



البند الثاني من جدول الأعمال

**أوراق استراتيجية الحد من الفقر:
تقييم لخبرة منظمة العمل الدولية****مقدمة**

١- عرضت على اللجنة بشكل منتظم تقارير بشأن تطوير عملية إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر ودور منظمة العمل الدولية منذ قيامها. وعرض على اللجنة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١. تقرير مرحلي عن خبرة المنظمة في البلدان الخمسة التي اختيرت نموذجاً لأوراق استراتيجية الحد من الفقر أو كانت محور تركيز خاص (كمبوديا وهندوراس ومالي ونيبال وجمهورية تنزانيا المتحدة)، وهي البلدان التي اختيرت بالتعاون مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي من أجل بذل جهد خاص فيها لإظهار دور العمل اللائق في استراتيجيات الحد من الفقر. وطلبت اللجنة إجراء تقييم آخر أكثر تفصيلاً لخبرة المنظمة في إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر، مع التركيز على بلدين اثنين لإجراء نقاش بشأنه في دورة مجلس الإدارة في آذار/مارس ٢٠٠٢، لكن القيود الزمنية أدت إلى إجراء التقييم إلى دورة تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢. وتوفر هذه الورقة تنقيحاً واستيفاءً لورقة آذار/مارس.

٢- وترد أدناه خلفية لأوراق استراتيجية الحد من الفقر، تليها مناقشة للقيمة المضافة لمنظمة العمل الدولية وشركائها الاجتماعيين في الإسهام في أوراق استراتيجية الحد من الفقر ومساعدة البلدان منخفضة الدخل على تصميمها وتنفيذها. ويركز الفرع التالي على الخطوات العملية التي اتخذتها المنظمة لدمج العمل اللائق في استراتيجيات الحد من الفقر ولتمكين الشركاء الاجتماعيين لمنظمة العمل الدولية من التأثير على تلك العملية، بالتركيز على الخبرة المكتسبة خلال العامين الماضيين في البلدان الخمسة

(١) الوثيقة: GB.282/ESP/3، الفقرات ٩-٢٠ والمرفق الأول.

(٢) الوثيقة: GB.282/9 و Add، الفقرة ٧٧.

محور التركيز الخاص على أوراق استراتيجية الحد من الفقر، مع التشديد تحديداً على بلدين منها^٣. وتختتم الورقة بعرض موجز للدروس الأساسية المستفادة ووصف للتحديات مع انتقال العملية الشاملة لأوراق استراتيجية الحد من الفقر من التركيز على التصميم إلى تركيز أكبر على التنفيذ.

الخلفية

٣- اتفقت مؤسسات بريتون وودز في عام ١٩٩٩ على أن الاستراتيجيات الوطنية للمشاركة في الحد من الفقر ينبغي أن توفر الأساس لكل الإقراض ميسر الشروط المقدم من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ولتخفيف عبء الديون بموجب المبادرة المعززة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ويتجلى هذا النهج الذي يستند إلى مبادئ "الإطار الإنمائي الشامل" في أوراق استراتيجية الحد من الفقر التي تصف السياسات والبرامج الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لبلد ما خلال أفق زمني يمتد ثلاثة أعوام أو أكثر. والهدف من هذا النهج أن يمثل وثيقة شاملة تعدها الحكومات بدعم من فرق البنك/ الصندوق، تحدد من هم الفقراء وتضع استراتيجيات للتغلب على الفقر، بما يشمل أهداف السياسة والإنفاق. ومن المفترض أن يتم محلياً استحداث وتملك وتطوير أوراق استراتيجية الحد من الفقر من خلال حوار تشاركي واسع. كما ينبغي أن تشجع أوراق استراتيجية الحد من الفقر على مساءلة الحكومات أمام شعوبها ودوائرها المحلية لا أمام الممولين الخارجيين، وأن تمكن الفقراء من أن يصبحوا شركاء نشطين في التنمية وليسوا مجرد متلقين سلبيين. وقد حدد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي حتى الآن نحو ٧٠ بلداً باعتبارها مؤهلة لهذه المبادرة. أصدر نحو ٥٠ بلداً منها أوراقاً مؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر وأصدر نحو ٢٠ منها أوراقاً مكتملة لاستراتيجية الحد من الفقر.

٤- وفي هذا السياق، تعمل منظمة العمل الدولية على ضمان تناول العمالة والجوانب الأخرى للعمل اللائق كجزء لا يتجزأ من التحليلات والسياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تشملها المبادرة. وتوفر الممارسة إطاراً يمكن أن تعمل فيه المنظمة مع دوائرها المكونة لإدخال برنامج العمل اللائق في عملية التنمية والحد من الفقر^٤، فضلاً عن الإسهام من خلال الحوار الاجتماعي في إتاحة مشاركة أوسع وتملك هذه العمليات على الصعيد الوطني. وهذا ينطوي على التعاون الوثيق مع السلطات الوطنية في إعداد تحليل لدور العمالة والعناصر الأخرى التي تشمل العمل اللائق للحد من الفقر، وتنظيم اجتماعات ثلاثية في البلدان للتأثير على تصميم وتنفيذ أوراق استراتيجية الحد من الفقر، والأخذ بعملية متواصلة للربط الشبكي والدعوة وممارسة التأثير بين مختلف أصحاب المصلحة إضافة إلى الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، مثل المانحين الثنائيين والمنظمات غير الحكومية ومصارف التنمية متعددة الأطراف ومؤسسات الأمم المتحدة الأخرى ومؤسسات البحوث.

٥- وتعتبر ورقة استراتيجية الحد من الفقر أداة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة التي صادق عليها نحو ١٥٠ من رؤساء الدول والحكومات و١٨٩ من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في قمة الألفية

(٣) أتيح تمويل هذه الأنشطة من إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة. وأسهم تمويل مقدم من حكومة هولندا في العمل المتصل ببناء قدرات إجراء حوار اجتماعي فعال في إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر.

(٤) يورد البنك الدولي تعريفاً للفقر على النحو التالي: "الفقر هو الجوع. والفقر هو نقص المأوى. والفقر هو أن تمرض ولا تتمكن من زيارة طبيب. والفقر أن تعجز عن الذهاب إلى المدرسة ولا تتعلم القراءة. والفقر هو ألا تجد وظيفة وهو الخوف من المستقبل والعيش يوماً بيوم. والفقر هو فقدان طفل لمرض تسببه مياه غير نقية. وكثيراً ما يكون للفقر وجه امرأة. والفقر هو عجز القدرة ونقص التمثيل والحرية". وعند إجراء تقديرات للفقر على نطاق العالم، يتعين استخدام نفس الخط المرجعي للفقر، والتعبير عنه بوحدة مشتركة عبر البلدان. وعليه، ولأغراض التجميع والمقارنة على نطاق العالم (على النحو الذي يطبقه البنك الدولي ومنظومة الأمم المتحدة) من الشائع استخدام خطوط مرجعية حددت بمبلغ دولار أمريكي واحد ودولارين في اليوم وفقاً للقيمة المعادلة للقوة الشرائية عام ١٩٩٣، حيث تقيس القيمة المعادلة للقوة الشرائية النسبية للعملة عبر البلدان. غير أن ذلك يمثل تقريباً أولياً ناقصاً للفقر ولا يستوعب بشكل كاف طابعه متعدد الأبعاد.

الجديدة التي عقدت في الأمم المتحدة بنيويورك في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠°. ويندرج العمل اللائق في معظم الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة، وتضطلع المنظمة بدور في الإسهام في بلوغها، بما يشمل الهدف الرئيسي المتمثل في تخفيض فقر الدخل بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٥. ومن الأهداف التي لها أهمية خاصة ضمن الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة الهدف ١٦ المعني بعمالة الشباب في إطار الغاية ٨، والمؤشر ١١ المعني بحصة النساء في العمالة بأجر في القطاع غير الزراعي والذي يرد في إطار الغاية ٣ بشأن تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

٦- وهناك بلدان كثيرة ليست في وضع يسمح لها باستكمال ورقة كاملة وشاملة لاستراتيجية الحد من الفقر. وحتى لا تتعطل جهود البلدان التي تسعى إلى تخفيف عبء الديون بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون فضلاً عن التمويل التساهلي الآخر، يمكنها صياغة ورقة مؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر. وتعني الورقة المؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر إعداد خريطة لوضع ورقة مكتملة لاستراتيجية الحد من الفقر (وضع حد زمني لإجراءات تشخيص الفقر، والإقرار بمجالات السياسة العامة التي تحتاج إلى تقييم وإصلاح، وتوخي الأخذ بعملية مشاركة، الخ). وبإعداد ورقة مؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر، يتعين تقديم تقارير عن التقدم المحرز، مقترنة (بتقييمات فنية مشتركة يجريها البنك والصندوق) لدعم القرارات المتعلقة بتقديم المساعدة المستمرة وعلى مراحل سنوية حالما تتدفق ورقة مكتملة لاستراتيجية الحد من الفقر.

