للحصول على دخل. ونتيجة لذلك، وكما سبق ذكره، حدث نمو سريع في القطاع غير المنظم في المناطق الحضرية في أرجاء الإقليم. وهذا يعكس جزئياً النمو العضوي للعمالة في الإقليم، كما أنه شاهد على مرونة الاقتصادات الأفريقية. لكن ذلك يعكس أيضاً الصعوبة التي تواجه الاقتصاد المنظم في خلق عمالة مستدامة طويلة الأجل للمقيمين في المناطق الحضرية، وخاصة للنازحين الجدد إلى المدن.

ومن منظور السياسة العامة، فإن ذلك لا يشير فحسب إلى ضرورة تركيز السياسات على تحسين الإنتاجية والاستثمار وتنمية المهارات والسلامة المهنية ومستويات الأجور في المنشآت الأصغر حجماً، بل يعني أيضاً – وقد يكون هو الأهم – الحاجة إلى تنفيذ سياسات تفضي إلى تحسين ملموس لقدرة الاقتصاد المنظم على استيعاب أعداد كبيرة من القوى العاملة الحضرية في عمالة طويلة الأجل. لذلك ينبغي على وكالات التنمية المعنية بقضايا سوق العمل الأفريقية أن تركز على مسائل مثل حوافز الاستثمار، وهيكل الإنتاج المحلي، والأسواق المالية وما شابه من قضايا – وكلها تستحق الاهتمام لضمان أن يفضي الاقتصاد الحقيقي إلى توسع في العمالة.

إن الاهتمامات المذكورة أعلاه ينبغي ألا تنتقص من شأن اعتبار حيوي، ألا وهو أن أعلى معدل لنمو السكان في الإقليم، وأعلى معدلات فقر الأفراد والأسر المعيشية، وتركيز النشاط الإنتاجي وهو الأهم، ما زالت سائدة بشكل جارف في المناطق الريفية. وتتضح هذه الحقيقة بجلاء من البيانات التي توضح نسبة القوى العاملة بحسب قطاع النشاط الاقتصادي. وتشير البيانات إلى أن ٦٨ في المائة من القوى العاملة في أفريقيا جنوبي الصحراء في عام ١٩٩٠ كانت إما تعمل في الزراعة أو تبحث عن عمل فيها (التعريف الصارم للبطالة). وهذا الرقم شكل هبوطاً بمقدار عشر نقاط مئوية منذ عام ١٩٧٠. وتوضح هذه الإحصائية، ربما أكثر من أي شئ آخر، التحدي الذي يواجه الإقليم أمام التنمية.

إن البيانات بشأن القوى العاملة بحسب القطاع الأساسي تعزز القلق المُعرب عنه أعلاه: وهو أنه قد يتم إغفال مبادرات العمالة وسوق العمل في المناطق الريفية في عجلة التركيز فحسب على النشاط في المناطق الحضرية. وبالنظر إلى أن معدلات المشاركة في سوق العمل تكون أعلى كثيراً في المناطق الريفية، يتعين على الإقليم أن يواجه التحدي المتمثل في تنمية القاعدة الزراعية شديدة الفقر. ومن المرجح تماماً أن تحقق الموارد الدنيا المكرسة لتحسين أداء الزراعة في البلدان الأفريقية عوائد أدنى في مجال تخفيف الفقر والحد من عدم المساواة والتوسع في العمالة. والمرجح أن يسهم تحسين الأداء في الزراعة

في كسر مصيدة فقر الأسر المعيشية، الأمر الذي قد يؤدي بدوره إلى تحرير الموارد لصالح تراكم الأصول – ومن ثم تحرير مزيد من الأفراد المنتجين لدخول أسواق العمل في المناطق الحضرية. وبهذا المعنى، فإن التحدي الذي يواجه الإقليم ليس مجرد تحد في مجال العمالة؛ بل هو بالأحرى تحد يواجه التنمية الاقتصادية الإقليمية التي تعزز قضية العمل اللائق باستهداف تلك الأسر المعيشية المعدمة التي عجزت لعدة قرون عن الخروج من دورة الفقر.

الإنتاجية والفقر

تشكل البطالة مشكلة خطيرة في معظم البلدان الأفريقية. غير أن هناك مشكلة أخرى تثير قلقاً مماثلاً، إن لم يكن أكبر، هي المعدل العالي لانتشار البطالة الجزئية التي تتميز بانخفاض الإنتاجية وعدم كفاية الدخل. فالفقر في معظم المجتمعات الأفريقية ليس نتيجة البطالة بقدر ما هو نتيجة عجز العمل عن تأمين أجور لائقة. وهذا هو الحال بصفة خاصة في الاقتصاد غير المنظم والقطاع الزراعي والاقتصادات الريفية. ويشكل ارتفاع الإنتاجية مصدراً لتحسين كبير في الأجور الحقيقية يزيد من الطلب ومن النمو الاقتصادي ويمهد الطريق أمام سياسات موجهة إلى النمو. كما أن الإنتاجية الأعلى تحسن من نوعية المنتجات والقدرة على المنافسة الدولية.

فقر العمل

ليست البطالة هي السبب الوحيد لفقر الدخل. فهناك مزيج يتألف من انخفاض الإنتاجية، والبطالة الجزئية وانخفاض مستويات الدخل والأجور، وهي عناصر تشكل المحددات الرئيسية لفقر العمل، أي العجز عن كسب وسيلة معيشة لائقة وبالتالي العجز عن الحصول على الاحتياجات الاجتماعية الأساسية للنفس وللأسرة. إن أعلى نسبة عالمية للعاملين الفقراء توجد في أفريقيا جنوبي الصحراء، حيث يمثل هؤلاء ما بين ٤٦ في المائة و٦٢ في المائة من مجموع العمالة. وتشارك نسبة كبيرة من هؤلاء الفقراء في أنشطة اقتصادية غير منتظمة، وذلك أساساً في الاقتصاد غير المنظم في الحضر وفي الزراعة الموسمية. وهم يعملون في ظروف خطرة دون أي حماية اجتماعية وفي بيئات عمل غير مأمونة. ويميل النمو الاقتصادي عادة إلى تقليل العدد المطلق للعاملين الفقراء، لكن ذلك لا يحدث إلا حين تستجيب لظروف الفقر الآثار المعمّمة لسياسات وإصلاحات محددة ذات صلة (المالية، الحد الأدنى للأجور، تنمية المهارات والقابلية للاستخدام، الضمان الاجتماعي).

ويجب خلق الظروف التي تنشط الاستثمار الإنتاجي وترفع مستويات مهارات القوى العاملة، وبخاصة في القطاع الزراعي. فمثلاً تميل ممارسة الحقوق الأساسية إلى تحسين نمو الإنتاجية، وبذلك تعد مُدخلاً من مُدخلات خلق فرص الوظائف والنمو والتنمية.

إن محركات الإنتاجية هي التعليم والتدريب والنهوض بالمهارات. فوجود قاعدة مهارات قوية يعزز الإنتاجية والعمالة من خلال مضاعفة القدرة على التكيف للتغيير والقدرة على الابتكار، ومن ثم تمكين العمال من أن يصبحوا أكثر إقداماً على روح المبادرة والمنافسة. إن تحسين السلامة والصحة في مكان العمل يعد حافزاً آخر على تنشيط إنتاجية العمال. كما تشجع الإنتاجية على إقامة منشآت تؤدي إلى خلق وظائف جديدة.

ولأن هيكل الإنتاج في معظم الاقتصادات الأفريقية تغلب عليه الزراعة، تحتاج سياسات التنمية إلى إيجاد التوازن الصحيح بين التصنيع وتنمية القطاع الزراعي الذي يجب أن يتمكن من إنتاج فائض زراعي. وهذا لن يتأتى إلا بزيادة الإنتاجية في القطاع الزراعي.

إن البلدان لا تقدر على أن تصبح معتمدة على الواردات الغذائية، ولذلك عليها تنمية قطاعها الزراعي. كما يضيف إلى الطلب على السلع الزراعية سرعة نمو السكان في معظم البلدان النامية. ويجب أن يكون القطاع الزراعي قادراً على إنتاج ما يكفي للطلب المتزايد لدعم عملية التنمية والتصنيع.

الفقر وعدم المساواة

في محاولة التغلب على تحدي التنمية الذي يواجه القارة الأفريقية، من المستصوب دراسة مجموعة من مؤشرات الفقر وعدم المساواة - إما مع الوقت أو مقارنة بأقاليم العالم الأخرى. وتوضح قياسات الرفاهة هذه أن أداء الاقتصادات الأفريقية لم يحقق عدداً كافياً من الوظائف للسكان في سن العمل، وولدّ نتيجة لذلك مستويات الفقر غير العادية على القارة.

وتوضح البيانات المشتركة بين الأقاليم أن أعلى مستوى للفقر يوجد في أفريقيا جنوبي الصحراء حيث تم تصنيف قرابة نصف سكان الإقليم في كل المراحل الزمنية باعتبارهم فقراء. ويجيء بعدها جنوب آسيا التي تسجل أيضاً أرقاماً قياسية شديدة الارتفاع للفقر. وفي عام ١٩٩٨، قارب رقم الفقر في أفريقيا جنوبي الصحراء (٤٦ في المائة) ضعف رقم المتوسط العالمي (٢٤ في المائة).

الجدول ١-٤: أفريقيا بها أعلى معدلات انتشار الفقر

معدل سكان البلدان النامية الذين يعيشون على دولار أمريكي واحد أو أقل في اليوم (النسبة المئوية)	**١٩٩٠**	**٢٠٠٠**
شرق آسيا والمحيط الهادئ	٢٩,٤	١٤,٥
الصين	٣١,٥	١٦,١
باقي شرق آسيا والمحيط الهادئ	٢٤,١	١٠,٦
أوروبا وآسيا الوسطى	١,٤	٤,٢
أمريكا اللاتينية والكاريبي	١١,٠	١٠,٨
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٢,١	٢,٨
جنوب آسيا	٤١,٥	٣١,٩
أفريقيا جنوبي الصحراء	٤٧,٤	٤٩,٠
المجموع	**٢٨,٣**	**٢١,٦**
باستثناء الصين	٢٧,٢	٢٣,٣

المصدر: البنك الدولي: (2004) *Global Economic Prospects*

ولذا يظل معدل الفقر في أفريقيا جنوبي الصحراء هو أعلى معدل في العالم، ولا يشهد هبوطاً على نقيض الأقاليم الأخرى. فمثلاً، نجح جنوب آسيا بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٠، رغم مستوى الفقر العالي فيه، في خفض معدل انتشار الفقر (وهو مقياس يستخدم للإشارة إلى الفقر) بنحو ١٠ نقاط مئوية. وفي شرق آسيا (باستثناء الصين)، وهو إقليم عالي الفقر أيضاً، كان الأداء ملحوظاً، إذ تمكن هذا الإقليم خلال عقد من الزمن من خفض مقياس الفقر بأكثر من النصف.

وعلى نقيض ذلك، ظل مؤشر الفقر في أفريقيا جنوبي الصحراء دون تغيير تقريباً خلال العقد رغم عملية النمو والتنمية في الإقليم. وبحسب القيمة المطلقة، في حين تم

تصنيف ٢٤١ مليون شخص في أفريقيا جنوبي الصحراء باعتبارهم فقراء في عام ١٩٩٠، زاد هذا الرقم إلى ٣٢٣ مليون شخص بحلول عام ٢٠٠٠. وبعبارة أخرى، عجزت اقتصادات أفريقيا إجمالاً عن تغيير إمكانية وقوع الأفراد أو الأسر المعيشية في براثن الفقر على مدار فترة الأعوام الأحد عشر هذه.

خلاصة القول بعد هذا الاستعراض العام لاتجاهات الفقر: أولاً، تحقق أفريقيا جنوبي الصحراء أعلى مستويات للفقر بين أقاليم العالم بما يقارب ضعف الرقم العالمي؛ ثانياً، عجزت أفريقيا على مدار التسعينات عن إحداث تغيير ملموس في نسبة الأفراد الذين يحصلون على أقل من دولار أمريكي واحد يومياً في الإقليم. كما تظل مستويات الفقر الريفي أعلى كثيراً من مستويات الفقر الحضري. وهذه نقطة هامة، بالنظر إلى تركيز الكتابات مؤخراً على الأهمية المتنامية للفقر الحضري في أفريقيا. وتشير هذه البيانات، مبدئياً على الأقل، إلى أن الفقر الحضري وإن لم يكن هامشياً، إلا أنه أقل تفشياً بكثير من مستويات الفقر الريفي في أفريقيا جنوبي الصحراء.

ولذا، فإن التدخلات المولدة للعمالة لصالح أفريقيا والتي تتم من خلال عملية ثلاثية تشمل الحكومة ونقابات العمال وأصحاب العمل، يجب أن تركز على استحداث الوظائف ونمو الإنتاجية.

مصيدة فقر الأسر المعيشية

تنفق الأسر المعيشية في الإقليم قرابة ثلثي دخلها على الغذاء؛ وبعبارة أخرى، يخصص نصيب رئيسي من مجموع ميزانية الأسرة لضمان "الأمن المعيشي". وكشف استقصاء أجري مؤخراً أن الأسر المعيشية في إثيوبيا وكينيا ومدغشقر ومالي وموريتانيا أنفقت في التسعينات ٧٠ في المائة أو أكثر من ميزانياتها الإجمالية على الغذاء وحده.

وتوضح البيانات المفصلة عن الإنفاق في جنوب أفريقيا أنه مع ارتقاء الأسر المعيشية سلم توزيع الدخل، يقل نصيب ما تنفقه من دخلها على الغذاء. ووفقاً لبيانات الدخل والإنفاق لعام ١٩٩٩، فإن الأسر المعيشية في جنوب أفريقيا التي تشكل ١٠ في المائة من أقل الأسر دخلاً تنفق قرابة ٥٠ في المائة من دخلها على الغذاء؛ أما أعلى الفئات دخلاً فتنفق ١٦ في المائة فقط من دخلها على الغذاء[3]. والواقع أن الأسر المعيشية الأعلى دخلاً لديها مرونة أكبر في ميزانياتها للإنفاق على المواد غير الغذائية. وفي حالة ربط هذه البيانات بمؤشرات الفقر المدقع في أفريقيا، يتضح أن مصيدة الفقر في الأسر المعيشية تشكل قيداً رئيسياً للاقتصادات بالغة الصغر على النمو والتنمية في الإقليم.

إن الأسر المعيشية الفقيرة تعجز عن إنفاق أي مبلغ ذي شأن من دخلها على أصول محتملة تراكم الدخل. وأوضح الأمثلة على ذلك هو الإنفاق على مُدخلات التعليم. إن تكلفة الكتب المدرسية والزي المدرسي ووسائل النقل إلى مؤسسات التعليم ورسوم التسجيل واللوازم الأخرى تشكل التزامات حيوية مطلوبة في معظم الحالات لضمان عائد عال من جراء الحضور المدرسي. وتميل الأسر المعيشية الأعلى دخلاً إلى تخصيص ميزانيات

[3] انظر:

H. Bhorat and M. Oosthuizen: *The differential impact of inflation on poor South African households*, DPRU Working Paper 03/72, Development Policy Research Unit, University of Cape Town (2002).

لهذه النفقات. وهذا ليس حال الأسر المعيشية الأشد فقراً التي تفقد فرص التعليم وتحرم بالتالي من إمكانات كسب أجور أعلى. ولذلك تظل الأسرة المعيشية في حالة فقر.

وتشكل هذه الصعوبة في الخلاص من مصيدة الفقر تحدياً رئيسياً يواجه القارة. إن القيود المفروضة على ميزانية الأسر المعيشية والتي لا تسمح لأفرادها بالإنفاق على التعليم والنقل والصحة، تمنعهم من العثور على وظيفة أو خلق فرص تحقق الدخل؛ ويتواصل هذا الوضع من جيل إلى جيل.

وباختصار، ينبغي أن تركز محاولات تخفيف فقر الأسر المعيشية على سُبل تحسين أداء أسواق العمل الأفريقية. وبوجه أعم، يجب أن يعمل برنامج شامل جامع للحوار الاجتماعي في أفريقيا على إيجاد آلية تمثل أصوات الفقراء.

الاستنتاج: توحيد مسار التنمية كثيفة العمالة

رغم أن الفقر له وجوه كثيرة، إلا أن الافتقار إلى فرص الحصول على دخل يشكل أحد المحددات الرئيسية للفقر وعدم المساواة بين الأسر المعيشية. وتظل سوق العمل في كافة الاقتصادات هي المنفذ الرئيسي لتراكم الدخل. إن العمالة في شكل توفير وظائف أكثر وأفضل، أي وظائف لائقة، هي قضية رئيسية لأي استراتيجية لتنمية أفريقيا.

أولاً، أن مستويات الفقر وعدم المساواة ليست فقط عالية على نحو استثنائي – نتيجة جزئية لفتور أداء النمو الاقتصادي – بل إن انتشارهما يتركز داخل المناطق الريفية. ثانياً، تهيمن الزراعة على هيكل الإنتاج في معظم الاقتصادات داخل القارة، الأمر الذي يعزز بالتالي من أهمية المناطق الريفية والحاجة إلى كسر مصيدة الفقر بين الأسر المعيشية الريفية في أي استراتيجية للتنمية الاقتصادية. وأخيراً، في حين شهدت أسواق العمل في المناطق الحضرية توسعاً مع الوقت داخل أفريقيا، يظل الشكل الغالب للعمالة بطبيعته غير منظم إلى حد بعيد. إن ما تشير إليه هذه المكونات الأساسية للاقتصادات الأفريقية هو أن مفهوم بناء استراتيجية تنمية على مستوى البلد أو مستوى القارة يحتاج إلى مراعاة هذه البارامترات لتحديات العمالة الأفريقية. ولذلك، من المرجح تماماً ألا تحقق استراتيجية للتنمية تقوم بمعزل عن هذه التحديات، وبالتالي تصاغ ضمنياً على نسق خبرات البلدان المتقدمة، أثراً ملموساً في التغلب على العقبات الاقتصادية الحادة التي تواجه القارة.

