



HABITAT III ISSUE PAPERS

13 - JOBS AND LIVELIHOODS

(Arabic)

New York, 31 May 2015



ورقة مسائل حول العمل وسبل المعيشة

الكلمات الدالة

العمل، الوظائف، سبل المعيشة، العمل اللائق، الإنتاجية، الشكل الحضري، البنية التحتية، النمو الشامل

لن تكون المدن والبلدات مستدامة إذ لم يكن لدى سكانها وظائف منتجة ولائقة لدعم حياتهم. وثمة الكثير من التحديات المتصلة بخلق فرص العمل وتحسين ظروف العمل. وفي حين أن تلك الموضوعات واسعة جدا، إلا أن الورقة الحالية تقتصر في تركيزها على المعلومات الأساسية التي من شأنها أن تساعد على تحسين فهم الوضع والتحديات القائمة في المناطق الحضرية مع بعض التوصيات للعمل المحلي. فالمعالجة المتعمقة لجميع الجوانب المتعلقة بالعمل وسبل المعيشة تقع خارج نطاق الورقة الحالية.

المفاهيم الرئيسية

- **العمل اللائق:** يلخص العمل اللائق طموحات الأشخاص في حياتهم المهنية. فهو يشمل فرص العمل المنتج والذي يوفر الدخل العادل، والأمن في مكان العمل والحماية الاجتماعية للأسر، وتحسين آفاق التنمية الشخصية والاندماج الاجتماعي؛ وحرية الناس في التعبير عن همومهم، والتنظيم والمشاركة في القرارات التي تؤثر على حياتهم والمساواة في الفرص والمعاملة بين جميع النساء والرجال.
- **الفجوة في الأجر بين الجنسين:** هي الظاهرة التي يدفع بموجبها أجر أعلى للرجال من النساء مقابل العمل ذي القيمة المتساوية. والفجوة هي الفرق بين الأجر الذي يبقى بعد طرح متغيرات الخبرة والتعليم والفئة المهنية والنشاط الاقتصادي وموقع العمل وكثافته.
- **النمو الشامل:** هو زيادة وتيرة النمو وتوسيع حجم الاقتصاد، وفي الوقت نفسه توفير فرص متكافئة للاستثمار وزيادة فرص العمل الإنتاجية للجميع.
- **سبل العيش:** هي مجموعة الأنشطة، التي تشمل تأمين الاحتياجات الأساسية، والعمل إما بصورة فردية أو جماعية باستخدام المواهب البشرية والمادية. ويتجاوز مفهوم سبل العيش المستدامة التعريفات التقليدية ومقاربات القضاء على الفقر. والعمل هو وسيلة ضرورية لتأمين أسباب العيش للمراء.

الحقائق والأرقام الرئيسية

- يؤدي العمل والعمل اللائق دورا محوريا في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. وثمة حاجة إلى استهداف أقوى للمناطق الحضرية من حيث الاستثمارات والمساعدات الحكومية من أجل خلق مزيد من فرص العمل ولمعالجة العجز في توفير العمل اللائق.
- إذ يأتي ما يزيد على 60% من الناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان من الأنشطة الاقتصادية القائمة في المناطق الحضرية، حيث بلغت النسبة 80%-90% في البلدان المتقدمة. ومن المتوقع أن يأتي نحو 75% من الناتج المحلي الإجمالي في المستقبل من المدن والبلدات.¹
- لعدم المساواة والفقر تأثيرا تراجميا على النمو الاقتصادي. إذ إن البلدان النامية التي عززت العمل اللائق شهدت نموا اقتصاديا أسرع فضلا عن الانخفاض في الفقر. وكلما زادت حصة العمال من أصحاب الرواتب والأجور في قوة العمل، زادت الإنتاجية أيضا.²
- البطالة في أوساط الشباب، التي تصل نسبتها إلى 13% على الصعيد العالمي، هي ثلاثة اضعاف معدل البطالة لدى الكبار، والفتيات أكثر تأثرا من الرجال الشباب.³ وحتى لو كان الشباب موظفين، في كثير من الأحيان يواجهون تحديات انخفاض الرواتب ونقص العمالة، والعوائق التي تحول دون التقدم إلى وظائف أفضل.

