

إرشاد بشأن برنامج الاستثمار كثيف العمالة

٥ أيار/مايو ٢٠٢٠

كوفيد-١٩: خلق الوظائف من خلال برامج الأشغال العامة كثيفة العمالة

ملخص

وضع برنامج الاستثمار كثيف العمالة التابع لمنظمة العمل الدولية هذه المذكرة بغية تعزيز تصميم وتنفيذ برامج العمالة الطارئة وقصيرة الأجل وبرامج الأشغال العامة كثيفة العمالة وطويلة الأجل، لاستحداث الوظائف وتوليد الدخل لصالح الأشخاص الذين يعيشون أوضاعاً هشّة في أعقاب الأزمة التي تسبب بها فيروس كوفيد-١٩.

وبغية الحصول على معلومات عامة حول برنامج الاستثمار كثيف العمالة، انظر: <http://ilo.org/ciip>.

إن جائحة فيروس كورونا هي حالة طوارئ صحية عالمية مستمرة يتأتى عنها آثار اجتماعية واقتصادية كبيرة في جميع البلدان تقريباً. وقدرت منظمة العمل الدولية أن تأثير كوفيد-١٩ على عالم العمل العالمي سيكون مدمراً. وتؤثر إجراءات الإغلاق الكاملة أو الجزئية على حوالي ٢,٧ مليار عامل. وهذا يشمل ملياري عامل في الاقتصاد غير المنظم^١ سيتم دفعهم إلى مزيد من البطالة والبطالة الجزئية. ويتزايد الفقر بسبب العواقب الاقتصادية للأزمة والقيود الحالية المفروضة على تنقل الأشخاص والسلع.

وتتأثر بعض المجموعات بشكل غير متناسب، وتشمل العاطلين عن العمل والفقراء العاملين في الاقتصاد غير المنظم من ذوي الأجور المتدنية والذين يفتقرون إلى الحماية الاجتماعية. والعمال الموسميون مستضعفون لأن أجورهم تعتمد على حضورهم اليومي أو إنتاجهم، ولا يتم تعويضهم عندما ينخفض عملهم أو يتوقف. ولا بد من اتخاذ تدابير للحد من التأثير على هذه الفئات من المجتمع في وضع هش، والتي تشمل العمال الريفيين والمزارعين والنساء والشباب والمهاجرين.

وتعلن الحكومات عن تدابير دعم مالي بعيدة المدى للحد من التداعيات الاقتصادية الفورية. ويجري إدخال سياسات الاقتصاد الكلي الجديدة للتخفيف من الآثار السلبية للأزمة، بما في ذلك حزم التحفيز الاقتصادي لتعزيز الدخل والاستهلاك والانتعاش الاقتصادي. وتشمل تدابير التحفيز هذه استثمارات إضافية في البنية التحتية.

وسوف يتأثر المقاولون الصغار والمتوسطون في صناعة البناء على وجه الخصوص، مع تقلص القطاع بسبب الانكماش الاقتصادي، مما سيكون له تأثير ضار على القوى العاملة. ومن شأن تدابير التحفيز في البنية التحتية أن تساعد على تنشيط صناعة البناء المحلية وبالتالي سيكون لها تأثير إيجابي على العمالة.

٢- استراتيجيات الاستثمار كثيف العمالة

على مرّ التاريخ غالباً ما كانت تُستخدم الأشغال العامة كاستجابة لأزمة أو لصدمات اقتصادية. وعلى امتداد ١٠٠ عام من وجودها، لطالما قدمت منظمة العمل الدولية الدعم لقطاع الأشغال العامة، بغية التصدي للفقر والبطالة والافتقار إلى البنية التحتية والخدمات المحلية المناسبة. واعتمدت نهج مختلفة بمرور الوقت، لكنّ المبدأ بقي على حاله: توفير فرص العمل وزيادة الدخل من خلال الاستثمارات العامة في البنية التحتية.

