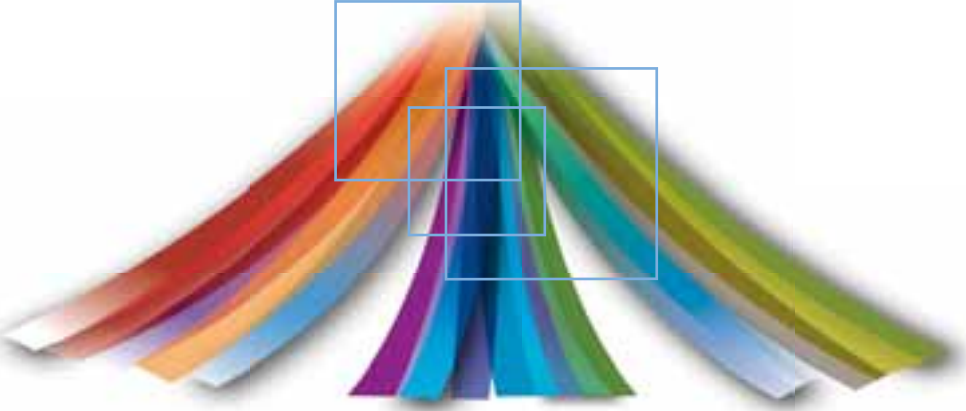




عروض موجزة عن سياسة الميثاق العالمي لفرص العمل



الابتكارات في برامج الاستخدام العامة

1. الملخص التنفيذي

ترافقت برامج الأشغال العامة (PWPs) ونظم ضمان العمالة (EGS) بشكل وثيق مع أعمال البناء، ولكن هذا الوضع تغير، مع تزايد أمثلة العمل في القطاع الاجتماعي، والخدمات البيئية، والبرامج التي يحركها المجتمع المحلي. وتتطور ابتكارات إضافية ضمن برامج الاستخدام العامة المصممة حديثاً. فقدرتها على التأثير في أهداف متعددة والاستجابة لظروف محددة هي القوة الرئيسية التي تميز هذه البرامج، وتجعلها مرغوبة للغاية من منظور السياسة العامة، وأيضاً من حيث الردود على أزمة الوظائف الهيكلية والسائدة عالمياً.

تستخدم برامج الاستخدام العامة (PEP) من أجل زيادة الطلب الكلي على العمالة في فترة الأزمات. ولكنها لا تأتي استجابة للأزمات وحسب؛ ففي كثير من الدول تشكل البطالة تحدياً مستمراً، حيث الأسواق غير قادرة على خلق فرص العمل بالحجم المطلوب. ويمكن لبرامج الاستخدام العامة أن تكمل مسيرة خلق فرص العمل التي يؤديها القطاع الخاص، وهي توفر أداة إضافية على شكل سياسة عامة تساعد في معالجة نقص العمالة والعمالة غير النظامية، كجزء من سياسة أوسع نطاقاً للعمالة والحماية الاجتماعية. عندما تستهدف هذه البرامج بشكل صحيح، يمكنها عندئذ المساعدة في الحد من استضعاف الشريحة الفقيرة من السكان والأكثر تضرراً من الأزمة. ونتيجة لذلك، يزداد استهلاك السلع والخدمات، مما يؤثر مباشرة على المنشآت المحلية.

2. وصف التحديات على صعيد السياسة العامة

عن توفير المساعدة لتحقيق الانتعاش الاقتصادي المستدام. وكل عرض هو دعوة للقارئ للاتصال بمنظمة العمل الدولية للحصول على معلومات إضافية وعلى الدعم. للاطلاع على مزيد من العروض الموجزة وتحميلها راجع (ي) الموقع الإلكتروني: <http://www.ilo.org/jobspact>.