إن العمالة هي محور ولاية منظمة العمل الدولية. وفي قارة يُعترف فيها على نطاق واسع بأن الفقر يشكل القيد الرئيسي على التنمية، يتضح أيضاً الأثر المحتمل الذي يمكن أن يحدثه برنامج العمل اللائق على معيشة الأفارقة.

لقد ظهرت مبادرات وأطر واستراتيجيات عديدة للتنمية بدأت تشكل محاولات للبحث عن حلول للمشاكل السالف ذكرها في أفريقيا. إن ظهور هذه الأطر والاستراتيجيات الإنمائية وتفعيل سياساتها لاحقاً، يتيح الفرص أمام تعزيز مشاركة منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة في عملية رسم السياسات فضلاً عن الدعوة إلى العمالة كهدف للتنمية، وتوحيد الاستراتيجيات والنهج الداعمة للعمالة في برامج وطنية وإقليمية من أجل استحداث وظائف أكثر وأفضل.

٢ - التغيرات في إطار السياسة الدولية

مقدمة

استجابة لحالة الفقر التي ورد وصفها في الفصل السابق، مهدت التطورات السياسية الأخيرة في أفريقيا، فضلاً عن المبادرات العالمية، الطريق نحو إعادة توجيه استراتيجيات تنمية العمالة المنتجة والعمل اللائق - والتركيز عليهما مجدداً - باعتبارهما محور التنمية.

وفي عام ١٩٩٥، أعاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن (القمة الاجتماعية) "برنامج الناس" إلى صدارة السياسة الدولية. وجاءت القمة الاجتماعية نقطة تحول للنظام المتعدد الأطراف بتشديدها على التحديات المترابطة التي يشكلها الفقر والبطالة والاستبعاد الاجتماعي كأمر محوري لاستراتيجية عالمية للعدالة الاجتماعية. وعززت القمة ولاية منظمة العمل الدولية في عالم العمل وأعطت زخماً جديداً لتعزيز معايير العمل الأساسية.

كما ينبغي ذكر منهاج عمل بيجين الذي تناول كثيراً عمالة المرأة. وشملت مجالات الاهتمام الحيوية الاثنتي عشر في هذا المنهاج: عبء الفقر الدائم والمتزايد الواقع على المرأة؛ وأوجه عدم المساواة في فرص التعليم والتدريب وعدم كفايتها؛ وعدم المساواة، داخل الهياكل والسياسات الاقتصادية، في جميع أشكال الأنشطة الإنتاجية وفي فرص الحصول على الموارد.

ومنذ عام ١٩٩٥، زادت أسرة الأمم المتحدة من إعادة توجيه نهجها الإنمائي للتركيز على الحد من الفقر، مع إيلاء اهتمام خاص لمشكلة تأنيث الفقر. وعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على توسيع نهجه في مجال التنمية البشرية ليضيف إلى الاعتماد حصرياً على الدخل ونمو الناتج المحلي الإجمالي كمقياس. وفي عام ١٩٩٧، بدأ البنك الدولي يحيد عن صيغة "توافق واشنطن" التي تعرضت لانتقاد شديد وشرع في تنفيذ إطار إنمائي شامل جديد يركز أكثر على تخفيف عبء الديون والحد من الفقر.

وسارت في نفس الاتجاه لجنة المساعدة الإنمائية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وكذلك صندوق النقد الدولي. وفي مؤتمر قمة الأمم المتحدة للألفية عام ٢٠٠٠، ألزم قادة العالم السياسيون مجتمع الأمم بشن حملة متضافرة ومنسقة للحد من الفقر المدقع واستئصاله في نهاية المطاف.

ورغم أن العولمة أسهمت في زيادة التجارة والثروة العالمية في الأعوام الأخيرة، إلا أن هذه المكاسب توزعت بصورة مختلة في ما بين أقاليم العالم، فكان إقليم أفريقيا هو أقلها استفادة من هذه العملية. ففي أفريقيا، أدت الاختلالات المتنامية في التجارة والنمو

العالميين إلى تعطيل تنميتها وتفاقم الفقر فيها. ويتجلى تهميش البلدان الأفريقية في نصيبها الهزيل من التجارة العالمية (٢ في المائة بالكاد) وفي الإنتاج العالمي والاستثمار الأجنبي (١ في المائة). ويزيد من تفاقم هذا الوضع عبء الدين الخارجي المثل للقارة وتضاؤل المساعدة الإنمائية الرسمية والاستثمار الأجنبي المباشر.

الأهداف الإنمائية للألفية

بعد انعقاد القمة الاجتماعية لعام ١٩٩٥، حددت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بشكل جماعي مجموعة موجزة من ثمانية أهداف إنمائية للألفية و١٨ هدفاً فرعياً وأكثر من ٤٠ مؤشراً لقياس التقدم المحرز في تنفيذها.

واعتمدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة الأهداف الإنمائية للألفية كمحور للنشاط، وذلك بالاتفاق على استراتيجية أساسية تساعد البلدان على تحقيق هذه الأهداف. وتتألف هذه الاستراتيجية من أربعة عناصر متميزة لكن يكمل بعضها البعض: أنشطة تنفيذية على المستوى القطري؛ وحملات الدعوة والتوعية (حملة الألفية)؛ والأنشطة البحثية وتحديد أفضل الاستراتيجيات لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (مشروع الألفية)؛ ورصد التقدم المحرز (على المستويين العالمي والقطري). وتوفر الأهداف إطاراً يمكن فيه لمنظمة العمل الدولية تعبئة الوعي الدولي بشأن صلة برنامج العمل اللائق بالحد من الفقر والاستبعاد الاجتماعي.

كما تهيئ الأهداف الإنمائية للألفية الفرص لإبراز دور الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية وما يحققه العمل اللائق من قيمة مضافة لعملية التنمية. غير أن أهداف الألفية لن تتحقق إذا غاب "مجتمع العمل" عن عملية صياغة السياسات وتنفيذها. وفضلاً عن ذلك، أعطت قمة الألفية الأولوية للعمل اللائق وركزت على الشباب. إن الأهداف الإنمائية للألفية تدعونا تحديداً إلى "وضع وتنفيذ استراتيجيات تتيح للشباب الحصول على عمل لائق ومنتج". وفضلاً عن ذلك، يُطبق نصيب المرأة في العمالة غير الزراعية بأجر كمؤشر أساسي على تمكين المرأة. لكن يتعين فعل الكثير لضمان أن تعكس المؤشرات المطبقة لقياس التقدم الحقائق في عالم العمل.

ويتعين على الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية أن تطور آليات قوية للحوار الاجتماعي كعنصر حيوي مكون لعملية الملكية الوطنية هذه. وستكون هناك أداة هامة تحقق هذا العمل هي البرامج القطرية للعمل اللائق التي توضع بمساعدة المنظمة. وعلى الصعيد العالمي، ينبغي على المنظمة أن تتعاون بنشاط مع شتى الهيئات العاملة على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وأن تكفل دمج ولايتها كاملاً في إطار دولي مترابط وإسماع صوت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. والواقع أن أصحاب العمل والعمال يدركون أكثر من معظم الناس كيف تؤثر السياسات على المنشأة ومكان العمل. وقد بينوا أن الحوار الاجتماعي حين يكون فعالاً، فإنه يسهم في تحقيق الاستقرار والأمن للجميع. وعلى مقرري السياسات المعنيين بقضايا مثل الاستقرار المالي وتحرير التجارة تطوير فهم لأوجه الترابط بين نمو العمالة، والحقوق في العمل، والمساواة بين الجنسين، والاستقرار الاجتماعي والأهداف الأخرى الاقتصادية الكلية والإنمائية.

منشأ الاتحاد الأفريقي

يُعد إنشاء الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠٠٢ وبرنامج الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا في عام ٢٠٠١ مبادرتان ديناميتان لهما أهمية فائقة للتنمية الاقتصادية في أفريقيا. فقد هيأت هاتان المبادرتان مناخاً جديداً يساعد على إدماج العمالة والعمل اللائق في استراتيجيات التنمية.

ولهذا السبب، تواصل منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة التشديد على حاجة الأمم الأفريقية إلى أن تعالج بشكل جاد جوانب العمالة في الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا. وبدأت هذه الحملة بقرار اتخذته الدورة العادية السابعة والثلاثون لمؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الأفريقية التي عقدت في لوساكا، زامبيا، في تموز/ يوليه ٢٠٠١ بتنظيم اجتماع وزاري يعنى بالعمالة والحد من الفقر في أفريقيا.

نتائج الاجتماع الوزاري المعني بالعمالة والحد من الفقر في أفريقيا
بوركينا فاسو، نيسان/ أبريل ٢٠٠٢

تعزيزاً للعمالة وبغية تخفيف الفقر، أصدرت الدورة العادية الخامسة والعشرون للجنة العمل والشؤون الاجتماعية لمنظمة الوحدة الأفريقية/ الاجتماع الوزاري المعني بالعمالة والحد من الفقر التوصيات المحددة التالية الواردة في تقريرها: "١" أن الدول الأعضاء مدعوة إلى تقاسم الخبرات بشأن بناء الهياكل الأساسية اللازمة، وخفض الأمية، والنهوض بمهارات وقدرات أصحاب العمل ومسح أسواق العمل بغية خلق مزيد من فرص الوظائف في أفريقيا؛ "٢" أن الدول الأعضاء مطالبة بإدراج مجالات الحماية الاجتماعية والسلامة في العمل في أولوياتها الإنمائية الوطنية وتيسير وضع استراتيجيات العمل للحساب الخاص وذلك بالتعاون مع الشركاء الاجتماعيين؛ "٣" مطالبة الدول الأعضاء التي لم توقع أو تصدق على الميثاق الأفريقي لحقوق ورفاهة الطفل فضلاً عن اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢) بأن تفعل ذلك؛ "٤" أن الدول الأعضاء مطالبة أيضاً بإدراج التعليم الابتدائي الإلزامي، والقضاء على عمل الأطفال وعلى مشاركة الأطفال في الصراعات والاتجار بالأطفال وإيذائهم في برامج أولوياتها المعنية بالأطفال؛ "٥" الموافقة على خطة العمل للعقد الأفريقي للمعوقين (١٩٩٩-٢٠٠٩) ومطالبة الدول الأعضاء بتوفير الموارد اللازمة لتنفيذها على الصعيد الوطني؛ "٦" أن الدول الأعضاء مطالبة كذلك بإعطاء الأولوية لبرنامج "الهجرة من أجل التنمية في أفريقيا" والتشجيع على عودة المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية، وخلق فرص الوظائف لهم وتشجيعهم على الاستثمار في بلدانهم بغية الحد من الفقر؛ وأخيراً "٧" أن مفوضية الاتحاد الأفريقي مطالبة، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية وسائر أصحاب المصلحة المهتمين وبالتشاور مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية، بالدعوة إلى عقد اجتماع على مستوى الخبراء لوضع إطار للسياسة الاجتماعية للقارة.

وترحب منظمة العمل الدولية بالقرار الذي اتخذته أول قمة لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي للتصدي على نحو كاف للأبعاد الاجتماعية في برنامج الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا. فقد هبطت القدرات المحلية على رسم السياسات في الإقليم هبوطاً جذرياً على مر السنين – وزاد من تفاقم الوضع تزايد الضغوط من أجل سداد الديون، وتدني المساعدة الإنمائية الرسمية وارتفاع مستوى الحواجز التعريفية وغير التعريفية مما عطل فرص النفاذ إلى أسواق البلدان المتقدمة، والانخفاض المستمر في مستوى تدفقات الاستثمارات الخاصة على القارة.

إن هذا السيناريو يحض على دراسة الجوانب الأساسية للسياسات الاقتصادية الكلية الموالية للفقراء – ولا سيما جدوى السياسات التي تقلل من خطر حدوث صدمات للاقتصادات الكلية – مع محاولة ضمان الاستقرار للحفاظ على النمو وحماية الفقراء.

إن المبادرة التي اتخذها المؤتمر الثاني لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في مابوتو في تموز/ يوليه ٢٠٠٣ لأخذ زمام الريادة في تعزيز برنامج العمالة – وذلك بالدعوة إلى عقد قمة استثنائية تعنى بالعمالة وتخفيف الفقر في عام ٢٠٠٤ – تبشر بربط المبادرات الإقليمية الجديدة بالخبرات اليومية للأسر العاملة في أفريقيا. إن الحوار الاجتماعي يمكنه أن يضطلع بدور حيوي في تقوية وبناء آليات الشراكة هذه كوسيلة لخلق العمالة المستدامة والعدالة الاجتماعية.

ويتيح برنامج الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا فرصة لكي "تتحاور" أفريقيا مع العالم بشأن تنميتها. غير أنه ينبغي أن تعود العمالة لتشغل موقعها كهدف له أولوية للجيل الجديد من استراتيجيات التنمية في القارة، بما يشمل تطبيق الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا روحاً ونصاً. كما ينبغي توجيه جهود التنمية نحو تقوية قدرة أفريقيا على تصميم وتنفيذ سياسات اقتصادية كلية قادرة على خلق الوظائف والحد من الفقر.

وتظل منظمة العمل الدولية ملتزمة بتعهدها بالعمل مع الاتحاد الأفريقي والمجموعات الاقتصادية دون الإقليمية. إن منظمة العمل الدولية ملتزمة بهذا التحالف، وبتقاسم ما جمعته من خبرات في مجالي استراتيجيات العمالة والحوار الاجتماعي.

ورقات استراتيجية الحد من الفقر: إسهام منظمة العمل الدولية

من بين أحدث المبادرات للحد من الفقر في العالم، تعد عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر، التي شرعت في تنفيذها مؤسسات بريتون وودز في ١٩٩٩، من أكثر المبادرات فعالية وأبعدها أثراً. وقد شرعت حالياً معظم البلدان الأفريقية جنوبي الصحراء في تنفيذ هذه العملية، وإن كان عدد البلدان التي استكملت الورقات الكاملة لاستراتيجية الحد من الفقر قليلاً نسبياً؛ غير أن هذا الوضع من المرجح أن يشهد تغييراً مع انتقال عدد أكبر من البلدان التي أعدت ورقات مؤقتة لاستراتيجيات الحد من الفقر إلى المرحلة التالية. وتَجمع عملية إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر بين المبادئ الإنمائية الشاملة للملكية الوطنية، وعملية مشاركة كاملة، والأخذ بنهج كلي ورؤية طويلة الأجل، فضلاً عن مشاركة أصحاب المصلحة، وبين الأطر الزمنية الأقصر المطلوبة لاتخاذ القرارات بشأن التمويل الميّسر وتخفيف أعباء الديون. والجدير بالملاحظة أن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والكثير من البلدان المتلقية والمانحة على اقتناع بأن مشاورة ومشاركة المجتمع المدني في استراتيجيات الحد من الفقر، بدلاً من أن يمثلا إهداراً مكلفاً للوقت، هما أداة هامة لتحسين عملية تحليل معدل انتشار الفقر وأسبابه وفعالية استراتيجيات الحد منه.

إن الميزة التي تتمتع بها ورقات استراتيجية الحد من الفقر عن برامج التكيف الهيكلي للثمانينات، هي أنها مرتبطة بمفاهيم الملكية والمشاركة. وهذا يتمشى مع ازدياد التقدير اليوم للحاجة إلى تقوية سيادة القانون والمؤسسات والعمليات الديمقراطية، مع مراعاة الحقوق الأساسية في التنظيم، والتمتع بالحرية النقابية، والتحرر من عمل الأطفال والعمل الجبري، والمساواة في الحقوق دون تمييز بين الجنسين أو لعوامل أخرى.

ومن المعترف به الآن على نطاق متزايد أن تقوية مؤسسات الاقتصاد هي إحدى طرق دعمه ومساندته ضد الصدمات المفاجئة. وهذا لا يعزز إمكانات الأسواق فحسب، بل يكفل أيضاً قدراً معيناً من الضمان الاجتماعي. إن البلدان التي استفادت أكثر من غيرها من الاندماج في الاقتصاد العالمي هي تلك التي لديها مؤسسات تكميلية، قادرة على إجراء المفاوضات الاجتماعية المطلوبة للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي أو استعادته. إن تحسين الإدارة السليمة لأسواق العمل أمر محوري لزيادة الترابط الاجتماعي والنمو المستدام، ومن ثم الحد من الفقر.

وإلى جانب التدابير الدولية المتخذة لإضفاء الاستقرار على التدفقات المالية والأسواق المفتوحة، تحتاج الحكومات ويحتاج الشركاء الاجتماعيون إلى تعزيز النمو المحلي بزيادة إنتاجية اليد العاملة. ومن بين السُبل التي تكفل تحقيق ذلك بناء دعم شعبي واسع للتغيير عن طريق إشراك الشركاء الاجتماعيين، وينبغي أن يشكل هذا الجانب سمة مركزية لسياسات العمالة.

وكجزء من برنامج بناء القدرات بشأن الفقر والعمالة القائمين على نوع الجنس، تعكف منظمة العمل الدولية على تطوير نموذج يتعامل تحديداً مع نوع الجنس في سياق عملية إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر.

وفي عام ٢٠٠٠، قررت منظمة العمل الدولية – بالتشاور مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والهياكل الميدانية والشركاء الوطنيين – تقديم مساهمة خاصة لعملية إعداد ورقات استراتيجيات الحد من الفقر في خمسة بلدان نموذجية هي: جمهورية تنزانيا المتحدة وكمبوديا ومالي ونيبال وهندوراس. وكان الهدف من ذلك هو إظهار الإسهام الإيجابي لبرنامج العمل اللائق ودور التشاور الثلاثي في تدعيم الملكية الوطنية.

وفي جميع هذه البلدان الخمسة، عرضت المنظمة المساهمة في فهم الروابط بين النمو الاقتصادي والحد من الفقر، بالتركيز على أداء أسواق العمل وسُبل اكتساب المهارات ومد نطاق الحماية الاجتماعية.

وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، عملت منظمة العمل الدولية على تطوير وعرض الحوار الاجتماعي كإطار متكامل لكل مُدخلات البلد في ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وخلُص مؤتمر ثلاثي بشأن الحوار الاجتماعي عقد في دار السلام في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠١ إلى أنه في حالة إنشاء هيئة ثلاثية فعالة، فإن بإمكانها أن تتخذ مبادراتها الخاصة في عملية إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر بالتشاور مع المنظمات غير الحكومية والمانحين فضلاً عن أصحاب المصلحة الآخرين.

وتخدم عملية إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر في مالي كمثال من حيث مضمونها، وتشديدها على العمالة ودرجة المشاركة والتعددية السياسية الواردة في إعدادها. واعتمدت حكومة مالي صراحة العمالة المنتجة كنتاج أساسي لسياساتها الاقتصادية الكلية وبرنامجها للحد من الفقر، ومولت برامج على المستويين القطاعي والبالغ الصغر موجهة إلى من يعانون من البطالة الصريحة والجزئية والفقراء. وفي كوت ديفوار والكاميرون، تمكن الشركاء الاجتماعيون من إدخال اهتمامات العمالة والحماية الاجتماعية في حوار السياسة العامة في عملية إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر ومن إبراز دور العمالة في الورقة المؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر.

ورغم علامات التقدم هذه، تظل هناك أوجه ضعف كثيرة. فبوجه عام، لا يولى اهتمام كاف للعمالة، وخاصة أداء مؤسسات سوق العمل. وكثيراً أيضاً ما يتم إغفال المساواة بين الجنسين والحماية الاجتماعية. ونادراً ما تولي ورقات استراتيجية الحد من الفقر اعتباراً لسياسات العمالة وعلاقات العمل المطلوبة لجذب واستبقاء وتدريب الأعداد الكبيرة من الناس المطلوبين لتوفير الخدمات اللازمة، كمّاً ونوعاً، من أجل تلبية الأهداف الوطنية للحد من الفقر. ورغم أن حكومات متزايدة تدعو نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل إلى المشاركة الكاملة في كل مراحل العملية، إلا أن الشركاء الاجتماعيين أعربوا في حالات كثيرة عن القلق والإحباط بسبب التهوين من آرائهم ودعمهم المحتمل.

وقد لوحظ أثناء المشاورات الإقليمية للجنة العالمية المعنية بالبُعد الاجتماعي للعولمة في أفريقيا أن الشعوب الأفريقية في بعض الحالات لا يُترك لها مجال كاف للمشاركة في وضع السياسات التي تؤثر على حياة أفرادها. وذكر المشاركون في المشاورات أنه يتم فرض سياسات على هياكلهم الضعيفة دون مراعاة الظروف المحددة للبلد. كما أشاروا إلى عدم ديمقراطية سياسات التكيف الهيكلي الفاشلة وما أعقبها من اعتماد ورقات استراتيجية الحد من الفقر. بل إن الورقات الحالية لاستراتيجيات الحد من الفقر تركز تركيزاً بسيطاً على خلق فرص العمل. وأحاطت المشاورات علماً بنقص قدرة أفريقيا على التفاوض بفعالية في المحافل الدولية وعلى الصعيد الوطني مع الشركاء في التنمية.

كما تعمل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية على توحيد آلياتها في مجال التخطيط مع استراتيجيات الحد من الفقر التي تضعها البلدان النامية. وفضلاً عن ذلك، فإن النهج الجديد يشجع الحكومات على التشاور الواسع مع دوائر الأعمال ونقابات العمال والبرلمانات والسلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر.

الاستنتاج: بناء تحالفات دولية

تعمل منظمة العمل الدولية مع مؤسسات بريتون وودز بالفعل على ترسيخ أهداف العمالة والعمل اللائق في الاستراتيجيات القطرية للحد من الفقر. وتقود المنظمة شبكة عمالة الشباب – وهي شراكة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية – لمكافحة بطالة الشباب. كما تعمل المنظمة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على جعل العمالة جزءاً من استراتيجيتنا المشتركة لصالح البلدان النامية؛ وتعمل مع منظمة اليونسكو على تنمية المهارات؛ ومع منظمة الأمم المتحدة للطفولة بشأن عمل الأطفال؛ كما تعمل مع جميع مصارف التنمية الإقليمية ولجان الأمم المتحدة الإقليمية؛ ومع برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز؛ ومع منظمة الصحة العالمية بشأن السلامة والصحة في مكان العمل؛ ومع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة بشأن المساواة بين الجنسين؛ وتعمل كذلك مع منظمة الأغذية والزراعة بشأن العمالة الريفية وما يجري حالياً من مناقشات بشأن التنمية الاقتصادية المحلية؛ مثلما تعمل مع منظمات أخرى عديدة.

إن العمل على تعزيز الهيكل الثلاثي في المفاوضات مع المانحين الثنائيين ومع المؤسسات المتعددة الأطراف على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية سيؤدي إلى النهوض بقضية إنهاء الفقر على عدة جبهات. أولاً، سيؤدي ذلك إلى عدم إغفال عناصر جوهرية للحد من الفقر – مثل ارتفاع معدل توليد فرص العمل ومد نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الفقراء. ثانياً، أن تدعيم المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والحوار الاجتماعي سيعزز الإدارة الديمقراطية وطابع المشاركة في عملية الحد من الفقر. ثالثاً، أن دعم هذه الحقوق، وخاصة للمرأة، سيعزز أيضاً الموقف التفاوضي للعاملين الذين يعيشون في فقر ويشجع على زيادة المساواة بين الجنسين. وأخيراً، سيؤدي ذلك إلى تهيئة بيئة تمكينية لدعم روح المبادرة والاستثمار وإقامة المنشآت، وهو محور زيادة فرص العمل وتوفير سُبل رزق مستدامة.

وتظل العمالة الكاملة المنتجة والمختارة بحرية، وما تهيئه من فرص للنهوض بالمنشآت، هي أكثر المسارات فاعلية لاستئصال الفقر. إن الهدف الجوهري هو تحقيق العمالة الكاملة. غير أن معظم وصفات السياسة العامة لا تعتبر خلق فرص الوظائف هدفاً صريحاً للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، بل هو بالأحرى نتيجة مأمولة لسلامة السياسات الاقتصادية الكلية. إن الاستثمار في الحوار الاجتماعي هو عنصر أساسي في تعزيز العمالة وتنمية المشاريع.

إن القرار الذي اتخذه رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي لتنظيم مؤتمر قمة استثنائي يعنى بالعمالة وتخفيف الفقر يتيح فرصة أمام الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية للترويج لبرنامج عمالة من أجل أفريقيا. وينبغي أن يقوم هذا البرنامج على الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي، إذ إن أية استراتيجية للعمالة تؤثر تأثيراً مباشراً على العمال وأصحاب العمل والحكومات.

٣ - إسهام منظمة العمل الدولية في الفكر الجديد بشأن سياسة التنمية

مقدمة

مهدت التطورات السياسية الأخيرة في أفريقيا، إضافة إلى المبادرات العالمية، الطريق أمام إعادة توجيه استراتيجيات التنمية التي طبقت في الماضي والتركيز مجدداً على العمالة المنتجة والعمل اللائق باعتبارهما محور التنمية.

وفي عام ١٩٩٩، ركز تقرير المدير العام بشأن العمل اللائق على "تعزيز فرص حصول المرأة والرجل على عمل لائق ومنتج، في ظل ظروف توفر لهم الحرية والعدالة والأمن والكرامة الإنسانية". وفي عام ٢٠٠٢، نظر مجلس إدارة منظمة العمل الدولية بتعمق في برنامج العمالة العالمي. وعمل تقرير المدير العام المعنون "*الخلاص من الفقر*" المقدم إلى المؤتمر في عام ٢٠٠٣، على بلورة وتعميق النقاش بشأن دور العمل اللائق في مكافحة الفقر، مؤكداً على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها الأهداف الأساسية للتنمية والوسيلة الرئيسية للتقدم.

وفي حين يعترف بوجه عام بأن خلق فرص العمل يعتمد على نمو مستويات الاستثمار، تظل هناك حاجة إلى معرفة كيفية موازنة الاستقرار قصير الأجل بأهداف النمو والتغيير الهيكلي على المدى الطويل. إن توازن الاقتصادات الكلية شرط لا غنى عنه للنمو المتواصل، وإن تباينت الآراء بشأن حجم التثبيت المطلوب قبل أن يبدأ في إحداث آثار معاكسة طويلة الأجل على الاستثمار والنمو. وفضلاً عن ذلك، هناك شواهد على أن حوافز الاستثمار المحلي والأجنبي لا تعتمد على الاستقرار الاقتصادي فحسب، بل تعتمد كذلك على الاستقرار الاجتماعي.

إن حوار السياسة العامة من أجل إيجاد إطار اقتصادي كلي سليم للنمو بهدف الحد من الفقر يجب أن يشمل الآتي: تنمية المنشآت؛ سياسة الأجور والدخل؛ تصميم سياسات لتأمين الدخل والعمالة؛ الاستثمار في رأس المال البشري وفي مؤسسات سوق العمل؛ ودور برامج خلق فرص العمل مثل البرامج العامة.

ومن المهم أن تشارك وزارات العمل ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بنشاط في الاستراتيجيات الوطنية والدولية للحد من الفقر. والواقع أن التحدي الذي يواجهه الشركاء الاجتماعيون هو العمل معاً من أجل تعزيز الهيكل الثلاثي في المفاوضات مع المانحين الثنائيين ومع المؤسسات المتعددة الأطراف على المستوى الوطني.

برنامج العمالة العالمي

جاء الاقتناع بأن العمالة تشكل عنصراً جوهرياً في مكافحة الفقر والاستبعاد الاجتماعي خلاصة ما توصل إليه مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في عام ١٩٩٥، مثلما توصلت إليه الدورة الاستثنائية الرابعة والعشرون للجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٠ التي دعت منظمة العمل الدولية إلى وضع استراتيجية دولية مترابطة ومنسقة للنهوض بعمالة منتجة مختارة بحرية.

وجاء برنامج العمالة العالمي استجابة من قبل المكتب لهذا المطلب. إن الهدف الأساسي لهذا البرنامج هو وضع العمالة في محور السياسات الاقتصادية والاجتماعية. واتساقاً مع الأهداف الإنمائية للألفية، يسعى البرنامج، من خلال خلق عمالة منتجة، إلى تحسين حياة مئات الملايين من الناس الذين يتعرضون إما للبطالة أو لعدم كفاية أجرهم عن العمل بما يسمح لهم ولأسرهم بالخلاص من الفقر.

ويدعو برنامج العمالة العالمي إلى النهوض بالعمالة المنتجة مع الدعوة إلى احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وكفاية الدخل الناتج عن العمل وتأمين الحماية الاجتماعية. إن العمل وحده ليس كافياً؛ والواقع أن برنامج العمالة العالمي لا يروج لأي عمالة، بل لعمالة لائقة تسير فيها معايير العمل الدولية والحقوق الأساسية للعمال جنباً إلى جنب مع خلق فرص الوظائف.

إلا أن هناك أيضاً أسباباً عملية لتعزيز الحقوق والعمالة في آن واحد. وتتبع هذه الأسباب من الإقرار بأن أسواق العمل تؤدي وظيفتها بشكل مختلف عن الأسواق الأخرى. فالعمل ليس بسلعة، وأسواق العمل هي جزء لا يتجزأ من المجتمع. إن أسواق العمل تعمل على استغلال طاقة البشر. وهي تعتمد على الدوافع والحاجات البشرية، بما فيها الحاجة إلى الأمن والعدل في المعاملة. إن عدم الاعتراف بالطريقة المتميزة التي تؤدي فيها أسواق العمل وظائفها لا يشجع على حدوث عواقب ضارة اجتماعياً فقط بل وعواقب اقتصادية ضارة أيضاً، علماً بأن الغرض الأساسي للنمو الاقتصادي هو تعزيز كرامة الإنسان والنهوض بنوعية الحياة. إن معايير العمل الدولية الأساسية لمنظمة العمل الدولية تسعى جهدها إلى تعزيز حقوق الإنسان، وإن كانت تعكس أيضاً الطرق المتميزة التي تؤدي فيها أسواق العمل وظائفها بأقصى قدر من الفعالية.

وهكذا، يعزز برنامج العمالة العالمي هدف زيادة العمالة المنتجة المختارة بحرية في العالم وذلك بوضع العمالة في محور السياسات والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إن ثمة حاجة بالفعل إلى تفعيل برنامج العمالة العالمي على المستوى الوطني. لكن يجب أن تكون للبرنامج بالضرورة أبعاد إقليمية وعالمية للتشجيع على قيام إطار شامل للعمالة. إن برنامج العمالة العالمي، بدعوته إلى بناء التحالفات والشراكات، يعترف بأن التحدي الذي يواجه العمالة في اقتصاد عالمي متكامل لا يمكن التصدي له كاملاً على المستوى الوطني وحده.

برنامج الوظائف في أفريقيا

متابعة لمؤتمر القمة الاجتماعية في كوبنهاغن في عام ١٩٩٥، وضعت منظمة العمل الدولية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برنامج "وظائف من أجل أفريقيا" - المعروف الآن باسم "برنامج الوظائف في أفريقيا" - كاستراتيجية بديلة مترابطة للتنمية هدفها الواضح تعظيم محتوى العمالة في التنمية إلى أقصى حد وضمان حصول الفقراء على فرص العمالة المنتجة. وبدئ في تشغيل المرحلة الأولى للمشروع من ١٩٩٧ إلى

٢٠٠٢. ويرد موجز لإنجازات مختارة حققها برنامج الوظائف في أفريقيا في المرفق ١ من هذا التقرير.

ويزداد اعتراف الهيئات المكونة باستراتيجية ونهج البرنامج لاعتماد سياسات نمو موالية للفقراء وموالية للعمالة كإطار مهم لتنمية أفريقيا. ويتزايد نشر الدعوة التي يروج لها البرنامج للأخذ بسياسات شاملة متكاملة ومترابطة، وبناء القدرات للدعوة إلى السياسة العامة بدلاً من الأخذ بمبادرات مخصصة ومجزأة تركز على المشاريع، بالنظر إلى تماثل النهج التي تعتمدها عمليات إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وإضافة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حصل البرنامج أيضاً على مساعدة مالية من إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة ومن حكومة هولندا.

وكان البرنامج منذ بدئه يخص الهيئات المكونة الأفريقية. وقدمت منظمة العمل الدولية تقارير منتظمة إلى لجنة العمل والشؤون الاجتماعية بالاتحاد الأفريقي. وفي شباط/ فبراير ٢٠٠٣، أضافت الهيئات المكونة الأفريقية المزيد إلى ما ينبغي أن يتضمنه برنامج الوظائف في أفريقيا (المرفق ٢).

العمالة من أجل التنمية

يؤكد كثير من المراقبين أن إخفاقات السوق وجمودها يشكلان سمة للتخلف في التنمية – ومن ثم تظهر الحاجة إلى سياسات عامة تعزز التنمية الشاملة.إن النمو الشامل والعادل، ليس نتيجة آلية لنظم اقتصادية تستند إلى السوق وترتبط بالقدرة التنافسية الدولية. وثمة حاجة إلى استراتيجيات وسياسات ومشاريع استشرافية بهدف استكمال أو مساعدة السوق من أجل إحراز النمو الشامل والعادل وتحقيق ميزة تنافسية.

ويعتقد بوجه عام أن فعاليات السوق وما يتصل بها من مؤسسات في أفريقيا ربما تكون من التخلف بحيث لا تستطيع تحريك عملية دينامية بما يكفي لتحقيق نمو مستدام وشامل وميزة تنافسية. وقد حفز هذا الإدراك على وضع برنامج الوظائف من أجل أفريقيا لزيادة التزام البلدان ذاتها بصياغة وإدارة وتمويل برامج ومشاريع تتصل بالعمالة.

إن الالتزام باستحداث الوظائف يشكل الخطوة الأولى والأهم في وضع سياسات اقتصادية موالية للعمالة. إن خلق فرص العمالة ليس مجرد فضالة "تنضح" من جراء نجاح المشاريع، بل هو طريق "لدعم" الاقتصاد. لقد فشلت مبادرات عديدة في مجال التنمية بسبب عدم الاعتراف الواضح بأن استحداث الوظائف هو الوسيلة الوحيدة المستدامة للحد من الفقر وتعزيز التنمية.

إن أثر السياسات الاقتصادية والاجتماعية على الحد من الفقر يعتمد بشكل حاسم على نوعية وكمية فرص العمالة المنتجة التي توجدها هذه السياسات للفقراء. ولذا، يجب أن تشكل العمالة هدفاً مركزياً للتنمية الاقتصادية إذ إنها عامل رئيسي في مكافحة الفقر والاستبعاد الاجتماعي.

وما زالت العمالة تعتبر "شيئاً ينبغي االعناية به" وليست متغيراً تحليلياً أساسياً ينبغي النظر فيه في كل عمل ممكن وفي كل استراتيجية ممكنة. إن البرامج الموجهة إلى العمالة – مثل تعزيز المبادرات كثيفة العمالة صغيرة النطاق، وتوفير الائتمان لخلق فرص العمالة وما إلى ذلك – كثيراً ما ظلت تعتبر تدابير مخصصة لغرض محدد وذيلاً للمجموعة الأساسية من السياسات الاقتصادية الكلية الرامية إلى تعزيز النمو والتغير الهيكلي.

ويجب النظر إلى العمالة باعتبارها هدفاً للسياسات الاقتصادية الكلية؛ وينبغي إعادة تعريف سياسات العمالة وتوسيع نطاقها لكي يجري تنسيق جميع السياسات لصالح العمالة المنتجة. إن من التزامات رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر القمة الاجتماعية تعزيز هدف العمالة الكاملة المنتجة والمختارة بحرية باعتباره يشكل أولوية أساسية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، وترسيخ فرص العمالة والحد من البطالة وتعزيز العمالة كافية الأجر في محور استراتيجيات وسياسات الحكومات.