٧- وقد نسق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي برامج إقراضهما وفقاً لورقة استراتيجية الحد من الفقر في البلد المعني. وفي حالة صندوق النقد الدولي، يتوقع أن يستند مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو - الذي خلف المرفق القديم للتكيف الهيكلي المعزز - وإطار البرمجة المالية إلى ورقة استراتيجية الحد من الفقر. وفي حالة أنشطة البنك الدولي في البلدان منخفضة الدخل، يجب أن تستند استراتيجية المساعدة القطرية وجميع القروض - بما فيها تلك المتصلة مباشرة بانتماء دعم جهود الحد من الفقر - والمنح إلى ورقة استراتيجية الحد من الفقر. كما يتم تنسيق عملية "إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية" مع ورقة استراتيجية الحد من الفقر. والواقع أن أوراق استراتيجية الحد من الفقر لها دور ضاغط يتجاوز تخفيف عبء الديون ومنح الائتمانات التساهلية. فقد أصبحت هي الأدوات الرئيسية للسياسة العامة في العلاقات بين البلدان منخفضة الدخل ومجتمع المانحين الأوسع.

منظمة العمل الدولية والحد من الفقر

٨- منحت معظم الدول الأعضاء بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مصادقتها الكاملة لنهج أوراق استراتيجية الحد من الفقر واتفقت على أن تبني برامج معوناتها في البلدان منخفضة الدخل على نتائج عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر. كما اتفقت بلدان كثيرة منها على المشاركة في تمويل الائتمانات والمنح والمساعدة التقنية المخصصة للحد من الفقر تمشياً مع الورقة الاستراتيجية. إن المبادئ التوجيهية للحد من الفقر للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تعزز جهود البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيرهما للتشجيع على الأخذ بنهج أشمل للمشاركة في البرمجة الإنمائية، وهو النهج الذي يجب على منظمة العمل الدولية أن تؤكد فيه على دور الحوار الاجتماعي. وتورد هذه المبادئ التوجيهية العمل اللائق، وتتبع خطوط فكر مماثلة تماماً لنهج منظمة العمل الدولية وتقر بأن السياسات التي تنص على للمشاكل في سوق العمل وما حوله لها أهمية مركزية لعملية التنمية. كما أنها تقدم مساعدة قيمة لجهود منظمة العمل الدولية في تعزيز برنامج العمل اللائق كأداة للتنمية. ورغم أنها لم تصنع كمبادئ توجيهية لوكالات متعددة

(٥) أنظر تقرير الأمين العام للأمم المتحدة المقدم إلى الجمعية العامة في تموز/يوليه ٢٠٠٢ بشأن العمل والتقدم المحرز في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية.

الأطراف مثل منظمة العمل الدولية، إلا أنه يمكن تطبيقها بسهولة على أغراض المنظمة في بحث كيفية قيام المنظمة بتخطيط وتنفيذ أنشطتها في مجال التعاون الإنمائي وتعاونها مع الوكالات الأخرى.

٩- ويؤكد هذا الإطار المفاهيمي على أن النمو الاقتصادي هو شرط جوهري وإن لم يكن كافياً للحد من الفقر. فالحد من الفقر يشمل النمو مع إعادة التوجه أساساً لصالح الفقراء (الذي كثيراً ما يشار إليه بـ "النمو لصالح الفقراء"). وهذا يشمل إجراء تغييرات في المؤسسات والقوانين واللوائح والممارسات التي تشكل جزءاً من العملية التي تسبب وتديم الفقر، كما يشمل تدخلات مفصلة وموجهة إلى أهداف تمكن جميع فئات الفقراء من الاندماج بشكل أكمل في العمليات الاقتصادية لكي تستفيد من فرص تحسين رفاهتها الاقتصادية والاجتماعية. وهذا هو السبب في أن مفهوم العمل اللائق، الذي يجمع بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في حياة الناس، يكتسب هذه الأهمية في الحد من الفقر.

١٠- وقد عملت منظمة العمل الدولية دائماً على التصدي للفقر: "إن الفقر في أي مكان يشكل خطراً على الرفاهة في كل مكان" (إعلان فيلادلفيا، ١٩٤٤). ولذلك توجد برامج ومشاريع كثيرة تسعى، بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى التصدي للفقر مثل برنامج "وظائف من أجل أفريقيا"؛ وبرنامج الاستثمار كثيف العمالة؛ والبرنامج المركزي لتعزيز العمالة من خلال تنمية المنشآت الصغيرة؛ وبرنامج التمويل الاجتماعي. كما أن الكثير من مبادرات المنظمة هي مبادرات شاملة تحمل مقومات هامة للحد من الفقر، مثل العمل المعني بنوع الجنس؛ والأمن الاجتماعي - الاقتصادي؛ وإعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ والحماية الاجتماعية (برنامج استراتيجيات وأدوات مكافحة الاستبعاد الاجتماعي والفقر)؛ وعمل الأطفال (البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال)؛ والعمل الجبري. غير أن التحدي في العمل المعني بأوراق استراتيجية الحد من الفقر يتمثل في دمج هذه الأنشطة حول مفهوم العمل اللائق لضمان أن تضيق هذه المقومات ما هو أكثر من محصلة أجزائها بالتيقن من أنها تتناول تعاريف مشتركة للفقر وترتبط باستراتيجيات أوسع للحد من الفقر كما تضعها ورقة استراتيجية الحد من الفقر في البلد. وبوجه عام، تحث المنظمة جميع المعنيين بأوراق استراتيجية الحد من الفقر على التركيز على وضع مؤشرات بسيطة يعول عليها لقياس التقدم والسعي، عند الاقتضاء، إلى إشراك كل أصحاب المصلحة، بمن فيهم الشركاء الاجتماعيون، في رصد وتقييم التقدم المحرز^٦.

١١- ومن حيث المبدأ، فإن الميزة النسبية للمنظمة في تصميم وتنفيذ أوراق استراتيجية الحد من الفقر تكمن في النهج المتكامل للعمل اللائق الذي يشمل الحقوق والعمالة والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي. ورغم أنه من المقبول بوجه عام أن رفاهة أي فرد لا تعتمد على الدخل وحده، إلا أنه من الواضح أن الدخل الناتج عن العمل هو الوسيلة الأهم تماماً لبقاء الفقراء^٧. ولذا فمن المستغرب بالأحرى رؤية كم هي قليلة أوراق استراتيجية الحد من الفقر التي تشير إشارة صريحة أو حتى أقل من ذلك إلى تحليل لأسواق العمل وقضايا العمالة (يمكن قول الشيء نفسه فيما يتعلق بسياسات الضمان الاجتماعي/ الحماية الاجتماعية). وقد يكون ذلك متصلاً بالمنظور السائد في بعض الدوائر الذي يساوي العمالة بالعمالة بأجر في الاقتصاد المنظم، الأمر الذي قد لا يناسب تماماً كثير من أفقر شعوب العالم (في معظم البلدان التي أعدت أوراق استراتيجية الحد من الفقر، يعمل أقل من ٢٠ في المائة من قوة العمل في عمالة بأجر)، فضلاً عن المفهوم القائل بأنه من الأفضل ترك أسواق العمل لتقلبات السوق. إن الاستنتاجات التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠٢ بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم تساعد كثيراً في التغلب على هذه المفاهيم الخاطئة. ومن الواضح أيضاً في بعض الحالات أن هذا الإهمال النسبي لسياسة العمالة ربما يعكس الغياب النسبي لوزارات العمل والشركاء

(٦) توفر منهجية البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال نموذجاً جيداً في هذا الصدد.

(٧) في تطبيق عملها بشأن برنامج العمالة العالمي على هدف توسيع فرص العمل اللائق كأداة رئيسية للحد من الفقر، شجعت المنظمة كل من يعملون على وضع أوراق استراتيجية الحد من الفقر على اعتبار العمالة وسيلة أساسية للاندماج والتكامل الاجتماعيين.

الاجتماعيين الآخرين عن عمليات التشاور بشأن الكثير من الأوراق المؤقتة والمكتملة لاستراتيجيات الحد من الفقر.

١٢- وفضلاً عن ذلك، وبالنظر إلى أن عملية إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر في أي بلد يقودها عادة البنك الدولي ووزارة المالية و/أو وزارة التخطيط، لم يكن من السهل دائماً على المنظمة وهيئاتها المكونة أن تشارك في العملية، وخاصة في تلك البلدان التي لا يوجد لمنظمة العمل الدولية تمثيل رسمي خاص بها. ومن الصعوبة بمكان تنمية علاقة مع هذه الهيئات أو مع وكالات أخرى ومانحين آخرين على أساس القيام بزيارات متقطعة. ويجب أيضاً الاعتراف بأنه في إطار النقاش بشأن التنمية، يبدي بعض أنصار هذا الرأي حذراً من دور الحركة النقابية؛ ويجادلون بأن الطلب على العمل يجب أن يترك للسوق، وأن الحماية الاجتماعية لا يمكن إتاحتها إلا للعاملين في القطاع المنظم. ولأولئك الذين يعتقدون هذا الرأي، فإن معايير العمل ليست ملائمة لاستراتيجيات الحد من الفقر. إن التغلب على هذه المفاهيم الخاطئة سيتطلب استمرار البحث والدعوة إلى الأهمية المركزية لاستراتيجيات العمل اللائق في الحد من الفقر.