¹ البنك الدولي، إعادة تشكيل الجغرافيا الاقتصادية: تقرير التنمية العالمي، (واشنطن: البنك الدولي 2009)

² منظمة العمل الدولية (ILO)، تقرير عالم العمل 2014 التنمية من خلال الوظائف، (جنيف: منظمة العمل الدولية، 2014).

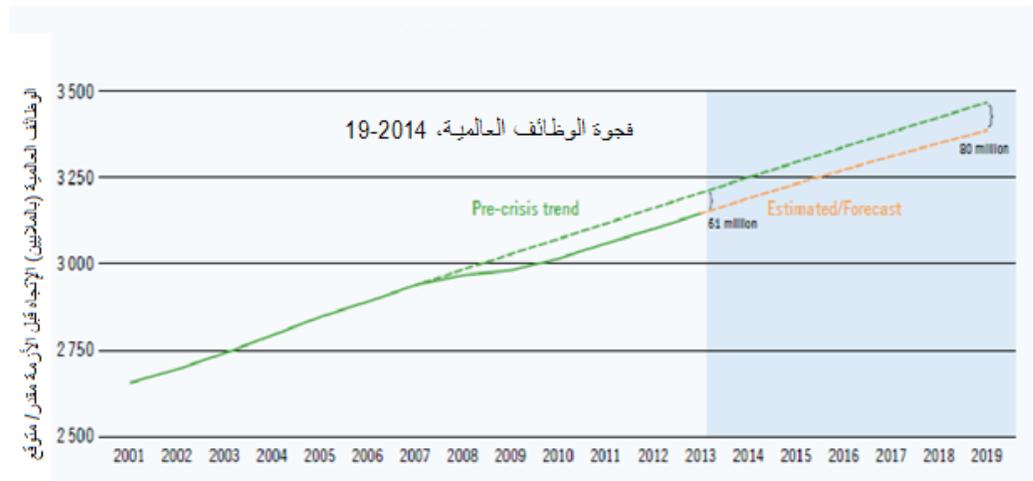
³ منظمة العمل الدولية، تقرير عالم العمل 2014 التنمية من خلال الوظائف، (جنيف: منظمة العمل الدولية، 2014).

- تشكل العمالة غير النظامية ما يزيد على نصف العمالة غير الزراعية، وهي في كثير من الأحيان مصدر أكبر لفرص العمل للنساء من الرجال.⁴ وغالبا ما تتميز العمالة غير النظامية بظروف عمل سيئة وعدم الحصول على الحماية الاجتماعية (أنظر ورقة المسائل حول القطاع غير النظامي).
- توفر المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (SMEs) ثلثي فرص العمل في القطاع النظامي في البلدان النامية، وما يصل إلى 80% في البلدان منخفضة الدخل.⁵ وتسهل المناطق الحضرية التجمع، الذي يمكن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من الاستفادة من وفورات الحجم، وزيادة الاستثمارات، وخلق فرص العمل.

ملخص المسألة

يعد خلق فرص العمل أمرا أساسيا للتنمية الحضرية المستدامة. وعلى الرغم من الإعراف بالتوسع الحضري بوصفه قوة دافعة رئيسة، إلا أن السياسة والاستثمارات في المدن غالبا ما تكون ضعيفة أو غائبة عن إستراتيجيات التنمية الوطنية والسياسات القطاعية للتحوّل الاقتصادي. إذ تميل السياسات الاقتصادية إلى التركيز على العمل بصورة عامة ولا تربط فرص العمل بالمدن والبلدات. وكان ذلك صحيحا على وجه الخصوص في حزم التحفيز الاقتصادي الوطنية للبلدان المتقدمة والنامية بعد الأزمة الاقتصادية العالمية في العامين 2008-2009. فمن دون سياسات حضرية وطنية موجهة، ستبقى فرص ربط المناطق الصناعية بالتنمية الحضرية غير مستغلة.

الشكل 1



ملاحظة: تبين الإحصاءات تطور الوظائف العالمية والتنبؤات الحالية الخاصة بها حتى 2019 (الخط المتصل البرتقالي) مقارنة مع نمو الوظائف كما هو متوقع قبل الأزمة في 2008 (الخط الأخضر المتقطع).

