الخلاص من الفقر:
آراء من أفريقيا

الاجتماع الإقليمي الأفريقي العاشر
أديس أبابا، كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣

تقرير تكميلي خاص للمدير العام

ISBN 92-2-615191-1

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.

Mis en pages par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse
Imprimé en Ethiopie, Addis-Abeba

تصميم شكل التقرير وتركيبه، مكتب العمل الدولي، جنيف، سويسرا
طبع في أثيوبيا،أديس أبابا

تمهيد

العمالة هي سبيل الخلاص من الفقر

هذه الحقيقة البسيطة يفهمها الناس في جميع أنحاء العالم. وهي بالنسبة لمعظمهم من أبسط المسلمات. ومع ذلك، لم تتوصل السياسات الدولية بعد إلى إقامة الرابط الأساسي بين استئصال الفقر وخلق العمالة.

ولكن التغيير بدأ يلوح في الأفق – وها هي أفريقيا تتصدر المسيرة. فلقد اتفق رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي مؤخراً على الدعوة إلى مؤتمر قمة استثنائي هو الأول من نوعه بشأن العمالة وتخفيف حدة الفقر. وهذا القرار إن هو سوى إقرار على أعلى مستوى سياسي بأن الجهود الرامية إلى تخفيف حدة الفقر ستذهب سدى ما لم تؤد إلى خلق الوظائف. ولقد طلب الاتحاد الأفريقي بصورة خاصة من منظمة العمل الدولية أن تتعاون معه في تنظيم هذا الحدث البارز الذي سيعقد في بوركينا فاسو في عام ٢٠٠٤.

ولقد كانت الصلة بين الوظائف والفقر في صميم مداولات مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٣، عندما ناقشنا التقرير الذي قدمته بعنوان "الخلاص من الفقر" والحاجة إلى التزام ثلاثي حاسم ومستدام لاستئصال الفقر. وانبرى المندوبون من جميع أنحاء أفريقيا للتأكيد على أن العمالة ومنح القدرات هما أفضل السبل لكسر طوق الفقر وتوفير الكرامة للجميع.

أما التحدي الماثل أمامنا الآن فهو ترجمة الوعي المتزايد بالدور الحيوي للعمالة من أجل استئصال الفقر، إلى سياسات وبرامج وعمليات استثمار تخلف أثراً ملموساً على الناس وأسرهم والمجتمعات التي يعيشون ويعملون فيها.

وتوخياً للمضي قدماً نحو هذا الهدف، استهلت منظمة العمل الدولية في تشرين الأول/ أكتوبر الجولة الأولى من سلسلة مشاورات وطنية تركز على التحدي المتمثل في القضاء على الفقر من خلال العمالة. وتوفر هذه الاجتماعات منبراً فريداً للحوار بين هيئاتنا المكونة وسائر الفاعلين في مجال التنمية، بما في ذلك الجامعات والنساء والشباب وقادة المجتمعات المحلية.

ولقد طلبت شخصياً عقد هذه الاجتماعات الوطنية لأنني على ثقة من أن برنامج العمل اللائق هو برنامج استماع يستمد جذوره من الحياة الحقيقية – أي من التطلعات والاحتياجات اليومية – للناس في واقعهم. ولا نستطيع أن نضع أدوات فعالة لمكافحة الفقر دون أن نحصل على مُدخلات وأفكار ومبادرات مباشرة من الناس أنفسهم.

ولقد كانت الاستجابة لهذه الموجة الأولى من المشاورات استجابة عارمة. ففي ما يزيد على اثنتي عشرة دولة في جميع أنحاء القارة، اجتمع أكثر من ٦٥٠ قائداً من جميع الآفاق والمشارب لتقاسم الأفكار حول أفضل الطرق لتحرير المواهب الضخمة لدى النساء والرجال في أفريقيا.

وما هو أفضل سبيل لخلق بيئة مواتية للمنشآت، بما في ذلك المبادرات القائمة على المجتمع المحلي؟ وما هي التجارب الناجحة سعياً إلى الخلاص من الفقر؟ وهل تشارك الهيئات المكونة الثلاثية وغيرها من الفاعلين في مجال التنمية مشاركة كاملة في عملية ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر؟ وكيف يمكن لأي بلد أن يوجه المبادرات لتستوفي على أفضل وجه احتياجات أفقر الناس؟ وما الذي يمكن القيام به لتنمية الطاقات الهائلة لدى النساء والشباب؟

إن هذا التقرير يستند إلى ردود وتوصيات هذه الجولة الأولى من المشاورات. وهو يقدم نظرة شاملة لما تعتبره هيئاتنا المكونة والهيئات الأخرى بمثابة نهج ملموسة للسياسات والبرامج.

ولقد برزت خمسة مجالات رئيسية ذات أولوية هي:

الالتزام. الأهمية التي تعلقها هيئاتنا المكونة على المشاركة على نحو أوثق في استراتيجيات وبرامج تخفيف حدة الفقر على المستوى الوطني وفي تحسين الاشتراك في هذه العمليات من التشاور حتى المشاركة.

التفاعل. الحاجة إلى تفاعل أكبر بين هيئاتنا المكونة وسائر الفاعلين في مجال التنمية توخياً للوصول إلى الاقتصاد الريفي والاقتصاد غير المنظم حيث تكافح الأغلبية الكبرى من الأفريقيين لكسب رزقها اليومي.

الطاقات. الرغبة في تغيير النظرة إلى النساء والشباب بوصفهم مجموعات مسماة "ضعيفة". ولا بد لنا من الاعتراف بالنساء والشباب كما هم – أي مجموعات ذات طاقات هائلة – ولا بد أيضاً من أن نعزز دورهم في عملية التنمية.

التعميم. الدعوة إلى نشر ما تم تحديده من النهج الناجحة الكثيرة للخلاص من الفقر، بحيث تستطيع الأسر على المستوى الوطني الاستفادة من المعارف المكتسبة وإمكانيات تنظيم المشاريع التي تقدمها.

الإنصاف. دعوة إلى شكل أفضل للعولمة، يتصدى لقواعد اللعبة غير العادلة ويوفر مجالاً لحلول موضوعة محلياً تقوم بحشد القوى والموارد المحلية.

وموجز القول، سعت المشاورات الوطنية إلى إيجاد سُبل تجعل العمالة والتمكين من أسباب القوى من أولى الأولويات على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية والمحلية. وهذه المسألة حاسمة بلا ريب لأنه إذا ظلت الأمور على حالها فإن الأهداف الإنمائية للألفية، التي ترمي إلى تخفيف حدة الفقر المدقع بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٥، لن تتحقق. ونحن بحاجة إلى أفكار وحلول جديدة. وما مبادرة الاتحاد الأفريقي بالدعوة إلى مؤتمر قمة بشأن العمالة والفقر سوى دليل على أن أفريقيا تواجه تحدي الفقر والعمالة بعزم ثابت وعلى جميع الجبهات. وتسهم مشاورات منظمة العمل الدولية على الصعيد الوطني في المسعى المذكور.

ولا يزال الطريق أمامنا طويلاً. ولكن جهودنا قائمة على الإرادة والأمل. فاستئصال الفقر هو أكبر تحدٍ اجتماعي نواجهه اليوم ولكنه كذلك أكبر فرصة اقتصادية تتاح لنا. والهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية – وهي الفاعلة الحقيقية في الاقتصاد – تدرك التحديات القائمة لخلق الفرص للنساء والرجال لإيجاد عمل منتج وكسب سُبل عيش لائقة.

وبتضافر جهودنا يمكننا أن نجعل من مشروع "وظائف أكثر وأفضل" محرك استراتيجية التنمية في أفريقيا.

تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣ خوان سومافيا

المحتويات

الصفحة

تمهيد iii

مقدمة 1

العمالة والفقر: تحدي التنمية في أفريقيا 1

الخلاص من الفقر: حوار متواصل 2

١- العمالة والتمكين من أسباب القوى والمشاركة لاستئصال الفقر 5

استراتيجيات تخفيف حدة الفقر: العمالة – الحلقة المفقودة 5

صوت الهيكل الثلاثي: أداة إنمائية رئيسية 6

ضمان الملكية والتفاعل 7

٢- تعميم التجارب الأفريقية الناجحة 9

تشجيع الهيكل الأساسي والاستثمار كثيفي الاستخدام لليد العاملة 9

التعليم الأساسي ومحو الأمية وتنمية المهارات 10

خلق الوظائف والتمكين من أسباب القوى من خلال التمويل بالغ الصغر 11

التنمية المحلية من خلال التعاونيات 12

تشجيع روح المبادرة والمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر 13

حلول محلية ومنظور بعيد الأمد 14

٣- استهداف المجموعات ذات الطاقات العالية: النساء والشباب 15

الاستفادة من طاقات تنظيم المشاريع لدى المرأة 15

تحرير الطاقات الخلاقة لدى الشباب 16

٤- ربط أولويات الناس بالسياسات الدولية 17

مقدمة

العمالة والفقر: تحدي التنمية في أفريقيا

العمل هو أفضل دواء ضد الفقر **مثل أفريقي**

يعيش ثلاثة ملايين أفريقي في فقر مدقع. ويعود سبب هذا الهدر المأساوي في الطاقات البشرية إلى البطالة والبطالة الجزئية وانخفاض الإنتاجية في الوظائف الموجودة، ولا سيما في الزراعة وفي الاقتصاد غير المنظم في المناطق الحضرية - أهم مصدر للعمالة في معظم الاقتصادات الأفريقية. وتتسم أفريقيا بأعلى معدلات في العالم من البطالة الظاهرة وبطالة الشباب. وبطالة المرأة في جميع الفئات أعلى بكثير من المتوسط الوطني. وفي معظم بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تبلغ العمالة بأجر بين ٦ في المائة (البلدان غير الساحلية في أفريقيا الغربية والوسطى) و٢٥ في المائة (افريقيا الجنوبية) فقط من السكان العاملين. وبعبارة أخرى، فإن نسبة ٧٥ إلى ٩٤ في المائة من السكان النشطين هم إما عاطلون عن العمل أو يسدون رمقهم بالكاد في الاقتصاد الريفي أو الاقتصاد غير المنظم حيث يعملون في أنشطة اقتصادية هشة دون أي حماية اجتماعية وفي بيئة عمل غير آمنة في غالب الأحيان. والواقع أن النساء والرجال الأفريقيين مضطرون لأن يعملوا أي شيء يمكنهم القيام به مهما كانت درجة انعدام الأمن فيه ومهما كان أجره سيئاً ليتمكنوا من توفير القوت لأسرهم.

ويعتبر انخفاض الإنتاجية والبطالة الجزئية وتدني مستويات الدخل والأجر عوامل رئيسية تحدد جميعها الأشخاص العاملين في الفقر، أي الأشخاص غير القادرين على كسب عيش لائق والحصول على الاحتياجات الاجتماعية الأساسية لذاتهم ولأسرهم. ويعيش أكبر عدد من الفقراء العاملين في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى حيث تبلغ نسبتهم بين ٤٦ و٦٢ في المائة من مجموع العمال.

ولقد تحسن أداء الاقتصادات الأفريقية في السنوات الأخيرة. فعلى حد ما ذكرته اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ارتفعت مستويات النمو من ٣,٢ في المائة في عام ٢٠٠٢ إلى زهاء ٤,٢ في المائة في عام ٢٠٠٣. إلا أن هذه المعدلات ليست أعلى من معدلات نمو السكان إلا بصورة حدية. ولتخفيض الفقر المدقع بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٥ - كما هو محدد في الأهداف الإنمائية للألفية للأمم المتحدة - لا بد للنمو الاقتصادي من أن يكون ضعفي ما هو عليه اليوم.

ولئن بات من الواضح الآن أن هناك حاجة إلى معدل مرتفع من النمو الاقتصادي فإن ذلك ليس شرطاً كافياً لتخفيف حدة الفقر. فالعمالة هي الآلية الرئيسية التي توزع منافع النمو الاقتصادي على الذين ساعدوا في خلقها، أي على العمال، وهي السبيل الذي يقود إلى تخفيف حدة الفقر. ولا يفضي النمو الاقتصادي إلى تخفيف حدة الفقر إلا إذا تحقق في بيئة سياسات اقتصادية كلية تراعي قضايا الفقر والعمالة. وفي الوقت الحاضر، لم تتحقق طاقة العمالة على تخفيف حدة الفقر على أكمل وجه في أفريقيا للأسباب التالية:

- إنتاجية الفقراء العاملين، بمن فيهم أولئك العاملون في المزارع الصغيرة والاقتصاد غير المنظم، غير كافية لتوليد فائض من أجل الادخار أو الاستهلاك أو الاستثمار المحلي؛

- المنتجون غير قادرين على تحسين سلسلة القيم التي تمكنهم من التنافس على الصعيد الدولي والاحتفاظ بحصة مرتفعة من القيمة المضافة داخل بلدانهم؛

– البلدان الأفريقية لا تستطيع توصيل السلع التي تنتجها (زراعية بصورة رئيسية) إلى الأسواق.

وتحتل العمالة صميم تحدي تحقيق تنمية أفريقيا – ولكنها ليست بعد في صميم السياسات الدولية والوطنية. ولا يمكن تحقيق تنمية مستدامة ما لم يحصل الناس على وظائف منتجة يختارونها بحرية غير مكرهين، ومن شأن العمالة المنتجة أن تخلق مجتمعات آمنة اجتماعياً ومستقرة وعادلة في أفريقيا. ومن الأساسي بالتالي خلق وظائف جديدة من خلال النمو كثيف الاستخدام لليد العاملة، للتصدي لعجز العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم وفي المناطق الريفية ولتحسين إنتاجية الفقراء العاملين ولإيلاء اهتمام أكبر لقضايا الإنصاف.

"نعتبر أن امرءا قد تحرر من الفقر حين يكون لديه عمل يتيح له أن يكسب قوته وأن يحصل على العلاج عندما يمرض وأن يوفر التعليم لأولاده وأن يقيم في مسكن لائق".

جمهورية الكونغو الديمقراطية، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٣

الخلاص من الفقر: حوار متواصل

اجتمع في شهر حزيران/ يونيه الماضي مندوبون من جميع أنحاء العالم في مؤتمر العمل الدولي وناقشوا تقرير المدير العام بعنوان "الخلاص من الفقر". واسهم ممثلو أفريقيا إسهاماً يعتد به في النقاشات المذكورة وقدموا بيانات معبرة أشد التعبير عن مجموعة واسعة من الشواغل، بما في ذلك:

- الأثر السلبي الذي تخلفه العولمة وتحرير التجارة والتكيف الهيكلي على العمالة والانصاف الاقتصادي وتوفر الخدمات الاجتماعية؛
- الصلة بين العمالة والفقر والأمن، ولا سيما الأثر السلبي لبطالة الشباب على الاستقرار السياسي في عدة بلدان افريقية؛
- الأثر المدمر لوباء فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز على الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية في أفريقيا؛
- قضية هشاشة العمالة (العمل للحساب الخاص) في الاقتصاد غير المنظم وفي المناطق الريفية؛
- الحاجة إلى تشجيع منظمات الفقراء.

المشاورات الوطنية: الجولة الأولى

وقد بينت هذه المناقشات بوضوح أن من الممكن تحقيق مكاسب كثيرة عن طريق تعميق الحوار بواسطة مشاورات على المستوى الوطني. وقد أكدت الجولة الأولى من المشاورات الوطنية أن العمالة تحتل صميم جميع الشواغل في أفريقيا. وتلخص الفصول التالية بقدر أكبر من التفصيل حصيلة المرحلة الرائدة من المشاورات الوطنية التي شملت ١٣ بلداً.

