

برنامج العمل اللائق في أفريقيا:
٢٠١٥-٢٠٠٧

برنامج العمل اللائق في أفريقيا: ٢٠٠٧-٢٠١٥

الاجتماع الإقليمي الأفريقي الحادي عشر
أديس أبابا، نيسان/ أبريل ٢٠٠٧

تقرير المدير العام

مكتب العمل الدولي، جنيف

يمكن الاطلاع على التقرير على موقع منظمة العمل الدولية على الإنترنت
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/rgmeet/africa.htm>

ISBN 978-92-2-619657-5

الطبعة الأولى، ٢٠٠٧

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.

تصميم وحدة معالجة النصوص العربية TTA: المرجع: African-II-07-02-0297-Ar.doc
طبع في فرنسا

إن هذه الوثيقة هي وثيقة سياسية عملية موضوعة في تصرف الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية بهدف النهوض ببرنامج العمل اللائق في أفريقيا.

ولقد أكتسب هذا المسعى زخماً لم يسبق له مثيل، وذلك بفضل الحدث المتمثل في مؤتمر القمة الاستثنائي للاتحاد الأفريقي بشأن العمالة والتخفيف من حدة الفقر، الذي انعقد بعيد فترة وجيزة من اجتماعنا الأفريقي الأخير.

ولقد توج مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي الفريد من نوعه في واغادوغو أعماله باعتماد رؤساء دول وحكومات أفريقيا برنامج العمل اللائق. وأدى مؤتمر قمة واغادوغو إلى تحويل المنطق الإنمائي عن الانشغال الضيق بالتكيف نحو النمو المولد للعمل اللائق.

ولقد حذا العالم حذو هذه المبادرة الرائدة. فها هو صدى الدعوة إلى توفير العمل اللائق وتحقيق عولمة عادلة يتردد في الأمريكتين والاتحاد الأوربي وفي جميع أنحاء آسيا وعلى الصعيد العالمي في مؤتمر القمة العالمي للأمم المتحدة لعام ٢٠٠٥ وفي المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة.

أما في إطار منظمة العمل الدولية فلقد جعلنا خطط عملنا تتماشى مع النتائج والتوصيات الصادرة عن مؤتمر قمة واغادوغو. وأنا منكبون على العمل على عدد من الجبهات الاستراتيجية: على المستوى الوطني للمضي قدماً في تنفيذ البرامج القطرية للعمل اللائق؛ على المستوى الإقليمي لتقوية الصلة بالمجموعات الاقتصادية الإقليمية؛ وعلى المستوى متعدد الأطراف لتدعيم علاقتنا مع الاتحاد الأفريقي والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا وبرلمان البلدان الأفريقية ومصرف التنمية الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا وغيرها من الهيئات الفاعلة الإنمائية الرائدة.

ولقد حققنا تقدماً هائلاً ولكن لا يزال أمامنا الكثير مما ينبغي تحقيقه. ويواجه الناس في أفريقيا عقبات كأداء في طريق الخلاص من الفقر. فأفريقيا موطن أكبر عدد من الفقراء العاملين في العالم، وليست المشكلة مشكلة نقص في الإرادة فالناس في أفريقيا يعملون بشقاء كل يوم وهم يتوقعون كذلك الكثير منا. ولقد حان الأوان كي ننفذ سياسات توازي طموحاتهم، وفي هذا يكمن الواجب الذي يقع على عاتقنا جميعاً.

ويقدم هذا التقرير تفاصيل عن العديد من التحديات التي تواجه أفريقيا، ولكنه يذهب إلى أبعد من ذلك. إن برنامج العمل اللائق في أفريقيا: ٢٠٠٧-٢٠١٥، هو إسهامنا الثلاثي في الجهود الرامية إلى تحقيق تقدم قابل للقياس في اتجاه بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية في أفريقيا بحلول عام ٢٠١٥.

ويعرض التقرير ثلاثة مجالات تركيز هي:

- الربط بين برنامج العمل اللائق والأهداف الإنمائية للألفية وبرنامج التنمية العالمي الأوسع نطاقاً.
 - رسم معالم دعم منظمة العمل الدولية لمتابعة نتائج واغادوغو من خلال مجموعة مقترحات سياسية للعمل اللائق من أجل أفريقيا ضمن إطار غايات محددة زمنياً.
 - تقوية الهيئات المكونة الأفريقية لمنظمة العمل الدولية. وإذا كان العالم ملتزماً بالملكية الوطنية لاستراتيجيات الحد من الفقر فعلينا إذن أن نكون جديين في تقوية الأداة الاجتماعية والاقتصادية للحكومات ومساعدة الشركاء الاجتماعيين الأفريقيين على التنظيم وإسماع صوتهم كهيئات فاعلة حقيقية في الاقتصاد. وهذا الأمر جزء لا يتجزأ من الإدارة السديدة ومن هدف جعل العمل اللائق حقيقة وطنية واقعة.
- والحق أن هذا التقرير هو داعية لتعزيز قوة - صوت - تنظيم - الطاقات الكامنة في الهيكل الثلاثي لإرشاد السبيل في أفريقيا. والهيكل الثلاثي هو جزء محوري من نظم الإدارة السليمة.
- ولا يمكن لأي كيان، بطبيعة الحال، أن يحقق ذلك بمفرده. فتحقيق النجاح في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية واستئصال الفقر سيفتضي حافزاً وتركيزاً على مستوى المنظومة. ولقد حققنا تقدماً يعند به في استهلال مستوى جديد من التعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى جانب عملنا التقليدي مع الوكالات المتخصصة لاستحداث أداة ترمي إلى تعزيز بعد العمل اللائق في أنشطة الأمم المتحدة ومشاريعها وسياساتها.
- وهناك فائدة كبيرة نستمدّها من المسعى الجاري لإصلاح الأمم المتحدة، ولدينا الكثير نتقاسمه بصورة خاصة من خلال هويتنا الثلاثية الفريدة التي تشمل عالم العمل وتأتي بقيمة مضافة لتصميم حلول سياسية فعالة.
- وإننا نمضي قدماً واثقين بأن هناك زخماً مطرداً وصلباً لبرنامجنا. فالعمل اللائق ليس شعاراً بل حركة.

وإنني ملتزم تمام الالتزام بهذا المسعى وبمنح أفريقيا الإمكانات للوفاء بالوعد الراسخ في كل بقعة من بقاع القارة وبالطاقات التي ينبض بها كل قلب.

وإنه لي شرفني أن أسير معكم في مسيرتنا الجماعية الجارية لتزويد النساء والرجال والشباب في أفريقيا بكل ما يطلبونه ويستحقونه: كرامة العمل اللائق* من أجل حياة لائقة.

خوان سومافيا

المدير العام

الصفحة

v	تصدير المدير العام.....
1	الجزء الأول: العمل اللائق: هدف عالمي وأولوية أفريقية ومسؤولية ثلاثية.....
3	1 - تنمية أفريقيا في القرن الحادي والعشرين: الفرص والتحديات والنهج الجديدة.....
3	1-1 الفرص المتاحة لأفريقيا في الاقتصاد العالمي.....
5	2-1 التحديات الرئيسية أمام تنمية أفريقيا حتى عام ٢٠١٥ وما بعده.....
6	1-2-1 التصدي للبطالة والبطالة الجزئية والفقر.....
8	2-2-1 دور الحماية الاجتماعية في تنمية تحد من الفقر.....
10	3-2-1 الاستبعاد الاجتماعي وتأثيرات فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز.....
12	3-1 الحاجة إلى نهج جديدة: تعزيز الإدارة السديدة في عالم العمل.....
12	1-3-1 دور معايير العمل الدولية.....
14	2-3-1 الهيكل الثلاثي وقانون العمل والحوار الاجتماعي.....
15	2 - جعل العمل اللائق حقيقة واقعة في أفريقيا.....
15	1-2 إطار دولي للعمل.....
18	2-2 بناء التكامل الإقليمي في أفريقيا.....
19	3-2 زيادة فعالية الإطار الإنمائي متعدد الأطراف.....
21	4-2 تعبئة موارد إضافية لبرنامج العمل اللائق في أفريقيا.....
22	5-2 طرائق مساعدة جديدة.....
23	6-2 توفير العمل اللائق: دور البرامج القطرية للعمل اللائق.....
24	1-6-2 نهج منظمة العمل الدولية إزاء البرامج القطرية للعمل اللائق: تناسق السياسات، والسياسات العامة، والجوانب المؤسسية، والرصد، وقياس التقدم.....
24	1-1-6-2 تناسق السياسات.....
25	2-1-6-2 إدراج أولويات العمل اللائق في عملية تخطيط التنمية.....
25	3-1-6-2 الرصد.....
26	7-2 تقوية إدارات العمل ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.....
27	8 - إقامة شراكات فعلية من أجل العمل اللائق.....
29	الجزء الثاني: مجموعة مقترحات لسياسات العمل اللائق لأفريقيا.....
31	3 - العمالة الكاملة والمنتجة وتنمية المنشآت.....
31	1-3 إدماج سياسات النمو المولد للعمالة والمنشآت المستدامة في الاستراتيجيات الإنمائية.....
34	2-3 بيئة ملائمة لتنمية المنشآت الأفريقية.....
37	3-3 العمل اللائق للشباب.....
40	4-3 تنمية المهارات والقابلية للاستخدام.....
42	5-3 الاستجابة للأزمات وإعادة الإعمار.....
45	4 - توفير الحماية الاجتماعية للجميع.....
45	1-4 تدعيم تغطية الضمان الاجتماعي ونوعيته.....

48	٢-٤ التصدي لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في عالم العمل.....
50	٣-٤ النهوض بظروف عمل أفضل وأكثر سلامة وصحة.....
53	٥ - تحسين الإدارة في عالم العمل وسوق العمل.....
53	١-٥ تحسين تطبيق معايير العمل الدولية وبخاصة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.....
55	٢-٥ يجب أن يتردد أطفال أفريقيا إلى المدرسة لا إلى العمل.....
57	٣-٥ إلغاء العمل الجبري.....
58	٤-٥ عدم التمييز والمساواة في العمل.....
61	٥-٥ الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.....
62	٦-٥ النهوض بالهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي على نحو فعال، بما يشمل تقوية قدرة الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على تعزيز العمل اللائق.....
64	٧-٥ نهج متكاملة للارتقاء بالاقتصاد غير المنظم.....
67	٨-٥ إدارة هجرة اليد العاملة.....
69	٩-٥ المعلومات والإحصاءات المتعلقة بسوق العمل.....

الجزء الأول:

العمل اللائق: هدف عالمي وأولوية أفريقية
ومسؤولية ثلاثية

١ - تنمية أفريقيا في القرن الحادي والعشرين: الفرص والتحديات والنهج الجديدة

١-١ الفرص المتاحة لأفريقيا في الاقتصاد العالمي

١. شهدت معظم البلدان الأفريقية نمواً اقتصادياً عالياً نسبياً خلال السنوات القليلة الماضية. ويفيد صندوق النقد الدولي بأن الإقليم الأفريقي سجل نمواً بنسبة ٤,٥ في المائة في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦، ويتوقع أن يصل في عام ٢٠٠٧ إلى ٥,٩ في المائة. وقد ارتفع عدد البلدان التي حققت نمواً يفوق ٥ في المائة، وتراجع عدد البلدان التي حققت نمواً دون ٢ في المائة. ومع ذلك يظل النمو في أفريقيا جنوب الصحراء دون المستويات المسجلة في مناطق نامية أخرى. وعلاوة على ذلك، لم يكن لهذا النمو، حتى في البلدان التي شهدت نمواً اقتصادياً بالغاً، تأثير واضح على الفقر، ولن تتمكن سوى بلدان قليلة في الإقليم من تحقيق الهدف الإنمائي الأول للألفية المتمثل في تخفيض الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. وهذا الأداء المؤسف ناتج عن النمو البطيء والمتباين لفرص العمل اللائق^١. غير أن عدداً من التحولات في البيئة الاقتصادية والسياسية العالمية تتيح لأفريقيا فرص تحسين النمو وإعادة تشكيله لضمان إسهامه على نحو متزايد في خلق الوظائف والحد من الفقر.

٢. ومنذ التسعينات، أعرب المجتمع الدولي عن قلق متزايد بشأن الفقر والبطالة والاستبعاد الاجتماعي في العالم النامي، ولا سيما في أفريقيا. وخلال مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (كوبنهاغن، ١٩٩٥)، تصدرت هذه المواضيع جدول الأعمال العالمي. واتبعت الأهداف الإنمائية للألفية (نيويورك، ٢٠٠٠)^٢ النمط نفسه، كما فعل مؤتمر القمة العالمي بشأن التنمية المستدامة (جوهانسبورغ، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢). وفي حين دأبت الأمم المتحدة لسنوات عديدة على توجيه أنظار المجتمع الدولي إلى ضرورة التصدي لمحنة أفقر البلدان وأقلها نمواً، كان دور الدعاية النشطة الذي أداه الشركاء الاجتماعيون ومنظمات المجتمع المدني عاملاً رئيسياً في زيادة التركيز على مسألة الفقر وصلاته بعملية العولمة. وقد أدرج الإطار الإنمائي الشامل الذي وضعه البنك الدولي (١٩٩٩) وفكرة ورقات استراتيجيات الحد من الفقر بعداً جديداً تمثل في إدماج بواعث الفلج المتصلة بالفقر في عملية صنع السياسات في البلدان النامية. وأصبحت ورقات استراتيجيات الحد من الفقر أهم الوثائق في تحديد الاستراتيجيات التي تتبعها العديد من البلدان.

٣. وبعد اعتماد المجتمع الدولي الأهداف الإنمائية للألفية في عام ٢٠٠٠، سجلت زيادة في المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة لبلدان أفريقيا جنوب الصحراء. وفي قمة مجموعة الدول الثماني المعقودة في غلان إيغلز (٢٠٠٥)، التزمت الدول بزيادة مستوى المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان النامية بحوالي ٥٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة سنوياً بحلول عام ٢٠١٠، على أن يخصص نحو ٢٥ مليار دولار منها لأفريقيا. وبين تقرير "الجنة أفريقيا" المعنون "مصلحتنا جميعاً" أن "العمل المنجز خلال السنوات الأخيرة في أفريقيا وخارجها افتقر بشدة إلى ما يلزم من النطاق والمستوى والاستعجال للاقترب من غايات الأهداف الإنمائية للألفية أو النمو أو التنمية اللازمين للقضاء على الفقر المدقع في أفريقيا"^٣. وأكد إعلان باريس بشأن فعالية المعونة (٢٠٠٥) من جديد الالتزامات التي تعهدت بها الدول في المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية (مونتيري، ٢٠٠٢) بهدف زيادة المعونة، والالتزامات روما (٢٠٠٣) لتحسين نوعية المعونة. وتعهدت الدول بهذه الالتزامات وفقاً لخمسة مبادئ هي: الملكية والقيادة، المواءمة، التنسيق، الإدارة الهادفة إلى النتائج، المساواة المتبادلة.

٤. واختارت بلدان أفريقية كثيرة، قصد تسريع وتيرة اندماجها في السوق العالمي، اعتماد سياسات لتحرير التجارة بإزالة الحواجز التعريفية وغير التعريفية. غير أن من المهم الإشارة إلى أن معظم البلدان الأفريقية، باعتبارها مصدرًا لمنتجات زراعية منخفضة القيمة ومستوردة لسلع وخدمات عالية القيمة، شهدت رغم زيادة في أحجام التجارة، تراجعاً على المدى الطويل من حيث شروط التبادل التجاري. وتم تعديل هذا الوضع جزئياً بفعل ما سجل مؤخراً من ارتفاع في أسعار الوقود والمعادن. غير أن النمو المسجل في قطاعي استخراج المعادن والوقود لم يؤدي إلى توليد أعداد كبيرة من الوظائف في مختلف الاقتصادات. ولم توجه الإيرادات الحكومية المتزايدة والأرباح التي حققتها الشركات الوطنية

¹ انظر: IMF World Economic Outlook Database, Sep. 2006.

² اللجنة الاقتصادية لأفريقيا: التصدي لتحديات البطالة والفقر في أفريقيا، التقرير الاقتصادي لأفريقيا لعام ٢٠٠٥ (٢٠٠٥).

³ التزم المجتمع الدولي عن طريق إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية ببلوغ أهداف قابلة للقياس تلخص في الأهداف الثمانية التالية: القضاء على الفقر المدقع والجوع؛ تحقيق تعميم التعليم الابتدائي؛ تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة؛ تخفيض معدل وفيات الأطفال؛ تحسين صحة الأمهات؛ مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، والملاريا وغيرهما من الأمراض؛ كفاءة الاستدامة البيئية؛ إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية.

⁴ لجنة أفريقيا: مصلحتنا جميعاً (لندن، ٢٠٠٥)، ص. ٣٧٠، على العنوان: <http://www.commissionforafrica.org/>

ومتعددة الجنسيات، التي تمثل الجهات المستفيدة الرئيسية من هذه الاتجاهات، توجبها كيبيرا نحو قطاعات من شأنها زيادة العمالة والدخل لصالح الفقراء. وفي الوقت نفسه لا يمكن ضمان تحقيق نمو مستدام من الزيادات المسجلة مؤخرا في أسعار السلع الأساسية (لا سيما النفط).

٥. إن تحقيق إمكانية استفادة البلدان الأفريقية على نحو أكمل وأوسع من انفتاح التجارة سيقضي عمليات تكيف سياسية على المستوى الوطني ونظاماً تجارياً عالمياً أكثر عدلاً. ولكي يستفيد الفقراء في الاقتصادات النامية والانتقالية من التجارة، لا بد من توسيع نفاذ منتجاتها إلى أكثر الأسواق درأً للربح وتحسين البنية الأساسية اللازمة للاستفادة من انفتاح الأسواق. ويتطلب الأمر تدابير من بينها إلغاء مساعدات الصادرات الزراعية للبلدان الصناعية، وضمان ألا تمنع البلدان النامية من تنفيذ استراتيجيات تنمية صناعية مشروعة على المستوى المحلي، وإضفاء المزيد من الشفافية والديمقراطية على أساليب عمل منظمة التجارة العالمية. ويمكن تسريع وتيرة استئصال شأفة الفقر وتحسين ظروف العمالة بتحسين نفاذ منتجات البلدان النامية إلى الأسواق واستمرار التزام البلدان الصناعية بمتطلبات التنفيذ الخاصة بها في إطار جولة أوروغواي وإلغاء المساعدات الزراعية في بلدان الشمال. ومنذ المؤتمر الوزاري الرابع لمنظمة التجارة العالمية، المعقود في الدوحة في ٢٠٠١، والذي استهل جولة الدوحة للتنمية للمفاوضات التجارية متعددة الأطراف، كان التقدم المحرز في المفاوضات بطيئاً لا سيما فيما يتعلق بالقضايا التي تهم أفريقيا بالدرجة الأولى. ومع ذلك أطلق على جولة الدوحة اسم "جولة التنمية" مما يكسب المفاوضات الأفريقيين بعض النفوذ السياسي من أجل تصميم مجموعة تدابير تستجيب إلى الاحتياجات الإنمائية للقارة. وكما ذكر في تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة المعنون "عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع"، يتعين على الحكومات أن تدير هذه التغيرات، بالتنسيق مع الفعاليات الاجتماعية الرئيسية - فتدعم التكيف والفرص الجديدة وتمنح الإمكانات للناس من خلال المشاركة والمهارات، وتحمي المواطنين من عدم الأمان".^٥

٦. وارتفعت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أفريقيا من ١٧ مليار دولار في عام ٢٠٠٤، إلى مقدار منقطع النظير بلغ ٣١ مليار دولار في عام ٢٠٠٥. ومع ذلك ظلت حصة الإقليم في الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي منخفضة إذ فاقت بالكاد ٣ في المائة. زد على ذلك أن نسبة ضئيلة ذهبت إلى أقل بلدان الإقليم نمواً وعددها ٣٤ بلداً، بينما نال نصيب الأسد كل من جنوب أفريقيا ومصر ونيجريا. وخصصت معظم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الإقليم للموارد الطبيعية وبخاصة النفط، رغم أن الخدمات (كالمصارف) احتلت أيضاً مركزاً مرموقاً. وتلقت ستة بلدان أفريقية منتجة للنفط - هي تشاد والجزائر والسودان وغينيا الاستوائية ومصر ونيجريا - ١٥ مليار دولار من الاستثمار الأجنبي المباشر، أي ما يناهز ٤٨ في المائة من التدفقات إلى الإقليم في عام ٢٠٠٥. وكان التصنيع أقل جاذبية، غير أن الشركات عبر الوطنية المختصة في صناعة السيارات أنشأت مرافق إنتاج موجهة للتصدير في جنوب أفريقيا، مما وُجد فرص عمالة وإيرادات تصديرية. وفي المقابل ساهم تجزئة الأسواق وسوء البنية الأساسية ونقص العمال المهرة، فضلاً عن انتهاء العمل في عام ٢٠٠٥ بنظام الحصص المنشأ في إطار ترتيب المنسوجات متعددة الألياف، في سحب بعض الاستثمارات من صناعة الملابس الجاهزة في بلدان مثل ليسوتو. وبيّن سحب الاستثمارات أن النفاذ التفضيلي إلى الأسواق (كما ينص عليه قانون الولايات المتحدة المتعلق بالنمو والفرص المتاحة في أفريقيا، ومبادرة الاتحاد الأوروبي المسماة "كل شيء عدا الأسلحة"). لا يكفي في حد ذاته لاجتذاب الاستثمار الصناعي الأجنبي المباشر واستبقائه في بيئة معولمة. ولكي تزداد قدرة البلدان الأفريقية على المنافسة على الصعيد الدولي، لا بد لها من تعزيز الصلات الأساسية بين قطاعاتها التصديرية وبقيّة الاقتصاد ببناء وتعزيز القدرات المحلية في مجالات كالبنية الأساسية المادية والقدرة الإنتاجية والمؤسسات الداعمة للاستثمار الخاص.^٦

٧. والهجرة رابط مهم إضافي بين أفريقيا والاقتصاد العالمي. وتساهم الهجرة في التكامل الاقتصادي الإقليمي إذ يواصل العمال المهاجرون تنقلهم بحثاً عن ظروف عمل ومعيشة لائقة أحسن من تلك الموجودة في بلدانهم. ورغم أن الظروف المأساوية للهجرة غير النظامية من أفريقيا إلى أوروبا قد هيمنت على الأنباء واستحوذت على اهتمام الجمهور، تنحصر معظم الهجرة الأفريقية في الهجرة من بلد أفريقي إلى آخر. وبصفة عامة، تؤدي هجرة العمال داخل أفريقيا ومنها إلى تحسين رفاه المهاجرين وتزويد البلدان المضيفة بما يلزمها من مهارات ويد عاملة. وتؤدي تحويلات المهاجرين المالية إلى تحسين رفاه أسرهم في بلدانهم وتعزيز رأس المال البشري بواسطة الإنفاق على الصحة والتعليم والتغذية والإسكان. غير أن الأنماط الحالية لهجرة العمال المهرة تؤدي إلى خسائر في الأدمغة يمكن أن تعوق التنمية الاقتصادية. لذلك يجب على صناع السياسات التصدي لتحديات العمالة قصد الاحتفاظ بالشباب

^٥ اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع* (مكتب العمل الدولي، جنيف، ٢٠٠٤)، الفقرة ٢٣٤.

^٦ انظر:

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD): *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development* (2006).

المتعلمين والمهنيين الماهرين اللازمين للتنمية في أفريقيا من جهة، وتدعيم تنظيم تنقل العمال بهدف تحقيق تكامل اقتصادي إقليمي ناجح من جهة أخرى.

٨. وهدفت المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون لعام ١٩٩٦، والمبادرة المعززة للمبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون لعام ١٩٩٠ إلى تخفيض عبء الدين الخارجي لأفقر البلدان وأكثرها مديونية إلى مستوى معقول. وجرى التعهد بالتزام إضافي بمحو بعض الديون على الفور بدءاً من أواخر ١٨ بلداً من أفقر بلدان العالم معظمها في أفريقيا. ووافقت مجموعة الدول الثماني على اقتراح ينص على محو ديون أفقر بلدان العالم بنسبة ١٠٠ في المائة. ويقدر ذلك بمبلغ ٤٠ مليار دولار وقد يصل إلى ٥٥ مليار دولار بزيادة عدد البلدان المؤهلة لذلك. وفي عام ٢٠٠٦، كان ٣٨ بلداً مؤهلاً للاستفادة من هذا الإعفاء، ٣٢ منها في أفريقيا جنوب الصحراء. والموارد التي ستتاح نتيجة لذلك يمكن أن تشكل مصدراً مهماً للاستثمار من أجل خلق وظائف لائقة. وأدى الإعفاء من الديون بالإضافة إلى زيادة رصيد الحساب الجاري للإقليم إلى انخفاض في مجموع الدين الخارجي كحصة من الصادرات من ٩٢ في المائة في عام ٢٠٠٥ إلى ما يقدر بنسبة ٥٤ في المائة في عام ٢٠٠٧.

٩. وبرهن استهلال الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا في عام ٢٠٠١، وإنشاء الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠٠٢، عن التزام أفريقيا بالمبادرات الإنمائية المصممة داخلياً. والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، بوصفها أحد برامج الاتحاد الإفريقي، هي مبادرة متكاملة شاملة في مجال التنمية المستدامة من أجل إنعاش أفريقيا اقتصادياً واجتماعياً. أما أهدافها فهي التالية: المساهمة في التنفيذ الفعال لمشاريع البنية الأساسية؛ إدماج أولوياتها في الخطط الإنمائية الوطنية بغية تعزيز قدرات البلدان الأفريقية على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛ تعزيز المشاركة مع المجتمع الدولي. وتعتبر الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا قضايا الإدارة السديدة والسلم والأمن وحقوق الإنسان قضايا أساسية بالنسبة لأية إمكانات تنموية في أفريقيا، مع إعطاء الأولوية لتسوية النزاعات الداخلية في أفريقيا وإنشاء نظام سياسي ديمقراطي.

١٠. ومقارنة بالفترات السابقة، تتيح البيئة الاقتصادية الدولية بعض الفرص لأفريقيا. فزيادة صادرات الوقود والمعادن والاستثمار الأجنبي المباشر والمعونة وتخفيف عبء الدين وتحويلات المهاجرين المالية، يمكن إذا ما استثمرت بحكمة، أن تؤدي إلى التنمية المستدامة. غير أن أفريقيا تواجه تحديات عديدة، يتعلق الكثير منها بطريقة تنظيم العمل وأسواق العمل.

٢-١ التحديات الرئيسية أمام تنمية أفريقيا حتى عام ٢٠١٥ وما بعده

١١. كي تستفيد أفريقيا من إمكاناتها وتحقق الغايات المحددة في الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥، ينبغي التصدي لعدد من التحديات الرئيسية. وفي حين يكتسي بعض هذه التحديات طابعاً عالمياً يتسم العديد منها بطابع قاري، أما تلك التي تؤثر بشكل مباشر على أسواق العمل في البلدان الأفريقية فهي: ضعف القطاعين العام والخاص؛ ضخامة حجم الاقتصاد الحضري غير المنظم؛ عدم تحديث و/أو تحويل القطاع الريفي. وضمان استخدام أئمن موارد أفريقيا، ألا وهو كدح رجالها ونسائها بصدق، استخداماً كاملاً وبأجر منصف مسألة تلقي بمسؤولية كبيرة على أدوار ووظائف منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ووزارات العمل والعمالة والشؤون الاجتماعية في أفريقيا.

١٢. ويتطلب تحديد وتصميم اتجاه جديد في صنع السياسات الهادفة إلى خلق العمل اللائق للجميع، تعاوناً وثيقاً بين الشركاء الاجتماعيين وشتى الوزارات وعدد من الشركاء الدوليين، بما في ذلك منظمة العمل الدولية. ولا بد من تحديد المجالات السياسية الرئيسية التي تؤثر بأقصى حد على عرض اليد العاملة والطلب عليها. وقد تتضمن التدابير السياسية الأساسية الرامية إلى وضع استراتيجية نمو ملائمة للعمالة أموراً منها إعادة توجيه سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية التي من شأنها أن تحقق التوازن بين الاستثمار والنمو ومستلزمات توليد عمالة منتجة ومجزية. ولا بد من أن يؤخذ في الاعتبار أن إدارة الطلب تشكل عنصراً مهماً في سياسات الاقتصاد الكلي وأن الاستثمار الذي يحتاج إلى تعزيز بشكل كبير بواسطة هيكل تحفيزية، يعتمد على عدة عوامل وليس فقط على استقرار الاقتصاد الكلي. ويمكن أن تساعد السياسة العامة والإنفاق العام على البنية الأساسية الاجتماعية والمادية في جعل الاستثمار أكثر ملائمة للعمالة، ويمكن في الوقت ذاته تصميم سياسات الإصلاح المالي وتحرير التجارة بطرق تقضي في نهاية المطاف إلى زيادة العمالة.

١٣. وينبغي أن تكون تدابير تحرير التجارة مسبوقة بعمليات لتقييم الأثر ترمي إلى تحديد فرص خلق الوظائف فضلاً عن مخاطر النتائج السلبية على العمالة والمجتمع، بحيث يمكن النظر في تحديد وتيرة الإصلاحات ومرآحتها إلى

٧ صندوق النقد الدولي، مرجع سابق.

٨ للاطلاع على عرض يخصص طبيعة التحدي ومختلف طرق معالجته، انظر: مكتب العمل الدولي: تنفيذ برنامج العمالة العالمي: استراتيجيات العمالة دعماً للعمل اللائق، "وثيقة رؤية"، (جنيف، ٢٠٠٦).

جانب برامج التكيف، وبخاصة التدريب. وتشير هذه الاعتبارات إلى ضرورة تصميم السياسات الضريبية بهدف تعزيز تأثير الإنفاق على خلق العمالة، وتوجيه السياسات النقدية والمالية توجهاً لتعبئة المدخرات ووضع أهداف الاستثمار المولد للعمالة، فضلاً عن ضرورة استرشاد سياسة أسعار الصرف بالحاجة إلى تحسين القدرة التنافسية، وبخاصة القدرة التنافسية لقطاعات التصدير المستوعبة لليد العاملة^٩.

١٤. وتضم القوة العاملة في أفريقيا ما يزيد على ٣٦٨ مليون امرأة ورجل، أي ما يمثل ١١,٩ في المائة من مجموع القوى العاملة في العالم. ولا تزال الزراعة والأنشطة الريفية غير الزراعية مهيمنة في معظم الاقتصادات في أفريقيا. ورغم أن ما يقدر بنسبة ٧٠ في المائة من سكان أفريقيا يعيشون في المناطق الريفية (حيث تمثل الزراعة مصدر الدخل الرئيسي بالنسبة إلى ٩٠ في المائة من السكان)، لا يمكن وصف الفقر بأنه ظاهرة ريفية صرف، بما أن فقراء الأرياف هاجروا بأعداد كبيرة إلى المناطق الحضرية بحثاً عن فرص العمل. ولأن تؤدي زيادة في الدخل الريفية على الأرجح إلى تحسين ظروف معيشة فقراء الأرياف فحسب، بل يمكن أيضاً أن تفضي إلى تحول هيكلي للاقتصاد برمته. وتتسم الزراعة الأفريقية بضعف الأداء وتعاني نقصاً خطيراً في رؤوس المال مما يؤدي إلى انخفاض الإنتاجية. ولا بد من زيادة الإنتاجية والقدرة التنافسية وبخاصة في الإنتاج والتخزين والتجهيز والتسويق المحلي^{١٠}. ويمكن ذكر استراتيجية التصنيع القائم على الزراعة، المعتمدة في أثيوبيا، كمثال في هذا الصدد^{١١}. ولا بد أيضاً من زيادة الاستثمار العام في البنية الأساسية الريفية للتخفيف من عوائق الإمداد.

١٥. ويمثل الاقتصاد غير المنظم الذي يشمل العاملين للحساب الخاص والمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر والعمال المرتبطين بترتيبات تعاقدية غير منظمة، نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادي في أفريقيا في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء. ورغم أن نقص البيانات الموثوق بها والتعاريف القابلة للمقارنة يجعل من الصعب الحصول على تقديرات إقليمية، يمكن تقدير أن حوالي ثلاث أرباع الأنشطة في الاقتصادات الحضرية لأفريقيا أنشطة غير منظمة بطبيعتها. ولعل عشرة في المائة فقط من العمال الريفيين والحضرين يشتغلون في الاقتصاد المنظم^{١٢}. ويشكل تحسين الإنتاجية وسبل النفاذ إلى السوق أمام العمال والمنتجين في الاقتصاد غير المنظم محور جهود عديدة ترمي إلى الحد من الفقر في أفريقيا. وكما بيّنته المناقشات في منظمة العمل الدولية^{١٣} والبرامج النموذجية الميدانية، يتطلب النهوض بالعمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم اتباع نهج متكامل يشمل الوصول إلى خدمات وبرامج المشاريع العامة واحترام الحقوق الأساسية وتوفير الحماية الاجتماعية، لا سيما بالنظر إلى قابلية المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر للتأثر أكثر من غيرها بفيروس نقص المناعة البشرية.

١-٢-١ التصدي للبطالة والبطالة الجزئية والفقر

١٦. إن الفقر ظاهرة متعددة الأبعاد. فالبطالة وما يقترن بها من فقر تجعل الناس يشعرون بأنهم عديمو الفائدة ومستبعدون من أسرهم ومجتمعهم المحلي. ويؤكد ذلك البعد النسبي الأساسي للعمل^{١٤}. وفقر النساء مسألة تثير القدر ذاته من القلق: فعلى مدى الحياة من الميلاد إلى الشيخوخة، يساهم التمييز على أساس نوع الجنس في فقر النساء وفي استمرار الفقر من جيل إلى الجيل التالي. وتواجه الشابات صعوبات أكبر من الشبان في العثور على عمل. والانتقال من المدرسة إلى العمل أصعب على الشابات منه على الشبان^{١٥}.

١٧. وفي حين انخفض مجموع عدد الأشخاص الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم من ١,٤٥ مليار إلى ١,١ مليار في العالم بين ١٩٨١ و٢٠٠١، أساساً بفضل النمو الاقتصادي السريع في الصين وبلدان أخرى في آسيا، ارتفع العدد في أفريقيا جنوب الصحراء من ١٦٤ مليوناً إلى ٣١٤ مليوناً^{١٦}. وحوالي ١٥٥ مليوناً من هؤلاء نساء ورجال في

^٩ للاطلاع على تحليل مفصل، انظر:

ILO/ECA: *Employment-friendly macroeconomic policies for Africa* (draft, mimeo), 2006; also ECA: *Meeting the Challenge of Employment in Africa: An Issues Paper* (Addis Ababa, 2006).

^{١٠} اللجنة الاقتصادية لأفريقيا: *التقرير الاقتصادي لأفريقيا ٢٠٠٥: التصدي لتحديات البطالة والفقر في أفريقيا*، (٢٠٠٥).

^{١١} انظر: *Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty, 2006-10 (PASDEP)*.

^{١٢} مكتب العمل الدولي: *تغيير الأنماط في عالم العمل*، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، ٢٠٠٦.

^{١٣} استنتاجات وقرار مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٢ بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم.

^{١٤} د. بيكو: *وجهات نظر فلسفية وروحية حول العمل اللائق* (مكتب العمل الدولي، جنيف، ٢٠٠٤)، الصفحات ٣٤-٣٩.

^{١٥} مكتب العمل الدولي: *الخلاص من الفقر*، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩١، جنيف، ٢٠٠٣، ومكتب العمل الدولي: *تقرير العمالة العالمي ٢٠٠٤-٢٠٠٥: العمالة والإنتاجية والحد من الفقر* (جنيف، ٢٠٠٤).

^{١٦} انظر: World Bank: *World Development Indicators 2004* (Washington, DC)

سن العمل. وتضم أفريقيا أكبر عدد من الفقراء العاملين في مجموع العمالة في أي إقليم^{١٧}. ويقدر أن قرابة ٥٥ في المائة من الأشخاص المستخدمين في أفريقيا جنوب الصحراء لا يكسبون ما يكفي للرقى بأنفسهم وبأسرهم فوق خط الفقر البالغ ١ دولار واحد في اليوم، وأن ٨٠ في المائة يفتاتون بأقل من دولارين في اليوم. وقد تغيرت هذه النسب تغيراً يكاد لا يذكر خلال السنوات العشر الأخيرة^{١٨}.

١٨. وأفضى ارتفاع معدلات البطالة والبطالة الجزئية إلى صياغة سياسات تهدف إلى تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع. وتحتاج أفريقيا التي تسجل أعلى نسبة فقر في العالم، إلى القيام بصورة عاجلة بخلق المزيد من العمالة والتصدي من ثم لتفشي الجوع وسوء التغذية وانخفاض مستويات المعيشة إجمالاً. وتمثل البطالة أحد أكبر التحديات أمام تنمية القارة. وقدّر إجمالي معدل البطالة في أفريقيا في عام ٢٠٠٦ بنسبة ١٠,٣ في المائة وفي أفريقيا جنوب الصحراء بنسبة ٩,٨ في المائة^{١٩}. وقدّر معدل البطالة في شمال أفريقيا بنسبة ١٢,٧ في المائة. وعند أخذ عدد الفقراء العاملين في الحسبان تظهر العمالة بصورة أسوأ. وإضافة إلى ذلك، لا تكشف هذه المعدلات الإجمالية توزيع البطالة المتفاوت فيما بين البلدان والمناطق وداخل البلدان وفيما بين المجموعات العمرية وحسب نوع الجنس. وفي السنوات الأخيرة ارتفعت الزيادة السنوية في القوى العاملة في أفريقيا فبلغت ٩ ملايين سنوياً وستواصل ارتفاعها بمتوسط مقداره ١٠ ملايين سنوياً حتى عام ٢٠١٥. ورغم تسجيل زيادة في النمو على مدى السنوات الثلاث الأخيرة، فإن اتساع العمالة اقتصر على حوالي ٨,٦ مليون سنوياً، متراًفاً بزيادة في عدد الأشخاص العاطلين عن العمل. أما الحد من معدل البطالة في أفريقيا ليلبغ المتوسط العالمي الذي ينوف بقليل على ٦ في المائة بحلول عام ٢٠١٥، فيقتضي زيادة في العمالة قدرها حوالي ١١ مليون سنوياً. وتحقيق هذه النتيجة يقتضي بدوره إما نمواً أسرع وإما نمط نمو مولد للعمالة وإما مزيجاً من الاثنين.

١٩. ورغم أن أداء الاقتصاد الكلي قد تحسّن وبلغ النمو الاقتصادي أوجه في الإقليم كما هو مبين في الشكل ١-١، فشلت الاقتصادات في النمو بمعدلات وطرق تولد العمالة المنتجة واللائقة. (تبين آخر بيانات وتوقعات صندوق النقد الدولي تسارعاً معتدلاً في هذه الاتجاهات حتى عام ٢٠٠٧)^{٢٠}. وفي الوقت نفسه، تزدكي الضغوط الديمغرافية (ارتفاع الخصوبة وتزايد الهجرة من الأرياف إلى المدن) المعدلات العالية لنمو القوة العاملة. ونظراً إلى ارتفاع مستويات الفقر ومعدلات نمو القوة العاملة البالغة ٢,٥ في المائة، ترى اللجنة الاقتصادية لأفريقيا أن تخفيض الفقر إلى النصف بحلول ٢٠١٥، يتطلب تحقيق نمو يبلغ متوسطه ٧ في المائة سنوياً كحد أدنى. بل لم تفض أعلى معدلات النمو في البلدان الأفريقية الغنية بالموارد إلى خلق ما يكفي من الوظائف للفقراء. ولا يزال العديد من الأشخاص في هذه البلدان وبخاصة النساء، يكسبون رزقهم من أنشطة منخفضة الإنتاجية في الاقتصادات الريفية والحضرية غير المنظمة.

٢٠. وإذا أريد تخفيض الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥ فيقتضي الأمر استراتيجية نمو محورها العمالة. ويزداد اعتماد صناعات السياسات على الصعيد الدولي والإقليمي والقطري لهدف العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق كوسيلة منطقية للحد من الفقر وانعدام المساواة^{٢١}. لذلك لا بد من زيادة تركيز السياسات على فشل أسواق العمل الأفريقية في خلق وظائف أكثر وأحسن أجراً للنساء والرجال، وبخاصة على ما يلي:

- جعل النمو الاقتصادي في خدمة الفقراء وملانما للعمالة؛
- تسخير إمكانات العولمة لخلق وظائف لائقة؛

١٧ وضعت منظمة العمل الدولية مفهوم الفقراء العاملين ليشمل الأشخاص الذين يعملون لكنهم لا يكسبون ما يكفي كي يعيشوا هم وأسرهم فوق خط الفقر اليومي البالغ دولاراً أو دولارين في اليوم. وأشد الاحتمال أن يعمل الفقراء العاملون في الاقتصاد غير المنظم (بينما العكس ليس بالضرورة صحيحاً - فالعاملون في الاقتصاد غير المنظم ليسوا بالضرورة من الفقراء العاملين). ولهذا السبب يمكن تفسير تقدير الفقراء العاملين كتقدير أولي للأشخاص الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم بمكاسب جد منخفضة. ومن المهم الإشارة إلى أن الشخص بطبيعته يحسب فقيراً عاملاً إذا عجز عن الرقي بنفسه، رجلاً كان أم امرأة، وبأسرته فوق عتبة الفقر. وهو ما يعني أن الشخص الذي يربح ٥٠ سنتياً من الدولار الأمريكي في اليوم لا يعتبر فقيراً عاملاً إذا كان شخص آخر في الأسرة يكسب ما يكفي لضمان عيش كل فرد في الأسرة بأكثر من دولار واحد في اليوم. وعلى العكس من ذلك، قد يكسب شخص ٥ دولارات أمريكية في اليوم مثلاً لكنه يعيش في أسرة تتألف من عشرة أشخاص مثلاً (تسعة منهم لا يعملون)، فسيعيش كل فرد فيها على أقل من ١ دولار في اليوم. وسيظل هذا الشخص محسوباً في عداد الفقراء العاملين. ودمج الأسرة برمتها في مفهوم الفقراء العاملين يضمن عدم حساب شاب غني في العالم النامي بدأ العمل للتو دون أجر بهدف اكتساب الخبرة في عداد الفقراء العاملين.

١٨ انظر: ILO: Global Employment Trends Brief, January 2007 (Geneva)

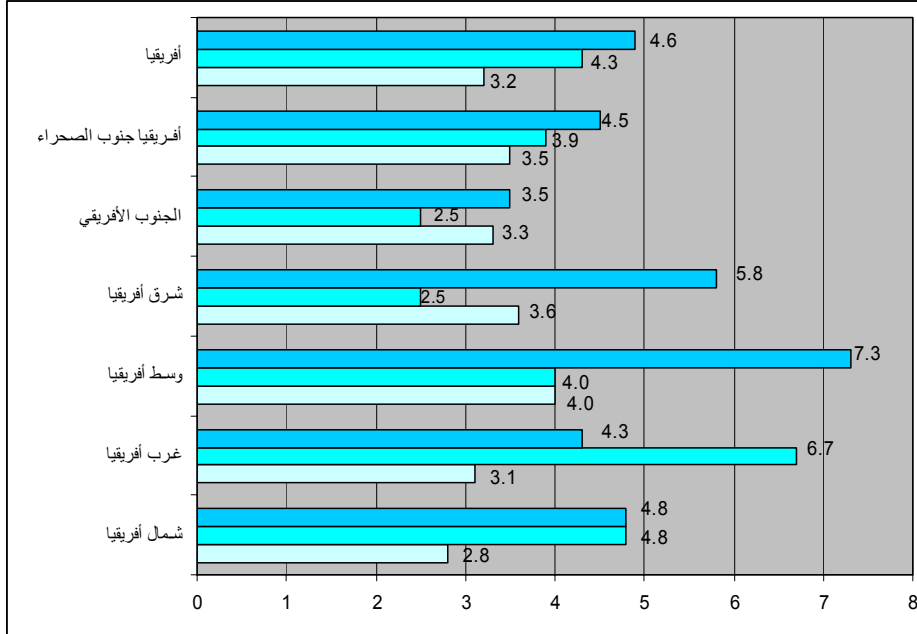
١٩ المرجع نفسه.

٢٠ صندوق النقد الدولي، مرجع سابق.

٢١ انظر على سبيل المثال: الإعلان الوزاري لإيجاد العمالة وتوفير فرص العمل الكريم للجميع، الصادر عن الجزء الرفيع المستوى لمجلس الأمم المتحدة الاقتصادي والاجتماعي، جنيف، ٢٠٠٦؛ إعلان بشأن تمويل العمالة والتخفيف من حدة الفقر في أفريقيا لمؤتمر وزراء المالية والتخطيط والتنمية الأفارقة، واغادوغو، أيار/ مايو ٢٠٠٦؛ إعلان وخطة عمل مؤتمر القمة الاستثنائي لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي، واغادوغو، ٢٠٠٤.

- تعبير الاقتصادات الريفية للحد من البطالة الجزئية والفقير؛
- التصدي لبطالة الشباب؛
- تيسير استثمار القطاع الخاص في سبيل خلق المزيد من العمالة.

الشكل ١-١: سرعة نمو الاقتصادات الأفريقية، معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي في إقليم أفريقيا، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٤



المصدر: اللجنة الاقتصادية لأفريقيا: التقرير الاقتصادي لأفريقيا، ٢٠٠٥: التصدي لتحديات البطالة والفقير في أفريقيا (أديس أبابا، ٢٠٠٥)، ص ٣.