المصدر: منظمة العمل الدولية، نماذج الاقتصاد القياسي للتجاهات، تشرين الأول/أكتوبر 2014

⁴ تقارير منظمة المرأة في العمل غير الرسمي: العولمة والتنظيم (WIEGO)

⁵ منظمة العمل الدولية، هل ما يزال الصغر جميلا. (منظمة العمل الدولية: جنيف، 2013)

1. من دون التخطيط الجيد تكون الإنتاجية وخلق فرص العمل مقيدتين. تعد المدن محركات النمو، ولكن بإمكانها أن تكون أكثر إنتاجية وفعالية بكثير في خلق فرص العمل وفرص كسب الرزق. فيجب أن تغلب المناطق الحضرية على معوقات النقص في البنية التحتية والتنظيم غير الفعال والمكلف، والحكومات المحلية الضعيفة، وعدم وجود آليات كافية للتمويل طويل الأجل. ينبغي على المدن التخطيط مسبقاً للنمو السكاني الحضري والعائدات الديموغرافية وذلك بهدف تعزيز خلق فرص العمل وتنمية رأس المال الاجتماعي الشامل للنساء والرجال.

يؤدي سوء التخطيط والعوامل الخارجية السلبية وحالات الفصل بين الاستثمارات العامة والخاصة إلى مضاعفات اقتصادية غير فعالة، وانخفاض الإنتاجية وضعف الاستثمار والبطء في خلق فرص العمل (أنظر الشكل 1 للوظائف). فقد تباطأت الأنشطة الاقتصادية في مدن مثل كوالالمبور بسبب الإفراط في التنظيم في قطاع الإنشاءات.

لكفاءة النقل تبعات كبيرة على الإنتاجية والاستثمارات وسلاسل التوريد وخلق فرص عمل لائقة. إذ تفوض بانكوك في حركتها المرورية، مما يفقدها أربعة في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بسبب الازدحام. وإذا كان على العمال السفر لمدة ساعتين بكل اتجاه إلى عملهم في المناطق الحضرية لغواتينغ أو كيب تاون في جنوب أفريقيا أو أتلانتا، أو كان على العمال المكسيكيين في الماكيلادوراس في سيوداد خواريز إنفاق 29 في المائة من دخلهم على النقل الحضري، فإن نظام النقل يشكل عائقاً كبيراً أمام رفاهة العمال وإنتاجيتهم. كما يعيق سوء تخطيط النقل الأسر عن إرسال أطفالهم إلى المدرسة، والسفر مسافات طويلة في حافلات مكلفة، كما هي الحال في داكار. وفي الوقت نفسه، غالباً ما يرغم الفقراء على العيش في الأماكن النائية، وتكاليف عالية للسفر إلى العمل، مما يزيد في سوء وضعهم.

إذا لم يساعد الاستثمار العام على خلق السلع العامة، فهو لن «يحشد» أو يعبئ الاستثمارات العامة. إذ يبين الدور النشط للاستثمار العام في المدن البرازيلية مثل بيلو هوريزونتي وبورتو أليغري كيف يمكن للإنفاق العام خلق إطار للاستثمار الخاص.

2. عدم الاستثمار في البنية التحتية يعيق خلق فرص العمل وتنمية المهارات في أوساط العمال. يعكس التخلف في خلق فرص العمل في الاقتصاد النظامي النواقص في البنية التحتية على مستوى المدينة. وتبين الأبحاث على مستوى الشركات في بانكوك وجاكرتا ولاغوس، من بين مدن أخرى، بأن النواقص في البنية التحتية العامة مثل إمدادات المياه والكهرباء والصرف الصحي والنقل وإدارة النفايات الصلبة يقابلها استثمار خاص على مستوى الشركات، مما يستهلك 12 إلى 35 في المائة من إجمالي استثماراتها الثابتة، ويجعل ذلك في الواقع ضريبة إضافية تفرض على الشركات ويقوض أرباحها.⁶ وعندما تفقد مدن مثل داكا ونيويورك طاقتها الكهربائية، فإن معامل النسيج فيها أو مؤسساتها المالية لا تستطيع العمل. وعندما تواجه سان فرانسيسكو أو ساو باولو نقصاً حاداً في المياه، تصبح عمليات التصنيع فيها أقل إنتاجية بكثير.