١ - العمالة والتمكين من أسباب القوى والمشاركة لاستئصال الفقر

قدمت المشاورات الوطنية وفرة من الأمثلة المجدية والمثيرة للاهتمام عن الأساليب التي تفضي بها العمالة إلى تخفيف حدة الفقر في أفريقيا. وعلى العموم، أشار المشاركون إلى أنه رغم ما تحقق من إنجازات لا يمكن إنكارها، لم تنجح الاستراتيجيات الحالية للنهوض بالعمالة في مكافحة الفقر. فمنافع العولمة بعيدة عن متناول أفريقيا، وشكلها الحالي لا يقود إلى نمو العمالة واستئصال الفقر في أفريقيا.ولم تسجل الغالبية الكبرى من عينة البلدان الثلاثة عشر، بما فيها البلدان التي حققت معدلات نمو اقتصادي مرضية، انخفاضاً يعتد به في نسبة الفقر. وأقر الكثير من المشاركين في المشاورات الوطنية بأن لديهم مجموعة متنوعة من أدوات تعزيز العمالة، *ولكنهم يفتقرون إلى استراتيجية متماسكة وشاملة* لاستخدام هذه الأدوات على نحو منتظم بهدف تخفيف حدة الفقر من خلال عمالة منتجة ومختارة بحرية.

"أثيرت مسائل تتصل بالعولمة غير المتساوقة وغير المنصفة والبحث عن حلول بديلة من النظام الحالي للتجارة العالمية، ولا سيما بعد إخفاق مؤتمر كانكون، ومسألة الدين وصلاحيات المجتمع المدني وسلام وأمن الأشخاص والأمم فيما يتصل بالفقر..."

السنغال، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢١

استراتيجيات تخفيف حدة الفقر: العمالة – الحلقة المفقودة

اعتبر الكثير من المشاركين أوراق استراتيجية تخفيف حدة الفقر، الإطار الوحيد الأكثر أهمية لتحليل الفقر في الإقليم ولوضع وتنفيذ استراتيجيات ترمي إلى تخفيف حدته.وسبق لثمانية وعشرين بلداً أفريقياً أن وضع أوراقاً وطنية لاستراتيجية تخفيف حدة الفقر. ومن مجموع عينة البلدان الثلاثة عشر التي تمت استشارتها، أنجزت عشرة بلدان، أو هي قيد إنجاز، ورقة مرحلية لاستراتيجية تخفيف حدة الفقر أو الجولة الأولى والثانية من ورقة كاملة لاستراتيجية تخفيف حدة الفقر. ويفسر هذا الأمر المركز البارز الممنوح لعملية ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر في هذا التقرير. وهناك ثلاثة بلدان من بين البلدان التي تمت استشارتها – الجزائر وبوتسوانا ومصر – ليس لديها ورقة لاستراتيجية تخفيف حدة الفقر ولكنها وضعت استراتيجيات وطنية لتخفيف حدة الفقر.

"ركزت وثيقة ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر التركيز الواجب على دور القطاع الخاص وتعزيز المنشآت. ومع ذلك، لوحظ أنه على الرغم من أهمية خلق العمالة لم ترد سوى إشارات قليلة إلى القضايا المرتبطة بالعمالة في ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر. وأثيرت شواغل تتناول قضية تمكين الفقراء من أسباب القوى وإسماع صوتهم وملكيتهم ومشاركتهم في عملية ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر."

إثيوبيا، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢٨

وأشار المشاركون في الغالب إلى أن ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر لا تعتبر تعزيز العمالة كهدف أو كمحور استراتيجي. فالعمالة "تمثل" في بعض الأحيان أحد جوانبها، كما في الحالة التي تهدف فيها إحدى ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر على سبيل المثال، إلى "توسيع نطاق فرص العمالة وأنشطة توليد الدخل لتشمل الفقراء (الريفيين)". ويمكن أن نجدها في بعض الأحيان "كبند فرعي" في قائمة الاستراتيجيات الداعمة. وفسرت بعض المجموعات هذا الوجود الضعيف بقولها إن ورقة استراتيجية تخفيف حدة الفقر "تفترض أن نمو العمالة هو نتيجة طبيعية للنمو الاقتصادي". واعتبر المشاركون أن ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر لا تدرج في العادة

المؤشرات المرتبطة بالعمالة ضمن قائمة "المؤشرات الأساسية". ويبدو كذلك أن وجود (أو عدم وجود) سياسة عمالة وطنية صريحة لا يؤثر تأثيراً يذكر على الأهمية التي تعلقها ورقة استراتيجية تخفيف حدة الفقر على خلق الوظائف في بلد معين. وما يفتقد إليه هو الصلة بين النمو وبرنامج العمل اللائق وتخفيف حدة الفقر، وهي صلة يركز عليها تقرير *الخلاص من الفقر*.

وفي حين أقر بعض المشاركين بأن خلق العمالة هو قضية مشتركة ينبغي أن تثير اهتمام جميع الوزارات الحكومية، اتجه البعض الآخر إلى اعتبار العمالة كقطاع متميز لا يعني إلاّ وزارة العمل/ العمالة والشركاء الاجتماعيين دون سواهم. إلا أن أصحاب المصالح هؤلاء غالباً ما لا يعطون سوى دور محدود في وضع ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر. ولذا، نادراً ما يجري الدفاع عن العمالة والعمل اللائق في استراتيجيات تخفيف حدة الفقر.

وأظهرت المشاورات مع ذلك أن هناك وعياً متزايداً بالحاجة إلى وزارات تكون مسؤولة، من جملة أمور، عن المالية أو الزراعة أو التجارة أو النساء أو الشباب أو الأشغال العامة أو التعليم لجعل العمالة هدف التنمية الوطنية.

الأولويات

كان هناك توافق في الآراء مفاده أنه ينبغي للعمالة أن تكون مركز السياسات الاجتماعية والاقتصادية الكلية. وينبغي لهذه السياسات أن تتضمن ما يلي: تدابير ترمي إلى الارتقاء بالاقتصاد غير المنظم وبالعمالة الريفية من خلال صلات السياسة العامة بالاقتصاد المنظم؛ إطار تشريعي وتنظيمي موات؛ تنظيم العمال وأصحاب العمل؛ تحسين الإنتاجية؛ توفير خدمات الدعم، بما فيها التمويل من أجل تنظيم المشاريع.

وأشار المشاركون إلى أن وضع السياسات "على الورق" ليس كافياً. وينبغي تنفيذ هذه السياسات، كما ينبغي أن يكون لها أقصى أثر على كمية الوظائف ونوعيتها، من حيث حقوق العمال وسلامتهم وأمنهم وأنشطة توليد الدخل.

صوت الهيكل الثلاثي: أداة إنمائية رئيسية

جرى في معظم البلدان إشراك الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية إلى حد ما في وضع ورقة استراتيجية تخفيف حدة الفقر، ولكن مشاركتها كانت محدودة.

ولم تتخط المشاركة في بعض الحالات التشاور بشأن مشروع الوثيقة بعد كتابتها.وكانت المشاركة الثلاثية في حالات أخرى غير كاملة، نظراً إلى نسيان أو إغفال إشراك منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في هذه العملية. وعلى العموم، لم تكن الهيئات المكونة الثلاثية مدعوة للمشاركة في لجنة الرصد والتقييم. وهناك اتجاه إلى إجراء الرصد والتقييم على أساس قطاعي.