ضمن هذه الردود، تم الاعتراف بدور الدولة في خلق فرص العمل المباشرة من خلال برامج الأشغال العامة ونظم ضمان العمالة. ولكن هذا النوع من برامج الاستخدام العامة يختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر أو حتى من منطقة إلى أخرى داخل البلد نفسه. وعادة ما تقدم برامج الاستخدام

إن الأزمة الثلاثية الحالية أو أزمة «الغذاء والوقود والأموال»¹، وبالأخص آثارها السلبية على العمالة، قد دفعت مجدداً بدور الدولة إلى الأمام في عملية خلق فرص العمل. ففي حين أن فرص العمل التي يوفرها القطاع الخاص قد تقلصت بشكل كبير، مضيقة إلى تحدي العمالة الهيكلية، يتزايد الاعتراف بأن الدولة بحاجة للعب دور ناشط أكثر في توليد فرص العمل. هذا لا يعني الاكتفاء بالنظر في سياسة وإستراتيجية العمالة التي تعتمد عليها بالملء، أو في دورها في إيجاد بيئة مواتية لخلق فرص العمل من قبل القطاع الخاص، بل أيضاً في دور الدولة في خلق فرص عمل بشكل مباشر، ومساهمة بعض السياسات الاقتصادية والمالية بشكل أوسع نطاقاً في خلق فرص العمل.

تهدف سلسلة العروض الموجزة حول سياسات الميثاق العالمي لفرص العمل إلى إطلاع القراء على أهمية مجالات العمل التقنية التي تخوض فيها منظمة العمل الدولية في سعيها للتصدي للركود الاقتصادي، فضلاً

¹ الخدمات الاجتماعية مثل الرعاية الصحية وصولاً إلى التعليم، ومن رعاية المسنين إلى ترفيه الشباب.



مما لا شك فيه أن ضمان الأداء المرضي والمتوازن على مستوى تحقيق الهدفين المزدوجين المتمثلين بالعمالة/العمل الاجتماعي واستحداث الأصول، يشكل تحدياً كبيراً خصوصاً أن هذا النوع من البرامج يطبق حالياً في سياقات حيث المؤسسات وقدراتها التقنية ضعيفة، وحيث قد يكون عدد الشركاء المنفذين كبيراً في المجالين العام والخاص على حد سواء. وإن تحويل هذه البرامج إلى جزء أساسي من شبكات الأمان الاجتماعية التي يمكن أن يزيد حجمها على المدى الطويل بحسب الوضع الاقتصادي، هو تحدٍ أساسي آخر.

أما وضع وتشغيل برامج الأشغال العامة على المدى الطويل، مع أو بدون ضمانة للعمالة، فهو أمر معقد. وهو يتطلب مزيجاً من الموارد المناسبة، والهيكلية الإدارية الملائمة، والتخطيط الفعال، والعمليات الإدارية، وبناء القدرات، والمدخلات التقنية الكافية.

العامّة مزيجاً من المخرجات الرئيسية التالية، واضعة أحد هذه الثلاثة ضمن أولوياتها القصوى:

- العمالة (للمشاركين)؛
- الدخل/التحويل (للمشاركين)؛
- الأصول المادية والاجتماعية (ينفذها المشاركون).

هذه المخرجات الرئيسية التي تحققها برامج الاستخدام العامة تدعم أهداف التنمية الأساسية، بما في ذلك الحد من الفقر، والحد من البطالة، وزيادة النفاذ إلى الخدمات الأساسية، والدمج الاجتماعي والاقتصادي. ويمكن أيضاً أن تنفذ برامج الاستخدام العامة بطرق تستهدف المرأة والشباب.

3. الخيارات على صعيد السياسة العامة لرفع التحديات

وفي الوقت نفسه، تتوالى هذه البرامج الضرورية اليوم وتحديدًا في البلدان التي لديها حيز مالي محدود، وقدرة تنفيذ محصورة جداً، وتحديات على صعيد المساءلة. وتنمو طرائق جديدة للتنفيذ، بما فيها الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

يُعرض هنا مثالان عن برامج الاستخدام العامة. المخطط الوطني لضمان العمالة الريفية (NREGS) في الهند الذي استفاد من الدروس المستخلصة في مخططات سابقة، وبرنامج «كازي كوا فيجان» (KKV) في كينيا، وقد تم وضعهما في العام 2009 لمواجهة أزمة كبرى ونسب البطالة المرتفعة في صفوف الشباب.