٢-٢-١ دور الحماية الاجتماعية في تنمية تحد من الفقر

٢١. تشكل الحماية الاجتماعية عنصراً أساسياً في استراتيجية العمل اللائق العامة لمنظمة العمل الدولية. فدون حماية اجتماعية لا يمكن أن يكون العمل ولا العيش لائقين. إذ تسعى الحماية الاجتماعية إلى حماية العمال في أماكن عملهم في الاقتصاد المنظم وغير المنظم، من ظروف العمل المحففة والخطرة والمضرة بالصحة. وتسعى إلى إتاحة سبل الوصول إلى الخدمات الصحية، وتوفير مستوى أدنى من الدخل لمن تقل دخولهم عن خط الفقر وتقديم المساعدة للأسر التي تضم أطفالاً. وهي تعوض ما فقد من الدخل المحصل من العمل جراء المرض أو البطالة أو الأمومة أو الإعاقة أو فقدان المعيل أو الشيخوخة. وفي حين يحتاج الجميع إلى الحماية الاجتماعية، تعاني بعض الفئات من الاستضعاف والحرمان بشكل خاص. وفي أفريقيا، يمثل العمال المهاجرون وأسرهم والأشخاص المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز أو المتأثرون به والعاملون في الاقتصاد غير المنظم عموماً، طائفة واسعة من النساء والرجال الذين تضعف قدراتهم الإنتاجية إلى حد كبير بسبب غياب الحماية الاجتماعية أو عدم كفايتها.

٢٢. ويكمن التحدي الرئيسي للحماية الاجتماعية في أفريقيا في توسيع تغطية الضمان الاجتماعي بما يكفل وصول الناس إلى الرعاية الصحية وتمتعهم على الأقل بمستوى أدنى من أمن الدخل. وبهذه الطريقة وحدها سينتسنى جعل الحق في الضمان الاجتماعي، كما ورد في المادة ٢٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، حقيقة واقعة في القارة الأفريقية. وإلى جانب السياسات الاقتصادية وسياسات العمالة، تشكل الحماية الاجتماعية وسيلة قوية للحد من الفقر وتحسين معيشة الناس. ومن المتعارف عليه على نطاق واسع أن الحماية الاجتماعية العامة تتيح آليات لمساعدة المستضعفين على مغالبة مخاطر الحياة. وتفترض وجود تدخلات عامة للحد من المخاطر، كخدمات الرعاية الصحية الوقائية والتعليم الأساسي والوقاية في مجال السلامة والصحة المهنية؛ وتدخلات للتخفيف من المخاطر، كنظم الحماية الاجتماعية الخاصة بالصحة والمرض والأمومة وإصابات العمل والشيخوخة والإعاقة والوفاة والأسرة والأطفال؛ وتدخلات الملاذ الأخير الرامية إلى مساعدة الأفراد والأسر على التكيف عندما تفشل برامج الوقاية أو

التخفيف. وتشمل تدخلات الملاذ الأخير جميع أنواع المساعدة الاجتماعية المتمثلة في تقديم تحويلات مشروطة نقدية وعينية^{٢٢}.

٢٣. ويمثل الوصول إلى الرعاية الصحية أحد التحديات الأكثر إلحاحاً في مجال الحماية الاجتماعية في أفريقيا. ويواجه أناس كثيرون صعوبات جمة في الحصول على الخدمات الصحية بسبب قيود مالية. ففي كينيا والسنغال، يدفع ٤٥ في المائة من إجمالي الإنفاق الصحي من المال الخاص^{٢٣}. ويشكل الإنفاق الصحي الضخم أحد مخاطر الفقر الرئيسية للأفراد وأسره. فدفعت مصروفات الدواء والرعاية الصحية قد يجبر الأسر على العيش في الفقر طيلة أعوام؛ وقد يجبرون أيضاً على استنفاد مدخراتهم وبيع أصولهم الإنتاجية والاستدانة على المدى الطويل^{٢٤}. لذلك تؤدي آليات التأمين الصحي دوراً أساسياً في ضمان الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية وحماية الناس من الفقر والاستضعاف والمحافظة على قدراتهم الإنتاجية أو استردادها. ويمكن التخفيف من الآثار الاقتصادية والاجتماعية لأمراض كفيروس نقص المناعة البشرية والسل والملاريا وغيرها من المشاكل الصحية إذا أتيح الوصول الكافي إلى الرعاية الصحية. وسيطلب تدعيم النظم الصحية أيضاً تركيزاً جديداً على صحة العمال لضمان حماية صحتهم وحقوقهم وتحسين أجورهم وظروف عملهم.

٢٤. وخلال الأعوام المقبلة، سيرتفع عدد ونسبة المسنين من السكان ارتفاعاً سريعاً. وارتفاع نسبة المسنين هو واقع معيش بالنسبة إلى فئة واسعة من المجتمع في أفريقيا، رغم أن انخفاض متوسط العمر المتوقع عند الميلاد بشكل مؤسف قد يوحي بعكس ذلك. وعند بلوغ سن الأربعين، يمكن توقع أن يعيش الأفارقة ثلاثين سنة إضافية في المتوسط^{٢٥}. ولا تقل فرص الحياة المتبقية في سن الأربعين عن ٢٠ سنة إلا في بوتسوانا وسوازيلند وليسوتو المتأثرة على نحو بالغ بفيروس نقص المناعة البشرية. وفي باقي بلدان أفريقيا، يمكن التوقع أن يعيش البالغون من العمر أربعين سنة حتى ٦٠ عاماً على الأقل أو أكثر من ذلك بكثير. ويشكل المسنون فئة سكانية مستضعفة بصورة خاصة^{٢٦}. ولا تحصل إلا نسبة قليلة من المسنين على معاش الشيخوخة: حوالي ٣ في المائة من البالغين ٦٥ سنة فما فوق في بوركينا فاسو و ٩ في المائة في غانا و ١٠ في المائة في السنغال^{٢٧}. وإذ اعتادت الأسر والمجتمعات المحلية تقليدياً على إعالة أغلب المسنين، ما فتئت آليات الدعم التقليدية هذه تتقلص بسبب تأثيرات فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وغيره من الأمراض والهجرة وانتشار العوز. وإذ لا يتلقى معاشات الشيخوخة من نظم معاشات إلزامية إلا أقلية صغيرة من المسنين، فلا بد من إيجاد أشكال دعم جديدة.

٢٥. ولا يتمتع السكان في سن الاستخدام، هم أيضاً، إلا بحماية ضئيلة من مخاطر الحياة. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، تكون تغطية نظم الضمان الاجتماعي الإلزامية محدودة جداً ومقتصرة عموماً على العاملين في الاقتصاد المنظم وأسره. وتشير بيانات أولية تخص معاشات الشيخوخة والإعاقة والورثة إلى أن ما يربو بقليل عن ١٠ في المائة من السكان النشطين اقتصادياً يشتركون في نظام معاش في غانا وزامبيا بينما تفوق النسبة بقليل ٥ في المائة في السنغال^{٢٨}. ويتجلى من هذه الأرقام أن أقلية صغيرة فقط من العمال تنشط في الاقتصاد المنظم بينما لا تشمل التغطية معظم العاملين في الاقتصاد غير المنظم.

٢٦. وتنعكس الفوارق بين الرجال والنساء في أنماط العمالة أيضاً في تغطية نظم الضمان الاجتماعي الإلزامية. فبينما تبلغ نسبة الرجال النشطين اقتصادياً المتمتعين بالتغطية ١٥ في المائة في غانا وزامبيا و ٨,١ في المائة في السنغال، لا

٢٢ انظر:

ILO: *Social security for all: Investing in global social and economic development: A consultation*, Issues in Social Protection series, discussion paper 16 (Geneva, 2006); ILO: *Social security: A new consensus* (Geneva, 2001).

٢٣ انظر:

X. Scheil-Adlung et al.: *What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries* (ILO, OECD and WHO, Geneva and Paris, 2006), at http://www.who.int/health_financing/DP.06.2.pdf.

٢٤ انظر:

S. Dercon and J. Hoddinott: "Health, shocks and poverty persistence", in S. Dercon (ed.): *Insurance Against Poverty* (Oxford University Press, Oxford, 2005), pp. 124-136.

٢٥ محسوب على أساس الأمم المتحدة: *التوقعات السكانية في العالم، مراجعة ٢٠٠٤* (نيويورك، ٢٠٠٥)، التوقعات الخاصة بالفئة ٢٠١٠-٢٠٥٥.

٢٦ انظر:

A. Barrientos et al.: "Old age poverty in developing countries: Contributions and dependence in later life", in *World Development* (Elsevier, 2003), Vol. 31, issue 3, pp. 555-570.

٢٧ النتائج الأولية للبحث الاستقصائي الذي أجرته منظمة العمل الدولية بخصوص الضمان الاجتماعي. وبسبب المشاكل التي تعترض إتاحة البيانات فقد تكون نسب التغطية منقوصة شيئاً ما.

٢٨ المرجع نفسه.

تبلغ نسبة النساء النشطات اقتصادياً المتمتعات بالتغطية إلا ٧ في المائة في غانا و ٥ في المائة في زامبيا و ٢ في السنغال.^{٢٩}

٢٧. ويقتضي توسيع تغطية نظم الضمان الاجتماعي معالجة طائفة متنوعة من التحديات. ويشمل ذلك، من الناحية الاقتصادية، الإنتاجية المحدودة واستمرار ارتفاع معدلات التضخم وارتفاع معدلات العمالة في الاقتصاد غير المنظم وتزايدها والتباين في توزيع الدخل. أما من الناحية الاجتماعية الديمغرافية، فتشمل هذه التحديات انخفاض متوسط العمر المتوقع وارتفاع معدلات الولادات والتباينات بين المناطق الحضرية والريفية وتأثيرات الهجرة داخل البلدان وفيما بينها، علاوة على تغير الهياكل الأسرية والمجتمعية. ولا تملك الحكومات إلا قدرات محدودة على التعامل مع هذه التحديات بسبب ضعف الإدارة والهياكل الإدارية. وغالباً ما تكون قاعدة إيرادات الحكومات محدودة بسبب صغر القاعدة الضريبية وما تتسم به النظم الضريبية من انعدام الجدوى وانعدام المساواة.^{٣٠}

٢٨. ولم تستطع نظم الضمان الاجتماعي القائمة الاستجابة إلى تحدي توسيع التغطية بحيث تشمل أغلبية السكان. وأنشئت هذه النظم التي يعود معظمها إلى الستينيات، لتغطية القطاعين العام والخاص المنظمين دون مراعاة الاقتصاد غير المنظم. وإضافة إلى ذلك، أثرت البيئة السياسية والاقتصادية والإدارية التي أنشئت فيها هذه النظم على فعاليتها وجودها وإدارتها التي لا تزال بحاجة إلى التحسين.

٢٩. وفي هذا السياق، كثيراً ما تتسم ترتيبات الضمان الاجتماعي بالتجزؤ وانعدام رؤية واضحة لتوسيعها بحيث تشمل فئات السكان غير المتمتعين بالتغطية. ورغم وجود حاجة كبيرة إلى الضمان الاجتماعي في أفريقيا توجد عوامل من قبيل محدودية العمالة في الاقتصاد المنظم، وارتفاع معدلات التضخم وتأثير فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، تجعل تلبية هذه الحاجة، ولو جزئياً، أمراً صعباً بشكل خاص. والإنتاجية المنخفضة تحد من الحيز المالي اللازم كما يشكل ضعف آليات الإدارة تحديات خطيرة أمام التنفيذ والإدارة على نحو مجد. وفي الوقت ذاته، تقوض مشاكل الإدارة والتدبير في بعض نظم الضمان الاجتماعي القائمة ثقة الناس بالضمان الاجتماعي ودعمهم له. وكثيراً ما تكون تغطية فئات سكانية معينة تغطية ضيقة مما يترك أضعف الناس، ولا سيما سكان المناطق الريفية، بلا أي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية. لذا، فإن القدرة على توفير حماية اجتماعية مناسبة محدودة جداً. ويعوق ارتفاع مستويات البطالة والبطالة الجزئية فضلاً عن عدم ملاءمة معايير العمل والحماية الاجتماعية الموجودة توفير الحماية الاجتماعية في بلدان كثيرة^{٣١}. وقام بعض الحكومات والشركاء الاجتماعيون وأصحاب مصلحة آخرون في بلدان أفريقية بتكثيف الجهود الرامية إلى تحسين الحماية الاجتماعية. وفي بلدان من قبيل السنغال وجمهورية تنزانيا المتحدة، تؤدي الحماية الاجتماعية دوراً مهماً في الجيل الثاني والثالث من استراتيجيات الحد من الفقر وما يتصل بها من سياسات. ومع ذلك، لا بد من بذل جهود جبارة لتذليل الحواجز التي تعوق توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كجزء من استراتيجية العمل اللائق.

٣-٢-١ الاستبعاد الاجتماعي وتأثيرات فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز

٣٠. تضم أفريقيا جنوب الصحراء نسبة أكثر بقليل من ١٠ في المائة من سكان العالم، لكنها تضم ما يزيد على ٦٠ في المائة من مجموع المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية، أي حوالي ٢٦ مليون شخص. وفي عام ٢٠٠٥، يقدر أن ٣,٢ مليون شخص في المنطقة أصيبوا بالفيروس، بينما توفي جراء الإيدز ٢,٤ مليون بالغ وطفل. وما يزيد على ٩٠ في المائة من المصابين بنقص المناعة البشرية أشخاص بالغون في مقتبل العمر. وفي بلدان كثيرة يأتي الإيدز على عقود من التقدم على درب التنمية، بما في ذلك زيادة متوسط العمر المتوقع وما تحقق من مكاسب في الصحة والتعليم. وحالياً يبلغ متوسط العمر المتوقع في أفريقيا جنوب الصحراء ٤٧ سنة. وكان سيبلغ ٦٢ سنة لولا الإيدز. وفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز سبب للفقر ونتيجة له في الآن ذاته، تماماً كما يتسبب فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والفقر في أوجه انعدام المساواة بين الرجال والنساء وينتجان عنها. ويؤثر الإيدز على الفئات الأكثر استضعافاً في المجتمع ويزيد تفاقم عمل الأطفال ويغذي الوصم والتمييز. وتأثيراته على القوة العاملة والأسر والمنشآت، يمكن أن يشكل عائقاً كبيراً يكبح النمو الاقتصادي والتنمية. ويزيد فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز من حالات الاعتلال والوفيات الناجمة عن الملاريا وأمراض أخرى، وقد أدى ذلك إلى عودة داء السل، مما ألقى عبئاً ضخماً على عاتق القطاع الصحي.

٢٩ المرجع نفسه.

٣٠ انظر: ILO: Social security for all, op. cit.

٣١ المرجع نفسه.

٣١. والتأثيرات على الأسر المعيشية قد تكون قاسية جداً. إذ تفقد أسر كثيرة معيّلها. وفي حالات أخرى يجبر المعيلون على البقاء في المنزل لرعاية أقاربهم المصابين بالإيدز. ويترك كثير من المتوفين أرامل مصابون بدورهم ومحتاجون إلى الرعاية. كما يتركون أطفالاً يعانون ويكافحون من أجل البقاء في غياب رعاية أبوية. وباستشراء الوباء، يزداد الطلب على رعاية المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية، لكن يزداد أيضاً عدد المصابين من العاملين في قطاع الصحة. كما أن المدارس متأثرة بحدّة. إذ تسجّل أيضاً في صفوف المدرسين مستويات إصابة لا يستهان بها. ويشكل ذلك مصدر قلق كبير لأن المدارس يمكن أن تؤدي دوراً أساسياً في الحد من تأثير الداء بواسطة التعليم والدعم. كما يشكل الوصم سبباً ونتيجة للتكتم عن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وإنكاره في أفريقيا. ورغم زيادة الاهتمام بالإيدز كمصدر وسم، يشكل داء السل أيضاً سبباً للوصم في حد ذاته وبالاقتران مع الإيدز. ويحد الخوف من الوصم من فعالية برامج الكشف عن فيروس نقص المناعة البشرية إذ يخشى الناس الإخلال بواجب السرية أو الثرثرة بخصوص وضعهم. ويتسبب هذا الخوف في تأخير العلاج ويقوض جهود الوقاية.

٣٢. ومن المسلم به حالياً أن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز مسألة تتعلق بالعمل والتنمية. وقد سلط الوباء ضوءاً جديداً على الصلات بين عالم العمل والأمن الاجتماعي الاقتصادي. ويتفاقم تأثير الإيدز على دخل الأسر المعيشية وإفاقها بفعل الخسائر في القوة العاملة وانخفاض إنتاجية العمل وفعالية المنشآت وقدرتها التنافسية. ويزيد الوباء من التكاليف المباشرة التي تتكبدها المنشآت عن طريق إعانات الرعاية الطبية والإعاقة والوفاة والوراثة، أو تكلفة التأمين من هذه المخاطر. وفي العديد من المنشآت الصغيرة والمتوسطة يتحمل العمال وأصحاب العمل التكاليف بصفة مباشرة. وتشمل دواعي القلق الإضافية الضرر اللاحق على المدى الطويل بالموارد البشرية بسبب تناقص المهارات في المجالات التقنية وفي الإدارة على حد سواء؛ ومن بين أهم الآثار طويلة المدى الناجمة عن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز انقطاع تناقل المهارات بين الأجيال^{٣٢}. وفقدان العمال المهرة والمديرين في القطاع العام يشكل خطراً يتهدد قدرة الدول على توفير السلع والخدمات الأساسية، ناهيك عن تطويرها^{٣٣}.

٣٣. ويعيش تسعة أطفال من أصل عشرة مصابين بفيروس نقص المناعة البشرية دون سن ١٥ سنة في أفريقيا جنوب الصحراء. وفي عام ٢٠٠٥، خلف الإيدز ١٥ مليون يتيم، ١٢ مليون منهم في أفريقيا جنوب الصحراء. وتقيد تقديرات برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز بأن هذا العدد قد يصل إلى ٢٠ مليوناً بحلول عام ٢٠١٠. وتبين أدلة واضحة أن أطفال الأسر المتأثرة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، وبخاصة الفتيات، لا يسجلون على نحو متزايد في المدارس، ويتوقع البنك الدولي، أن ينخفض عدد تلاميذ المدارس الابتدائية بحلول عام ٢٠١٠ بنسبة ٢٤ في المائة في زمبابوي و١٤ في المائة في كينيا و١٢ في المائة في أوغندا، وذلك نتيجة لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. ويشكل تزايد عدد الأطفال نتيجة خسارة أخرى، إذ يجبر أطفال كثيرون على العمل لدعم دخل أسرهم أو لمجرد البقاء. ويتعين عليهم كآرباب أسر إعالة أنفسهم وفي أحيان كثيرة من يصغرهم من إخوتهم.

٣٤. ويتمثل أحد دواعي القلق الخاصة في الوصم والتمييز تجاه المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية أو من يعيشون في أسر متأثرة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. وينتهك التمييز على أساس الإصابة الفعلية أو المفترضة بفيروس نقص المناعة البشرية حقوق الإنسان الأساسية ويشكل عائقاً أمام الكشف عنه والوقاية الفعالة منه. ويؤدي الخوف من الوصم والتمييز إلى ضعف الاستفادة من خدمات كالكشف والعلاج على أساس طوعي، حتى إذا قدمت مجاناً. ويشمل تمييز أصحاب العمل فحوصات الكشف قبل الاستخدام، وحرمان المستخدمين المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية من التدريب أو الترقيّة، ونقل أو طرد العمال المصابين بالفيروس بصرف النظر عن قدرتهم على العمل. ويمكن أيضاً أن يصم العمال ويشجبوا الزملاء المعروفة أو المعتقدّة إصابتهم بفيروس نقص المناعة البشرية. وتنطوي هذه الأشكال من التمييز على انتهاك لمبادئ مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل، وتشكل خطراً كبيراً على النجاح في تنفيذ سياسات وبرامج فيروس نقص المناعة البشرية في مكان العمل^{٣٤}. ولا يتطلب إنشاء بيئة داعمة اعتماد وتطبيق قوانين وإدماج الحقوق في سياسات مكان العمل فحسب بل أيضاً التوقيف من أجل تغيير السلوك والحد من المخاوف.

³² انظر:

D. Cohen: *Human capital and the HIV epidemic in sub-Saharan African*, Working Paper 2 (ILO, Geneva, 2002).

³³ انظر:

I. Coulibaly: *The impact of HIV/AIDS on the labour force in sub-Saharan Africa: A preliminary assessment*, Research and Policy Analysis No. 3 (ILO/AIDS, 2005).

³⁴ انظر:

O. Dupper: "Protecting the rights of people living with HIV/AIDS: A South African case study" (2003), in ILO/UNAIDS: *People at work: Addressing stigma and discrimination*, ILO/UNAIDS meeting on AIDS and the World of Work in Latin America and the Caribbean, Brasilia, 2006.

٣٥. وتمثل النساء والفتيات نسبة متزايدة بين الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية. ويعيش في أفريقيا جنوب الصحراء ثلاث أرباع النساء المصابات بفيروس نقص المناعة البشرية في المجموع العالمي، وبالغات ١٥ عاماً فما فوق. ويمثل انعدام المساواة بين الرجال والنساء في عالم العمل (كالتمييز الوظيفي ودفع أجور أقل وتوفير ظروف عمل رديئة) سبباً ونتيجة لتدني وضع النساء الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع ككل ويؤدي دوراً لا يستهان به في استضعاف النساء. وتتاح للنساء، بمن فيهن المتزوجات، فرص محدودة للإصرار على علاقات جنسية مأمونة، وقد يحتجن إلى ممارسة الجنس مقابل الغذاء والمأوى وغير ذلك من الاحتياجات الأساسية. وتبين الدراسات أن العنف ضد النساء لا يزيد من خطر إصابتهن بفيروس نقص المناعة البشرية فحسب بل أيضاً أن النساء المصابات بالفيروس قد يكنّ أكثر عرضة للعنف أو التهديد باستعمال العنف من قبل شركائهن و/أو أسرهن. ويشكل الوصول إلى فرص العمل اللائق والدخل الآمن أحد أفضل وسائل تمكين النساء من حماية أنفسهن من الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية واحتواء تأثير فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز على الأطفال والأسر.

٣٦. ولحماية النساء من العنف والاستغلال الجنسيين، لا بد من توفير دعم الدخل والوصول إلى التعليم والتدريب والحماية القانونية والتحويلات النقدية عند اللزوم، لإزالة الحاجة إلى ممارسة الجنس مقابل توفير الغذاء والمأوى وغير ذلك من الاحتياجات الأساسية لأنفسهن ولأطفالهن. وينبغي وضع تدابير أخرى للوقاية من عدوى الفيروس، بما في ذلك تنظيم حملات إعلامية، لتوعية النساء والأطفال. وينبغي تلبية احتياجات النساء المصابات بالفيروس أو المعرضات بشكل قوي إلى خطر الإصابة به، بما في ذلك خطر العنف المنزلي وعواقب الوصول إلى الرعاية والعلاج وهجر الأسر وتقييد حقوق الميراث ومسؤوليات الرعاية الأسرية ثقيلة العبء في الغالب بالنسبة لصغار الأطفال أو الأقارب المسنين. وفي هذا الصدد لا بد أيضاً من إتاحة الوصول إلى الرعاية الصحية المتصلة بفيروس نقص المناعة البشرية، وتزويد ضحايا الاعتصاب بالعلاج الوقائي، والعلاج الرامي إلى منع انتقال العدوى من الأم إلى الطفل.

٣-١ الحاجة إلى نهج جديدة: تعزيز الإدارة السديدة في عالم العمل

٣٧. يدل الاتجاه نحو التحرير السياسي وإرساء الديمقراطية في أفريقيا وتبني الجهود الرامية إلى تحقيق الإدارة السديدة، كما هو الأمر في سياق الاتحاد الإفريقي والشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا، على أن أفريقيا بصدد إعادة النظر في نهجها إزاء إدارة التنمية. وتمثل الآلية الأفريقية لاستعراض النظراء مبادرة ذات أهمية خاصة في مجال الإدارة السديدة. وتشمل الآلية تحليل واستعراض الأداء الإفريقي من قبل الأفارقة، على أن يضطلع الأفارقة بمسؤولية رصد سلوكهم وشروطهم وبمبادرة منهم.

٣٨. ورغم هذا التقدم، لا زالت الإدارة السياسية تواجه تحديات في بلدان أفريقية عديدة. وكثيراً ما تكون العملية الديمقراطية هشة وشبه مجردة من الطابع المؤسسي. ويحدد تقرير الإدارة الإفريقية لعام ٢٠٠٥ عدداً من مجالات العمل ذات الأولوية فيما يتصل ببناء دول قادرة ومسؤولة. وتشمل هذه المجالات تعزيز قدرة البرلمانات على أداء وظائفها الأساسية وتعميق الإصلاحات القانونية والقضائية وتحسين تقديم الخدمات العامة وإزالة الصعوبات التي تواجهها المنشآت الخاصة والاستفادة من إمكانات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتعزيز وسائل إعلام مسؤولة وذات مصداقية وزيادة إلى أقصى حد في مساهمة الأساليب التقليدية في الإدارة السديدة.

٣٩. وتخرج عدة بلدان في الإقليم من صراعات طال أمدها، ويقترن ذلك بتحديات لا تقتصر على إعادة الأمن الفردي والأسري والكرامة والعلاقات بل تشمل أيضاً استرداد القدرة الإنتاجية في أعقاب ما حل بالبنية الأساسية الاجتماعية والاقتصادية من دمار. وتأتي النزاعات المسلحة على الأصول الإنتاجية وتهدم أماكن العمل وتضعف أسواق العمل. ويمثل ضمان إمكانية عودة النساء والرجال إلى العمل في ظروف تحترم فيها حقوق الإنسان الأساسية خطوة رئيسية في عملية التعافي وإعادة بناء البنية الأساسية المادية والاجتماعية على حدٍ سواء.

١-٣-١ دور معايير العمل الدولية

٤٠. يساهم نهج منظمة العمل الدولية المعياري في الإدارة السديدة بعدد من الأساليب. ويؤثر تطبيق معايير العمل الدولية، لا سيما تلك المتعلقة بالحرية النقابية وعدم التمييز، تأثيراً مباشراً على المساهمة والمشاركة في العمليات السياسية والاقتصادية. كما يساهم الهيكل الثلاثي والآليات التشاورية المتصلة بالحوار الاجتماعي هي الأخرى في إنشاء ثقافة جديدة قائمة على الشفافية وصنع القرار الديمقراطي والاحترام المتبادل بين الشركاء الاجتماعيين.

٤١. إن تحديات العولمة جعلت معايير العمل الدولية أكثر ملاءمة من أي وقت مضى. وفي الاقتصاد غير المنظم الضخم والمنتامي كثيراً ما لا يتاح للعاملين بأجر أو العاملين للحساب الخاص أو للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر معظم العناصر الأساسية لسيادة القانون في اقتصاد السوق، كاحترام العقود والاعتراف بسند الملكية. وبما أن احترام

معايير العمل الدولية ضروري لبلوغ هدف العمل اللائق للجميع، تأخذ منظمة العمل الدولية على عاتقها التزاما رئيسيا في أفريقيا بمساعدة هيئاتها المكونة في معالجة مسألة إدارة سوق العمل المهمشة في غالب الأحيان.

٤٢. وتوفر المبادئ والحقوق في العمل القواعد الأساسية والإطار الأساسي للتنمية. وعندما يتعلق الأمر بمسألة كيفية مواكبة التقدم الاجتماعي للنمو الاقتصادي، يكتسب "ضمان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أهمية مميزة إذ يضمن للأشخاص المعنيين أنفسهم إمكانية المطالبة بحرية وعلى أساس من التكافؤ في الفرص بمشاركة عادلة في الثروات التي أسهموا في تحقيقها، كما يضمن لهم تحقيق أقصى ما يتمتعون به من طاقات بشرية كامنة"^{٣٥}.

٤٣. والتصديق على اتفاقية من اتفاقيات منظمة العمل الدولية هو التزام وطني إزاء دول أعضاء أخرى، بالاستناد إلى نظام إشراف دولي. وهو إضافة إلى ذلك، تعهد للمواطنين باستخدام مقياس دولي للعدل تسترشد به الإدارة الوطنية لسوق العمل. واعتبر مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية عددا من اتفاقيات منظمة العمل الدولية اتفاقيات ذات أهمية خاصة. وهكذا، وضع إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في عام ١٩٩٨، التزاماً على عاتق جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية بالقيام، بحسن نية ووفقاً للدستور، باحترام وتعزيز وتنفيذ ما يلي:

- الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية؛
- القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي؛
- القضاء الفعلي على عمل الأطفال؛
- القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة.

٤٤. ويعكس سعي أفريقيا الحثيث إلى التصديق الشامل على اتفاقيات حقوق الإنسان الأساسية الثماني لمنظمة العمل الدولية التزام الإقليم بتعزيز واحترام وتنفيذ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وكما يتبين في الشكل ١-٢، تتراوح التصديقات بين ٤٦ تصديقاً على اتفاقية الحد الأدنى للسنة (رقم ١٣٨) و٥٣ تصديقاً على اتفاقية العمل الجبري (رقم ٢٩) واتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة) (رقم ١١١)، فيما بين ٥٣ دولة عضواً. ومضت التصديقات بوتيرة مذهلة في الأعوام الأخيرة فيما يتصل باتفاقيتي عمل الأطفال. غير أن التحدي الأكبر يكمن الآن في ترجمة الالتزامات إلى حماية وضمانات فعلية وإنفاذ حقيقي للأحكام ذات الصلة.

الشكل ١-٢: التصديق على الاتفاقيات الأساسية في أفريقيا

عدد البلدان الأفريقية المصدقة على اتفاقيات حقوق الإنسان الأساسية		
الفئة	الاتفاقية	عدد التصديقات (من أصل ٥٣)
الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية	الاتفاقية رقم ٨٧: اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨	٤٨
	الاتفاقية رقم ٩٨: اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩	٥٢
إلغاء العمل الجبري والإلزامي	الاتفاقية رقم ٢٩: اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠	٥٣
	الاتفاقية رقم ١٠٥: اتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧	٥٢
إلغاء التمييز فيما يتصل بالاستخدام والمهنة	الاتفاقية رقم ١٠٠: اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١	٥٠
	الاتفاقية رقم ١١١: اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨	٥٣
القضاء على عمل الأطفال	الاتفاقية رقم ١٣٨: اتفاقية الحد الأدنى للسنة، ١٩٧٣	٤٦
	الاتفاقية رقم ١٨٢: اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩	٤٩

المصدر: مكتب العمل الدولي (جنيف، شباط/فبراير ٢٠٠٧).

³⁵ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، المعتمد في الدورة ٨٦ لمؤتمر العمل الدولي، جنيف، حزيران/يونيه ١٩٩٨.

٤٥. ورغم وجود التزام باحترام الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، فإن تطبيقها الفعلي ما زال بالتالي دون المستوى. ويعزى ذلك إلى عدد من العوامل، منها التشريع الناقص والبالى، وعدم الإنفاذ الفعلي من قبل مفتشيات ومحاكم العمل، وزيادة عدد العاملين في الاقتصاد غير المنظم، وقدرة النقابات ومنظمات أصحاب العمل المحدودة على المشاركة في التوعية والحوار وصياغة السياسات.

٢-٣-١ الهيكل الثلاثي وقانون العمل والحوار الاجتماعي

٤٦. إذ يزداد عدد البلدان الأفريقية التي تعتبر الانتخابات فيها نزيهة وحررة وعادلة، تبذل أيضاً جهود في عدد من بلدان الإقليم لإنعاش أو إنشاء مؤسسات حوار اجتماعي فعالة. وما زال يتعين فعل الكثير، لكن يجري على قدم وساق اتخاذ تدابير رامية إلى وضع آليات فعالة لمنع النزاعات وتسويتها وإنشاء مؤسسات حوار اجتماعي لتسهيل مشاركة الشركاء الثلاثين في عمليات صنع القرار على الصعيد الوطني؛ ويمكن لهذه التدابير أن تشكل أساساً مهماً لتحسين الإدارة. ويكتسي عدد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية أهمية خاصة في الإقليم، بما في ذلك اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)، واتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠) واتفاقية ممثلي العمال، ١٩٧١ (رقم ١٣٥)، واتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة، ١٩٧٨ (رقم ١٥١)، واتفاقية المفاوضات الجماعية، ١٩٨١ (رقم ١٥٤).

٤٧. ورغم إحراز بعض التقدم المشجع، يشكل ضعف قدرة المؤسسات والموارد البشرية لدى الشركاء الثلاثين عائقاً كبيراً في منع وتسوية المنازعات الصناعية. ومع ذلك يبقى وجودها مهماً في عدد من القطاعات الرئيسية. وما زالت الحكومات تعتبر الاتحادات النقابية في أفريقيا في أحيان كثيرة تهديداً سياسياً وتستبعد من عمليات الحوار الاجتماعي بدلاً من اعتبارها شريكة قيّمة. وفي سياق التطلع إلى المستقبل والسعي إلى تذليل العقبات التي تواجهها النقابات، من المهم التركيز على تعزيز قدرتها على التفاوض بشأن اتفاقات جماعية، وتحليل معلومات سوق العمل، وتحسين فهم معايير العمل الدولية وتشريعات العمل الوطنية وتطبيق إجراءات منع المنازعات وتسويتها واستخدام البيانات الاجتماعية الاقتصادية من أجل دعم مهارات المفاوضات الجماعية. وينبغي كذلك تعزيز قدرة منظمات أصحاب العمل المستقلة لتمكينها من التعبير عن المصالح المشروعة لدوائر الأعمال، الكبيرة منها والصغيرة. ومع ذلك، غالباً ما تؤدي هذه المنظمات لا سيما في البلدان التي تنتم بأنظمة اقتصادية واجتماعية مستقرة، دوراً فعالاً في الحوار الاجتماعي وتقديم الخدمات إلى أعضائها.

٤٨. ومن المؤسف أن الدور المهم الذي تؤديه إدارة العمل في التنمية كثيراً ما يغض عنه الطرف. وفي بعض البلدان، لا توجد محاكم متخصصة في مجال العمل، وتحال قضايا العمل إلى المحاكم المدنية العادية، مما يؤخر في أحيان كثيرة صدور الأحكام ويعطل البيئة الصناعية تعطيلاً لا لزوم له. وزيادة على ذلك، كثيراً ما لا يكون القضاة والموظفون المعينون من المحاكم العادية متمكنين في مجال معايير العمل الوطنية والدولية، بقدر ما يكون عليه قضاة العمل المتخصصون. وحتى في البلدان التي توجد فيها محاكم عمل، كثيراً ما يتقل كاهل هذه المحاكم بقضايا بسيطة كان من الممكن تسويتها قبل ذلك بواسطة آليات العلاقات الصناعية.

٤٩. ويؤدي الحوار الاجتماعي أيضاً دوراً مهماً على المستويين دون الإقليمي والقاري. ويكمن التحدي الذي تواجهه الهيئات المكونة الثلاثية الأفريقية في الاستكشاف الكامل لنطاق العمل مع المجتمعات الاقتصادية الإقليمية من زاوية دعم الحوار الاجتماعي وتعزيز الأبعاد الاجتماعية لمشاركة أفريقيا في الاقتصاد العالمي. وبدأ بالفعل العمل في هذا الاتجاه في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والاتحاد الاقتصادي لبلدان البحيرات الكبرى والمجتمع الاقتصادي والنقدي لوسط أفريقيا والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.

٥٠. أما عندما يتعلق الأمر بتعزيز الإدارة الديمقراطية، فيكمن التحدي الأساسي في إشراك جميع أصحاب المصلحة في عمليات صنع القرار على الصعيد الوطني وفي إدارة سياسة العمل. وينبغي توسيع المشاورات الثلاثية بحيث تشمل في نهاية المطاف مجموع سياسات العمل والعمالة والاقتصاد الكلي برمتها.

٢ - جعل العمل اللائق حقيقة واقعة في أفريقيا

١-٢ إطار دولي للعمل

٥١. يتيح برنامج العمل اللائق إطاراً متكاملًا للنهوض بالتغيير المؤسسي. ويروج البرنامج مجموعة من القيم العالمية إلى جانب فهم الظروف الخاصة لكل بلد. أما تسخير قدرات العولمة بضمان إتاحتها فرصاً للجميع فيطلب أساساً من الالتزامات المشتركة فضلاً عن استراتيجيات إنمائية تستجيب إلى الأولويات على الصعيد القطري. واستنتج تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (٢٠٠٤)^{٣٦} أن شعوب العالم تقيم العولمة بحسب ما إذا كانوا يعتبرونها تساهم أم لا في هدف العمل اللائق. وبالتركيز على عالم العمل تنص منظمة العمل الدولية لواقع مفاده أن النساء والرجال يحتاجون حينما كانوا إلى كسب الرزق لأنفسهم ولأسرهم إذا كان المراد أن يبدؤوا التمتع بحريتهم بأوسع معانيها.

٥٢. يشكل العمل اللائق والمنتج بالنسبة إلى معظم الناس وأسرهم وإلى المجتمعات المحلية، السبيل الرئيسي للخلاص من الفقر والوسيلة الكفيلة بالحد من خطر الوقوع في الفقر. ويلخص العمل اللائق تطلعات عامة الناس في حياتهم النشطة. ويشمل فرص عمل منتج ومدّر لدخل عادل، كما يشمل الأمن في مكان العمل والحماية الاجتماعية للأسر وتحسين إمكانات التنمية الشخصية والاندماج الاجتماعي وحرية الناس في التعبير عن شواغلهم والتنظيم والمشاركة في القرارات التي تؤثر على حياتهم، وتساوي جميع النساء والرجال في المعاملة وتكافؤ الفرص المتاحة لهم.

٥٣. وبما أن اجتماعي منظمة العمل الدولية الإقليميين الأفريقيين التاسع (أبيدجان، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩) والعاشر (أديس أبابا، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣)، قد أقرّا بأهمية العمل اللائق بالنسبة لأفريقيا، لقي هدف العمل اللائق صدى قوياً في جميع أرجاء أفريقيا كموضوع موحد لتوجيه السياسات الوطنية وتأطير التزام القارة مع المؤسسات العالمية وعمليات التكامل الاقتصادي الدولي.

٥٤. ونجحت منظمة العمل الدولية من خلال التزام هيئاتها المكونة الثلاثية، في حث المجتمع الدولي على إعادة توجيه السياسات الإنمائية نحو هدف توفير العمل اللائق للجميع. وأدى ذلك إلى توافق دولي في الآراء على أن العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق عنصران لا غنى عنهما للحد من الفقر. ويمثل تكييف أولويات الإطار الإنمائي الدولي مع أولويات أفريقيا تحقياً لهدف "العمل اللائق للجميع" تحولاً مهماً في البيئة السياسية، ويفتح مجالات شاسعة أمام أفريقيا لتعبر عن رؤيتها للتقدم وتسهم في صياغة استراتيجيات جديدة للحد من الفقر بواسطة نمو مؤلّد للوظائف.

٥٥. وتحوّل العمل اللائق من اتفاق داخلي في منظمة العمل الدولية بشأن أفضل طريقة لأداء دورها في القرن الحادي والعشرين وإنعاش قدرتها على تقديم المشورة السياسية والخدمات التقنية التي تحتاجها هيئاتها المكونة، إلى هدف دولي بات يحظى الآن بالاعتراف والإقرار داخل النظام متعدد الأطراف. ويؤكد عدد من الوثائق والاتفاقات والبيانات الحديثة هذا التوافق الدولي في الآراء المؤيدة للعمل اللائق. واعتبرت الفقرة ٤٧ من وثيقة نتائج القمة العالمية لعام ٢٠٠٥، التي اعتمدها الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الستين، "أهداف العمالة الكاملة والمنتجة والعمل الكريم للجميع ... هدفاً أساسياً لسياساتنا الوطنية والدولية ذات الصلة ولاستراتيجياتنا الإنمائية الوطنية، بما في ذلك استراتيجيات الحد من الفقر، كجزء من جهودنا الرامية إلى بلوغ الأهداف الإنمائية".

٥٦. وفي شهر تموز/يوليه ٢٠٠٦، اعتمد الجزء الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة إعلاناً وزارياً واسع النطاق بشأن توليد العمالة والعمل اللائق للجميع، جاء فيه أن العمل اللائق من شأنه أن يساعد في تعزيز جهود الأمم المتحدة والنظام متعدد الأطراف بهدف خلق الوظائف والحد من الفقر وإتاحة أمل جديد في العقد المقبل للفقراء العاملين البالغ عددهم ١,٤ ملياراً في العالم. ويدعم الإعلان الجهود الرامية إلى جعل العمل اللائق للجميع هدفاً عالمياً وواقعاً وطنياً. ويكتسي الإعلان الوزاري أهمية كبيرة بحكم اضطلاع المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتنسيق عمل وكالات الأمم المتحدة الأربع عشرة ولجانها الوظيفية العشر ولجانها الإقليمية الخمس جميعها^{٣٧}.

٥٧. والمركز الأساسي الذي يحتله العمل اللائق في نموذج إنمائي جديد للقارة أكدته عدد من المؤسسات الكبيرة وفي عدة مناسبات، تحديداً في أفريقيا. وتبني رؤساء الدول والحكومات المشاركين في مؤتمر القمة الاستثنائي للاتحاد الأفريقي بشأن العمالة والتخفيف من حدة الفقر في أفريقيا (واغادوغو، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤) بالإجماع برنامج العمل

³⁶ اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع* (مكتب العمل الدولي، جنيف، ٢٠٠٤).

³⁷ الإعلان الوزاري للجزء الرفيع المستوى من المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المعتمد في تموز/يوليه ٢٠٠٦، بشأن توليد العمالة والعمل اللائق للجميع، وارد في وثيقة مجلس الإدارة GB.297/WP/SDG/1، الدورة ٢٩٧، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦.

اللائق. واعتمد مؤتمر القمة إعلاناً وخطّة عمل وآلية متابعة ألزمت الدول الأعضاء بأن تضع العمالة في صميم سياساتها الاقتصادية والاجتماعية. ويتمثل الهدف الرئيسي لخطّة العمل في "عكس الاتجاهات الحالية للفقر والبطالة والبطالة الجزئية الشائعة والمستمرة في القارة؛ وإدخال تحسين ملموس على مستويات معيشة الناس وأسره على المستويين الوطني والمجتمعي في أفريقيا". واستفاد مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي من إسهامات منتدى الشركاء الاجتماعيين الأفريقي (واغادوغو، ٣-٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤) الذي ناشد رؤساء الدول والحكومات الأفارقة جعل العمل اللائق، كما تعرفه منظمة العمل الدولية، هدفاً عالمياً وأفريقياً وتنزيله في صميم السياسات الاجتماعية الاقتصادية في أفريقيا.

٥٨. وفي هذا السياق، التزمت الدول الأعضاء بدعم الفقراء والمستضعفين، لا سيما في المناطق الريفية والاقتصاد الحضري غير المنظم، والعاطلين عن العمل ومن يعانون من البطالة الجزئية، بواسطة تعزيز القدرات من حيث الوصول إلى التعليم والتدريب المهني والتدريب على المهارات وإعادة تدريب القوة العاملة والوصول إلى الموارد المالية، وبخاصة التمويل بالغ الصغر، وإلى الأراضي والبنية الأساسية والأسواق والتكنولوجيا والخدمات، قصد الاندماج فعلياً في سوق العمل. وناشد مؤتمر القمة وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والإقليمية اعتماد سياسة أكثر اتساقاً وزيادة دعم خلق الوظائف في سياق الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وغيرها. وعيّنت آليات متابعة مؤتمر قمة واغادوغو الدول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية الإقليمية لتكون الهيئات الفاعلة الرئيسية المسؤولة عن التنفيذ.

الإطار ٢-١

إعلان بشأن العمالة والتخفيف من حدة الفقر، معتمد في الدورة الاستثنائية الثالثة لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي (واغادوغو، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤)

نحن، رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي، المجتمعين في الدورة الاستثنائية الثالثة لجمعيتنا في واغادوغو، في بوركينافاسو، من ٨ إلى ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، ...
نلتزم بما يلي:

...

جعل خلق العمالة هدفاً صريحاً ورئيسياً في سياساتنا الاقتصادية والاجتماعية على المستويات الوطنية والإقليمية والقارية، من أجل التخفيف من حدة الفقر بصورة مستدامة ولتحسين ظروف معيشة شعوبنا؛
دعم الجهود المتواصلة التي تبذلها حكوماتنا والشركاء الاجتماعيون ومنظمات المجتمع المدني من أجل النهوض ببرنامج منظمة العمل الدولية لخلق العمل اللائق عن طريق تحقيق الأهداف الاستراتيجية المهمة التالية: "١" ترويج وتنفيذ معايير العمل الدولية والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ "٢" إتاحة المزيد من فرص ضمان دخل لائق للنساء والرجال؛ "٣" تعزيز تغطية وفعالية الحماية الاجتماعية للجميع؛ "٤" تعزيز الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي.
المصدر: الاتحاد الأفريقي (٢٠٠٤).

٥٩. ومنذ قمة واغادوغو، حظي العمل اللائق بدعم عدة مؤسسات أفريقية أخرى، بما فيها اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والمجموعات الاقتصادية الإقليمية. كذلك، اعترف تقرير لجنة أفريقيا ("لجنة بلير") الصادر في آذار/مارس ٢٠٠٥، بأن خلق الوظائف في أفريقيا لن يعتمد على حث النمو الاقتصادي فحسب بل أيضاً على إجراءات مباشرة بصفة أكبر، تستدعي إتباع نهج متكامل في استراتيجيات العمالة في أفريقيا. ويشير التقرير إلى أهمية توجيه الاستثمارات القطاعية نحو خلق العمالة كأحد السبل الكفيلة بالحد من الفقر. وتحت عنوان "النهوض بالعمالة"، يرد في التقرير أن هذه المسائل تستدعي إتباع نهج متكامل في استراتيجيات العمالة في أفريقيا، مع التركيز بالتساوي على المجالات الأربعة ذات الأولوية، وهي تنظيم المشاريع والقابلية للاستخدام وتكافؤ الفرص وخلق العمالة، والتي شدّد عليها كل من منظمة العمل الدولية والاتحاد الأفريقي في مؤتمر القمة بشأن العمالة والتخفيف من الفقر، المعقود في بوركينافاسو في عام ٢٠٠٤^{٣٨}.