ويمكن لتهج الاستثمار كثيف العمالة أن تعزز نتائج العمالة المتأثية عن الاستثمارات العامة في البنية التحتية والأشغال البيئية وبالتالي دعم مجموعات المجتمع التي تعاني من ظروف هشّة. وعلى مرّ العقود، قام برنامج الاستثمار كثيف العمالة التابع لمنظمة العمل الدولية،

- بتصميم بناء القدرات للتهج التي تخلق فرص عمل من خلال الاستثمارات العامة في أكثر من ٥٠ بلداً حول العالم وأظهر هذه القدرات إلى العيان وعززها. والتوصيات الرئيسية الصادرة عن هذا البرنامج لتعزيز تأثير الاستثمارات العامة على العمالة ذات شقين:
- التركيز على أنشطة الأشغال العامة التي تتطلب عمالة كثيفة بطبيعة الحال (مثل أعمال الصيانة وأعمال الحراثة وتحسينات الأراضي والبيئة والأشغال المجتمعية والصرف الصحي)؛
- إدخال التكنولوجيات القائمة على العمالة وزيادة مدخلات العمل لأنشطة بعينها في قطاع البناء عندما يكون استخدام اليد العاملة بديلاً تنافسياً لأساليب البناء التقليدية.

ومن المتوقع إبقاء رعاية ريفية لخلق فرص العمل والحد من الفقر خلال فترة الانتعاش الاقتصادي في مواجهة جائحة كوفيد-١٩. ويمكن للحكومات إطلاق حزم التحفيز المالي التي تشمل زيادات كبيرة في استثمارات البنية التحتية. وفي هذا الصدد، يشجع برنامج الاستثمار كثيف العمالة على استخدام محسن وأوسع لسياسات ونهج الاستثمار كثيف العمالة لتخطيط وتنفيذ وصيانة البنية التحتية والأشغال البيئية. وكان تعميم نهج الاستثمار كثيف العمالة في البنية التحتية والبرامج البيئية حلاً قابلاً للتطبيق لخلق وظائف إضافية والحد من فقر الدخل مع تحفيز الاقتصاد. وتستخدم النهج الاستخدام الأمثل للعمل مع ضمان النوعية والفعالية من حيث التكلفة. والغرض من استخدام هذه النهج هو تطوير وصيانة البنية التحتية، وفي الوقت نفسه إحداث تأثير إيجابي على خلق فرص العمل وتوليد الدخل.

ولدى العديد من البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل بالفعل تقليد طويل في تنفيذ برامج الأشغال العامة كثيفة العمالة. وقد استخدمت هذه البرامج بشكل شائع كوسيلة لتحقيق أهداف مشتركة تتعلق بالعمالة وخلق الدخل وتوفير البنية التحتية المحلية وإعادة تأهيل البيئة، وغالباً ما استهدفت المناطق أو المجموعات ذات الوضع الهش، في استجابة لمواجهة الأزمات والنزاعات. ومع ظهور الأزمة الاقتصادية الناتجة عن فيروس كوفيد-١٩، يمكن لنهج الاستثمار كثيف العمالة أن تحل الصدارة في برامج الاستثمار العادية والمحددة.

ولا يزال من الصعب التنبؤ بمدة الأزمة الحالية. وتشير أحدث التوقعات من السلطات الطبية إلى أنه في حين قد يتم تخفيف بعض القيود بمجرد تراجع عدد الإصابات بفيروس كوفيد-١٩، ستبرز حاجة طويلة الأمد لبعض الإجراءات التي ستظل تؤثر سلباً على الاقتصاد وسوق العمل. وفي هذا السياق، تُعتبر برامج العمالة الطارئة وقصيرة الأجل وبرامج الأشغال العامة كثيفة العمالة وطويلة الأجل، خيارات سياسية يجب مراعاتها.

٣- تدابير الطوارئ قصيرة الأجل

بشكل عام، يتم تطوير برامج العمالة الطارئة السريعة وتمويلها وتنفيذها في أعقاب صدمة اقتصادية أو كارثة طبيعية أو نزاع. والبرامج الطارئة التي تدعو إليها منظمة العمل الدولية هي شكل أكثر تعقيداً من النقد مقابل العمل، حيث تلعب إنتاجية العمل وكمية العمل ونوعيته دوراً هاماً. ولدى منظمة العمل الدولية عقود من الخبرة في تخطيط وتنفيذ مثل هذه البرامج. والعامل الحاسم هو أنه يجب أن تكون جاهزة للعمل في وقت قصير للاستجابة للأثار السلبية على البنية التحتية المحلية والعمالة وعلى الدخل أثناء الأزمة أو بعدها. ولا يزال العمل اللائق مصدر قلق رئيسي في هذه البرامج، ومرحلة ما بعد الأزمة لا تشكل استثناءً.