وهذا يتطلب صياغة سياسات اقتصادية واجتماعية وطنية تشجع على خلق فرص العمالة التي تحد من الفقر بطريقة منهجية. وعليه، ينبغي أن تخضع حوافز الاستثمار وهيكل الإنتاج المحلي والحماية الاجتماعية والأسواق المالية، والتعليم والصحة وسياسات الهجرة، من جملة أمور، لتدقيق يكفل أن يؤدي الاقتصاد الحقيقي وظائفه بطريقة تفضي إلى توسع العمالة.

إن هذا النهج لتعزيز العمالة والنمو الشامل يفترض سلفاً اتباع مبادرات تنموية بطريقة متكاملة ومتعاضدة. ولا ينبغي فحسب أن تكون السياسات الاقتصادية والاجتماعية للحكومات شاملة ومتكاملة يعزز بعضها البعض – على نحو ما دعت إليه اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) وما يتصل بها من توصيات – بل ينبغي أن تعمل مبادرات منظمات المانحين الثنائية والمتعددة الأطراف على استكمال النهج الشامل للحكومات. إن نهج كهذا يجب أن يكون بالضرورة استشرافياً وأن يتمكن من إعادة تعريف رؤية التنمية واستراتيجيتها؛ وعليه أن يتمكن بالمثل من تنفيذ هذه الاستراتيجية على أن يأخذ في الاعتبار القوى النسبية لشتى الفعاليات في اقتصاد مختلط. وأخيراً وليس آخراً، فإن هذا النهج يتطلب شراكة عالمية مع المجتمع الدولي من أجل بناء بيئة اقتصادية واجتماعية ومؤسسية تمكينية لاستحداث وظائف لائقة.

الاستنتاج: تعزيز النمو الشامل

هناك توافق في الرأي على أن معدلات النمو لمعظم البلدان الأفريقية ليست مرتفعة بما يكفي للحد من الفقر بشكل ملموس. ولا شك أن تحقيق معدلات نمو عالية هو أهم استراتيجية للحد من الفقر في أفريقيا. غير أن النمو الإجمالي العالي لن يحد بذاته من الفقر. إن نمط النمو يجب أن يفيد أيضاً الفقراء، إما مباشرة بزيادة العمالة والدخول أو بشكل غير مباشر من خلال تحسين الخدمات الاجتماعية. وهذا يشير بوضوح إلى أن أثر النمو على الفقر يتباين وفقاً لكيفية تشغيل الفقراء وطبيعة ودرجة عدم المساواة.

وفي حين تمثل السياسات الاقتصادية الكلية الموالية للعمالة عاملاً من أهم العوامل المؤثرة على الفقر، تؤدي السياسات النشطة لسوق العمل أيضاً وظيفة مهمة في مجال إعادة التوزيع، وخاصة حين تستهدف الفئات الأشد تضرراً في سوق العمل. إن أثر "التناضح" لإصلاحات السياسة والسوق سيكون ضعيفاً على الفقراء - الذين هم عادة أقل أصولاً، لم يحصلوا على تعليم ولا يتمتعون بفرص الحصول على الموارد – ما لم يرافق هذه الإصلاحات برامج تدعم من قدرتهم وقاعدة مواردهم.

وهكذا، فإن أحد جوانب التركيز في أي برنامج لسياسة الحد من الفقر يصمم من أجل أفريقيا ينبغي أن يقوم على بذل محاولة لعلاج هذه القيود على الإنفاق على مستوى الأسر المعيشية التي تمنع الأفراد في نهاية المطاف (وعبر الأجيال) من تحقيق إمكاناتهم الكاملة لكسب دخل داخل سوق العمل. وببساطة، فإن الاهتمام بتحسين أداء أسواق العمل الأفريقية ينبغي أن يهدف إلى تمكين الأسر من الهروب من مصائد فقر الأسر المعيشية الموجودة في كل أرجاء الإقليم.

إن سياسات الماضي التي ركزت على إجراءات التكيف الهيكلي قد تركت معظم السكان خارج الاقتصاد المنظم - وفي ظروف أسوأ في معظم الحالات. وفي الوضع الأفريقي الذي يتميز بهياكل اقتصادية مفككة، فإن أثر عملية النمو على الحد من الفقر يتوقف بشكل حاسم على نمط النمو وما يرتبط به من آلية لتقاسم عوائد النمو. إن فرص الحصول على عمالة منتجة تشكل آلية كهذه.

وفي كثير من البلدان الأفريقية يحول الاستبعاد الاجتماعي – إما من خلال التمييز أو القيود المؤسسية – دون مشاركة العديد من المجموعات السكانية في القوى العاملة. ومن المؤسف أنه كثيراً جداً ما يتم تفضيل استراتيجيات واسعة لا استراتيجيات موجهة إلى تعزيز العمالة، على أمل أن تلبي متطلبات كل أولئك الذين ينخرطون في القوى العاملة. غير أن المطلوب هو نهج عادل لاستحداث وظائف مستدامة يركز على جعل الفوائد الاقتصادية أكثر منالاً بزيادة فرص الحصول على الوظائف، وهي الوسيلة المحورية للعيش لأولئك الذين يعيشون في فقر. كما أن الأخذ باستراتيجية للإدماج الاجتماعي برفع الإنتاجية الكلية للعمل سيسهم في تحقيق المزيد من النمو.

إن برامج عمالة الشباب، وسياسات واستراتيجيات العمالة التي تراعي نوع الجنس والمصابين بعجز، فضلاً عن استهداف العاملين الفقراء، يمكنها أن تتغلب على العزلة والانعزال الاجتماعي والاقتصادي وأن تلغي الحواجز البنيوية في سوق العمل عن طريق "تهيئة ساحات ممهدة" و"بناء الجسور والشبكات".

إن الدعامات المقترحة أعلاه لوضع برنامج العمالة العالمي في إطار مؤسسي توفر إطاراً واسعاً لعلاج النقص في العمالة في أفريقيا. ودعماً لنمو العمالة، من المستصوب الأخذ بنهج متكامل يشمل استغلال إمكانات قوى التغيير، مع الأخذ بسياسات لإدارة التغيير بطريقة غير تمييزية موالية للمجتمع. إن الالتزام القوي برؤية كهذه، سيفضي إلى نمو اقتصادي وتنمية أسرع وسيشكل خطوة هامة نحو جعل العولمة أكثر شمولاً.

٤ - كسر حلقة الفقر المفرغة

مقدمة

أدى العجز في العمل اللائق في أفريقيا إلى وجود حلقة الفقر المفرغة التي تتجلى في تحدي البطالة الكلية والجزئية. إن الركود الاقتصادي فضلاً عن الأسباب الأخرى للفقر يعزز بعضها البعض، إلى حد أن مصيدة الفقر في أفريقيا تشكل ظاهرة اجتماعية مثلما تشكل ظاهرة اقتصادية. ويبحث هذا الفصل شتى الأبعاد – الاجتماعية والاقتصادية – ويناقش السُبل المتاحة أمام القارة لكسر دورة الفقر. ويبدأ الفصل بالنظر إلى عمل الأطفال – الذي يشكل بذاته مثالاً صارخاً على العجز في العمل اللائق. ثم يبحث كيف أن عدم المساواة بين الجنسين والاستبعاد الاجتماعي للمرأة يحولا دون مشاركة المرأة كاملاً في عالم العمل.

كما يتم التركيز على التوترات الاجتماعية والعنف والأزمات التي تخلق بيئة غير مستقرة معادية للعمالة. إن عدم احترام الحقوق في العمل وغياب تدابير الأمن والسلامة، ودمار القوى العاملة بسبب فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والمشاكل الصحية المتصلة به، وتفشي عمل الأطفال والمشاكل المتصلة بسوء الإدارة وبالعدالة الاجتماعية، فضلاً عن ضعف التكامل بين البلدان الأفريقية بشأن المسائل المتصلة بالعمل، كلها عوامل تحول دون صياغة وتنفيذ سياسات فعالة للعمالة وتجعل من الصعوبة بمكان وضع إطار أفريقي للعمالة.

عمل الأطفال

أفادت التقديرات في عام ٢٠٠٠ بوجود نحو ٨٠ مليون طفل بين سن الخامسة والرابعة عشر يمارسون نشاط اقتصادياً في أفريقيا جنوبي الصحراء. وتظهر البيانات المتاحة، مفصلة حسب نوع الجنس، أن نسبة من يعملون في أفريقيا من الصبيان تبلغ ٤٦ في المائة ونسبة العاملات من الفتيات ٣٦ في المائة. ويصبح عدد الفتيات العاملات أعلى حين توضع في الاعتبار الخدمات ذات الطابع المنزلي داخل الأسر المعيشية.

القضاء تدريجياً على عمل الأطفال

تفيد التقديرات بأنه سيكون هناك مليون عامل جديد من الأطفال سنوياً في خلال الأعوام العشرة إلى الخمسة عشر القادمة.

وفي ظل الظروف الراهنة، ظهرت أربعة توجهات للسياسة العامة في القارة:

"١" فهم حجم وطبيعة وتوزيع عمل الأطفال، والأسباب والآثار؛

"٢" تحسين الإطار الاجتماعي – الاقتصادي العام الذي يحدث فيه عمل الأطفال؛

"٣" بلوغ مستوى أعلى من الوعي والالتزام بنمو الطفل وحمايته؛

"٤" القضاء فوراً على أسوأ أشكال عمل الأطفال.

وفي ذلك الإطار، وقع ١٦ بلداً أفريقياً مذكرة تفاهم للعمل مع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لمنظمة العمل الدولية للتصدي لهذه المشكلة. وارتبط أحد عشر بلداً أفريقياً آخر بالبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال والتزم بالتوقيع عليه في المستقبل العاجل. وفي كل البلدان السبعة والعشرين، يجري تنفيذ استراتيجيات مشتركة بين القطاعات تشمل إجراءات تشجع الشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة الآخرين على تحمل مسؤولية ومساءلة أكبر عن السياسات والبرامج الموجهة إلى القضاء تدريجياً على عمل الأطفال في أرجاء القارة.

واسترشاداً بالاتفاقيتين رقم ١٨٢ ورقم ١٣٨، فإن عمل منظمة العمل الدولية في هذا المجال يكمله عدد من البرامج دون الإقليمية وحملات التوعية على المستويات الوطنية ودون الإقليمية والإقليمية.

عدم المساواة والتمييز بين الجنسين

حققت المرأة مكاسب ملموسة في سوق العمل. فأصبحت تشكل الآن في بلدان كثيرة قرابة نصف القوى العاملة. غير أن أسواق العمل تظل تعاني من عزل قوي بين الجنسين. إن نحو نصف عمال العالم يعملون في مهن مقولبة نمطياً حسب نوع الجنس. فهناك عدد كبير جداً من النساء يقتصر عملهن على "وظائف نسائية" ذات وضع منخفض – كثيراً ما تكون غير مأمونة وغير آمنة وهزيلة الأجر – لا يتولاها إلا عدد قليل فقط من الرجال. وحتى بالنسبة لأنواع العمل المتماثلة، يكون أجر المرأة عادة أقل بنسبة ٢٠-٣٠ في المائة عن أجر الرجل[1].

إن خلق فرص العمل والدخل اللائقين يجب أن تكون له الصدارة في إعادة توزيع الدخل وفي برامج تقليل التباينات في الدخل بين الرجل والمرأة. والواقع أن تعزيز فرص متكافئة وأفضل لعمالة المرأة وحصولها على دخل هو أمر جوهري لنجاح برامج مكافحة الفقر. إن دعم نمو روح المبادرة لدى المرأة يشكل استراتيجية أساسية لتمكين المرأة وأسرتها اقتصادياً. وفي هذا السياق، يكون تحقيق التوازن بين العمل بأجر وأعمال الرعاية التي تباشرها المرأة في المنزل أمراً فائق الأهمية، وخاصة حين يتفشى فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. وستحتاج البلدان إلى الاعتراف بالقيمة الاقتصادية والاجتماعية لعمل الرعاية غير مدفوع الأجر في التشريعات والسياسات وبرامج العمل الوطنية.

إن محاولة موازنة مسؤوليات العمل ومتطلبات الأسرة ومسؤوليات المجتمع تتطلب عزماً وتصميماً استثنائيين. وهذا ينطبق بوجه خاص على المجتمعات الفقيرة، وخاصة حيث تزيد بشكل مأساوي أعباء المرأة في توفير أسباب الرزق للأسرة ورعاية المرضى ومن على شفا الموت، كما هو الحال في كثير من البلدان الأفريقية – نتيجة مواسم الجفاف

[1] مكتب العمل الدولي: المؤشرات الرئيسية لسوق العمل (جنيف، ٢٠٠٢)، ص ٥٢٤.

الطويلة وارتفاع ضحايا فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. ويظل الاعتراف نادراً بإسهام أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر في النواتج الاقتصادية الوطنية، وبالتالي كان التغيير طفيفاً في السياسات الاقتصادية والاجتماعية المواكبة لأعمال الرعاية.

ومن المزايا التي تحققها السياسة العامة من أجل تحقيق التحديات السالف ذكرها ضمان أن يتمتع الرجال والنساء بنفس الوضع القانوني. وهذا لا بد أن يشمل فرص حصول المرأة على الأصول وإحراز تقدم نحو تحقيق المساواة والاحترام الكاملين للرجال والنساء معاً. وفيما يتعلق بمكان العمل، يتوافر التوجيه في اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠) واتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١). وقد تم التصديق على هاتين الاتفاقيتين على نطاق واسع في أفريقيا. ويتمثل التحدي في مواصلة العمل على تحقيق المعايير المحددة في الاتفاقيات.

وتساهم منظمة العمل الدولية في تحقيق هذا الهدف بالمشاركة في حوار مع الحكومات وأصحاب العمل والعمال في كل بلد: إن إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته والإشراف على تطبيق المعايير من شأنهما أن يوفرا السُبل لربط الصكوك والعمليات المتعلقة بالمعايير والحقوق بالمساعدة العملية والتعاون التقني. وتتراوح خبرات منظمة العمل الدولية بين تطوير أدوات مثل برنامج بناء القدرات بشأن نوع الجنس والفقر والعمالة؛ وإنشاء قاعدة معلومات تعنى بفرص توفير عمالة متساوية للنساء والرجال؛ والتقييم الذاتي من خلال عملية تدقيق لنوع الجنس على نطاق مكاتب المنظمة؛ وتطوير أدوات وتجميع مجموعات مواد إرشادية بشأن المساواة بين الجنسين؛ وتمكين المرأة.

فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز وعالم العمل

أصبح هذا المرض يشكل خطراً كبيراً على أهداف العمالة وكفاءة سوق العمل في أفريقيا. إن فقدان العمال وأيام العمل نتيجة الأمراض المتصلة بالإيدز أو متطلبات الرعاية قد يؤدي إلى هبوط ملموس في الإنتاجية وفقدان في الدخل واستنزاف المهارات والخبرات. لقد بدأ فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز يغير من توزيع الأعمار والجنسين في قوة العمل ويزيد من عدد النساء والأطفال والمسنين الذي يواجهون عدم الأمان الاقتصادي. إن تعرض المرأة للإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية، مقارنة بالرجل، يضيف إلى جوانب عدم المساواة القائمة بين الجنسين.

إن انضمام اليتامى مبكراً إلى القوى العاملة يزيد من تفاقم أسوأ أشكال عمل الأطفال، وتضطر هذه الجائحة إلى عودة الأشخاص الأكبر سناً إلى القوة العاملة بسبب الحاجة الاقتصادية. كما أن الوباء يصيب بشدة الفقراء الذين يتعذر عليهم توفير العلاج والرعاية، وبالتالي تزداد المشاكل القائمة للفقر وعدم كفاية الحماية الاجتماعية. لذلك تشكل آثار فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز على العمالة وعلى سوق العمل شاغلاً رئيسياً لمنظمة العمل الدولية التي تعتبر الوباء قضية تتعلق بمكان العمل وتراه يشكل تحدياً رئيسياً للتنمية.

وثمة اهتمام آخر يشغل منظمة العمل الدولية هو التمييز ضد العمال والأفراد الذين يحملون فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، وهو التمييز الذي يهدد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ويقوض الجهود لمنع انتشار المرض وتخفيف أثره في عالم العمل. إن المنظمة، باعتبارها أسست لتعزيز العدالة الاجتماعية وحماية حقوق العمال، ملتزمة بمكافحة التمييز والوصمة المتصلة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. وقد اعتمدت المنظمة مدونة ممارسات بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل تشكل حجر الأساس في جهودها لمكافحة التمييز من خلال حماية الحقوق في العمل، بما يشمل أمن العمالة، والحق في الإعانات والمساواة بين الجنسين.

وجاءت هذه المدونة نتاج جهود مكثفة بذلها خبراء في مجال فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز يمثلون الشركاء الثلاثيين لمنظمة العمل الدولية، أي العمال وأصحاب العمل والحكومات. وتضم المدونة مبادئ توجيهية تراعي نوع الجنس لمساعدة هيئاتها المكونة على تطوير استجابات ملموسة على مستوى المنشأة والمجتمع المحلي والمستوى الوطني في المجالات الأساسية التالية: الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز؛ إدارة وتخفيف أثر الفيروس على عالم العمل؛ تقديم الرعاية والدعم للعمال المصابين والمتأثرين بالفيروس؛ وإزالة وصمة العار والتمييز على أساس الإصابة الفعلية أو المتصورة بالفيروس. كما توفر أساساً لوضع مدونات ممارسات وطنية وسياسات وبرامج لمكان العمل على مستوى المنشأة.

وبالنظر إلى أن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز يتركز غالباً بين من هم في سن العمل، هناك قضية حرجة يتعين التصدي لها هي أثر الخسائر في رأس المال البشري على النشاط الإنتاجي والتنمية المستدامة.