٦٠. وأكد البيان الوزاري الصادر عن مؤتمر وزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية الأفارقة (أبوجا، ٢٠٠٥) ضرورة "وضع استراتيجيات لتوليد العمل اللائق والمنتج للرجال والنساء والشباب في أفريقيا، والتصدي صراحة لمسائل توليد العمالة في استراتيجيات الحد من الفقر على الصعيد الوطني". وعزز الوزراء التزام أفريقيا بالعمل اللائق في مؤتمر عام ٢٠٠٦، الذي كان موضوعه "الاستجابة إلى تحدي العمالة والفقر في أفريقيا" (واغادوغو، ٢٠٠٦). ويرد في الفقرة ١١ من البيان المعتمد ما يلي: "نظراً إلى أهمية استراتيجيات الحد من الفقر كإطار لتخطيط الميزانية الوطنية والمساعدة الإنمائية الرسمية، نقر بضرورة توحيد شتى العمليات قصد بلوغ الأهداف الاقتصادية

٣٨ لجنة أفريقيا: مصلحتنا المشتركة (لندن، ٢٠٠٥)، على العنوان <http://www.commissionforafrica.org/>

والاجتماعية في بلداننا وبخاصة الأهداف الإنمائية للألفية. كما نلاحظ ضرورة دمج هدف العمالة اللائقة في تصميم وتنفيذ ورصد الجيل الثاني من استراتيجيات الحد من الفقر". كما أوصى الوزراء بأن "تقوم اللجنة الاقتصادية لأفريقيا بالتعاون مع منظمة العمل الدولية والمؤسسات الإقليمية الإفريقية بإنشاء منتدى عمالة إقليمي للخبراء التقنيين والميسرين السياسيين بهدف مساعدة الدول الأعضاء في تنمية القدرات وتسهيل التعلم وتقاسم التجارب القطرية".

6.1. واستمد دعم تحليلي مهم للعمل اللائق كاستراتيجية إنمائية لأفريقيا، من التقرير الاقتصادي الصادر عن اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لعام ٢٠٠٥، والذي ركز على "الاستجابة لتحديات البطالة والفقر في أفريقيا". وجاء في التقرير أن "العمالة اللائقة توّطد الصلة بين النمو الاقتصادي وإجمالي الحد من الفقر. وتشمل الشروط اللازمة لخلق العمالة اللائقة تحويل الاقتصادات الإفريقية من الزراعة التقليدية منخفضة الإنتاجية إلى الزراعة وأنشطة تجهيز المواد الزراعية عالية القيمة وكثيفة اليد العاملة وإلى قطاعي الصناعة والخدمات الأخذين في النمو، بالاستفادة من فرص العولمة. لذلك، لا بد من الزعامة السياسية في إدارة الاقتصادات الإفريقية قصد إعطاء الأولوية لخلق العمالة على نطاق واسع في برامج التنمية الوطنية، بما فيها استراتيجيات الحد من الفقر".

6.2. وقدم الاجتماع الإقليمي الأوروبي السابع لمنظمة العمل الدولية (بودابست، ٢٠٠٥) والاجتماع الإقليمي الأمريكي السادس عشر لمنظمة العمل الدولية (برازيليا، ٢٠٠٦) والاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر لمنظمة العمل الدولية (بوسان، ٢٠٠٦)، الدعم ذاته لنهج العمل اللائق. واعتمد الاجتماع الأمريكي والآسيوي كلاهما استنتاجات استهلكت "عقد العمل اللائق" في كل إقليم، إضافة إلى توصيات بشأن كيفية إتاحة فرص العمالة اللائقة والمنتجة لسكان الإقليمين.

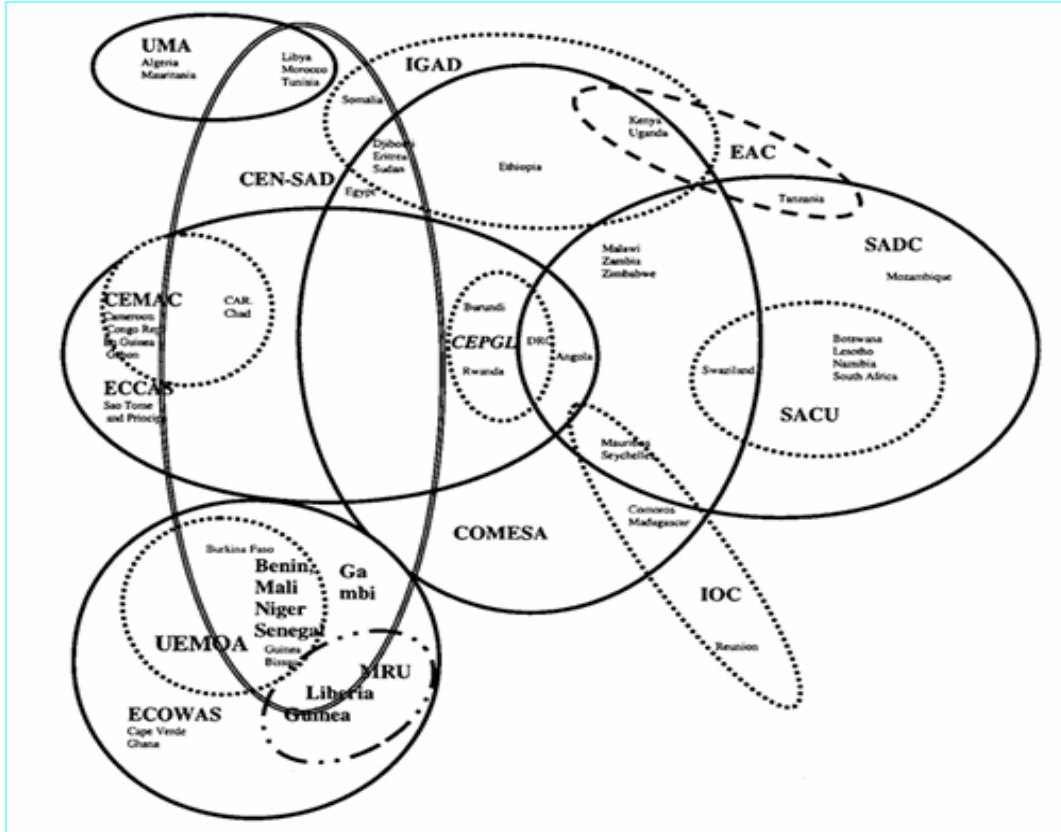
6.3. وفي شهر أيار/ مايو ٢٠٠٦، اعتمدت المفوضية الأوروبية بلاغاً بعنوان النهوض بالعمل اللائق للجميع: مساهمة الاتحاد الأوروبي في تنفيذ برنامج العمل اللائق في العالم. ويقترح هذا البلاغ سلسلة من الخطوات الملموسة التي يمكن أن يسهم الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه بواسطتها في تنفيذ برنامج العمل اللائق، وذلك مثلاً في إطار برامج تعاون تقني مشتركة مع منظمة العمل الدولية. واعتمدت منذ عهد أقرب، في اجتماع مجلس العمالة والسياسة الاجتماعية والصحة وشؤون المستهلك (بروكسيل، ٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر و ١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٦)، "الاستنتاجات بشأن توفير العمل اللائق للجميع". وفي جملة أمور أخرى، قدّم الدعم إلى "مبادرة منظمة العمل الدولية بشأن البرامج القطرية للعمل اللائق أو ما يعادلها من خطط عمل/ برامج تتعلق بالعمالة والسياسة الاجتماعية، إذ تساهم في تعزيز أخذ البلدان الشريكة بزمام أمورها بجعل الاحتياجات والأولويات الوطنية تتجلى فيها وبضمان مشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والأجزاء المختصة من المجتمع المدني". وشجّعت المفوضية والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أيضاً على التعاون مع منظمة العمل الدولية والمنظمات المختصة بغية وضع وتطبيق مؤشرات مناسبة لقياس وتقييم تنفيذ برنامج العمل اللائق.

6.4. واعترفت الوثيقة الختامية لاجتماع وزراء العمل والعمالة لمجموعة الدول الثمانية (موسكو، ٢٠٠٦) بأن "العمالة المنتجة والعمل اللائق عامل أساسي للنمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية والكرامة البشرية". ودعم الوزراء أعمال منظمة العمل الدولية وأكدوا أهمية البعد الاجتماعي للعولمة، وفي هذا السياق برنامج العمل اللائق كعنصر من عناصر التنمية الدولية.

6.5. وقد بات العمل اللائق مترسحاً حالياً كهدف عالمي وأولوية إفريقية. وتتمثل الخطوات المقبلة في تعميق تنفيذه التطبيقي في عملية التكامل الإقليمي الإفريقية والإطار الناشئ للتعاون الإنمائي الدولي.

٢-٢ بناء التكامل الإقليمي في أفريقيا

الشكل ٢-١: الشبكة المتداخلة للعضوية في المجموعات الاقتصادية الإقليمية



CEMAC	الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا
CEN-SAD	تجمع الساحل والصحراء
CEPGL	الجماعة الاقتصادية لبلدان منطقة البحيرات الكبرى
COMESA	السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي
EAC	جماعة شرق أفريقيا
ECCAS	الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا
ECOWAS	الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا
IGAD	الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية
IOC	لجنة المحيط الهندي
MRU	اتحاد نهر مانو
SACU	الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي
SADC	الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي
UEMOA	الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا
UMA	اتحاد المغرب العربي

المصدر: اللجنة الاقتصادية لأفريقيا/ الاتحاد الأفريقي: تقييم التكامل الإقليمي في أفريقيا - ثانياً: ترشيد المجموعات الاقتصادية الإقليمية (أديس أبابا، ٢٠٠٦)، ص ٥١.

٦٦. ويتمثل الأساس المنطقي الدافع إلى تعميق التكامل الاقتصادي الإقليمي في أنه ينبغي أن يمكن الاقتصادات من النمو بوتيرة أسرع وذلك بتركيز الموارد على القطاعات ذات الميزة النسبية واستغلال وفورات الحجم وتمكين القطاع الخاص من النفاذ إلى أسواق أكبر وأسرع نمواً. كما يمكن لزيادة التكامل أن تنعش تدفقات الاستثمار الأجنبي فتتني بذلك القدرة الإنتاجية وتعود في الوقت ذاته بفوائد عن طريق نقل المعارف والمهارات. وأدى اعتراف أفريقيا منذ زمن بعيد باحتياجات وفوائد التكامل الإقليمي إلى إنشاء عدة بروتوكولات ومجموعات اقتصادية إقليمية. ومن شأن التكامل الإقليمي أن يفضي إلى فوائد اقتصادية واجتماعية وثقافية لا يستهان بها. وعلاوة على ذلك، تتوخى عمليات التكامل أهدافاً اقتصادية وسياسية على حد سواء. وكلما تزايدت أهمية التجمعات الإقليمية كلما تزايد تأثير البلدان الأعضاء فيها، في المفاوضات الدولية. وتقوم البلدان الأفريقية باتخاذ خطوات ملموسة نحو إضفاء التكامل على اقتصاداتها وذلك ببناء هذه المجموعات الاقتصادية الإقليمية وتيسير تنقل العمال والسلع والخدمات بحرية واعتماد عملات مشتركة وزيادة التجارة الإقليمية وإرساء الأساس لإنشاء جماعة اقتصادية أفريقية. ويمكن لهذه الجماعة على غرار الاتحاد الأوروبي أن تقدم الحافز الاقتصادي وتستفيد من سوق مشتركة كبيرة^{٣٩}.

٦٧. وتوجد حالياً ١٤ مجموعة اقتصادية إقليمية، تعتبر بذور جماعة اقتصادية أفريقية ممكنة، إلى جانب عدد من الهيئات الإقليمية كالمعهد النقدي لغرب أفريقيا والمصرف الإنمائي لمنطقة التجارة التفضيلية للجنوب الأفريقي، اللذين أنشأا لدعم التكامل الإقليمي. ووقعت بروتوكولات عديدة ترمي إلى توطيد صلات النقل والاتصالات وإتاحة تنقل العمال ورؤوس المال بحرية بين البلدان. وعقب القرار الصادر عن الدورة العادية السابعة لجمعية رؤساء الدول والحكومات الأفارقة (بانجول، تموز/ يوليو ٢٠٠٦) يفكر الاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا حالياً في ترشيد هذه المؤسسات والبروتوكولات.

٦٨. وتركز النقاشات المتعلقة بجهود أفريقيا من أجل النهوض بالتكامل الاقتصادي الإقليمي والتجارة بين البلدان الأفريقية حالياً على ما يلي:

- تدعيم المؤسسات الإقليمية في القطاعات الرئيسية، بما في ذلك البنية الأساسية والماء والأمن الغذائي والطاقة وإدارة الموارد الطبيعية والمحافظة عليها بصورة مستدامة؛
- تعزيز النفاذ التجاري إلى السوق داخل مناطق التجارة الحرة أو الاتحادات الجمركية الأفريقية؛
- دعم جهود البلدان الأفريقية الرامية إلى إلغاء التعريفات وإزالة الحواجز غير التعريفية داخل أفريقيا.

٦٩. وتقوم هذه المسائل الاقتصادية على ضرورة تحقيق تنمية اجتماعية أسرع. وسيُتدعم التكامل الاقتصادي الإقليمي بإحراز تقدم عملي في تحسين مستويات المعيشة، لا سيما لأفقر مواطني أفريقيا. لذلك، شكل دمج برنامج العمل اللائق في جداول أعمال المجموعات الاقتصادية الإقليمية عنصراً رئيسياً في خطة العمل التي اعتمدها مؤتمر قمة واغادوغو. ويقضي الأمر الاستثمار في بناء القدرات وحواراً سياسياً مستمراً لضمان قيام التداخلات على الطلب. ومن جوانب التكامل المهمة إنشاء نظام مشترك لمعلومات سوق العمل الإقليمي يكون باستطاعته قياس ومقارنة التقدم المحرز في الحد من البطالة. وستساهم زيادة الاهتمام بالمسائل الاجتماعية ومسائل العمل في زيادة زخم عمليات التكامل من قبيل تلك المذكورة في آلية متابعة مؤتمر قمة واغادوغو. ولهذا الغرض، ينبغي أن يشارك وزراء العمل في عمليات صنع القرارات السياسية. كما ستضيف زيادة مشاركة منظمات أصحاب العمل والنقابات قوة دينامية لدعم البعد الاجتماعي للتكامل الإقليمي. ويحتمل بالعملية الحالية لصياغة قانون عمل موحد بين البلدان السبعة عشر التي تشكل منظمة تنسيق قانون الأعمال في أفريقيا، أن تجني فوائد خاصة من المشاركة الثلاثية المباشرة.

٣-٢ زيادة فعالية الإطار الإنمائي متعدد الأطراف

٧٠. أدى الوعي المتزايد بأهمية حفز وتيرة الحد من الفقر في أفريقيا وبلدان أخرى أقل نمواً إلى زيادة الاهتمام بتدارك مواطن القصور في الإطار الإنمائي متعدد الأطراف. وانصبّ جل هذا الاهتمام على منظومة الأمم المتحدة. ومن بين الانتقادات التي يتعين على الأمم المتحدة ووكالاتها الرد عليها اتهامها بأنها أصبحت مشتتة أكثر من اللازم وردنية التنسيق بما تشمله من وكالات عديدة تتنافس على البروز والموارد. وفي الوقت نفسه، تعتبر منظومة الأمم المتحدة، بحكم ولايتها وشمولها وقاعدة مواردها العالمية، شريكاً قريباً ومأموناً للبلدان التي تتمتع بمؤهلات فريدة لدعم الخطط الاستراتيجية الوطنية للحكومات من أجل الوفاء بالالتزامات العالمية. وباستطاعة الأمم المتحدة أيضاً بناء القدرة على إدارة عملية معقدة متعددة القطاعات ومتعددة المراحل.

³⁹ اللجنة الاقتصادية لأفريقيا/ الاتحاد الأفريقي: تقييم التكامل الإقليمي في أفريقيا - ثانياً: ترشيد المجموعات الاقتصادية الإقليمية (أديس أبابا، ٢٠٠٦). يوثق التقرير التقدم المحرز منذ بدء نفاذ معاهدة أبوجا لعام ١٩٩٤، التي أنشأت الجماعة الاقتصادية الأفريقية.

٧١. ولقد أفضى الإعلان الوزاري بشأن توليد العمالة والعمل اللائق للجميع، الصادر في تموز/ يوليه ٢٠٠٦ عن الجزء الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، إلى زيادة الزخم للجهود التي تبذلها الوكالات متعددة الأطراف والمجتمع الإنمائي برمته بهدف توفير دعم متسق لبرنامج العمل اللائق بوصفه عنصراً رئيسياً من عناصر التنمية المستدامة. والإعلان الصادر عن الوزراء "يشجع التعاون المتعدد الأطراف والثنائي بين المانحين وفيما بين الوكالات والتنسيق فيما بينها، سعياً إلى تحقيق أهداف العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع". بالإضافة إلى ذلك، فإن الوزراء "يطلبون من صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها ويدعون المؤسسات المالية إلى دعم الجهود الرامية إلى إدراج أهداف العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، في سياساتها وبرامجها وأنشطتها ... مع مراعاة البرامج القطرية للعمل اللائق لمنظمة العمل الدولية قصد تحقيق نهج أكثر تماسكاً وعملية للأمم المتحدة تجاه التنمية على الصعيد الوطني على أساس طوعي" وكوسيلة لتسهيل اعتماد هذا النهج الأكثر تماسكاً وعملية، فإن الوزراء "يشجعون جميع الوكالات ذات الصلة على التعاون بنشاط في عملية تطوير الأدوات اللازمة لتشجيع العمل اللائق، الجارية حالياً في منظمة العمل الدولية بناء على طلب مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق".

٧٢. وقد دعا الوزراء كذلك منظمة العمل الدولية "إلى التركيز على تنفيذ الالتزامات المتعلقة بتشجيع العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، المتفق عليها في مؤتمرات الأمم المتحدة ومؤتمرات قمته الرئيسية، بما في ذلك الالتزامات الواردة في نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ ومؤتمر القمة العالمي المعني بالتنمية الاجتماعية، قصد تحقيق تقدم ذي شأن في السياسات العامة والبرامج التنفيذية على حدٍ سواء، ونطلب بهذا الخصوص إلى منظمة العمل الدولية أن تفكر في وضع خطط عمل محددة زمنياً حتى عام ٢٠١٥، بالتعاون مع كافة الأطراف ذات الصلة، من أجل تحقيق هذا الهدف".

٧٣. وفي عام ١٩٩٧، أي قبل جهود التنسيق والتوحيد التي يبذلها شركاء التنمية حالياً، باشر الأمين العام عملية إصلاح للأمم المتحدة ترمي إلى زيادة فعالية المنظمة في المساهمة في الأهداف الإنمائية للألفية. ودعت الوكالات العملية لمنظومة الأمم المتحدة، تحت إشراف المجموعة الإنمائية للأمم المتحدة، إلى تنسيق طائفة واسعة من الوسائل والإجراءات وإلى وضع الاستراتيجيات والأولويات الوطنية في صميم تعاون الأمم المتحدة مع الدول الأعضاء. وتزامن تنفيذ اتفاقات وبرامج عمل المؤتمرات العالمية مع الإلحاح على اعتماد نهج إنمائية وطرائق معونة جديدة تتعظ من الفشل الملحوظ لنماذج المعونة الإنمائية السابقة.

٧٤. ويتضمن تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتنسيق على نطاق منظومة الأمم المتحدة في مجالات التنمية والمساعدة الإنسانية والبيئة، المعنون "توحيد الأداء"، سلسلة من التوصيات لتجاوز تشطي الأمم المتحدة كما ينسني للنظام أن يقدم الخدمات كهيئة واحدة، في إطار شراكة حقيقية مع جميع البلدان ويلبي احتياجاتها في جهودها الرامية إلى بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف إنمائية أخرى متفق عليها دولياً. ويفيد التقرير بأن منظومة الأمم المتحدة تتسم بمواطن قوة ومواطن ضعف، لكنها وسيلة لا غنى عنها في عصر يتزايد فيه الترابط بين السلم والأمن والتنمية المستدامة وحقوق الإنسان. ولتحسين فعالية الأمم المتحدة في الاضطلاع بولايتها والاستجابة إلى التحديات الجديدة والمتزايدة، يدعو التقرير إلى منظومة أكثر اتحاداً تتسم بمزيد من القوة والاستجابة والفعالية، أي إعادة تحديد مكانة الأمم المتحدة كي تخدم كهيئة واحدة أكثر بكثير من مجموع أجزائها.

٧٥. وتلخص رؤية إصلاح منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري في فكرة "برنامج واحد وفريق واحد وزعيم واحد وميزانية واحدة". وفي الوقت ذاته، يسود اعتراف بأن أحد نقاط قوة منظومة الأمم المتحدة يكمن في طابعها متعدد القطاعات والاختصاصات، وفيما تضطلع به وكالات الأمم المتحدة من ولايات محددة تغطي طائفة من وسائل العمل، من التعاون التقني إلى البحث والوظائف المعيارية والدعائية. لذلك يتمثل التحدي في إنشاء إطار صارم الإدارة من شأنه أن يسخر مواطن قوة نظام متنوع مجتمعة لتحقيق نتائج عملية تتماشى مع الأهداف الوطنية والدولية. وعلى المستوى القطري، تشمل المسائل قيد النظر دوراً أبرز لمنسق الأمم المتحدة المقيم، ودورا أنشط لفريق الأمم المتحدة القطري وتطور إطار المساعدة الإنمائية إلى برنامج مساعدة إنمائية.

٧٦. ومنظمة العمل الدولية ملتزمة بالكامل بإنشاء أمم متحدة أقوى وأكثر استجابة وفعالية لا لأن ولايتها تجعلها في صميم مكافحة الفقر فحسب، بل أيضاً لأنها تتيح فرصة لإدماج أولويات البرامج القطرية للعمل اللائق في أطر وبرامج إنمائية أخرى على المستوى القطري. كما تشجع منظمة العمل الدولية وتيسر مشاركة هيئاتها المكونة الثلاثية بالكامل في عملية بناء أمم متحدة أكثر فعالية وكفاءة وفي تصميم وتفعيل إطار المساعدة الإنمائية للأمم المتحدة. وينطوي العمل اللائق والهيكل الثلاثي على قدرة هائلة على التأثير في التعاون بين الوكالات وتعزيز البرامج المشتركة للأمم المتحدة التي تجمع بين خبرات مختلف الوكالات المتخصصة.

٧٧. كان المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، المعقود في مونتيري، المكسيك، في آذار/ مارس ٢٠٠٢، أول مؤتمر للأمم المتحدة يعالج القضايا المالية والإنمائية الرئيسية. واعتمد المؤتمر، الذي حضره ٥٠ رئيس دولة أو حكومة وما يزيد على ٢٠٠ وزير فضلاً عن زعماء من القطاع الخاص والمجتمع المدني ومسؤولين كبار من جميع المنظمات الحكومية الدولية المالية والتجارية والاقتصادية والنقدية الكبيرة، توافق آراء مونتيري الذي قرّر "مواجهة تحديات التمويل لأغراض التنمية في العالم بأسره، ولا سيما في البلدان النامية" بهدف "القضاء على الفقر، وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام وتشجيع التنمية المستدامة فيما نحن نتقدم باتجاه نظام اقتصادي عالمي أوابه مفتوحة أمام الجميع وقائم على العدل تماماً". وتعهد قادة العالم "ببذل جهود ملموسة لتحقيق هدف تخصيص ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية للبلدان النامية و٠,١٥ في المائة إلى ٠,٢٠ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للبلدان المتقدمة لأقل البلدان نمواً". ورغم عدم الوفاء بهذه الالتزامات بالكامل، ما فتئت تدفقات المعونة تزداد. وارتفعت المعونة المقدمة إلى أفريقيا جنوب الصحراء عام ٢٠٠٥ بنسبة ٢,٥ في المائة، وذلك عموماً بفضل تخفيف عبء الدين عن نيجريا. وإذا ما استثنيت نيجريا، تبين الأرقام تراجع المعونة في بقية المنطقة. وعلى صعيد العالم، وجّهت معظم زيادة المعونة في عام ٢٠٠٥ إلى أفغانستان والعراق^{٤٠}.

٧٨. وتمول جُلّ برامج التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية بواسطة مساهمات طوعية من الوكالات الحكومية الثنائية التي توجه جزءاً من ميزانياتها للتعاون الإنمائي بواسطة المنظمات متعددة الأطراف؛ ومن المؤسسات الحكومية الدولية لا سيما المفوضية الأوروبية؛ ومن مصارف التنمية الدولية؛ وبدرجة محدودة من الحكومات المحلية وفعاليات من غير الدول، بما فيها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. وفي عام ٢٠٠٥، بلغ مجموع الإنفاق من خارج الميزانية ١٥٦,٦ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة بعد أن كان مجموعها في عام ٢٠٠٤ حوالي ١٢٩,٢ مليون دولار. وتشير تقديرات عام ٢٠٠٦ إلى حجم تمويل يمكن أن يناهز ١٦١,٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وقد يمثل هذا الرقم رقماً قياسياً منقطع النظير في الإنفاق السنوي لمنظمة العمل الدولية على التعاون التقني من خارج الميزانية. وتمثل النفقات المتوقعة في عام ٢٠٠٦ ارتفاعاً يناهز ٢٥ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠٤^{٤١}. وفي ٢٠٠٦، يتوقع أن يكون قد أنفق مبلغ ٣٧,٩ مليون دولار أي ٢٣,٥ في المائة من مجموع أموال التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية في أفريقيا، مقارنة بمبلغ ٢٨,٤ مليون دولار ونسبة ٢٢,١ في المائة على التوالي في عام ٢٠٠٤. وفي الأعوام الأخيرة حصلت أفريقيا على حصة متزايدة تدريجياً من مجموع أموال التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية، التي حققت دورها ارتفاعاً كبيراً بعد التراجع في التسعينات^{٤٢}. ويساعد عدد من العوامل على شرح هذه الزيادة في دعم أعمال منظمة العمل الدولية، من بينها تزايد الوعي بأهمية برنامج العمل اللائق بالنسبة إلى الجهود الإنمائية إجمالاً. وفي أفريقيا، سيستمر تركيز التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية على الأولويات المحددة في مؤتمر قمة واغادوغو بدعم الدول الأعضاء في تنفيذ خطة عمل القمة. وقصد زيادة لا مركزية تمويل المانحين، تؤدي الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في أفريقيا دوراً حاسماً في العمل مع المكاتب المحلية لمنظمة العمل الدولية من أجل تعبئة الموارد للبرامج القطرية للعمل اللائق.

الإطار ٢-٢

دور التعاون التقني في تنمية أفريقيا

التعاون التقني أساسي لبلوغ الأهداف الاستراتيجية الأربعة للمنظمة، أي تعزيز المعايير والحقوق في العمل والعمالة والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي فضلاً عن مسألة المساواة بين الجنسين المشتركة بين تلك المجالات. وسيساهم ذلك أيضاً في التخفيف من حدة الفقر وتحسين معيشة العاملين المستضعفين. وتساهم برامج التعاون التقني أيضاً في النهوض بالعمالة وتنمية المنشآت وخلق الوظائف والارتقاء بالمهارات والمؤهلات والنهوض بحقوق العمال والمساواة بين الجنسين.

وينبغي أن تيسر منظمة العمل الدولية التعاون بين الوكالات الدولية الأخرى ووكالات المانحين ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال فيما يتعلق بإسناد المساعدات والبرامج الإنمائية.

٤٠ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: بيانات المساعدة الإنمائية النهائية لعام ٢٠٠٥، نشرة صحفية للجنة المساعدة الإنمائية، ٦ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٦، على العنوان: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>.

٤١ آخر تقديرات منظمة العمل الدولية. انظر أيضاً: مكتب العمل الدولي: حشد الموارد للتعاون التقني: وضع السياسة العامة والتنفيذ، وثيقة مجلس الإدارة GB.297/TC/2، الدورة ٢٩٧، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٦.

٤٢ مكتب العمل الدولي: تنفيذ برنامج منظمة العمل الدولية للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، ٢٠٠٦؛ مكتب العمل الدولي: دور منظمة العمل الدولية في ميدان التعاون التقني، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، ٢٠٠٦.

وينبغي للاحتياجات الخاصة للبلدان الموجودة في مناطق معينة، لا سيما أفريقيا، وأقل البلدان نمواً والبلدان التي تمر بأزمات، إلى جانب الفئات الفقيرة والمستضعفة في بلدان أخرى، أن تحظى بالمزيد من الاهتمام والموارد وأن تشكل عناصر أصيلة في الاستراتيجية. ولهذا الغرض ينبغي أن تدعو منظمة العمل الدولية المانحين إلى زيادة مساهماتهم في برنامج التعاون التقني للمنظمة.

وينبغي من باب الأولوية تقديم كل مساعدة للدول الأعضاء من أجل تشجيع التصديق الشامل على الاتفاقيات الثماني ذات الصلة بإعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، المعتمد في عام ١٩٩٨، وتنفيذ تلك الاتفاقيات. وينبغي أن تقدم منظمة العمل الدولية التعاون التقني الذي تطلبه البلدان التي تواجه مشاكل تنفيذ حددتها هيئات الإشراف التابعة لمنظمة العمل الدولية.

المصدر: مقتطفات من القرار بشأن دور منظمة العمل الدولية في ميدان التعاون التقني، المعتمد في الدورة الخامسة والتسعين لمؤتمر العمل الدولي، جنيف، حزيران/يونيه ٢٠٠٦.

٥-٢ طرائق مساعدة جديدة

٧٩. عُقدت سلسلة من الاجتماعات رفيعة المستوى لوكالات المساعدة الوطنية والدولية بعد مؤتمر مونتييري^{٤٣}، ووفرت حافزاً قوياً لإدخال تغييرات على طرائق المساعدة على المستوى القطري استناداً إلى المبادئ التالية:

- الملكية: يحق للحكومات تحديد أهدافها وأولوياتها دون أي تدخل أو "توجيه" من الشركاء الإنمائيين. وفي معظم البلدان الأفريقية، يتم ذلك بواسطة ورقات استراتيجيات الحد من الفقر، التي حلت في معظم الحالات محل الخطط الإنمائية خماسية السنوات. وتقتضي الملكية الحكومية أن يستخدم الشركاء الإنمائيون، حيثما أمكن، الخزانة الحكومية لنفقات المعونة ونظم المشتريات الوطنية وتفاذي وحدات تنفيذ المشاريع الموازية.
- المواءمة: يجب أن يجعل الشركاء الإنمائيون أولوياتهم تتواءم مع أولويات الحكومة بدلاً من السعي إلى تحقيق أهدافهم الخاصة. ويمكن أن يضع المانحون خططهم وبرامجهم الخاصة، لكنها يجب أن تتسق تمام الاتساق مع برنامج الحكومة.
- التنسيق: يقتضي هذا المبدأ أن يعمل الشركاء الإنمائيون كفريق وأن يسعوا إلى إيجاد أوجه تكامل وتفاذي الازدواجية والتركيز على أولويات موضوعية و/أو جغرافية مختارة قليلة. وفي عدة بلدان أفريقية، اتفق الشركاء الإنمائيون (بما في ذلك الأمم المتحدة) على استراتيجية مساعدة مشتركة تتضمن توزيعاً للعمل فيما بينهم.
- تعني المساءلة المتبادلة خضوع المانحين والحكومات على حد سواء للمساءلة؛ وفي حين يجب على الحكومات تبرير استخدام الأموال التي تتلقاها من المانحين، يجب أن يتسم المانحون بالقبالية للتنبؤ في تحديد مبلغ وموعد المعونة التي يزعمون تقديمها.

٨٠. وتتمثل إحدى النتائج المنطقية لمبادئ إعلان باريس في الاعتراف بدعم الميزانية العامة والنهج القطاعية الشاملة (أي "صندوق مشترك للتبرعات") كطرائق المعونة المفضلة. وفي الحالتين، لا تقدم المعونة لبرامج أو مشاريع محددة، بل في شكل تحويل نقدي إلى الميزانية الحكومية العامة أو القطاعية. ورغم أن حصة دعم الميزانية العامة في مجموع المعونة المقدمة يمكن أن تنمو في الأعوام المقبلة، رصد معظم الشركاء الإنمائيون مبلغاً محدداً للمعونة للمشاريع التقليدية، لا سيما تلك التي تضع مبادرات رائدة أو تجرب نهجاً ابتكارية.

٨١. ويقترن إصلاح بيئة المعونة بعدد من النتائج بالنسبة إلى التعاون مع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على المستوى القطري. ولا بد أن تنعكس أولويات العمل اللائق في الأطر الإنمائية الوطنية وأن تضع وزارات العمل والعمالة والشؤون الاجتماعية مقترحات برامج متسقة قادرة على اجتذاب التمويل بواسطة دعم الميزانية العامة.

٨٢. وتتمثل نتيجة أخرى في أن منظمة العمل الدولية ينبغي أن تتحول من مقدم للمساعدة التقنية التي يمولها المانحون الأجانب إلى مقدم للخدمات الاستشارية التي تمولها حكومات البلدان المعنية. وسيكون من المهم أيضاً أن تضم منظمة العمل الدولية خبرتها إلى خبرات وكالات الأمم المتحدة الأخرى بغية وضع برامج قطاعية أكبر يمكن تمويلها بواسطة النهج القطاعية الشاملة والصناديق المشتركة للتبرعات. وسيساهم ذلك في تعزيز اتساق المنظومة على المستوى المحلي. وسيتعين على منظمة العمل الدولية وغيرها من وكالات الأمم المتحدة زيادة التركيز على دورها كوسيط نزيه بين الحكومات والمانحين الثنائيين. كذلك، يمكن أن تيسر منظمة العمل الدولية المشاورات بين سائر الوكالات الدولية

⁴³ روما، شباط/فبراير ٢٠٠٧، بشأن تنسيق ومواءمة المعونة؛ مراكش، شباط/فبراير ٢٠٠٤، بشأن الإدارة من أجل تحقيق نتائج التنمية؛ باريس، شباط/فبراير ٢٠٠٥، بشأن فعالية المعونات.

والوكالات المانحة ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بشأن أولويات التعاون التقني وتوزيع المساعدة والبرامج الإنمائية في البلدان المانحة والمتلقية على حد سواء^{٤٤}.

٦-٢ توفير العمل اللائق: دور البرامج القطرية للعمل اللائق

٨٣. رغم تسارع العولمة وأهمية السياسات الدولية المتسقة تتخذ معظم القرارات التي تحدد بيئة العمل اليومية وأرزاق الناس على المستوى القطري. ويتيح برنامج العمل اللائق منطلقاً لصنع السياسات الوطنية، لكنه يحتاج إلى تكيف مع الأولويات والظروف الوطنية بالتركيز على أهم العناصر ودمجها في السياسات الإنمائية الوطنية. ولدعم الدول الأعضاء في هذه الجهود، اعتمدت منظمة العمل الدولية مفهوم البرامج القطرية للعمل اللائق.

٨٤. وبالفعل، تتمثل المهمة الواجب أداؤها في العقد المقبل في تنفيذ برنامج العمل اللائق كوسيلة فعالة للحد من الفقر على نحو مستدام. ولا بد من تحليل مسائل العمالة والعمل ومعالجتها باستخدام منظار للعمل اللائق لا يركز على خلق العمالة في حد ذاتها فحسب بل يشمل أيضاً المبادئ والحقوق في العمل والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي. ولا بد في المقام الأول من ترجمة الهدف العالمي إلى أولويات وطنية وحقائق محلية. والبرامج القطرية للعمل اللائق وسيلة للمضي قدماً بهدف العمل اللائق على المستوى القطري، لذلك ينبغي أن تتجلى أولويات البرنامج القطري للعمل اللائق في الخطط والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية.

٨٥. وتتضمن البرامج القطرية للعمل اللائق العبر المستخلصة من الأنشطة السابقة لمنظمة العمل الدولية في البلدان المعنية، وتتوافق أيضاً مع برامج وخطط التنمية الوطنية وأطر التعاون الدولي. لذلك، سيتعين على منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة الانتباه أكثر فأكثر إلى الطريقة التي يمكن أن تتفاعل بها سياساتها مع أطر من قبيل استراتيجيات الحد من الفقر وأطر المساعدة الإنمائية للأمم المتحدة والغايات الوطنية للأهداف الإنمائية للألفية، فضلاً عن أولويات واستراتيجيات وخطط المجموعات الاقتصادية الإقليمية والاتحاد الأفريقي. والبرامج القطرية للعمل اللائق مصممة لمصاحبة الهيئات المكونة للمنظمة في المهمة المعقدة والصعبة المتمثلة في دمج أولويات العمل اللائق في الخطط والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. والملكية الوطنية سمة رئيسية وهي ضرورية لتحقيق نتائج دائمة.

٨٦. وتفضي الأولويات الإنمائية الوطنية كالححد من الفقر إلى جداول أعمال واسعة. ومن هذا المنطلق العام، يُحتمل أن تكون برامج شاملة تضم عناصر متعددة يربط بينها بصورة واهنة هدف مشترك بعيد. وكما يكون للأولويات الإنمائية تأثير، لا بد من تصنيفها تقنياً واستراتيجياً لتحديد أفضل إسهام يمكن أن يقدمه نهج العمل اللائق. ويتمثل أحد السبل الكفيلة بتحقيق ذلك في اتباع نهج قطاعي أو استهداف مجموعات معينة من العمال. ويمكن أن يساعد ذلك في التركيز وفي ضمان أن تتربط أبعاد العمل اللائق الأربعة ترابطاً وظيفياً وأن تعزز بعضها بعضاً بدلاً من أن تشكل عناصر متوازية في برنامج قطري للعمل اللائق.

الإطار ٢ - ٣

البرامج القطرية الأفريقية للعمل اللائق: محور التركيز والنهج والإنجازات

غانا: الحد من الفقر والعمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم

محور التركيز والنهج: تضع استراتيجية غانا للحد من الفقر الإطار الوطني للسياسات والتدخلات الرامية إلى مكافحة الفقر. وتتركز مجموعة كبيرة ومتنامية من الفقراء في الاقتصاد غير المنظم. وللمساهمة في هذه العملية، يستعمل البرنامج القطري استراتيجية مزدوجة: إذ يمثل الجزء الأول في تعزيز قدرة الشركاء الاجتماعيين على المشاركة فعلياً في عملية صنع السياسات ودمج العمل اللائق في البرنامج المتعلق بالفقر وفي الاستراتيجية المنقحة للحد من الفقر في غانا؛ ويمثل الجزء الثاني في وضع نهج متكامل لتحسين الإنتاجية والدخل في الاقتصاد غير المنظم على المستوى المحلي.

الإنجازات: اكتسبت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية القدرة على المشاركة فعلياً في صياغة استراتيجية الحد من الفقر. وتعتبر الصيغة النهائية للاستراتيجية الثانية للحد من الفقر في غانا (٢٠٠٦-٢٠٠٩) العمالة هدفاً صريحاً ومعياراً لاختيار القطاعات التي يتعين تطويرها. كما تتضمن برامج خاصة لعمالة الشباب وتنمية مهاراتهم وإدماج المعوقين، والبنية الأساسية القائمة على اليد العاملة، وتدعيم الإنتاجية والأجور. وأصبح الاقتصاد غير المنظم من أولويات الرئيس في مدة ولايته الثانية. وسوف يجري استنساخ نموذج التنمية الاقتصادية المحلية المجرب في إطار البرنامج في مقاطعتين كجزء من برنامج وطني كبير لعمالة الشباب، كما سيتلقى دعماً من صندوق الاستثمار الاجتماعي وديوان الرئيس. وطلب وزير تنمية القطاع الخاص مساعدة من البرنامج قصد صياغة استراتيجية خاصة بالاقتصاد غير المنظم.

⁴⁴ قرار بشأن دور منظمة العمل الدولية في ميدان التعاون التقني، اعتمد في الدورة الخامسة والتسعين لمؤتمر العمل الدولي، جنيف، حزيران/يونيه، ٢٠٠٦.

المغرب: تحرير التجارة في قطاع الملابس

محور التركيز والنهج: يركز البرنامج الرائد الذي يعتمد نهجاً قطاعياً، على قطاع النسيج والملابس، وهو قطاع ضروري لتنمية البلد. ويعتمد القطاع على عمالة كثيفة ويدرّ أرباحاً تصديرية كبيرة لكنه يواجه صعوبات جمة نظراً للتخلي تدريجياً عن حصص الصادرات. ويعمل الشركاء الاجتماعيون على صون وتعزيز مركزه السوقي بواسطة استراتيجية صناعية جديدة تتضمن على السواء القدرة التنافسية والأبعاد الاجتماعية لإعادة الهيكلة. وتيسر النقاشات الثلاثية العمل على مسائل من قبيل الإنتاجية وظروف العمل وسياسات العمالة والتدريب المهني واحترام الحقوق الأساسية في العمل.

الإنجازات: استطاع البرنامج تنظيم حوار بناء جمع بين كل الشركاء، بما في ذلك ثلاث نقابات مختلفة، وأفضى إلى اعتماد خطة عمل وطنية للنهوض بالقدرة التنافسية لقطاع النسيج والملابس. وهذه الخطة عبارة عن استراتيجية اقتصادية واجتماعية متكاملة. وهذه هي المرة الأولى التي يعترف بها صراحة ببعد نوع الجنس ويجري فيها التصدي له. وتشمل الخطة تحسين الحوار الاجتماعي على مستوى القطاع والمنشأة والارتقاء بالمنشآت باستخدام العمل اللائق كعامل إنتاجي. وتنفذ الهيئات المكونة هذه الخطة بمساعدة وزارة التجارة والصناعة وبمساعدة مالية من إسبانيا. وكخطوة أولى نحو إقامة علاقات تعاونية بين العمال والإدارة، أنشئ مجلس صناعي ثنائي وطني. ويجري تكييف مجموعة تدريبية مع السياق القطاعي والوطني، لأغراض الارتقاء بمنشآت النسيج والملابس وتعزيز إدارة الموارد البشرية ودور المنشآت في التدريب. وتقوم عملية الارتقاء على نهج ثنائي يتولى تيسيره مدربون وطنيون يساعدون العمال والمديرين على تحديد إجراءات يمكن تنفيذها في مكان عملهم لتحسين ظروف العمل والإنتاجية والعلاقات بين العمال والإدارة. ولضمان الاستدامة، يقدم التدريب على مستوى المنشأة مؤسسات تدريب وطنية مدربة من قبل منظمة العمل الدولية. ويجرب هذا النهج على مجموعة نموذجية من المنشآت المتطورة.

المصدر: مكتب العمل الدولي (جنيف، ٢٠٠٦).

٨٧. ودمج أولويات البرامج القطرية للعمل اللائق ضروري أيضاً لضمان بروزها في برامج التعاون الإنمائي الثنائية والتابعة للأمم المتحدة. ويكتسي ذلك أهمية خاصة في سياق ما يجري من عملية إصلاح للأمم المتحدة. ويبين الإطار ٢-٣ كيف استطاع برنامجان قطريان رائدان للعمل اللائق دمج أولوياتهما في البرامج الوطنية وتعبئة أموال خارجية. ويعتمد أحد البرامج على نهج يستهدف فئة معينة بينما يعتمد الآخر نهجاً قطاعياً. ويبين ذلك أنه لا وجود لبرنامج قطري للعمل اللائق في "صيغة واحدة تلائم الجميع"، بل سيتعين على كل بلد اعتماد أفضل نهج يلائم ظروفه الخاصة.

٨٨. وينبغي أن تُستمد أولويات البرامج القطرية للعمل اللائق من الأولويات الإنمائية الوطنية وأن تغذيها. ولا بد من أن تدرج في الأطر السياسية المكملة لها بدلاً من أن تقدم كأهداف على حدة. وبهذه الطريقة وحدها يمكن أن تصبح وسائل فعالة لتعزيز العمل اللائق للجميع وليس مجرد سلسلة من التدخلات المخصصة والمشاريع محدودة النطاق.

١-٦-٢ نهج منظمة العمل الدولية إزاء البرامج القطرية للعمل اللائق:

تناسق السياسات، والسياسات العامة، والجوانب المؤسسية، والرصد، وقياس التقدم

٨٩. تشكل البرامج القطرية للعمل اللائق الوسيلة التي تدمج بها الأولويات الوطنية والالتزامات الدولية والقارية والإقليمية في السياسات والبرامج التشغيلية. ويتمثل المنهج التوجيهي في المشاورة الثلاثية. إذ تصاغ البرامج القطرية للعمل اللائق بالتشاور مع الهيئات المكونة على أساس أن الحد من الفقر على نحو ناجح ومستدام يتوقف في نهاية الأمر على الإجراءات الوطنية المدعومة بصورة متكاملة من الفعاليات الإقليمية والدولية المعنية بالتنمية. وتشمل عملية صياغة البرامج ما يلي: تحليل حالة العمل اللائق في البلد؛ تحديد الأولويات مع الهيئات المكونة الثلاثية والفعاليات الرئيسية الأخرى؛ تحديد أهداف واستراتيجيات تستند إلى تحليل وتقييم نقاط قوة البلد ومواطن قصوره والإمكانات (في سياق التعاون الدولي) والمخاطر ذات الصلة؛ تحديد وتعبئة وتوحيد الموارد الوطنية والخارجية اللازمة لبلوغ الأهداف؛ صياغة استراتيجية تنفيذ فعالة واستراتيجية إدارة ناجحة؛ تصميم وتنفيذ نظام لرصد الإنجازات والنتائج والإبلاغ عنها. وتجلب منظمة العمل الدولية لهذه النقاشات حافظة نهج سياسية وأدوات يمكن استخدامها لتصميم برامج معينة لتستجيب للأولويات القطرية.

١-٦-٢-١-١ تناسق السياسات

٩٠. تسلم البرامج القطرية للعمل اللائق صراحة بأهمية تناسق السياسات ضمن عناصر العمل اللائق الأربعة وفي السياسات الإنمائية الأوسع نطاقاً. وتناسق السياسات ضروري لتوليد النمو والثروة على نطاق واسع بهدف الحد من

الفقر. ولا يؤدي النمو الاقتصادي تلقائياً إلى خلق ما يكفي من الوظائف، كما أن توليد وظائف جديدة لا يكفل الحد من الفقر. ويجب تصميم وتنسيق سياسات واستراتيجيات فعالة للحد من الفقر حتى يتسنى للفقراء الاستفادة من فرص العمالة الناتجة عن النمو، والتغلب على الفقر وانعدام الأمن وممارسة حقوقهم.