توفر الاستثمارات في البنية التحتية العمالة التي يحتاج إليها الناس بشدة، ولاسيما الشباب، وتحفز نمو القطاع الخاص، وتعزز التنمية الاقتصادية. فقد خلق إنفاق مليار دولار أميركي على المشاريع الكبيرة للبنية التحتية نحو 28,000 فرصة عمل، سواء بصورة مباشرة وغير مباشرة بنسب متساوية تقريباً. ويحدث الإنفاق على البنية التحتية في البلدان النامية تأثيراً أكبر بكثير على خلق فرص العمل. فعلى سبيل المثال، من الممكن أن يخلق إنفاق مليار دولار أميركي على البنية التحتية في أميركا اللاتينية حوالي 200,000 فرصة عمل مباشرة.⁷

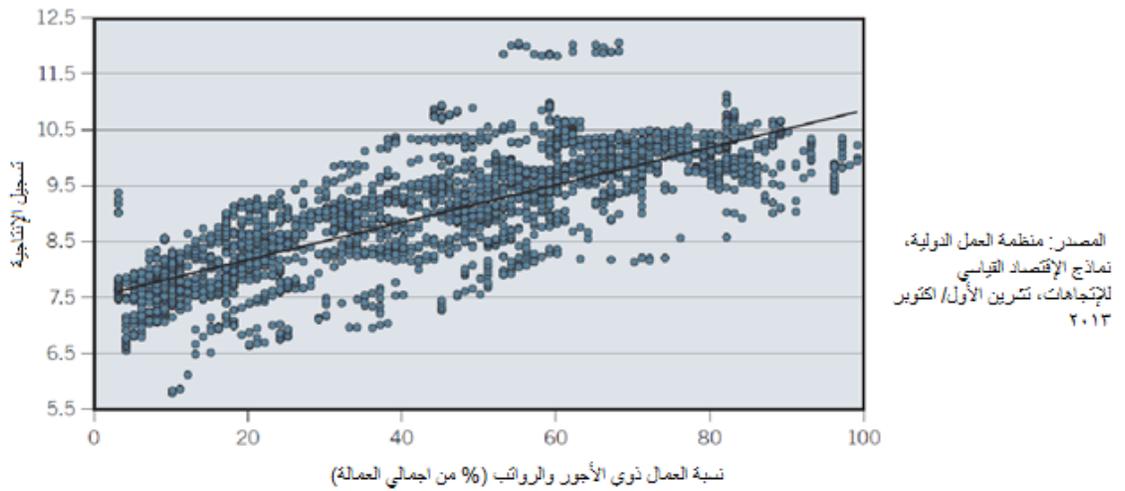
كما تحسن الاستثمارات الكافية في البنية التحتية الريفية-الحضرية، ولاسيما البنية التحتية للنقل والاتصالات، الإنتاجية الريفية وتسمح بوصول أفضل للأسواق وفرص العمل والخدمات العامة في كلتا المنطقتين. وتؤثر الروابط بين المناطق الحضرية والريفية التي تتخذ شكل تقسيم العمل و/أو تبادله، وسلاسل القيمة، والتحويلات الرأسمالية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية لكلتا المنطقتين. وثمة علاقة إيجابية بين كفاية البنية التحتية التي تربط بين المناطق الريفية والحضرية وسهولة التنقل، والحصول على فرص العمل وسبل المعيشة، وتعزيز الأمن الغذائي والمداخيل في المناطق الحضرية.

⁶ أ. أنس وكاي إس. لي، "تكاليف نواقص البنية التحتية على التصنيع في المدن النيجيرية والإندونيسية والتايلندية"، الدراسات الحضرية، (تشرين الأول / نوفمبر 1999) المجلد 36 العدد 12، ص. 2135-2149

⁷ منظمة العمل الدولية، موجز سياسات الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل رقم 1. الاستثمارات في البنية التحتية: أداة فعالة لخلق فرص عمل لائقة، (منظمة العمل الدولية: جنيف، 2010)

3. ظروف العمل السيئة تحدث تأثيرا تراجميا على النمو الاقتصادي. حيثما يتم تعزيز العمل اللائق، تشهد البلدان النامية نموا اقتصاديا أسرع وإنتاجية أعلى، فضلا عن الانخفاضات في الفقر (أنظر الشكلين 2 و3). وسوف تحدد حصة الاقتصاد الحضري من الناتج المحلي الإجمالي النمو الوطني وأداء التنمية في جميع البلدان.