> "لفتت المجموعة الانتباه إلى أن عملية وضع ورقة استراتيجية تخفيف حدة الفقر تمت خلال حلقة عمل نظمت في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٠ وشاركت فيها جامعات ومنظمات غير حكومية وما إلى ذلك. والحوار الاجتماعي موجود بالفعل ولكن الأحكام المؤسسية الحالية لا تتيح تشاوراً حقيقياً بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين الرئيسيين، ولا سيما في إطار ورقة استراتيجية تخفيف حدة الفقر. فمراعاة ملاحظات واقتراحات الشركاء الاجتماعيين ضعيفة".
>
> **الكاميرون، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢٢**

واعتبر جميع المشاركين أنه يمكن إشراكهم بقدر أكبر وأنه ينبغي ألاّ تقتصر مشاركة الهيئات المكونة على المرحلة التحضيرية والعمل في وحدة الإعداد التقنية وشتى اللجان.

وتبين من المشاورات الوطنية أن هناك حاجة إلى تعزيز قدرة الهيئات المكونة الثلاثية في المفاوضات بشأن ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر؛ وينبغي تزويدها بالمعارف والمهارات لتمكينهم من الدفاع عن موقفها القائل بان العمالة هي في الحقيقة السبيل الرئيسي للخلاص من الفقر.

ضمان الملكية والتفاعل

> "لم تكن عمليات التشاور في مجال وضع السياسات لتحسين فرص حصول الفقراء على العمل والدخل، متعمقة بما يكفي لضمان التعبير عن أصوات الفقراء في السياسات العامة وتنفيذها".
>
> **غانا، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢٠**

يمكن، على حد تعليق إحدى المجموعات، أن تكون المشاورات بشأن ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر،واسعة النطاق للغاية وإن لم تكن متعمقة على الدوام. وقد جرت استشارة جميع المنظمات غير الحكومية والرابطات والعلماء والأكاديميين والمنظمات الدينية وقادة المجتمعات المحلية في شتى البلدان. وبعض المنظمات غير الحكومية أقوى نسبياً من غيرها، ولا سيما مجموعات النساء والرابطات. ولم يفد أي منها عن رضاه التام عن العملية ولكن المشاركين أقروا بأنه يمكن تحسين العملية.

وعلى سبيل المثال، استخدمت بوركينا فاسو الدروس المستمدة من أول ورقة استراتيجية تخفيف حدة الفقر للسعي إلى وضع استراتيجية أفضل لتخفيف حدة الفقر عن طريق إجراء مشاورات أكثر انتظاماً وأفضل بنية لضمان الملكية وتمكين المعنيين من الإسهام على نحو بناء في استعراض العملية وتنفيذها. وأنشأت منظمات المجتمع المدني في الكاميرون شبكة لامركزية لتبادل المعلومات كما أنها تقوم بتشجيع الحلول المحلية بشأن تخفيف حدة الفقر.

واتفقت أغلبية المشاورات على أنه ليس هناك إطار مناسب يمثل الفقراء في عملية ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر، ويعزى ذلك بصورة رئيسية إلى أن الفقراء غير منظمين أو إلى أن منظماتهم غير معترف بها. وأشار أحد المشاركين إلى أنه "في المدن كما في الريف، لا ينتمي عمال القطاع غير المنظم والمزارعون إلى نقابات وليسوا أعضاء في رابطات ولا أعضاء حتى في تجمعات قروية". وكشفت المشاورات عن توافق عام في الآراء بشأن حاجة الفقراء إلى تمثيلهم على نحو أفضل في عمليات اتخاذ القرارات التي تمسهم. ولا بد من معالجة افتقار الفقراء العاملين إلى الصوت والتمثيل في الاقتصاد الريفي وغير المنظم.

الأولويات

> "يفضي الافتقار إلى الحوار إلى سياسات غير منسقة على صعيد الدولة وعلى المستوى الاجتماعي على حد سواء. ولا يمكن فصل الحوار الاجتماعي عن حوار وطني شامل بشأن التنمية".
>
> **مصر، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢٥**

خلص المشاركون في المشاورات إلى عدد من التوصيات بشأن سُبل تحسين مشاركة الشركاء الاجتماعيين – ومنظمات الفقراء – في وضع ورصد واستعراض استراتيجيات تخفيف حدة الفقر. ودعوا إلى:

- التأكد من أن الشركاء الاجتماعيين يشاركون مشاركة تامة في الفرق المعنية بوضع ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر، والتي لها الكلمة الفصل في وضع استراتيجيات تخفيف حدة الفقر؛

- تقوية عملية صنع السياسات القائمة على المشاركة من خلال بناء القدرات، بحيث يكتسب الشركاء الاجتماعيون وغيرهم من الفاعلين في مجال التنمية إدراكاً أفضل للأسس الاقتصادية الكلية الكامنة وراء ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر؛ وينبغي أن تشمل هذه العملية وضع أدوات للتوعية السياسية على المستويين المحلي والوطني؛

- استحداث مهارات تفاوضية فعالة بشأن السياسات الاقتصادية والهيكلية والاجتماعية لإيجاد البيئة المؤاتية اللازمة لخلق المنشآت والوظائف؛

- بناء قدرة الدولة والفاعلين غير الحكوميين في مجال تحليل أثر السياسات والبرامج والمشاريع الوطنية المعنية بالفقر وتنفيذها ورصدها وتقييمها بحيث يمكن تحليل وتقييم هذه السياسات من زاوية العمالة؛

- تشجيع المؤسسات التي تمنح الفقراء، ولا سيما في المناطق الريفية وفي الاقتصاد غير المنظم، الصوت والتمثيل على المستويين المحلي والوطني بحيث يستطيعون المشاركة فعلياً في صنع السياسات؛

- استحداث شراكة دعم واسعة من أجل تشجيع العمالة من خلال شراكات جديدة تضم، بالإضافة إلى الشركاء الاجتماعيين، السلطات الحكومية ذات الصلة ومنظمات المجتمع المحلي والرابطات التي يشكلها الفقراء أنفسهم؛

- مساعدة الهيئات المكونة الثلاثية في مجال إعادة بناء القدرة في الأوضاع الخارجة من النزاعات أو الأزمات.

٢ - تعميم التجارب الأفريقية الناجحة

"هناك عدد من التجارب الناجحة في البلد، تشمل من جملة أمور، تجارة التجزئة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتعليم والتدريب والنقل ...".

زامبيا، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢٠

ركزت المشاورات الوطنية على مجموعة واسعة من الأمثلة الملموسة لتخفيف حدة الفقر من خلال خلق العمالة. إلا أنها أقرت بأن أثر هذه المشاريع على الفقر كان محدوداً على المستوى الوطني، ودعت بالتالي إلى تكرار وتعميم المبادرات الناجحة على نحو منتظم.

وما هي أنجح النهج التي استخدمتها البلدان الثلاثة عشر لتعزيز العمالة؟ إن النهج التي ذكرت أكثر من غيرها هي التالية: المشاريع كثيفة الاستخدام لليد العاملة؛ تنمية المهارات والتعليم الأساسي؛ التمويل بالغ الصغر؛ التنمية المحلية من خلال التعاونيات؛ تنمية المشاريع الصغيرة وبالغة الصغر.

تشجيع الهيكل الأساسي والاستثمار كثيفي الاستخدام لليد العاملة

"من المهم التشديد على أن النهج كثيف الاستخدام لليد العاملة في الاستثمارات العامة يخلق عدداً كبيراً من الوظائف للمجموعات السكانية الأكثر تهميشاً في غالب الأحيان، ويكافح بالتالي الفقر والاستبعاد الاجتماعي".

مدغشقر، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢٣

"لا وجود للهيكل الأساسي للنقل والاتصالات في معظم أنحاء البلاد. ويقيم زهاء ٧٥ في المائة من السكان الريفيين على مسافة نصف يوم سيراً على الأقدام من أقرب طريق سالكة في كل الفصول. وقد أعاق هذا الأمر بشدة تنمية أسواق المُدخلات والمخرجات في البلاد ... وأسهمت أشغال بناء الطرقات الريفية كثيفة الاستخدام لليد العاملة ... إسهاماً كبيراً في تحسين سُبل عيش شريحة كبيرة من السكان الريفيين".