٩١. ويكمن جانب آخر مهم، لكنه كثيراً ما يُغفل، في دور السياسات العامة في تعزيز العمل اللائق. وتبين أن التمييز القديم بين القطاعين الخاص والعام أو بين "الأسواق" و"الدولة" تقسيم خاطئ. وأنجح البلدان هي تلك التي وحد فيها القطاع العام والخاص قواهما للحفاظ على طلب فعلي وحفز الاستثمار وتحسين الإنتاجية وتوزيع الفوائد على نطاق واسع. والسياسات العامة لازمة أيضاً لضمان حسن توحيد أسعار الصرف وتوفير ضمانات إزاء تدفقات رأس المال الدولية الكبيرة والمفاجئة إلى البلد أو منه واتخاذ تدابير لتيسير الدورة الاقتصادية. وأفضل طريقة لإنشاء بيئة ملائمة للقطاع الخاص وتحفيز النمو الاقتصادي لصالح الفقراء لا تتمثل في تخفيض الحضور الحكومي وإنما في تحسينه. ويتطلب هذا توفير الموارد الكافية للسياسات والمؤسسات العامة، فضلاً عن موظفين مدنيين أكفاء ومتحمسين. وشدد البنك الدولي في تقييمه الأخير على أهمية الوظائف في التخفيف من حدة الفقر. ويرى أن أثر النمو المقلص للفقر يتراجع بشكل خاص إذا تركز النمو في قطاعات تنخفض فيها إمكانات العمالة، ويفتقر فيها العمال إلى المهارات أو وسائل التنقل للاستفادة من الفرص التي يتيحها النمو. وعلاوة على ذلك، "يحد النمو من الفقر بفعالية أكبر عندما يحدث في القطاعات والمناطق التي يعيش فيها معظم الفقراء ويستمدون دخولهم منها وعندما ينتج عنه خلق عدد كبير من الوظائف".^{٤٥}

٩٢. وتفيد التجربة الدولية بأن تناسق السياسات يبلغ أوجه في مرحلتي تصميم السياسات وصياغتها. ومن الصعب جداً "التعديل" بالنظر إلى مشاركة فاعلين عديدين وجهود التنسيق الضخمة اللازمة للجمع بينهم.

٢-١-٦-٢ إدراج أولويات العمل اللائق في عملية تخطيط التنمية

٩٣. في معظم البلدان، لم تؤد الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية حتى الآن إلا دوراً محدوداً في تصميم وصياغة سياسات واستراتيجيات التنمية الوطنية. فمعظم القرارات الحاسمة التي من شأنها أن تساهم في زيادة تناسق السياسات وتحقيق العمل اللائق، تتخذها مؤسسات خارجة عن دوائر العمل، من قبيل وزارات المالية والشؤون الاقتصادية والتخطيط والتجارة، والمصارف المركزية. ولا بد من توعية كل هذه الفعاليات بأولويات البرامج القطرية للعمل اللائق وكيف يمكن أن يسهم تحقيقها في بلوغ المزيد من الأهداف الإنمائية الوطنية والنمو الاقتصادي.

٩٤. وقد تشكل التحاليل والمقترحات السياسية الجديّة الصادرة عن الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية طريقة ناجحة لإشراك فعاليات سياسية أخرى. ويمثل تعزيز قدرات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على إنجاز تحاليل اقتصادية والمشاركة في صياغة السياسات بعداً مهماً لإضفاء الفعالية على نهج البرامج القطرية للعمل اللائق. وهذا أمر مهم بشكل خاص في ضوء السياسات الحالية التي يتبناها العديد من المانحين لجعل التمويل لا مركزياً ودعم الميزانيات بصفة مباشرة. ولن تستطيع إثارة الاهتمام والانتباه الضروريين بتعبئة التمويل على نحو مستدام إلا إذا أدرجت أولويات البرامج القطرية للعمل اللائق في البرامج الإنمائية الوطنية.

٢-١-٦-٣ الرصد

٩٥. يمكن أن تساعد البرامج القطرية للعمل اللائق في وضع المؤشرات الوطنية بهدف إبراز الصلات بين السياسات المحددة والتقدم نحو تحقيق العمل اللائق. وفي إطار الجهود المبذولة لتشجيع تناسق السياسات وتقييم فعالية السياسات والاستراتيجيات القائمة، يجب إدراج مؤشرات العمل اللائق أيضاً في عملية رصد السياسات الوطنية. وقد يكون تحديد نتائج العمل اللائق كجزء من الأهداف الوطنية الإنمائية للألفية خطوة مهمة في هذا الاتجاه. ومن المهم، على المدى الطويل، تطوير قدرات وطنية مستدامة لرصد وقياس التقدم المحرز نحو تحقيق هدف العمل اللائق. ولا يتطلب هذا الأمر جمع البيانات والبحث والتحليل على نحو فعال وبكلفة متيسرة فحسب، بل يتطلب أيضاً مشاركة الهيئات المكونة الثلاثية في تصميم هذه الخطوات وتخطيطها وتنفيذها.

⁴⁵ انظر: World Bank: Annual Review of Development Effectiveness 2006: Getting results (Washington DC, 2006), p xii.

٧-٢ تقوية إدارات العمل ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

٩٦. تضطلع وزارات العمل ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بدور رئيسي في وضع وتنفيذ البرامج القطرية للعمل اللائق. وإذ تنتزل في صلب النهج، يتعين أن تجعل من تناسق السياسات وإدراج أولويات البرامج القطرية للعمل اللائق في خطط التنمية الوطنية حقيقة واقعة. ويتسنى لها ذلك عن طريق إبراز العمل اللائق كعنصر إنتاجي يبيّن الصلات الإيجابية بين احترام الحقوق وتحسين الصحة والسلامة المهنيين وظروف العمل وتحديث الأطر القانونية وزيادة الإنتاجية على صعيد المنشأة من جهة، والعمالة والوصول إلى الأسواق العالمية من جهة أخرى. وستساهم مشاركتها النشطة في مننديات السياسات الإنمائية الوطنية في إعلاء شأن الإقرار بالمبادئ والحقوق في العمل، وسياسات العمالة والحماية الاجتماعية في استراتيجيات الحد من الفقر، كما ستساعد على ضمان الإصغاء إليها. وسيمثل تعزيز قدرات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على المشاركة في المفاوضات رفيعة المستوى بشأن محتوى سياسات الاقتصاد الكلي وتحليل تأثيرها وأثارها على جدول أعمال التنمية الوطنية، عنصراً مهماً آخر في معظم البرامج القطرية للعمل اللائق.

٩٧. ومعايير العمل الدولية أدوات مهمة لتحسين الإدارة في عالم العمل ومن ثم الإنصاف والفعالية اللازمين لتشغيل أسواق العمل. ويوفر احترام إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المعايير والحقوق الأساسية في العمل أساساً للقيام تدريجياً بتوسيع وتعميق تغطية سياسات وقوانين العمل والحوار الاجتماعي. ولذا يشكل توسيع نطاق احترام معايير العمل الدولية، وبخاصة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أحد الأهداف الرئيسية للبرامج القطرية للعمل اللائق.

٩٨. ويتزايد زخم الدعم الذي تحظى به المبادئ والحقوق الأساسية في العمل داخل العديد من المؤسسات المالية الدولية، كمصارف التنمية الإقليمية، والبنك الدولي وفرعه المالي في القطاع الخاص وهو المؤسسة المالية الدولية. واعتمدت المؤسسة المالية الدولية في شباط/فبراير ٢٠٠٦ معايير الأداء التي تشير مباشرة إلى المبادئ والحقوق الواردة في الإعلان، وغير ذلك من المبادئ التي تغطيها معايير منظمة العمل الدولية، كما يتجه البنك الدولي نحو اعتماد نظام يمكنه ضمان احترام معايير العمل الأساسية لمنظمة العمل الدولية فيما يموله من مشاريع البنية الأساسية.

٩٩. غير أن عدداً من الفاعلين الإنمائيين الوطنيين والدوليين الآخرين لم يألف بعد الطريقة التي يدعم بها نظام منظمة العمل الدولية الخاص بمعايير العمل الدولية، الحد من الفقر والنمو الاقتصادي على نحو مستدام عن طريق إيجاد بيئة مؤاتية لسوق عمل عادل وفعال. وسيطلب هذا الأمر تقوية قدرات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وتشجيع حوار اجتماعي واسع النطاق بشأن المسائل المرتبطة بتنفيذ التشريعات النافذة وأثارها. وينبغي أن يضم هذا الحوار، إلى جانب الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، أكاديميين ومراكز بحوث متخصصة ووكالات حكومية ووكالات دولية وغير ذلك من الفعاليات المختصة في عالم العمل.

١٠٠. وتحقيق السلم الصناعي وتحسين الإنتاجية مهمان أيضاً لجذب الاستثمار وخلق العمالة. وإدارات العمل دور مهم تؤديه في هذا السياق عن طريق إيجاد بيئة مؤاتية تضع إطاراً لتحسين إدارة سوق العمل وللمفاوضة الجماعية العادلة والعلاقات الصناعية المنسجمة والاستراتيجيات والنظم الفعالة لإدارة السلامة والصحة المهنيين وظروف العمل اللائق.

١٠١. ولا بد من أن تساعد البرامج القطرية للعمل اللائق منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على الاستجابة إلى البيئة الاقتصادية المتغيرة بسرعة حيث تتراجع العمالة في القطاع الخاص ويزيد عدد العمال والمنشآت أكثر من أي وقت مضى في القطاع غير المنظم. ولكي تحتفظ منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بأهميتها لا بد من أن تتصدى لهذه التحديات باستجابات فعالة. وعلى هذا النحو فقط يمكن اعتبارها شريكة رئيسية في مننديات السياسات الإنمائية الوطنية وقادرة على أداء دورها الصحيح في النقاش بأن تبين بأمثلة عملية كيف يمكن أن يساهم العمل اللائق في حل مشاكل البطالة والحد من الفقر وتحقيق تنمية أكثر إنصافاً.

١٠٢. ولا غنى عن المعارف والمعلومات للنهوض بالعمل اللائق. ويجب صياغة سياسات رامية إلى النهوض بالعمل اللائق وتحقيقه استناداً إلى بيانات موثوق بها ومصنفة بحسب نوع الجنس، واستقاء البيانات المناسبة بحسب القطاع. ولطالما دعمت منظمة العمل الدولية جهود العديد من البلدان في الإقليم بهدف وضع إحصاءات ومعلومات عن سوق العمل والقيام بالتحاليل. لكن أفريقيا اليوم تواجه مشاكل تراجع الخدمات الإحصائية الوطنية المتعلقة بالعمل، ومنها: نقص تمويل الأكاديميات ومؤسسات البحث الأخرى؛ عدم كفاية سبل الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة؛ هجرة العمال ذوي الدراية. وسيتعين على البرامج القطرية للعمل اللائق المساعدة في تغيير وتحسين فعالية المعلومات والمعارف من خلال تقوية القدرة الوطنية على جمع البيانات وتحليلها، والقيام على نحو مستمر بتحديث قواعد البيانات والوثائق التي تقدم معلومات عن العمل والعمالة، ونشر المعلومات بصفة منهجية، وإقامة شبكات

خبرات ومعارف تقنية لجمع الباحثين والهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، ودمج مؤشرات العمل اللائق في الخطط السياسية المستخدمة لرصد التأثير على العمالة وفعالية استراتيجيات الحد من الفقر وبرامج إنمائية أخرى.

٨ - ٢ إقامة شراكات فعلية من أجل العمل اللائق

١٠٣. يوفر برنامج العمل اللائق إطاراً استراتيجياً لصياغة سياسات اجتماعية واقتصادية متكاملة في أفريقيا. كما يوفر منطلقات عديدة لتعزيز التعاون ولتعاقد الإجراءات التي تتخذها الحكومات الوطنية ومنظومة الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي، لا سيما فيما يتصل بمتابعة مؤتمر القمة الاستثنائي للاتحاد الأفريقي بشأن العمالة والتخفيف من حدة الفقر في أفريقيا. والبرامج القطرية للعمل اللائق تزود الاتحاد الأفريقي والمجموعات الاقتصادية الإقليمية والحكومات الأفريقية وغيرها من الفعاليات الإنمائية بألية لرصد وتقييم سياساتها وإجراءاتها من حيث استئصال الفقر وخلق العمالة.

١٠٤. إن ضرورة خلق المزيد من الوظائف اللائقة لمكافحة الفقر تحتم على المنظمات الدولية تجديد جهودها كي تعمل معا في إطار شراكة حقيقية تقوم على المسؤولية والمساءلة المتبادلتين. ولا بد من إقامة شراكات على جميع المستويات للنهوض بالعمل اللائق في أفريقيا. ولجعل هذا التعاون حقيقة واقعة وإقامة شراكات فعلية من أجل العمل اللائق في أفريقيا خلال العقد المقبل لا بد من:

- وضع برامج فعالة مملوكة ومدارة وطنياً تتجلى فيها أولويات البرنامج القطري للعمل اللائق؛
- تحقيق تناسق السياسات بين الحكومات وشركائها الإنمائيين الرئيسيين، ضمن إطار يعزز الزعامة والملكية الوطنيين؛
- تقوية قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وإدارات العمل على المشاركة بفعالية في الحوار السياسي الوطني وعمليات الحد من الفقر في جميع مراحلها لضمان إعطاء المزيد من الأهمية لمسائل العمل والعمالة في برامج التنمية الوطنية؛
- تعزيز تناسق السياسات وتوطيد التعاون بين منظمة العمل الدولية وغيرها من الوكالات الإنمائية والمالية الدولية والإقليمية الكبيرة والتجمعات الاقتصادية الإقليمية، بهدف دعم الجهود الوطنية والإقليمية والقارية الرامية إلى تعزيز العمل اللائق؛
- تقييم تأثير الاتفاقات الإطارية التجارية الثنائية أو متعددة الأطراف على العمالة والمجتمع وبلورة استجابات سياسية مناسبة؛
- تحقيق المزيد من التعاون والانسجام داخل النظام متعدد الأطراف، في مجالات من بينها تخطيط وتنفيذ أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر.

الإطار ٢-٤

الإطار الإقليمي لسياسة العمالة المتكاملة لغرب أفريقيا

اعتمد الإطار الإقليمي لسياسة العمالة المتكاملة لغرب أفريقيا عقب مؤتمر القمة الاستثنائي للاتحاد الأفريقي بشأن العمالة والتخفيف من حد الفقر في أفريقيا.

علة وجود الإطار الإقليمي

يكن تحدي العمالة الإقليمي في أن نمو العمالة الإجمالي كان بطيئاً مقارنة بنمو السكان رغم التحسن المهم في مستوى النمو الاقتصادي في الأعوام الأخيرة.

هدف الإطار الإقليمي

يتمثل هدف السياسة العام في تحقيق التنمية والنمو الاقتصادي والتخفيف من حدة الفقر وتعزيز مستويات ونوعية معيشة سكان الإقليم ودعم الفئات المحرومة اجتماعياً من خلال تشجيع عمالة أكثر وأفضل.

مبادئ الإطار الإقليمي

سينسق الإطار السياسي الإقليمي وينفذ في إطار السياسة الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية. وفي هذا الصدد، سيتوافق هذا الإطار مع الاستراتيجيات العامة للإقليم كما عُرضت في خطط الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

المصدر: الاتحاد الأفريقي: الإطار الإقليمي لسياسة العمالة المتكاملة لغرب أفريقيا (أبوجا، ٢٠٠٦)، مشروع.

الجزء الثاني:

مجموعة مقترحات لسياسات العمل اللائق لأفريقيا

١٠٥. تواجه القارة الأفريقية، رغم ضخامة حجمها وتنوعها، عدداً من التحديات المشتركة في بلوغ هدف العمل اللائق للجميع. وفي سياق تنفيذ الاستراتيجية الإقليمية الرامية إلى الحد من الحواجز التي تعوق خلاص النساء والرجال الأفارقة من الفقر عن طريق العمل اللائق والمنج، تتيح منظمة العمل الدولية طائفة من النهج السياسية القابلة للتكيف مع الظروف الخاصة لكل بلد. وتلخص الفصول التالية من التقرير مجموعة مقترحات لسياسات العمل اللائق، التي قد ترغب معظم البلدان في بحث اعتمادها.

٣ - العمالة الكاملة والمنتجة وتنمية المنشآت

١-٣ إدماج سياسات النمو المولد للعمالة والمنشآت المستدامة في الاستراتيجيات الإنمائية

الهدف

زيادة الاعتراف الوطني بأهمية خلق العمالة وتنمية المنشآت كعنصرين أساسيين للنمو الاقتصادي المستدام والحد من الفقر عن طريق زيادة فرص العمل اللائق.

السياق

١٠٦. يمثل الفقر الشديد والمتفشي التحدي الإنمائي الرئيسي الذي تواجهه أفريقيا. ويرتبط ذلك على نحو وثيق بالعراقل العديدة التي تكبح توليد ما يكفي من فرص العمل اللائق للنساء والرجال في أفريقيا.

١٠٧. ويشير إخفاق النمو الاقتصادي في تخفيض عدد الفقراء العاملين إلى ضرورة إجراء بحث أساسي للصلوات بين النمو والعدالة والحد من الفقر. ومشكلتنا البطالة والبطالة الجزئية في أفريقيا مشكلتان هيكلتان بطبيعتهما ولا تفوق العمالة المنظمة ١٠ في المائة من القوة العاملة، حيث يكسب معظم العمال قوتهم من أنشطة معيشية في مزارع المالكين الصغار أو في قطاع زراعة الكفاف وفي الاقتصاد الحضري غير المنظم، وكلاهما يتسم بضعف الإنتاجية وانخفاض الدخل وتدني الحماية. وإضافة إلى ذلك أحرز تقدم قليل في تحول اعتماد النمو الاقتصادي الأفريقي على الزراعة واستخراج الموارد إلى التصنيع وغيره من الأنشطة الدينامية وكثيفة المعارف في قطاع الخدمات.

١٠٨. ويبقى قطاع الزراعة أكبر مصدر عمل في أفريقيا، إذ استأثر بقرابة ثلثي مجموع العمالة في أفريقيا جنوب الصحراء في عام ٢٠٠٥. وأدى انخفاض وهشاشة الدخول الزراعية إلى حالات تكون فيها معدلات الفقر في المناطق الريفية أعلى بكثير منها في المناطق الحضرية. وأدى ذلك بدوره إلى ارتفاع معدلات الهجرة من الأرياف إلى المدن وإلى تركيز الشباب في المدن الأفريقية^{٤٦}. وبفيد تقرير العمالة العالمي للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ بأن أفريقيا جنوب الصحراء هي المنطقة الوحيدة التي انخفضت فيها إنتاجية العمل بالفعل بين عامي ١٩٩٣ و٢٠٠٣. ودون تحقيق زيادات في الإنتاجية، لا يوجد ما يضمن العمل اللائق. لذلك يكمن التحدي بالنسبة إلى صناع السياسات في التركيز على الهدف الثلاثي المتمثل في النمو الاقتصادي الملائم للعمالة وتحسين إنتاجية العمل وتوفير العمل اللائق. ولا بد من إحراز تقدم في التنمية الزراعية، ويتطلب ذلك أموراً من بينها التركيز على نشر المستجدات التكنولوجية، والاستثمار في البنية الأساسية الريفية وتطوير الأسواق، وإزالة العوائق التجارية أمام منتجات الصادرات الزراعية الرئيسية، فضلاً عن النهوض بالصناعات القائمة على الزراعة في المناطق الريفية.

١٠٩. وتنتج الهجرة من الأرياف إلى المدن عموماً عن انخفاض الإنتاجية والافتقار إلى الدخل المنتظم في الاقتصاد الريفي وتوقع مستويات معيشة أفضل في الاقتصاد الحضري. لكن سوق العمل الحضرية تقترب أيضاً إلى حد كبير بالبطالة الجزئية وانخفاض الإنتاجية. والهجرة إلى بلدان أخرى في أفريقيا وخارجها هي الخطوة التالية المنطقية بالنسبة إلى الباحثين عن دخل أفضل. ورغم أن البلدان تستفيد من التحويلات المالية، تمثل الهجرة خسارة كبيرة في رأس المال البشري وتعرض المهاجرين الشباب، لا سيما الشابات، لحالات استغلال وتعسف.

١١٠. ولم تعالج معظم الأجيال الأولى من ورقات استراتيجيات الحد من الفقر بصورة كافية مسائل العمالة والعمل اللائق، وكثيراً ما تجاوزت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في العمليات التشاورية الوطنية. ويتمثل التحدي حالياً في ضمان إدماج استراتيجيات الحد من الفقر بالكامل للبعد المتعلق بالعمالة، لا سيما أنه يؤثر على النساء والشباب والعمال الريفيين والشعوب الأصلية والمهاجرين والمعوقين والعاملين في الاقتصاد المنظم، وكلها فئات يرجح أن تكون فقيرة. ولا بد من دمج أهداف العمل اللائق في الاستراتيجيات على المستوى الكلي والقطاعي والمحلي، ويجب دمج غايات العمل اللائق في عمليات الرصد والتقييم. ومن المهم بالقدر ذاته ضمان القيام على النحو

⁴⁶ انظر:

M. Sommers : “ Youth, war and urban Africa : Challenges, misunderstandings and opportunities “, in B. Ruble, J. Tulchin, et al., eds.: *Youth explosion in developing world cities* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 2003). See also, UN Office for West Africa: *Youth unemployment and regional insecurity in West Africa* (Dakar, December 2005).

المناسب بمعالجة مسائل الحقوق، لا سيما فيما يتعلق بمعايير العمل الأساسية ومسائل المساواة، بما في ذلك الإدارة السديدة في سوق العمل.

السياسات

١١١. تتأثر كمية العمالة ونوعيتها بطائفة من السياسات الاقتصادية. لذلك فمن المهم جداً ضمان تقييم تأثير طائفة واسعة من السياسات العامة على العمل اللائق ومراعاته في صياغة الاستراتيجيات الإنمائية. ولا بد من أن تؤدي سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات النقدية والمالية إلى نشوء بيئة ملائمة لتعبئة المدخرات والاستثمارات المولدة للعمالة. وبالمثل، تشكل سياسات أسعار الصرف الرامية إلى تحسين القدرة التنافسية، لا سيما لقطاعات التصدير كثيفة العمالة، عناصر مهمة في نهج متسق^{٤٧}. ولا بد للسياسات من أن تدعم النمو الذي يخلق العمالة ويدمج الفئات المحرومة. ويمكن أن تؤثر سياسات أقوى وأكثر تركيزاً تتعلق بالبنية الأساسية الاجتماعية والمادية تأثيراً مباشراً على وتيرة خلق الوظائف. وضمان تطبيق عدسة العمل اللائق على الطائفة الكاملة من السياسات الاجتماعية والاقتصادية يتطلب جهداً كبيراً من أجل أن يدرج في عملية صنع السياسات، الوعي بالبعد المتعلق بالعمالة في النمو المؤدي إلى الحد من الفقر.

١١٢. إن الإطار الجديد للحد من الفقر قد أتاح للبلدان زيادة الاستثمار في الخدمات الاجتماعية وتحقيق بعض النتائج الواعدة. لكن ما زال هناك مجال واسع لدمج جوانب العمالة في استراتيجيات الحد من الفقر. ولا بد لاستراتيجيات الحد من الفقر، كي تكفل بالنجاح، ألا تتصدى لإنشاء بيئة ملائمة لتعزيز النمو فحسب بل أيضاً لنوع النمو الذي يولد الطلب على اليد العاملة ويمكن أن يساعد في ضمان توزيع متكافئ لفوائد النمو. ويستدعي ذلك نقلة كبيرة من النمو ضيق التركيز ونهج السياسات القطاعية المجزأة التي تعتبر العمالة نتيجة ثانوية، إلى نهج يعتبر العمالة والعمل اللائق أساسيين للنمو الاقتصادي المستدام. ويتضمن الأمر اتباع نهج متكامل يقوم على التزام ومشاركة كاملين من قبل جميع الوزارات المعنية والشركاء الاجتماعيين وممثلي المجتمع المدني وسائر أصحاب المصلحة.

١١٣. وإلى جانب إطار سياسات الاقتصاد الكلي الملائم للعمالة، لا بد من وضع سياسات وبرامج قطاعية متسقة، بما أن توليد العمالة يشكل بالأساس حصيلة للطلب على اليد العاملة في شتى القطاعات والصناعات التي تربط بينها. ويؤثر نمط النمو، الجغرافي والخاص بمختلف قطاعات الاقتصاد، على معدل نمو العمل اللائق. وإذا كان النمو واسع النطاق ويشمل كامل البلد والاقتصاد، فمن الممكن أن يكون أسرع وأن يتيح المزيد من الفرص للفقراء. ويرجح أن يؤدي النمو السريع في المناطق التي يعيش فيها الفقراء والقطاعات التي يكسبون منها قوتهم إلى خلق الوظائف والحد من الفقر. وفي هذا الصدد، يمكن أن تشكل زيادة الإنتاج الزراعي عاملاً مهماً للحد من الفقر وإتاحة فرص ثابتة للوظائف اللائقة في بلدان كثيرة.

١١٤. وفي الاقتصادات التي تهيمن عليها الزراعة، كما في حالة جل بلدان أفريقيا، يقصد بالتغيير تعزيز الصلات بين الزراعة والقطاعات الأخرى وإنشاء قطاع غير زراعي ريفي نشط. وهذا أمر لا مخلص منه لاستمرار النمو في الزراعة وتوسيع هذا النمو ليشمل أجزاء أخرى من الاقتصاد. ولا بد من أن يشمل هذا الإطار السياسي الواسع زيادة الإنتاجية الزراعية وتحسين الصلات الزراعية مع قطاعي الصناعة والخدمات عن طريق ما يلزم من البحوث والمعارف والتكنولوجيا، ومعالجة مسائل تطوير السوق والنفاز إليه وتحسين إدارة الأصول المنتجة (الماء والأراضي)، والتخفيف من الآثار الضارة لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز على الزراعة. ومن المهم في هذا السياق إعطاء الأولوية لحقوق العمال والتنمية المستدامة^{٤٨}.

⁴⁷ للاطلاع على تحليل مفصل، انظر:

ILO/ECA, *Employment-friendly macroeconomic policies for Africa (Geneva, 2006)*, (draft, mimeo).

وأيضاً: ECA: *Meeting the challenge of employment in Africa: An issues paper (Addis Ababa, 2006)*.

⁴⁸ حثت ندوة العمال الدولية للعمل اللائق في الزراعة (جنيف، أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٣) منظمة العمل الدولية على "ضمان إدماج الدعائم الأربع للعمل اللائق في قطاع الزراعة في أعمال منظمة العمل الدولية على المستوى العالمي والإقليمي والوطني في مجالات السياسات الرئيسية، لا سيما في وضع استراتيجيات العمالة الريفية، كجزء أصيل من برنامج العمالة العالمي" وتعزيز برنامج العمل اللائق في الزراعة. وفي الإعلان الوزاري بشأن توليد العمالة وتوفير فرص العمل الكريم للجميع، الصادر عن الجزء الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، دعيت منظمة العمل الدولية إلى "التركيز على تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالنهوض بالعمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع المتفق عليها في مؤتمرات الأمم المتحدة ومؤتمرات قمته الرئيسية، بما في ذلك الالتزامات الواردة في نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ ومؤتمر القمة العالمي المعني بالتنمية الاجتماعية، قصد تحقيق تقدم ذي شأن في السياسات العامة والبرامج التنفيذية على حد سواء، ونطلب بهذا الخصوص إلى منظمة العمل الدولية أن تفكر في وضع خطط عمل محددة زمنياً حتى عام ٢٠١٥، بالتعاون مع كافة الأطراف ذات الصلة، من أجل تحقيق هذا الهدف".

١١٥. وبخلاف الزراعة، كان للتصنيع تأثير قليل على توليد العمالة في معظم بلدان أفريقيا^{٤٩}، باستثناء عدد محدود من القطاعات الموجهة إلى التصدير وكثيفة العمالة. وتتطلب زيادة الإنتاجية وخلق الوظائف في التصنيع وضع هياكل حافزة كالنظم الضريبية الملائمة للاستثمار وزيادة فعالية البنى الأساسية كإمدادات الكهرباء والمياه المستقرة، وبنية أساسية فعالة في مجال النقل وشبكات طرقية جيدة، وسياسات رامية إلى إنعاش المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وتنمية المهارات اللازمة، والارتباط بالأسواق العالمية عن طريق تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر المتصل بالصادرات.

١١٦. وقطاع الخدمات قطاع سريع النمو، لا سيما من حيث توليد العمالة. غير أن معظم منشآت الخدمات في أفريقيا تشتغل في الاقتصاد غير المنظم بتكنولوجيات قديمة وإنتاجية منخفضة. ولا بد من اتخاذ تدابير محددة لزيادة الإنتاجية وتحسين ظروف العمل في القطاع. وتشكل إقامة الصلات مع المنشآت المنظمة وتطوير التكنولوجيا والمهارات وتحسين الوصول إلى الائتمان وإعمال حقوق الملكية وتوسيع الحماية وإتاحة ظروف عمل أفضل للعاملين في الاقتصاد غير المنظم، عناصر مهمة لنجاح إطار السياسات في الارتقاء بالاقتصاد غير المنظم. ويتنزل تحسين إنتاجية عمال ومنتجي الاقتصاد غير المنظم ووصولهم إلى الأسواق في صلب جهود الحد من الفقر في أفريقيا. وكانت المناقشات في منظمة العمل الدولية^{٥٠} والبرامج الرائدة في الميدان قد بينت أن النهوض بالعمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم يتطلب نهجاً متكاملًا يعتمد ويطور أساس روح المبادرة وفرص السوق والدخل عن طريق الوصول إلى الخدمات والبرامج العامة واحترام الحقوق الأساسية وتوفير الحماية الاجتماعية.

١١٧. ولا يمكن خلق فرص العمل اللائقة إلا في سياق تحسين الإنتاجية. ويتمثل الهدف في استبدال الأنشطة الأساسية منخفضة الأجر بأنشطة تدر أرباحاً أعلى. ويتطلب ذلك بذل جهود ترمي إلى ما يلي: تعزيز نشر التكنولوجيا وتجديدها؛ الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ الاستفادة على النحو الأمثل من نظم الطاقة الصناعية؛ تحسين تكوين رأس المال البشري وزيادة القدرة على الوصول إلى الأسواق وتطويرها. ولا بد في هذا السياق من الانضمام إلى سلاسل القيم العالمية، إذ يتيح ذلك للشركات تحديد العوامل، من داخل الشركة أو القطاع أو خارجها، التي تؤثر على قدرتها التنافسية، بما في ذلك دور السياسة في تعزيز أو تخفيض القدرة التنافسية لسلسلة ما، ومشاكل اقتصادية معينة كضعف أجور بعض العمال أو ما يبدو توزيعاً غير متكافئ للأرباح بين مختلف فعاليات السلسلة وبخاصة النساء. ويتطلب تشديد إدارة الشركات متعددة الجنسية لسلاسل القيم العالمية منتجات ذات نوعية أعلى وإمداداً أكثر موثوقية.

١١٨. ولزيادة الفوائد الناتجة عن إنتاج منتجات زراعية عالية القيمة، يجب أن يرتبط المزارعون الصغار بالأسواق الدولية عن طريق سلاسل القيم. لذلك، لا بد من النفاذ إلى الأسواق القطرية الصناعية المربحة. إن وتيرة عملية تحرير الواردات وعمقها وتقسيمها المرحلي عناصر مهمة أيضاً إذ يحتاج العديد من المنتجين الأفارقة لمتسع من الوقت للتكيف قبل خوض غمار المنافسة العالمية. وسيتمتع مزارعون الصغار على المشاركة في زيادة دعم سلاسل القيم من حيث البنية الأساسية ومعلومات السوق وخدمات الإرشاد وضمان الجودة وتنفيذ العقود بين المزارعين والمصدرين. وفيما يتعلق بالسياسات، سيتعين على الأولويات القطاعية أن تبرز أجزاء محددة من سلسلة القيم، تتمتع فيها أفريقيا بميزة نسبية. وتطوير البنية الأساسية المهمة لا غنى عنه لتوفير الآلية الرئيسية لنقل الفرص العالمية إلى الأسواق المحلية. وينبغي على سبيل المثال تحديث البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وتبين العبر المستخلصة من بلدان آسيوية وأفريقية أن من الممكن تدعيم الإنتاجية وخلق العمالة في أن معاً بواسطة الاستثمار كثيف العمالة في البنية الأساسية. وبالفعل، اعتبر تقرير لجنة أفريقيا أن تطوير البنية الأساسية هو أحد السبل الرئيسية للتنمية الأفريقية: "... وتمثل استثمارات البنية الأساسية أيضاً إمكانية هائلة غير مستغلة لخلق العمالة المنتجة"^{٥١}.

١١٩. والاستثمارات المحلية من جانب المنشآت الصغيرة والمتوسطة هي المصدر الرئيسي للنمو الاقتصادي وخلق العمالة في أفريقيا. غير أنه لا بد من استكمال الاستثمار المحلي بالاستثمار الأجنبي بغية الاستفادة من نقل التكنولوجيا وتقنيات الإدارة الحديثة. ولا بد لسياسات الاقتصاد والعمالة أن تركز هذا التكامل. ويمكن أن تشكل تحويلات المهاجرين المالية مصدراً مهماً آخر للاستثمار كثيف العمالة، في حين يمكن للمهاجرين العائدين استخدام تجربتهم وعلاقاتهم لإنشاء مشاريع جديدة. ويمكنهم أيضاً أن يسهلوا تدفق المعلومات والمعارف التي تساعد في زيادة الإنتاجية. لذلك ينبغي اعتبار شبكات المهاجرين أحد الأصول الممكنة.

١٢٠. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية لاستراتيجيات الحد من الفقر في إعادة النظر في كيفية أخذ العمالة في الاعتبار وكيفية معالجة التأثيرات الهامة لسياسات أخرى كالتحرير والخصخصة والتكامل الإقليمي وتأثيرات العولمة على العمالة. ونظراً إلى الطبيعة المتقاطعة لسياسات العمالة والعمل اللائق، لا بد من مواصلة جهود التعميم على مدى العملية في صياغة السياسات الوطنية وتخصيص اعتمادات الميزانية والتنفيذ والرصد. وينبغي زيادة تعزيز قدرة

49 انظر: ILO/ECA، مرجع سابق.

50 استنتاجات وقرار مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٢، بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم.

51 لجنة أفريقيا: مصلحتنا المشتركة ([لندن]، ٢٠٠٥)، على العنوان: <http://www.commissionforafrica.org/>

البلدان الأفريقية والهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. وإجمالاً، يكمن التحدي الرئيسي في كيفية دمج العمل اللائق في أطر السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية على المستوى القطري كحافز لا غنى عنه لتعزيز نمو ملائم للعمالة. ويتطلب ذلك تطبيق نهج متكامل والتزاماً ومشاركة كاملين من قبل جميع الوزارات والشركاء الاجتماعيين وهيئات المجتمع المدني وسائر أصحاب المصلحة.

الهدف المقترح

قيام ثلاث أرباع الدول الأعضاء بإدراج تقييم التأثير على توليد فرص العمالة المنتجة في سياسات التنمية الرامية إلى الحد من الفقر واعتماد أهداف وطنية لخلق ما يكفي من الوظائف اللائقة قصد استيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل وتخفيض أعداد الفقراء العاملين بمقدار النصف.

٢-٣ بيئة ملائمة لتنمية المنشآت الأفريقية

الهدف

حث وتيرة إصلاح البيئة السياسية لتنمية المنشآت بتركيز خاص على إتاحة خلق وظائف أكثر وأفضل في المنشآت والتعاونيات الصغيرة وبالغة الصغر.

السياق

١٢١. تنتزل المنشآت باختلاف أنواعها وأحجامها في صلب أية استراتيجية ناجحة للنهوض بالوظائف اللائقة. واستراتيجيات تنمية المنشآت التي تنهض بالعمل اللائق وتضمن استدامة المنشآت من الناحية الاقتصادية وقدرتها على المنافسة، هي ضرورية لبلوغ هدف العمالة الكاملة والمنتجة.

١٢٢. ولا بد من تحسين بيئة الأعمال في أفريقيا، بهدف تشجيع استحداث المنشآت والثني عن الخروج على الإطار المنظم وترويج الإدارة السديدة. وفي معظم البلدان، يؤدي طول مدة وتكلفة وتعدد عملية تسجيل مشروع من المشاريع إلى إحباط العديد من أصحاب المشاريع أو دفعهم إلى العمل في إطار غير منظم مع ما يقترن به ذلك من عوائق. وتنفيذ العقود وحقوق الملكية تنفيذاً ضعيفاً، بينما تعوق الحواجز البيروقراطية التجارة عبر الحدود، ويصعب على الدوام إيجاد الانتماء وكثيراً ما يواجه أصحاب المشاريع أوجه عدم اتساق وعدم قابلية للتنبؤ في النظام الضريبي. وكثيراً ما تواجه نساء حواجز قانونية أمام ملكية الأراضي والوصول إلى الائتمان الرسمي. وتعاين أفريقيا جنوب الصحراء من ضعف الاستثمار المحلي والأجنبي، وارتفاع هجرة رأس المال وانخفاض تدفقات التحويلات المالية مقارنة بالبلدان النامية الأخرى. وإنشاء بيئة أعمال أكثر ملائمة لخلق العمل اللائق ونموه في منشآت منظمة مستدامة، لا سيما في المشاريع الصغيرة، أمر لا غنى عنه لبرنامج العمل اللائق في أفريقيا.

١٢٣. وفي العديد من البلدان الأفريقية، يعتبر مشروع يشغل أكثر من ١٠ عمال مشروعاً كبيراً بالفعل. ويشكل العاملون في المنزل والباعة المتجولون أكبر الفئات في المناطق الحضرية، لكن العديد من العمال مستخدمون في ورشات صغيرة، غالباً ما تكون داخل المساكن أو حذوها، ويقومون بصنع الملابس وتجهيز الأغذية وغير ذلك من أشكال الصناعة وأعمال التركيب صغيرة النطاق. وتصنيف الأفراد العاملين في هذه المشاريع مهمة حساسة. فبعضهم يعمل لحساب شخص آخر وبعضهم يعمل للحساب الخاص بينما يقوم البعض الآخر بتوظيف عمال وبالعمل للحساب الخاص في الآن ذاته. والكثير منهم قد ينتقلون بين هذه الفئات خلال حياتهم النشطة. وكثيراً ما تشكل الأسرة وحدة المشروع، وقد تتعاون ثلاثة أجيال في العمل وتجميع الإيرادات. والعمال أو أصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم ليسوا جميعهم من الفقراء؛ لكنهم معرضون أو يعيشون باستمرار عرضة لوقوع حدث غير مرتقب يمكن أن يلقي بهم في أدران الفقر.

١٢٤. ويشكل الوصول إلى التمويل باعث قلق رئيسي بالنسبة إلى العاملين في الاقتصاد غير المنظم. وكثيراً ما يلجأون إلى المقرضين أو صناديق التأمين التكافلي للحصول على قروض مستعجلة، لكن العديد من الاحتياجات المالية الأخرى تظل بلا تغطية. ويمكن أن يسهل التمويل بالغ الصغر الانتقال إلى الاقتصاد المنظم لمن يرغب في القيام بذلك. وهو يشكل أيضاً محفزاً للتنظيم الجماعي.

١٢٥. ويعتبر التمويل بالغ الصغر مجالاً ذا أولوية في إعلان وخطة عمل مؤتمر قمة واغادوغو لعام ٢٠٠٤. وأكد مؤتمر الوزراء الأفارقة للمالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية، المعقود في عام ٢٠٠٦، الحاجة إلى استغلال ديناميات التمويل بالغ الصغر لخلق الوظائف وتأمين الدخل في أفريقيا. ويتمثل الهدف في ضمان تحقيق السياسات المالية

لأحسن ما يمكن من النتائج من ناحية العمالة وإلغاء الحواجز التي تعوق النفاذ إلى السوق والتخفيف من التكاليف الاجتماعية الناشئة عن تشوهات وإخفاق السوق، وإنعاش فرص الاستثمار في القطاعات كثيفة العمالة. ويساهم التمويل بالغ الصغر مساهمة مهمة في الاقتصاد غير المنظم وفي النهوض بعمالة الشباب وروح المبادرة لدى المرأة ومنح الإمكانات للمجموعات المستضعفة والقضاء على عمل الأطفال. ويمكن أن يشكل أيضاً وسيلة لتقديم شيء من الدعم إلى العمال الذين فقدوا وظائفهم جراء التمييز المتصل بفيروس نقص المناعة البشرية والأسر التي فقدت معيلاً أو أكثر بسبب الإيدز.

١٢٦. وما زال يتعين على المنشآت الصغيرة تفعيل قدرتها على تحقيق نمو سريع في العمالة والإنتاجية في أفريقيا. ولا تتاح الائتمانات القطاع الخاص على نطاق واسع في أفريقيا (فيما عدا جنوب أفريقيا). وتوجه إعادة تمويل المجموعات بشروط تفضيلية نحو الشركات الكبرى، ويشكل عدم الوصول إلى الخدمات المالية عائقاً أساسياً يحد من تراكم أصول الفقراء. ويسهل تنظيم السوق وما يقترن به من تدابير قانونية إبرام العقود المالية عموماً، وذلك لجهات من بينها المشاركون الصغار في السوق.

١٢٧. وقامت حكومات أفريقية عديدة، في إطار ورقات استراتيجيات الحد من الفقر، بتحرير أسعار فاندتها. ويفترض نظرياً أن يجتذب ذلك ادخارات الأسر؛ غير أن النظم المالية في أفريقيا غير مهيأة في واقع الأمر لجمع الودائع الصغيرة. وكثيراً ما تقاوم الوضع بارتفاع أسعار الفائدة. كذلك أدت إعادة هيكلة المصارف وإغلاق المؤسسات غداة التحرير والإصلاح الماليين إلى تخفيض تقديم الائتمانات للاستثمارات مما أكره العديد من المنشآت الصغيرة على أن تلجأ إلى مقدمي الائتمان من القطاع غير المنظم. وتبين أمثلة عن حسن الممارسات الدولية أن إقراض المنشآت الصغيرة ممكن إذا قدمت إلى المؤسسات المالية حوافز لتوسيع نطاقها وقاعدة مستفيديها وتخفيض تكاليفها ومخاطرها وتوفير منتجات ملائمة. ويتمثل أحد العناصر الأساسية في وضع إطار تنظيمي ملائم لتطوير أساليب جديدة لتصرف الأعمال، بما في ذلك أسعار فائدة كافية لتغطية التكاليف والابتكارات في إدارة المخاطر.

السياسات

١٢٨. ينبغي إعطاء الأولوية للمبادرات التي تركز على إنشاء بيئة ملائمة للأعمال. وبالنسبة إلى معظم بلدان أفريقيا يتطلب تحسين مناخ الاستثمار وتحسين عمل الأسواق تجاوز المنافسة القائمة على اليد العاملة منخفضة التكلفة أو الموارد الطبيعية. ويفترض ذلك ضرورة التركيز على "الأساسيات" (التعليم والصحة الأساسيان، واستقرار الاقتصاد الكلي والإدارة السديدة ومعالجة نقائص البنية الأساسية) التي تتيح للقطاع الخاص فرصة النمو والتنوع ومن ثم توفير المزيد من الوظائف المنتجة واللائقة للنساء والرجال. ومن المهم أيضاً التسليم بأن التحديات والحلول ستختلف باختلاف البلدان، وأن من واجب البلدان وضع استراتيجياتها الخاصة في هذا الصدد.

١٢٩. ووفقاً لتوصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)، ينبغي أن تركز سياسات المنشآت على أمرين. إذ ينبغي أن تهدف إلى تحسين الإنتاجية والوصول إلى الموارد التنافسية، وينبغي أن تضمن توافر ظروف عمل تؤدي إلى الإنصاف (خاصة الإنصاف بين النساء والرجال) واستئصال الفقر وتحقيق الرفاه الاجتماعي. وتتطلب الاستجابة إلى هذه التحديات المترابطة مزيجاً من السياسات على الصعيد الدولي والوطني والقطاعي والمحلي بهدف زيادة الإنتاجية وتشجيع الابتكار وتنمية قدرة المنشآت الصغيرة على المنافسة.

١٣٠. ويهدف تحسين نوعية الوظائف في المنشآت الصغيرة وزيادة الفرص الاقتصادية المتاحة للنساء وتشجيع أصحاب العمل والعمال على تشكيل الجمعيات، والارتقاء بالعمالة للعاملين في الاقتصاد غير المنظم، إلى تحرير القدرة على خلق وظائف أكثر وأفضل في المنشآت الصغيرة. ولا بد للمنشآت الصغيرة من اكتساب مهارات الإدارة للبقاء والنمو. ومن اللازم الحصول على الدعم لبناء القدرة الوطنية والمحلية على تقديم خدمات إنشاء مشاريع مستدامة وفعالة التكلفة كالتدريب في مجال الإدارة والوصول إلى التمويل والمعلومات المتعلقة بالتكنولوجيات والنفاذ إلى أسواق الصادرات والأسواق المحلية وإقامة صلات بين المنشآت. وتبين أن منهجية منظمة العمل الدولية المسماة "كيف تبدأ مشروعك وتحسنه" وسيلة فعالة في هذا الصدد. وتتبع هذه المنهجية المستخدمة في أكثر من ٨٠ بلداً في العالم، ٣٤ منها في أفريقيا، استراتيجية لبناء المؤسسات، وتعمل مع المنظمات المحلية والوطنية القائمة بهدف تدريب المدربين من المنظمات الشريكة، الذين يضطلعون بدورهم بتدريب المقاولين الصغار على نحو يشمل أعداداً كبيرة من الأشخاص على أساس مستدام. أما برنامج منظمة العمل الدولية الخاص بالنساء في المنشآت والمسّمى "النهوض بالنساء والمنشآت معاً" فيعالج في المقام الأول احتياجات صاحبات المشاريع، واستخدامه مفيد بشكل خاص في أفريقيا.