الشكل 2



ستكون قدرة الاقتصادات الحضرية على خلق فرص العمل والفائض والإيرادات الضريبية المترتبة على ذلك لتمويل النفقات العامة أمرا أساسيا لتحقيق جدول الأعمال الطموح للتنمية المستدامة لمرحلة ما بعد العام 2015. وتعد زيادة الاستثمارات لخلق فرص العمل الأولية الحاسمة التي يجب التصدي لها على جميع المستويات. ومن الممكن أن يوسع تعزيز استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص منافع الاستثمار وفي الوقت نفسه تخفيف العقبات أمام الشركات الناشئة ونمو الشركات القائمة. وستكون الاقتصادات الحضرية القوية التي تنتج العمل اللائق للجميع ضرورية لتحقيق الهدف المقترح رقم 8 من أهداف التنمية المستدامة (SDG) بشأن النمو الاقتصادي المستدام والشامل، والعمالة الكاملة والعمل اللائق للجميع؛ والهدف رقم 11 بشأن جعل المستوطنات البشرية شاملة وآمنة وقادرة على مجابهة الكوارث ومستدامة.

تشير المستويات العالية للبطالة والعمالة غير النظامية وغيرها من أوجه القصور في توفير العمل اللائق إلى الحاجة ليس إلى إنتاج مزيد من فرص العمل، وإنما أيضا فرص العمل اللائق. فعالبا ما يخضع العاملون الفقراء إلى ظروف قذرة وصعبة وخطيرة. ولذلك من الضروري تحسين ظروف العمل، وتوفير الحماية الاجتماعية، واحترام حقوق العمال، وتوفير حرية تكوين الجمعيات، وتعزيز الحوار الاجتماعي للجميع. وبإمكان الأشغال العامة الحضرية توفير نهج متكامل لتعزيز العمل اللائق.



الدوافع الرئيسية للعمل

- يأتي العمل في صميم التحضر المستدام ويجب أن يتم دمج في السياسات الحضرية الوطنية والمحلية. ويعني ذلك:
- تعزيز جمع البيانات لتعزيز السياسات المبنية على الأدلة حول خلق فرص العمل، بما في ذلك من خلال جمع أفضل للمؤشرات الاجتماعية المصنفة حسب الجغرافيا والعمر والجنس عن طريق المرصد الحضرية المحلية والوطنية والعالمية.
- تطوير أشكال مكانية جديدة للمدن بهدف تعزيز خلق فرص العمل اللائق. إذ تسهل المناطق الحضرية ذات الكثافة العالية والاتصال الجيد؛ والتي تدمج العمل والإقامة؛ وتخفف تكاليف النقل خلق فرص العمل.
- تهيئة بيئة مواتية لخلق فرص العمل في المناطق الحضرية من خلال الاستثمار في التعليم والمهارات المرتبطة بحاجات سوق العمل؛ والاستثمار في الصناعات كثيفة العمالة والنمو بما في ذلك الإسكان والبنية التحتية؛ وتعزيز التنمية الاقتصادية التي تشجع الاستثمار وزيادة الأعمال والابتكار.
- تسخير العائد الديموغرافي هو أمر بالغ الأهمية لزيادة الإنتاجية والازدهار في المدن. إذ يحتاج الشباب إلى الحصول على تنمية المهارات لتمكينهم من المشاركة الكاملة والفاعلة في الاقتصاد الحضري، وكذلك تهيئة بيئة مواتية تعزز الاندماج الاقتصادي وريادة الأعمال.
- تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة من خلال التعميم الفعال في السياسة والحصول على تنمية المهارات والخدمات المالية.