١٣- غير أن منظمة العمل الدولية نجحت في بلدان كثيرة ولا سيما في البلدان الخمسة محور التركيز الخاص، في استرعاء الاهتمام لسياسة نشطة لسوق العمل كأداة للحد من الفقر. وهذا يشمل عادة محاولة تحديد القطاعات الرئيسية المحتملة للاقتصاد وفقاً للميزة النسبية الدينامية؛ والاستراتيجية المالية ومجال السياسات المتعلقة بأسعار الفائدة، وأسعار الصرف، والتعريفات الجمركية ومعدلات الأجور، الخ، التي من شأنها أن تدعم على أفضل وجه تلك القطاعات والطلب على العمل في قطاعات أخرى؛ والإصلاحات الحاسمة المطلوبة للمؤسسات واللوائح تعزيزاً للطلب على العمل؛ وسياسات تحسين نوعية العمل وقابليته للتكيف بما يفيد الإنتاجية ومن ثم الطلب على العمل؛ والسياسات والبرامج الخاصة المطلوبة للحماية الاجتماعية ولدمج الفقراء وبخاصة الفئات المستضعفة كالسكان الأصليين في عملية النمو.

الحد من الفقر والشركاء الاجتماعيين

١٤- إن الشركاء الاجتماعيين للمنظمة هم مساهمون أساسيون في أوراق استراتيجية الحد من الفقر وينبغي أن يؤدوا دوراً محورياً في تصميمها وتنفيذها. وسوف يختلف الدور الفعلي الذي يمارسه الشركاء الاجتماعيون والقضايا التي يركزون عليها من بلد إلى بلد، لكن هناك بعض المواضيع المشتركة ليس أقلها فكرة المشاركة كعملية موجهة نحو إضفاء الشرعية على أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وكثيراً ما قيل أنه بدون سماع صوت الشركاء الاجتماعيين، يصعب على الحكومات أو على مؤسسات بريتون وودز الزعم بأن هذه الأوراق تمثل نتاج مشاركة وحوار وطنيين عريضي القاعدة.

١٥- ومن حيث المبدأ، ستستفيد وزارات العمل من مشاركة المنظمة في أوراق استراتيجية الحد من الفقر لسبب أساسي هو أن هذه المشاركة ستساعدها على الاقتراب أكثر من مراكز رسم السياسات. إن وزارة العمل في بلد نمطي منخفض الدخل تتمتع بمجال واسع من الصلاحيات والواجبات التقنية التي كثيراً ما لا تشمل مع ذلك ممارسة دور في تقرير السياسة بشأن العمالة ونادراً في تقرير السياسة بشأن الحد من الفقر. وفضلاً عن ذلك، وبالنظر إلى أن عمليات أوراق استراتيجية الحد من الفقر تتم عادة داخل الحكومات وتوجهها الميزانية إلى حد بعيد، كثيراً ما يكون من الصعب على وزارة العمل تحقيق نفس الأثر في المناقشات المتعلقة بأوراق استراتيجية الحد من الفقر مقارنة بوزارات أخرى مثل وزارة الصحة أو التعليم. إن الهدف هو تأمين مقعد لوزارة العمل حول مائدة إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر وزيادة وضعها وتأثيرها ودعم قدرتها على تحليل التفاعلات بين العمالة والفقر والإسهام في وضع سياسات مناسبة.

١٦- إن القطاع الخاص في بلدان كثيرة هو المحرك الأساسي للنمو، وهذا ما تعترف به بوضوح معظم أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وكثيراً ما يعطى للقطاع الخاص صوت في الحوار بشأن أوراق استراتيجية الحد من الفقر، وإن كان يتم ذلك غالباً من خلال شركات كبرى أو هيئات تعنى بالدور التجاري لنشاط الأعمال لا من خلال منظمات أصحاب العمل. وهناك عدد من المواضيع المشتركة

التي يعتقدها ممثلو نشاط الأعمال وترتكز عادة على ما يمكن وصفه ببيئة التمكين للمنشآت الخاصة، وتشمل:

- أهمية وجود بيئة اقتصادية كلية مستقرة؛
- ضمان الاستقرار السياسي والحكم الرشيد وسيادة القانون؛ وسياسات تعزز انفتاح وشفافية الأسواق، بما يشمل سلامة حقوق الملكية وشفافية السياسة المالية؛
- تطوير بنية أساسية مادية واجتماعية كافية.

إن أوراق استراتيجية الحد من الفقر هي أداة هامة لإحراز تقدم في هذا البرنامج الذي يحظى دائماً بدعم قوي من مؤسسات بريتون وودز والمانحين.

١٧- ووجدت النقابات بوجه عام صعوبة في التأثير على المناقشات المتعلقة بأوراق استراتيجية الحد من الفقر وتم استبعادها فعلياً في بلدان عديدة من عمليات المشاركة. وأحياناً ما يكون ذلك انعكاساً "لقضايا سياسية" تسعى جهودها إلى تهميش النقابات أو استبعادها، وقد يستند ذلك في بلدان أخرى إلى القدرة المحدودة لبعض النقابات على المشاركة في الحوار الوطني بشأن الفقر. وقد يتضح في مناسبات أخرى أن المصممين أو المنسقين الأساسيين لورقة استراتيجية الحد من الفقر في بلد ما يدركون أن النقابات، بسبب تركيز عضويتها في القطاع العام والمنشآت الخاصة الأكبر حجماً في أطر حضرية، لا تضيف قيمة كافية لاستراتيجيات الحد من الفقر التي تركز على الفقراء في المناطق الريفية وفي الاقتصاد غير المنظم. وربما تكون هذه وجهة نظر مشتركة وإن كانت أيضاً وجهة نظر ضيقة ومضللة سعت المنظمة إلى تنفيذها في مشاركتها في إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر. فمثلاً، أكدت المنظمة على الصلة الدينامية بين القطاعين الريفي والحضري (يجيء كثير من العمال الحضريين من مناطق ريفية وتشكل التحويلات المالية من عمال الحضر مصدراً رئيسياً للدخل في مناطق ريفية كثيرة)؛ وعلى أهمية النقابات في تحسين الشروط والأحكام لعمال القطاع العام، الأمر الذي يرجح أن يؤثر بشكل ملموس على نوعية توفير الخدمات العامة (بما في ذلك التعليم الابتدائي والخدمات الصحية الأساسية) خاصة وأن ذلك يؤثر على الفقراء؛ وأهمية دور النقابات كأداة للتنقيف العام والدعوة، مثل التنقيف والدعوة بشأن سياسة مكافحة فيروس العوز المناعي البشري/ الإيدز. ففي أفريقيا، تعد الوقاية من فيروس العوز المناعي البشري/ الإيدز أمراً حيوياً لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة، وتشكل تعبئة الشركاء الاجتماعيين وسائر أصحاب المصلحة في عالم العمل استراتيجية جوهرية لتخفيف الأثر الاجتماعي والاقتصادي لهذه الجائحة، وخاصة بالنسبة للفقراء الذين يتحملون العبء الأكبر. كما جودل بأن النقابات تؤدي دوراً مفيداً تماماً في ضوء خبرتها بالتنظيم وبإعطاء صوت لقطاع هام في المجتمع المدني. وكثيراً ما تكون النقابات هي الناصير الرئيسي لمبدأ التضامن، وتعطي مثلاً جيداً على المشاركة في العمل والتنظيم الديمقراطي. ومع ذلك، ينبغي ملاحظة أن منظمات عمالية قليلة فضلت بنفسها عدم المشاركة فيما يعتبره البعض استمراراً لما كانت تعارضه من سياسات سابقة تحت مسمى جديد، وقررت بعض منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال تركيز مواردها المحدودة على جوانب أخرى للسياسة العامة.

١٨- وأخيراً، من المهم الاعتراف بوجود قيود كبيرة في بعض بلدان أوراق استراتيجية الحد من الفقر على الحرية النقابية للعمال وأصحاب العمل وعلى تكوين منظمات من اختيارهم أو الانضمام إليها، مما يعطل من نمو الحوار الاجتماعي بشأن الحد من الفقر. وكثيراً ما يتم استبعاد عمال الريف الذين لا يملكون أرضاً وصغار المزارعين المستأجرين وصغار التجار والمنتجين من القوانين التي تقضي بإنشاء منظمات للعمال ولأصحاب العمل أو تحمي هذه المنظمات وأعضاءها من الترهيب وأعمال العنف. إن الإصلاحات في هذه المجالات أمر جوهري إن كان يراد تمكين الفقراء من تنظيم أنفسهم والإعلان عن مصالحهم في المجتمع وفي عملية إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر.

الخبرة الشاملة بأوراق استراتيجية الحد من الفقر

١٩- لقد صدر الكثير من الدراسات والاستعراضات بشأن عملية أوراق استراتيجية الحد من الفقر. ومن المهم إبراز أن هذه العملية ما زالت في مراحلها الأولى وأن جميع المساهمين فيها يتعلمون بالممارسة

وأن التحدي الأكبر سيتمثل في التنفيذ. ومن المقبول على نطاق واسع أن نهج أوراق استراتيجية الحد من الفقر يشكل تحدياً فائقاً للبلدان ولشركائها في التنمية على السواء بالنظر إلى صعوبات أهدافه فضلاً عن التوترات بين الأطراف^٨. ومن بين القضايا التي تثار كثيراً: تحسين عملية المشاركة؛ وتحقيق توازن مناسب بين السرعة والنوعية في عملية الصياغة؛ وتحسين عمليات تشخيص الفقر والأهداف والمؤشرات والرصد والتقييم؛ وتوضيح الإجراءات العامة ذات الأولوية في أوراق استراتيجية الحد من الفقر؛ وتحسين نظم الإنفاق العام؛ وتحسين إدماج أوراق استراتيجية الحد من الفقر في العمليات الأخرى لاتخاذ القرارات الحكومية؛ وتحسين تنسيق مساعدات المانحين لأوراق استراتيجية الحد من الفقر؛ وضمان تنفيذ واستكمال هذه الأوراق^٩. وفي بيان أمام لجنة التنمية المشتركة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي في نيسان/ أبريل ٢٠٠٢، وافق المدير العام لمنظمة العمل الدولية بوجه عام على هذه النتائج وإن كرر أن "النمو لصالح الفقراء ينبغي أن يتجه ضمناً إلى تعزيز فرص العمالة والفرص المعيشية، الأمر الذي يتطلب التصدي له بوضوح أكبر في عدد من أوراق استراتيجية الحد من الفقر".