١٣١. وعادة ما تغيب المنشآت الصغيرة عن عملية صنع السياسات بسبب مواردها المحدودة وافتقارها إلى وسائل دفاع فعالة. ونتيجة لذلك غالباً ما تواجه عوائق أكبر في النفاذ إلى الأسواق، كما هو الحال في مجال المشتريات الحكومية، والوصول إلى الخدمات المالية وغير المالية. وعادة ما يكون الإطار التنظيمي مناوئاً وتكلفة العمل في

الاقتصاد المنظم محببة في كثير من الأحيان. لذلك، من المهم إشراك المنشآت الصغيرة في العمليات السياسية وتعزيز قدرات منظماتها ومهارات قياداتها. وتؤدي النساء دوراً أساسياً في القطاع الخاص في أفريقيا لا سيما في الاقتصاد غير المنظم، وعادة ما يواجهن عوائق خاصة في دوائر السياسات. ويشير ذلك أيضاً إلى ضرورة زيادة التمثيل للتصدي للعوائق الخاصة التي عادة ما تتعرض لها النساء في مجالات من بينها الوصول إلى الأصول الاقتصادية والاجتماعية، بما يشمل الأراضي والملكية وحقوق الميراث، والتعليم وفرص تنمية المهارات.

١٣٢. وبخصوص البيئة القانونية والتنظيمية للأعمال، عادة ما يؤدي اعتماد قوانين ولوائح أقل وأبسط إلى وجود قطاع خاص أكثر دينامية وفعالية. لكن تعزيز المنشآت المستدامة يقتضي عدم إخلال الإطار التنظيمي بمعايير العمل الدولية ومراعاة هذا الإطار للمساواة بين الجنسين. وإصلاحات بيئة الأعمال من شأنها أن تسهل دخول المنشآت غير المنظمة إلى الاقتصاد المنظم وتزويدها بالحوافز اللازمة للقيام بذلك. ومن المهم أيضاً أن يدرج إصلاح السياسات في خطط التنمية واستراتيجيات الحد من الفقر الوطنية، وأن يعمل المانحون معاً وفي إطار تعاون وثيق مع الحكومات قصد إتاحة أوفر فرص النجاح لمبادرات وطنية وإقليمية من قبيل تسهيل مناخ الاستثمار^{٥٢}.

١٣٣. ولا بد من أن تدعم السياسات أيضاً إدماج المنشآت الأفريقية في سلاسل القيم على الصعيد العالمي والوطني والمحلي؛ وإقامة صلات أفقية بين الشركات بواسطة نهج كالشراكات والتكتل والشبكات واستراتيجيات التنمية المحلية؛ وإقامة صلات عمودية بين المنتجين والموردين والمشتريين في الأسواق. ويمكن أن تكون هذه الصلات فعالة بصفة خاصة للتغلب على العديد من العوائق التقليدية التي تواجه المنشآت الأفريقية، لا سيما المنشآت المملوكة للنساء، كالنفاذ إلى الأسواق والوصول إلى الخدمات والتكنولوجيات والمعارف التطبيقية. وعندما يتاح هذا الوصول، يمكن للمنشآت الأفريقية خلق وظائف جيدة النوعية والمحافظة عليها بزيادة إنتاجيتها وحضورها وحصلتها في السوق.

١٣٤. وتؤدي التعاونيات بمختلف أنواعها دوراً مهماً في قطاعات عديدة من الاقتصاد الأفريقي وخصوصاً في المناطق الريفية. غير أنه وجب على الحركة التعاونية التخلص من تركة التدخل الحكومي الثقيل، التي قوّضت بشدة في بلدان كثيرة مصادقية التعاونيات في أعين الأعضاء والزبائن. وتساهم منظمة العمل الدولية، بفضل برنامج تنمية الموارد البشرية من أجل إدارة التعاونيات وإقامة الشبكات فيما بينها، مساهمة كبيرة في تعزيز تنمية الموارد البشرية للتعاونيات عن طريق دعم تطوير المناهج وتحسين منهجيات التدريب والنهوض بالمساواة بين الجنسين داخل التعاونيات وتنمية روح المبادرة التعاونية. ويتمثل الهدف من ذلك في تعزيز إنشاء تعاونيات مستقلة ومستدامة اقتصادياً وخاضعة لسيطرة الأعضاء، تكون قادرة على المساهمة في عملية الإصلاح الاقتصادي وإرساء الديمقراطية وخلق الوظائف والتخفيف من حدة الفقر. وبعد اعتماد توصية تعزيز التعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣)، استقادت بلدان أفريقية عديدة من الخدمات الاستشارية لمنظمة العمل الدولية لمساعدتها على تنقيح التشريع الخاص بالتعاونيات. وعلى سبيل المثال، ساعدت منظمة العمل الدولية في جنوب أفريقيا على وضع استراتيجية لتنمية التعاونيات. واعتمدت غينيا - بيساو أيضاً سياسة وطنية بشأن تنمية التعاونيات استناداً إلى التوصية رقم ١٩٣، ونفذت مبادرات مماثلة في إثيوبيا وزامبيا وزمبابوي.

١٣٥. ويتعين على البلدان الأفريقية تنويع اقتصاداتها وتيسير ارتقاء المنشآت التي تزود الأسواق العالمية بحيث تقدم أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى في سلاسل القيم العالمية. وبشكل الاستثمار الأجنبي والتجارة الدولية مصدراً مهماً لنقل التكنولوجيا والمهارات نحو المنشآت الخاصة المحلية وتعزيز فرص زيادة معرفتها للأسواق العالمية. والمنشآت متعددة الجنسية يمكن أن تدعم مهارات المشاريع الأفريقية بتعيين موظفين محليين في مناصب إدارية رئيسية وتدريب مديري المنشآت الصغيرة وإتاحة الوصول إلى التدريب في مجال الأعمال والمساعدة في الحصول على التمويل وتشجيع التنمية الاقتصادية المحلية. ويمكن للشراكات بين بلديات وجماعات القطاع العام من جهة ومستثمري القطاع الخاص من جهة أخرى أن تولد فرص العمالة بواسطة التنمية الاقتصادية المحلية، كما يمكن أن تشكل وسيلة مهمة لحفز النمو في مواقع ذات إمكانات اقتصادية.

١٣٦. ويوفر إعلان المبادئ الثلاثي لمنظمة العمل الدولية بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية دليلاً شاملاً لأفضل الممارسات ويكتسي أهمية خاصة لضمان مساهمة الشركات الكبرى مساهمة كاملة في التنمية الوطنية والمحلية لا سيما بواسطة صلتها مع الشركات الصغرى. ويمكن أن تستند مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات إلى نهج إعلان منظمة العمل الدولية في تقديم مكافآت وحوافز سوقية للسلوك المسؤول. ومن شأن مثل هذه المبادرات الطوعية أن تتيح فرصاً وأسواقاً لمنتجات "التجارة العادلة"، فضلاً عن آليات لتحسين ممارسات مكان العمل في سياق تقييم تنفيذ مدونات السلوك الدولية وخطط الإصلاح المرتبطة بها. ويمكن أن يكون الإعلان مفيداً بصفة خاصة في ترويج الممارسات التي تكفل احترام المستثمرين الأجانب للمعايير العالية المتعلقة بسلامة مكان العمل والتأثير البيئي، والحد من احتمال "تصدير" مواد أو أساليب خطيرة.

١٣٧. وتؤدي خدمات إنشاء المشاريع دوراً مهماً في تنمية المنشآت. ومن المهم زيادة سبل الوصول إلى الخدمات المناسبة في مجالات التمويل والتدريب والتسويق والإعلام وتحسين النوعية. ويمكن أن تقدم الخدمات فيما بين المشاريع داخل سلاسل القيم والتكتلات، من جانب الهيئات المكونة الثلاثية والمنظمات المستقلة أو وسائط الإعلام التي يمكن أن توفر قاعدة للإعلام والدعاية والحوار. وخدمات إنشاء المشاريع الرامية إلى الارتقاء بالممارسات في مكان العمل لا يمكن أن تكون مستدامة وفعالة إلا إذا نبعت من فهم ودعم لفوائد جميع أصحاب المصلحة في المنشأة من عمال ومالكين ومديرين وحتى المستهلكين النهائيين. ويرجح أن تكون مبادرات تنمية المنشآت فعالة التكلفة إذا ركزت على سلاسل قيم ذات معدلات نمو نسبي أعلى.

١٣٨. وتشكل السياسات الوطنية للتنمية الاقتصادية المحلية التي تركز على تعزيز القدرة التنافسية والنمو المستدام والشامل وسيلة أخرى لتعزيز العمل اللائق في المنشآت الصغيرة. وتشجع هذه السياسات الشراكات بين أصحاب المصلحة الرئيسيين من القطاعين الخاص والعام، وتقوم على نهج واسع يشمل أصحاب مصلحة متعددين (بما في ذلك أصحاب المصلحة في الاقتصاد غير المنظم) في التعاون على تصميم وتنفيذ استراتيجية إنمائية مشتركة. والربط بين السياسات الوطنية للتنمية الاقتصادية المحلية والسياسات والأطر التنظيمية المحلية أمر ذو أهمية خاصة في البلدان التي تشجع اللامركزية. كما تكتسي تقوية قدرات السلطات الحكومية المحلية على تيسير تنفيذ سياسات التنمية الاقتصادية المحلية في إطار الشراكة مع القطاع الخاص أهمية حاسمة للتنمية الاقتصادية المحلية. ويمكن أن تؤدي السياسات الوطنية للتنمية الاقتصادية المحلية أيضاً دوراً مهماً في البلدان المتأثرة بالنزاعات كإطار لبرامج الانتعاش وإعادة الإعمار المركزة على العمالة.

١٣٩. ولا بد في هذا السياق من تعزيز سبل الوصول إلى الخدمات المالية. ومن اللازم إعطاء الأولوية لإنشاء بيئة سياسية قائمة على الحوافز تمكن مؤسسات التمويل بالغ الصغر من الظهور والنمو والوصول إلى الفقراء بأعداد أكبر وتقديم خدمات مالية متنوعة يوجهها الطلب ويسهل الحصول عليها كالائتمان والادخار والتأمين والتأجير والتحويل. وينبغي أن تشمل استراتيجيات الحد من الفقر تدابير لتوجيه الموارد المالية المتاحة إلى مؤسسات التمويل بالغة الصغر.

الهدف المقترح

يعتمد ثلاثة أرباع البلدان الأفريقية استراتيجيات متكاملة لتنمية المنشآت المستدامة وتوليد فرص العمل اللائق بتركيز خاص على مساعدة صاحبات المشاريع. وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجيات أهدافاً لتسجيل ما لا يقل عن نصف المنشآت التي تنشط حالياً بصورة غير منظمة.

العمل اللائق للشباب

٣-٣

الهدف

تخفيض كبير في مستويات بطالة الشباب وتحسين هام في نوعية الوظائف المتاحة للشباب والشبان

السياق

١٤٠. فاق عدد الوافدين الجدد إلى سوق العمل الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة في أفريقيا قدرة الاقتصاد على استيعابهم مما أدى إلى ارتفاع مستويات البطالة والبطالة الجزئية والإحباط لدى الشباب. ورغم تراجع معدلات الخصوبة والآثار الكاسحة لوباء فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، لا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء، يبقى سكان أفريقيا من أصغر سكان العالم سناً. ويتوقع أن ينمو سكان أفريقيا الشباب بما يساوي ٤٦ مليوناً بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٥، والقوة العاملة الشابة (مجموع العاملين والعاطلين) بما يساوي ٢٢ مليوناً، ويتمثل التحدي الفوري الذي تواجهه أفريقيا إذن في إتاحة ما يكفي من فرص العمل اللائق لضمان انخفاض عدد الفقراء العاملين الشباب بالتزامن مع انخفاض عدد العاطلين الشباب بقدر كبير.

١٤١. والشباب هم أكثر الناس معاناة إذ تنقصهم الخبرة في العمل ومعرفة طرق البحث عن عمل وسبل الوصول إلى الشبكات الاجتماعية التي توفر معلومات عن الوظائف، ويفتقرون في أغلب الأحيان إلى المهارات المطلوبة في سوق العمل. وقد ازداد عدد الشباب العاطلين عن العمل (المتفرغين والباحثين عن عمل) بنحو ٣٠ في المائة بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٥، وبلغ معدل بطالة الشباب ١٩,٥ في المائة في عام ٢٠٠٥. وإجمالاً تفوق احتمالات بطالة الشباب في أفريقيا احتمالات بطالة البالغين بثلاثة أضعاف، وخمسة من كل عشرة عاطلين عن العمل هم من الشباب. وبما أن الشباب عادة ما يكونون جد متحمسين وناشطين وقادرين على تقديم أفكار ورؤى جديدة، يشكل إغفال هذا المحرك الممكن للنمو خسارة اقتصادية واجتماعية وخطراً اجتماعياً سياسياً.

١٤٢. ويتسبب التمييز بين الجنسين والقواعد الثقافية في تفاقم وضع الشباب. وحظوظ الشباب في الاستخدام أقل من حظوظ الشبان، وهن أكثر عرضة للبقاء خارج القوة العاملة. وفي عام ٢٠٠٥، بلغ معدل الشبان غير النشطين ٥٠,٢ في المائة للإناث مقابل ٣١ في المائة للذكور^{٥٣}. وحيثما انخفضت إمكانات الوظائف، كانت النساء عموماً أول من يستسلم ويمكث في البيت. ووصول الشباب المحدود إلى التعليم والتدريب (مقارنة بنظرائهن من الذكور) يحد أكثر من فرص توظيفهن، وبخاصة في الاقتصاد المنظم.

١٤٣. وعندما تنخفض احتمالات العمالة بأجر في الاقتصاد المنظم وتكون هناك شبكات سلامة اجتماعية، كالعدم الحكومي أو الأسري، كثيراً ما يتحول الشباب إلى "عمال محبطين" خارج القوة العاملة (ويحسبون كغير نشطين). وارتفع معدل الشبان غير النشطين في أفريقيا من ٣٨,٣ في المائة إلى ٤٠,٥ في المائة بين عامي ١٩٩٥ و٢٠٠٥. ويمكن تفسير جزء من هذا الارتفاع بزيادة معدلات التسجيل في التعليم^{٥٤}، لكن جزءاً منه على الأقل يعزى إلى تزايد الإحباط^{٥٥}. والشباب المحبط معرض للشعور بعدم الجدوى والاستبعاد من المجتمع مما يجعل عملية إعادة الإدماج في القوة العاملة أمراً صعباً.

١٤٤. وليس باستطاعة معظم الأفارقة الشباب البقاء عاطلين أو غير نشطين. فمجرد البقاء يجبر أغلبية الشباب على دخول الاقتصاد غير المنظم^{٥٦}، حيث يعملون بصفة عامة ساعات طويلة دون أمن وبأجر زهيد. وتفيد تقديرات منظمة العمل الدولية بأن ما يعادل ٤٤ مليون شاب في أفريقيا، أو ٤٨,٧ في المائة من مجموع الشباب العاملين، لم يكسبوا في عام ٢٠٠٥ ما يكفي لكي يتجاوزوا هم وأسرهم خط الفقر البالغ دولاراً واحداً في اليوم؛ وقد عمل ٧٥ مليون لكنهم ظلوا دون خط الفقر البالغ دولارين في اليوم. وأفريقيا هي الإقليم الوحيد الذي ارتفع فيه منذ عام ١٩٩٥ عدد الفقراء العاملين الشباب الذين يعيشون بدولار واحد في اليوم (بحوالي ٧,٧ ملايين).

١٤٥. وأدى انخفاض وهشاشة الدخل من الأنشطة الزراعية إلى معدلات فقر أعلى بكثير في المناطق الريفية منها في المناطق الحضرية^{٥٧}. وأفضى ذلك بدوره إلى ارتفاع معدلات هجرة الشباب من الأرياف إلى المدن مما يلوح بشبح بطالة الشباب والنزاع والاضطراب^{٥٨}. ويحتمل أن يقدم الشباب العاطلون أو غير النشطين، أمام ضيق الخيارات المتاحة لهم، على الضلوع في أعمال إجرامية أو غير ذلك من السلوك الخطر والمدمر للذات، كالاتجار بالجنس وتناول العقاقير المحظورة.

١٤٦. ويصل العديد من الشباب في أفريقيا إلى سن الكهولة في ظروف تعميها الفوضى المدنية التي تتحول أحياناً إلى نزاعات طاحنة تعوق التنمية أكثر فأكثر. والشبان العاطلون أو غير النشطين من أول المرشحين للتجنيد. لكن الشابات يشاركن أيضاً على نطاق واسع كمرتكبات للعنف وكضحايا له في حالات النزاع^{٥٩}. وبيّنت النزاعات في عدد من البلدان الأفريقية أن افتقار الشباب إلى سبل الوصول إلى الوظائف اللائقة يمكن أن يساهم في استمرار النزاعات أو إعادة تغذيتها.

السياسات

١٤٧. إن ما يزر به الشباب من طاقات وموارد وإنتاجية إنما يمثل فرصة على الرغم من وضعهم الحالي السيئ في العمالة. ويتوقف تشغيل سوق عمل الشباب على حيوية الاقتصاد ومن ثم على قوة ودينامية الطلب على اليد العاملة بصفة عامة فضلاً عن مدى قدرة الشباب على الاندماج في أسواق العمل. لذلك، يتمثل أحد أساليب تحقيق العمل اللائق

⁵³ انظر: ILO, Global Employment Trends Model, 2006

⁵⁴ لم تكن زيادة التسجيل في التعليم شاملة، لكن لوحظ تراجع في التسجيل في التعليم الثانوي في العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، انظر: ILO: *Global Employment Trends for Youth* (Geneva, 2006).

⁵⁵ البيانات المتعلقة بالعمال المحبطين لا تتيحها إلا بلدان قليلة جداً، من بينها جنوب أفريقيا. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، كان ٣,٣ ملايين من سكان جنوب أفريقيا، أو ١١,٢ في المائة من القوة العاملة، أكثر من نصفهم دون سن ٣٠، قادرين على العمل لكنهم لا يبحثون عنه؛ انظر: Statistics South Africa: *Labour force survey, September 2005* (Pretoria, 2005);

متاحة على العنوان: <http://www.statssa.gov.za/publications/P0210/P0210September2005.pdf>.

⁵⁶ جميع البلدان الأفريقية الأثني عشر التي تتوفر بشأنها بيانات تكشف أن معدل عمالة الشباب على الاقتصاد غير المنظم أكبر من معدل عمالة الكبار. انظر:

L. Guarcello et al.: *School to work Transition in sub-Saharan Africa: An overview*, UCW Working Paper (Understanding Children's Work Project, Florence, 2005), table 8,

متاحة على العنوان: <http://www.ucw-project.org/pdf/publications/youthSSA.pdf>.

⁵⁷ حسب تقديرات الأمم المتحدة يعيش قرابة ٧٠ في المائة من الفقراء في أفريقيا في المناطق الريفية. انظر:

UN: *World Youth Report 2005* (New York, 2005), p.129.

⁵⁸ انظر: Sommers، مرجع سابق. انظر أيضاً: مكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا، مرجع سابق.

⁵⁹ انظر: United Nations: *World Youth Report 2005*، مرجع سابق، الصفحات ١٤٤-١٩٢.

للشباب الأفارقة في إنشاء بيئة ملائمة للنمو كثيف العمالة والقيام في الآن ذاته بتنفيذ سياسات وبرامج تشغيلية لمساعدة الشباب على تخطي العقبات المحددة التي تعوق دخولهم إلى سوق العمل وبقاءهم فيه. غير أنه سيكون من الصعب وضع برامج لإدماج الشباب في سوق العمل على نحو مستدام ما لم ترتفع العمالة الإجمالية نتيجة لاقتصاد حسن الأداء. وينبغي أن تحقق الحكومات ودوائر الأعمال وغيرها من الفعاليات الرئيسية هذه الإمكانية بإقامة شراكات ترمي إلى الحد من النطاق العام للبطالة والبطالة الجزئية وزيادة التركيز على مساعدة الشباب في اكتساب المهارات اللازمة التي ستمكنهم من إيجاد وظيفة مجزية.

١٤٨. ونظراً إلى حجم بطالة الشباب وتعقدها في أفريقيا، لا يمكن النهوض بعمالة الشباب بصورة فعّالة إلا بجمع مختلف الفعاليات وتنسيق النهوض بعمالة الشباب مع سياسات التنمية والعمالة الأوسع نطاقاً. وتتيح خطط العمل الوطنية التي تروجها شبكة عمالة الشباب⁶⁰ إطاراً فعالاً لإبراز السياسات والبرامج وجمع أصحاب المصلحة اللازمين.

١٤٩. والتدابير المحددة لحفز عمالة الشباب يمكن أن تزداد فعالية إذا ركزت على قطاعات معينة. وتتيح التنمية الريفية إمكانات لا يستهان بها في هذا الصدد. ويمكن أن تشمل الاستراتيجيات النهوض بالقطاع غير الزراعي الريفي ونظم الائتمان الزراعي الخاصة بالشباب وتحسين البنية الأساسية الزراعية كنظم الري والشبكات الطرقية الريفية والمرافق الاجتماعية التي من شأنها أن تجعل المناطق الريفية جذابة للشباب، والقيام من جانب العرض، بتكييف المناهج التعليمية بحيث تستجيب لاحتياجات شباب الأرياف وتعزز مهاراتهم، وتستثير وعي الشباب عموماً بفرص العمالة في هذا القطاع. وتشمل قطاعات أخرى السياحة والبناء وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

١٥٠. وتساهم الأشغال العامة والخدمات المجتمعية، عندما تكون حسنة التصميم ومحددة الهدف، في خلق وظائف يمكن أن تكون مفيدة لفئات معينة من الشباب، وتقوم بلدان أفريقية عديدة بتنفيذ هذا النهج. ورغم أن هذه القطاعات لا توفر عموماً وظائف طويلة المدى، يمكن أن تساعد الشباب على تثبيت أقدامهم في سوق العمل. كما يمكن أن تزيد إنتاجية العمال ذوي المهارة المتواضعة إذا اقتترنت بتدخلات وخدمات أخرى ترمي إلى تحسين قابلية المشاركين للاستخدام، كالترتيب والمشورة والبحث عن عمل.

١٥١. وتنمية روح المبادرة لدى الشباب مهمة لكنها لا تشكل حلاً في حد ذاتها. والمطلوب هو نشاط تنظيم مشاريع قائم على الفرص وموجه نحو توليد العمالة وإيجاد أسواق جديدة واستغلالها. وتزداد احتمالات فعالية برامج تنظيم المشاريع المحددة إذا نفذت في كنف بيئة سياسية وتنظيمية تحفز تنظيم المشاريع بين الشباب. ولا بد أيضاً من تخصيص موارد هائلة للبرامج الشبابية التي تتيح الوصول إلى الائتمان والتدريب وخدمات إنشاء المشاريع بما يشمل الإشراف المستمر. وتشكل المنشآت التعاونية والمجتمعية أيضاً وسيلة مهمة للنهوض بالوظائف اللائقة للشباب ويمكن أن تتيح فرصة لتعلم كيفية التحول إلى منظم للمشاريع والتكافل من أجل تجميع الموارد المالية والاجتماعية والبشرية اللازمة لخلق فرص العمالة.

١٥٢. ولا بد من إصلاح نظم التدريب المهني لمواجهة تحدي تزويد الشباب بمهارات تستجيب لمتطلبات سوق العمل. وينبغي أيضاً أن يؤخذ في الاعتبار أن التلمذة الصناعية التقليدية لا تزال أكبر مزود بالمهارات لسوق العمل غير المنظمة في معظمها. ورغم أن ذلك يوفر عموماً تدريباً فعالاً للتكلفة، فهو غالباً ما يقتصر على نزر قليل من المهارات التطبيقية الأساسية ويمكن أن يحجب الاستغلال أو عمل الأطفال.

١٥٣. وينبغي أن تغطي سياسات وبرامج النهوض بعمالة الشباب طائفة واسعة من المجالات. وبما أن التعليم يشكل أساس قابلية الشباب للاستخدام، ويجب أن يوفر المهارات المطلوبة في سوق العمل، فمن اللازم زيادة مستويات التعليم والتدريب. وتحسن معدلات التسجيل في التعليم الثانوي في أفريقيا لكنها تظل منخفضة مقارنة بأقاليم أخرى. وفي الوقت ذاته، يستمر ارتفاع الأمية، إذ تمس حوالي ١٨ في المائة من الشبان و٢٧ في المائة من الشابات⁶¹. وينبغي أن تيسر التدخلات السياسية وصول الجميع إلى التعليم. ويمكن أيضاً أن تؤدي معلومات سوق العمل وخدمات المشورة والتوجيه في المدارس الثانوية دوراً مهماً في محاربة الأساطير الشائعة لدى الشباب بشأن حقائق سوق العمل (كالاتقاد السائد بأن النجاح مرادف لوظيفة في الإدارة العامة).

١٥٤. والشراكات مع القطاع الخاص ضرورية لتخطي العقبات المالية وقيود الموارد بشأن التعليم والتدريب والحصول على معلومات مستخلصة عن احتياجات سوق العمل. والسياسات الصحية الخاصة بالشباب (لا سيما

⁶⁰ أنشئت شبكة عمالة الشباب كمبادرة من الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان، في زخم إعلان الألفية الذي قرر "وضع الاستراتيجيات وتنفيذها لإعطاء الشباب في كل مكان فرصة حقيقية للعثور على عمل لائق منتج". والوكالات الرئيسية الشريكة في الشبكة هي الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية والبنك الدولي. وقد دعا خوان سومايا المدير العام لمكتب العمل الدولي، وجيمس ولفنسون، رئيس البنك الدولي آنذاك، إلى الانضمام إليه في هذه الشراكة الجديدة فيما بين الوكالات. انظر:

<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/yen/index.htm>.

⁶¹ انظر: Guarcello et al، مرجع سابق.

الشابات) ضرورية أيضاً. وتوجد بين الصحة الشباب وبطالة الشباب علاقة سببية في الاتجاهين إذ يتعرض الشباب العاطلون لمخاطر صحية متصلة بالفقر والتهميش (مثل فيروس نقص المناعة البشرية). وتردي الحالة الصحية يعوق أيضاً حسن الأداء في التعليم والتدريب ويقوض في كثير من الأحيان فرص الشباب في إيجاد وظيفة والاحتفاظ بها.

الهدف المقترح

اعتماد ثلاثة أرباع البلدان الأفريقية سياسات وبرامج وطنية تستجيب إلى الزيادة السريعة والكبيرة في أعداد الشباب الباحثين عن عمل وتهدف إلى إتاحة ما يكفي من فرص العمل اللائق لتخفيض أعداد الفقراء العاملين الشباب. وينبغي أن تؤدي البرامج والسياسات المعتمدة إلى تخفيض كبير بنسبة تقارب ٢٠ في المائة في معدل بطالة الشباب الحالي في أفريقيا.

٤-٣ تنمية المهارات والقابلية للاستخدام

الهدف

تحقيق تحسن كبير في توفر فرص التدريب المتنوع والجيد للنساء والرجال، لاسيما الشباب وأولئك الذين يعيشون ويعملون حالياً في الفقر.

السياق

١٥٥. إن تعزيز القابلية للاستخدام بواسطة تنمية المهارات أمر لا غنى عنه لبرنامج العمل اللائق وهو أساسي للنمو الاقتصادي وللتخفيف من حدة الفقر ومكافحة الاستبعاد والاستضعاف^{٦١}. ويتوخى نهج منظمة العمل الدولية لتحسين قابلية الاستخدام للباحثين عن وظائف أفضل، من النساء والرجال، مساعدة الهيئات المكونة على وضع سياسات وبرامج لتنمية المهارات تعزز قدرات العمال والمديرين وصناع السياسات. وتقوم الاستراتيجية على أربعة مجالات سياسية رئيسية هي: نظم وسياسات التدريب؛ مهارات التبادل التكنولوجي؛ خدمات التوظيف؛ تحسين سبل الوصول إلى التدريب والعمالة. وتسترشد الاستراتيجية بتعزيز وتنفيذ اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢)، وتوصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥)، واتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٥٩)، واتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨)، واتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١).

١٥٦. وفي العديد من البلدان الأفريقية، لا تزال الإنتاجية في منشآت الاقتصاد غير المنظم ضعيفة. وتنمية المهارات من أجل استدامة موارد الرزق أمر ضروري لتحسين الإنتاجية والدخل وسبل الوصول إلى فرص العمالة. ويقوم نمو الإنتاجية على التغييرات في عمليات الإنتاج بهدف خفض تكاليف الوحدات والانتقال إلى إنتاج سلع وخدمات تدر إيرادات أعلى. ويحسن التعليم والتدريب القدرة على الوصول إلى المعلومات واستيعابها وفهم التكنولوجيات الجديدة الإنتاجية وتشغيلها. وتشكل قوة العمل المتعلمة والكفوة عاملاً مهماً للنمو الاقتصادي: فهي تسهل الاستعاضة عن نماذج الإنتاج التقليدية بمنتجات وسلع وخدمات أكثر تعقيداً وذات قيمة مضافة أعلى للأسواق العالمية. والقوة العاملة ذات التعليم والمهارات الأحسن تعزز قدرة الصناعة والزراعة المحليتين على المنافسة وتجذب الاستثمار الأجنبي. وجعل أفريقيا قادرة على المنافسة على الصعيد العالمي بغية تمكينها من الاستفادة فعلياً من الفرص التي تقدمها العولمة أمر يقتضي إصلاحات شاملة لسياسات التدريب في بلدان كثيرة بهدف تزويد عاملات وعمال أفريقيا بمهارات ومؤهلات أحسن.

١٥٧. والارتقاء بالمهارات مهم على جميع مستويات الاقتصاد، مما يسمّى عمل العمال "غير الماهر" إلى أعلى كوادرات الموظفين الإداريين. لذلك يشكل ربط تحسين المهارات بتطبيق التكنولوجيات الجديدة أساس القدرة على تحسين إنتاجية جميع العمال والمشاريع، بما في ذلك صغرى المنشآت بالغة الصغر. ويتوقف نقل التكنولوجيات الجديدة ونجاح أفريقيا في استيعابها إلى حد كبير على توافر مهنيين وتقنيين أكفاء وعمال مهرة. وتقليص الشروخ الرقمية ضروري للتنمية بما أن الوصول في الوقت المناسب إلى المهارات وتكنولوجيا المعلومات يمكن أن يعزز التجارة والتعليم والعمالة والصحة والثروة. ويحتاج العمال الأفارقة بصفة متزايدة إلى مستويات أعلى من المهارات الأساسية في ميادين كحل المشاكل والتفكير النظري والعمل في أفقرقة والتواصل، وهي مجالات لا تقل أهمية عن المهارات التقنية بالنسبة إلى الإنتاجية والقابلية للاستخدام.

⁶² مكتب العمل الدولي: "استراتيجيات العمالة الخاصة بالبرامج القطرية للعمل اللائق: مفاهيم ونهج وأدوات لتنفيذ برنامج العمالة العالمي"، وثيقة مجلس الإدارة GB.295/ESP/1/1، الدورة ٢٩٥، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٦.

١٥٨. ومعظم مؤسسات التعليم والتدريب المهنية العامة في أفريقيا تفتقر إلى الموارد المالية وتجهيزات ومواد التدريب، فضلاً عن المدرسين والمديرين المؤهلين. ويحد ذلك كثيراً من قدرتها على الاستجابة إلى التطورات الاقتصادية والديمقراطية، والمحافظة على نوعية المؤهلات والدروس المهنية، وتدريب قوة عاملة بكفاءة جديدة قادرة على تعزيز النمو الاقتصادي. ويتمثل أحد أساليب تخطي هذه العقبات في تعاون منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال تعاوناً وثيقاً مع مؤسسات التعليم والتدريب المهنية من أجل تحسين قابلية الخريجين للاستخدام. ولا بد من تطوير المؤهلات ومعايير المهارات وبرامج التدريب في إطار الشراكة مع أصحاب العمل والقيام في الوقت ذاته بتطبيق برامج التدريب في قاعات الدراسة وفي أماكن العمل. وبالمثل تساهم النقابات هي الأخرى مساهمة عملية في ضمان تمكين العمال من تنمية قدراتهم إلى أقصى حد. وتساعد مساهمة الشركاء الاجتماعيين في تنمية المهارات على ضمان اكتساب المهارات المطلوبة في سوق العمل والاعتراف بالمهارات المكتسبة والتقليل إلى أدنى حد من أوجه تضارب العرض والطلب فيما يتعلق بالمهارات.

١٥٩. وتتأثر قابلية الخريجين المهرة للاستخدام بطائفة محدودة من المؤهلات المهنية الوطنية التي ولى عهد معظمها. ويؤدي ذلك إلى سرعة إشباع أسواق العمل والحد من سبل وصول الشباب إلى المهن الحديثة، كما يحد من وصول الفتيات إلى المجالات القابلة للاستخدام. وسيساعد وضع مؤهلات وطنية واسعة النطاق بالتعاون الوثيق مع قطاع الصناعة على ضمان أن تتجلى متطلبات الوظائف على نحو أوفى في التدريب المقدم. ويظهر اهتمام متزايد بالاعتراف المتبادل بالمؤهلات الوطنية في البلدان الأفريقية بغية تيسير هجرة العمال^{٦٣} داخل المجموعات الاقتصادية الإقليمية كالجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا على سبيل المثال.

١٦٠. وضمان اكتساب الشباب والشبان مهارات العمل الأساسية التي تؤهلهم لمجموعة متنوعة من الوظائف الممكنة أمر ضروري بالنسبة للمحرومين اقتصادياً والمستبعدين اجتماعياً. ويسود الاعتراف الآن على نطاق واسع بأن نظم التعليم والتدريب يجب أن تسهل للعاملين، ولا سيما للمحرومين اقتصادياً والمستبعدين اجتماعياً، الاستفادة من فرص العمالة وتجديد مهاراتهم على مدى حياتهم المهنية.

١٦١. والتدريب في الاقتصاد غير المنظم مسألة مهمة أخرى. ومعظم العاملين في الاقتصاد غير المنظم لم يتلقوا قط تعليماً جيداً وتدريباً منظماً. ويكتسب الملايين منهم مهارات عن طريق أنواع من التلمذة الصناعية غير المنظمة التي لا يسعها تزويد العمال بالنظريات الأساسية والمهارات الحديثة. وكثيراً ما يكون لمؤسسات التدريب المهني فهم محدود بطبيعة المهارات المطلوبة في الاقتصاد غير المنظم، ولا تتصدى من ثم لاحتياجات العاملين الموجودين في الاقتصاد غير المنظم وأولئك المؤهلين لدخوله من المهارات.

السياسات

١٦٢. لا بد من القيام بإصلاحات لتحسين ربط التعليم والتدريب الرسميين بعالم العمل. وينبغي أن تصبح الدراسات الاستقصائية المتعلقة بقابلية خريجي التدريب المهني للاستخدام نشاطاً منتظماً. ووضع مؤهلات مهنية وطنية بالتعاون الوثيق مع الصناعة من شأنه أن يساعد أيضاً على جعل متطلبات الوظائف تتجلى على نحو أوفى ومن ثم جعل التدريب أكثر ملاءمة.

١٦٣. وفي العديد من البلدان لا تزال التلمذة الصناعية التقليدية أكبر مزود بالمهارات لقطاع العمل غير المنظم في معظمه. غير أن النظام يمكن أن تشوبه عدة نقائص. فمن جهة كثيراً ما يقتصر التدريب على المهارات التطبيقية الخاصة بمهنة ما. ومن جهة أخرى يمكن، كما أشير إليه آنفاً، أن يحجب التدريب، في غياب رصد ملائم، حالات استغلال أو عمل الأطفال. لذلك ينبغي أن تقوم الحكومات والشركاء الاجتماعيون باستعراض ممارسات التلمذة الصناعية التقليدية وتحسين شفافيتها واستقرارها ونوعيتها^{٦٤}.

١٦٤. ويؤدي التوجيه المهني ومعلومات سوق العمل أيضاً دوراً أساسياً في مساعدة الناس وتوجيههم وبخاصة من يبحث منهم عن أول عمل لهم كالشباب. ولا بد أن يقترن التدريب المتصل بالمهارات بالتدريب المتصل بتنظيم المشاريع على جميع المستويات. ومن اللازم توفير مساعدة للبحث عن عمل وخدمات توظيف تتسم بالمزيد من الفعالية ومراعاة نوع الجنس. وينبغي أيضاً أن تلبي هذه الخدمات احتياجات المعوقين. وتؤدي إدارات الاستخدام العامة والخاصة دوراً في هذا السياق، في إطار من التكامل وليس في إطار من التنافس فيما بينها ويتطلب ذلك اعتماد لوائح مناسبة.

⁶³ انظر:

R. Robért: *The Social Dimension of Regional Integration in ECOWAS* (Geneva, ILO, Policy Integration Department, 2004), Working Paper No. 49.

⁶⁴ مكتب العمل الدولي: *التعلم والتدريب من أجل العمل في مجتمع المعارف*، التقرير السادس (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الحادية والتسعون، جنيف، ٢٠٠٣، الصفحة ٨٣.

١٦٥. ويبقى التمويل مسألة مهمة. وسيتعين استكشاف آليات تمويل جديدة، بما في ذلك صناديق التدريب الوطنية القائمة على استقطاعات المرتبات. ورغم أن الحكومات تتحمل المسؤولية الرئيسية عن الاستثمار في التدريب، ينبغي تقاسم هذه المسؤولية مع المنشآت والشركاء الاجتماعيين والمستفيدين كيما يرتبط التعليم والتدريب ارتباطاً وثيقاً باستراتيجيات وبرامج النمو الاقتصادي ونمو العمالة.

١٦٦. ويمكن تعزيز تنمية المهارات وقابلية الاستخدام إذا شارك أصحاب المصلحة بنشاط في صياغة السياسات. ويمكن أن يساعد الحوار الاجتماعي المتعلق بسياسات تنمية المهارات على تحسين سير سوق العمل، كما يمكن أن يساعد على الحد من المنازعات بين العمال والإدارة بشأن قضايا كالاكتفاء بالمهارات وما يقابلها من أجر، وتوجيه التدريب نحو الفئات المستضعفة والمعرضة للتمييز في سوق العمل. ويشجع كل ذلك الاستثمار والنمو ويساعد في زيادة العمالة وأمن سوق العمل.

الهدف المقترح

قيام ثلاث أرباع الدول الأعضاء الأفريقية، بمساهمة الشركاء الاجتماعيين، باستعراض وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات الوطنية الخاصة بالتعليم والتدريب، وإنشاء آليات لتنفيذها على الصعيد الوطني والإقليمي والمحلي والقطاعي وعلى مستوى المنشأة. وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجيات أهدافاً سنوية فيما يتعلق بإتاحة فرص التدريب وإعادة التدريب للفقراء العاملين، لا سيما الشباب والنساء، بهدف ضمان اكتساب نصف القوة العاملة الأفريقية مهارات جديدة أو تحسين مهاراتها بحلول عام ٢٠١٥.

٥-٣ الاستجابة للأزمات وإعادة الإعمار

الهدف

الإسراع في خلق فرص العمل اللائق في البلدان الخارجة من أزمات.

السياق

١٦٧. شهدت أفريقيا في مناسبات متعددة في الماضي القريب دمار الصراعات والكوارث الطبيعية. ورغم أنه يتعين بذل المستطاع لتجنب مثل هذه الأزمات أو التخفيف من حدتها مستقبلاً، يقتضي الحذر أن تكون منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة على أتم الاستعداد للاستجابة إلى ضرورة إعادة الإعمار الاجتماعي والاقتصادي والانضمام إلى الشبكات الدولية العاملة على الانتقال من الإغاة إلى التعافي.

١٦٨. ومن اللازم الاستثمار في التنمية والنمو وخلق الوظائف للحد من النزاعات وتأثير الكوارث الطبيعية. وغداة الأزمات يرغب النساء والرجال، بعد الوفاء باحتياجات البقاء، في إعادة بناء حياتهم. وسيدعم الحصول على الوظائف والدخل فرص تعافيهم الاجتماعي الاقتصادي ويضعهم على درب التنمية المستدامة. غير أن العمالة كثيراً ما تعتبر مسألة ثانوية على افتراض أنها ستعقب ببساطة عملية إعادة الإعمار. والأمر ليس كذلك، لذا يجب أن يشكل النهوض بالعمالة عنصراً أساسياً في استراتيجيات التعافي التالية للأزمات منذ البداية. وينبغي أن يشكل جزءاً من نهج منسق ومتسق ومتكامل يجمع كل الفعاليات المعنية بتمويل قابل للتنبؤ.

١٦٩. وتشكل الاستجابة للأزمات أيضاً مدخلاً فريداً لإطلاق عمليات إنمائية أطول أمداً كتعزيز الحوار الاجتماعي والحماية الاجتماعية، وتوسيع نطاق تطبيق معايير العمل الدولية. ورغم أن ظروف تطبيق معايير العمل الدولية عادة ما تكون صعبة في أوضاع ما بعد الأزمات، فإن الوضع ملائم لذر بنور الحوار الاجتماعي الفعال والحماية الاجتماعية وتطبيق المعايير، على نحو يعزز الإدارة المحلية ويحد من خطر عودة الأزمات في مجتمعات ما بعد النزاع الهشة.

السياسات

١٧٠. في المراحل الانتقالية، يجب أن يهدف التعافي الاقتصادي إلى الوفاء بالاحتياجات الفورية ومنع نشوب نزاع جديد ودعم تسوية النزاعات وبناء السلم. ويجب أيضاً أن يدفع الاقتصاد ويمهد للاستقرار الاقتصادي والنمو ومكافحة الفقر على مدى أطول. ومنظمة العمل الدولية، إذ تعمل مع الشركاء في الشبكات الدولية للاستجابة للأزمات، قادرة على وضع نهج لإعادة الإعمار على أساس العمل اللائق يكون فعالاً في إعادة تشييد البنية الأساسية المادية والاجتماعية التي دمرها النزاع والكوارث الطبيعية.

١٧١. وتبين التجارب في شتى أنحاء أفريقيا أن النهج الناجحة "المركزة على العمالة" للاستجابة إلى الأزمات وتدخلات إعادة الإعمار تقتضي مزيجاً من التدابير. ويشمل ذلك: إعادة بناء المؤسسات الاجتماعية؛ زيادة قدرة الطلب المحلية بواسطة برامج النقد مقابل العمل والاستثمارات كثيفة العمالة في البنية الأساسية؛ تأهيل الخدمات والبنية التحتية الأساسية الخاصة بالدعم الاقتصادي وشبكات التجارة المحلية؛ تخفيض تكاليف المعاملات وزيادة أوجه فعالية الأعمال؛ إعادة بناء الثقة بين دوائر الأعمال المحلية والمستثمرين المحتملين (بما في ذلك الأفارقة المستقرون والعاملون في الخارج)؛ نقل المعارف؛ تعزيز استثمار القطاع الخاص والممارسات التجارية المسؤولة اجتماعياً؛ رصد المعونة الهادفة إلى النهوض بالعمالة المحلية؛ الترويج المبكر للاعتماد على الذات عن طريق التنمية الاقتصادية المحلية؛ بناء قدرة مؤسسات سوق العمل ومهارات المعنيين من الرجال والنساء؛ إرساء دعائم الإدارة الاجتماعية والاقتصادية الفعالة والمسؤولة. ويمكن أن يساهم الشركاء الاجتماعيون وغيرهم من أصحاب المصلحة مساهمة قيمة في نجاح النهج المركزة على العمالة في تدخلات إعادة الإعمار.

١٧٢. وفي حين أن إتباع نهج مجتمعي شامل عادة ما يكون جد فعال، قد يتعين وضع برامج وسياسات محددة للمحاربين السابقين والمعوقين والمشردين داخلياً والجنود الأبطال سابقاً.

١٧٣. وقد تبين أن تطوير البنية الأساسية القائمة على اليد العاملة، نهج فعال للتكاليف لترميم البنية الأساسية الضرورية في بيئات ما بعد الأزمات، مما يؤدي إلى توليد الوظائف ودفع الاقتصاد المحلي بواسطة ضخ الأموال والنهوض بالإدماج الاجتماعي باستهداف أفقر الفقراء. ولا بد أن يستكمل هذا النهج بالمهارات وأنشطة تنظيم المشاريع في سياق استراتيجية للتنمية الاقتصادية المحلية. ويقدم مشروع النهوض بالعمالة وموارد الرزق، الذي تنفذه منظمة العمل الدولية في الصومال، مثلاً ناجحاً على هذا النهج، وذلك بخلق فرص عمالة قصيرة الأمد فيما يتعلق بتأهيل البنى الأساسية بالارتباط بالحوار الاجتماعي وتوفير أساس العمالة المستدامة بإعادة توجيه برامج الاستثمار والصيانة الجارية المتصلة بالبنية الأساسية لزيادة تأثيرها وخلق وظائف. أما صميم جهود إعادة الإعمار المحلية هذه فهو التعهيد الاجتماعية حول إعادة بناء البنية الأساسية المجتمعية، وهو أمر يؤدي، حيثما كان ناجحاً، إلى إيجاد توافق إنمائي يضع العمل اللائق في صميم التحليل الاجتماعي والاقتصادي والتخطيط وتنفيذ السياسات.