البرامج والمشاريع

العمل اللائق في أسواق المنتجات الغذائية في المناطق الحضرية والتعاون بين المدن ديربان-مابوتو

- في أيلول/ سبتمبر 2013، تم بنجاح إبرام مبادرة لتعزيز الأمن الغذائي من خلال العمل اللائق. إذ من الممكن أن تحدث العمالة اللائقة والمنتجة في النظام الغذائي تأثيرات إيجابية على الأمن الغذائي. وركزت منظمة العمل الدولية (ILO)، بالشراكة مع منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية (UCLG)، على التبادل بين مابوتو في موزامبيق وديربان في جنوب أفريقيا وكان الهدف العام هو تعزيز الأمن الغذائي من خلال التصدي لتحديات العمل اللائق في النظام الغذائي وتحسين أسواق المنتجات الغذائية في المناطق الحضرية. وشملت الأنشطة الزيارات الفنية، وتبادل المعارف، والمشاورات بين الأقران، والتدريب التقني للعاملين في الأسواق ومسؤولي الحكومات المحلية. مشروع 6/16 بورت-او-برينس، هاييتي
- المشروع 16 من الأحياء / 6 مخيمات (المشروع 6/16) مصمم لتسهيل عودة الأشخاص النازحين داخليا (IDPs) إلى ديارهم الأصلية. وحاليا، يقدر أن 400,000 شخص ما زالوا يعيشون في الخيام حول بورت-او-برينس في أعقاب الزلزال المدمر الذي بلغت شدته 7.0 درجات على مقياس ريختر في كانون الثاني/ يناير 2010. ويوفر المشروع للمقيمين والعائدين حلا سكانية دائمة. كما أنه يساعد على تحسين ظروف المعيشة من خلال تحسين فرص الحصول على الخدمات الأساسية والأنشطة المدرة للدخل.



البدء بمشروع البناء الأخضر الخاص بك وتحسينه

- التدريب على البدء بمشروع البناء الأخضر الخاص بك هو برنامج لتطوير الأعمال في القطاعات الخضراء ويهدف إلى دعم أصحاب المشاريع الناشئة والقائمة الذين يرغبون في المشاركة في قطاع تشييد المباني الخضراء.

خلق فرص العمل وتحسين ظروف العمل في المدن التي تستضيف الفعاليات الضخمة.

- تعد استضافة النشاطات الضخمة في المدن في جميع أنحاء العالم حدثًا مألوفًا ومتكررًا – مثل الألعاب الأولمبية، وكؤوس كرة القدم العالمية والإقليمية، وكؤوس الألعاب الرياضية الأخرى، وألعاب الكومونولث، وألعاب عموم الأقاليم، وغيرها. وغالبًا ما يترتب على التحضير لتلك الألعاب أشغالًا حضرية ضخمة في المدن المضيفة، مع إمكانية تعزيز القطاعات الاقتصادية المشاركة بصورة مباشرة وغير مباشرة في البطولات. ويواجه عدد كبير من المدن المضيفة، ولاسيما في البلدان النامية، مشاكل كبيرة تتصل بالعمل، مثل البطالة، ونقص العمالة، وظروف العمل غير الملائمة. والفقر في المناطق الحضرية يرتبط ارتباطًا وثيقًا بتلك المشاكل. وقد نفذت منظمة العمل الدولية مبادرة لتعزيز العمل اللائق في كأس العالم لكرة القدم في البرازيل في العام 2014. وقد أدت تلك المبادرة إلى قيام ثمان مدن على الأقل بإنشاء «موثيق» للعمل اللائق. وبالنظر إلى ضخامة كأس العالم وشهرته، فإن الممارسات الجيدة ستخلف إرثًا. وقد تم تنفيذ أنشطة أخرى في إطار التحضير للكرنفال في السلفادور عام 2015، ودورة الألعاب الأولمبية للعام 2016 في ريو دي جانيرو. كما تقوم منظمة العمل الدولية بتصميم دليل يمكن تطبيقه في المناسبات الرئيسة الأخرى في جميع أنحاء العالم.

تم إعداد أوراق المسائل لبرنامج الأمم المتحدة الثالث للمستوطنات البشرية من جانب فريق عمل الأمم المتحدة لبرنامج الأمم المتحدة الثالث للمستوطنات البشرية، وهو فرقة عمل تتألف من وكالات الأمم المتحدة وبرامجها العاملة معا من أجل بلورة جدول الأعمال الجديد للمناطق الحضرية. تمت الصياغة النهائية لأوراق المسائل خلال ورشة الكتابة التي عقدها فريق عمل الأمم المتحدة في نيويورك من 26 إلى 29 أيار/ مايو 2015.

تمت قيادة الورقة الحالي بالتشارك من جانب برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ومنظمة العمل الدولية (ILO)، بمساهمات من برنامج الغذاء العالمي (WFP)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، واتفاقية التنوع البيولوجي (CBD).