٢٠- كما أن الشواهد المتاحة ما زالت قليلة على ما تحققه أوراق استراتيجية الحد من الفقر من أثر على نواتج الفقر. ومن المهم الأخذ بالواقعية بشأن التقدم الذي يمكن توقعه، إذ من الضروري إيجاد التوازن الصحيح بين الإلحاح على تحقيق أهداف أوراق استراتيجية الحد من الفقر بسرعة أكبر وبين ضمان أن يكون النهج واقعياً في ضوء القيود القطرية وحاجة العملية إلى الأخذ بالمشاركة وأن يحركها البلد المعني. إن تطبيق نهج أوراق استراتيجية الحد من الفقر يتطلب المرونة، ويبدو أن موظفي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي معاً يقبلون أن معنى ذلك هو أن عملية ومضمون استراتيجيات الحد من الفقر قد يختلفا عبر البلدان في ضوء الظروف الوطنية. ومع ذلك، يبدو في بعض الحالات أن عملية أوراق استراتيجية الحد من الفقر يحركها صراحة البنك الدولي إلى حد أن بعض النقاد يجادلون بأن العملية تتعلق بتحقيق أهدافه السياسية والمؤسسية مثلما تتعلق بتطوير أداة جديدة لاستراتيجيات الحد من الفقر.

٢١- ومن منظور منظمة العمل الدولية، تباينت الخبرة المكتسبة من عمليات أوراق استراتيجية الحد من الفقر تبايناً ملموساً من بلد إلى آخر اعتماداً على عدد من العوامل داخل منظمة العمل الدولية وخارجها معاً، لكن هناك بوجه عام ثلاثة شواغل رئيسية جامعة تكرر ظهورها وتم التلميح إليها أعلاه. أولاً، أولي اهتمام غير كاف بالعدالة مقارنة بالنمو في أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وأدى ذلك إلى تغطية غير وافية لآثار السياسة العامة فيما يتصل بإعادة توزيع الموارد من الأصول والمخصصات النقدية وذلك مثلاً من خلال إصلاح حقوق الأرض، ووضع سياسة مالية منصفة تتسم بالكفاءة والفعالية، وتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ثانياً، كثيراً جداً ما وجدت النقابات ومنظمات أصحاب العمل ووزارات العمل صعوبة في المشاركة في أوراق استراتيجية الحد من الفقر. ثالثاً، تتضمن أوراق قليلة لاستراتيجية الحد من الفقر تحليلاً مستفيضاً لسوق العمل وقضايا العمالة والحماية الاجتماعية والمبادئ والحقوق في العمل وسائر جوانب العمل اللائق، حتى أن هذا الأمر الأخير كثيراً ما غاب عن سياسة الحد من الفقر. إن البنك الدولي مثلاً يحتاج إلى من يذكّره دائماً بمجموعة أدواته المتعلقة بمعايير العمل الأساسية التي تصف كيف أن "تقييم الامتثال لمعايير العمل الأساسية يساعد على تحسين النصيحة المقدمة من البنك إلى المقترضين بشأن استراتيجيات الحد من الفقر".

(٨) للاطلاع على نظرة نقدية لأوراق استراتيجية الحد من الفقر، انظر:

Masters of their own development: PRSPs and the prospects for the poor" (2002), published by World Vision.

(٩) انظر:

"Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early experience with Interim PRSPs and full PRSPs" (2002), prepared by staff of the IMF and World Bank.

خبرة منظمة العمل الدولية في البلدان الخمسة محور التركيز

٢٢- تواصل منظمة العمل الدولية المشاركة مع مؤسسات بريتون وودز ومنظمات التنمية الأخرى في السياسة المتعلقة بأوراق استراتيجية الحد من الفقر. فمثلاً عقدت اجتماعات استعراضية في جنيف مع مدير البنك الدولي المسؤول عن برنامج أوراق استراتيجية الحد من الفقر في تموز/ يوليه ٢٠٠١ ثم في تموز/ يوليه ٢٠٠٢، وقدمت منظمة العمل الدولية ورقة بشأن العمل اللائق والحد من الفقر في الاجتماع الاستعراضي الشامل لأوراق استراتيجية الحد من الفقر الذي عقده صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في واشنطن في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٢. وداخلياً، نظم مكتب العمل الدولي حلقة عمل بشأن الفقر في تورينو في تموز/ يوليه ٢٠٠٢ كانت هامة من أجل تبادل الخبرات وتوعية الموظفين بأهمية الفقر في عمل المنظمة ودورها في إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وتم الإبقاء على اتصالات منتظمة بين الميدان والمقر، واجتمع موظفو المنظمة القطريون المشاركون في العمل بشأن أوراق استراتيجية الحد من الفقر في جنيف في تموز/ يوليه ٢٠٠١ ثم في حزيران/ يونيه ٢٠٠٢.

٢٣- ودعماً لإسهام منظمة العمل الدولية في الأوراق الوطنية لاستراتيجية الحد من الفقر، تم التركيز على نهج متكامل لدعم المبادرات الوطنية الرامية إلى تقليل أوجه العجز في العمل اللائق. ويستفيد هذا النهج من المبادرات العديدة للمنظمة الجاري تنفيذها بالفعل في معظم البلدان ويسعى إلى إظهار كيف يرجح أن تؤدي مجموعة متكاملة من تدابير السياسة العامة بشأن موضوع العمل اللائق إلى إحداث أثر على الفقر أكثر أهمية واستدامة من سلسلة من المبادرات المستقلة. ومع ذلك، فمن الواضح أن عوامل كثيرة من تلك المطلوب معالجتها تكمن في الاقتصاد العالمي وترتبط بتدفقات التجارة ورأس المال. وهكذا فإن تعزيز العمل اللائق يعني أيضاً تغيير طريقة عمل الاقتصاد العالمي لكي تصل فوائده إلى مزيد من الناس. وعليه، فإن العمل اللائق ليس مجرد هدف للتنمية على الصعيد الوطني بل هو أيضاً مبدأ يسترشد به الاقتصاد العالمي. وتوضح البلدان الخمسة محور التركيز الخاص نوع الخطوات العملية التي تتخذها المنظمة لدمج العمل اللائق في استراتيجيات الحد من الفقر وفي تمكين الشركاء الاجتماعيين من التأثير على تصميم وصياغة أوراق استراتيجية الحد من الفقر^{١٠}.

٢٤- كانت عملية إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر في نيبال طويلة بل ومفككة لسبب أساسي هو تدهور الوضع المالي الذي ارتبط بحالة الأمن الداخلي المزعزعة خلال العامين الماضيين منذ إعداد الورقة المؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر في البداية. وكانت عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر في نيبال تخضع إلى حد بعيد لإشراف الحكومة التي ربطت بشكل مباشر صياغة ورقة استراتيجية الحد من الفقر بوضع الخطة الخمسية العاشرة لنيبال (٢٠٠٢-٢٠٠٦) وإطار الإنفاق متوسط الأجل. وعلى نقيض بلدان أخرى كثيرة، انتهج البنك الدولي في نيبال دور عدم التدخل نسبياً في إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر. وساعد مكتب المنظمة في كاتمندو الحكومة بنشاط منذ أن طلبت لجنة التخطيط الوطني هذه المساعدة لتوفير مداخلات في أواخر عام ٢٠٠٠. إن عمل المنظمة بشأن ورقة استراتيجية الحد من الفقر في نيبال قد عزز عمل بعض الشركاء الاجتماعيين الديناميين والنشطين وساعد حكومة طلبت نصيحة المنظمة وكان بوجه عام منفتحاً للتشاور والحوار عريضي القاعدة مع شركائها في التنمية. إن تجربة المنظمة في نيبال تبين بوضوح القيمة المضافة لوضع إطار متكامل يشمل شتى عناصر العمل اللائق للحد من الفقر (انظر الإطار ١).

(١٠) الغرض هنا هو توضيح النهج العريض المتخذ في كل بلد مع التركيز على خبرة منظمة العمل الدولية في بلدين هما نيبال ومالي. وهذا سيخدم في تحديد الخطوط العامة للمنهجية الأساسية وتبسيط الضوء على القضايا الرئيسية بدلاً من محاولة التغطية المفصلة لكل نشاط يضطلع به في كل بلد.