١٧٤. والنزاعات والكوارث الطبيعية يمكن أن تؤدي إلى تركيز الجهود وتعبئة الموارد من أجل الحد من أوجه الضعف الاجتماعي الاقتصادي على المدى الطويل، والاستجابة إلى احتياجات الحد من مخاطر الكوارث، والتصدي لأسباب النزاع الجذرية. وينبغي أن تستند التدابير إلى الاهتمام بنوعية التنمية، بما في ذلك مراعاة كيفية استخدام عملية إعادة الإعمار لتعزيز الرفاه الاقتصادي والاجتماعي والحقوق الأساسية والأمن البشري. ويتمثل أحد المكونات الهامة لإعادة الإعمار في تشجيع التمثيل المجتمعي، ولا سيما نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل، ومشاركتها في إعادة بناء البنية الأساسية الاجتماعية والمادية. وفي ليبيريا مثلاً، دعمت منظمة العمل الدولية الحكومة في وضع استراتيجية عمالة متكاملة تشمل مبادرات إعادة بناء على أساس اليد العاملة، والتدريب على المهارات وتنمية روح المبادرة ووضع معلومات عن سوق العمل واتخاذ إجراءات بشأن فيروس نقص المناعة البشرية والنهوض بالحوار الاجتماعي والحقوق الأساسية.

١٧٥. ويجب أن ترتبط استراتيجيات التعافي بالمؤسسات الاجتماعية المحلية والهيئات الحكومية. وتمثل رابطات الأعمال ونقابات العمال شركاء محليين مهمين لتعافي العمالة بفضل ما تملكه من معارف محلية قيمة. وينبغي أيضاً أن تشارك مجموعات المجتمع المدني الأخرى، كالمنظمات النسائية والتعاونيات ومنظمات المزارعين، في التخطيط والتنفيذ المتصلين بالتعافي. وفي أنغولا مثلاً، عقدت منظمة العمل الدولية شراكة مع مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والحكومة الأنغولية بهدف النهوض بروح المبادرة بين اللاجئين العائدات من خلال إنشاء مراكز لمنح النساء الإمكانات. والدور الذي تؤديه وزارات العمل في توجيه السياسات الاجتماعية والاقتصادية والنهوض بالعمل اللائق، إنما هو دور حاسم ويتطلب بناء قدرات خاصة.

الهدف المقترح

إدراج نهج التنمية الاقتصادية المحلية والاستثمار كثيف العمالة في جميع برامج إعادة الإعمار والتعافي، بتركيز قوي على بناء مؤسسات فعالة ومسؤولة معنية بعالم العمل والإدارة الاقتصادية والاجتماعية السديدة عموماً.

٤ - توفير الحماية الاجتماعية للجميع

٤-١ - تدعيم تغطية الضمان الاجتماعي ونوعيته

الهدف

توسيع تغطية نظم وبرامج الضمان الاجتماعي وتحسين نوعيتها.

السياق

١٧٦. تتطلب مجابهة التحديات الرئيسية للضمان الاجتماعي كجزء من استراتيجيات عمل لائق خاصة بأفريقيا جهوداً كبيرة في مجال تعزيز تغطية ونوعية الضمان الاجتماعي. وبيّنت تجارب عالمية أن الضمان الاجتماعي وسيلة رئيسية للنهوض ببيئة اقتصادية واجتماعية منسجمة. وينبغي لهذا الغرض صياغة سياسة ضمان اجتماعي طويلة المدى واعتمادها في إطار حوار ثلاثي وطني واسع النطاق. ويتناول هذا التقرير الضمان الاجتماعي كمجموعة من التحويلات القائمة على الحقوق والقواعد تتناول طائفة كاملة من المخاطر والاحتياجات الاجتماعية^{٦٥}.

١٧٧. ويؤدي التحضر المتزايد وغير ذلك من التغيرات الاجتماعية على نحو مطرد إلى تفكك نظم الأسر الموسعة التي توفر للعديد من المجتمعات المحلية الشكل الرئيسي للدعم في أوقات الحاجة. وتدبر نظم الضمان الاجتماعي تقاسم المخاطر التي يواجهها العاملون في مختلف مراحل حياتهم بتوفير تحويلات نقدية أو عينية كالرعاية الصحية. وهذه النظم التي تقدم الدعم عندما يعجز الناس عن العمل والكسب، تساعد على منع تحول فترات فقدان الدخل المؤقتة إلى فقر دائم. لذلك فهي تشكل وسائل أساسية للحد من الفقر. وفي حين يمكن أن توفر المدخرات الفردية أيضاً الحماية في أوقات الاعتلال أو البطالة، لا يستطيع العديد من العاملات والعاملين تكوين ما يكفي من الأصول الشخصية للتصدي لهذه الحالات الطارئة. وعادة ما يكون توفير الضمان الاجتماعي الجماعي، إذا كان حسن التصميم والإدارة، أكثر إنصافاً وفعالية.

١٧٨. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، يقدر أن ١٠ في المائة فقط من السكان النشطين اقتصادياً يتمتعون بتغطية نظم الضمان الاجتماعي القانونية، وجُلها نظم خاصة بمعاشات الشيخوخة تتيج في بعض الحالات الوصول أيضاً إلى الرعاية الصحية. لكن بتزايد عدم التنظيم أخذت التغطية في التراجع. وتغطي خدمات الصحة العامة في بعض البلدان نسبة أعلى من السكان لكنها تعتمد على عدد محدود جداً من برامج الصحة العامة وإعانات الرعاية الطبية. وفي شمال أفريقيا عادة ما تكون التغطية أعلى بكثير لكن مستويات الاستبعاد لا تزال جد مرتفعة.

السياسات

١٧٩. توجد بالأساس ثلاثة خيارات لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي في أفريقيا، يمكن ربطها بنظم الضمان الاجتماعي الوطنية التعددية، وهي: توسيع نظم التأمين الاجتماعي القائمة وبناء نظم تأمين مجتمعي أو مهني على أساس طوعي أو على أساس المفاوضة الجماعية، واعتماد نظم إعانات أساسية ممولة من الضريبة. ويمكن تطبيق الخيار الأخير على أساس شامل أو على أساس شرط إثبات الحاجة. وبيّنت تجربة العقود الأخيرة أن التأمين الاجتماعي التقليدي، وإن ظل أداة مهمة لتعزيز إدماج جزء من القوة العاملة في الإطار المنظم، إلا أن له أثراً محدوداً فيما يتصل بتغطية فئات تعمل في الاقتصاد غير المنظم. ولم يعد من الممكن توفير حد أدنى من أمن الدخل للعمال غير المتمتعين بالتغطية بالاعتماد فقط على الأشكال التقليدية للحماية القائمة على الأسر الموسعة والصلات المجتمعية. ولا تمثل نظم الاشتراكات المستقلة التي لا تندرج في إطار استراتيجيات تعددية وطنية إلا حلاً جزئياً. ويتمثل أحد الأساليب الواعدة لتوسيع التغطية في هذا المجال في التحويلات النقدية غير القائمة على الاشتراكات والممولة من الضريبة والتي تقدم بأشكال شتى: كمعاشات تقاعدية اجتماعية عامة تدفع لجميع المسنين، وكإعانات نقدية تدفع للأسر التي لديها أطفال شريطة الحضور المدرسي أو المشاركة في برامج الصحة العامة، وكإعانات خاصة موجهة إلى المعوقين واليتامى وغير ذلك من المجموعات المستضعفة، وبرامج مساعدة اجتماعية هادفة.

⁶⁵ انظر:

ILO: *Social security for all: Investing in global social and economic development: A consultation*, Issues in social protection series, discussion paper 16, Social Security Department (Geneva, 2006).

١٨٠. وبيّنت تجارب وطنية من بوتسوانا وجنوب أفريقيا وناميبيا، فضلاً عن بحوث لمنظمة العمل الدولية، أن من الممكن واليسير مبدئياً تزويد جميع الفقراء في أفريقيا بمجموعة دنيا من الإعانات والخدمات الاجتماعية بما في ذلك الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية وتحويلات الدخل الأساسية عند الحاجة والتعليم الأساسي. وفي بعض الحالات يتعين اعتماد نظم الإعانات هذه تدريجياً تمثيلاً مع وتيرة نمو الاقتصاد وتوسيع الحيز الضريبي. ويمكن تعبئة جل الموارد اللازمة على المستوى الوطني^{٦٦}. ويمكن زيادة قدرة هذه النظم على توفير إعانات تؤثر تأثيراً مبكراً كبيراً على مستويات الفقر بواسطة تحويلات دولية خلال فترة بدئية انتقالية لا سيما في أفقر البلدان.

١٨١. وستؤثر مجموعة الحماية الاجتماعية الأساسية من هذا النوع تأثيراً كبيراً على الحد من الفقر وتحسين مستويات المعيشة. ولا شك في أن الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية، وخاصة الرعاية الصحية والتعليم، يمكن أن يسهم إسهاماً يعد به في زيادة الإنتاجية والحد من الفقر على المدى القصير والطويل. وتتصدى الحماية الصحية الاجتماعية فعلياً للفقر المرتبط باعتلال الصحة، شريطة أن تكون الإعانات كافية وفي المتناول. وإضافة إلى ذلك يمكن أن تضطلع التحويلات النقدية بدور رئيسي في توفير أمن الدخل الأساسي لمن تعوزهم القدرة على الكسب. وأقر عدد من البلدان الأفريقية ذات الدخل المتوسط والمنخفض معاشات شيخوخة غير قائمة على الاشتراك لسكانها المسنين. وتبين قرائن من بلدان مثل بوتسوانا وجنوب أفريقيا وليسوتو وموريشيوس وناميبيا أن هذه المعاشات الاجتماعية تؤثر تأثيراً لا يستهان به على مستويات معيشة المسنين وأسرهم، ولا سيما على الأطفال^{٦٧}. كما تبين التجربة وعمليات المحاكاة أن المعاشات الاجتماعية ممكنة وفي متناول الناس في البلدان ذات الدخل المنخفض كبلدان أفريقيا^{٦٨}. وتبين عمليات محاكاة مصغرة أجرتها منظمة العمل الدولية مؤخراً، كما في حالة جمهورية تنزانيا المتحدة والسنغال مثلاً، أن الجمع بين معاشات الشيخوخة العامة الأساسية وإعانات الأطفال الخاصة بالتلاميذ واليتامى دون سن ١٤ سنة، من شأنه أن يحد من إجمالي الفقر بما يزيد على الثلث بتكلفة معقولة^{٦٩}.

١٨٢. ومن المؤكد أن معاشات الشيخوخة والإعانة يمكن أن تؤثر تأثيراً كبيراً على موارد رزق الأسر المعيشية التي تضم مسناً أو معوقاً، لكن سيكون من اللازم توسيع انتشار الإعانات كيما تحقق نتيجة يعتد بها من حيث الحد من الفقر للسكان كافة. ويمكن أن تفضي إعانات الأسر ذات الأطفال إلى هذه النتيجة، كما تبينه أمثلة إعانات الأطفال النقدية في سياق إنمائي^{٧٠}. وتوجد معظم هذه النظم في أمريكا اللاتينية وقد أنشئت في الغالب كتحويلات نقدية مشروطة ترتبط مثلاً بالحضور المدرسي أو المشاركة في برامج الصحة العامة. ورغم أن عمليات المحاكاة تبين مجدداً ومن حيث المبدأ أن هذه البرامج ستكون في المتناول أيضاً^{٧١}، توجد في معظم البلدان الأفريقية بعض دواعي القلق بشأن إمكانية نقل هذه البرامج بالكامل إلى بلدان تتسم ببنية أساسية تعليمية وصحية غير كافية. وفي هذه الحالات، تكون الإعانات إما شاملة أو مخصصة لفئة محددة بطريقة ممكنة وفعالة للتكاليف من الناحية الإدارية.

١٨٣. ولذلك يشكل تكثيف الجهود الرامية إلى توفير الحماية الاجتماعية الأساسية طريقة ممكنة للحد من الفقر وانعدام الأمن في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء. ويتطلب بناء نظم ضمان اجتماعي دائمة التزاماً وطنياً طويل الأمد. وأدرجت

٦٦ انظر:

X. Scheil-Adlung et al.: *What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries* (Geneva, ILO, ESS Paper No. 24, 2006).

٦٧ انظر مثلاً:

A. Barrientos and P. Lloyd-Sherlock: *Non-contributory pensions and social protection*, Issues in Social Protection series, Discussion paper 12, ILO Social Protection Sector (Geneva, 2003); E. Schleberger: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges* (Geneva, ILO, ESS Paper No. 6, 2002); HelpAge International: *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (London, 2004); Save the Children UK, HelpAge International and Institute for Development Studies: *Making cash count: lessons from cash transfer schemes in east and southern africa for supporting the most vulnerable children and households* (London, 2005), at <http://www.ids.ac.uk/ids/pvty/pdf-files/MakingCashCountfinal.pdf>.

٦٨ انظر:

K. Pal et al.: *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection series, Discussion paper 13 (Geneva, ILO, 2005), and N. Kakwani and K. Subbarao: *Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions*, UNDP International Poverty Centre Working Paper No. 8 (Brasilia, 2005).

٦٩ انظر:

F. Gassmann and C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Issues in Social Protection series, Discussion paper 15, ILO Social Security Department (Geneva, 2006).

٧٠ انظر: H. Tabatabai: *Eliminating child labour: The promise of conditional cash transfers* (ILO, Geneva 2006).

٧١ انظر:

Pal et al., op. cit. and N. Kakwani, F. Veras Soares and H.H. Son: "Conditional cash transfers in African countries", UNDP International Poverty Centre Working Paper No. 9 (Brasilia, 2005).

عدة بلدان أفريقية بالفعل تدعيم الحماية الاجتماعية في استراتيجياتها الرامية إلى الحد من الفقر. وإذ تشكل الاشتراكات الوطنية المصدر الرئيسي للتمويل، يمكن أن تحرز بلدان كثيرة تقدماً أسرع في بناء نظم الضمان الاجتماعي بدعم خارجي خلال فترة أولية.

١٨٤. ويتمثل الهدف النهائي في وصول جميع الأفراد إلى نظم الضمان الاجتماعي الرسمية. ومفهوم إعانة شاملة، حتى وإن كانت متواضعة في البداية، تدفع دون تمييز لجميع الأعضاء المؤهلين في نظام ما، مفهوم يتوافق تماماً مع مفهوم نظام قائم على الحقوق لكن قد يتعين في الواقع ربطه بشكل من أشكال استهداف الموارد إذا كانت محدودة. وستشكل النظم الشاملة أساساً صلباً لنظم تعددية برغماتية تستجيب لمستويات مختلفة من احتياجات مجموعات سكانية مختلفة.

١٨٥. ويقوم أحد السبل الواعدة لتنظيم تغطية وانتشار الإعانات الأساسية، في المقام الأول في مجال الصحة، على وضع نظم تأمين بالغ الصغر ونظم خاصة موجهة للعاملين في الاقتصاد غير المنظم وأسرهم. ويجري استحداث نظم تأمين بالغ الصغر ونظم حماية اجتماعية أساسية مجتمعية أخرى بالتزامن مع انتشار نظم جديدة في أفريقيا. وكثيراً ما تستهل نظم التأمين بالغ الصغر من قبل منظمات المجتمع المدني وتقدم بواسطة ترتيبات تنظيمية متنوعة بهدف تغطية تكاليف الرعاية الطبية أساساً في حالات المرض أو بصفة أقل في حالات الأمومة أو الإعاقة. ويعتبر عدد متزايد من الحكومات الإفريقية التأمين بالغ الصغر أداة مهمة في استراتيجيتها المتعلقة بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتقوم بدمج هذه الآلية في استراتيجيات التوسيع لديها. وفي عدة بلدان مثل السنغال وغانا تشكل نظم التأمين بالغ الصغر بالفعل جزءاً من عملية التنفيذ التدريجي لنظم ضمان اجتماعي أكثر تكاملاً واتساقاً ترمي إلى تحقيق تغطية شاملة.

١٨٦. وأظهر التأمين بالغ الصغر قدرة لا يستهان بها على تغطية مجموعات مستبعدة من التأمين الاجتماعي القانوني وتعبئة موارد إضافية (التمويل والموارد البشرية، الخ) تعود بالنفع على قطاع الحماية الاجتماعية برمته، كما أظهر قدرة على المساهمة في إشراك المجتمع المدني ومنح الإمكانات لمجموعات اجتماعية مهنية بما يشمل النساء. إلا أن نظم التأمين بالغ الصغر المستقلة والقائمة على التمويل الذاتي تشوبها نقائص كبيرة من حيث الاستدامة وتغطية أعداد كبيرة من المستفيدين. ويمكن زيادة تأثيرها بإقامة صلات وظيفية (كعدم الأقساط التي يدفعها الأعضاء ذوو الدخل المنخفض، ودعم أو ضمان نظم التأمين بالغ الصغر أو تزويدها بالمساعدة التقنية في مجال الإدارة) مع نظم التأمين الاجتماعي الوطنية الواسعة والموسعة، على نحو يساهم في تحسين إنصاف وفعالية سياسات الحماية الاجتماعية الوطنية. ويجدر في هذا السياق بحث اعتماد نظام التأمين الصحي الوطني في غانا الذي يجمع بين عناصر تأمين اجتماعي ونظم تأمين مشترك إقليمية^{٧٢}.

١٨٧. وأدى استحداث التأمين بالغ الصغر في بعض البلدان إلى تصميم نظم خاصة تستهدف أساساً عمال القطاع غير المنظم. وفي السنغال تهدف الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، بوصفها عنصراً من ورقة استراتيجية الحد من الفقر، إلى زيادة تغطية التأمين الصحي مما يقل عن ٢٠ في المائة حالياً إلى ٥٠ في المائة من السكان في عام ٢٠١٥. ووضع نظامان أساسيان، يغطي أحدهما جميع العاملين في الزراعة ويغطي الآخر العاملين في قطاع النقل، ويغطيان معاً مجموعة مستفيدين تفوق ٥ ملايين شخص. ويمكن أن تصبح هذه التجربة الواعدة نموذجاً يحتذى في بلدان أخرى في الإقليم.

١٨٨. وينبغي بناء الضمان الاجتماعي تدريجياً استناداً إلى خطط عمل شاملة طويلة المدى للضمان الاجتماعي تشكل جزءاً من البرامج القطرية للعمل اللائق، بدءاً بعناصر أساسية مثل:

- الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية بواسطة نظم وطنية تعددية تتكون من عناصر عامة ممولة من الضريبة، وعناصر تأمين اجتماعي خاص، وعناصر تقوم على صناديق الأسهم ومساهمة المجتمعات المحلية وترتبط بنظام وطني متناسق؛
- حصول جميع النساء العاملات على حماية الأمومة بوصف ذلك حجر الأساس للجهود الرامية إلى الحفاظ على الصحة وضمان الحقوق المتصلة بالعمالة وتحقيق المساواة بين الجنسين؛
- نظام إعانات أسرية يساعد في مكافحة عمل الأطفال وبتبني للأطفال الالتحاق بالمدارس؛
- نظام لبرامج التحويلات النقدية الأساسية المخصصة من أجل المساعدة الاجتماعية المرتبطة ببرامج الأشغال العامة وما شابه ذلك من سياسات سوق العمل (كبرامج النقد مقابل العمل)، للمساعدة على الخلاص من الفقر المدقع؛

⁷² أنظر:

ILO: Improving social protection for the poor: Health insurance in Ghana, The Ghana Social Trust pre-Pilot Project, Final report (Geneva, ILO, Social Protection Sector, 2005).

- نظام للمعاشات الشاملة الأساسية الخاصة بالشيخوخة والعجز والورثة يدعم في واقع الأمر أسراً بكاملها؛
- زيادة سبل الحصول على الرعاية الصحية المدعومة عند الاقتضاء بتمويلات إضافية من المانحين، هي أولوية في كل مكان، لا سيما في البلدان المتأثرة بأوبئة كالملاريا وفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. وينبغي توسيع سبل الحصول المجاني أو بتكلفة يسيرة على خدمات الصحة الأساسية بحيث تشمل في مرحلة أولى الأطفال والمعوقين والمسنين فضلا عن توفير الضمان في حال المرض أو الإصابة أو الحوادث المرتبطة بالعمل.

١٨٩. وينبغي أن تنظم الحكومات سبل الوصول إلى الخدمات وأن تحدد مستوى تقديم الخدمات عن طريق القنوات التشريعية والتنظيمية. ولا يعني ذلك أن جميع نظم الضمان الاجتماعي ينبغي أن تشغلها مؤسسات عامة أو شبه عامة. وبإستطاعة الحكومات أن تعهد بهذه المسؤولية إلى مؤسسات ومنظمات شتى في القطاعات العامة والخاصة والتعاونية وغير الهادفة إلى الربح. غير أن من اللازم وضع تعريف قانوني واضح لدور مختلف الفعاليات في توفير الضمان الاجتماعي لجميع أفراد المجتمع. وينبغي أن يكون تعريف هذه الأدوار متكاملًا وأن تحقق أعلى ما يمكن من مستويات الحماية والتغطية. ويمكن أن تضع الحكومة خطة عمل للضمان الاجتماعي تحدد نطاق وتغطية الخدمات العامة المقدمة بواسطة الوكالات الحكومية ونظم التأمين الاجتماعي والتأمين الخاص والتأمين بالغ الصغر والنظم الخاصة بأصحاب العمل.

الهدف المقترح

تعتمد جميع البلدان الأفريقية استراتيجيات وطنية متناسقة بشأن الضمان الاجتماعي، بما فيها تلك الخاصة بإدراج أو تمديد حزمة ضمان اجتماعي أساسية تشمل الرعاية الصحية الضرورية، والدعم المقدم للأطفال البالغين سن الدراسة ومعاشاً أدنى.

٢-٤ التصدي لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في عالم العمل

الهدف

توضع سياسات فعالة موضع التنفيذ على الصعيد الوطني والقطاعي وعلى مستوى المنشأة للتصدي لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في عالم العمل.

السياق

١٩٠. في حين بات فيروس نقص المناعة البشرية يمسّ كل بلد في العالم اليوم، فقد بلغ نسباً وبائية في أجزاء كبيرة من أفريقيا. ويمثل وباء فيروس نقص المناعة البشرية، الذي هو مسألة مهمة في مكان العمل وتحد إنمائي رئيسي، تهديداً خطراً لصحة وموارد رزق النساء والرجال العاملين، وله تأثيرات جسيمة على المنشآت والاقتصادات الوطنية والإقليمية. ويمس الوباء جميع القطاعات الاقتصادية ويضر بالحقوق الأساسية في العمل، مما يعرقل الجهود المبذولة لضمان عمل لائق ومنتج للنساء والرجال.

١٩١. وتسعى العديد من الوكالات الوطنية والدولية جاهدة لوقف انتشار المرض وعكس مساره، وتقديم العلاج للمصابين ودعمهم. ولأن الفيروس يصيب بصورة رئيسية النساء والرجال البالغين، فمكان العمل (المنظم وغير المنظم) محوري في تقديم خدمات شاملة بشأن فيروس نقص المناعة البشرية للعمال وأسره. ويساعد إدراج الاستجابات لفيروس نقص المناعة البشرية في البرامج القطرية للعمل اللائق في ضمان نهج متكامل يعتمد على المجموعة الكاملة من خبرات منظمة العمل الدولية. وعلاوة على ذلك، يمكن النهج الثلاثي لمنظمة العمل الدولية من تعبئة الحكومات وأصحاب العمل والعمال من أجل التعاون معاً لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. ويستخدم الشركاء الاجتماعيون في أفريقيا بالفعل شبكاتهم في مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. وزيادة نطاق أنشطتهم وفعاليتها في السنوات القادمة أمر حيوي بالنسبة للأفاق المستقبلية في أفريقيا.

السياسات

١٩٢. تقدم مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية المبادئ التوجيهية الدولية بشأن صنع السياسات^{٧٣}. وتحدد حقوق ومسؤوليات الشركاء الثلاثين إلى جانب المبادئ الرئيسية لسياسات مكان العمل. وهي تشمل المجالات الرئيسية التالية: الوقاية عن طريق التعليم وبرامج توعية بقضايا نوع الجنس والدعم التطبيقي لتغيير السلوك؛ حماية حقوق العمال، بما في ذلك حماية العمالة والمساواة بين الجنسين والحق في الإعانات، وعدم التمييز؛ الرعاية والدعم، بما في ذلك الاستشارة والاختبارات الطوعية السرية، والعلاج حيثما تكون النظم الصحية المحلية غير كافية.

١٩٣. ومن المطلوب بناء قدرات الشركاء الاجتماعيين قصد القيام على نحو كبير بتحسين وزيادة استجابة عالم العمل إلى الوباء. وينبغي إعطاء الأولوية لتقديم التوجيه بشأن تنفيذ المدونة في سياق البرامج القطرية للعمل اللائق ودمج التدابير المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في أطر إنمائية، من قبيل استراتيجيات الحد من الفقر، على الصعيدين الوطني والإقليمي.

١٩٤. وإدراج مسألة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في هياكل السلامة والصحة المهنية وفي تشريع وإدارة العمل وفي تعزيز المساواة بين الجنسين وفي برامج تنظيم المشاريع والتدريب المهني فضلاً عن دعم استحداث نظم ابتكارية للتأمين الصحي والتأمين على الحياة، ليست إلا بعض الأمثلة لنهج متكامل إزاء فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في مكان العمل وخارجه.

١٩٥. ولا بد من أن تولي سياسات تنفيذ أحكام مدونة الممارسات عناية خاصة لتدابير منع التمييز وحقوق العمال والمساواة بين الجنسين وظروف العمل الآمنة والحماية الاجتماعية والقضاء على عمل الأطفال. وتبرز مبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة والهيكل الثلاثي ومعايير العمل الأساسية، النهج القائم على الحقوق الذي تتبعه منظمة العمل الدولية في سياق الجهد العالمي الرامي إلى مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. فلا بد من وضع سياسات على جميع المستويات - من المستوى الإقليمي إلى فرادى أماكن العمل - بهدف الدفاع عن الحقوق وترويج برامج أماكن العمل والتخفيف من حدة التأثير الاجتماعي الاقتصادي للوباء.

١٩٦. وتملك وسائل التمويل بالغ الصغر (مثل قروض الطوارئ ومنتجات الادخار والتأمين بالغ الصغر) الإمكانيات لاستكمال الإجراءات الحكومية الرامية إلى الحد من أوجه الضعف التي تعاني منها الأسر المحطمة. ويقدم عدد من نظم التمويل بالغ الصغر، العاملة في أفريقيا جنوب الصحراء، منتجات مصممة للتخفيف من تأثير الوباء على المؤسسة ذاتها أو على زبائنها أو كليهما^{٧٤}. وتشمل هذه المنتجات الائتمان والتأمين الصحي فضلاً عن القروض ومنتجات الادخار التقليدية.

١٩٧. ويجب استحداث وتوسيع نطاق تدخلات محددة تنطوي على دعم مستهدف لتمكين الفئات المتأثرة إلى حد كبير كمجتمعات محلية والنساء والشباب واليتامى والمسنين والمصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، من تعزيز قدراتها على كسب الرزق عن طريق التمويل بالغ الصغر وتنمية المهارات مثلاً. وتتيح برامج التدريب المهني الخاصة بالشباب وسائل مناسبة بصفة خاصة لدمج العناصر المتعلقة بالصحة ومهارات الحياة وفيروس نقص المناعة البشرية.

١٩٨. وإلى جانب تحسين القدرة على مواجهة الوباء، لا بد أيضاً من تقديم الدعم والإرشاد لمساعدة الحكومات والمنشآت على التصدي لتناقص الموظفين بسبب الإيدز. ولا بد من وضع واختبار نهج جديدة كالتدريب السريع أو برامج الخدمة الوطنية أو استراتيجيات تكيف كتغيير سن التقاعد أو قوانين العمل، أو استغلال الموارد غير المستخدمة بالقدر الكافي بما في ذلك المؤسسات الخاصة والجامعات والمجتمع المدني. وتؤدي منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال دوراً هاماً في هذا الصدد، ومن المهم أن تطالب بحقها المشروع في المشاركة في الهياكل والبرامج الوطنية المتعلقة بالإيدز.

الهدف المقترح

اعتماد جميع البلدان في أفريقيا استراتيجيات وطنية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز لضمان مساهمة مكان العمل في تحقيق حصول الجميع على الوقاية والعلاج والرعاية والدعم.

⁷³ مكتب العمل الدولي: مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل (مكتب العمل الدولي، جنيف، ٢٠٠١).

⁷⁴ أنظر:

A. McDonagh: *Microfinance strategies for HIV/AIDS mitigation and prevention in sub-Saharan Africa*, ILO/SFU Working Paper No. 25 (2001).

٣-٤ النهوض بظروف عمل أفضل وأكثر سلامة وصحة

الهدف

زيادة الوعي بأهمية السلامة والصحة المهنيين في مكان العمل وتحسين الإجراءات الرامية إلى ضمان التقيد بالقوانين المتعلقة بظروف العمل.

السياق

١٩٩. يزداد التسليم بأن الحوادث واعتلال الصحة في العمل تؤثر لا على حياة فرادى العمال وأسرهم وقدرتهم على العمل مستقبلاً فحسب، بل أيضاً على إنتاجية منشآتهم وربحياتها وفي نهاية المطاف على رفاه المجتمع الذي يعيشون فيه. وبالمثل، تعود ظروف العمل التعسفية من قبيل الإفراط في ساعات العمل وانخفاض الأجر، بالضرر على العمال والمنشآت على السواء وتكلف المجتمع برمته تكلفة باهظة. وبإيجاز، يؤدي وضع من السلامة والصحة في العمل وسعي صعودي حميد إلى تحسين الإنتاجية وظروف العمل إلى روح سليمة في إدارة الأعمال. ويشكل الحفاظ على معايير مقبولة جزءاً أصيلاً ورئيسياً من التنمية والتخفيف من حدة الفقر والعمل اللائق.

٢٠٠. والحوادث وحالات الاعتلال الصحي المتصلة بالعمل أمور يمكن، بل يجب بالفعل، الوقاية منها. ويقتضي ذلك اتخاذ إجراءات على الصعيد الدولي والإقليمي والوطني وعلى صعيد المنشأة. ومع ذلك، تبين الإحصاءات على الصعيد الدولي اتجاهاً متزايداً في الحوادث والأمراض المهنية. وينبغي ألا يقبل المرء قط بفكرة أن الإصابة والمرض " يقترنان بالعمل". وبالعكس ذلك، يجب أن تنصدر حماية العمال من الاعتلال والمرض والإصابة الناشئة عن العمل جهود تعزيز العمل اللائق.

٢٠١. وتمتلك منظمة العمل الدولية طائفة واسعة من الصكوك المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيين، بما يشمل اتفاقيات وتوصيات ومدونات ممارسات ومبادئ توجيهية ومنتجات إعلامية من قبيل موسوعة منظمة العمل الدولية بشأن الصحة والسلامة المهنيين. وفي أفريقيا لا يزال مستوى التصديق على الاتفاقيات ذات الصلة منخفضاً مقارنة بالأقاليم الأخرى. وعادة ما تكون البيانات المبلغ عنها بشأن الحوادث والأمراض في أفريقيا غير كاملة، نظراً إلى أن نقص الإبلاغ شائع ومتطلبات الإبلاغ الرسمية لا تغطي في أحيان كثيرة جميع فئات العمال، إذ غالباً ما تستبعد العاملين في القطاع غير المنظم مثلاً.

٢٠٢. علاوة على ذلك، تفتقر معظم بلدان الإقليم إلى هيكل أساسي ملائم للإنفاذ لضمان التقيد باللوائح السارية، ولا يصل إلا القليل من العمال إلى خدمات الصحة المهنية^{٧٥}. وإضافة إلى ذلك يوجد نقص في قدرة التدريب فيما يتعلق بمهنيي السلامة والصحة المهنيين.

٢٠٣. وتنفذ معظم البلدان الأفريقية قوانين ولوائح تتعلق بساعات العمل وأيام العطل والحد الأدنى للأجور وغير ذلك من المسائل الأساسية المتعلقة بشروط وظروف الاستخدام. غير أن القوانين تحتاج في حالات كثيرة إلى تحديث، ولا بد من تحسين إجراءات تطبيقها عملياً. ويشكل إصلاح قوانين العمل وتحديث خدمات تفتيش العمل مسألتين هامتين في العديد من البلدان. وتتلقى منظمة العمل الدولية طلبات متكررة للحصول على المساعدة التقنية. وتواجه منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة الأفريقية تحدياً كبيراً يتمثل في الاستجابة إلى هذه الطلبات وضمان أن تكون الاستراتيجيات الناشئة الرامية إلى تهيئة ظروف عمل أفضل وأكثر سلامة وصحة جزءاً لا يتجزأ من النهج الإنمائي العام.

٢٠٤. ويؤدي تحسين تفتيش العمل وإدارة العمل المأمون، ودعم الحماية الاجتماعية في العمل في الوقت ذاته، إلى تحسين نوعية المنتجات وزيادة الإنتاجية وانخفاض عدد الحوادث وزيادة حماس القوة العاملة. لذلك، تشكل الإدارة السديدة لسوق العمل عنصراً أساسياً للمحافظة على القدرة التنافسية أو تعزيزها والاستجابة إلى تحديات العولمة. ويسود قلق بشأن عجز خدمات تفتيش العمل في بلدان كثيرة عن الاضطلاع بأدوارها ومهامها. وكثيراً ما تعاني من نقص في الموظفين والتجهيزات والتدريب والأجور. كما تعوق ميزانيات النقل والسفر الصغيرة ووسائل الاتصال غير الكافية ومسك السجلات غير المناسب قدرتها على القيام بعمليات التفتيش واتخاذ إجراءات المتابعة اللازمة. ويمكن أن يؤدي تخفيض موارد تفتيش العمل أيضاً إلى ممارسة ضغوط شديدة على الروح المهنية لدى المفتشين واستقلاليتهم ونزاهتهم.

⁷⁵ أنظر:

R. Loewenson: *Situation analysis and issues in occupational health and safety in the SADC region*, paper prepared for the SADC Employment and Labour Sector meeting, Mauritius, Apr. 1998.

السياسات

٢٠٥. تقدم الاستراتيجية العالمية لمنظمة العمل الدولية بشأن السلامة والصحة المهنية (٢٠٠٣) واتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنية، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧)، إلى جانب التوصية المرفقة بها، الإرشاد للدول الأعضاء في عملها في مجال السلامة والصحة في العمل عند التصدي للتكلفة الإنسانية والاقتصادية الباهظة التي تخلفها الحوادث والأمراض المتصلة بالعمل. وتقوم الاستراتيجية والاتفاقية كلتاهما على مبدأ ترويج ثقافة وقائية ونهج لنظم الإدارة على جميع المستويات، بما في ذلك الحاجة إلى التزام وطني ثلاثي وإجراءات وطنية تستند إلى برامج وطنية. ودعمت الدول الأعضاء الأفريقية كافة تصديق وتنفيذ هذه الاتفاقية، عند اعتمادها. وأشارت إلى أن نهجها الترويجي وغير التقليدي يكتسي أهمية حاسمة في الإقليم لتحسين السلامة والصحة المهنية وبيئة العمل.

٢٠٦. ويجب أن تكون نظم إدارة السلامة والصحة المهنية داخل المنشآت قادرة على منع جميع أنواع المخاطر في العمل أو التحكم فيها، من الحوادث والأمراض إلى مسائل محددة كالحرير الصخري (الأسبستوس) أو تخزين المواد الكيميائية. كما ينبغي أن تأخذ فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في الحسبان، وتلبي احتياجات العمال الشباب وتتصدى لبواعث القلق المتصلة بنوع الجنس. وتتيح اتفاقيات وتوصيات وقواعد ممارسات منظمة العمل الدولية أساساً دولياً متفقاً عليه للقوانين واللوائح وممارسات العمل السليمة. وبالمثل، يجب وضع إطار لإنفاذ القوانين واللوائح الوطنية فضلاً عن المعارف وأدوات الترويج لدعم وتنسيق ورصد التقدم المحرز والتوصل بالتالي إلى إدخال تحسينات دائمة على السلامة والصحة في مكان العمل.

٢٠٧. وتطبق معظم البلدان الأفريقية قوانين أساسية بشأن ساعات العمل والحد الأدنى للأجر. ورغم أن العديد من أصحاب العمل في القطاع غير المنظم قد يتبعون المتطلبات القانونية، يبقى التنفيذ الفعلي لقوانين العمل محصوراً إلى حد كبير في الاقتصاد المنظم. ويتطلب تحسين ظروف العمل استراتيجية مركبة لتحديث القوانين وتنفيذها الفعال في جميع أماكن العمل، بما يشمل صغار المشغلين في القطاع غير المنظم وتحسين الإنتاجية لضمان قدرة تكاليف وحدات الإنتاج على المنافسة. ويشكل إنعاش إدارات تفتيش العمل الأفريقية عنصراً أساسياً لهذا النوع من السعي ثلاثي الجوانب لتحقيق ظروف عمل أفضل وأكثر سلامة وصحة.

٢٠٨. لقد ثبت أن الحوار وتبادل التجارب مع الهيئات المكونة باستخدام الإطار المشترك لمعايير منظمة العمل الدولية وسيلة قيمة لمساعدة الدول الأعضاء في استعراض وتحديث سياسات تفتيش العمل والأطر القانونية والهيكل والتنظيم والإدارة وتنمية الموارد البشرية. ويتزايد تركيز هذه النهج على التصحيح بهدف تكبير أداء أماكن العمل مع الحدود الدنيا القانونية قبل النظر في تطبيق عقوبات في حالات عدم التقيد. وفيما يتعلق بتفتيش العمل أضيف طابع منهجي على هذه العملية بواسطة عمليات تدقيق تفتيش العمل الثلاثية لمنظمة العمل الدولية. ويمكن أن تساعد هذه الأداة وزارات العمل في وضع سياسات واستراتيجيات واضحة ومتسقة ودقيقة وشاملة فيما يتعلق بعمليات تفتيش العمل بغية التصدي للتحديات القائمة والجديدة في عالم العمل.

٢٠٩. وباستطاعة منظمة العمل الدولية معاضدة هذه الجهود الوطنية بواسطة ما تقدمه من خدمات الدعم والمشورة التقنية ونشر المعلومات المتعلقة بالممارسات الحسنة. ولا بد من مواصلة وتوسيع تعاون منظمة العمل الدولية الوثيق مع الشبكات الدولية لمفتشيات العمل والشبكات ذات الصلة. ويشكل تدريب المفتشين المنهجي المستمر والرامي إلى زيادة كفاءات المفتشين التقنية ومهاراتهم التفاوضية أساس نظام تفتيش فعال وكفؤ. وتوجد حاجة واضحة لإعطاء الأولوية لتفتيش العمل داخل الميزانيات الوطنية لإتاحة تعيين وتدريب مفتشي العمل، وتحسين البحوث وجمع البيانات وتوفير تجهيزات المكاتب والنقل وتوطيد التعاون مع الشركاء الاجتماعيين. ويمكن أن يشكل التعاون الوثيق بين مفتشيات العمل ونقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل وسيلة مهمة وفعالة لتكبير التفتيش.

الأهداف المقترحة

قيام ثلاث أرباع الدول الأعضاء الأفريقية بوضع برامج لتحسين ظروف العمل تتضمن أهدافاً وطنية معينة للحد من عدم التقيد بقوانين تتعلق بساعات العمل والحد الأدنى للأجر، وتخفيض الحوادث والأمراض المهنية والأيام المهدرة جراء المرض والحوادث لكل عامل، وزيادة التدرجية في عدد مفتشي العمل بحسب عدد العمال.

٥ - تحسين الإدارة في عالم العمل وسوق العمل

٢١٠. يقوم أصحاب العمل والعمال والحكومات على الدوام باستعراض المؤسسات المتعددة والمتنوعة التي تضطلع بتنظيم العمل وطريقة تحديد وتطبيق قواعد الأنشطة المنتجة القائمة على التعاون. ويشير مصطلح "الإدارة" إلى المؤسسات العامة والخاصة وهيكل السلطة ووسائل التعاون التي تنسق أو تراقب النشاط في العمل وفي سوق العمل. ويشمل ذلك قواعد اجتماعية غير رسمية لكنها قوية فضلاً عن العقود الخاصة والقوانين واللوائح والاتفاقات الجماعية والمعايير الدولية. ويحتمل أن يؤثر ذلك تأثيراً مهماً على أداء الإنتاجية - ومن ثم على التنمية الاقتصادية والحد من الفقر واللحمة الاجتماعية - فالاستقرار السياسي.

٢١١. وتوفر منظمة العمل الدولية، بواسطة معايير العمل الدولية، إطاراً معيارياً عالمياً لإدارة سوق العمل والعمالة والسياسات الاجتماعية. واسترشدت بلدان كثيرة في أفريقيا بهذه المعايير عند وضع قوانينها الوطنية. لكن تطبيق قانون العمل في أرض الواقع نسبي في أحسن الأحوال، بما أن معظم نساء ورجال القارة وأصحاب عملهم يعملون في الاقتصاد غير المنظم. وينبغي أن يستعاض عن الأعراف غير المنظمة التي تنطوي في الغالب على الممارسة التعسفية للسلطة في علاقات العمل، وكبح الاستثمار والابتكار في الوقت ذاته، بنظم تكون فيها الحقوق والواجبات غير تمييزية وواضحة وعادلة وتعزز التنمية. وآليات الإدارة السليمة القائمة على معايير العمل الدولية والمشاركة الثلاثية الفعالة والحوار الاجتماعي يمكن أن تدعم فرص كسب دخل لائق وتنمية منشآت تحترم حقوق الإنسان وتوفر أساساً للمنافسة في نظام سوق عالمي يزداد تعقداً وافتتاحاً.

٢١٢. لذلك يشكل الانتقال من وضع تنتشر فيه السمة غير المنظمة إلى آليات إدارة سوق العمل المنظمة، مرحلة أساسية في العملية الإنمائية وحاسمة لأفاق العمل اللائق. ويشكل تحسين إدارة عالم العمل وأسواق العمل الأفريقية مسألة إنمائية حاسمة، ومنظمة العمل الدولية هي الهيئة الوحيدة المؤهلة للمساعدة في هذا الصدد.

١-٥ تحسين تطبيق معايير العمل الدولية وبخاصة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

الأهداف

تحسين تنفيذ الاتفاقيات المصدق عليها وزيادة الاحترام الفعلي للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

السياق

٢١٣. تشكل المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مجموعة دنيا ومقبولة عالمياً من قوانين العمل الدولية التي تتمشى مع أهداف توليد العمالة والعمل اللائق وتيسر الاستثمار لتحقيق هذه الغاية. كما توفر الأساس لنظم سليمة لعلاقات العمل والتطبيق الفعلي لمعايير العمل الدولية الأخرى. وتحد من مخاطر مزاولة الأعمال بإنشاء أرضية عالمية متكافئة تنسم فيها قواعد اللعبة بالشفافية والقابلية للتنبؤ وحسن الإنفاذ مما يسهل المنافسة الشريفة.

٢١٤. ويمكن في أفريقيا تحقيق هدف منظمة العمل الدولية المتمثل في التصديق الشامل على الاتفاقيات الأساسية الثمانية. لكن التنفيذ الفعال يصطدم بمشاكل كثيرة لا تتعلق في بعض الحالات بتواني الحكومات عن الوفاء بالتزاماتها وإنما تتعلق بعدم قدرتها على ذلك. وكثيراً ما لا ينفذ أو لا يطبق أو لا يحترم بالكامل تشريع العمل والاتفاقات الجماعية في الاقتصاد غير المنظم الذي يمثل أكبر نسبة من النشاط الاقتصادي. وقد أثرت الكوارث الطبيعية والسياقات البيئية والسياسية والاقتصادية أيضاً تأثيراً ضاراً بآليات الإدارة. ومع ذلك تلتزم الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والنقابات الأفريقية التزاماً قوياً باحترام معايير العمل الدولية، وتترجم ركب الاستجابة إلى التحديات الهائلة المتصلة بتحسين إدارة عالم العمل.

٢١٥. وحيثما تكون أدوات نظام الإشراف التابع لمنظمة العمل الدولية قد حددت المشاكل في تنفيذ الاتفاقيات، وعمدت الهيئات المكونة الوطنية إلى وضع الأولويات للعمل، يمكن عندها إدماج تدابير الدعم في البرامج القطرية للعمل اللائق بما يشمل رصد التقدم المحرز. وتكتسي هذه الأداة أهمية خاصة بالنظر إلى مجموعة التصديقات الكبيرة في أفريقيا. غير أن التحدي الذي يمثله استخدام أدوات معيارية يستدعي موارد أكبر من حيث توفير ما يكفي من الموظفين الوطنيين المؤهلين، في مختلف الوزارات، وكذلك في منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

السياسات

٢١٦. ينبغي أن تتمثل الاستراتيجية على صعيد السياسات في دمج تطبيق الاتفاقيات المصدّق عليها في السياسات الإنمائية الوطنية عن طريق البرامج القطرية للعمل اللائق وعمليات إطار المساعدة الإنمائية للأمم المتحدة. بالإضافة إلى ذلك، من الضروري زيادة المعلومات والدعاية والمهارات التنظيمية إلى أقصى حد كي لا تنحصر مسائل معايير العمل في وزارة واحدة بل تدرج في خطط عمل معظم الوكالات الحكومية والشركاء الاجتماعيين. وسيؤدي هذا النوع من التفاعل ونقل الممارسات الحسنة إلى مجموعة متناسقة وواقعية من تدابير العمل اللائق تحظى بدعم واسع لدى الفعاليات الوطنية. وعلى هذا المستوى، سيتم تنفيذ معايير العمل بصفة مباشرة في أفريقيا بموارد تمكّن من الوصول إلى قواعد بيانات معايير منظمة العمل الدولية، من قبيل قاعدة بيانات تطبيق المعايير APPLIS، وقاعدة بيانات معايير منظمة العمل الدولية ILOLEX، وقاعدة بيانات القوانين الوطنية NATLEX.

٢١٧. وينبغي إعطاء أولوية قصوى لمجالين بوجه الخصوص. ويتمثل أحدهما في سياسة العمالة ومجموعة الاتفاقيات والتوصيات التي تصف سياسات العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية (الاتفاقيات ذات الأرقام ١٢٢ و ١٤٢ و ١٥٩ و ١٨١؛ والتوصيات ذات الأرقام ١٦٩ و ١٨٩ و ١٩٥). بينما يتمثل الثاني في الحرية النقابية، نظراً إلى عدد البلدان التي تتناولها منذ عهد قريب قضايا أمام لجنة الحرية النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية.