المخطط الوطني لضمان العمالة الريفية (NREGS) في الهند

أطلقت حكومة الهند قانون المخطط الوطني لضمان العمالة الريفية (NREGA) في 2 شباط/فبراير 2006. ويوفر هذا المخطط ضمانة قانونية مقابل مئة يوم عمل في كل سنة مالية للأفراد البالغين في أي أسرة ريفية على استعداد للقيام بعمل يدوي غير ماهر ذات صلة بالأشغال العامة، وذلك مقابل الحد الأدنى القانوني للأجور.

وُضع هذا القانون بهدف تحسين القوة الشرائية لدى سكان الريف، ومن خلال توفير العمالة شبه الماهرة أو غير الماهرة للأشخاص الذين يعيشون

في الآونة الأخيرة، شهدت برامج الاستخدام العامة عدداً من الابتكارات. لقد استخدمت برامج الأشغال العامة ونظم ضمان العمالة التقليدية أشغال البناء بشكل أساسي لتوليد فرص العمل، ولكن أتى ليستكملها العمل في قطاعات أخرى، وتتطور الابتكارات الإضافية في تصميم برامج الاستخدام العامة وتطبيقها. ويتم حالياً وضع العديد من برامج الاستخدام العامة الجديدة على شكل شبكات أمان اجتماعية قابلة لزيادة حجمها. وهي تتمتع بمواصفات ابتكارية مثل ما يلي:

- تغطية أوسع للأنشطة مثل الخدمات الاجتماعية،² والتركيز على البنية التحتية الخضراء، والاستثمارات المنتجة، بعبارة أخرى قائمة بالمشاريع التي هي أكثر تعقيداً من برامج الأشغال العامة التقليدية؛

- آليات استهدافية جديدة؛

- الجمع بين مكونات التحويلات النقدية المشروطة ومكونات برنامج الأشغال العامة ضمن البرنامج نفسه

- لجمع بين مكونات برنامج الأشغال العامة وتنمية المهارات/التدريب ومرفقات العمل (خروج المشاركين) من أجل زيادة قابلية توظيف المشاركين؛

- إدخال نظم دفع جديدة لزيادة المساءلة.

² دليل برنامج كازي كوا فيجانا، نيسان/أبريل 2009، جمهورية كينيا.



وبالنسبة إلى عدد فرص العمل التي ينبغي خلقها، كان الهدف توليد مئة يوم عمل سنوياً للفئة المذكورة أعلاه (على أساس الطلب).

تحت خط الفقر في مناطق الهند الريفية. وهو يحاول سد الفجوة بين الأغنياء والفقراء في البلد.

إجمالي التمويل:

الإنفاق 2006-2007: 88.23 مليار روبية

(2.0 مليار دولار أمريكي)

الإنفاق 2007-2008: 156.8 مليار روبية

(3.53 مليار دولار أمريكي)

الإنفاق 2008-2009: 269.8 مليار روبية

أو (5.6 مليار دولار أمريكي)

الإنفاق 2009-2010 (مؤقتاً): 377.8 مليار روبية

أو (8.1 مليار دولار أمريكي)

التغطية: على مستوى الوطن

تكشف بعض المراجعات التي أجريت على المخططات عن أن مجموع العمالة التي ولدها المخطط الوطني لضمان العمالة الريفية (NREGA) هو أكبر بكثير من برامج الاستخدام العامة السابقة. وقد ارتفعت معدلات الأجور في المناطق الريفية في الهند وبدأت المرأة تتقاضى نفس الأجر كالرجل. ويبدو أن الاستهداف الذاتي يعمل بمشاركة عالية من قبل الفقراء والطوائف الاجتماعية والقبائل الهندية المخطط لها. وتشير بعض الأدلة على المستوى الجزئي إلى أنه بعد تنفيذ المخطط الوطني لضمان العمالة الريفية، انخفضت الهجرة من المناطق الريفية إلى المدن في الهند. ولكن يبقى التحدي الأكبر في قدرة التنفيذ على مستوى القرية. ونظراً للنطاق الواسع للبرنامج، من المهم زيادة قدرة البرنامج التنفيذية على مستوى القرية من خلال تعيين وتمكين المزيد من الموظفين.