٢٥- وبناء على طلب من الحكومة، شرعت المنظمة في إجراء ثماني دراسات وطنية تبحث في مختلف جوانب برنامج العمل اللائق في نيبال، ودعم هذه المبادرة بإفاد بعثة مساندة تقنية شملت موظفين من الميدان والمقر في أواخر عام ٢٠٠١. وتلا ذلك عقد سلسلة اجتماعات مائدة مستديرة ثلاثية خلال ٢٠٠١/٢٠٠٢ أسهمت في صياغة مصفوفة إطار منطقي وفي إعداد تقرير عن "العمل اللائق للحد من الفقر (إسهام منظمة العمل الدولية في ورقة استراتيجية الحد من الفقر في نيبال)". وشهدت هذه الوثيقة مزيداً من النقاش والتحسين عقب سلسلة من الاجتماعات الثلاثية الوطنية والإقليمية عقدت في نيسان/ أبريل ٢٠٠٢ وبعد التشاور مع سائر الشركاء في التنمية (وردت تعليقات موضوعية من مصرف التنمية الآسيوي ومن إدارة التنمية الدولية للمملكة المتحدة). وقد تم عرضها في نهاية المطاف على لجنة التخطيط الوطني في أيار/ مايو ٢٠٠٢ مشفوعة بمجموعة من عشر توصيات (الإطار ١). ومنذ ذلك الحين، ظلت المنظمة تشارك في الحوار بشأن ورقة استراتيجية الحد من الفقر وواصلت سعيها للتأثير على الصياغة النهائية (التي تركز على مجموعة التوصيات العشر والتحليل الداعم) لورقة استراتيجية الحد من الفقر/ الخطة الخمسية العاشرة المقرر استكمالها قبل نهاية عام ٢٠٠٢. وفي الوقت نفسه، سعت المنظمة إلى تنمية مشاريع بالتعاون مع المانحين عادة، لمساعدة الحكومة على تنفيذ التزاماتها بموجب ورقة استراتيجية الحد من الفقر، بما يشمل التزاماً يعنى بالهجرة الدولية والتزاماً آخر عن منهجيات رصد وتقييم أثر ورقة استراتيجية الحد من الفقر فيما يتعلق بمؤشرات العمل اللائق.

الإطار ١

توصيات منظمة العمل الدولية المقدمة إلى لجنة التخطيط الوطني لنيبال بشأن سياسة ورقة استراتيجية الحد من الفقر

- ١- جعل تحليل الأثر على العمالة معياراً صريحاً لاتخاذ قرارات السياسة الاقتصادية الكلية، وجعل أهداف النمو كثيف العمالة معياراً صريحاً لبرامج الإنفاق العام.
- ٢- ربط الاستثمارات الجوهرية في البنية الأساسية بتنمية القطاع الخاص مع التركيز على منتجات وخدمات تتمتع فيها نيبال بميزة نسبية واضحة أو بفرصة تطوير ميزة كهذه.
- ٣- توفير التدريب لهجرة العمال النيباليين، وتنظيم وتوحيد الدعم العام للمهاجرين إلى الخارج والمهاجرين العائدين، وتحقيق الشفافية للتحويلات المالية وتوسيع استخداماتها الإنتاجية.
- ٤- بدء إصلاح نظام التدريب المهني لنيبال، وربطه بشكل أكثر إحكاماً بأهداف سياسة العمالة والطلب على العمل، وتوسيعه ليشمل العمال في الاقتصاد غير المنظم.
- ٥- دعم تنفيذ التدابير التي سبق الاتفاق عليها، بما يشمل تطبيق التشريع المناسب، بما في ذلك توزيع الأرض على الأسر التي سبق أن عانت من إفسار الدين (الكامايا)، والقوانين المتعلقة بالحد الأدنى للأجور وعمل الأطفال، ومد عمل الإدارات الموجهة لتفتيش العمل ليشمل القطاعات غير المنظمة/ غير الخاضعة للتنظيم.
- ٦- إن نقشي طابع التمييز بين الجنسين يبرر "دمج" تدابير محددة للسياسة تجاه المرأة في كل استراتيجيات وأنشطة توصيات السياسة العامة. غير أنه من المستصوب أن تكون الاقتراحات المحددة من أجل تحليل الأثر والعمل الإيجابي مصاحبة لكل استراتيجيات تخفيف الفقر الواردة في مصفوفة سياسات ورقة استراتيجية الحد من الفقر.
- ٧- عرض مشروع قانون مستوفي للضمان الاجتماعي على البرلمان، بعد إجراء مشاورات كاملة مع الشركاء الاجتماعيين وإجراء تقييم وتصميم تقنيين كاملين، وتعزيز الدعم المقدم إلى أعضاء المجتمع الأشد استضعافاً من خلال زيادة مخصصات النظام الوطني القائم للمساعدة الاجتماعية.
- ٨- وضع استراتيجية وطنية لمد الحماية الاجتماعية إلى الفقراء والمستبعدين. ويمكن منح الأولوية لتحديد طرق توفير فرص الحصول على رعاية صحية أفضل، بما يشمل مكافحة فيروس العوز المناعي البشري/ الإيدز، والتأمين على الحياة وحماية الأمومة والتأمين على المشاة، الخ.
- ٩- التشجيع على تنظيم العمال وأصحاب العمل في القطاعات الاقتصادية والصناعات وأشكال العمل غير المنظمة حتى الآن.
- ١٠- استعراض وإعداد توصيات لمجموعة متكاملة من الإصلاحات في مجالات تشريع العمل، ومؤسسات الحوار الاجتماعي وإدارة العمل، وربما ميادين أخرى تتصل بالسياسة العامة مثل سياسة الأجور والضمان الاجتماعي والتدريب وأنماط العمالة. تيسير التوصل إلى توافق عام في الآراء بشأن برنامج إصلاحات متبادل الفائدة ورصد تنفيذ استراتيجية الإصلاح هذه.

٢٦- وقد أدارت السلطات في مالي على نحو جيد عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر. وتم اتباع عملية مشاركة شاملة وعريضة القاعدة إلى حد ما، وتتضمن الورقتان المؤقتة والمكتملة لاستراتيجية الحد من الفقر تغطية جيدة لقضايا العمل اللائق بمساعدة خطة عمل وطنية للعمال. ويعترف بأن العمالة تمثل موضوعاً شاملاً، ويتضح احترام الدور الاستشاري لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال من عضويتها في اللجنة التوجيهية التي تدرس في مسودات ورقة استراتيجية الحد من الفقر. والواقع أن مالي كانت لها الريادة على بلدان أخرى كثيرة. وقد شرعت لجنة المساعدة الإنمائية بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالفعل في بذل جهود هناك لتحسين سبل تنسيق المعونة وتجنب ظهور مبادرات غير متكاملة يحركها المانحون. وصيغت استراتيجية وطنية لمكافحة الفقر في عام ١٩٩٨ خصصت دوراً رئيسياً لتوليد فرص العمل. كما تم الاتفاق على برنامج عمل وطني لعمالية تحد من الفقر يتضمن أحكاماً بعقد اجتماعات نصف سنوية للجنة توجيهية مشتركة بين الوزارات ولجنة تقنية ثلاثية. وجاء هذا البرنامج نتيجة دراسة سابقة للعمالية أجريت تحت إشراف منظمة العمل الدولية في إطار برنامج "وظائف من أجل أفريقيا". وتم توقيع ميثاق تضامن ثلاثي للنمو والتنمية في آب/ أغسطس ٢٠٠١ يهدف إلى خلق فرص الوظائف فضلاً عن تحسين ظروف العمل في القطاعين العام والخاص. ومن خلال هذا الميثاق، التزمت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بالتفاوض على اتفاقات جماعية جديدة لمساعدة العمال الذين لا يتمتعون بحماية اجتماعية. ويتم إبراز دور ميثاق التضامن في ورقة استراتيجية الحد من الفقر. كما يوفر العمال وأصحاب العمل الموظفين الأساسيين للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لمالي الذي يرفع تقاريره إلى البرلمان. وهكذا، وبإعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر، استفادت مالي من الكثير من البحوث السابقة بل ومن الدعوة المتعلقة بدور العمالة في الحد من الفقر، وكذلك من الإرادة السياسية الواضحة للحكومة بإشراك منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال كأصوات قيادية للمجتمع المدني بالفعل.

٢٧- وقد ارتبطت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بإعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر منذ بدايتها، سواءً بشكل مستقل أو كأعضاء في مجموعة المجتمع المدني، وهناك اعتراف واسع بدور المنظمة التقني في تقديم المساعدة على صياغة ورقة استراتيجية الحد من الفقر. وكانت التداخلات من الفريق متعدد التخصصات في دكا كثيرة وفعالة في إقرار وتلبية الحاجة إلى المساعدة في صياغة ورقة استراتيجية الحد من الفقر ذاتها. وهكذا كانت الحكومة في وضع جيد يسمح لها بإدراج العناصر المكونة للعمل اللائق في القسم المعني بالعمالية بورقة استراتيجية الحد من الفقر. وعقد اجتماع في دكا ضم وزير العمل ومنسق ورقة استراتيجية الحد من الفقر (من وزارة المالية والاقتصاد) وممثلين عن أصحاب العمل والعمال، واعتبر الاجتماع مفيداً بوجه خاص واقترح الإطار المفصل الذي اعتمد للوثيقة الختامية لورقة استراتيجية الحد من الفقر. ونتيجة لبرنامج وظائف من أجل أفريقيا، أقيمت شبكة فعالة، وكان معنى ذلك أن أعضاء برنامج وظائف من أجل أفريقيا في وضع جيد يسمح لهم بالمشاركة النشطة في الأفرقة العاملة لورقة استراتيجية الحد من الفقر وترؤس بعضها. وتم إنشاء فريق عامل يعنى بالعمالية والتدريب بناءً على نصيحة صريحة من المنظمة والشركاء الاجتماعيين. وبوجه عام، أظهرت تجربة المنظمة في مالي أهمية وجود إطار متكامل ومنسق للسياسة العامة يستند إلى هياكل سبق إنشاؤها وإلى البرامج الجارية للمنظمة، وأدى هذا بدوره إلى "آثار محاكاة" هامة لعمل المنظمة على مستوى السياسات في غير ذلك من أماكن. وكما حدث في بلدان أخرى، فإن هناك حاجة إلى مزيد من العمل لتقييم الأثر الكامل لسياسات العمالة هذه على الحد من الفقر