ويتم تنفيذ برامج العمالة الطارئة بشكل عام في الأجل القصير. وينبغي تصميم البرامج مع مراعاة السياق المحدد وخيارات التمويل والتنفيذ المتاحة ونوع التدخلات. ويمكن أن تنتقل البرامج الطارئة إلى دعم التعافي على المدى الطويل بمجرد توفير الاستجابة الفورية واستهلال المناطق المتضررة من الأزمة في التعافي.

وتشكل جائحة كوفيد-١٩ مخاطر صحية واضحة تتطلب تحسينات سريعة في الرعاية الصحية الأولية والحصول على المياه النظيفة والصرف الصحي والنظافة الصحية. وفي العديد من الأماكن، تتطلب هذه التدابير تحسينات في البنية التحتية ذات الصلة. وفي حين تشارك مختلف الوكالات الإنسانية بشكل عام في مثل هذا النهج، ينصب تركيز منظمة العمل الدولية على نوعية الأشغال والإنتاجية وتحسين الموارد المحلية وبناء القدرات وخلق العمالة اللائقة.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن لعدد من أنشطة الأشغال العامة الأخرى أن توفر وظائف بسرعة، مثل التنظيف وإزالة القمامة والنفايات وتحسين الصرف والسيطرة على الفيضانات وصيانة البنية التحتية وأعمال الإصلاح وإعادة التشجير والأشغال البيئية. وهذه الأنشطة كثيفة العمالة وسهلة التصميم والتنفيذ نسبياً. وعلى الرغم من أن التدخلات قد تهدف إلى توفير الوظائف والدخل لفترة مؤقتة، إلا أن منظمة العمل الدولية تركز على ضمان مساهمة نتائج التدخلات قدر الإمكان في جهود الإنعاش على المدى الطويل بزيادة المرونة من خلال بناء القدرات وتعزيز المؤسسات المحلية وتنمية المهارات ومعايير وسياسات العمل وضمن نوعية الأصول التي تم إنشاؤها.

وتنفذ العديد من الحكومات بالفعل برامج أشغال عامة تسعى إلى توفير عمالة ودخل إضافيين للأسر الفقيرة والمستضعفة. ويمكن الآن إعادة جدولة هذه البرامج التي تدعمها أو سبق أن دعمتها منظمة العمل الدولية، لتلبية الطلب الجديد على خلق الوظائف نتيجة للأثر

الاقتصادي لفيروس كوفيد-١٩، مع اتخاذ تدابير وقائية وتخفيفية إضافية.^٢ وتوجيه الدعم من خلال المؤسسات القائمة التي تشارك بالفعل في الأشغال العامة كثيفة العمالة يسمح بتوفير استجابة أسرع.

٤- جهود طويلة الأجل لخلق المزيد من الوظائف من خلال الاستثمارات العامة

يمكن للتهج كثيفة العمالة التي تروج لها منظمة العمل الدولية أن تعالج أيضاً الآثار الاقتصادية والاجتماعية وآثار العمالة طويلة الأجل التي خلفها جائحة كوفيد-١٩. ولا بد من الإبقاء على البنية التحتية القائمة ومعالجة الثغرات الموجودة في البنية التحتية الحالية. ويلزم بذل جهود أكثر من أي وقت مضى لتطوير واستدامة وتوسيع البرامج طويلة الأجل التي توفر الوظائف والدخل للفقراء والمستضعفين.

وتقدم منظمة العمل الدولية المساعدة التقنية للوزارات التقنية والمالية والتخطيطية والسلطات المحلية بغية تطوير قدراتها في تهج الاستثمار كثيف العمالة. وتشمل هذه المساعدة تقييم إمكانات التوظيف لبرامج الاستثمار الحالية أو تدابير التحفيز المالي ومراجعة عمليات الشراء ووضع المبادئ التوجيهية التقنية وإجراء التدريب وتعزيز مشاركة المجتمع.