٢١٨. وفي هذا الصدد تشكل مسألة التوسيع التدريجي لنطاق تطبيق معايير العمل الدولية بحيث تشمل فعلياً علاقات الاستخدام في الاقتصاد غير المنظم محور اهتمام كبير في جميع البلدان الأفريقية تقريباً. ويستبعد التشريع الوطني في أحيان كثيرة العمال الذين يرجح أنهم يعملون في الاقتصاد غير المنظم كالعمال الزراعيين والعمالين للحساب الخاص وعمال الخدمة في المنازل وفئات عديدة أخرى تشكل النساء أكثرها استضعافاً. ولدى تدارك حالات الاستبعاد هذه يمكن الاسترشاد بمصادر عدة. وكما أشارت إليه في هذا السياق لجنة الخبراء في دراستها الاستقصائية العامة لعام ٢٠٠٦ بشأن تفتيش العمل، تدعو اتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠) إلى توسيع نطاق وظائف إدارة العمل عن طريق التعاون مع أصحاب العمل والعمال والمؤسسات الخاصة والعامة في البلدان النامية. ويستمد مزيد من الإرشاد من توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨) إلى جانب الاتفاقيات الثماني المتعلقة بالحقوق الأساسية في العمل - التي تنطبق على جميع النساء والرجال - والصكوك المتعلقة بسياسة العمالة.

٢١٩. وتكون الجهود المبذولة لتحقيق الاحترام الكامل للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أسهل بكثير عندما تدرج في سياق سياسات نمو ملائمة للفقراء وتنمية القطاع الخاص واستثماراته. وتؤدي إتاحة فرص العمالة والعمل اللائق إلى خلق بيئة ملائمة لضمان تطبيق فعال للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ولا بد من اعتماد تغييرات مؤسسية وسياسات من شأنها أن تدعم النمو، وينبغي أن تركز على معالجة شروط وصول الفقراء إلى الأسواق، ومساعدتهم على الاستفادة من الفرص المتاحة وتوفير المنافع العامة كالحماية الاجتماعية والاستدامة البيئية التي يمكن أن تتوقف عليها كذلك استدامة النمو.

٢٢٠. ويفترض منطق النهج القائم على الحقوق أن يشمل نقل المعارف والقدرات في مجال معايير العمل أيضاً الفروع القضائية والتشريعية للحكومة. ويمكن أن يؤدي التآلف مع معايير العمل الدولية وتأثيرها على الأحكام الوطنية إلى إرساء الطرق التي يمكن أن تؤثر بها المبادئ والحقوق الأساسية حتى على العاملين في الاقتصاد غير المنظم، كما يمكن أن تحفز على وضع أساليب إبداعية لتوسيع نطاق تلك الحقوق وتطبيقها. لذلك، ينبغي أن يستمر تدريب القضاة الجاري في عدد من البلدان الأفريقية بدعم من مركز تورينو.

٢٢١. وفي المقابل، للبرلمانات دور توديه فيما يلي: بحث المعايير الجديدة التي يعتمدها مؤتمر العمل الدولي، وإقرار التصديق على الاتفاقيات وسن تشريعات العمل ومناقشة سياسات تنفيذ معايير العمل. ويمكن أن تبرمج منظمة العمل الدولية في أعمالها على المستوى القطري أنشطة إعلام ودعاية خاصة بأعضاء البرلمان فيما يتعلق بمعايير العمل كجزء من استراتيجية إنمائية بصفة عامة، وبصفة أخص فيما يتعلق بالمسائل التي تحددها منظمة العمل الدولية وعمليات الإشراف الوطنية، عند ظهورها في إطار الاتفاقيات المصدّق عليها، والإجراءات التي يمكن أن تتخذها الهيئة التشريعية لإيجاد الحلول.

الأهداف المقترحة

تصديق جميع الدول الأعضاء على الاتفاقيات الأساسية الثماني وإدماج المبادئ والحقوق الواردة في هذه الاتفاقيات ضمن تشريعات العمل وممارسات العمل الوطنية. وتحسين فهم واحترام المسؤولين التنفيذيين والموظفين القضائيين وأعضاء البرلمان لمعايير العمل الدولية.

الهدف

القضاء الفعلي على عمل الأطفال بالتركيز من باب الأولوية الملحة على أسوأ أشكاله.

السياق

٢٢٢. يتجلى التزام أفريقيا بالقضاء على عمل الأطفال في نسبة التصديق العالية على اتفاقيات عمل الأطفال الأساسية. لكن ما زال العديد من الأطفال دون سن الاستخدام يعملون في أفريقيا، بما في ذلك في أسوأ أشكال عمل الأطفال. ويفيد التقرير العالمي لعام ٢٠٠٦، المقدم بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل،^{٧٦} والمعنون: *وضع حد لعمل الأطفال: هدف في المتناول*، بأنه رغم تراجع نسبة الأطفال العاملين في أفريقيا، لا يزال عددهم أخذاً في الارتفاع بخلاف أي إقليم نامٍ آخر. وبين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٤، انخفضت نسبة النشاط الاقتصادي بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٥ و١٤ في أفريقيا جنوب الصحراء من ٢٨,٨ في المائة إلى ٢٦,٤ في المائة، بينما ارتفع عدد الأطفال النشطين اقتصادياً في هذه الفئة العمرية من ٤٨ مليوناً إلى ٤٩,٣ مليوناً. وأفريقيا جنوب الصحراء هي المنطقة التي تشهد أعلى نسبة من عمل الأطفال في العالم. لذلك يبقى عمل الأطفال تحدياً خطراً للعمل اللائق في الإقليم.

٢٢٣. وكثيراً ما يستغل العمال الأطفال بأجر زهيد أو بلا أجر لساعات طوال ودون حماية اجتماعية. كما يتجر بهم ويجبرون على المشاركة في النزاعات المسلحة. ويتعرضون أيضاً لأنشطة تشكل خطراً فورياً وطويلاً الأمد على صحتهم ونمائهم. وعمل الأطفال يعطل تعليمهم أو يحول دونه ويحرمهم من فرص اكتساب المعارف وتنمية قدرتهم على المنافسة في سوق العمل. وعلاوة على ذلك، تتجاوز نتائج عمل الأطفال انتهاك حقوق الطفل الأساسية. إذ أن عمل الأطفال يؤدي إلى دوام الحلقة المفرغة التي ينتقل فيها الفقر من جيل إلى الجيل التالي. ويشكل عائقاً خطيراً أمام تنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر وخلق العمالة وبرامج التعليم والتدريب.

٢٢٤. وينطوي ارتفاع نسبة عمل الأطفال في أفريقيا على تحديات هائلة كالنزاعات المسلحة واستمرار الفقر المتقشي والمزمن وارتفاع نسبة الأطفال المنقطعين عن الدراسة وأثار فيروس نص المناعة البشرية/ الإيدز. وتتفاقم هذه العوامل بنمو السكان السريع والعبء الذي يضعه على تقديم تعليم جيد النوعية لجميع الفتيات والصبيان وتنمية مهارات الشباب وتوليد وظائف لائقة لقوة عاملة سريعة النمو.

٢٢٥. والأطفال العاملون لا سيما في أسوأ أشكال عمل الأطفال، ليسوا معرضين لمخاطر جسدية ومعنوية فحسب؛ بل يفتقرون أيضاً إلى التعليم مما يعوق حظوظهم في الخلاص من شرك الفقر عندما يكبرون. ويشكل عمل الأطفال مكوناً رئيسياً للاقتصاد المنظم وغير المنظم في الإقليم. كما يشكل عائقاً خطيراً أمام تنفيذ استراتيجيات خلق العمالة والحد من الفقر وبرامج التعليم والتدريب والأفاق الإنمائية لبلدان الإقليم.

٢٢٦. ويشكل فهم العلاقات المذكورة أعلاه وتناولها على نحو نشط ومنسق عنصراً حاسماً في برنامج العمل اللائق. ويستدعي ذلك نهجاً متكامله فيما بين القطاعات تعالج فيها مسائل عمل الأطفال على نحو مناسب في الاستراتيجيات والبرامج الوطنية للتنمية والتعليم والحد من الفقر^{٧٧}. وعلى غرار سائر مواطن العجز في العمل اللائق، يتطلب نطاق مشكلة عمل الأطفال بالفعل وطبيعة أسبابها الكامنة نهجاً واسعاً النطاق ومتعددة القطاعات تشمل شراكات موسعة. وتطبق هذه النهج أفضل تطبيق بضمن إدراج شواغل عمل الأطفال في برنامج التنمية الوطني.

السياسات

٢٢٧. اعتمد مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٦ خطة عمل عالمية مقترحة في التقرير العالمي^{٧٨}. ويقوم صميم خطة العمل على التزام منظمة العمل الدولية والدول الأعضاء فيها بالقضاء على أسوأ أشكال

⁷⁶ مكتب العمل الدولي: *وضع حد لعمل الأطفال: هدف في المتناول*، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، ٢٠٠٦.

⁷⁷ كما أشار التقرير العالمي إلى ذلك، لا يمكن تحقيق هدف العمل اللائق إلا بتساوي الفرص المتاحة لجميع الأفراد من الطفولة إلى الشيخوخة. لذلك، لا بد من ضمان ألا يستمر الحرمان والتمييز اللذان يواجههما الفرد في مرحلة من حياته في مراحل لاحقة، وذلك بتزويد البنات والصبيان منذ حداثة سنهم بوسائل الانتقال السلس إلى المراحل التالية من حياتهم ثم الالتحاق بسوق العمل في نهاية المطاف. المرجع نفسه، الفقرة ٢٧٣.

⁷⁸ المرجع نفسه ومكتب العمل الدولي: وثيقة مجلس الإدارة (GB.297/16(Rev.))، الدورة ٢٩٧، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٦.

عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦. ولتحقيق هذه الغاية، فإن جميع الدول الأعضاء مدعوة إلى تصميم وتنفيذ التدابير الملائمة المحددة زمنياً بنهاية عام ٢٠٠٨. كما تدعو خطة العمل العالمية إلى تركيز خاص على أفريقيا نظراً للتقدم البطيء في مكافحة عمل الأطفال في الإقليم.

٢٢٨. وتصميم وتنفيذ خطط عمل وطنية محددة زمنياً لمكافحة عمل الأطفال كجزء لا يتجزأ من البرامج الإنمائية الأوسع نطاقاً، أمر مهم لمعالجة هذه المشكلة العويصة. ويتبع عدد من البلدان الأفريقية كجمهورية تنزانيا المتحدة وغانا وكينيا ومالي نهج البرامج المحددة زمنياً^{٧٩} من أجل وضع وتنفيذ خطط عمل وطنية. ويشمل هذا النهج طائفة من السياسات والتدابير التي تستهدف أسباب عمل الأطفال العميقة، ويقدم مساعدة مباشرة في منع مشاركة الأطفال في أسوأ أشكال عمل الأطفال واتخاذ ما يلزم من أجل انتشال المشاركين بالفعل في هذه الأنشطة وتأهيلهم وإدماجهم في المجتمع^{٨٠}. وهناك أيضاً برامج تنص على حماية الأطفال العاملين الذين تجاوزوا السن القانوني الأدنى، من الاستغلال ومخاطر العمل.

٢٢٩. وتتوخى سياسات عمل الأطفال أيضاً جعل القانون والممارسة يتمشيان مع اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢. وتساعد عمليات الإبلاغ والإشراف التابعة لمنظمة العمل الدولية في تحديد وإعطاء الأولوية للمشاكل الوطنية المحددة التي تستدعي المعالجة، فضلاً عن القدرات المؤسسية اللازمة لتنفيذ معايير عمل الأطفال تنفيذاً فعالاً. ولا بد من أن تقر السياسات أيضاً بوجود صلات وثيقة بين عمل الأطفال وانخفاض مستويات الدخل والتعليم وبطالة الشباب والبطالة الجزئية التي يعانون منها.

٢٣٠. وفيما يخص أفريقيا، يبرز التقرير العالمي بوجه خاص الحاجة إلى ما يلي:

- تعزيز قاعدة المعارف المتعلقة بعمل الأطفال بواسطة زيادة مشاركة مؤسسات وشبكات البحث الأفريقية، لا سيما الوحدات البحثية للشركاء الاجتماعيين؛
- توفير المساعدة التقنية للدول الأعضاء لوضع سياسة وطنية بشأن عمل الأطفال حيثما كانت غير موجودة؛
- إدراج شواغل عمل الأطفال في الأطر السياسية الأوسع كالأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وخطط العمل الوطنية لعمالة الشباب والسياسات القطاعية وما إليها؛
- التركيز على الصلات بين عمل الأطفال وتعميم التعليم كهدف مهم في حد ذاته ودعامة أساسية لاستراتيجية القضاء على عمل الأطفال؛
- تعزيز القدرة على اتخاذ الإجراءات على مختلف المستويات من جانب الحكومة والشركاء الاجتماعيين وغير ذلك من أصحاب المصلحة الرئيسيين.

٢٣١. وأهم وسيلة للقضاء على عمل الأطفال هي التعليم الجيد والمجاني والإلزامي حتى السن الأدنى لدخول مجال الاستخدام أو العمل. ولا بد من أن تأخذ برامج وسياسات التعليم في أفريقيا شواغل عمل الأطفال في الحسبان. وتعتزم فرقة العمل العالمية المنشأة حديثاً والمعنية بعمل الأطفال وتعميم التعليم، إحراز تقدم في مجال ترابط عمل الأطفال والتعليم. وتضم فرقة العمل كشركاء رئيسيين منظمة العمل الدولية التي تضطلع بدور الأمانة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) والبنك الدولي ومنظمة التعليم الدولية والمسيرة العالمية لمناهضة عمل الأطفال.

٢٣٢. وينبغي أن تشمل البرامج القطرية للعمل اللائق في أفريقيا، سياسات ملائمة مدعومة بما يكفي من الموارد من مصادر داخلية ومن المجتمع الدولي. ويمكن أن تشمل هذه السياسات مثلاً تيسير انتشال الأطفال من سوق العمل بواسطة ابتكارات تكنولوجية وغير تكنولوجية تتيح الاستعاضة عنهم بالشباب؛ معالجة المسائل التي تساهم في الانقطاع عن الدراسة بأساليب من بينها إدخال تحسينات لتحقيق مواءمة التعليم الأساسي والثانوي للاقتصاد المحلي مما يساعد أيضاً على زيادة العائدات الخاصة المتوقعة من التعليم ومن ثم زيادة الطلب على التعليم؛ تزويد الأطفال، بمن فيهم المنتشلون من العمل، بالتعليم والتدريب على المهارات حتى يتسنى لهم المنافسة على نحو أفضل في سوق العمل. ويتطلب ذلك برامج لمحو الأمية والتعليم غير الرسمي وتكوين المهارات والتلمذة الصناعية.

⁷⁹ انظر: "Time Bound Programme Manual for Action Planning (TBP MAP)" على الرابط الإلكتروني:

<http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/themes/timebound/map.htm>.

⁸⁰ تشمل استراتيجيات منع عمل الأطفال جهوداً ترمي إلى تعزيز التشريع والإنفاذ وتحسين الفرص التعليمية وإدخال تحسينات أخرى لجعل نظام التعليم متيسراً وجذاباً لجميع الصبيان والبنات، وزيادة دخل الأسر المعيشية، وإذكاء الوعي بعواقب أسوأ أشكال عمل الأطفال. أما التأهيل فيشمل بالأساس تقديم خدمات الصحة والمشورة فضلاً عن إتاحة فرص تراعي الجنسين للتعليم والتدريب على اكتساب المهارات للأطفال المنتشلين من عمل الأطفال. وتشمل الحماية من الاستغلال والعمل الخطر سن تشريعات وإنفاذ معايير العمل وإدخال تحسينات على ظروف العمل.

٢٣٣. ويتطلب القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال دعماً سياسياً قوياً وإجراءات منسقة من قبل الحكومات الوطنية والمحلية والمجتمع المدني والمجتمع الدولي. ومن الأساسي أن تكون الوكالات الحكومية الرئيسية والشركاء الاجتماعيين وغير ذلك من منظمات المجتمع المدني قادرة على تعبئة الموارد وصياغة وتنفيذ تدخلات على نحو متكامل بالاستناد إلى البرامج القائمة وتطويرها. ولا بد من أن يجري داخل الإقليم تقاسم العمل السياسي والتطبيقي الضخم الذي قام به عدد من البلدان الأفريقية.

الهدف المقترح

إعداد جميع الدول الأفريقية بحلول عام ٢٠٠٨ خطط عمل وطنية تشمل تدابير محددة زمنياً للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦. وينبغي أن تشكل خطط العمل هذه جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية على نحو يضمن التنسيق الوثيق بين برامج التعليم وتدابير مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وآثاره الاقتصادية والاجتماعية وتنفيذ قوانين العمل المتعلقة بالحد الأدنى لسن الاستخدام. وينبغي أن تدعم البرامج القطرية للعمل اللائق خطط العمل هذه.

٣-٥ إلغاء العمل الجبري

الهدف

استئصال جميع أشكال العمل الجبري تدريجياً.

السياق

٢٣٤. قام التقرير العالمي لعام ٢٠٠٥ الصادر عن مكتب العمل الدولي، والمعنون تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري، بتوجيه الاهتمام إلى مشاكل العمل الجبري والاتجار في أفريقيا. ويوجد ما يقدر بنحو ٦٦٠ ٠٠٠ شخص في العمل الجبري في أفريقيا جنوب الصحراء، قرابة ١٣٠ ٠٠٠ منهم كنتيجة للاتجار. بيد أنه في منطقة يوجد فيها الكثير من العمال ذوي الدخل المنخفض، غالباً ما يصعب التحديد عند أي مستوى يتحول إخلال عام بعقود العمل إلى عمل جبري فعلي. وفي بعض البلدان الأفريقية، ظهر العمل الجبري في سياق عنف سياسي شديد، حيث أدى سقوط الحكومة إلى ظروف لا يكشف فيها عن الانتهاكات المتعلقة بالعمل الجبري. ويتعين على بعض البلدان التعامل مع إرث العبودية نظراً لاستمرار الإبلاغ عن ممارسة التمييز والعمل الجبري في حق المتحدرين من الرقيق. ويمكن أيضاً أن تقوم السلطات المحلية، لا سيما الزعماء التقليديون، بفرض العمل الجبري.

٢٣٥. وتدعو خطة العمل رباعية السنوات المتعلقة بالعمل الجبري، التي اعتمدها مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، إلى إنشاء تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري تدعمه الموارد الكافية وتنزعه منظمة العمل الدولية بهدف القضاء على جميع أشكال العمل الجبري في العالم بحلول عام ٢٠١٥. ومن المقرر في سياق هذا النهج أن تعتمد الحكومات غايات وأهدافاً أساسية لاستئصال العمل الجبري وآليات للتنفيذ من أجل العمل على جبهات عديدة. ورغم أن المعرفة المنتظمة بشأن العمل الجبري في أفريقيا لا تزال محدودة، حددت دراسات استقصائية أولية وحلقات دراسية لاستثارة الوعي طائفة من المشاكل بما فيها: العبودية سداداً لدين؛ العمل المنزلي الجبري؛ الاستغلال الجنسي التجاري؛ العمل الجبري لساعات زائدة تحت التهديد بالطرد؛ عمل الموظفين الحكوميين الإجباري؛ التعسف في العمل في السجون؛ الاتجار بالأشخاص. وعلاوة على ذلك توجد بواعث قلق متزايدة من تعرض النساء والرجال الأفارقة المنتدبين للعمل في الخارج بواسطة نظم غير مناسبة وغير مقننة، للعمل الجبري في البلد المضيف.

٢٣٦. وإلى جانب إرث تجارة الرقيق، تبقى ظروف العمل الجبري والظروف الشبيهة بالرق مسائل حساسة في شتى أنحاء أفريقيا. ويوافق عام ٢٠٠٧ الذكرى المائتين للقضاء على تجارة الرقيق عبر المحيط الأطلسي، التي بيع فيها كرقيق ما يقدر بنحو ١٢ مليون ضحية أفريقية. وينبغي أن تشكل هذه الذكرى فرصة كي تتخذ إفريقيا إجراءات صارمة ضد جميع أشكال العمل الجبري وأن تعزز التزام الدول الأعضاء الثابت باستئصال جميع أشكال العمل الجبري كجزء أساسي من برنامج العمل اللائق على مستوى القارة.

السياسات

٢٣٧. قام عدد من البلدان في الأعوام الأخيرة بتدعيم تشريعاته المناهضة للعمل الجبري أو الاتجار. ويتمثل التحدي الآن في قدرة الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وغيرها من أصحاب المصلحة على تنفيذ التشريعات. وفي معظم

البلدان الأفريقية تعاني مؤسسات إدارة العمل وإنفاذ القانون بنقص فادح في الموارد يساهم في ضعف إنفاذ قوانين مكافحة العمل الجبري.

٢٣٨. ولا بد من أن تعتمد البلدان الأفريقية نهجا إقليميا لإدارة تحدي الاتجار بالأشخاص. وستكون الخبرة المكتسبة حتى الآن مفيدة في هذا الصدد. وقامت منظمة العمل الدولية بالتعاون مع وكالات دولية أخرى، برعاية اعتماد الاجتماع الوزاري للجنة الاقتصادية لغرب أفريقيا واللجنة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا، المعقود في تموز/ يوليه ٢٠٠٦، اتفاق تعاون متعدد الأطراف يرمي إلى مكافحة الاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال في غرب ووسط أفريقيا. وتبين هذه التجربة جدوى التعاون المتطور العابر للحدود وداخل القارة وخارجها.

٢٣٩. ولا بد من وضع معارف ومعلومات بشأن طبيعة العمل الجبري ومداه. ويمكن نشر طرائق الاستقصاء المتعلقة بالعمل الجبري، كما يمكن أن تحدد البحوث العوامل الاجتماعية الثقافية التي تؤثر على العمل الجبري. وبالاستناد إلى تجربة مبادرات البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال فيما يتعلق بمنع الاتجار بالأطفال، من شأن برامج التوعية أن تحدد الوسائل التي يمكن أن تسخر بواسطتها هيكل القيادة التقليدية والهياكل الدينية لمكافحة العمل الجبري والاتجار. وتبين تجربة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال أن من اللازم اتخاذ الخطوات التالية: تدعيم قاعدة المعارف المتعلقة بالعمل الجبري والاتجار؛ مساعدة الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وغير ذلك من أصحاب المصلحة الرئيسيين على إدراج شواغل العمل الجبري والاتجار في ورقات استراتيجيات الحد من الفقر والأطر السياسية القانونية والاجتماعية؛ الشروع في اتخاذ إجراءات ملموسة؛ وضع استراتيجية لمكافحة العمل الجبري والاتجار بواسطة خطط رائدة متكاملة تشمل منع الاتجار وتأهيل الضحايا. وقد يسرّ تحسّن معرفة طبيعة المشكلة ومداه صياغة تشريعات جديدة لمكافحة الاتجار، وعزز قدرات المسؤولين في مجال العمل وإنفاذ القانون والشؤون القنصلية على منع الاتجار ومكافحته. وعلى المستوى المحلي، كان حفازاً لاتخاذ إجراءات مجتمعية للتوعية بمخاطر الهجرة ورصد ممارسات التوظيف وإتاحة فرص التدريب على المهارات والعمل للحساب الخاص للفئات المستضعفة والعائدين من ضحايا الاتجار.

٢٤٠. ويمكن للمشاريع التشغيلية أن تتصدى لحلقة الاتجار في بلدان الأصل والمقصد (ومناطق الأصل والمقصد داخل البلدان الأفريقية)، وربط أنشطة مكافحة الاتجار باستراتيجيات الحد من الفقر، واستخلاص عبر من التدخلات المجتمعية فيما يتصل بالمشورة القانونية والسياسية. وتبين التجربة حتى الآن أن احتمالات نجاح خطط العمل الوطنية تزداد إذا ما اقترنت بحملات توعية، بما يشمل البرامج الإذاعية المجتمعية وبرامج ميدانية في مناطق رائدة تضم عدداً لا يستهان به من السكان المتحدرين من الرقيق. وتمثلت إحدى الخصائص الرئيسية في إشراك القادة التقليديين. وتتيح هذه التجربة أساساً جيداً لصياغة السياسات استناداً إلى تلك التجارب.

الهدف المقترح

اعتماد جميع الدول الأفريقية خطط عمل وطنية لاستئصال جميع أشكال العمل الجبري بحلول عام ٢٠١٥ كجزء من البرامج القطرية للعمل اللائق وخططها الإنمائية.

٤-٥ عدم التمييز والمساواة في العمل

الهدف

وضع سياسات فعالة للتغلب على التمييز في الاستخدام وسوق العمل، بما في ذلك القضاء التدريجي على انعدام المساواة بين الرجال والنساء في عالم العمل.

السياق

٢٤١. يتخذ التمييز في الاستخدام والمهنة أشكالاً عديدة ويحدث في جميع أنواع مواقع العمل. غير أن جميع ضروب التمييز تشترك في خاصية محددة. إذ أنه يقوم على معاملة الناس معاملة مختلفة بسبب سمات معينة كالعرق أو اللون أو الجنس، مما يحول دون تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة. وبعبارة أخرى، يؤدي التمييز إلى انعدام المساواة ويعززه. وتقيد حرية البشر في تنمية قدراتهم واختيار وتحقيق طموحاتهم المهنية والشخصية، دون أي اعتبار للأهلية. ويتعذر تنمية المهارات والكفاءات، كما ترفض مكافآت العمل ويغلب شعور بالذل والإحباط والعجز.

٢٤٢. ويتأثر المجتمع برمته أيضاً في العمق. إذ تؤثر خسارة المواهب والموارد البشرية سلباً على الإنتاجية والقدرة التنافسية والاقتصاد؛ وتتسع أوجه انعدام المساواة الاقتصادية وتضمحل اللحمة الاجتماعية والتضامن ويغدو الاستقرار السياسي مهدداً. ويدعم القضاء على التمييز في العمل مفهوم العمل اللائق لجميع النساء والرجال، وهو مفهوم يقوم

على مبدأ تكافؤ الفرص المتاحة لجميع العاملين أو الباحثين عن عمل ورزق، سواء كانوا عمالاً أو أصحاب عمل أو من العاملين للحساب الخاص في الاقتصاد المنظم أو غير المنظم. ويشكل القضاء على التمييز جزءاً لا غنى عنه في الاستراتيجيات الأفريقية للحد من الفقر وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة.

٢٤٣. وتتمثل إحدى غايات الأهداف الإنمائية للألفية في زيادة حصة النساء في العمالة بأجر في القطاع غير الزراعي كمؤشر للمساواة بين الجنسين والنهوض بالمرأة. وانعدام المساواة بين الجنسين ظاهرة منفشية وتؤثر في جميع الأحوال تأثيراً أشد على النساء الفقيرات. وتتقاضى النساء رواتب أقل، ويزاولن على الأرجح وظائف منخفضة الأجر والمهارات ويقعن في شرك الاقتصاد غير المنظم. وتلجأ النساء إلى العمل في الاقتصاد غير المنظم، وذلك جزئياً لأن نقص أوجه الدعم أو السياسات الحكومية أو السوقية الخاصة برعاية الأطفال وأحكام الإجازات وأوقات العمل لا تترك الكثير من الخيارات البديلة؛ وتتيح وظائف الاقتصاد غير المنظم للنساء الجمع بين الحاجة إلى وظيفة والمسؤوليات الأسرية غير مدفوعة الأجر والواقعة على عاتقهن، لكن على حساب انخفاض الدخل وسوء ظروف العمل ونقص أو انعدام أشكال الحماية الاجتماعية. وتتبع أوجه حرمان النساء في الاستخدام أيضاً من التمييز. وكما أشير إليه آنفاً مثلاً لا تزال عدة بلدان أفريقية تطبق تشريعاً بشأن المساواة في الأجر لا يشير إلى "العمل ذي القيمة المتساوية" بل يقتصر على العمل "المشابه" أو "المطابق". وفي بعض الحالات لا تشير الأحكام المتعلقة بالمساواة في الأجر إلا إلى الراتب الأساسي، مما يسمح بالتمييز في الجزء المرن من الأجر.

٢٤٤. ويمثل نوع الجنس عاملاً حاسماً في التمييز بين العمال في ساعات العمل. ورغم أن النساء يشاركن على نحو متزايد في القوة العاملة بأجر، فإن استعدادهن للعمل بأجر مقيد إلى حد كبير بالوقت الذي تضطر النساء إلى تخصيصه للمسؤوليات المنزلية التي لا تقتصر على رعاية الأطفال فحسب بل تشمل مهاماً أخرى. وفي السياق الأفريقي مثلاً، يمكن أن تتطلب المهام الأساسية كجلب الماء التنظيف ووقود الطهي الكثير من الوقت، في حين أن الوقت اللازم للرعاية ما فتئ يزداد أكثر فأكثر. وتؤدي هذه القيود الزمنية إلى انعدام توازن صارخ بين الجنسين في ساعات العمل بأجر: إذ يفوق متوسط ساعات العمل الأسبوعية بأجر للرجال متوسط الساعات الأسبوعية للنساء العاملات في معظم البلدان^{٨١}. كما تنتشر أيضاً ظاهرة العمل ساعات أقصر بين النساء العاملات للحساب الخاص في القطاع غير المنظم. ونتيجة لذلك لا يتعذر على النساء الاستفادة بالكامل من الفرص الاقتصادية المتاحة فحسب، بل يمكن أن يشكل "فقر الوقت" الذي تعيشه النساء عائقاً أمام العملية الإنمائية بمفهومها الواسع^{٨٢}.

٢٤٥. وإضافة إلى ذلك يتأثر مدى وصول الفتيات والنساء إلى التعليم والخدمات الصحية وفرص التدريب وتنمية المهارات والعمالة بمجموعة معقدة من العوامل المترابطة تشمل تقسيم العمل حسب الجنس والسن، الذي يوكل إلى النساء المهام المنزلية والإنجابية الاجتماعية؛ وتوفر أو عدم توفر المياه المنزلية وموارد العمل الأسرية؛ وتوافر أو كفاية وتيسر خدمات رعاية الأطفال، وقرب المدارس والمرافق الصحية. وزاد وباء فيروس نقص المناعة البشرية من الأعباء المفروضة على النساء في اقتصاد الرعاية حيث تراجع الإنفاق الوطني على الصحة، وأصبحت المسؤولية الرئيسية عن رعاية المصابين بالإيدز واليتامى واقعة على عاتق الأسر وبخاصة النساء والفتيات.

٢٤٦. ورغم التصديق واسع النطاق في أفريقيا على الاتفاقيتين رقم ١٠٠ ورقم ١١١، لا تزال أوجه انعدام المساواة بين الرجال والنساء قائمة. ويبين ذلك أن مشاكل التمييز على أساس نوع الجنس لا تزال موجودة. وإضافة إلى نوع الجنس يتأثر مستوى ونطاق فرص العمالة والدخل المتاح بالعرق واللون والدين والرأي السياسي والأصل الوطني والاجتماعي، كما عرّفت في صكوك منظمة العمل الدولية، فضلاً عن عوامل أخرى كالسن والنشاط النقابي والوضع فيما يتعلق بفيروس نقص المناعة البشرية.

٢٤٧. وبتزايد الانشغال بشأن التمييز ضد المعوقين. ويوجد في أفريقيا نحو ٧٠ مليون معوق، لا يحظى معظمهم بإمكانية العمل. بل تواجه النساء المعوقات عوائق أكبر، بما فيها العنف. وهناك ما يدل على أن المرأة المعوقة أكثر عرضة للاعتداءات الجسدية والجنسية. بالإضافة إلى ذلك، كلما ازدادت إعاقة المرأة كلما ارتفع احتمال التعرض. وبينت دراسة أجريت في عام ٢٠٠٤ أن ٨٧،٤ في المائة من الفتيات المعوقات تعرضن للاعتداء الجنسي في زمبابوي، وكشف عن إصابة ٥٢،٤ في المائة منهن بفيروس نقص المناعة البشرية. ولا يختلف الوضع في ناميبيا وبوتسوانا^{٨٣}.

^{٨١} انظر:

S. Lee, D. McCann and J. Messenger: *Working Time Around the World* (Routledge and ILO, 2007), forthcoming.

^{٨٢} انظر:

M. Blackden and Q. Wodon (eds) 2006: *Gender, time use, and poverty in sub-Saharan Africa*, World Bank Working Paper No. 73 (Washington, DC, World Bank, 2006).

^{٨٣} انظر:

J. Muderdzi: *Coping behaviours of families of pre-school children with disabilities: A cultural perspective from Zimbabwe* (Save the Children Norway, Dec. 2004).

٢٤٨. ويشكل التمييز ضد العمال المهاجرين ومعاداتهم مصدر توتر يقوّض اللحمة الاجتماعية في بلدان الإقليم. وتشكل معاملة العمال الأجانب القائمة على التمييز عاملاً يعوق تنفيذ بروتوكولات تنقل اليد العاملة في اللجان الاقتصادية الإقليمية، إذ تقوض المساواة في المعاملة اللازمة لفعالية أسواق العمل وبالتالي نجاح الاندماج.

٢٤٩. ويبقى التمييز على أساس العرق والانتماء الإثني شائعاً أيضاً. وتتعرض الشعوب الأصلية كالمجتمعات القائمة على الصيد أو الرعي للتمييز بصفة خاصة، وكثيراً ما تشكل جزءاً كبيراً من السكان في أفريقيا. وكثيراً ما يكون عمل الأطفال والعمل سداداً لدين أكثر انتشاراً وترسخاً بين السكان الأصليين مما هو عليه بين المجموعات الأخرى (مثل "البغمي" في الكاميرون).

السياسات

٢٥٠. يتمثل منطلق أية سياسة لمكافحة التمييز في الحق في تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة. ولا بد من إدراج ذلك لا في التشريع الوطني فحسب بل في ثقافة العمل أيضاً. لذلك يقتضي النجاح في تعزيز المساواة في سوق العمل مشاركة نشطة من الشركاء الاجتماعيين. وينبغي معالجة التمييز بتدعيم قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، لا سيما عندما يتعلق الأمر برصد ممارسات التوظيف والأجور والترقية.

٢٥١. وإذا اعتبر جميع أشكال التمييز بغيضة وتتعرض أكثر فئات المجتمع استضعافاً في كثير من الأحيان لأشكال متعددة من التمييز، تشكل مكافحة انعدام المساواة بين الجنسين أولوية ملحة في معظم البلدان الأفريقية لأن من شأنها على الأقل أن تحرر ما لنساء أفريقيا من قدرات مغمومة في أحيان كثيرة. وفوائد النهوض بالمساواة والإنصاف بين الجنسين في أفريقيا متعددة وتتطلب إتباع نهج شامل يرمي إلى تغيير التفكير والمواقف والممارسات المتعلقة بالتنمية، بغية معالجة الأسباب الكامنة أو الحواجز التي تعوق تحقيق المساواة بين الجنسين. ويشمل ذلك إتاحة الفرص ذاتها للرجال والنساء لإثبات ما لهم من حقوق الإنسان الأساسية على جميع المستويات والتمتع بها. ويجب أيضاً توضيح الفوائد الأعم المستمدة من المساواة بين الجنسين، بما في ذلك التأثير الإيجابي الذي يمكن أن تخلفه على الحد من الفقر والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية.

٢٥٢. وتؤدي أماكن العمل وسوق العمل دوراً لا غنى عنه في مغالبة التمييز بين الجنسين وغير ذلك من أشكال التمييز. وينبغي للتدخلات السياسية أن تتبع الممارسات الحسنة لدى إدماج قضايا نوع الجنس وبناء القدرات. ويمكن مثلاً استخلاص الخبرة والمعارف من تنفيذ برنامج منظمة العمل الدولية المتعلق بنوع الجنس والفقر والعمالة، وهو برنامج يتوخى إذكاء الوعي بالصلوات بين الفقر والقضاء على التمييز بين الجنسين في العمل. ويمكن لنهج من هذا القبيل، يقوم على تقديم التدريب وبناء قاعدة معارف وتعزيز الحوار وتوافق الآراء بين الشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة الآخرين، أن يؤدي دوراً فعالاً فيما يتعلق بدمج التحليل المتصل بنوع الجنس في استراتيجيات الحد من الفقر على الصعيد الوطني.

٢٥٣. وفي سياق الجهود الرامية إلى النهوض بالمساواة والإنصاف بين الجنسين في أفريقيا، يجب أن تؤخذ في الحسبان النظم القانونية المزدوجة المطبقة داخل الإقليم. ويضم القانون الوطني، نتيجة للاستعمار الذي شهدته أفريقيا، قوانين وممارسات تقليدية وعرفية. ولا بد من استعراض هذه القوانين وتدقيقها للتأكد من أنها تشجع مشاركة النساء في سوق العمل.

٢٥٤. وإذا يؤخذ في الحسبان أن النساء في أفريقيا يضطلعن بإنتاج ٨٠ في المائة من الأغذية، من المهم أيضاً ضمان مراعاة نوع الجنس في الاستراتيجيات الرامية إلى زيادة الإنتاج الزراعي، كتحسين الوصول إلى الائتمان والنواتج والأدوات الزراعية وخدمات الترشيد والمساعدة في التسويق.

٢٥٥. وسياسات تعزيز المساواة والإنصاف بين الجنسين يجب ألا تهدف إلى المساواة القانونية في الفرص والمعاملة فيما يتصل بالوصول إلى العمالة فحسب، بل يجب أن تروّج أيضاً الوعي القانوني قصد إعلام النساء وتدريبهن بخصوص حقوقهن في العمل. وتشمل المسائل الأخرى التي يتعين أخذها في الحسبان الفصل بين الجنسين في المهنة ورعاية الأطفال وغيرها من الخدمات الخاصة بالنساء العاملات اللاتي يتحملن مسؤوليات أسرية.

٢٥٦. وتعزيز الطلب على عمل النساء استراتيجية أخرى يمكن ترويجها في أفريقيا. وينبغي اتخاذ إجراءات سياسية تدعو إلى تعزيز سياسات تكافؤ فرص العمالة في القطاع العام وضمان التوازن بين الجنسين في توظيف العمال في إطار مخططات مباشرة لخلق العمالة بأجر، وقرار الاتحاد الأفريقي تطبيق التكافؤ الكامل بين موظفيه مثلاً إنما هو قرار جدير بالذكر في هذا السياق. ويمكن أن تؤدي منظمات أصحاب العمل أيضاً دوراً مهماً بترويج ودعم روح المبادرة لدى المرأة، بينما يمكن أن تساعد منظمات العمال في ترويج سياسات تكافؤ الفرص في مكان العمل. ونظم مشروع تنمية روح المبادرة لدى المرأة والمساواة بين الجنسين حلقة عمل عقدت في أيار/ مايو ٢٠٠٦ في لوساكا في زامبيا بمشاركة ١٤ منظمة أفريقية لأصحاب العمل، وضعت أثناءها كل منظمة خطط عمل للنهوض بروح المبادرة

لدى المرأة. ووضع المشروع أيضاً مبادئ توجيهية لمساعدة منظمات أصحاب العمل في النهوض بروح المبادرة لدى المرأة.

الأهداف المقترحة

ستضع جميع الدول الأفريقية موضع التنفيذ تشريعاً لمكافحة التمييز وتعتمد سياسات للنهوض بنكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة فيما يتعلق بالاستخدام والمهنة. وستحقق زيادة بنسبة ١٠ في المائة في نسبة مشاركة النساء في سوق العمل وانخفاضاً بنسبة ٢٥ في المائة في فوارق الأجور.

٥-٥ الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية

الهدف

زيادة الحرية النقابية وتوسيع تغطية التنظيم والمفاوضة الجماعية.

السياق

٢٥٧. تشكل العلاقات الصناعية السليمة حجر الأساس للتقدم الاقتصادي والاجتماعي. ولكي تكون فعالة يجب أن تقوم على فهم واحترام مبادئ وحقوق الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية فضلاً عن استعداد الشركاء لخوض حوار إيجابي. ويتمثل الهدف الرئيسي للحوار والمفاوضات في قيام منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال باتخاذ تدابير فعالة لتشجيع تسوية المنازعات والتكيف مع التحولات الهيكلية في الاقتصاد.

٢٥٨. ولا بد من بذل جهود لضمان تطبيق التشريع المناسب المتعلقة بحرية الانضمام إلى نقابة أو بالمفاوضة الجماعية أو بالعلاقات الصناعية، على جميع أصحاب العمل والعمال، شريطة مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها في الاتفاقيتين رقم ٨٧ ورقم ٩٨. ويجب أيضاً البحث عن حلول للمشاكل القانونية والعملية المتصلة بالمفاوضة الجماعية في القطاع العام. وإضافة إلى ذلك، يجب ألا تكون القواعد واللوائح الإدارية تقييدية أو أن تعوق تطبيق التشريع في أرض الواقع.

٢٥٩. وغالباً ما يؤدي انعدام الضمانات التشريعية الكافية للرصد القضائي والإداري إلى إعاقة ممارسة الحرية النقابية. ولا تزال انتهاكات الحقوق النقابية شائعة في أفريقيا. ويكشف الاتحاد الدولي للنقابات الحرة، في دراسته السنوية الصادرة عام ٢٠٠٦ بشأن انتهاكات الحقوق النقابية، عن زيادة في قمع حقوق العمال بصورة عنيفة في أفريقيا^{٨٤}. ومن مظاهر القمع الصارخة عدم احترام معظم الحكومات لحقوق موظفيها والحق في التنظيم أو الإضراب أو المفاوضة الجماعية. ودفعت القيود المفرطة المفروضة على حق الإضراب، في القطاعين العام والخاص، بالعمال خارج دائرة القانون عند اتخاذ إجراءات جماعية للدفاع عن مصالحهم.

٢٦٠. وحيثما أقرت المفاوضة الجماعية بالكامل، اضطلعت بثلاثة أدوار مهمة. أولاً، حيثما اعتبرت أحكام الاتفاقات الجماعية ملزمة، كانت المفاوضة الجماعية ضرورية لتحديد ظروف العمل بالاقتران بتشريع العمل، وأصبحت الآلية الرئيسية لوضع الحد الأدنى للأجور وتحديد زيادة الأجور وظروف العمل. وثانياً، تستتبع المفاوضة إضفاء الديمقراطية على عملية صنع القرار، بما أن القرارات تتخذ بالاتفاق بين جميع الأطراف بدلاً من أن يتخذها من طرف واحد صاحب العمل أو السلطات العامة. وأخيراً، تتيح المفاوضة الجماعية آلية فعالة لتسوية المنازعات بين العمال وأصحاب العمل (وكذلك بينهم وبين الحكومة) ولتنظيم علاقات العمل. وهكذا، تساهم المفاوضة الجماعية في الاستقرار والسلم الصناعي الذي يساعد على اجتذاب الاستثمار ويمكن أن يتصدى للمشاكل الاجتماعية بصفة عامة، وذلك مثلاً بإدماج أحكام تتعلق بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في الاتفاقات الجماعية.

السياسات

٢٦١. شهدت أفريقيا في الأعوام الأخيرة ضعف المفاوضة الجماعية كآلية لتنظيم ظروف العمل على جميع المستويات. وللتصدي لهذا الاتجاه المؤسف والاستفادة من إمكانات المفاوضة الجماعية، ينبغي أن تقوم الحكومات، عند اللزوم، بإنشاء وتعزيز الإطار والبيئة اللذين يمكن فيهما تطوير المفاوضة الجماعية. ويمكن القيام بذلك بوضع

⁸⁴ أنظر:

ICFTU: Annual survey of violations of trade union rights, 2006, available at <http://www.icftu.org/survey2006.asp?language=EN>.

إجراءات للاعتراف بالنقابات والتزام الأطراف بالمفاوضة بحسن نية، وإنشاء آلية إدارية تدعم المفاوضة، وحظر بعض الممارسات التي تعوق المفاوضة، واتخاذ تدابير ترمي إلى تمكين الأطراف من الوصول إلى المعلومات التي يحتاجونها للتفاوض بفعالية.

٢٦٢. وسيتم اتخاذ عدد من التدابير للقيام على نحو فعال بتطبيق مبادئ الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وفي بلدان كثيرة في الإقليم، لا يزال التشريع الوطني يحتاج إلى التكيف مع الاتفاقيات بإتباع توجيهات هيئات الإشراف التابعة لمنظمة العمل الدولية، رغم التصديق شبه الشامل على الاتفاقيتين رقم ٨٧ ورقم ٩٨. وينبغي أن يغطي التشريع جميع العمال ويتيح تدابير لزيادة ترويج المبادئ وتطبيقها على جميع العاملين خارج الاقتصاد المنظم، بمن فيهم العمال الريفيون وعمال الخدمة المنزلية.

٢٦٣. ومن اللازم أيضاً تحسين الأحكام الإدارية والقضائية التي تكفل قيام إجراءات الشكاوى والطعون على نحو فعال وسريع بحماية حق الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

٢٦٤. وإلى جانب التدابير التشريعية والإدارية، ينبغي أن تنظم الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال حملات إعلامية وحملات توعية لضمان دراية جميع العمال وأصحاب العمل بحقوقهم.

الهدف المقترح

اعتماد جميع البلدان في الإقليم تشريعاً يكفل حق الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية بواسطة طعون وإجراءات إدارية وقضائية فعالة وسريعة.

٦-٥ النهوض بالهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي على نحو فعال، بما يشمل تقوية قدرة الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على تعزيز العمل اللائق

الأهداف

مؤسسات ثلاثية أقوى وحوار اجتماعي أكثر فعالية على الصعيدين الوطني والإقليمي لضمان أن يكون برنامج العمل اللائق من أجل تنمية أفريقيا واضحاً ومدججاً بالكامل في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

السياق

٢٦٥. يقوم الحوار الاجتماعي البناء على احترام المبادئ الديمقراطية وحقوق العمال واستقلال منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. لذلك، يستند الإطار القانوني إلى مبادئ الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية، ويدعمه التصديق على اتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠)، واتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة، ١٩٧٨ (رقم ١٥١)، واتفاقية ممثلي العمال، ١٩٧١ (رقم ١٣٥)، واتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤)، واتفاقية المفاوضة الجماعية، ١٩٨١ (رقم ١٥٤)، وتنفيذ جميع هذه الاتفاقيات تنفيذاً فعالاً. ورغم أن معظم بلدان أفريقيا قد صدقت على الاتفاقيات الأساسية، فلم تبلغ بعد مستوى التنفيذ الكامل. وفي بعض البلدان تحرم فئات كبيرة من العمال، لا سيما موظفو الخدمة العامة والعمال الزراعيون من الحق في الاجتماع والتنظيم (بموجب القانون في حالات كثيرة). وساهم استبعاد نسبة كبيرة من العمال في تقليص تغطية الحوار الاجتماعي.