٢٨- ومع ذلك، استغرق إعداد ورقة مالي لاستراتيجية الحد من الفقر وقتاً طويلاً (استكملت سلطات مالي أول مسودة مؤقتة لورقة استراتيجية الحد من الفقر في آب/ أغسطس ٢٠٠١) ولم تعرض الورقة بعد على موافقة مجلسي البنك والصندوق للموافقة عليها. وأسباب ذلك ليست واضحة تماماً. غير أن تجربة مالي بوجه عام أظهرت قيمة وأهمية الملكية الوطنية والمشاركة عريضة القاعدة في صياغة أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وبدون ذلك قد تنتهي ورقة استراتيجية الحد من الفقر بأن تصبح وثيقة يحركها البنك الدولي لا تختلف عن ذلك النوع من برنامج التكيف الهيكلي الذي سبق أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وفي مالي، كما في غيرها، أدى هذا التحدي على ظهور طرق جديدة للعمل وأتاح الفرص أمام جميع المساهمين، بمن فيهم المنظمة والشركاء الاجتماعيين، للتأكيد على أهمية النهج المتكاملة للحد من الفقر. وكما حدث في بلدان أخرى، فإن المنظمة بمشاركتها في عملية إعداد

ورقة استراتيجية الحد من الفقر في مالي تكون قد شرعت في عملية طويلة الأجل تتطوي من ناحية على بناء المصداقية والتواجد في أعين عدد من المساهمين بمن فيهم البنك الدولي والوزارات الأساسية والمانحون الثنائيون ومصرف التنمية الأفريقي وسائر مؤسسات الأمم المتحدة، وتؤدي من ناحية أخرى إلى تمكين الشركاء الاجتماعيين. ومن الواضح أن ثمة حاجة إلى توفير الدعم والثقة المتبادلين في هذه العملية من أجل جني الفوائد الكاملة للمنظمة والشركاء الاجتماعيين وفقراء مالي وهذا هو الأهم.

٢٩- وقد سارعت حكومة كمبوديا إلى تجميع ورقة مؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر (تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٠) لكنها، كنيبال، حاولت جهداً منذ ذلك الحين تطوير الورقة المؤقتة إلى ورقة مكتملة لاستراتيجية الحد من الفقر لعرضها على البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وكما حدث في نيبال، يتوقع إصدار مسودة أخيرة مع نهاية عام ٢٠٠٢، كما تسعى الحكومة إلى ربط ورقة استراتيجية الحد من الفقر بإطارها الحالي للتخطيط الوطني (خطة التنمية الاجتماعية - الاقتصادية الثانية). وهناك وفرة في الخطط والاستراتيجيات (التي يؤثر عليها المانحون) في كمبوديا تتحدى بشدة قدرة الحكومة. كما أثار بعض المعلقين الشكوك إزاء درجة ملكية الحكومة والمجتمع المدني، بادعاء أن عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر في كمبوديا يحركها بقوة بالغة البنك الدولي، رغم أنه يبدو أن الحكومة في المراحل اللاحقة للتشاور والصياغة تشغل بثبات مقعد القيادة.

٣٠- ولا يوجد لمنظمة العمل الدولية مكتب ميداني أو موظفون مكرسون لورقة استراتيجية الحد من الفقر في الموقع الأمر الذي أثار بعض المشاكل في تحقيق المشاركة الكاملة في العملية في كمبوديا. فضلاً عن ذلك، حدث بعض التهميش للشركاء الاجتماعيين، في البداية على الأقل، في الحوارات المتعلقة بورقة استراتيجية الحد من الفقر. ومع ذلك، أحرز تقدم كبير في مجال تمكين الشركاء الاجتماعيين والتأثير على مجلس التنمية الاجتماعية المسؤول عن تنسيق صياغة الورقة المكتملة لاستراتيجية الحد من الفقر. وتحقق ذلك من خلال عقد سلسلة من حلقات العمل لبناء القدرات والتوعية مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل ومن خلال المناقشات مع موظفي الحكومة والمانحين المسؤولين عن تيسير عملية إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر. ونتيجة جزئية لذلك، تم إدراج ممثلي العمال للمرة الأولى في المشاورات الوطنية بشأن ورقة استراتيجية الحد من الفقر في آب/ أغسطس ٢٠٠٢ (لمنظمات أصحاب العمل تاريخ سابق في المشاركة). فضلاً عن ذلك، وعقب سلسلة من المناقشات في كمبوديا مع مجموعة من المساهمين وحلقات عمل ثنائية وثلاثية معاً، قدمت المنظمة إلى الحكومة تقريراً شاملاً - "توليد العمل اللائق للحد من الفقر في كمبوديا: صوت العمال وأصحاب العمل والحكومة" - ساعد في صياغة ورقة استراتيجية الحد من الفقر. وتعزيزاً لهذا النهج، استعين بخبير استشاري للعمل بشكل مباشر مع معدي ورقة استراتيجية الحد من الفقر خلال عملية الصياغة النهائية في خريف عام ٢٠٠٢. وهذا بدوره تمت متابعته بدعم إضافي من الفريق متعدد التخصصات/ المكتب الإقليمي في بانكوك وصياغة مذكرات تعريفية موجزة للسياسة العامة تجعل من الأسهل على الوزارات المعنية دمج توصيات المنظمة في مجال السياسة العامة في مصفوفات سياستها بشأن ورقة استراتيجية الحد من الفقر.

٣١- وكان التحدي كبيراً لمنظمة العمل الدولية في كمبوديا. إن الورقة المؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر لا تتضمن فعلياً إشارة إلى قضايا العمل اللائق/ وقضايا منظمة العمل الدولية. يضاف إلى ذلك أن ورقة استراتيجية الحد من الفقر شكلت مفهوماً جديداً لمعظم الشركاء الاجتماعيين ولم يتضح لهم كيف يمكنهم المشاركة في العملية على أفضل وجه. وكان واضحاً منذ البداية أن تمكين الشركاء الاجتماعيين لأغراض منحهم صوتاً وتأثيراً في عملية إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر في كمبوديا ارتبط ارتباطاً لا فكاك منه ببناء قدرات أعم. وربما انطبق هذا تحدياً على النقابات التي شكل الكثير منها منظمات جديدة (أو تجسيدا جديداً لمنظمات قديمة). وبالمثل، ظهر اتحاد أصحاب العمل في كمبوديا إلى حيز الوجود منذ أقل من عامين وتتوافر له موارد بشرية ومالية محدودة للغاية. إن هذه القضية المتمثلة في البناء عريض القاعدة لقدرات الشركاء الاجتماعيين تمثل درساً أساسياً ظهر نتيجة عمل المنظمة في ورقة استراتيجية الحد من الفقر في كمبوديا. وتشمل المساهمات التقنية القيمة التي قدمتها المنظمة في صياغة ورقة استراتيجية الحد من الفقر تحليلاً للصلة الهامة بين الاقتصادات الحضرية والريفية ودور الاستثمار كثيف العمالة باستخدام تكنولوجيا مناسبة تستند إلى العمل.

٣٢- وعلى نقيض ما حدث في نيبال وكمبوديا بل ومالي، انتقلت هندوراس بسرعة ونجاح من صياغة ورقة مؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر (أوائل ٢٠٠٠) إلى إصدار ورقة مكتملة لاستراتيجية الحد من الفقر (أواخر ٢٠٠١) عرضت على مجلسي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وتشكل الأساس لقرارات تقديم المساعدة. وفي التقييم الفني المشترك بدأ أن البنك والصندوق أديا ارتياحاً معقولاً لكل من محتوى ورقة استراتيجية الحد من الفقر وعملية المشاركة فيها. ومن سوء الحظ أن المنظمة في بعض الحالات لم تحصل على مستوى الدعم الذي كانت توده من البنك والصندوق، ووجدت من الصعب إشراكها في عملية الحوار الاجتماعي. ومع ذلك، ورغم أنه لا المنظمة ولا الشركاء الاجتماعيين جرى إشراكهم أو استشارتهم بشكل منهجي في عملية المشاركة، إلا أن ورقة استراتيجية الحد من الفقر تتضمن معالجة جيدة نوعاً لقضايا سوق العمل والعمالة وتغطي الحماية الاجتماعية ببعض التفصيل. وبالنظر إلى حالة تطور ورقة استراتيجية الحد من الفقر في هندوراس، فإن تدخلات المنظمة لم توجه إلى التأثير على تصميمها كما حدث في نيبال وكمبوديا بل وجهت بالأحرى إلى التأثير على تنفيذها وبخاصة تمكين الشركاء الاجتماعيين من المشاركة في عملية التنفيذ ورصد الأداء. وتحقيقاً لذلك، نظمت بعض الاجتماعات الثلاثية حول موضوع العمل والفقر. وقدم تقرير إلى الحكومة أورد تفاصيل صياغة سياسة مناسبة بشأن الصلة المتبادلة بين النمو الاقتصادي وتوليد فرص العمالة والحد من الفقر؛ واثر السياسات الاقتصادية الكلية على نمط وخطى النمو الاقتصادي وتوليد فرص العمالة؛ وأثر البرامج الاجتماعية القائمة على الفئات المستبعدة والمستضعفة.