الأزمات والكوارث

جوبهت بعض البلدان الأفريقية بكارثة أو أخرى – نزاعات مسلحة أو كوارث طبيعية أو أزمات تؤثر على بلدان مجاورة. ومن سوء الحظ، أن هذه الأزمات ليست استثنائية أو موسمية على القارة الأفريقية وتشكل تحدياً رئيسياً ينبغي الاعتراف به. وتتطلب هذه الأزمات استراتيجيات وسياسات مناسبة للتغلب عليها وينبغي على كل إدخالها كعوامل في سياسات وبرامج العمالة.

وتجنح الصراعات إلى تدمير الهياكل الأساسية الاجتماعية – الاقتصادية الحيوية والأصول الإنتاجية، وقد تؤدي إلى خسائر في الأرواح. كما تلغي أثر مكاسب التنمية وتمنع الكثيرين من كسب عيش لائق. أما الأكثر تضرراً فهم الأشد استضعافاً وحرماناً. والنساء هن الأشد تضرراً من الأزمات، إذ يضطررن إلى تحمل مسؤوليات الأسرة فضلاً عن مهامهن الأخرى الكثيرة.

ولمنظمة العمل الدولية خبرة في مساعدة الدول الأعضاء على تقدير الدور المحوري للوظائف المنتجة كاستراتيجية تصدي – وهي استراتيجية توفر دخلاً لضحايا الأزمات من خلال جهود استحداث الوظائف وتعزز كرامتهم وثقتهم بالنفس. فهي تحيي أملهم وتعطيهم شعوراً بالانتماء إلى مجتمع يعزز بدوره من استعدادهم للاستثمار في استقرار المجتمع وتنميته.

وتعكس الدعوة إلى زيادة مشاركة منظمة العمل الدولية في إدارة الأزمات ومنعها في القارة الأفريقية ازدياد قدرة المنظمة على الاضطلاع بدور أكبر في تخفيف التوترات الاقتصادية والاجتماعية – السياسية الصعبة.

مكافحة الفقر من خلال تحسين الحماية الاجتماعية

تجد الأسر في أفريقيا من الصعب عليها كسر دورة الفقر لأنها تتعرض بشكل مستمر "للصدمات". ولا يمكن التهوين من أثر "الصدمات" على الفقر – مثل صدمات الحوادث التي تؤدي إلى إعاقة، أو فيروس نقص المناعة البشرية أو غيره من الأمراض، أو فقدان رب الأسرة لعمله. إن الفقراء هم أول من يتأثروا بهذه الصدمات، ونتيجة لذلك تقل كثيراً قدرتهم على الخلاص من الفقر. والواقع أن الفقراء هم الأكثر تعرضاً للمخاطر بسبب سوء أحوالهم السكنية وظروف عملهم وعاداتهم الغذائية – ومع ذلك فهم الأقل

حماية. إن أولئك القريبين من عتبة الفقر قد يجدون أنفسهم فقراء إذا ما تعرضوا لصدمة كبرى. ولذلك، فإن الحماية الاجتماعية، في شكل تدابير وقائية لتجنب المخاطر أو تخفيف عواقبها، أو في شكل تعويض للحفاظ على مستويات الدخل، قد تساهم بنشاط في مساعدة الأفراد أو الأسر أو المجتمعات على الإفلات من مصيدة الفقر.

إن استحداث الوظائف، وخاصة في الاقتصاد غير المنظم، يولّد دخلاً وإن كان منخفضاً، يمكّن حائزيه من تلبية حاجاتهم الأساسية من غذاء وملبس لهم ولأسرهم. غير أن هذا الدخل لا يكون بالضرورة كافياً لتلبية احتياجات أخرى كالمسكن والتعليم والرعاية الصحية.

إن العمالة وحدها لا تكفي للقضاء على الفقر بين أشد الفئات استضعافاً على المدى الطويل؛ كما أنها لا تمنع أولئك العاجزين عن العمل من السقوط مرة أخرى في هاوية الفقر، مما يديم الفقر لأجيال مقبلة. ولذا، فإن دور الحماية الاجتماعية هو دعم العمالة وتوليد الدخل كأدوات رئيسية في مكافحة الفقر بإتاحة قدر معقول من تأمين الدخل.

وفي الأمم الصناعية، تحقق آليات الحماية الاجتماعية القوية الكثير لمنع العواقب السلبية لدورة نشاط الأعمال. ومن العملي والمشروع تماماً تصور أن تقوم أشكال مناسبة من الحماية الاجتماعية بأداء دور مماثل في مكافحة الفقر في البلدان الأفريقية، وخاصة في الاقتصاد غير المنظم. فالاقتصاد غير المنظم يولد دخلاً. وككل دخل مكتسب، وإن بدرجة أقل كثيراً، تستخدم هذه الدخول في المقام الأول لتلبية الحاجات الأساسية من الغذاء والمأوى والملبس. وبهذا المعنى، فإن الوظائف التي يستحدثها القطاع غير المنظم تساعد دون شك على مكافحة الفقر المدقع.

غير أن الدخول التي تحققها الغالبية العظمى ممن يعملون في الاقتصاد غير المنظم لا تمكنهم من تلبية حاجات أخرى، كالرعاية الصحية والتعليم اللذين يعتبران أيضاً حاجات "أساسية". ويظل وقت الفراغ والملكية وحرية اختيار العمل، التي تعتبر بوجه عام حقوقاً في الاقتصاد المنظم، بعيداً عن متناول العمال بالفعل في الاقتصاد غير المنظم.

وفضلاً عن ذلك، يتعرض العمال في الاقتصاد غير المنظم للخطر تحديداً إذا فقدوا وظيفتهم – ومن ثم دخلهم – أو إذا لم يكن هناك عمل متاح، وذلك لعدم توافر آليات تعويضية أو مدخرات يعتمدون عليها. ولذا فإن تعرض العمال العاملين في الاقتصاد غير المنظم للمخاطر يجعل من الصعب عليهم التأكد من الإفلات من الفقر على المدى الطويل رغم الزيادة الملحوظة في العمالة في القطاعات الاقتصادية ذات الصلة.

إن دور الحماية الاجتماعية يتمثل بدقة في التعويض عن المصدر الثلاثي لعدم تأمين دخل في القطاع غير المنظم: غياب الدخل وعدم كفايته وفقدانه.

فجوة المهارات

إن تدريب وتنمية الموارد البشرية يبشران بالأمل للمستقبل، إذ من خلالهما يصبح الناس صالحين للعمل.

وتشير الشواهد الأخيرة المستمدة من دراسات إفرادية قطرية مختارة في أفريقيا إلى أن عملية العولمة والتغيير التكنولوجي زادت من استبعاد العمال منخفضي المهارات من العمالة اللائقة. وفضلاً عن ذلك، وفي قطاعات بسوق العمل حيث علاقات الاستخدام أقل تنظيماً والوظائف منخفضة النوعية نسبياً (أجر منخفض، ظروف عمل سيئة، أمن وظيفي سيئ وفرص قليلة للترقي) توجد مثبطات للشركات والأفراد معاً للاستثمار في التدريب. فلأن العائد على الاستثمارات في برنامج تدريب العامل هو دالة على كل وقت عمله

مستقبلاً مع الشركة، يصبح العائد أقل بالنسبة للعمال الذين يعملون في وظائف غير مأمونة مؤقتة ولبعض الوقت. وفضلاً عن ذلك، وبسبب مصيدة العمالة منخفضة النوعية، لا يجد عمال كثيرون عند مستوى الفقر الوقت أو المال اللازم للاستثمار في مهاراتهم، مهما حققت هذه الاستثمارات من عوائد. وهذه العملية في استبعاد العمال منخفضي المهارات من العمالة عالية النوعية تؤثر بوجه خاص على النساء العاملات، وخاصة في مناطق تجهيز الصادرات حيث تشكل النساء ما يصل إلى ٨٠ في المائة من القوى العاملة. وفي حين أن العمالة التي تتوافر في هذه المناطق قد تكون أفضل مقارنة بخيارات أخرى بديلة تتاح للمرأة، إلا أن هناك قلقاً حقيقياً إذ إن نوعية واستقرار هذه الوظائف ما زالا مزعزعين بوجه عام. وهناك شركات كثيرة متعددة الجنسية تعمل في مناطق تجهيز الصادرات وتستخدم نساءً صغيرات السن غير ماهرات أو نصف ماهرات توفر لهن حداً أدنى من التدريب وتتخلص من الوظائف الزائدة بمعدل متكرر نسبياً. غير أن ثمة قلقاً يتصل بذلك هو أن تكوين الصناعة التحويلية والخدمات المخصصة للتصدير في معظم مناطق تجهيز الصادرات بدأ ينتقل إلى منتجات أكثر كثافة للتكنولوجيا وأن الفرص المتاحة للمرأة محدودة جداً في المناصب الأعلى مهارة والأعلى أجراً.

بيئة التمكين للاستثمار وتنمية المنشآت

ازداد الاعتراف خلال العقدين الماضيين بأن المنشآت الصغيرة لديها إمكانات توفير الوظائف المطلوبة كثيراً للرجال والنساء معاً. إن دور الشركات الأصغر حجماً كمتعهد للعمالة هو دور موثق توثيقاً جيداً الآن. فالمنشآت الصغيرة لا تشكل فحسب مصادر هامة للوظائف، بل هناك أيضاً ما يشير إلى إمكانية نمو أهميتها النسبية.

ويزداد إبراز الدور الذي يمكن أن تضطلع به المنشآت الصغيرة في خلق العمل اللائق وفي تخفيف الفقر. وفي عام ١٩٩٨، اعتمد مؤتمر العمل الدولي توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩). وتعترف التوصية بأهمية إيجاد بيئة سياسية وقانونية تفضي إلى تنمية المنشآت الصغيرة، وتوصي الدول الأعضاء "باعتماد وتنفيذ سياسات مالية ونقدية وسياسات استخدام مناسبة لتعزيز البيئة الاقتصادية المثلى".

إن الأسواق المالية في جميع البلدان الأفريقية تقريباً صغيرة مجزئة وراكدة؛ وهي تعمل أولاً وقبل كل شئ لصالح مجموعة صغيرة فقط من المنشآت الكبيرة الخاصة والعامة. كما أن رأس المال نادر بوجه عام، وتميل المصارف إلى تقليل حصة المعاملات الأصغر حجماً في وجود نظام يضع حداً أقصى لأسعار الفائدة. وتجد منشآت كثيرة من الصعب عليها الحصول على الائتمان الرسمي والموارد المالية الأخرى إذ يصعب عليها تقديم ضمان يقبله المصرف. ونتيجة لذلك، لا تتم استثمارات كثيرة ببساطة، مما يؤدي إلى مستوى عمالة أقل من المستوى الأمثل اجتماعياً. وفي الوقت نفسه، يتسم القطاع المالي لأفريقيا بثروة من التقنيات المبتكرة في الوساطة المالية تساعد على تقليل المخاطرة والتكلفة. وهذا ينطبق بوجه خاص على الاقتصاد غير المنظم الذي يعمل على أساس شخصي دون عقود خطية، مع الإبقاء على الضغط الاجتماعي لضمان التقيد بالتزامات السداد. إن المشكلة هي أن الخدمات المالية المقدمة في القطاع غير المنظم غالباً ما تكون صغيرة جداً وقصيرة جداً وأحياناً مكلفة للغاية بما يجعلها لا تثير اهتمام المستثمرين بفرص تستحدث الوظائف. وقد عملت حكومات كثيرة في أفريقيا في الفترة الأخيرة على تحرير وإصلاح القطاع المالي. ونتيجة لذلك، أصبح أحياناً من الأسهل والأقل تكلفة للمستثمرين تعبئة الموارد. ومع ذلك، تظل هناك تشوهات أساسية وإخفاقات للسوق.

الاستنتاج: بناء التضامن

من الواضح أن الاقتصادات الوطنية الأفريقية الضعيفة التي يعمل كل منها بشكل منفرد تكون معرضة لتقلبات الاقتصاد العالمي وتجد صعوبة في اغتنام بعض فوائد العولمة التي قد تتطلب عملاً جماعياً. إن التضامن فيما بين البلدان الأفريقية في التحديد المشترك لسياسات عمل موالية للعمالة، بما يشمل تلك المتصلة بهجرة القوى العاملة وجهود توسيع الأسواق الإقليمية ودعم التجارة الحرة، في أدوات تمكينية محتملة لاستئصال الفقر بفعالية أكبر على المستويين الوطني ودون الإقليمي.

ويعمل الاتحاد الأفريقي وبرنامج الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، من منظور إقليمي، على تسريع عملية التكامل الإقليمي لأفريقيا. وعلى المستوى دون الإقليمي، تضع المجموعات الاقتصادية الإقليمية بوتيرة متزايدة معايير مشتركة للتنمية. إن تعزيز النهج المشتركة لأبعاد العمل والأبعاد الاجتماعية للتكامل الإقليمي سيشكل مساهمة هامة من منظمة العمل الدولية في جهود تنمية أفريقيا.

إن العمل على كسر دورات الفقر ينبغي أن يشكل جزءاً لا يتجزأ من كل النقاش عن قضايا العمالة في أفريقيا. ولبناء توافق في الآراء وضماناً للاستدامة، ينبغي أن تشمل هذه المناقشات الشركاء الثلاثيين بالتشاور مع منظمات المجتمع المدني المعنية.

إن العمالة والحوار الاجتماعي يمكن أن يشكلا مسارات للإنجاز والتواصل مع توافر توافق اجتماعي أكبر في الآراء، وهذه سمة ثقافية أفريقية، من أجل وقف الأزمات وتعزيز الديمقراطية وتوفير الخيارات الاجتماعية ومكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والفقر.

إن الفقر المتزايد يجلب في أعقابه مجموعة متنامية من الشواغل. ويجب سماع صوت العمال الأفارقة، وخاصة صوت نساء وشباب أفريقيا ممن يسعون إلى الكرامة وتحقيق دخل لكنهم يجدون أنفسهم مدفوعين إلى الاقتصاد غير المنظم دون حماية تشريعية. ومن خلال المناقشات والحوار فقط مع الفقراء مباشرة، يمكن إحراز تقدم في هذه المجالات.

ويستجيب المجتمع الدولي الآن إلى هذه الأصوات من خلال مبادرات شتى تشمل الأهداف الإنمائية للألفية وبرنامج الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا وورقات استراتيجية الحد من الفقر. إن هذه المبادرات تخدم كقنوات لدعم الالتزام بالحد من الفقر على المدى الطويل يقوده نمو اقتصادي موال للفقراء. وهذه المبادرات تقوم أيضاً على مبادئ أساسية تشمل الملكية الوطنية والمشاركة عريضة القاعدة.

٥ - دور الحوار الاجتماعي في التنمية الأفريقية

مقدمة

يشمل الحوار الاجتماعي في تعريف منظمة العمل الدولية كل أنواع التفاوض والتشاور أو مجرد تبادل المعلومات بين ممثلي الحكومات وأصحاب العمل والعمال وفيما بينهم بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك التي تتصل بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية.

وثمة عنصر مفقود في استراتيجيات التنمية كثيراً ما يتمثل في حُسن إدارة سوق العمل. والواقع أن نوعية إدارة سوق العمل هي عامل رئيسي يميز بين تلك البلدان التي نجحت في الحد من مستوى الفقر وتلك التي لم تنجح. ولا يمكن لهذه الإدارة أن تكون مسؤولية الحكومات وحدها؛ بل ينبغي تقاسم إدارة سوق العمل من خلال الحوار الاجتماعي الذي يشمل التفاعل بين المؤسسات الرسمية والمجتمع المدني.

وهناك مطلب أساسي لحُسن الإدارة هو أن تكون هناك مؤسسات توفر المشاركة الفعالة لجماعات المصالح في صياغة وتنفيذ السياسات التي تؤثر عليها. وفي داخل هذا الإطار، يمكن أن تعمل المنظمات الحرة والمستقلة للعمال ولأصحاب العمل كجماعات ضغط لقيام حكم أكثر مشاركة وشفافية وخضوعاً للمساءلة. وفي الوقت نفسه، قد يشكل الحوار الاجتماعي قوة هامة لرفع الإنتاجية والقدرة على المنافسة الاقتصادية. وبذلك يضطلع الحوار الاجتماعي الفعال بدور رئيسي في تقليل التكاليف الاجتماعية للعولمة إلى أدنى حد وتأمين فرص أكثر عدالة لجني فوائدها.

وكان من المعترف به على نطاق واسع في التسعينات أن العولمة تتطلب دعامة اجتماعية تساند الديمقراطية والشفافية والعدالة والتنمية. وفي عام ١٩٩٨، حققت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية توافقاً في الرأي حين اعتمدت الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته الذي يحدد تفصيلاً أربع فئات أساسية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل – وهي مبادئ وحقوق تسهم في التنمية العادلة بل تعد شرطاً لا غنى عنه لتحقيق هذه التنمية. إن تعزيز هذه القيم يسهم إسهاماً هاماً في الحوار الاجتماعي.

إن إدارة سوق العمل هي مسؤولية مشتركة للحكومات ولمؤسسات أصحاب العمل والعمال المنظمة تنظيماً حراً. ويُعد الاستثمار في الحوار الاجتماعي عنصراً رئيسياً في تعزيز عملية إجراء تغيير مؤسسي لتحسين أداء أسواق العمل ومن ثم تحسين نوعية النمو الذي يحد من الفقر.

المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

إن تعزيز حقوق الإنسان هو أحد المجالات الرئيسية ذات الأولوية للقارة الأفريقية والعالم بوجه عام، وقد أسهمت منظمة العمل الدولية إسهاماً كبيراً في هذه العملية حين اعتمدت الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويتضمن الإعلان متابعة ترويجية تشجع – في شكل تعاون تقني – على تعزيز وإعمال تلك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كما تم التعبير عنها وتطويرها في الاتفاقيات الثمان لمنظمة العمل الدولية التي تعتبر أساسية.