٢٦٦. ويمكن أن يؤدي الحوار الاجتماعي دوراً مهماً في تحقيق توافق الآراء بشأن استراتيجية إنمائية شاملة اجتماعياً ترمي إلى زيادة الوظائف اللائقة والارتقاء بالاقتصاد غير المنظم. وينبغي أن يقوم تصميم وتنفيذ استراتيجيات ملائمة للعمالة في مجال الحد من الفقر على شراكة اجتماعية ثلاثية قوية. ويمكن أن يساعد الحوار الاجتماعي في ضمان التزام الشركاء الاجتماعيين بسياسات وأطر مؤسسية معينة، وفي تخفيف زيادات الأجور المتصلة بالتخفيضات الضريبية على الدخل، الموجهة إلى ذوي الدخل المنخفض والمتوسط.

٢٦٧. ونتيجة لمحدودية القدرات البشرية والتقنية وغياب مؤسسات ثلاثية قوية، لم تستطع الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية في بلدان كثيرة في أفريقيا المشاركة في صياغة وتنفيذ وتقييم الأطر الإنمائية الوطنية وورقات استراتيجية الحد من الفقر. وفي بعض الحالات أزيحت تماماً، أو حيثما أتاحت لها فرصة المساهمة، لم يسعها الاستفادة منها بالكامل. وفي الوقت ذاته تبنت بحماس البرامج القطرية للعمل اللائق. وساعد ذلك في تركيز اهتمامها على أولويات قابلة للإدارة والتحقق. ولا بد من تدعيم قدرة الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية لكي يصبح العمل

اللائق جزءاً لا يتجزأ من جداول الأعمال الوطنية والإقليمية. ويمكنها ذلك من التأثير على السياسات ووضع العمل اللائق في صلب التنمية الوطنية.

٢٦٨. وعادة ما يغلب الضعف على إدارات العمل وغير ذلك من مؤسسات سوق العمل التي يمكن أن تؤدي دوراً رئيسياً في النهوض بالعمل اللائق، لا سيما بضمن احترام الحقوق الأساسية وتحسين ظروف العمل، كإدارات التوظيف وتفتيش العمل. ويعهد بهذا الدور جزئياً في حالات كثيرة لوكالات توظيف ونظم تفتيش خاصة لمن يسعهم دفع الرسوم.

٢٦٩. ويعزز الحوار الاجتماعي العمل اللائق للرجال والنساء ويمكن أن يكفل القضاء على أوجه انعدام المساواة القائمة على نوع الجنس. لذلك، يتعين بذل جهود لتحسين مشاركة النساء وتمثيلهن في عملية الحوار الاجتماعي. ومن المهم أيضاً أن تدمج في جدول أعمال الحوار الاجتماعي مسائل من قبيل التمييز بين الجنسين والمساواة في الأجور والتوفيق بين العمل والمسؤوليات الأسرية، بما يشمل رعاية الأطفال، وترتيبات أوقات العمل والتحرش الجنسي.

٢٧٠. وتواجه منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في الإقليم تحديات ضخمة ناجمة عن العولمة من جهة وعن تزايد اتساع الاقتصاد غير المنظم من جهة أخرى. ولا بد من أن تكون مستعدة لمواجهة عواقب تطورات من قبيل الخصخصة وتحرير المبادلات وإعادة هيكلة المنشآت وإدارة سلسلة العرض العالمية، إن أرادت الحفاظ على جدواها في بيئة تتغير بسرعة. ويتمثل أحد التحديات أمام منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال القائمة على العضوية في ظهور منظمات في المجتمع المدني ممولة من العمل الخيري تعالج بدورها مسائل العمل. وإذا كان بإمكان هذه المنظمات أن تقدم خدمات قيمة فإنه لا يمكنها أن تمثل آراء العمال وأصحاب العمل باستقلالية، وبخاصة فيما يتعلق بالهياكل والمساءلة. وتزيد هذه البيئة السياسية الجديدة أهمية عكس اتجاه تراجع العضوية في منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وتحقيق قدر أكبر من الوحدة.

٢٧١. وتقوية نظم تسوية المنازعات مجال آخر ضروري لضمان انسجام العلاقات الصناعية والعدالة في مكان العمل. وباعتماد نظام بديل لتسوية المنازعات في بعض البلدان، أصبحت تسوية المنازعات أقل رسمية وأكثر تحرراً من سيطرة الحكومة، لا سيما في الدول الناطقة بالإنجليزية. ورغم أن الوصول إلى هذه النظم الجديدة قد يكون أسهل، فإن الهيئات المكونة ليست مستعدة بالضرورة لاستخدامها بصورة فعالة.

٢٧٢. وركز الحوار الاجتماعي في معظم بلدان أفريقيا حتى الآن على شواغل مكان العمل بدلاً من محاولة التأثير على السياسات الاقتصادية والإنمائية الوطنية. غير أن الاتفاقات الوطنية الثلاثية في بعض بلدان غرب أفريقيا أدت إلى إنشاء مؤسسات حوار اجتماعي جديدة من شأنها أن تؤدي دوراً نشطاً في هذا الصدد. كما أن الآليات الملائمة للتشاور والحوار هي في طور الإنشاء في إطار بعض المجموعات الاقتصادية الإقليمية (مثل الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا والاتحاد الاقتصادي لدول البحيرات الكبرى والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا)، قصد مراعاة الشواغل الاجتماعية في جداول أعمالها المتعلقة بالتكامل. وتبذل أيضاً جهود لإدماج الشركاء الاجتماعيين في الهيئات الوطنية المعنية بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، بما يشمل الآليات القطرية للصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، وتعزيز قدرتهم على المشاركة.

السياسات

٢٧٣. ويتطلب النهوض بالحوار الاجتماعي في أفريقيا تدابير سياسية ترمي إلى إنشاء مؤسسات حوار اجتماعي ثلاثية أو ثنائية جديدة حيثما كانت غير موجودة وتقوية المؤسسات الموجودة. ويستدعي ذلك بدوره استراتيجيات لتحسين فعالية مؤسسات سوق العمل ونتائجها الجوهرية، كآليات الحوار الاجتماعي وإدارة العمل وخدمات تفتيش العمل. إن ثلاثة مجالات سياسية مترابطة ترابطاً وثيقاً هي ضرورية للنهوض بالحوار الاجتماعي والإدارة الاجتماعية والاقتصادية السديدة في أفريقيا، ألا وهي: المشاركة الفعالة بواسطة الحوار الاجتماعي ووجود إطار قانوني عادل وإدارة عمل أقوى.

٢٧٤. وينبغي النهوض بالهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي لا في سياق العلاقات الصناعية التقليدي فحسب، بل أيضاً بإنشاء مجالس اجتماعية اقتصادية أو آليات شبيهة يمكن أن تتناقش وتسدي المشورة بشأن قضايا اجتماعية أوسع وتعزز التعاون بين الوزارات بشأن القضايا التي تتجاوز اختصاص وزارات العمل. وينبغي التركيز على النهوض بالإدارة الديمقراطية في سوق العمل وتقوية قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ووزارات العمل على اللجوء إلى الحوار الاجتماعي لتصميم سياسات عمل وسياسات اجتماعية حكيمة لدعم التقدم الاقتصادي.

٢٧٥. ولضمان مشاركة الشركاء الاجتماعيين بصورة فعالة في صنع السياسات الاجتماعية الاقتصادية، من المهم وجود آليات حوار اجتماعي تسير سيراً حسناً على جميع المستويات (الوطني والقطاعي والمحلي) وشركاء اجتماعيين تمثيليين ومستنيرين. ومن الأساسي أيضاً أن تعمل إدارات العمل بصورة فعالة كيما تؤكد بمزيد من الحزم دورها

المهم في تيسير الحوار الاجتماعي وترويج العمالة اللائقة والمنتجة. وتتمثل إحدى وظائفها الرئيسية في ضمان إدارة اجتماعية اقتصادية سديدة. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا في سياق إطار قانوني مناسب (قوانين واتفاقات جماعية) وآليات إنفاذ فعالة (تفتيش العمل ومحاكم العمل وآليات بديلة لتسوية المنازعات).

٢٧٦. ويتطلب تفعيل برنامج العمل اللائق في أفريقيا وضع العمل اللائق في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والسياسات الدولية، بما في ذلك استراتيجيات الحد من الفقر، لتحديد اتجاه جديد واضح. ويتمثل التحدي في طريقة جعل العمل اللائق حقيقة واقعة وخصوصاً على الصعيد الوطني، وكيفية تروجه بصورة فعالة وتفعيل عناصره وإعطائها الأولوية في الظروف الوطنية الخاصة. واستمرار منظمة العمل الدولية في إسداء المشورة السياسية وبناء قدرات السلطات الحكومية ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل أمر لا غنى عنه لنجاح البرنامج.

٢٧٧. وينبغي أن تكون منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال مدعومة بالكامل لاعتماد أساليب تخطيط استراتيجي تمكنها من إضفاء المزيد من الاتساق على أنشطتها وتنسيق مساهماتها في صياغة السياسات الوطنية. وينبغي لهذا الغرض استغلال مشاركتها في وضع البرامج القطرية للعمل اللائق والعبير المستخلصة منها. ومشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في وضع الأطر الإنمائية الوطنية لن يساعدها فقط على اكتساب الثقة والخبرة بل سيكفل بصورة أهم تصدي السياسات الوطنية على نحو متزايد لمواطن العجز في العمل اللائق. وبالمثل، سيتطلب جعل برنامج العمل اللائق جزءاً من برامج التنمية الوطنية قيام وزارات العمل بدور أنشط في تحديد مواطن العجز في العمل اللائق. ويقضي الأمر تدعيم مؤسسات إدارة العمل كإدارات الاستخدام ومفتشيات العمل والوكالات المسؤولة عن جمع معلومات سوق العمل.

الأهداف المقترحة

إنشاء مؤسسات حوار اجتماعي ثلاثية وتفعيلها في جميع الدول الأفريقية والمجموعات الاقتصادية الإقليمية. واستخدام الحكومات بالكامل لآليات الحوار الاجتماعي الثلاثي الجديدة أو الموجودة في إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية.

٧-٥ نهج متكاملة للارتقاء بالاقتصاد غير المنظم

الهدف

القيام تدريجياً بإضفاء السمة المنظمة على المنشآت وحماية العمال في الاقتصاد غير المنظم.

السياق

٢٧٨. يتطلب الحد من الفقر بواسطة النمو والعمالة تركيزاً خاصاً على الاقتصاد غير المنظم. وتمثل العمالة غير المنظمة نحو ٧٠ في المائة من العمالة غير الزراعية في أفريقيا جنوب الصحراء. وإذا استثنيت جنوب أفريقيا ارتفع هذا الرقم إلى ٧٨ في المائة. وفي شمال أفريقيا تبلغ نسبة العمالة غير الزراعية في الاقتصاد غير المنظم ٤٨ في المائة.

٢٧٩. وتسجل النساء حضوراً مهيماً بصفة خاصة في الاقتصاد غير المنظم، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى أن التمييز بين الرجل والمرأة يحول دون إيجادهن وظائف منظمة. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، تعمل ٨٤ في المائة من العاملات غير الزراعيات في القطاع غير المنظم، مقابل ٦٣ في المائة من نظرائهن الذكور^{٨٥}.

٢٨٠. ويشمل الاقتصاد غير المنظم أنشطة اقتصادية شتى، بما في ذلك العمل في المنزل والباعة المتجولون وأصحاب المشاريع الذين يستخدمون عمالاً آخرين والعاملون للحساب الخاص والعاملون بصفة مؤقتة في الأنشطة الموسمية أو في الصناعات المسندة خارجياً، التي تغطي العمل للحساب الخاص في المنشآت غير المنظمة والعمل بأجر في وظائف غير منظمة. ويشمل العمل للحساب الخاص، في أفريقيا أكثر منه في أي إقليم آخر، حصة من العمالة في القطاع غير المنظم (غير الزراعة) أكبر من حصة العمل مدفوع الأجر.

٢٨١. ومعظم العمال غير المنظمين، سواء كانوا يعملون للحساب الخاص أو يتقاضون أجراً، محرومون من العمل الآمن وإعانات العمل والحماية الاجتماعية والتمثيل أو التعبير عن الرأي. ونتيجة لهذه العوامل ولعوامل أخرى غيرها، يوجد تداخل كبير وإن لم يكن تاماً، بين العمل في القطاع غير المنظم والعيش في الفقر.

⁸⁵ اللجنة الاقتصادية لأفريقيا: التقرير الاقتصادي لأفريقيا، ٢٠٠٥: التصدي لتحديات البطالة والفقر في أفريقيا (أديس أبابا).

٢٨٢. وفي حين توفر بعض منشآت الاقتصاد غير المنظم موارد رزق ودخول معقولة، يواجه عدد مفرط من العاملين في الأنشطة غير المنظمة دخولا غير مأمونة ويعيشون في حالات كثيرة على حافة الفقر، ويعملون في ظروف عمل شديدة السوء برأسمال زهيد وتكنولوجيا بدائية. كما أنه كثيراً ما تكون لديهم سبل محدودة أو معدومة للوصول إلى الآليات الرسمية كالتأمين ومعاشات التقاعد والمساعدة الاجتماعية، للتغلب على المخاطر. ويكتسي ذلك أهمية خاصة بالنسبة للعمال المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، الذين يحتاجون أكثر من غيرهم إلى مصدر دخل منظم وموثوق للمحافظة على نظام غذائي صحي ودفع تكاليف رعايتهم الصحية.

٢٨٣. وبشكل انخفاض مستوى تغطية الحماية الاجتماعية في البلدان الأفريقية موطن ضعف قديم العهد، لا سيما في البلدان التي تعمل فيها نسبة كبيرة من المجتمع في زراعة الكفاف. غير أن صعوبة التكيف مع المشكلة ازدادت بقدر كبير على مدى الأعوام القليلة الماضية بسبب سرعة نمو اليد العاملة الحضرية النشطة في الاقتصاد غير المنظم.

٢٨٤. ولا يتمتع العاملون في الاقتصاد غير المنظم بتغطية الحماية الاجتماعية لأسباب شتى. وتكمن إحدى المشاكل في عدم قدرتهم على المساهمة بنسبة مرتفعة نسبياً من دخولهم المنخفضة وغير المنتظمة عادة في تمويل إعانات الحماية الاجتماعية، وعدم استعدادهم للقيام بذلك عندما لا تستجيب هذه الإعانات لاحتياجاتهم ذات الأولوية. أما الأولوية الأكثر إلحاحاً بالنسبة إليهم فهي الرعاية الصحية. ويشعرون بحاجة أقل إلى معاشات التقاعد، نظراً إلى أن الكثير منهم يعتبرون الشيخوخة احتمالاً بعيداً للغاية وفكرة التقاعد ضرباً من الخيال. وعدم التعود على نظم الحماية الاجتماعية وانعدام الثقة بالمؤسسات العامة يزيدان من تحفظهم على الاشتراك.

٢٨٥. ونظراً إلى تزايد انعدام التنظيم الاقتصادي، اتخذت الحكومات ومنظمات المجتمع المدني في أفريقيا تدابير محددة تتيح للعاملين في الاقتصاد غير المنظم وصولاً أيسر إلى الإعانات الطبية وخدمات الرعاية الصحية. وفي قلة من البلدان ذات الدخل المتوسط أفضت هذه المبادرات إلى زيادة كبيرة في تغطية الحماية الاجتماعية. لكن في البلدان ذات الدخل المنخفض، ورغم بعض التقدم المحرز بواسطة التأمين بالغ الصغر ونظم مجتمعية أخرى، تبقى التغطية الفعلية منخفضة. ويصطدم التقدم بشدة بقيود مالية ومؤسسية وتنظيمية. وفي هذه البلدان لا تزال الدراية بالنهج الفعالة والعادلة لتوسيع تغطية الرعاية الصحية، دراية محدودة. ويتبين ذلك بقدر أكبر في حالة تدابير الحماية الاجتماعية الرامية إلى توفير أمن الدخل.

السياسات

٢٨٦. يستدعي الارتقاء بالاقتصاد غير المنظم نهجاً متكاملأ إزاء العمالة كما بيّن ذلك مؤتمر قمة واغادوغو. ولا بد لهذا النهج المتكامل من أن يعالج بصورة شاملة:

- الارتقاء بالمنشآت؛
- تنمية المهارات؛
- توسيع الحماية الاجتماعية؛
- تشجيع التنظيم.

٢٨٧. وتشمل سياسات الارتقاء بالمنشآت اللازمة إذكاء الوعي بالفوائد والحماية الناتجة عن إضفاء السمة المنظمة، لكنها عادة ما لا تختلف عن السياسات المذكورة في الجزء السابق المتعلق بخلق الوظائف بواسطة تنمية المنشآت. وتشمل ما يلي: إنشاء بيئة سياسية وتنظيمية ملائمة تحقّض على المستويين الوطني والمحلي، الحواجز التي تعوق إضفاء السمة المنظمة، وتحمي في الآن ذاته حقوق العمال؛ تركيز خاص على النساء صاحبات المشاريع؛ تعزيز الصلات بين المنشآت في سلاسل القيم والتكتلات قصد تحسين النفاذ إلى الأسواق والحضور فيها؛ خدمات تنمية المشاريع. وفي هذا السياق تكتسي السياسات التي تشجع المنشآت غير المنظمة على الانضمام إلى بعضها البعض في تكتلات إنتاج أو تعاونيات، أهمية خاصة.

٢٨٨. ويمكن أن تؤدي المبادرات الإنتاجية صغيرة النطاق في الاقتصاد غير المنظم وداخل القطاعات والقطاعات الفرعية دوراً أساسياً في عملية التنمية المحلية. أما المبادرات التي تتخذها منتديات التنمية الاقتصادية المحلية لتحسين أداء مشغلي الاقتصاد غير المنظم بواسطة أنشطة كالتدريب في مجال خدمات تنمية المشاريع، وإتاحة فرص جديدة بواسطة الشراكات بين القطاعين العام والخاص وبناء القدرات، وتقديم الخدمات الحضرية، وإقامة صلات مع منشآت أكبر وإقامة الشبكات وتقديم الخدمات المالية، فهي تتسم بفعالية خاصة. ولا بد من وضع استراتيجيات محلية وإقليمية بالتركيز خصوصاً على العمالة الريفية غير الزراعية. وقام مشروع تنمية روح المبادرة لدى النساء والمساواة بين الجنسين، التابع لمنظمة العمل الدولية، في إطار شراكة مع مصرف التنمية الأفريقي، بوضع منهجية بحثية لدراسة الحواجز الخاصة التي تعوق صاحبات المشاريع الموجهة إلى النمو، وتقديم توصيات بشأن الإصلاح. وقد طبّق هذا البرنامج حتى الآن في إثيوبيا وأوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة والكاميرون وكينيا.

٢٨٩. وإضافة إلى سياسات الارتقاء بالمنشآت، لا بد من إيلاء الاهتمام إلى تحسين مهارات العاملين في الاقتصاد غير المنظم. والأغلبية الساحقة من العاملين في الاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك المعوقون، تعاني من مستوى منخفض من التعليم وتلقت تدريباً قليلاً أو لم تتلق أي تدريب البتة. واكتسب معظم هؤلاء مهاراتهم بواسطة التدريب الذاتي أو التدريب أثناء الوظيفة أو التلمذة الصناعية في ورش صغيرة في الإطار غير المنظم. وتنمية مهارات العاملين في الاقتصاد غير المنظم يمكن أن تدعم التحول التكنولوجي، وتقضي إلى تحسينات في السلامة والصحة المهنية وتيسر التنوع باعتماد أنشطة أكثر إنتاجية. ويمكن أن تقترن تنمية مهارات العاملين في الاقتصاد غير المنظم أيضاً بالدراية القانونية والتوعية بالحقوق.

٢٩٠. ويوجد عدد من النهج الممكنة بهدف توسيع تغطية الضمان الاجتماعي بحيث تشمل العاملين في الاقتصاد غير المنظم، كما نوقش آنفاً في الجزء ٥-١. ويتمثل أحد النهج في توسيع تغطية الحماية الاجتماعية القانونية. وحالياً تغطي نظم الضمان الاجتماعي، إن وجدت، فئات محدودة من القوة العاملة في الاقتصاد المنظم. وجهود التوسيع - المتمثلة في إدماج المنشآت الصغرى أو فئات جديدة من العمال كالعاملين للحساب الخاص - لم تشمل حتى الآن عمالاً كثيرين، فيما عدا قلة من البلدان، لا سيما تونس. وقد تمثل المنشآت الصغيرة مشاكل إضافية نظراً إلى حساباتها وترتيباتها البسيطة أحياناً فيما يتعلق بدفع أجور العمال وصعوبة الامتثال للقوانين واللوائح امتثالاً تاماً. وعادة ما يكون العاملون للحساب الخاص ممانعين، بل عاجزين في أحيان كثيرة، عن دفع الاشتراكات التي يقاسمها العمال وأصحاب العمل. وكثيراً ما تحقق النظم الخاصة بالعاملين للحساب الخاص نجاحاً أكبر عندما تكون الحكومة على استعداد لدعم جزء من القسط. ورغم التقدم البطيء نسبياً، ينبغي مواصلة الجهود الرامية إلى تحسين إدارة وتغطية التأمين الاجتماعي القانوني. وتبين تجارب عالمية تشمل أفريقيا، أن توسيع التغطية بحيث تشمل فئات معينة من العاملين في القطاع غير المنظم أمر ممكن، وأن نظم الضمان الاجتماعي القانونية الموثوقة تشكل حافزاً للدخول إلى المجال المنظم.

٢٩١. وخلال العقدين المنصرمين، ازدادت في شتى مناطق العالم أهمية نظم التأمين بالغ الصغر وغير القائم على الاشتراكات والمساعدة الاجتماعية الممولة من الضريبة، وشهدت في الوقت ذاته تحولا كبيرا يبين استعدادا متزايدا لتجاوز الدور التقليدي والتركيز على صلات قوية ومتعددة وإيجابية مع سياسات سوق العمل والسعي إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي والتنمية البشرية. والتجارب الأفريقية في مجال نظم التأمين بالغ الصغر، وبصفة أقل نظم المساعدة الاجتماعية الممولة من الضريبة، محدودة لكنها واعدة وتحظى باهتمام كبير من جانب الحكومات والوكالات الدولية (انظر أيضاً الجزء ٥-١). وإذ تقوم المساعدة الاجتماعية في معظم البلدان المتقدمة بدور الأداة الثانوية للحماية الاجتماعية، ينبغي أن تؤدي التحويلات الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات والممولة من الضريبة، في البلدان التي تعمل فيها الأغلبية خارج الاقتصاد المنظم، دوراً بارزاً في توفير أمن الدخل ويمكن أيضاً أن تؤدي دوراً مهماً "كمنطلق" للنفاد إلى سوق العمل المنظمة وما يقترن بها من أشكال ضمان اجتماعي أكثر تطوراً.

٢٩٢. ومن المهم أيضاً وضع استراتيجيات ونهج تدمج بُعدي الوقاية والحماية، بما في ذلك الوقاية من المخاطر المهنية وتحسين ظروف العمل وأمن الدخل وسبل الوصول إلى الرعاية الصحية المكثفة مع الاحتياجات الخاصة لفئات لا سيما النساء منها، في الاقتصاد غير المنظم. ومن الممكن أيضاً اعتماد نهج تربط وتجمع بين تدابير الحماية الاجتماعية وخلق العمالة وتنظيم العمال وأصحاب العمل وتعزيز الحقوق في العمل. وتشكل قدرة العمال وأصحاب العمل على التنظيم بصفة خاصة عنصراً أساسياً للخروج من النطاق غير المنظم. وتبين التجربة أن الحماية الاجتماعية حافز قوي للتنظيم والنهوض بالحوار الاجتماعي.

٢٩٣. ويشكل تنظيم العاملين في الاقتصاد غير المنظم أحد أكبر التحديات التي يواجهها صناع السياسات. وبواسطة العمل الجماعي والتعاوني، يمكن للمنشآت غير المنظمة وعمالها تحسين الوصول إلى التكنولوجيا والمهارات والموارد والسوق وخدمات الائتمان والادخار فضلاً عن شتى أشكال الحماية الاجتماعية. وإضافة إلى ذلك، عندما ترتبط مجموعات المساعدة الذاتية العاملة في الاقتصاد غير المنظم بمنظمات التوعية الرئيسية، ولا سيما منظمات العمال، يمكنها المشاركة بمزيد من الفعالية في عمليات صياغة السياسات على المستويين الوطني والمحلي. وبيّنت تجربة البرنامج المشترك بين النقابات والتعاونيات، الذي تنفذه منظمة العمل الدولية في شرق أفريقيا، أن النقابات والتعاونيات تستطيع أن تفيد بعضها بعضاً بقدر كبير، وأنها شريكة طبيعية فيما يتعلق بتوفير استراتيجيات الخدمات والدعم اللازمة للعاملين في الاقتصاد غير المنظم^{٨٦}. وتؤدي منظمات أصحاب العمل والنقابات المكرّسة أدواراً مهمة في تشجيع تنظيم مشغلي القطاع غير المنظم باختلاف أنواعهم.

٢٩٤. وتتمثل إحدى الأولويات في التغلب على أوجه انعدام المساواة وانعدام التوازن بين الجنسين في الوصول إلى الدعم والموارد اللازمة لتنمية المنشآت النسائية في الاقتصاد غير المنظم. ويمكن القيام بذلك بتشجيع وتيسير تشكيل

٨٦ انظر:

S. Smith: *Let's organize! A SYNDICOOP handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy* (Geneva, ILO, International Co-operative Alliance (ICA), International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), 2006).

جمعيات النساء صاحبات المشاريع وزيادة مشاركة النساء في المنظمات التجارية الرئيسية القائمة كمنظمات أصحاب العمل، وباستحداث أدوات تدريب خاصة بصاحبات المشاريع ومقدمات الخدمات.

٢٩٥. وأخيراً، يمكن الوصول إلى بعض المشاركين الأكثر استضعافاً وتهميشاً في سوق العمل، أي: الشعوب الأصلية والقبلية التي تعاني من العجز في العمل اللائق في المناطق الريفية والحضرية ولاسيما في الاقتصاد غير المنظم. وتبين الحالات التي درست فيها مشاركة هذه الشعوب في الاقتصاد غير المنظم وجود طائفة واسعة من أوجه الضعف، بما في ذلك التمييز في سبل وصولهم إلى العمالة وظروف العمل الخطرة والترتيبات التعاقدية غير المناسبة، والتمييز إزاء الأشكال التقليدية لمهنتهم وموارد رزقهم كالزراعات التناوبية والرعي والصيد والجنبي والأنشطة الحرجية. وتقتضي حمايتهم اعتماد تدابير حماية اقتصادية واجتماعية تراعي الجوانب الثقافية.

الهدف المقترح

اعتماد ثلاث أرباع الدول الأفريقية استراتيجيات للارتقاء بالاقتصاد غير المنظم وتوسيع الحماية بحيث تشمل العاملين في الاقتصاد غير المنظم. وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجيات عناصر من بينها سياسات لزيادة تسجيل المشاريع غير المنظمة وتنمية المهارات وتوفير ظروف عمل أفضل وأكثر أمناً وتوسيع تغطية الحماية الاجتماعية وتشجيع الجمعيات الحرة لمشغلي الاقتصاد غير المنظم.

٨-٥ إدارة هجرة اليد العاملة

الهدف

إتباع نهج قائم على الحقوق في إدارة الهجرة الدولية من أفريقيا وداخلها.

السياق

٢٩٦. يؤدي نقص فرص العمل اللائق واتساع التباينات بين معدلات خلق الوظائف والعمالة الزيادة في أعداد الباحثين عن وظيفة الملتحقين بأسواق العمل، إلى زيادة الضغوط المتصلة بالهجرة في بلدان أفريقية كثيرة. ولا تزال النزاعات المسلحة وحالات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية أيضاً تسبب الهجرة في أوضاع معينة.

٢٩٧. ويقدر أن ما يزيد على ٢٠ مليون أفريقي يعيشون خارج بلدان مولدهم أو جنسيتهم، ويوجد معظمهم في بلدان أفريقية أخرى، لكن أعدادا كبيرة أيضاً توجد في أوروبا. وما زال الرجال يمثلون أكبر نسبة من المهاجرين الأفارقة، لكن نسبة النساء المهاجرات ما فتئت تزداد. وبزيادة تدفق العمال المهاجرين إلى أوروبا على مدى الأعوام القليلة الماضية، أصبحت بلدان شمال أفريقيا، إلى جانب كونها بلدان مصدر، بلدان عبور بالنسبة للعمال المهاجرين من أفريقيا جنوب الصحراء. وإذ قام الاتحاد الأوروبي بوضع آليات مراقبة، أصبحت هذه البلدان بفعل الواقع في الوقت الراهن بلدان مقصد للعديد من المهاجرين من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء.

٢٩٨. ونظراً إلى عدم وجود سياسات متسقة لتسخير الإمكانيات الإنمائية للهجرة، فضلاً عن الشواغل المتعلقة بزيادة الهجرة غير النظامية، بما في ذلك الهجرة من أفريقيا إلى أوروبا، اعتمد مؤتمران لوزراء من أوروبا وأفريقيا عقداً في عام ٢٠٠٦ (في الرباط وطرابلس الغرب) إعلانات وخطط عمل تركز على الصلات بين الهجرة والتنمية. وتضمنت هذه الصكوك دعوات إلى القيام بأمور من بينها التصدي لنقص العمالة بواسطة سياسات إنمائية أحسن استهدافاً، ودعم التعاون والتكامل الاقتصاديين على المستوى الإقليمي كوسيلة فعالة لضمان النمو الاقتصادي وتحسين حماية حقوق وكرامة المهاجرين، وتخفيض تكاليف التحويلات المالية وتطوير المعارف والدراية، وإقامة شراكات بين المؤسسات الأفريقية والأوروبية، وتوسيع سبل الوصول إلى الهجرة النظامية.

٢٩٩. وإذ تهيم الوظائف غير المهنية نصف الماهرة أو منخفضة المهارة، يوجد أيضاً عدد لا يستهان به من العمال المهرة والمهنيين في صفوف الأفارقة المهاجرين. ونظراً إلى مواطن العجز الفادحة في رأس المال البشري، وانخفاض الاستثمارات في التعليم الأساسي، وارتفاع معدلات الوفيات في صفوف السكان في سن الاستخدام بسبب فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، تمثل هذه الخسائر في الموارد البشرية جراء الهجرة عقبة كأداء أمام التنمية الاقتصادية والاجتماعية^{٨٧}. وتجدر الإشارة خصوصاً إلى أن الرعاية الصحية دمّرت في بلدان أفريقية عديدة بفعل

87 لمناقشة طائفة المسائل المرتبطة بفقدان الموارد البشرية عن طريق الهجرة، انظر: مكتب العمل الدولي: نحو نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤.

الرحيل المكثف للموظفين الطبيين الماهرين. وكما تشير إليه منظمة الصحة العالمية، تمثل أفريقيا ٢٥ في المائة من عبء الأمراض العالمي، لكنها لا تضم الآن سوى ٣ في المائة فقط من القوة العاملة في مجال الصحة في العالم^{٨٨}.

٣٠٠. وينظر أكثر فأكثر إلى الهجرة داخل أفريقيا ومنها كتحدي أساسي أمام التنمية والرفاه الاجتماعي والتكامل داخل الإقليم. ويوفر العمال والمهنيون المهاجرون المهارات الأساسية واليد العاملة والمبادرة للمجتمعات والاقتصادات المضيفة. وتمثل تحويلات المهاجرين أهم مصدر للعملة الأجنبية لعدد من البلدان الأفريقية. وتصرف عموماً في السكن والتغذية والرعاية الصحية والتعليم والنفقات التي يفترض أن تساهم في تحسين رأس المال البشري للأسر والمجتمعات المحلية المستفيدة. ويعود المهاجرون إلى بلدانهم الأصليين محملين بمهارات ومعارف ورؤوس أموال وتجربة جديدة.

٣٠١. والعديد من عمليات التكامل الإقليمية في أفريقيا، وبخاصة في وسط أفريقيا (الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا) وشرق أفريقيا (جماعة شرق أفريقيا) والجنوب الأفريقي (الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي) وغرب أفريقيا (اللجنة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا)، أقرت صراحة أن وضع آليات لتنقل العمال أو تعزيزها أصبح اليوم أساسياً لدفع التكامل الاقتصادي قدماً بواسطة ضمان توافر اليد العاملة والمهارات متى وحيثما كانت لازمة داخل هذه الفضاءات الاقتصادية. وأقرت هذه العمليات صراحة أن مزيداً من حرية تنقل العمال فيما بين البلدان المشاركة أصبح ضرورياً لمواكبة تحرير رأس المال والتجارة وتدفقات الخدمات بهدف ضمان النمو الاقتصادي والتنمية في الاقتصاد العالمي.

٣٠٢. ومنذ عام ٢٠٠٢، عقدت منظمة العمل الدولية مشاورات ثلاثية بشأن الهجرة من أجل العمل في معظم القارة الأفريقية^{٨٩}. وأفضت هذه المشاورات إلى تقارب في الآراء بشأن مسائل وتحديات الهجرة من أجل العمل، وصاغت توصيات محددة ومفصلة في بعض الأحيان، أو "خرائط طرق" للتعاون والعمل الثلاثي بشأن التنظيم والإدارة الفعالين للهجرة من أجل العمل، مع التأكيد على ضمان الحماية للعمال المهاجرين وتعزيز مساهمات الهجرة من أجل العمل في التنمية والتكامل.

٣٠٣. وخلال الدورة العادية السابعة لجمعية رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي (بانجول، ٢٠٠٦) اعتمد الإطار الاستراتيجي للاتحاد الأفريقي بشأن سياسات الهجرة في أفريقيا كمبدأ توجيهي أساسي لمساعدة الدول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية الإقليمية لوضع سياسات الهجرة الوطنية والإقليمية. وساهمت منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة مساهمة كبيرة في صياغة هذا النهج الشامل إزاء تنظيم الهجرة، وهو يتضمن التركيز على الهجرة من أجل العمل. وجرى مؤخراً في طرابلس الغرب اعتماد الإعلان المشترك بين أفريقيا والاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة والتنمية، في اختتام المؤتمر الوزاري لدول الاتحاد الأوروبي وأفريقيا بشأن الهجرة والتنمية.

السياسات

٣٠٤. بدأ برنامج للسياسة والعمل يتبلور بوضوح بشأن ما يمكن للبلدان الأفريقية أن تقوم به لتنظيم هجرة عمالها تنظيمياً فعالاً. وتعكس عناصره الرئيسية الفرار والاستنتاجات بشأن نهج عادل للعمال المهاجرين في اقتصاد عالمي، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته الثانية والتسعين المعقودة في عام ٢٠٠٤. ويتيح تنفيذ المبادئ والتوجيهات ونماذج الممارسات الحسنة بما يشمل إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف وغير الملزم المتعلقة بهجرة العمال نهجاً شاملاً لوضع سياسات وهيكل وآليات وممارسات وطنية وإقليمية بهدف تنظيم هجرة العمال تنظيمياً فعالاً في أفريقيا. ويعترف بهذا الإطار متعدد الأطراف كأداة رئيسية لصياغة واستعراض سياسة الهجرة الفعالة حسب البلدان وعلى الصعيد الإقليمي. وينبغي للحكومات في الإقليم والمنظمات الشركاء الاجتماعيين والهيئات الإقليمية المعنية أن تدعم نشر هذا الإطار وأن تقوم، حيثما أمكن، بإدماج المبادئ التوجيهية في سياساتها وممارساتها المتعلقة بالهجرة.

٣٠٥. ومن اللازم تحسين المعارف وإصدار الإحصاءات بشأن العمال المهاجرين وتطبيق هذه المعارف في صياغة السياسات وتنفيذها وتقييمها. وبشكل إرساء أساس قانوني قائم على الحقوق لسياسات وممارسات الهجرة في التشريع

^{٨٨} منظمة الصحة العالمية: إحصاءات الصحة العالمية، ٢٠٠٦ (جنيف).

^{٨٩} أنظر:

ILO Tripartite Forum on Labour Migration in Southern Africa, Pretoria, Nov. 2002; ILO Tripartite Seminar on Labour Migration for Central Africa, Douala, Cameroon, Mar. 2003; Labour Migration for Integration and Development: Launch and Stakeholder Meeting, Arusha, Dec. 2004;

الحلقة الدراسية الثلاثية في المغرب العربي بشأن هجرة اليد العاملة، الجزائر العاصمة، نيسان/أبريل ٢٠٠٥؛

ILO Ministerial Symposium and Tripartite Subregional Capacity Building Seminar, Dakar, July 2005; Africa-Europe Dialogue on Labour Migration for Integration and Development, Brussels, Apr. 2006;

الحلقة الدراسية الثلاثية الإقليمية الدولية بشأن تدفقات الهجرة بين أفريقيا جنوب الصحراء والمغرب العربي وأوروبا، الرباط، نيسان/أبريل ٢٠٠٦.

الوطني والصكوك الإقليمية أولوية أخرى. وفي أفريقيا، قام ٢٦ بلداً بالتصديق أو التوقيع على صك أو أكثر من الصكوك الدولية الأساسية الثلاثة، وهي: اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)، واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، والاتفاقية الدولية لعام ١٩٩٠ المتعلقة بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. غير أن قيام جميع البلدان الأفريقية باعتماد هذه الصكوك سيؤمّن الأساس لنهج إقليمي متنسق يكفل حماية المهاجرين أنفسهم والتعاون بين الدول المعنية، بما أن هجرة العمال تمس جميع البلدان الأفريقية. وستتطلب اعتماد هذه المعايير وتنفيذها بفعالية في جميع أنحاء أفريقيا جهود ترويج منسقة تقوم على تحالفات استراتيجية بين أصحاب المصلحة وبخاصة منظمة الشركاء الاجتماعيين والحلفاء من المجتمع المدني.

٣٠٦. إن زيادة مشاركة أصحاب المصلحة من الشركاء الاجتماعيين في سياسات الهجرة وتنفيذها أمر لا غنى عنه. ويجب تعزيز آليات الحوار الاجتماعي القائمة المتصلة بالهجرة في البلدان التي أنشئت فيها، التي يناهز عددها اثني عشر بلداً. وينبغي إنشاء آليات مماثلة في بلدان أفريقية أخرى تشكل فيها الهجرة مصدر قلق كبير. ولعل إنشاء آلية استشارية إقليمية أو فريق عمل إقليمي أمر حان وأوانه وقد يكون مفيداً لمواكبة الحكومات والهيئات الإقليمية في دفع السياسات قدماً وصياغة توصيات واضحة.

٣٠٧. ومن اللازم بذل المزيد من الجهود لاستكمال أو تحديث نظم تنقل العمال القانونية وتنفيذها بفعالية في مبادرات التكامل الإقليمي عن طريق تنسيق الجوانب ذات الصلة في قوانين العمل ولوائح الهجرة وأحكام الضمان الاجتماعي وسائر التشريعات. ولا بد أيضاً من الربط والتنسيق بين تلك المبادرات المتميزة نظراً إلى تزايد الهجرة بين المناطق الأفريقية.

٣٠٨. إن الهجرة الدولية سمة من سمات التنمية المعاصرة. لكن غالباً ما تؤدي المعاملة الممنوحة للمهاجرين إلى التمييز والاستبعاد الاجتماعي. ويقتضي الأمر وضع تشريعات وسياسات وتدابير إدارية صريحة لتجنب ذلك.

٣٠٩. ولضمان مساهمة الهجرة في التنمية، يتعين بذل جهود للتقليل إلى أدنى حد من هجرة الأدمغة أو التعويض عنها، وتعزيز فرص اكتساب المهارات والمعارف المتاحة للمهاجرين، وتيسير إنشاء المنشآت من قبل المهاجرين، والحصول على قنوات تحويلات آمنة وغير مكلفة، وتشجيع استثمارات التحويلات على نحو منتج وموئد للعمالة، وتعبئة الجاليات في الخارج من أجل تنمية البلد الأصل. وبما أن الهجرة من أفريقيا وداخلها تعكس مواطن العجز في العمل اللائق، يجب توجيه جهود أكبر نحو خلق العمالة واستثمارات رأس المال كثيفة الوظائف، وقواعد تجارة عادلة في النظام الدولي تدعم الإنتاج الزراعي والصناعي في الإقليم.

الهدف المقترح

تضع ثلاث أرباع الدول الأفريقية سياسات ترمي إلى ضمان تمتع العمال المهاجرين بوضع قانوني مصرح به وبحماية كاملة بموجب تشريع العمل الساري في البلد المضيف بحلول عام ٢٠١٥.

٩-٥ المعلومات والإحصاءات المتعلقة بسوق العمل

الهدف

تحسين توافر ونوعية معلومات سوق العمل قصد تمكين منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة وشركائها الإنمائيين من تقييم التقدم المحرز في تنفيذ البرنامج الإفريقي للعمل اللائق وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

السياق

٣١٠. شهدت أسواق العمل في أفريقيا تحولاً جذرياً بسبب عوامل أهمها قوى تحرير التجارة والخصخصة وإلغاء الضوابط وعولمة الاقتصادات في الإقليم. وأدت التطورات التكنولوجية ونظم الإنتاج وتنظيم العمل الجديدة إلى جانب "هجرة الأدمغة" في الفترة الأخيرة، إلى مفاخرة هذا الوضع. والحاجة إلى معلومات كافية لدعم سياسات وبرامج سوق العمل موجودة على الدوام لكن المعلومات اللازمة غير متاحة أو غير موثوقة أو قديمة أو غير مفهومة أو غير كافية بشكل أو بآخر في بعض البلدان. ومن اللازم في معظم البلدان وضع نظام مؤسسي ومستدام لجمع البيانات ونشرها. وإضافة إلى ذلك تعاني مصادر البيانات المتاحة من عدم توحيد المفاهيم والتغطية والنطاق والتوقيت نظراً إلى قلة التنسيق بين مختلف الوحدات الحكومية التي تصدر المعلومات ومعرفة محدودة في الغالب بما يوجد لدى الوكالات الأخرى أو المستعملين المحتملين.

٣١١. ويتمثل الهدف العام لتعزيز القدرة الوطنية على وضع وتحليل إحصاءات عمل ومعلومات سوق عمل موثوقة، في المساهمة في تحقيق هدف رصد خلق العمالة والحد من الفقر في أفريقيا. واعتبر مؤتمر القمة الاستثنائي للاتحاد الإفريقي بشأن العمالة والتخفيف من حدة الفقر في أفريقيا، هذا الأمر أمراً ذا أولوية. وسيعزز استعمال معلومات سوق العمل فهم عمليات السوق ومن ثم القدرة على معالجة التشوهات وتصميم استراتيجيات النمو والحد من الفقر. ومن المهم إصدار إحصاءات عمل ومعلومات سوق عمل جيدة وموثوقة كيما يتسنى للبلدان استخدام المعلومات لأغراض الرصد والإبلاغ فضلاً عن تصميم استراتيجيات الحد من الفقر وإدماج العمالة كمؤشر رئيسي في آلية استعراض النظراء الأفريقية.

السياسات

٣١٢. لا بد من تقديم المساعدة التقنية والخدمات الاستشارية الرامية إلى بناء القدرات في المجالات التالية: ضمان جمع ونشر إحصاءات العمل الأساسية بانتظام؛ تحسين نوعية إحصاءات سوق العمل وتحليلها؛ تقوية إدارة معلومات سوق العمل ونظم رصد الفقر؛ نشر إحصاءات العمل الوطنية الرئيسية والمعلومات المنهجية. وإذ تستدعي معلومات سوق العمل إقامة الشبكات، سيتعين على الهيئات الثلاثية الشريكة لمنظمة العمل الدولية أداء دور مهم في توعية أعضائها بأهمية معلومات سوق العمل.

٣١٣. وتواجه أفريقيا صعوبات جمة في التصدي للحاجة إلى جمع البيانات وتحليلها ونشرها على نحو مستدام. ومع ذلك، اعتمد منتدى تطوير الإحصاءات في أفريقيا في شهر شباط/ فبراير ٢٠٠٦ الإطار الاستراتيجي الإقليمي المرجعي لبناء القدرات الإحصائية في أفريقيا، وهو إطار سيتم بموجبه تعبئة الموارد وتدريب الموظفين وإدماج وظائف جمع البيانات كجزء من الجهود الإنمائية الوطنية. وفي هذا السياق، شرعت منظمة العمل الدولية في العمل على إنشاء مكتبة أفريقية لمؤشرات سوق العمل. وسيتيح المشروع لجميع الشركاء القيام على أساس مستدام بجمع ومسك وتحليل مؤشرات سوق العمل والمعلومات المنهجية بصورة كفوءة وفعالة التكاليف عن طريق تقاسم موارد المعلومات والوصول إلى المعلومات المخزنة في شبكة المكتبة العالمية لمؤشرات سوق العمل وقاعدة بيانات المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، التي تحتوي على ٢٠ مؤشراً رئيسياً تشمل العمالة والفقر والتعليم وتكاليف العمل.

الهدف المقترح

تكون جميع الدول الأعضاء بحلول عام ٢٠١٥ قادرة على وضع بيانات سنوية أساسية بشأن حجم القوة العاملة وتركيباتها. ويكون ما لا يقل عن نصف الدول الأعضاء الأفريقية بحلول عام ٢٠١٠ قد أنشأت آليات لإصدار معلومات وإحصاءات سوق العمل بهدف رصد التقدم المحرز فيما يتعلق بالأبعاد الأساسية لبرنامج العمل اللائق.