٣٣- وكانت جمهورية تنزانيا المتحدة من أوائل البلدان التي أعدت ورقة مكتملة لاستراتيجية الحد من الفقر، ويذكر تقرير البنك الدولي أن هذه الورقة "تميزت بملكية قطرية قوية ومشاركة عريضة القاعدة للمجتمع المدني. وتوفر الورقة أساساً صلبة لمهاجمة الفقر وتمثل تقدماً رئيسياً عن الجهود السابقة لتخفيف الفقر ... وما زال يجري تطوير عناصر ورقة استراتيجية الحد من الفقر وتظل الورقة عملاً يجري التقدم فيه" (تقييم فني مشترك للبنك والصندوق، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠). وفي ظل هذه الخلفية، يسرت منظمة العمل الدولية عملية دمج العمالة والتدريب على المهارات كجزء لا يتجزأ من التقرير المرحلي لورقة استراتيجية الحد من الفقر فضلاً عن الاعتراف بالقضايا المتعلقة بعمل الأطفال. كما ركزت جهودها على تشجيع الشركاء الاجتماعيين على إنشاء محفل ثلاثي رسمي يتخذ مبادراته الخاصة للتشاور مع المنظمات غير الحكومية والمانحين وسائر المساهمين في عملية إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر. وبلغت سلسلة من الاجتماعات الثلاثية التي نظمتها المنظمة ذروتها بإصدار ورقة عمل في إطار البرنامج المركزي الدولي لتعزيز الحوار الاجتماعي تحمل عنوان "نحو استراتيجية للعمل اللائق للحد من الفقر في تنزانيا". وقدمت هذه الورقة إلى الحكومة لمساعدتها في تنفيذ ورقة استراتيجية الحد من الفقر. وحدد الشركاء الاجتماعيون العمل في مجال التعليم (وبخاصة مبادرة توفير التعليم للجميع) والزراعة باعتباره له الأولوية، وعليه فقد استند نهج المنظمة إلى معالجة القضايا داخل هذين القطاعين اللذين يشكلان بالطبع أهمية أساسية للحد من الفقر في تنزانيا.

موجز للدروس الأساسية المستفادة والتحديات المقبلة

٣٤- يشكل إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر عملية تعلم لكل من يهتمهم الأمر: الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ومؤسسات بريتون وودز ومصارف التنمية، ومنظمة العمل الدولية ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة والمانحون الثنائيون. وفي سياق عملية معقدة وطموحة كهذه، يتعين على كل مجموعة مساهمة أن تركز على مجالات اختصاصها وميزتها النسبية المميزة. وفيما يتعلق بمنظمة العمل الدولية، فإن هذا يعني ميادين مثل العلاقات الصناعية والحوار الاجتماعي، وتحليل وسياسة سوق العمل، وتطوير البنية الأساسية كثيفة العمالة، وتنمية المنشآت، والتمويل الاجتماعي، والمبادئ والحقوق في العمل، والحماية الاجتماعية، والتدريب التقني والمهني، واعتبارات نوع الجنس. وكل هذه المجالات وثيقة الصلة باستراتيجية لمكافحة الفقر، وعادة ما تعترف بها على هذا النحو الحكومات ومنظمات التنمية، وإن كانت التجربة تشير حتى الآن إلى أن هذا ليس

هو الحال بطريقة تلقائية وشاملة. ولذا تحتاج المنظمة إلى أن تعزز هذه الرسالة بشكل منهجي واستباقي في الحوار بشأن ورقة استراتيجية الحد من الفقر وفي محافل التنمية الأخرى.

٣٥- وكانت تجربة منظمة العمل الدولية بوجه عام إيجابية نوعاً، وإن لم تكن شاملة، إذ رحبت الحكومات عادة بعروض المساعدة لتوفير مُدخلات تقنية محددة في مجالات اختصاص المنظمة، وبتعزيز التشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. إن المنظمة تختلف عن وكالات الأمم المتحدة المتخصصة الأخرى لأنها تجمع بين كل من توفير المدخلات التقنية في مجالات هامة - الحقوق والعمالة والحماية الاجتماعية - وبين تقديم الدعم لعملية المشاركة من خلال المشاورات الثلاثية. إن المنظمة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وكثير من البلدان المتلقية والمانحة على اقتناع بأن مشاوررة ومشاركة المجتمع المدني في استراتيجيات الحد من الفقر، بدلاً من أن يكونا مضيعة مكلفة للوقت كما يخشى البعض، هما وسيلة هامة لتحسين عملية تحليل وجود الفقر وأسبابه وتفعيل استراتيجيات الحد من الفقر. وتشير تجربة المنظمة في عدد من البلدان إلى أن هذا الجانب من أوراق استراتيجية الحد من الفقر يحظى الآن بتقدير أوسع وأصبح مستقراً في النظم السياسية.

٣٦- وشجعت منظمة العمل الدولية الحكومات على دعوة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال إلى المشاركة الكاملة في كل مراحل عملية إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر. غير أن الشركاء الاجتماعيين أعربوا في بعض الحالات عن القلق والإحباط بسبب الاستهانة بأرائهم ودعمهم المحتمل. وهناك بعض التفسيرات التي توضح ذلك وتشمل:

- إن بلدانا كثيرة منخفضة الدخل تتعرض لضغط هائل من أجل إصدار أوراق استراتيجية الحد من الفقر لكي تكون مؤهلة للحصول على قروض البنك الدولي/ صندوق النقد الدولي، ولتخفيف عبء الديون ومنح التمويل، لكن قدرتها بحسب تعريفها محدودة للاستجابة لمطالب مجتمع المانحين. وفي الأعوام الأخيرة ركز مجتمع المانحين تركيزاً كبيراً على التعليم الابتدائي والقطاع الصحي فضلاً عن تحقيق إصلاح أوسع للقطاع العام وتحسين الإدارة الاقتصادية الكلية. وبالنسبة لبعض البلدان، فإن ذلك قد يعني ضمناً أن تجنح في ورقة إستراتيجية للحد من الفقر إلى التركيز على هذه المجالات والأولويات بطريقة يصعب معها الاستيعاب الواجب لما قد تعتبره أهدافاً أخرى منافسة مثل العمل اللائق^(١). وهذه قضية وثيقة الصلة بشكل خاص بالنظر إلى أنه من المفترض أن أنشطة وأهداف أوراق استراتيجية الحد من الفقر تغطي تكاليفها على النحو الواجب بمصادر تمويل محددة.
- إن القناة التقليدية لإدخال آراء الشركاء الاجتماعيين في عملية رسم السياسات الحكومية هي وزارة العمل، إلا أن هذه الوزارة تمارس في بلدان كثيرة دوراً ثانوياً نسبياً في عملية مشتركة بين وزارات ما زالت توجهها الميزانية إلى حد كبير.
- إن التأكيد على مشاركة منظمات المجتمع المدني يمكن أن يسبب صعوبة، إذ إن القليل من النقابات ومنظمات أصحاب العمل يندرج في هذا المصطلح الجامع الجديد نسبياً. فضلاً عن ذلك، هناك منظمات أخرى للمجتمع المدني لا تفكر أحياناً في النقابات ومنظمات أصحاب العمل كجزء من حركتها.
- تفضل الحكومات في بعض البلدان، عدم التعاون مع النقابات و/أو منظمات أصحاب العمل التي لها تاريخ الجهر بتحدي أو معارضة الحكومة، وتتعمد تهميشها في عملية إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر.

(١) في الواقع ينظر إلى العمل اللائق بالطبع وعلى نحو صحيح باعتباره موضوعاً شاملاً يناسب الكثير من خيارات السياسة العامة والقطاعات بما في ذلك ميادين الصحة والتعليم.

■ لم يألف بعض موظفي البنك والصندوق عمل الشركاء الاجتماعيين ولم يشعروا بالحاجة إلى تنبيه الفرق الحكومية المعنية بأوراق استراتيجية الحد من الفقر سعياً إلى إشراكهم، رغم تشجيع إدارتهم العليا على القيام بذلك.

■ هناك منظمات قليلة للعمال تفضل بذاتها عدم التورط فيما يعتبره البعض استمراراً لسياسات سابقة كانت تعارضها. وقامت بعض منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل بالحد من مشاركتها إما لأنها تتشكك في القيمة الحقيقية لعملية المشاركة و/أو بسبب الدوافع الحقيقية للحكومة في الشروع في القيام بذلك، أو لأن لها أولويات أخرى تعلق على مشاركتها في عمليات إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر.