كازي كوا فيجانا (KKV) في كينيا

السياق

منذ نشوب الأزمة بعد الانتخابات في بداية العام 2008، مرّت البلاد بأزمة ثلاثية خطيرة هي أزمة «الغذاء والوقود والأموال». وأدى العنف ما بعد الانتخابات، وضعف الإنتاج الزراعي، والركود العالمي إلى تراجع اقتصادي حيث انتقل معدل النمو من 7 في المائة في العام 2007 إلى 1.7 في المائة فقط في العام 2008. ويبلغ عمر نصف سكان كينيا أقل من 20 سنة، وهم يمثلون ثلثي الفقراء. ويوجد ارتفاع غير متكافئ في معدل البطالة بين الشباب - شبابان من أصل خمسة هما عاطلان عن العمل أو غير ناشطين.

لدى الهند تاريخ طويل (على الأقل أربعة عقود بعد استقلال الهند) من برامج العمالة المأجورة. وقد عالج المخطط الوطني لضمان العمالة الريفية (NREGS) الكثير من نقاط الضعف في البرامج السابقة من خلال إدخال مواصفات عديدة إلى عملية تصميمه مثل إطار العمل الذي يستند إلى الحقوق.

ويشير العمل الذي أنجز حتى الآن في إطار المخطط الوطني لضمان العمالة الريفية (NREGS) إلى أنه يتم وضع الأسس لزيادة الإنتاجية الزراعية في المستقبل. وتمثل المحافظة على المياه (60%)، واستصلاح الأراضي (13%)، ومقاومة الجفاف (6%) ما يقارب أربعة أخماس مجمل العمل المنفذ في إطار البرنامج؛ ويشكل توصيل الطرق ببعضها 16% إضافية.

تم توسيع نطاق البرنامج بسرعة، ففي العام 2006-2007، تمت تغطية 200 من أصل 619 منطقة تعتبر من الأكثر فقراً. (تم توليد 907 ملايين يوم عمل/فرد استفادت منها 21 مليون أسرة). في العام 2007-2008 تمت تغطية 330 منطقة (تم توليد 1,437 مليون يوم عمل/فرد واستفادت 33 مليون أسرة)، وفي العام 2008-2009 تمت تغطية جميع المناطق (تم توليد 2,163 مليون يوم عمل/فرد واستفادت 45 مليون أسرة). وفي الأشهر الخمسة الأولى من السنة المالية 2009-2010 تم توليد 1,765 مليون يوم عمل/فرد استفاد منها 39 مليون أسرة، وهو إنجاز كبير. وشكلت النساء 49.5% من مجموع الأشخاص العاملين في العام 2009-2010، مما سمح بتخطي الهدف الأصلي البالغ نسبة 30%.

ويبين ما ورد أعلاه حجم البرنامج الذي أظهر قدرة أساسية على الإنتاج. يمكن لمثل هذا النوع من البرامج أن يعمل بسهولة كمخفف للصدمات أثناء الأزمات لأنه قابل للتوسيع من حيث الحجم. في الواقع، نظراً للجفاف الشديد الذي شهدته البلاد في العام 2009، وسّعت حكومة الهند نطاق الاستخدام من 100 إلى 200 يوم في السنة وذلك في 272 منطقة من أصل مجموع 629 منطقة. لم يكتف المخطط الوطني لضمان العمالة الريفية (NREGA) بتغطية الضمان الاجتماعي الذي كانت البلاد بأمس الحاجة إليه، وتعزيز الأمن المعيشي على مستوى الوطن، بل ساعد أيضاً في إغاثة السكان المتضررين من الجفاف.