إن مستوى تصديق البلدان الأفريقية على الاتفاقيات الأساسية الثمان عال بشكل ملحوظ. وجاء ذلك نتيجة جزئية للالتزام الواسع بالحملة التي تم الشروع فيها منذ عام ١٩٩٩ لتعزيز الاتفاقيات الأساسية بغية التصديق عليها عالمياً. غير أن الهيئات المكونة من أفريقيا كانت تشعر قبل ذلك بقيمة الحقوق والمبادئ التي تجسدها هذه الصكوك، إذ كان عدد التصديقات مرتفعاً نسبياً بالفعل قبل شن الحملة.

الجدول ٥ – ١: تصديق البلدان الأفريقية على الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية، حتى آب/ أغسطس ٢٠٠٣

	القضاء على العمل الجبري		الحرية النقابية		القضاء على التمييز		القضاء على عمل الأطفال	
الدول الأفريقية	الاتفاقية ٢٩	الاتفاقية ١٠٥	الاتفاقية ٨٧	الاتفاقية ٩٨	الاتفاقية ١٠٠	الاتفاقية ١١١	الاتفاقية ١٣٨	الاتفاقية ١٨٢
عدد الدول الأفريقية الأعضاء التي صدقت على الاتفاقيات الأساسية:	٥١	٥١	٤٦	٥٢	٤٩	٥٠	٤٢	٤٥
النسبة المئوية للتصديق	٩٦	٩٦	٨٦	٩٨	٩٣	٩٤	٧٩	٨٥

الاتفاقية ٢٩: اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠

الاتفاقية ١٠٥: اتفاقية إلغاء العمل الجبري ، ١٩٥٧

الاتفاقية ٨٧: اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨

الاتفاقية ١٠٠ اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١

الاتفاقية ١١١ اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨

الاتفاقية ١٣٨ اتفاقية الحد الأدنى لسن الاستخدام، ١٩٧٣

الاتفاقية ١٨٢: اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩

وهكذا يمكن توخي الإعمال العالمي لهذه المبادئ والحقوق الأساسية التي تقع في جوهر برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية، بدعم المنظمة من خلال مشاريع التعاون التقني، وخاصة في إطار الإعلان.

مساعدة منظمة العمل الدولية في تعزيز الحوار الاجتماعي في أفريقيا

لعملية الحوار الاجتماعي أربعة أهداف: أولاً، توفر العملية وسيلة لتقاسم المعلومات بين المشاركين. وهذا يعزز من الشفافية وله أثر ناجع على نوعية القرارات المتخذة، فضلاً عن تحسين الفهم المشترك والثقة المتبادلة بين المشاركين. ثانياً، تخدم عملية الحوار الاجتماعي كآلية تشاورية تسمح للحكومات بسماع آراء سائر المشاركين بشأن قضايا السياسة العامة وبتعديل أو استكمال هذه السياسة لعلاج الشواغل المثارة. ثالثاً، يوفر

الحوار الاجتماعي آلية للتفاوض. رابعاً، يوفر الحوار الاجتماعي آلية مشتركة لاتخاذ القرارات.

إن القرار المتعلق بالهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي الذي اعتمده مؤتمر منظمة العمل الدولية في دورته التسعين في حزيران/ يونيه ٢٠٠٠ يؤكد من جديد على أهمية الطابع الثلاثي لمنظمة العمل الدولية. ويؤكد القرار على الدور الحاسم الممنوح للحوار الاجتماعي في تعزيز تقاليد السلام الاجتماعي والاستجابة لتحديات التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

إن تقوية الحوار الاجتماعي هدف استراتيجي لمنظمة العمل الدولية. وفضلاً عن ذلك، فإنه يعتبر وسيلة عمل ذات كفاءة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية الأخرى للمنظمة. ويسهم الحوار الاجتماعي في صياغة وتنفيذ ورصد وتكييف السياسات المتصلة بعالم العمل، بما يشمل العمالة من أجل التنمية. وفي وقت يشهد انفتاح الاقتصادات الوطنية على الأسواق العالمية مما يشكل تحدياً لسيادة الدول القومية في وضع سياساتها الخاصة بها، يعزز الحوار الاجتماعي من قدرة البلدان على اختيار مسارها الخاص نحو النمو والتنمية. وقد وجدت بعض الحكومات أن الحوار الاجتماعي مع منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال يمكن أن يساعد على تحقيق تقارب في التوقعات بشأن التطورات الاقتصادية. وهذا يقلل من مخاطر عدم الاستقرار المالي أو الاجتماعي ومخاطر تقليل المنافسة التجارية التي تقوض فرص خلق العمالة والنمو المستدام الموالي للفقراء.

وفي أفريقيا، تم في عام ١٩٩٨ وضع البرنامج الإقليمي لتعزيز الحوار الاجتماعي في أفريقيا الناطقة بالفرنسية. (انظر الإطار).

الحوار الاجتماعي في أفريقيا الناطقة بالفرنسية

إن الهدف الأساسي للبرنامج الإقليمي لتعزيز الحوار الاجتماعي في أفريقيا الناطقة بالفرنسية هو مساعدة عدد كبير من البلدان الأفريقية الناطقة بالفرنسية على تقوية هياكل التعاون الثلاثي على المستويين الوطني ودون الإقليمي، وبالتالي تمكين الحكومات والشركاء الاجتماعيين من تقييم نظامها للحوار الاجتماعي والتعاون الثلاثي، والتحليل المشترك لجوانب التحسين والتغيير والتدعيم عند الاقتضاء. ويركز البرنامج على الجوانب المؤسسية والتنظيمية لآليات التشاور والتفاوض الثلاثية. ويساعد البرنامج البلدان المعنية على تقييم أوضاعها؛ وتقوية هياكلها؛ وتعزيز قدراتها التداولية والتفاوضية؛ والاضطلاع بأنشطة البحوث وخلق شبكة من ممارسي/ خبراء الحوار الاجتماعي الأفارقة. وقد تم الشروع في تنفيذ البرنامج عام ١٩٩٨ وتموله الحكومتان البلجيكية والفرنسية.

وفي الفترة بين ١٩٩٨ و٢٠٠٣، تعاون البرنامج مع ٢٢ بلداً أفريقياً من خلال إيفاد بعثات استكشافية (٢٢)، وإجراء دراسات وطنية بشأن الحوار الاجتماعي والتعاون الثلاثي (٢١) وعقد حلقات عمل بشأن التوعية وبناء القدرات (١٨). وكانت الخبرة المكتسبة على الصعيدين الوطني ودون الإقليمي (المجموعة الاقتصادية والنقدية لأفريقيا الوسطى، الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا) ذات قيمة فائقة. والأكثر من ذلك أن الاهتمام الذي أعرب عنه المانحون الرئيسيون، كالاتحاد الأوروبي في سياق اتفاق كوتونو بين الاتحاد الأوروبي ومجموعة دول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ، يبشر بمستقبل جيد للبرنامج. وفي هذا السياق، التزمت بلجيكا، المانح الرئيسي للبرنامج حالياً، بتمويل الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٧.

وقد بدئ في تنفيذ برامج تدعم تنفيذ الإعلان والحوار الاجتماعي في بلدان أفريقية أخرى. وشملت هذه البرامج: "١" دعم علاقات العمل في شرق أفريقيا (انظر الإطار)؛ "٢" دعم إدارات العمل في الجنوب الأفريقي (بوتسوانا، ليسوتو، ملاوي، زامبيا)؛ "٣" المشروع النيجيري لتعزيز الإعلان (نيجيريا)؛ ومشروع دعم العلاقات الصناعية في المغرب؛ ومشروع النهوض بالشراكة الاجتماعية لتعزيز السلام في مجال العمل في

الجنوب الأفريقي (انظر الإطار). وتهدف كل هذه المشاريع إلى تعزيز وتقوية الشراكة الاجتماعية وإصلاحات قوانين العمل لعلاج المنازعات العمالية ودعم السلام الصناعي.

دعم علاقات العمل في شرق أفريقيا

تعمل منظمة العمل الدولية مع الشركاء الاجتماعيين في أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا على دعم القدرات المؤسسية والبشرية لوزارات العمل وللشركاء الاجتماعيين في تنفيذ مبادئ الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية التي تجسدها اتفاقيتا المنظمة رقم ٨٧ و٩٨. ويهدف المشروع كذلك إلى بناء وتقوية قدرات نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل على المفاوضة الجماعية، وإدارة الموارد البشرية، ومهارات التنظيم وتسوية المنازعات، فضلاً عن تقوية التشاور الثلاثي دعماً لتنفيذ المبادئ المتعلقة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. ويتصدى هذا المشروع الممول من الولايات المتحدة لإصلاح قوانين العمل وإدارة العمل والمحاكم العمالية والآليات الأخرى لتسوية المنازعات، فضلاً عن تحسين العلاقات بين العمال وأصحاب العمل.

الشراكة الاجتماعية لتعزيز السلام في مجال العمل في الجنوب الأفريقي

منذ عام ١٩٩٥، قدمت منظمة العمل الدولية المساعدة التقنية، على مراحل متعاقبة، من أجل تعزيز الحوار الاجتماعي وتيسير إصلاح قوانين العمل وتعزيز القدرة على إدارة المنازعات العمالية في عديد من البلدان بالجنوب الأفريقي. وجاء التدخل الأول في جنوب أفريقيا، حيث عملت المنظمة خلال فترة أربع أعوام بدأت من عام ١٩٩٥ مع الحكومة وممثلي أصحاب العمل وممثلي العمال على تحقيق الاستقرار في سوق العمل بجنوب أفريقيا في الفترة الانتقالية التي أعقبت مباشرة التحول من سياسة الفصل العنصري إلى الديمقراطية الوطنية. وأدت هذه الخبرة في جنوب أفريقيا إلى مبادرة نموذجية لتطوير القدرة على إدارة المنازعات في ناميبيا وليسوتو، انتهت بتقديم المساعدة التقنية إلى مجال واسع من البلدان في الجنوب الأفريقي شملت إضافة إلى ذلك بوتسوانا وسوازيلند وزمبابوي ومؤخراً موزامبيق.

وتم توجيه المساعدة التقنية المقدمة إلى الشركاء الاجتماعيين في هذه البلدان أساساً نحو تعزيز توقعات السلام والاستقرار في سوق العمل، ومساعدة الشركاء الاجتماعيين في كل بلد على: تحديث الآلية المتصدعة والمتخلفة لتسوية المنازعات؛ تدعيم نظام للحقوق والحمايات يعزز الالتزام بمعايير العمل الأساسية؛ وتعزيز ثقافة شاملة لممارسات عمل عادلة بإدخال مدونات ممارسات جيدة ومبادئ توجيهية واتفاقات نموذجية. وكان بناء القدرات على مستوى التطوير المؤسسي واستفادة الشركاء الاجتماعيين من النظم والإجراءات الحديثة عنصرين أساسيين في استراتيجية المساعدة التقنية. وقد أتيح عمل منظمة العمل الدولية مع هيئاتها المكونة في الجنوب الأفريقي نتيجة الدعم المالي المقدم من سويسرا.

وبالرغم من اختلاف ممارسات الحوار الاجتماعي من بلد إلى آخر، إلا أنه من المسلم به بوجه عام توافر شرط أساسي لنجاح الحوار الاجتماعي هو تمهيد الساحة ليشارك في العملية شركاء مستقلون لديهم قوة وقدرة مماثلة. لذلك، فإن المشاركة في حوار اجتماعي هادف لا تتحقق إلا إذا ضمن الشركاء الاجتماعيون توافر القدرة على الدفاع عن مصالح أعضائهم في استقلال كامل.

وفي هذا السياق، ينبغي إدراك الإنجاز الملحوظ الذي حققه المعدل العالي البارز لتصديق البلدان الأفريقية على الاتفاقيتين الأساسيتين المتعلقتين بالحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية – أي اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧) واتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨).

الجدول ٥ – ٢: تصديق البلدان الأفريقية على اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي (حتى آب/ أغسطس ٢٠٠٣)

	الاتفاقية ٨٧	الاتفاقية ٩٨	الاتفاقية ١٤٤	الاتفاقية ١٥٠	الاتفاقية ١٥١	الاتفاقية ١٥٤
عدد الدول الأعضاء التي صدقت على الاتفاقيات	٤٦	٥٢	٣٠	١٧	٧	٥
النسبة المئوية للتصديق	٨٦,٨	٩٨	٥٦,٦	٣٢	١٣,٢	٩,٤

الاتفاقية ٨٧: اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨

الاتفاقية ٩٨: اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩

الاتفاقية ١٤٤: اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦

الاتفاقية ١٥٠: اتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨

الاتفاقية ١٥١: اتفاقية علاقات العمل (الخدمة العامة)، ١٩٧٨

الاتفاقية ١٥٤: اتفاقية المفاوضة الجماعية، ١٩٨١

غير أن حالة التصديق كانت منخفضة نسبياً على الصكوك الأخرى المحددة في قرار المؤتمر عام ٢٠٠٢ بشأن الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي.

وهذه علامة على أن ثقافة التشاور ما زالت في حاجة إلى تدعيم في أفريقيا، وأنه يجب مواصلة وتوسيع الدعم المقدم من منظمة العمل الدولية إلى الهيئات المكونة من خلال شتى أنشطة التعاون التقني على كافة المستويات.

إن ممارسة حق التنظيم والمفاوضة الجماعية تحمل إمكانات هائلة للوصول إلى مجالات الاقتصاد غير المنظم التي تفلت واقعياً من التنظيم والتفتيش العاديين؛ فهذه الممارسة لا تشكل فحسب وسيلة أمام العاملين لتأمين صوت أقوى وتمكين أكبر في الحياة اليومية، بل تعد الاتفاقات الجماعية أيضاً شكلاً بديلاً لتنظيم ظروف العمل يزداد قوة بسبب طوعيته. وفي وسع منظمة العمل الدولية، في وجود المستويات الصحيحة للدعم المقدم من الهيئات المكونة والمانحين، أن تعزز كثيراً التقدم المحرز بالتشجيع على تنفيذ الحقوق والمبادئ في هذا المجال.

مجلس العمل للألفية – جنوب أفريقيا

إن مجلس العمل للألفية هو محفل تشاوري ثنائي في جنوب أفريقيا يضم كبار رجال الصناعة من جانب القيادات العمالية البارزة من جانب آخر. وقد أنشأه ثابو مبيكي رئيس جنوب أفريقيا في عام ٢٠٠٠، وقام المجلس على اعتراف متبادل من قيادات أصحاب العمل والعمال بأن دوائرهم وبلدهم سيستفيدان من مشاركتهم في المسائل المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية.

وقد وقع الطرفان اتفاق الألفية الذي يلزم المجلس بوضع تحليل مشترك لأزمة البطالة المتجذرة في جنوب أفريقيا ووضع حلول محتملة يتم استكشافها مع الحكومة والمجلس الوطني للتنمية الاقتصادية والعمل – وهو المؤسسة الرئيسية لجنوب أفريقيا المعنية بالحوار الاجتماعي الثلاثي. وخلال تاريخه القصير، تدخل مجلس العمل للألفية بشكل حاسم لتلافي الإضرابات الوطنية، ولتطوير توافق في الآراء بشأن إجراء تغييرات في قوانين العمل الوطنية بجنوب أفريقيا والإسهام بالأفكار في مؤتمر القمة الأخير للنمو والتنمية في البلد. والتزم أعضاء المجلس برؤية مشتركة لتعزيز العمل اللائق وبناء اقتصاد جنوب أفريقيا.

والمجلس طوعي كلية، وليست له سلطة قانونية ويعتبر نفسه أداة لبناء توافق في الآراء بشأن القضايا الهامة للسياسة العامة وليس أداة لعقد اتفاقات ملزمة. وهو بذلك يمثل تجربة هامة في الحوار الاجتماعي الثنائي داعماً كلا من مهام الحكومة ومهام المجلس الوطني للتنمية الاقتصادية والعمل في مجال رسم السياسات. وقد ساعدت منظمة العمل الدولية على تشكيل مجلس العمل للألفية وزودته منذ بدء نشاطه بالمساعدة التقنية والإدارية والمالية.

الاستنتاج: الدور الرئيسي لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في إثراء روح التنظيم في المجتمعات الأفريقية

بالنظر إلى وجود اقتصادات ضخمة غير منظمة في المناطق الريفية والحضرية بالبلدان الأفريقية، فإن الوصول إلى المنشآت والعمال في القطاعات الريفية الواسعة للبلدان الأفريقية يشكل تحدياً رئيسياً لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. وقد نادت منظمة العمل الدولية دوماً بدعم قوة التنظيم على إحداث التحول – سواء تنظيم الحكومات أو أصحاب العمل أو العمال. إن حرية الناس في التجمع معاً ووضع استراتيجيات وحلول مشتركة أمر جوهري للتقدم الاجتماعي. إن أصحاب العمل والعمال في المناطق الريفية وكذلك في الاقتصاد غير المنظم يحتاجون إلى تمثيل وتنظيم. وتعد الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في وضع جيد يسمح لها بمساعدتهم إما في الانضمام إلى منظمات قائمة أو إنشاء هيئات ديمقراطية تمثيلية جديدة مستقلة.

إن التطوير المؤسسي يعني ضمناً إقامة قنوات تمكّن المنظمات المناسبة من تمثيل اهتمامات أعضائها فضلاً عن دعم جهودهم لتحديث السياسات وتنفيذها. إن تنمية القدرات التقنية لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال هي أمر لازم للسماح لهم بمعالجة مطالب أعضائها، التي قد تكون متناقضة، ومن ثم توضيح مصالحها بأمانة وفعالية في الحوار الاجتماعي مع شركائها.