ويعتمد نطاق التطبيق الفعال لتهج وتكنولوجيا الاستثمار كثيف العمالة على القطاع وعلى أنواع الأنشطة. وبناءً على أكثر من ٥٠ عاماً من الخبرة، وجدت منظمة العمل الدولية أن تهج الاستثمار كثيف العمالة ذات صلة خاصة بتطوير أو إنشاء أو صيانة أو إدارة ما يلي:

- الموارد الطبيعية، مثل الزراعة والغابات والحفاظ على التربة والمياه؛
- الطرق الريفية والطرق كبيرة الحجم؛
- مشاريع الري والسدود الترابية الصغيرة؛
- الحماية من الفيضانات والسيطرة على الأنهار؛
- البنية التحتية الاجتماعية، مثل المدارس والعيادات؛
- الأسواق والبنى التحتية الاقتصادية الأخرى؛
- السكن منخفض التكلفة؛
- نظم المياه والصرف الصحي؛
- جمع النفايات الصلبة وإعادة تدويرها وتسميدها؛
- مرافق الغسيل العامة ومرافق الصرف الصحي؛
- إمدادات مياه الشرب وجمع مياه الأمطار، مثل صهاريج تخزين المياه؛
- مرافق الصرف، بما في ذلك مياه العواصف؛
- المرافق المجتمعية والعامة، مثل دور الحضانة ونقاط توفير الرعاية الصحية والحدائق وغيرها من المناطق الترفيهية وملاعب الأطفال والمدارس والمراكز الصحية والأسواق وتسييج المناطق العامة، من بين أمور أخرى.

ويلعب المقاولون الصغار والمتوسطون دوراً مهماً في تطوير البنية التحتية المذكورة أعلاه. وقد تأثر المقاولون في صناعة البناء بشدة بفيروس كوفيد-١٩، حيث تم إغلاق العديد من مواقع البناء بسبب إجراءات الإغلاق وتجنب خطر إصابة العمال. ومن شأن برامج الاستثمار كثيف العمالة أن تساعد في تنشيط صناعة البناء المحلية. وقد تبرز الحاجة إلى اتخاذ إجراءات مالية وإجراءات محددة في مجال السلامة والصحة المهنية بالإضافة إلى التدريب والدعم التقني لمساعدة الصناعة على التأقلم مع المتطلبات الجديدة الناتجة عن جائحة كوفيد-١٩.

^٢ انظر: ILO, Considerations for Employment-Intensive Works in Response to COVID-19, 15 April 2020.

٥- الفرص والتوصيات

سوف يستغرق الأمر وقتاً وجهداً واستثماراً حتى تتعافى الاقتصادات من الأزمة العالمية التي أثارها جائحة كوفيد-١٩. وقد تأثر الملايين من الناس، والفقراء هم الأكثر معاناة. وفي الأجلين القصير إلى المتوسط، لن يكون بمقدور الأسواق والشركات إيجاد فرص عمل كافية للتعويض عن الخسائر في الوظائف والدخل. ويمكن لبرامج الاستثمار والتوظيف الممولة من القطاع العام أن تكمل خلق فرص عمل في القطاع الخاص خلال هذه الأوقات الاقتصادية الصعبة.

وتعمل منظمة العمل الدولية منذ سبعينات القرن الماضي على تطوير ودعم مثل هذه البرامج، ويقف فريق برنامج الاستثمار كثيف العمالة على أهبة الاستعداد لتقديم يد العون من خلال المساعدة التقنية وتصميم البرامج ومشاريع العرض والمبادئ التوجيهية والتدريب ونشر المعارف وتبادل الخبرات بين بلدان الجنوب في صفوف الشركاء الوطنيين.

وتحسين سبل العيش من خلال تحسين البنية التحتية وخلق فرص العمل هو الهدف الرئيسي لتهج الاستثمار كثيف العمالة. ويشمل المستفيدون المستهدفون عموماً الفقراء في المناطق الريفية والحضرية (بمن فيهم الشباب)، ومن هم في أوضاع هشّة وأولئك الذين تتأثر مصادر رزقهم. ولا تقتصر فعالية التدخلات المقترحة على خلق فرص عمل مؤقتة قصيرة الأجل فحسب؛ ومن المهم بالقدر نفسه ضمان أن تكون البنية التحتية والمشاريع البيئية المختارة مفيدة وأن تعالج الاختناقات الرئيسية التي تعوق التنمية الاجتماعية والاقتصادية بشكل عام.