إثيوبيا، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢٨

يشجع هذا النهج نمو العمالة والمنشآت من خلال تطبيق أساليب كثيفة الاستخدام لليد العاملة لإنتاج السلع والخدمات العامة. ويمكن لمشاريع الهيكل الأساسي (بناء الطرقات والسدود وشبكات الصرف في المناطق الحضرية) أن تكون مصدراً لتوليد الدخل على نطاق واسع. ويمكن خلق الوظائف طويلة الأمد في مجالات من قبيل أعمال الصيانة والري والحراجة وما إلى ذلك، فضلاً عن مجالات تشغيل الخدمات الحضرية - من قبيل تصريف الفضلات الصلبة. ويمكّن تعديل الإطار القانوني والمؤسسي منشآت الخدمات أو الأشغال العامة الصغيرة من أن تنشأ وتتقدم لطرح العطاءات للحصول على عقود حكومية (محلية أو مركزية)، وهي عقود لم تكن في الماضي متاحة إلا لكبار المتعاقدين على الصعيدين الوطني والدولي. وقال المشاركون إن "متغيرات العمالة ينبغي أن تستخدم في جميع برامج الاستثمار العامة لقياس أثر الاستثمارات على خلق العمالة وتخفيف حدة الفقر"، كما قالوا إنه "توخياً لمكافحة الفقر مكافحة فعالة، ينبغي للاستثمارات أن تكون كثيفة الاستخدام لليد العاملة" (مدغشقر). وشددوا كذلك على الحاجة إلى أن تجمع السياسات بين تقنيات الإنتاج كثيفة الاستخدام لليد العاملة وكثيفة رأس المال بحيث تتيح التوفيق بين نمو الإنتاجية وأهداف العمالة

للاقتصاد برمته (مصر). ويفترض النهج كثيف الاستخدام لليد العاملة أن الحكومات لا تزال تملك سلطة الإشراف على ميزانية الاستثمار العامة ويمكنها أن تختار استخدامها بطريقة تحفز الطلب على الوظائف. أما أحد التحديات الرئيسية فهو التنمية طويلة الأمد. وبالإضافة إلى شق طريق على سبيل المثال، ينبغي للنهج كثيف الاستخدام لليد العاملة أن يمهد كذلك السبيل أمام التنمية الاقتصادية والنمو المستدام على الصعيد المحلي.

ويتمثل تحدٍ آخر في مد نطاق نموذج الاستثمار كثيف الاستخدام لليد العاملة من الهيكل الأساسي إلى سائر القطاعات، من قبيل التصنيع.

الأولويات

اعتبر عدد كبير من المشاركين برامج الهيكل الأساسي كثيفة العمالة بمثابة استراتيجية رئيسية لتوليد عدد كبير من الوظائف للفقراء. ولكن بالنظر إلى طبيعة هذه الوظائف قصيرة أو متوسطة الأجل، قد يكون من الأنسب الجمع بين البرامج كثيفة العمالة ومبادرات أخرى تتسم بأثر مستدام وطويل الأمد، من قبيل الائتمان بالغ الصغر للعمل للحساب الخاص وتشجيع التعاونيات والمنشآت بالغة الصغر وتنمية المهارات. ومن الناحية العملية، ينبغي للبرامج كثيفة العمالة أن:

- تبسط نظم التعاقد والمشتريات الحكومية، مما يخلق الفرص أمام المنشآت الصغيرة والقائمة على المجتمع المحلي للحصول على العقود؛
- تدرب صغار المتعاقدين المحليين على إجراءات الشراء؛
- تباشر بإصلاح السياسة العامة في المؤسسات العامة المسؤولة عن تنمية الهيكل الأساسي من أجل استخدام التكنولوجيا كثيفة العمالة؛
- تعزز القدرة المحلية للتعاقد على صعيد المجتمع المحلي.

التعليم الأساسي ومحو الأمية وتنمية المهارات

يعتبر انخفاض مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة والتعليم والمهارات عقبات رئيسية تمنع الأفراد من أن يجدوا عملاً ويكسبوا بالتالي دخلاً. فتنمية المهارات - وتخطيطها وتنفيذها بعناية في سياق توفير فرص العمالة وتوليد الدخل - هي عنصر حاسم لتخفيف حدة الفقر. ولقد تبين أن هذا النهج أنجح ما يكون عندما يستخدم كعنصر مكون رئيسي لاستراتيجية متكاملة تجمع بين التدريب لمحو الأمية والتدريب على مهارات تنظيم المشاريع الصغيرة والمساعدة على الحصول على الائتمان. وتوفير هذه الأدوات للفقراء هو السبيل الوحيد الذي يمكن أن يمنحهم الأمل في توليد الدخل والخلاص من براثن الفقر. وكان في عداد المنتفعين من هذه البرامج، النساء وأهالي الأطفال العمال والفقراء في المناطق الحضرية والريفية، ولا سيما ذوو مستويات التعليم المتدنية.

> "من المهم الحصول على التعليم من أجل العمالة المنتجة. وينبغي أن يترافق تعليم المهارات العملية مع تعليم مهارات تنظيم المشاريع".
>
> **جمهورية تنزانيا المتحدة، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٣٠**

وأشار المشاركون إلى تحديات رئيسية، من قبيل الحاجة إلى جعل توفير المهارات يتمشى مع اشتراطات الأسواق المحلية. ومن الواضح أن هناك طلباً للمساعدة على تحديد الأنشطة الاقتصادية الجديدة أو المولدة للدخل. وهناك حاجة ذات صلة لتحسين نوعية تنمية المهارات التي تقدمها

مؤسسات عديدة. كما يقتضي الكثير من المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر المساعدة على رفع مستوى مهارات عمالها لتحسين نوعية منتجاتهم وتوليد قدر أكبر من الدخل لأسرهم. وكان هناك إقرار بأن نهج التدريب القائمة على المجتمع المحلي يمكن أن تسهم بفعالية في التغلب على العديد من هذه المشاكل.

وتعتبر التلمذة الأفريقية التقليدية كذلك وسيلة منخفضة التكلفة لتقديم التدريب. ومن شأن تعزيز هذه العملية أن يساعد على تنمية المهارات التي تستفيد من القدرات والموارد المحلية.

الأولويات

اتفق المشاركون على أن تقوية القابلية للاستخدام لدى السكان النشطين من خلال اكتساب المهارات، هي شرط لازم للعمالة المنتجة، ولا سيما عند نقاط الدخول المحلية والمتوسطة إلى سوق العمل. وكان هناك شعور بأن تقديم التدريب والبرامج المهنية - بما في ذلك النظم شبه الرسمية من قبيل الزمالات والتلمذة الصناعية والتدريب - يزيد من فرص إيجاد عمل منظم. أما في حالة العمل للحساب الخاص، فإن توفر مزيج من المهارات و فرص الحصول على رأس المال تعتبر أموراً حاسمة. ويفضي هذا الأمر إلى مجالات التدخل التالية:

- إصلاح المناهج في مؤسسات التدريب المهني لجعلها تتمشى مع طلب سوق العمل؛
- دعم برامج التدريب المهني شبه الرسمية لاكتساب المهارات العملية والإعداد للعمالة النشطة - بما في ذلك بصورة خاصة، تحسين نظم التلمذة الأفريقية التقليدية وإضفاء السمة الرسمية عليها.

خلق الوظائف والتمكين من أسباب القوى من خلال التمويل بالغ الصغر

> "للتغلب على هذه الصعوبات ينبغي تقوية تنظيم قطاع التمويل بالغ الصغر ومد نطاق نشاطه ليشمل مراكز المحافظات وبعض القرى".
>
> **بوركينا فاسو، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/١٦**

تقدم المصارف القروية وتعاونيات الادخار والائتمان فضلاً عن نظم التمويل اللامركزية، تسهيلات للائتمان والإيجار والضمان والتأمين، وقبل كل شيء، الادخار على نطاق صغير للمنشآت بالغة الصغر والأسر التي لا تملك فرص الوصول إلى نظام التمويل التقليدي. ويمكن للأسر الفقيرة أن تؤمن نفسها ضد المرض والحوادث، كما يمكن للمنشآت الصغرى أن تقوم بالاستثمارات للاستدامة وخلق الوظائف. وبينت نظم التمويل بالغ الصغر إمكانيات هائلة لحشد الادخارات المحلية لدى الفقراء في الأرياف والحواضر من أجل الاستثمار على المستوى المحلي.