أما المجموعة المستهدفة فكانت شخصاً راشداً واحداً من أي أسرة ريفية، وبشكل خاص وسط السكان الأكثر فقراً مثل المزارعين الذين لا يملكون أرضاً وأصحاب المزارع المهتمين الذين أبدوا استعداداً للقيام بعمل يدوي ضمن الأشغال العامة التي لا تتطلب المهارات.



الهدف

عدد فرص العمل الواجب توليدها خلال المرحلة الأولى (2009/2008):

300 ألف

العدد الفعلي المحرز (ما بين نيسان/أبريل وأيلول/سبتمبر 2009: 296 ألفاً إجمالي التمويل:

الميزانية الإضافية 2009/2008: 2.8 مليار شيلينغ كيني

(38 مليون دولار أمريكي)

مخصصات الميزانية 2009/2010: 3.3 مليار شيلينغ كيني

(44 مليون دولار أمريكي)

التغطية: على مستوى الوطن

التحدي الرئيسي: إقناع الوزارات المنفذة بأن تستمر في وضع جزء من ميزانيتها العادية جانباً للأشغال التي تتطلب عمالة مكثفة وهي معدة للشباب.

الهدف من برنامج كازي كوا فيجانا (KKV)³. هي مبادرة صدرت عن الائتلاف الحكومي الكبير، أطلقت في نيسان/أبريل 2009، وتهدف إلى التصدي لمشكلتي الجوع والبطالة على حد سواء. لقد صممت لتتحمّل، خلال هذه الفترة من الأزمة المالية العالمية، قضيتي الجفاف والمجاعة على المستوى الوطني، وإغاثة الشباب بشكل فوري عن طريق تزويدهم بالدخل لشراء المواد الغذائية من خلال العمل في الأشغال العامة. يتم توظيف الشباب، من الذكور والإناث، على أساس عقود عمل في مشاريع أشغال عامة مختارة حددها برنامج (KKV). والنية من بعض هذه المشاريع، ولا سيما تلك التي لها علاقة بالري وإمداد المياه، هي تعزيز الإنتاج الغذائي في المناطق المهمشة الأكثر تأثراً بالجفاف. وتوجد أيضاً مشاريع (KKV) مصممة للمحافظة على البيئة وإدارتها، فيما تسعى أخرى إلى تحسين النقل البري في المناطق الريفية والحضرية. ويهتم مكتب رئيس الوزراء بتنسيق المشاريع وتنفيذها الوزارات المعنية.

3 ??????????

الفئة المستهدفة: الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 18 و35 عاماً

4. الاستنتاجات والتوصيات

يسمح الاستهداف الجغرافي السليم بقنونة الموارد اللازمة إلى المناطق الأكثر تضرراً. وعندما يترافق مع الاستهداف الفئوي (مع التركيز على العاطلين عن العمل من شباب ونساء)، والأجور المناسبة، غالباً ما يحقق أفضل النتائج في الوصول إلى الفئات الأكثر عزواً في المجتمع، وبالتالي يحسّن من أمن الدخل.

تأتي برامج الاستخدام العامة لتكمّل الاستثمارات العامة في البنية التحتية باعتبارها أداة قوية ولا شك لخلق فرص عمل ودعم الاقتصاد في فترة الأزمات. ومن حسنات برامج الاستخدام العامة أنه يمكن إنفاق نسبة أعلى من الموارد على القوة العاملة، كما يمكن تطبيق آليات استهداف مختلفة.

5. لمزيد من القراءات والمصادر

- International Labour Organization, Employment-Intensive Investment Programme (EIIP).2010. *Mitigating a Jobs Crisis: Innovations in Public Employment Programmes*. (Geneva).
- Subbarao, K; Milazzo, A; Del Ninno, C. *How to make public works work: a review of the experiences*.; World Bank. (2009)