بالإضافة إلى ذلك، ستسهم تدابير السياسة المقترحة في مجموعة من برامج أخرى للتنمية طويلة الأجل، بما في ذلك التنمية الاقتصادية المحلية ودعم الدخل وتحقيق أهداف التنمية المستدامة والتكيف مع تغير المناخ وإعادة التأهيل البيئي.

التنمية الاقتصادية المحلية ودعم الدخل

تلجأ تهج الاستثمار كثيف العمالة إلى استخدام أمثل ومرن لليد العاملة المحلية والمواد والمهارات والقدرات المتاحة محلياً. ويشارك صغار المتعاقدين والمجتمعات المحلية في التنفيذ، مما يضمن بقاء غالبية الأموال محلياً. وهذا يؤدي إلى مساهمة أكبر في التنمية الاقتصادية المحلية مقارنة بالتهج البديلة. وقد أظهرت التجربة أن ما يصل إلى ٧٠ في المائة من المبالغ المستثمرة تبقى وتتداول في الاقتصاد المحلي، مما يخلق أثراً مضاعفاً إضافياً يحفز التنمية الاقتصادية المحلية.

ويعد العمال المؤقتون في الاقتصاد غير المنظم من بين الأكثر استضعافاً في القوى العاملة، حيث تعتمد أجورهم على إنتاجهم اليومي ولا يتم تعويضهم في الغالب عند توقف العمل. وقد تؤدي أزمة كوفيد-١٩ إلى زيادة حادة في الفقر وأعداد الفقراء العاملين، ومن المرجح أن تلغي بعض التقدم المحرز على مدى السنوات الأخيرة في الحد من الفقر. ومن خلال توفير دعم الدخل من خلال العمل بأجر، من شأن تدابير الاستثمار كثيف العمالة أن تتيح للمستفيدين وأسرهم الحفاظ على مستويات دخلهم واستهلاكهم بينما تتعافى الاقتصادات المحلية، وبالتالي تمنعهم من الوقوع تحت خط الفقر.

المساهمة في العديد من أهداف التنمية المستدامة في وقت واحد

ستسهم التدابير المقترحة في تحقيق العديد من أهداف التنمية المستدامة، من خلال زيادة الدخل (هدف التنمية المستدامة ٨) والاستثمارات في الطرق والري والسدود والأسواق والمدارس والمراكز الصحية (هدف التنمية المستدامة ٩) والمجتمع والأراضي والنظم البيئية والأصول البيئية (هدف التنمية المستدامة ١٣) والعديد من أهداف التنمية المستدامة الأخرى. وعموماً، من شأن التدابير المقترحة أن تساعد المجتمع الدولي على الاستمرار في طريقه نحو تحقيق برنامج التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. ويرتدي هذا الأمر أهمية أكبر الآن، حيث سيكون تحقيق أهداف التنمية المستدامة أكثر صعوبة بسبب تدهور الوضع الاجتماعي والاقتصادي في العديد من البلدان نتيجة لأزمة كوفيد-١٩.

التكيف مع تغير المناخ وعكس مسار التدهور البيئي

لا يزال برنامج تغير المناخ يتسم بالأهمية التي لطالما اتسم بها. وحتى في خضم الجائحة التي تعصف بالعالم حالياً، لا تزال هناك حاجة ملحة للاستجابة لتحديات تغير المناخ. ويمكن لبرامج التوظيف جيدة التصميم أن تقدم مساهمات واضحة في التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معها، لا سيما في المناطق الريفية، حيث يمكن للمجتمعات المحلية أن تستفيد من تحسين المياه والحفاظ على التربة ونظم الري والصرف وتحسين النقل الريفي المقاوم للطقس.

ويمكن أن تساعد برامج العمالة في استعادة النظم البيئية التي تضررت أو دمرت، أو عكس التدهور البيئي بشكل عام. ومن شأن الأنشطة التي تحمي النظم البيئية أو تستعيدتها أن تطبق الحلول التي تستخدم الموارد المحلية أو الطبيعية وتوظف السكان المحليين للمساعدة في عكس التغييرات أو التكيف معها في بيئاتهم. ويمكن أن تشمل الأنشطة إعادة التحريج وحماية الغابات وحماية المنحدرات والحفاظ على التربة والمياه وبناء السدود والجسور وبطانات الأنهار والجداول، من بين أمور أخرى.