وجربت عدة بلدان شملتها المشاورة هذا النهج بنجاح. وغالباً ما استدعى ذلك إصلاح القوانين المالية والمصرفية - إذا كان لا يجوز على سبيل المثال إلا للمصارف كاملة الصفة أن تعالج الودائع، فلا يمكن للاتحادات الائتمانية أن تعمل. وتعمل برامج التمويل بالغ الصغر مع الحكومات وسائر السلطات العامة والمؤسسات المالية، بما في ذلك المصارف المركزية، والمنظمات غير الحكومية والشركاء الاجتماعيين. وتنشئ هذه البرامج هيكلاً أساسياً مالياً لا مركزياً يصل إلى الناس العاديين وينظم مشاركتهم ويعتمد على علاقات اجتماعية قائمة على الثقة. ورغم ما حققته نظم التمويل بالغ الصغر من نجاح لا ينكر، لا يزال هناك تحديات، منها: التبعية الشديدة للهيئات المانحة وعدم كفاية

النطاق، والمساءلة المحدودة من جهة، والافتقار إلى حوافز تحمل المصارف التقليدية على النزول إلى الأسواق، وعدم كفاية المنافسة في السوق المالية، من جهة أخرى.

الأولويات

أشار عدد كبير من المشاركين إلى أن نظم الادخار والائتمان غير الرسمية القائمة على المجموعة، سهلت خلق المنشآت بالغة الصغر وانتشار العمل للحساب الخاص بالنسبة للعديد من الفقراء العاملين. إلا أنه يمكن لهذا النهج أن يؤثر تأثيراً أكبر لتخفيف حدة الفقر من خلال خلق العمالة، إذا أتيح له ما يلي:

- وجود إطار تشريعي وتنظيمي مناسب للتمويل بالغ الصغر؛
- تشجيع بناء القدرات المؤسسية؛
- رغبة المصارف التجارية في التعاون مع مؤسسات التمويل بالغ الصغر؛
- وجود مؤسسات تمويل بالغ الصغر قادرة على حشد الادخارات في المناطق الريفية والاقتصاد غير المنظم.

التنمية المحلية من خلال التعاونيات

يقوم عدد من البلدان بتشجيع التعاونيات كوسيلة لمساعدة الناس فيها على الخلاص من الفقر. وللتعاونيات طبيعة مزدوجة، فهي على حد سواء منشآت ورابطات، كما أنها تكافح الفقر بأساليب ثلاثة هي: إنها تمنح القدرات للناس عن طريق تمكين أفقر الشرائح السكانية من اتخاذ الإجراءات؛ وهي تخلق الفرص الوظيفية لأولئك الذين يملكون المهارات ولكنهم لا يملكون رأس المال؛ وهي توفر الحماية عن طريق تنظيم المساعدة التآزرية في المجتمعات المحلية. أما تحقيق النجاح في تشجيع التعاونيات في السنوات الأخيرة فقد كان ممكناً بفضل إجراء تغييرات على مستوى الاقتصاد الكلي وإصلاحات قانونية وتقديم دعم مالي وتقني لتزويد الأفراد والمجتمعات المحلية والمنشآت بالغة الصغر بالأدوات التنظيمية التي يحتاجونها لاتخاذ إجراءات جماعية في مجالات تتراوح بين الإنتاج (الزراعة والتجارة والخدمات) والتمويل (الاتحادات الائتمانية والتأمين التعاوني) والشأن الاجتماعي (تعاونيات الإسكان والجمعيات التعاونية).

> "ازداد الجهد الرامي إلى تعزيز التعاونيات زخماً في السنوات الأخيرة. واعتمد تشريع جديد لضمان خضوع التعاونيات لمراقبة وإدارة أفرادها على ذات الأسس التي تخضع لها الشراكات والشركات الخاصة. وقامت التعاونيات في مناطق زراعة البن في إقليم أورومية بتجميع مواردها وشكلت اتحادات قوية. وقد بدأت هذه الاتحادات مؤخرا بتصدير البن مباشرة إلى الأسواق العالمية".
>
> **إثيوبيا، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢٨**

وعلى الرغم من الإصلاحات القانونية والمؤسسية الشاملة التي أجريت في العقد الأخير في أغلبية البلدان الأفريقية، لا يزال النهج التعاوني يعاني من إرث الماضي عندما كانت بعض الحكومات تستخدم التعاونيات لمراقبة الناس والمنتجات. بالإضافة إلى ذلك، لم تحقق معظم البلدان بعد كامل إمكانيات التكامل الأفقي والعمودي للحركة التعاونية الوطنية.

"يمكن للمنشآت الصغيرة والمتوسطة أن تنضم معاً في تعاونيات من شأنها أن تحسن ظروف الإنتاج وأبحاث السوق والتسويق".

مصر، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢٥

الأولويات

إن التعاونيات التي تعمل على السواء في المناطق الريفية والحضرية والتي نجدها في العديد من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، تمنح القدرات للفقراء من خلال العمل الجماعي؛ كما أنها تستحدث الفرص من أجل خلق العمالة وتوليد الدخل وتوفير سبُل عيش مستدامة. وقد ذكرت عدة بلدان أن التعاونيات هي نهج فعال لتخفيف حدة الفقر في القطاع الزراعي والاقتصاد غير المنظم، مع الإقرار في الوقت ذاته بأن الدعم لازم للقيام بما يلي:

- وضع إطار تشريعي وتنظيمي ومؤسسي موات؛
- استحداث أدوات تنظيمية وإدارية لتعزيز الملكية والمساءلة والمشاركة الفعالة؛
- إدماج مختلف أنواع التعاونيات في الحركات التعاونية الوطنية؛
- تطبيق المفاهيم التعاونية على مجالات جديدة، من قبيل تعاونيات الخدمات المشتركة للمنشآت الصغيرة.

"حددت السلطات عدة ميادين لإجراء إصلاحات رامية إلى توفير المزيد من الفعالية والشفافية، وهي ضرورية لخلق بيئة مؤاتية فعلاً للاستثمار الوطني والأجنبي. ويمكن أن نذكر بصورة خاصة القطاع المصرفي والخدمات الإدارية والجهاز القضائي والعقارات الصناعية ونظام المعلومات الاقتصادية".

الجزائر، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢١

تشجيع روح المبادرة والمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر

يهدف هذا النهج إلى تشجيع روح المبادرة بوصفها وسيلة لخلق العمالة. ويتلقى الناس المساعدة في شكل التدريب والحصول على الائتمان و/أو المعدات ومجموعة واسعة من خدمات دعم المشاريع- لمساعدتهم على إقامة مشاريعهم الذاتية. ويمكن لهذه المشاريع أن تعمل في الاقتصاد غير المنظم (المنشآت بالغة الصغر بصورة رئيسية) أو في الاقتصاد المنظم. وذكرت البلدان الثلاثة عشر المشمولة جميعها بالمشاورات، أن هناك برامج لتعزيز المنشآت، وأفاد العديد منها عن جهود وطنية لتحسين الإطار القانوني والمؤسسي للمنشآت الصغيرة. وشدد الكثير من المشاركين على الصلة الوثيقة القائمة بين تعزيز المنشآت والاستثمار. وركزت المشاورة المصرية على الحاجة إلى إقامة صلات أمامية وخلفية بين المنشآت الصغيرة والمتوسطة والمنشآت الكبيرة، في حين أبرز المشاركون في زامبيا أهمية الأسواق الإقليمية لتنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة. أما المشاكل العامة التي تواجه برامج تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة فتشمل: التبعية للهيئات المانحة وعدم كفاية تشجيع المنشآت غير الزراعية في المناطق الريفية والافتقار إلى فرص الوصول إلى السوق.