٣٧- ورغم مجال استفادة أوراق استراتيجية الحد من الفقر من العمل السابق لمنظمة العمل الدولية في مجالي التحليل وتطوير السياسات، إلا أن الموجة الأولى من الأوراق المؤقتة والمكتملة لاستراتيجية الحد من الفقر كانت أساساً هزيلة بشكل مخيب للأمل في تغطيتها لقضايا العمل اللائق. إن ضعف البعد المتعلق بسياسة العمالة في أوراق استراتيجية الحد من الفقر ربما يعكس جزئياً الغياب النسبي لوزارات العمل والشركاء الاجتماعيين عن عمليات التشاور لصياغة الأوراق الأولى. وقد ينجم هذا الضعف أيضاً عن الفشل في الإبراز الكافي لأبعاد نوع الجنس في مكافحة الفقر، رغم إن قرابة ثلثي الذين يعملون بأجر يقل عن دولار واحد في اليوم هم من مزارعي الكفاف والعمال الزراعيين من النساء. وكما لاحظ آخرون، فإن أوراق استراتيجية الحد من الفقر لم تتغلب كلية على نزوع المناقشات إلى التركيز على إسهام المعونة الأجنبية في الميزانية الوطنية. وفي حين أن الإنفاق العام في مجالات حيوية كالتعليم والصحة له أهمية كبيرة للحد من الفقر، فإن السؤال الأكبر المتمثل في كيفية توليد نمو لصالح الفقراء ما زال يتعين إدماجه كاملاً في المداورات المحيطة بمعظم أوراق استراتيجية الحد من الفقر. ومن المرجح أن يتغير ذلك مع تطور أوراق استراتيجية الحد من الفقر، وتتوقع المنظمة أن تزداد مستقبلاً أهمية السؤال الأساسي بشأن كيفية زيادة إنتاجية الفقراء العاملين وما يحصلون عليه من عائد نتيجة عملهم. وهذا يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقضية الأوسع وهي تحريك العدالة وإعادة التوزيع خطوة أعلى في قائمة أولويات السياسة العامة جنباً إلى جنب مع التركيز الحتمي على النمو.

٣٨- ومن الواضح من التجربة حتى الآن أن إسهام الهيكل الميداني لمنظمة العمل الدولية له أهمية حيوية للمشاركة الكاملة في الحوار بشأن أوراق استراتيجية الحد من الفقر. إن الاتصالات المنتظمة والمتكررة، والتواجد، وهو الأفضل، في بلد ما، أمر جوهري من أجل الانخراط والمشاركة على النحو الواجب في سير العمل المنتظم وفي الأفرقة المعنية بالمواضيع التي تسترشد بها عادة عملية إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وهناك مجموعة من الفرص الأخرى للربط الشبكي الرسمي وغير الرسمي يتعين أن يغتنمها موظفو مكتب العمل الدولي الذين يركزون جهودهم على أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وفي الوقت المناسب، يكون التحدي هو أن يتحمل الشركاء الاجتماعيون معظم عبء الدعوة والتأثير المرتبط بأهداف منظمة العمل الدولية من أوراق استراتيجية الحد من الفقر، وإن كان ذلك سيتطلب الآن تقديم دعم كبير لبناء القدرات في معظم البلدان منخفضة الدخل.

٣٩- وبوجه عام، يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تبرز تقدماً ملموساً في الأهداف الأصلية المتمثلة في دمج سياسات تعزيز العمل اللائق في استراتيجيات الحد من الفقر وتمكين شركائنا الاجتماعيين من التأثير على تصميم وصياغة أوراق استراتيجية الحد من الفقر في البلدان الخمسة محور التركيز الخاص. وأدى هذا إلى ما يمكن وصفه بـ "أثر المحاكاة" بعد أن حفز المثال على هذا العمل على ورود عدد كبير من الطلبات من الميدان إلى المنظمة لتزيد من مشاركتها في العمل بشأن ورقة استراتيجية الحد من الفقر في بلدان أخرى. غير أن ذلك شكل جهداً كبيراً على الموارد المالية والبشرية المحدودة المكرسة لأنشطة أوراق استراتيجية الحد من الفقر.

٤٠- وقد تباينت تجربة منظمة العمل الدولية مع أوراق استراتيجية الحد من الفقر تبايناً ملموساً من بلد إلى آخر. ومن الواضح بالمثل أن جميع المعنيين ما زالوا في طور التعليم وأن استراتيجية المنظمة ستستمر في التطور. وتظل هناك بوجه عام ثلاثة شواغل شاملة للمنظمة مع انتقال عملية أوراق استراتيجية الحد من الفقر بشكل متزايد من التصميم إلى التنفيذ:

"١" تحتاج أوراق استراتيجية الحد من الفقر إلى أن تدرج تحليلاً أشمل لجوانب العمالة وغيرها من جوانب العمل اللائق. وعندئذ لا بد أن يتمخض ذلك عن دور أوضح للعمل اللائق، يشمل المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والحماية الاجتماعية، وفي استراتيجيات الحد من الفقر.

"٢" تحتاج منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ووزارات العمل إلى الاندماج بشكل أكثر منهجية في عملية المشاركة التي تركز على تصميم وتنفيذ أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وبدون الحوار الاجتماعي سيحدث تقويض خطير لمبادئ المشاركة والملكية الوطنية لأوراق استراتيجية الحد من الفقر. ويصبح من المستبعد أن تحظى استراتيجيات العمل اللائق بالاهتمام الكافي.

"٣" ينبغي إيلاء اهتمام أكبر في أوراق استراتيجية الحد من الفقر لزيادة أثر النمو على الفقر إلى أقصى حد. وهكذا فإن ثمة حاجة إلى مزيد من التغطية لآثار السياسة العامة فيما يتصل مثلاً بإصلاح حقوق الأرض، ووضع سياسة مالية منصفة تتسم بالكفاءة والفعالية، وتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والقضايا الأخرى المعنية بالعدالة.

٤١ - "ستظل منظمة العمل الدولية تخصص موارد كبيرة لمبادرة أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وسوف نبني على تجربتنا حتى الآن مستجيبين حيثما أمكن للطلب القطري على الدعم، مع التركيز بوجه خاص على بناء قدرة الشركاء الاجتماعيين لضمان إسماع أصواتهم، وبالتالي إسماع أصوات الفقراء وأخذها في الاعتبار في سياق الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفقر"^{١٢}. وتحقيقاً لمزيد من الفعالية، يتضح من التجربة حتى الآن أن هذا ينطوي على الحاجة إلى تدعيم الهيكل الميداني للمنظمة وبخاصة القدرة على الانخراط في عمليات إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر على الصعيد الوطني.

٤٢ - وقد اضطلعت منظمة العمل الدولية بأنشطة تتصل بأوراق استراتيجية الحد من الفقر في عدد من البلدان الأخرى إضافة إلى البلدان الخمسة محور التركيز الخاص، وبخاصة في أفريقيا حيث تتحاز بيئة السياسة العامة بشدة إلى وضع أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وتوفر "الشراكة الاقتصادية الجديدة من أجل تنمية أفريقيا" إطاراً قارياً لمشاركة منظمة العمل الدولية. وأصبح من الواضح أنه كلما تتسع المعرفة بعمل المنظمة بشأن أوراق استراتيجية الحد من الفقر، يزداد الطلب على الموارد المحدودة من بلدان إضافية. وتتلقى المنظمة طلبات منظمة لتوفير الدعم لعمليات أوراق استراتيجية الحد من الفقر في كل من مرحلة التصميم وبشكل متزايد في مرحلة التنفيذ. وتسعى المنظمة إلى الرد إيجابياً على هذه الطلبات، وأعدت ترتيبات تنظيمية داخلية تكفل وجود نهج منسق وثابت. والمنظمة، إذ تفعل ذلك، فإنها ستواصل التشديد على أهمية وجود منظور متكامل يعني بالحد من الفقر. وهذا يتركز على العمل اللائق ويستفيد من المبادرات القطاعية الهامة والكثيرة التي يجري تنفيذها بالفعل في بلدان كثيرة. كما ستكون هناك حاجة متزايدة إلى بناء قدرة الشركاء الاجتماعيين ليشركوا بنشاط في رصد وتنفيذ أوراق استراتيجية الحد من الفقر، وإلى وضع مبادئ توجيهية عامة تساعد المكاتب الميدانية والشركاء الاجتماعيين على الاستفادة المثلى من فرصة المشاركة في الحوارات المعنية بأوراق استراتيجية الحد من الفقر وضمان الحفاظ على نهج منسق وثابت. ورغم أن المانحين أبدوا اهتماماً كبيراً بدعم عملية أوراق استراتيجية الحد من الفقر إلا إن ذلك سيتطلب مزيداً من التمويل. وأخيراً، وعن طريق دمج برامج العمل اللائق في أوراق استراتيجية الحد من الفقر للبلدان منخفضة الدخل، سيزداد إبراز دور المنظمة وأثرها مما يدعم الشراكات على مستويات كثيرة تشمل مؤسسات بريتون وودز والمانحين ومنظمات التنمية الأخرى.

(١٢) بيان المدير العام لمكتب العمل الدولي أمام الاجتماع الخامس والستين للجنة التنمية المشتركة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، واشنطن العاصمة، ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

٤٣ - وربما تود لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية:

- (أ) أن تعلق على هذا الاستعراض لمشاركة منظمة العمل الدولية في أوراق استراتيجية الحد من الفقر؛
- (ب) أن توصي مجلس الإدارة بمواصلة هذا العمل، وتوسيعه وتعميقه إذا سمحت الموارد المالية والتقنية بذلك؛
- (ج) أن ترحب من المكتب إعداد تقرير آخر لكي تنظر فيه في عام ٢٠٠٤ بغية، ضمن جملة أمور، تقديم مساهمة من منظمة العمل الدولية في الاستعراض المشترك القادم لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي لأوراق استراتيجية الحد من الفقر في ربيع عام ٢٠٠٥.

جنيف، ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢.

نقاط لاتخاذ قرار بشأنها: الفقرة ٤٣.