إن الهدف على المدى الطويل هو تنظيم أصحاب العمل والعمال في القطاعات الريفية والحضرية غير المنظمة وإدخالهم في الاقتصاد المنظم الحديث والأكثر إنتاجية. ومن الأساسي إجراء حوار اجتماعي ثلاثي فعال، داخل إطار أوسع للمشاورات، يعزز مشاركة طيف واسع من القوى الاجتماعية والاقتصادية التمثيلية. وعلى الحكومات أن تقبل وتقود عملية من هذا القبيل. كما أن دور البرلمانات المشكلة ديمقراطياً والجمعيات المحلية له أهمية حيوية لتكوين توافق وطني واسع في الآراء بشأن أولويات التنمية.

إن غياب إطار مناسب لإدارة الأسواق بوجه عام، وأسواق العمل بصفة خاصة، يوجد بيئة عدم الأمن تحوُل دون تراكم رأس المال المادي والمالي والبشري والاجتماعي. وبدون توافر استراتيجية للتوسع التدريجي في اللوائح المنظمة لتلبية حاجات العمال والمنشآت غير المنظمة في أفريقيا، ستظل الإمكانات الإنتاجية للعاملين الفقراء في القارة غير مستغلة، لتصبح كابحاً للنمو ومصدراً لازدياد التوتر الاجتماعي.

ويضطلع الشركاء الاجتماعيون بدور رئيسي في تعزيز المنظمات التمثيلية لأنشطة الأعمال الصغيرة وللعمال في الاقتصاد غير المنظم، وفي التماس وسائل تكفل تنظيم أولئك الذين يعملون ويعيشون على هامش الاقتصادات المنظمة وأن تكون لهم كلمة في رسم السياسات. وبهذه الطريقة يمكنهم المساعدة على تعزيز المجال أمام الأطراف الفاعلة التي تسهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إن الذين يعيشون في فقر يحتاجون إلى صوت لهم للحصول على اعتراف بحقوقهم وعلى ما يستحقونه من احترام وجدارة. وهم في حاجة إلى تمثيل ومشاركة. إن الحوار الاجتماعي، المعزز والموسع ليشمل قضايا السياسة الاقتصادية الكلية وسياسة التنمية الاجتماعية، هو آلية لإحداث تحول في المجتمعات الأفريقية ببناء التضامن وجعل التنمية هي مسؤولية الجميع على قدم المساواة.

لقد بدأت بلدان أفريقية كثيرة مؤخراً فقط في تطوير الملامح الأساسية لنظام حكم ديمقراطي، مثل احترام الحرية النقابية، وهي الملامح التي تشكل دعامات الحوار

الاجتماعي الناجح والشامل. إن الاستثمار في هذا العنصر الأساسي لرأس المال الاجتماعي للمجتمع والاقتصاد هو جزء هام من الجهد المطلوب لتعبئة الأمم الأفريقية من اجل تحقيق تنمية تحد من الفقر.

٦ - نحو استراتيجية أفريقية للعمل اللائق من أجل التنمية

مقدمة

ينبغي للاجتماع الإقليمي الأفريقي العاشر أن يتخذ خطوة هامة نحو الأخذ باستراتيجية أفريقية للعمل اللائق وذلك ببدء عملية مراجعة وإعادة تفكير وإعادة توجيه لاستراتيجيات الماضي وبإقرار العمالة من أجل التنمية كمفهوم لاستراتيجيات ناجحة للحد من الفقر.

وثمة حاجة إلى صياغة سياسات مترابطة كلية ومتكاملة يمكن أن تستقر فيها تدخلات محددة تتصل بالعمالة والفقر. وهذا يعزى جزئياً إلى حقيقة أن المستويات العالية للفقر والبطالة هي نتيجة عوامل هيكلية ودورية مترابطة شتى؛ ويرجع في الجزء الآخر إلى أن بدء دورة حميدة للتنمية البشرية المستدامة يتطلب تفاعل مجال من السياسات المتناسقة. ويجب التأكيد على أن زيادة العمالة وتقليل الفقر يتطلبان تنشيط جانبي الطلب والإنتاج في الاقتصاد.

وثمة رسالة أساسية لهذا التقرير هي أنه يتعين على الشركاء الاجتماعيين والحكومات في أفريقيا أن يجعلوا العمالة بنداً له أولوية على جدول أعمال التنمية. وهم يحتاجون في مكافحة الفقر إلى التزام طويل الأجل باتخاذ مبادرات مشتركة على كافة المستويات لإحداث زيادة متواصلة في الاقتصاد. ويجب وضع الأسس لنهج يعنى بالعمل اللائق في استراتيجيات الحد من الفقر – وهذه مهمة عاجلة. وتشمل الأولويات الصلاحية للاستخدام، وروح المبادرة، وتكافؤ الفرص وتوليد العمالة، ويمكن أن تتحقق هذه الأولويات على أفضل وجه من خلال التشاور القائم على المشاركة بشأن رسم سياسات التنمية الوطنية.

تحديات السياسة العامة

في سياق الهدف الأساسي لمنظمة العمل الدولية وهو تحقيق عمالة كاملة منتجة ومختارة بحرية، إلى جانب تحقيق هدف الألفية الجديدة لتقليل الفقر إلى النصف، توجد ثلاثة تحديات أساسية للسياسة العامة. وفي مقدمة هذا التقرير، أشير إلى هذه التحديات باعتبارها "قضايا استراتيجية للنهوض بالعمل اللائق في أفريقيا". وبالنظر إلى أهمية هذه القضايا، يجدر ذكرها من جديد:

- زيادة الطلب على اليد العاملة ورفع الإنتاجية ودخول أولئك الذين يعيشون ويعملون في حالة فقر؛

- إدماج المجتمعات المحلية المستبعدة اجتماعياً في سوق العمل، وإقامة آليات كافية للحماية من عدم استقرار الدخل والمخاطر الاجتماعية الأخرى والقضاء على التمييز، وبخاصة ضد النساء والفتيات؛

- تحسين شروط تجارة البلدان الأفريقية مع البلدان الأغنى والحصول على تمويل للاستثمار.

إن بذل جهد متكامل في هذه المجالات الثلاثة يحمل إمكانات خلق دورة حميدة يؤدي فيها تحسين قدرة الفقراء على الكسب والإنتاجية إلى إزالة قيد على القدرة الشاملة للاقتصاد ويكفل أن يكون النمو "موالياً للوظائف" و"موالياً للفقراء". وتحتاج السياسات الوطنية إلى علاج جانبي الطلب والعرض في سوق العمل ومعاناة الذين يعيشون في فقر في هذا المجال.

إن منظمة العمل الدولية ملتزمة بمفهوم أن السياسات الاقتصادية الكلية السليمة هي أمر جوهري للنمو، لكن يجب أن يكون هذا النمو موالياً للعمالة بغية الحد من الفقر بفعالية. وفي حين يظل التحدي الأساسي قائماً على المستوى الوطني، إلا أن التعاون الإنمائي له دور يضطلع به. وينبغي على البلدان والمؤسسات المانحة، وخاصة المؤسسات المالية الدولية، أن تبني على ذلك باعتباره جزءاً لا يتجزأ من رؤيتها.

الأولويات

من أجل تنشيط النمو الاقتصادي والتنمية فضلاً عن رفع مستويات المعيشة، ينبغي على الحكومات أن تعلن وتتابع هدف تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة المختارة بحرية.

إن الحكومات مسؤولة في المقام الأول عن ضمان وجود بيئة تمكينية لخلق فرص العمالة على المستوى الوطني. وعليها أن تكفل التشاور مع ممثلي الأشخاص المتأثرين بهذه البيئة، وبخاصة العمال وأصحاب العمل، في تصميم وتنفيذ السياسات ذات الصلة.

وبالنظر إلى أن وزارات العمل يُعهد إليها بالمسائل المتعلقة بالعمل والعمالة، فإن عليها الاضطلاع بدور إعادة تركيز السياسة الاقتصادية الكلية واستراتيجيات التنمية. وعليها، بالتشاور مع ممثلي أصحاب العمل والعمال، أن تحدد السياق الوطني والدولي الذي يمكن فيه التصدي لجوانب العجز في العمل اللائق – وهذا يعني ضمناً زيادة قدرتها الداخلية على الحوار الاجتماعي وإدارة السياسات. وعلى وزارات العمل أن تكون على مستوى هذا التحدي، وخاصة في دعوتها داخل المجال العام إلى سياسات موالية للعمالة. كما تتحمل، بوصفها ممثلاً عن الحكومة، مسؤولية ضمان تمهيد الساحة لتطوير الهيكل الثلاثي، لكي يمكن لجميع الأطراف المضي قدماً في مساواة حقيقية.

لقد سبقت الإشارة إلى الأولويات التي يقوم عليها برنامج أفريقي للعمالة: تعزيز استراتيجيات إنمائية استشرافية وأطر مترابطة للتنمية؛ تعزيز نمو يستوعب الأيدي العاملة ويحد من الفقر؛ تعزيز التشاور القائم على المشاركة بشأن رسم السياسات الإنمائية الوطنية؛ وتعزيز النمو الشامل. وإضافة إلى ذلك، خرج الفريق رفيع المستوى لشبكة تشغيل الشباب برسالة سياسية تتناول قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن تعزيز تشغيل الشباب، الذي اتخذ في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٢. ويمكن إيجاز هذه الرسالة في أربعة مبادئ:

- *الصلاحية للعمل*: تحتاج الحكومات والمشاريع إلى الاستثمار في التعليم والتدريب والصحة – الصحة العامة فضلاً عن السلامة والصحة المهنيتين – من أجل دعم

القدرة الإنتاجية للأفراد وإدماج الشباب في عالم العمل. إن معالجة بطالة الشباب عنصر أساسي في الحد من العجز في العمل اللائق ومن الفقر في أفريقيا. ويحتاج عدد كبير من البلدان النامية إلى اتخاذ إجراء حاسم من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والمتمثلة في أن يستكمل جميع الأطفال مرحلة التعليم الابتدائي بحلول سنة ٢٠١٥.

- *استحداث المشاريع*: ستحتاج الحكومات ويحتاج الشركاء الاجتماعيون إلى تسهيل البدء بمشاريع جديدة وإدارتها وإدماج المنشآت القائمة في الاقتصاد المنظم. وقد ثبت أن التعاونيات هي شكل تنظيمي أساسي في بناء نماذج جديدة لمكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر من خلال مبادرات للتنمية المحلية.

- *المساواة في الفرص*: تحتاج الحكومات مع الشركاء الاجتماعيين إلى بناء هياكل اجتماعية واقتصادية جديدة لتدعيم دور المرأة في الاقتصاد وفي سوق العمل. وثمة حاجة إلى اتخاذ تدابير محددة موالية للمرأة وإلى دمج اعتبارات نوع الجنس في كل السياسات والبرامج والمشاريع للتغلب على العقبات التي تعترض ضمان عمل لائق للمرأة.

- *خلق العمالة*: تحتاج الحكومات إلى وضع خلق فرص العمالة في جوهر رسم السياسات الاقتصادية الكلية من أجل تحقيق الفائدة الكاملة للسياسات الهيكلية في مجالات القابلية للتكيف والصلاحية للاستخدام وتكافؤ الفرص واستحداث المشاريع.

العملية

على المستوى دون الإقليمي أيضاً، تقع على عاتق الحكومات مسؤولية جماعية هي تعزيز برنامج للعمالة. إن المجموعات الاقتصادية دون الإقليمية تتمتع بوضع يسمح لها بتولي الريادة من خلال وضع واعتماد استراتيجيات عمالة دون إقليمية. وعلى المستوى دون الإقليمي أيضاً، يمكن أن تساعد الحكومة في وضع سياسات للعمالة تنسق قوانين العمل فضلاً عن الهجرة بحثاً عن عمل. وعلى الحكومات أن تكفل حرية جميع العمال في تنظيم أنفسهم بغض النظر عن مكان عملهم. ويتعين أن يكون محور ورقات استراتيجيتها للحد من الفقر هو الأخذ بإطار مناسب من خلال خطط عمل وطنية سنوية للعمالة.

لذلك، ينبغي تعزيز التشاور القائم على المشاركة بشأن رسم سياسات التنمية الوطنية. وهناك قطاعات كبيرة بين سكان البلدان الأفريقية، وخاصة في المناطق الريفية وفي الاقتصاد غير المنظم، تظل غير منظمة وبالتالي تعجز عن إسماع صوتها في استراتيجيات التنمية الوطنية. إن "العاملين الفقراء"، وخاصة أولئك العاملين في الاقتصاد غير المنظم وعمال المناطق الريفية – وتحديداً النساء منهم – غير منظمين بما يكفي للتأثير على أطر واستراتيجيات التنمية مثل ورقات استراتيجية الحد من الفقر. إلا أنه من اللازم أن يشاركوا في صياغة وتنفيذ استراتيجية التنمية، تعزيزاً لمبدأ الديمقراطية وتحقيقاً لفعالية الاستراتيجية معاً.

ولهذا السبب، استند إطار السياسة العامة لبرنامج الوظائف في أفريقيا على الحاجة إلى النهوض بالنمو الاقتصادي الذي يحركه الاستثمار عن طريق حشد كل أصحاب المصلحة من خلال عملية تشاركية وتشاورية لصنع السياسات وتنفيذها. وكان الهدف من ذلك كفالة وضع استراتيجيات تنمية تعالج مباشرة وإلى حد كبير حاجات الجماعات المهمشة والمستبعدة بغية تكثيف النمو الشامل. ويدعو البرنامج إلى سياسات مترابطة متكاملة ومنسقة بدلاً من البرامج المخصصة. وهذه السياسات لن تنتج آلياً عن إجراء حكومي من جانب واحد أو عن ضغط خارجي مثل البرامج التي يحركها المانحون، بل

يتعين أن تستند إلى عملية إضفاء الطابع المؤسسي على الشراكة والتشاور والحوار تشمل كل أصحاب المصلحة والمستفيدين.

وإذا كان المطلوب حقاً أن تعكس سياسات ومشاريع التنمية احتياجات غالبية السكان المستبعدين بوجه عام من عملية رسم السياسات العادية، من الضروري أن تقوم هذه العملية على المشاركة والتشاور لتشمل الفئات المستضعفة – ومن هنا يجب إعطاء أولئك المستبعدين عادة "صوتاً" من خلال هياكل التمثيل والتشاور المنظمة. وينبغي على الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية أن تطور الوسائل والخدمات لتمثيل قطاعات أكبر من سكانها الفقراء.

إن المنظورات الجديدة لمكافحة الفقر والحاجة إلى التركيز على الإنتاجية والعمالة في استراتيجيات التنمية الأفريقية، تتطلب دعم الحوار الاجتماعي:

- *الخطوة الأولى*: الاعتراف بأن الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي هما وسيلتان لازمتان للبلدان الأفريقية من أجل ضمان ملكية أي برنامج للوظائف وكل استراتيجيات الحد من الفقر.

- *الخطوة الثانية*: تحديد أرضية مشتركة وأهداف مشتركة للحوار الاجتماعي، مثل توسيع فرص المشاريع وفرص الوظائف. ومع ذلك، ولكي ينجح الشركاء الاجتماعيون في خلق هذه الفرص، فإنهم في حاجة إلى كسب قبول واسع لمسألة محورية العمالة تحقيقاً للتنمية المستدامة، والحاجة إلى النهوض بالتغيير والحاجة إلى إدارة التغيير لتحقيق رفاهية يتم تقاسمها على نطاق واسع. وينبغي على أي برنامج عمالة أفريقي أن يبرز هذه العناصر.

- *الخطوة الثالثة*: تحديد التدابير الرامية إلى تقوية الحوار الاجتماعي، بما يشمل مراجعة الأطر القانونية، والإجراءات الخاصة بالمشاورات، والحصول على المعلومات، والقدرة التحليلية والدعم. وعلى مستوى القارة، يمكن للحكومات أن تضع المعايير للحوار الاجتماعي، وأن تحدد ممارسات حُسن الإدارة – مثلما هو الحال مع المجلس الوطني للتنمية الاقتصادية والعمل في جنوب أفريقيا أو اللجنة الاستشارية الصناعية والتجارية المشتركة في كينيا. إن تقوية الحوار الاجتماعي من شأنه أن يدعم الثقة الدولية في استراتيجيات التنمية الأفريقية.

تحالف عالمي للعمل اللائق في أفريقيا

إن قيام تحالف عالمي للعمل اللائق في أفريقيا من شأنه أن يدعم توثيق التعاون بين منظمة العمل الدولية وسائر المنظمات، بهدف إعطاء أولوية أعلى للعمالة في أفريقيا. كما أنه يعزز وجود برنامج عمالة أفريقي يتمشى مع الأنشطة الترويجية الجارية لبرنامج العمالة العالمي. ويمكن الاستعانة بهذا التحالف في وضع سياسات أوسع قاعدة أبعد مدى وأكبر أثراً، ومن ثم يصبح أداة مفيدة لتنفيذ السياسات.

ويمكن وصف هذا التحالف بأنه شراكة منظمة جيدة التنسيق بين الهيئات المكونة ووكالات التنمية العاملة في أفريقيا ولصالحها. وينبغي أن يركز التحالف على مجالات محددة للسياسة العامة تؤدي إلى تفعيل العمالة كهدف إنمائي لأفريقيا.

ويمكن لهذا التحالف أن يضم أطرافاً مختلفة على مستويات مختلفة:

- *الحكومات الوطنية*: الحكومات الوطنية مسؤولة عن سياسة العمالة وجعل العمالة في محور السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وبهذا التركيز الجديد على العمالة، ستوفر منظمة العمل الدولية للحكومات مبادئ توجيهية ملموسة وهادفة لصياغة استراتيجيات عمالة وطنية تقوم على أهداف اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢).

- *الشركاء الاجتماعيون*: يضطلع الشركاء الاجتماعيون بدور حيوي في تحقيق توافق وطني ودولي في الآراء بشأن إقامة تحالف عالمي للعمالة في أفريقيا. ويتعين أن يمارس الشركاء الاجتماعيون دوراً رئيسياً في كل من تصميم الاستراتيجية وفي تنفيذها وطنياً ومحلياً. ويجب أن تكون إدارة التغيير في سوق العمل مسؤولية جميع الشركاء الاجتماعيين، ويجب أن يكون الحوار الاجتماعي عنصراً محورياً في إدارة سوق العمل. وكلما ازداد تعاون الشركاء الاجتماعيين في العمل معاً، تكون الاستراتيجية أكثر مصداقية وتحديداً ونجاحاً.

- *التحالفات الاستراتيجية للتنسيق دون الإقليمي*: إن التنوع هائل في الظروف الاقتصادية والاجتماعي فيما بين مختلف الأقاليم الفرعية والبلدان في القارة. وينبغي لأي برنامج عمالة أفريقي أن يعترف بأن نجاح سياسات العمالة يتوقف على مدى أخذ هذه الخصائص المحددة في الاعتبار جيداً. وتدعو منظمة العمل الدولية جميع المنظمات السياسية والاقتصادية دون الإقليمية، بما فيها مصارف التنمية، إلى الإسهام في تشكيل برنامج للعمالة وفي بناء تحالف قوي من أجل استحداث وظائف أكثر وأفضل.

- *التحالفات الاستراتيجية للتنسيق الإقليمي*. ينبغي أن يضطلع الاتحاد الأفريقي ومبادرة الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، بمساعدة من منظمة العمل الدولية، بدور رئيسي في وضع برنامج عمالة من هذا القبيل بالتعاون مع الوكالات الأخرى.

- *التحالفات الاستراتيجية على الصعيد العالمي*. إن مشاركة جميع وكالات الأمم المتحدة فضلاً عن مؤسسات بريتون وودز ووكالات التنمية والمانحين والمنظمات غير الحكومية شرط لا غنى عنه لمواصلة تطوير التحالف العالمي للعمالة في أفريقيا. ويمكن أن تشارك منظمة العمل الدولية وسائر الوكالات والهيئات المكونة في تقرير شكل هذه المساهمات ومضمونها وتوقيتها. إن استعراض الاستراتيجيات العالمية القائمة قد تخدم كأساس لهذه المناقشات.

الخطوات التالية

ناقش هذا التقرير كيف أن هدف توفير العمل اللائق للجميع يُمكّن شبكة مؤسسات منظمة العمل الدولية التي تمثل عالم العمل من حشد جهودها والإسهام بشكل رئيسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأفريقيا. ويمكن، بل يجب، إثراء مهمة منظمة العمل الدولية بعملية حوار اجتماعي متواصلة على المستويات المحلية والوطنية ودون الإقليمية وعلى مستوى القارة.

إن علينا أن نواصل معاً بناء الدعم لافتراضنا الأساسي بأن العمل اللائق هو المسار الأساسي للخلاص من الفقر. وخلال العام القادم، تتاح لمنظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة الثلاثية الفرصة للمساعدة على بلورة اجتماعات القمة الاستثنائية لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي المعنية بالعمالة والحد من الفقر. وسيعمل الاجتماع الإقليمي العاشر على تصميم برنامج عمل منظمة العمل الدولية خلال الأعوام الأربعة القادمة. وهذه

فترة حاسمة ذات أهمية فائقة للعودة إلى مسار تحقيق هدف تخفيض معدل الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥.

إن هناك اليوم نحو مائة مليون طفل ربما سيضطرون بحلول ذلك التاريخ إلى البدء في العمل. إنهم يشكلون الجيل الذي يمكنه، لو أتيحت له فرصة، أن يغير جذرياً من وجه أفريقيا. إن إحراز تقدم بشأن أربعة أهداف رئيسية سيتيح لهم الفرصة للخلاص من دورة الفقر:

- إنهاء التمييز والاستبعاد الاجتماعي اللذين يعملان على تهميش ملايين الأسر الأفريقية وتعطيل التنمية الاقتصادية؛
- رفع الإنتاجية والقدرة على الكسب من العمل بالمزارع وفي المشاريع الصغيرة التي تشكل محور نظام الإنتاج في أفريقيا؛
- الاتحاد لكسب صفقة أفضل للقارة في النظام التجاري والمالي العالمي؛
- تقوية آليات الحوار الاجتماعي، والتمثيل والمساءلة في مكان العمل، على المستوى الوطني وفي الهياكل الجديدة الناشئة للتعاون الإنمائي الإقليمي.

إن هذه أهداف عملية يمكن فيها للهيكل الثلاثي لمنظمة العمل الدولية أن يساعد أفريقيا على تحقيقها. وهي أهداف يمكن تشكيل تحالفات كثيرة متنوعة حولها.

وربما يود الاجتماع الإقليمي لمنظمة العمل الدولية أن يركز في تطوير عمله المقبل على الأولويات التالية:

- خفض وإزالة الحواجز التي تحد من الطاقات الإنتاجية لأفريقيا؛
- الاستثمار في إقامة إطار سليم لإدارة أسواق العمل، استناداً إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لمنظمة العمل الدولية، باعتباره أضمن طريقة تحقق التوازن بين المرونة والأمن وتضع الأسس لنمط نمو موال للوظائف وموال للفقراء؛
- تهيئة الفرص أمام الناس وأسرهم ممن يعيشون ويعملون في المناطق الريفية وفي الاقتصاد غير المنظم لشق طريقهم خلاصاً من الفقر.

المرفقات

المرفق ١

إنجازات مختارة لبرنامج الوظائف في أفريقيا

مساعدة عدة بلدان على مراجعة وضعها في مجالي الفقر والعمالة بما يؤدي إلى استكمال بيان قطري يعنى بالفقر والعمالة ورسم السياسات في الجزائر وجنوب أفريقيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية ومصر وناميبيا.

"١" في الجزائر، أيدت الحكومة البيان القطري كأساس سليم لصياغة سياسة وطنية للعمالة.

"٢" وفر إعداد البيان القطري في ناميبيا محفلاً للمشاركة والمشاورات الواسعة مع أصحاب المصلحة لوضع إطار للدعم المقدم من منظمة العمل الدولية إلى ناميبيا.

"٣" في جنوب أفريقيا، ساهم برنامج الوظائف في أفريقيا في إقامة مركز بحوث لسوق العمل والعمالة والفقر داخل مدرسة الاقتصاد بجامعة كيب تاون. وتعزز هذه المبادرة برنامجاً مترابطاً للبحوث الوطنية يعنى بأسواق العمل والفقر، ويعزز الروابط بين المجتمعات البحثية.

مساندة دمج اهتمامات العمالة في السياسات الوطنية واستراتيجيات التنمية، وخاصة فيما يتعلق بعملية إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر في بوركينا فاسو وجمهورية تنزانيا المتحدة وكوت ديفوار وكينيا ومالي.

"١" أصبحت مالي أساس المقارنة لما يتوقع من برنامج الوظائف في أفريقيا تحقيقه من خلال عملية الدعوة، إذ نجحت "مجموعة الدعوة إلى إنشاء شبكة وطنية في مالي" في التأثير على إعادة توزيع الاستثمار العام ليوجه بفعالية نحو تعزيز العمالة المنتجة والحد من الفقر.

"٢" في كوت ديفوار، تمكن برنامج الوظائف في أفريقيا من إدخال اهتمامات العمالة والحماية الاجتماعية في حوار السياسة العامة في عملية إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر وإبراز معاملة العمالة في الورقات المؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر.

"٣" ساهم تمويل برنامج الوظائف في أفريقيا للدراسات بشأن تنسيق سياسات العمالة وتشريع العمل في مجموعة شرق أفريقيا على تعزيز عملية التكامل الإقليمي كإطار فعال للتشجيع على الأخذ بسياسات مترابطة ومتماسكة في مجالي العمل والعمالة.

تعزيز قاعدة معارف منظمة العمل الدولية وتيسير نشر الخبرات الوطنية والدولية المتراكمة من خلال مشاريعها وبرامجها من أجل تحسين نوعية خدماتها الاستشارية المقدمة إلى هيئاتها المكونة. وقام برنامج الوظائف في أفريقيا بتمويل الآتي:

"١" تحليل وبحوث السياسة العامة بشأن الإنتاجية والعمالة: استكملت الدراسة الأولى عن كينيا وموريشيوس وأصبحت جاهزة تقريباً للنشر (إدارة استحداث الوظائف وتنمية المنشآت)؛

"٢" وضع منهجية لدمج اهتمامات العمالة في عمليات وهياكل رسم السياسات الوطنية وورقات استراتيجية الحد من الفقر؛

"٣" من خلال برنامج المنظمة بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل، تطوير نهج مفاهيمي ومنهجي لدمج مشاكل فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في إطار للسياسة الاقتصادية الكلية مع إيلاء الاهتمام الواجب بشواغل العمالة؛

"٤" الاجتماع الأفريقي الثلاثي لمنظمة العمل الدولية بشأن التعلم والتدريب من أجل تحسين الأداء والعمل اللائق؛

"٥" إجراء البحوث بشأن إدارة المعارف واكتساب المهارات في أفريقيا جنوبي الصحراء؛

"٦" ورقتان توفران الأساس النظري والمفاهيمي لبرنامج الوظائف في أفريقيا هما: "الحد من الفقر في أفريقيا: اتخاذ مسار العمالة" و"الصلة بين الاستثمار والعمالة والفقر في أفريقيا".

دعم مشاريع نموذجية تعزيزاً لقدرة الشركاء الاجتماعيين:

"١" وفر برنامج الوظائف في أفريقيا الدعم المالي للأنشطة الميدانية التي اضطلع بها برنامج "المشروع المشترك بين الأقاليم لدعم الاعتماد على الذات لدى جماعات السكان الأصليين والقبليين من خلال التعاونيات وسائر منظمات المساعدة الذاتية" للتصدي لقضايا السياسة العامة وإجراء استقصاء تقييمي بشأن تحسين ممارسات العمالة وسُبل الرزق للأقزام في الكاميرون وللرعاة (الماساي) في جمهورية تنزانيا المتحدة؛

"٢" بمشاركة مكتب أنشطة أصحاب العمل، باشر برنامج الوظائف في أفريقيا ومول تنظيم الاجتماع الإقليمي الأفريقي لأصحاب العمل (نيروبي، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠١) بشأن دمج اهتمامات العمالة في السياسات الوطنية. وتمثلت النتيجة الرئيسية للاجتماع في إعلان نيروبي الذي التزمت فيه المنظمات الأفريقية لأصحاب العمل بالإسهام النشط في وضع سياسات العمالة بهدف ضمان استحداث الوظائف من خلال النهوض بالاستثمار.

المرفق ٢

رؤية جديدة للوظائف في أفريقيا، أديس أبابا، ٢٠-٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٣

اتفق المندوبون في الاجتماع الثلاثي دون الإقليمي لمنظمة العمل الدولية المعني بإيجاد رؤية جديدة للوظائف في أفريقيا، المنعقد في أديس أبابا بأثيوبيا في الفترة من ٢٠ إلى ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٣، على أنه ينبغي على البلدان الأفريقية:

ألف- اعتماد رؤية جديدة للوظائف في أفريقيا تستند إلى الإطار الاستراتيجي التالي:

- تعزيز استراتيجيات استشرافية للتنمية وأطر إنمائية مترابطة؛
- تعزيز النمو الذي يستوعب العمالة ويحد من الفقر؛
- تعزيز التشاور القائم على المشاركة بشأن رسم سياسات التنمية الوطنية؛
- تعزيز النمو الشامل.

باء- تفعيل الرؤية الجديدة استناداً إلى المبادئ التالية:

- تمكين الدولة من صياغة وتنفيذ هذه الرؤية؛
- ضمان مشاركة أوسع لدعم الاستمرارية في تنفيذ هذه الرؤية؛
- ينبغي أن تصبح العمالة هي المعيار لجميع سياسات التنمية الوطنية؛
- خطط تنمية أكثر شمولاً.

واستناداً ما سبق، أوصى المندوبون بما يلي:

- ينبغي أن يكون برنامج خلق فرص العمالة عند أعلى مستوى اهتمامات الدولة. إن مشاركة رؤساء الدول والحكومات أمر جوهري يضمن إعطاء العمالة الأولوية في سياسات التنمية؛
- أن الرؤية الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية أمر حاسم لتعزيز برنامج خلق فرص العمالة؛
- أن تهيئة بيئة سياسية تمكينية لمشاركة المواطنين تشكل عنصراً فعالاً في تحقيق خطط التنمية السليمة؛
- أن إطار السياسة الشاملة الجديد والمطلوب لتعزيز برنامج خلق فرص العمالة يستوجب وجود إطار مؤسسي وطني قوي يقوم على الاستمرارية والحوار الاجتماعي؛
- من أجل الأخذ بسياسات شاملة، ينبغي على الحكومة فضلاً عن أصحاب المصلحة الآخرين (العمال وأصحاب العمل والمجتمع المدني والجامعات ومؤسسات البحوث) أن يشاركوا في صياغة وتنفيذ سياسات التنمية؛
- ينبغي دعم قدرة العمال وأصحاب العمل وأصحاب المصلحة الآخرين على المشاركة بنشاط وفعالية في صياغة وتنفيذ السياسات الوطنية وتعبئة الموارد؛

- ينبغي أن تعمل الرؤية الجديدة للوظائف في أفريقيا على تحريك العملية التي بدأها برنامج الوظائف في أفريقيا، استناداً إلى الخبرة السابقة والحاجة الناشئة إلى إدماج العمالة في كل السياسات والبرامج الحكومية.

وفضلاً عن ذلك، التزم المندوبون بتعزيز الرؤية الجديدة للوظائف في أفريقيا وطلبوا إلى منظمة العمل الدولية:

- العمل في تعاون وثيق مع الشركاء في التنمية تعزيزاً لهذه الرؤية ولدمج العمالة كهدف رئيسي لمساعداتهم ولأطرهم واستراتيجياتهم؛

- مواصلة بحوثها في مجال السياسة العامة وتقديم الخدمات الاستشارية ونشر النتائج، وتعبئة الموارد للتعاون التقني ودعم العمالة في أفريقيا.

المرفق ٣

تصديق البلدان الأفريقية على الاتفاقيات المعنية بالهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي (حتى آب/ أغسطس ٢٠٠٣)

	الاتفاقية ٨٧	الاتفاقية ٩٨	الاتفاقية ١٤٤	الاتفاقية ١٥٠	الاتفاقية ١٥١	الاتفاقية ١٥٤
الجزائر	X	X	X	X	-	-
أنغولا	X	X	-	-	-	-
بنن	X	X	X	X	-	-
بوتسوانا	X	X	X	-	X	-
بوركينا فاسو	X	X	X	X	-	-
بوروندي	X	X	X	-	-	-
الكاميرون	X	X	-	-	-	-
الرأس الأخضر	X	X	-	-	-	-
جمهورية أفريقيا الوسطى	X	X	-	-	-	-
تشاد	X	X	X	-	X	-
جزر القمر	X	X	-	-	-	-
الكونغو	X	X	X	X	-	-
كوت ديفوار	X	X	X	-	-	-
جمهورية الكونغو الديمقراطية	X	X	X	X	-	-
جيبوتي	X	X	-	-	-	-
مصر	X	X	X	X	-	-
غينيا الاستوائية	X	X	-	-	-	-
إريتريا	X	X	-	-	-	-
أثيوبيا	X	X	-	-	-	-
غابون	X	X	X	X	-	X
غامبيا	X	X	-	-	-	-
غانا	X	X	-	X	X	-
غينيا	X	X	X	X	X	-
غينيا – بيساو	-	X	-	-	-	-
كينيا	-	X	X	-	-	-
ليسوتو	X	X	X	X	-	-
ليبيريا	X	X	X	X	-	-
الجماهيرية العربية الليبية	X	X	-	-	-	-
مدغشقر	X	X	X	-	-	-
ملاوي	X	X	X	X	-	-
مالي	X	X	-	-	X	-
موريتانيا	X	X	-	-	-	-
موريشيوس	-	X	X	-	-	-
المغرب	-	X	-	-	-	-
موزامبيق	X	X	X	-	-	-
ناميبيا	X	X	X	X	-	-
النيجر	X	X	-	-	-	X

	الاتفاقية ٨٧	الاتفاقية ٩٨	الاتفاقية ١٤٤	الاتفاقية ١٥٠	الاتفاقية ١٥١	الاتفاقية ١٥٤
نيجيريا	X	X	X	-	-	-
رواندا	X	X	-	-	-	-
ساوتومي وبرنسيب	X	X	X	-	-	-
السنغال	X	X	-	-	-	-
سيشل	X	X	-	X	X	-
سيراليون	X	X	X	-	-	-
الصومال	-	-	-	-	-	-
جنوب أفريقيا	X	X	X	-	-	-
السودان	-	X	-	-	-	-
سوازيلند	X	X	X	-	-	-
جمهورية تنزانيا المتحدة	X	X	X	-	-	X
توغو	X	X	X	-	-	-
تونس	X	X	-	X	-	-
أوغندا	-	X	X	-	-	X
زامبيا	X	X	X	X	X	X
زمبابوي	X	X	X	X	-	-
المجموع	٤٦	٥٢	٣٠	١٧	٧	٥
٥٣ دولة عضوا	تصديقاً	تصديقاً	تصديقاً	تصديقاً	تصديقات	تصديقات
النسبة المئوية للتصديق	٨٦,٨ %	٩٨ %	٥٦,٦ %	٣٢ %	١٣,٢%	٩,٤ %

أتفاقيات تتناول الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي كما حددها قرار مؤتمر العمل الدولية بشأن الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي في عام ٢٠٠٢:

الاتفاقية ٨٧: اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨

الاتفاقية ٩٨: اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩

الاتفاقية ١٤٤: اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦

الاتفاقية ١٥٠: اتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨

الاتفاقية ١٥١: اتفاقية علاقات العمل (في الخدمة العامة)، ١٩٧٨

الاتفاقية ١٥٤: اتفاقية المفاوضة الجماعية، ١٩٨١