ومن المثير للاهتمام تماماً أن بلدين فقط من البلدان المندرجة في العينة يملكان مناطق لتجهيز الصادرات. ورغم إقرار المشاركين من هذين البلدين بما تسهم به هذه المناطق فإنهم لم يعتبروا أنها نجحت بصورة عامة في خلق العمالة، بل أعربوا عن قلقهم من ظروف العمل والافتقار إلى اكتساب المهارات الدائمة في هذه المناطق.

الأولويات

لفت العديد من المشاركين الانتباه إلى أن معظم الأنشطة الاقتصادية (غير الزراعية) في أفريقيا تقوم بها منشآت صغيرة وبالغة الصغر في الاقتصاد المنظم أو الاقتصاد غير المنظم. إلا أن انخفاض مستوى الإنتاجية والدخل والطبيعة الهشة لبعض هذه المنشآت غالباً ما تفضي إلى علاقات استخدام غير مستقرة وإلى مستويات عيش فقيرة. ولتحسين هذا الوضع، رأى المشاركون أن من الضروري:

- وضع سياسات وإنشاء بيئة تنظيمية وتشريعية من شأنها أن تحفز نمو المنشآت وتطورها، وتشجع المنشآت بالتالي على أن تبدأ وتنمو وتخلق الوظائف؛
- استثمار الادخارات المحلية في خلق المنشآت والوظائف؛
- تسهيل الوصول إلى أسواق المنتجات والحصول على رأس المال والتدريب والمعلومات؛
- توفير خدمات التعليم والتدريب وتنمية المنشآت الفعالة، بوصفها عوامل لا بد منها لنجاح روح المبادرة.

حلول محلية ومنظور بعيد الأمد

رحب المشاركون بالمساعدة المالية والدعم التقني على الصعيد الدولي ولكنهم أعربوا عن اقتناعهم بأنه لا بد من وضع حلول محلية تسترشد ببرامج عن أفضل الممارسات في الإقليم.

وعلى الرغم من التجارب الناجحة، شدد العديد من المشاركين على الحاجة إلى تحقيق أثر أبعد مدى. أضف إلى ذلك أن البرامج الممولة خارجياً محدودة زمنياً وأن وجودها محدد بتوفر مُدخلات الهيئات المانحة وأولوياتها. وعلى الرغم من أن التزام الهيئات المانحة طويل الأمد ملحوظ في بعض الأحيان في شكل برامج لمدة ١٠-١٥ سنة، فإن من المؤكد أن هذا الأمر ليس القاعدة العامة.

وركزت المشاورات كذلك على الحاجة إلى قدر أكبر من تحسين تنسيق البرامج على المستوى الجغرافي - عبر الزمن وفي ما بين القطاعات. واقترح المشاركون وضع مشاريع تستهدف بصورة خاصة النساء والشباب. وأشار بعض المشاركين إلى وجود تنسيق قطاعي ضئيل، بما في ذلك بين الهيئات المانحة ووكالات الأمم المتحدة.

وذكر عدد من المشاركين أن بعض المشاريع نجحت في خلق قدر كبير من العمالة قصيرة الأمد ولكنها لم تشمل منظوراً طويل الأمد من شأنه أن يترجم هذا النجاح إلى تخفيف حدة الفقر وخلق الثروات على نحو مستدام.

وكشفت المشاورات الوطنية عن أن هناك حاجة إلى القيام بالمزيد من الأنشطة لتعميم هذه البرامج بحيث تفيد عدداً أكبر من الأسر وتعزز صنع السياسات وتوجهها.

٣ - استهداف المجموعات ذات الطاقات العالية: النساء والشباب

بات تعبير "النساء والشباب وسائر المجموعات *الضعيفة*" تعبيراً سائداً في لغة التنمية. إلا أنه جرت الإشارة في المشاورات الوطنية إلى أن روح المبادرة المدهشة لدى النساء الأفريقيات وروح الخلق الهائلة لدى الشباب في أفريقيا، يشكلان طاقة إنمائية هائلة وغير مستثمرة يمكنها إذا استخدمت على النحو الصحيح أن تحقق الكثير في تخفيف حدة الفقر من خلال العمالة.

الاستفادة من طاقات تنظيم المشاريع لدى المرأة

أشارت المشاورات إلى أن إدماج شواغل الجنسين جزء لا يتجزأ من عملية تعزيز العمالة: ففي الواقع، ذكر العديد من المشاركين عند وصفهم برامج التنمية غير المنحازة إلى جنس من الجنسين في بلدانهم، مدى مشاركة المرأة صراحة. وشددت عدة بلدان على أنها صدقت اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالتمييز والمساواة واعتمدت سياسات وخطط عمل وطنية من أجل المرأة في مجال العمالة.

> "جرى التركيز على العمل للحساب الخاص وتنمية روح المبادرة لدى المرأة وتوفير فرص الحصول على الائتمان وإنشاء صناديق ضمان بوصفها وسائل لتشجيع عمالة المرأة والشباب".
>
> **بوركينا فاسو، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/١٦**

ومع ذلك، اتفق العديد من المشاركين على القول إنه لا يزال هناك الكثير مما يتعين عمله للتصدي لقضايا التمييز والمساواة والإنصاف في استراتيجيات تعزيز العمالة وتخفيف حدة الفقر، ولوضع سياسات وخطط وطنية لتشجيع العمالة المجزية للمرأة. وركز عدد من المشاركين على "تأنيث" الفقر في أفريقيا و"السمة غير المنظمة" لسُبل عيش المرأة الأفريقية. وحدد المشاركون كذلك قضايا تتصل بصحة المرأة بصورة عامة وتتصل بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز بصورة خاصة. وقدمت المشاورات أمثلة عن أساليب خلاص النساء من الفقر - ولكن العديد منها محدود للغاية من حيث نطاقه وأثره ومدته.

الأولويات

أفادت المشاورات عن أن هناك حاجة إلى:

- إدراج الشواغل المتعلقة بالجنسين على نحو منتظم في ورقات استراتيجية تخفيف حدة الفقر وتشجيع المنظمات التي تمثل مصالح المرأة في هيئات صنع السياسات؛
- جعل إسهام المرأة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية شفافاً من خلال إحصاءات موزعة حسب الجنس؛
- وضع قوانين توفر بيئة سياسية غير تمييزية ومراعية لقضايا الجنسين؛
- تشجيع التدريب على محو الأمية والتعليم وتنمية المهارات والتدريب الموجه بصورة خاصة للنساء والفتيات؛

- تحسين فرص حصول المرأة على الائتمان لتنمية المنشآت والتعاونيات؛
- توسيع فرص حصول النساء المعوقات على الوظائف؛
- تعزيز المشورة بشأن المسار المهني والإرشاد ورسم الأدوار للمرأة؛
- زيادة تمثيل المرأة وصوتها من خلال التطوير التنظيمي.

تحرير الطاقات الخلاقة لدى الشباب

"ينبغي من باب الأولوية إيلاء الاهتمام للتمويل وتوجيه المساعدة للنساء والشباب وتسهيل الحصول على فرص العمل والقضاء على الحواجز الثقافية أمام المرأة".

غانا، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢١

كانت بطالة الشباب من الشواغل ذات الأولوية، ولكن المشاركين أقروا بصورة عامة بعدم وجود أي سياسة أو خطة عمل محددة تتناول عمالة الشباب في بلدان كل منهم. وكان العديد من التوصيات المتعلقة بالمرأة موجهة كذلك للشباب - ولا سيما التوصيات المتعلقة بالتمثيل والسياسة الكلية والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. ولاحظ الكثير من المشاركين أن وضع حد لعمل الأطفال هو عنصر رئيسي لكسر طوق الفقر. بالإضافة إلى ذلك، شدد المشاركون على أن بطالة الشباب والبطالة الجزئية هما من الأسباب الجذرية لانعدام الاستقرار السياسي والاضطراب المدني والإجرام. وينبغي بالتالي أن يحتل هدف خلق فرص العمالة، ولا سيما للشباب من أفريقيا، أعلى مركز في برنامج عمل صانعي القرارات الوطنية. أما فيما يتعلق بالتدابير العملية، فغالباً ما ذكر المشاركون تحديث نظام التلمذة الأفريقي كوسيلة للاستفادة من المهارات القائمة والهيكل الاجتماعي الموجود، فضلاً عن الدعوة كذلك إلى زيادة دور المنشآت في التدريب. وقد اعتبرت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والزراعة الحديثة أفضل القطاعات الواعدة من أجل النهوض بعمالة الشباب.

الأولويات

اقترحت المشاورات الوطنية مجالات العمل التالية:

- ينبغي أن تكون سياسة عمالة الشباب جزءاً من عملية صياغة برنامج وسياسة عمالة وطنية شاملة؛
- لا بد من إتاحة فرص التعليم والتدريب لجميع الشباب، في المناطق الحضرية والريفية على حد سواء، وينبغي التركيز على المهارات المطلوبة أكثر من غيرها في سوق العمل؛
- ينبغي تشجيع برامج التدريب المهني القائمة على نظام التلمذة الأفريقي التقليدي وتوسيع نطاقها وإضفاء السمة الرسمية عليها؛
- ينبغي تسهيل حصول الشباب على الائتمان من أجل تنمية المنشآت والعمل للحساب الخاص عن طريق صناديق الضمان ومعدلات فوائد مدعمة؛
- ينبغي وضع برامج محددة لعمالة الشباب في قطاعات من قبيل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات والسياحة والزراعة الحديثة.

٤ - ربط أولويات الناس بالسياسات الدولية

التكامل الإقليمي ودون الإقليمي أداة فعالة لتقليل النزاعات ومكافحة الفقر وتشجيع الوحدة والحوار ومنح أفريقيا صوتاً قوياً في العالم. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون ربط الفقر بخلق العمالة قضية سياسية رئيسية في برنامج التعاون الدولي.

"ينبغي استهلال نقاش يرمي إلى تحقيق اتساق الخطط والبرامج المتعلقة بتخفيف حدة الفقر. وينبغي إنشاء لجان على مستوى الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي لمعالجة قضية تخفيف حدة الفقر من خلال خلق العمالة".

زامبيا، المشاورة الوطنية، ٢٠-٢٠٠٣/١٠/٢١

"كان هناك كذلك توافق في الآراء مفاده أنه ينبغي للمنظمات الدولية أن تقر بقدرتنا على تحديد وفهم مشاكلنا في سياق مجتمعاتنا وألا تفرض القيم الناشئة من خارج نظامنا. وتعتبر المشاركة المحلية في تحديد استراتيجيات استئصال الفقر قضية رئيسية".

بوتسوانا، المشاورة الوطنية، ٢٠٠٣/١٠/٢٩

أعرب الشركاء الثلاثيون من البلدان الستة الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لوسط أفريقيا، عند اجتماعهم في بانغي، عن سرورهم من "مثابرة"مكتب العمل الدولي على استرعاء انتباه المجتمع الدولي وجميع الشركاء الوطنيين إلى قضية الفقر وإلى الدور المركزي الذي يمكن للعمالة أن تضطلع به في استراتيجية القضاء على الفقر على نحو مستدام. واقترح المشاركون انتهاز فرصة انعقاد الاجتماع الإقليمي لمنظمة العمل الدولية في كانون الأول/ ديسمبر المقبل في أديس أبابا لتحديد قاعدة مشتركة – "الحد الأدنى الذي يمكن أن نقوم به معاً ونتفق عليه معاً" – قبل الانتقال إلى المراحل المقبلة التي يتعين أن تقود خطانا إلى مؤتمر قمة رؤساء دول الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠٠٤ في واغادوغو، وهو مؤتمر مخصص للعمالة ولمكافحة الفقر".

جمهورية أفريقيا الوسطى، المشاورات دون الإقليمية، ٢٠٠٣/١٠/٢٧

وناقش المشاركون في المشاورات الوطنية الدور الذي يمكن للمنظمات التالية أن تضطلع به في دعم الجهود الوطنية الرامية إلى تعزيز العمالة كسبيل رئيسي للخلاص من الفقر:

- المنظمات والمبادرات الإقليمية، من قبيل الاتحاد الأفريقي ومصرف التنمية الأفريقي والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا؛
- المنظمات دون الإقليمية، من قبيل جماعة شرق أفريقيا والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي واتحاد المغرب العربي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والاتحاد الاقتصادي والنقدي لوسط أفريقيا، وما إلى ذلك؛
- المنظمات الدولية، من قبيل منظمة العمل الدولية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

وأعرب المشاركون كذلك عن توقعهم بأن تقوم المنظمات متعددة الأطراف بتعزيز الإدارة السديدة وتقديم الدعم المؤسسي لزيادة الإنتاجية وتوليد ثقافة الحوار الاجتماعي.

ووفقاً للمشاورات، ينبغي للمنظمات *الإقليمية ودون الإقليمية* أن:

- تسهل حرية تحرك الأشخاص والسلع في القارة الأفريقية وفي مختلف أقاليمها الفرعية وتشجع نشوء أسواق مشتركة؛

- تنسق وتوحد اللوائح والتشريعات التي تنظم النشاط الاقتصادي في جميع البلدان والأقاليم الفرعية[1] وتضع استراتيجيات مشتركة من أجل تعزيز العمالة وتخفيف حدة الفقر؛

- تضع وتنفذ مشاريع وبرامج عبر وطنية في ميادين من قبيل الهيكل الأساسي والطاقة والتعليم والنقل والاتصالات[2]؛

- تعيد السلام والاستقرار وتحافظ عليهما.

ويتوقع من *المنظمات الدولية* أن:

- تقدم إرشاداً سياسياً كلياً يراعي العمالة؛

- تسهل الوصول إلى الأسواق وتضمن أسعاراً عادلة ومستقرة للسلع المصدرة من أفريقيا؛

- تكرر وتعمم مشاريع التنمية الناجحة؛

- تدعم مبادرات ومشاريع التنمية المحلية التي يحددها ويضعها السكان المحليون؛

- تشجع تبادل الخبرات والمعارف وحُسن الممارسات.

وعلى العموم، اعتبر برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية، كما هو وارد في تقرير *الخلاص من الفقر*، أداة رئيسية لمساعدة البلدان الأفريقية في مفاوضاتها مع المؤسسات الدولية.

ملخص

اتفق المشاركون في هذه المرحلة الرائدة من المشاورات على أن استئصال الفقر يبدأ بتوفير العمالة.

وشددوا على الحاجة إلى: إيجاد بيئة مؤاتية للمنشآت ولخلق الوظائف؛ تحسين فرص الحصول على التعليم والمهارات؛ تشجيع الأنشطة المولدة للدخل والمبادرات القائمة على المجتمع المحلي. ودعوا إلى التركيز على الاستثمار والهيكل الأساسي وبناء القدرات. وأقروا بأهمية الاستفادة من الطاقات الهائلة التي تملكها المرأة والشباب في أفريقيا.

ورأوا أنه ينبغي إدراج الخبرات المحلية الناجحة في صنع السياسات على المستوى الوطني، وأنه ينبغي نشر السياسات الوطنية من خلال المنظمات الإقليمية والدولية.

[1] في هذا السياق، ذكر عدة مشاركين الدور الكبير الذي اضطلعت به "منظمة مواءمة قوانين الأعمال في أفريقيا".

[2] في هذا السياق، تم التشديد على دور الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا.