



"ليس القانون مادة تُخلق في الجامعات – لكنه واقع يتم اكتشافه. فهناك اتفاقات قائمة بالفعل بين الفقراء – وهي بمثابة عقود اجتماعية – وما يجب القيام به هو وضع معايير متخصصة لتلك العقود لإقامة نظام قانوني واحد يعترف به ويحترمه الجميع." هيرناندو دي سوتو

## الركيزة الأولى: الوصول إلى العدالة وسيادة القانون

إن الحق الأول هو ذلك الذي يضمن الحصول على كافة الحقوق الأخرى:  
الوصول إلى العدالة وسيادة القانون.

بعض الأمثلة:

### الهوية القانونية

- على مستوى العالم، تبلغ نسبة الأطفال الذين لا يتم تسجيلهم قبل عامهم الخامس حوالي ٤٠ بالمائة تقريبًا في البلدان النامية، وقد ترتفع هذه النسبة في البلدان الأقل نموًا لتصل إلى ٧١ بالمائة.
- وفي العديد من البلديات بالأرجنتين، تعذرت على نسبة تصل إلى ١٥ بالمائة من المستفيدين المحتملين من أحد برامج مكافحة الفقر المشاركة نظرًا لعدم امتلاكهم بطاقة هوية وطنية صالحة.

### البيروقراطية الحكومية

- أوردت التقارير بالهند أن عدد القضاة لكل مليون شخص هو ١١ قاضيًا فحسب، وهناك ما يربو على ٢٠ مليون قضية معلقة، وتستغرق بعض القضايا المدنية أكثر من ٢٠ عامًا للوصول إلى المحكمة.
- هناك نحو مليون قضية معلقة في كينيا، وما يزيد على ٣٠٠ ألف قضية أمام المحكمة العليا في نيروبي وحدها.
- يبلغ عدد القضايا المترامية على عاتق القاضي الواحد في الفلبين ١,٤٧٩ قضية في المتوسط، كما يتسم ثلاثون قانونًا من القوانين التي تلعب دورًا محوريًا في حياة الفقراء بعدم الوضوح أو التناقض أو التخلف أو يكون لها آثار تمييزية حيال الفقراء.

### إمكانية التحقق والشمولية والعدالة النزاهة

- بالنسبة لهؤلاء الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم، فإنه يتعذر عليهم بطبيعة الحال الوصول إلى النظام القانوني الرسمي نظرًا لافتقارهم للموارد المالية اللازمة.

### التحدي:

وفي العديد من البلدان، تتم صياغة القانون وإصدار الأحكام بموجبه باللغة الوطنية الرسمية فقط، والتي قد يتعذر على الكثير من الفقراء التحدث بها أو قراءتها. ففي معظم البلدان الأفريقية، على سبيل المثال، يجري العمل في النظام القضائي باللغات الإنجليزية والفرنسية والبرتغالية فقط، مما يعمل على استبعاد الغالبية العظمى من السكان الذين يتحدثون اللغات المحلية.

وقد تبعد المحاكم عن أماكن إقامة المواطنين مسافات طويلة، مع افتقارها إلى التمويل الكافي لتستغرق أعوامًا عديدة للبت في القضايا. وقد تتطلب سرعة إحالة إحدى القضايا إلى المحكمة تقديم رشاًوى للمعنيين. كما قد يتعذر التعامل مع الإجراءات القضائية بالنسبة للأفراد الذين لا يجدون من يمثلهم قانونياً، وهو ما يجده الفقراء عامة باهظ التكلفة. كما تأتي القيود المفروضة على من يمكنه ممارسة مهنة المحاماة وتقديم الخدمات القانونية لتمثل عقبات أخرى قد تحد من أشكال الخدمات القانونية الأيسر في الوصول إليها مثل مراكز المساعدة القانونية والمساعدين القانونيين.

ونظراً لأن الفقراء يعيشون في بيوت أسرية لم يتم توثيقها وتسجيلها رسمياً، فإن وفاة رب الأسرة تحدث اضطراباً بين أفراد الأسرة حول تحديد من تؤول له ملكية البيت ومن له حق السكنى فيه. وبالإضافة إلى ذلك، تكون الأراضي غالباً معدة للزراعة ثم يجري استخدامها دون تحديد للحقوق الرسمية فيها على الإطلاق. والافتقار إلى الوضوح في مثل هذه الأمور يمثل أرضاً خصبة لوقوع النزاعات.

ويؤدي غياب تلك الحقوق الرسمية إلى تعرض الفقراء للإخلاء إذا ما تغير مالك الأرض، ويتعسر بالتالي اتباع الأصول القانونية أو دفع تعويضات كاملة أثناء محاولات الإخلاء التي تتم من قبل السلطات العامة. وبدون إضفاء صفة رسمية على حقوقهن، تخسر النساء اللواتي يساعدن أزواجهن في إنشاء عمل تجاري على الأرجح كل شيء في حالة الطلاق.

وعندما تشترك مجتمعات، دون امتلاك الحقوق القانونية اللازمة، في ملكية أراضٍ للرعى أو مصادر للمياه مع استخدام مناطق الصيد نفسها، فإنه يستحيل تقريباً على الأفراد الذين يغادرون هذه المجتمعات الاستفادة من الأصول الخاصة بهم، مما يحد من حريتهم في تغيير طريقة حياتهم. وقد يُحرم الوافدون الجدد من استخدام تلك الموارد المملوكة بشكل جماعي.

## العدالة – خيارات الإصلاح

على الرغم من صعوبة تحقيق المساواة فيما يتعلق بالوصول إلى العدالة، إلا أنه من الممكن تحقيقها مع ضمان التزام كل من مؤسسات الدولة والمؤسسات العامة على حد سواء. ويجب أن تراعى تدابير التمكين القانوني ما يلي:

- وضع أنظمة محسنة لتسجيل الهوية، دون دفع رسوم.
- تطوير أنظمة فعالة يسهل الوصول إليها وتكون في متناول الجميع لإيجاد سبل بديلة لتسوية المنازعات.
- إطلاق حملات موجهة للفقراء لنشر الوعي القانوني بينهم مع تبسيطه ووضع معايير موحدة له.
- استحداث أنظمة أكثر قوة لتوفير المعونة القانونية وتوسيع كوادر الخدمات القانونية عن طريق الاستعانة بالمساعدين القانونيين ودارسي القانون.
- إجراء إصلاحات هيكلية تمكن مجموعات المجتمع المحلي من مجابهة المخاطر القانونية.



"لكل شخص حق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره" الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ١٧، الفقرة الأولى

## الركيزة الثانية: حقوق الملكية

يتألف نظام الملكية الذي يعمل بكفاءة تامة من أربع وحدات أساسية: نظام للقوانين يُعرّف مجموعة متكاملة من الحقوق والالتزامات التي ترسم شكل العلاقة بين الأفراد والأصول على نحو يعكس التعددية والتنوع اللذين تتصف بهما أنظمة الملكية في جميع أنحاء العالم، ونظام الحوكمة، وسوق فعال لتبادل الأصول، وأداة لوضع السياسات الاجتماعية.

ومتى صارت حقوق الناس في أراضيهم غير آمنة، فإنهم لن يتمكنوا من زيادة قيمتها ومن ثم يتحتم عليهم تكريس موارد هامة لتوفير حماية مادية لها، وكثيراً ما يتورطون في صراعات على حدود الأرض. وتعمل حقوق الملكية الآمنة على تعزيز استثمارات الأعمال التجارية وهي نفسها التي تدفع المزارعين لضخ المزيد من الاستثمارات في أراضيهم. ومن خلال تقديم حقوق ملكية فعالة تدار بواسطة مؤسسات عاملة يتسنى للبلدان النامية أن تخطو على طريق التقدم.

كما أن بسط نطاق حقوق الملكية لتشمل الفقراء يتيح لهم فرصة استخدام القانون كوسيلة للاندماج في نظام الاقتصاد الرسمي والاستفادة منه كآلية تعمل على الارتقاء بمستواهم الاجتماعي. كما تتوفر لهم من خلال حقوق الملكية الآمنة فرصة استخدام الملكية كضمان للحصول على الائتمان اللازم لأي قرض متعلق بعمل تجاري أو رهن عقاري.

### بعض الأمثلة:

- تمثل المرأة نصف تعداد سكان العالم، وتنتج نسبة تتراوح بين ٦٠٪ و ٨٠٪ من الطعام في البلدان النامية، إلا أنها لا تملك سوى أقل من ١٠٪ من الممتلكات على مستوى العالم. وغالباً ما تواجه المرأة عوائق تحول بينها وبين حياة الممتلكات واستخدامها ونقل ملكيتها أو وراثتها، كما تتعرض المرأة للإخلاء القسري من منزلها وأرضها على يد أفراد العائلة و/أو السلطات التقليدية و/أو الجيران. (الأمم المتحدة ١٩٨٠، منظمة الأغذية والزراعة ١٩٩٩ Women's Right to Land and Natural).
- يجب منح رؤوس الأموال غير الرسمية الصبغة القانونية بما يتيح زيادة قيمتها. ففي بيرو، يقدر رأس المال غير الرسمي بنحو ٧٤ بليون دولار. ويصل هذا الرقم في هايتي إلى ما يربو عن ٥,٤ بلايين دولار، وفي هندوراس نحو ١٣ بليون دولار، وفي ألبانيا نحو ١٦ بليون دولار، وفي تنزانيا ما يزيد على ٢٩ بليون دولار، وفي الفلبين ما يزيد على ١٣٢ بليون دولار، وفي مصر ما يزيد على ٢٤٨ بليون دولار، وفي المكسيك ما يزيد على ٣١٠ بليون دولار أمريكي.
- تبين الدراسات الاستقصائية في كل من بولندا ورومانيا وروسيا وسلوفاكيا وأوكرانيا أن رجال الأعمال الذين يعتقدون في أمن حقوق ملكيتهم يعيدون استثمار ما يساوي ٤٠٪ من دخلهم، مقارنة بمن لا يعتقدون في ذلك.
- في غانا ونيكاراجوا، وُجد أن المزارعين الذين توفرت لهم حيازة آمنة لأراضيهم، ضخوا استثمارات أكبر في تلك الأراضي.
- شهدت الأراضي في المناطق الريفية بكل من البرازيل وإندونيسيا والفلبين وتايلاند ارتفاعاً في قيمتها تراوح بين ٤٣ إلى ٨١٪ بعد إصدار سندات بملكيتها.
- زادت قيمة الأراضي في المناطق الحضرية زيادةً كبيرة بعد استخراج سندات الملكية الخاصة بها: بنسبة ١٤٪ في مانيتا و ٢٥٪ في جوايكيل وليما و ٥٨٪ في دافاو.
- يعاني نحو ثلث سكان العالم من نقص في المياه يتراوح بين متوسط ومرتفع. وغالباً ما تتوقف قيمة الأرض بشكل مباشر على وجود ما يكفي من حقوق في المياه. ستؤدي زيادة عدد السكان والنمو الاقتصادي إلى زيادة الطلب على المياه بمقدار النصف خلال الثلاثين عامًا المقبلة: وسوف يتعرض نحو أربعة بلايين شخص إلى نقص حاد في المياه بحلول عام ٢٠٢٥.

نظرًا لافتقار معظم فقراء العالم إلى حقوق ملكية فاعلة: فهم لا يملكون ضمانًا لحيازة آمنة، وليست لديهم الدراية الكافية بحقوقهم القانونية أو هم عاجزون عن ممارستها. كما تعاني النساء والشعوب الأصلية أكثر ما تعاني من افتقارهم لحقوق الملكية. وليس هذا هو الحال في الدول الأشد فقرًا فحسب، بل هو كذلك أيضًا في دول أكثر ازدهارًا مثل البرازيل والصين وروسيا.

وقد يتم توثيق الأصول التي يمتلكها الفقراء عبر ترتيبات محلية غير رسمية من شأنها توفير بعض الحماية والسيولة. إلا أنه لا يتم الاعتراف بهذه الترتيبات في الغالب من قبل المؤسسات الوطنية وبالتالي لا يمكن من خلالها زيادة رأس المال على نطاق أوسع يسمح بزيادة دخولهم أو الارتقاء بأعمالهم التجارية. وليس بمقدور أصحاب الأملاك استخدام الأصول التي يمتلكونها للحصول على قروض أو تنفيذ عقود أو التوسع في أعمالهم خارج نطاق شبكة علاقاتهم الشخصية مع عملائهم وشركائهم المعهودين. وغالبًا ما تكون ملكياتهم عرضة للمصادرة من قبل القانون أو قد يتم الاستيلاء عليها بالقوة.

يمثل عدم وضوح الملكية القانونية للغابات والمراعي والمستنقعات ومصادر المياه العذبة أحد المخاوف الرئيسية. وقد ساد الاعتقاد في السابق بأن أنظمة الحيازة العرفية لا توفر قدرًا كافيًا من الأمن، إلا أن الأبحاث تظهر أنها تمتاز بالمرونة والقدرة على الاستجابة للظروف الاقتصادية المتغيرة. وبالرغم من ذلك، لا بد من توفير ضمانات إضافية للنساء والمجموعات الأكثر ضعفًا.

ومنهم الوثائق الوافية التي تخص الأراضي التي في حوزتهم بالفعل أو توفير بدائل مناسبة لهم. وغالبًا ما تمثل أسواق الإجراءات الخطوة الأولى نحو التخلص من عدم امتلاك الفقراء للأراضي. كما أن تقديم المزيد من الضمانات الفعالة التي تتصف بالشفافية من شأنه تقوية مركز الفقراء في الريف والحضر فيما يتعلق بالترتيبات الخاصة بالإيجار.

- إنشاء نظام حوكمة في إطار مؤسسي يتسم بالكفاءة يُعنى بحقوق الملكية ويعمل على دمج الاقتصاد غير الخاضع لسلطة القانون بصورة منهجية وعلى نطاق واسع داخل الاقتصاد الرسمي مع ضمان سهولة وصول كافة المواطنين إليه.
- تعزيز نظام شامل لحقوق الملكية يعترف تلقائيًا بالملكية العقارية والملكية غير المنقولة والتي يتم شراؤها من قبل رجال باعتبارها ملكية مشتركة لزوجاتهم بموجب زواج رسمي أو عرفي، بالإضافة إلى سن قوانين واضحة تنظم مسألة الميراث.
- إنشاء سوق نشط لتبادل الأصول يتصف بالشفافية وإمكانية المساءلة.
- ضمان قابلية إنفاذ القانون فيما يخص كافة الملكيات المعترف بها قانونًا في كل دولة بموجب القانون وأن بإمكان جميع أصحابها الحصول على الحقوق والمعايير نفسها.
- دعم حقوق الملكية، بما فيها ضمان الحيازة، من خلال السياسات الاجتماعية والسياسات العامة الأخرى مثل إمكانية الحصول على المساكن والقروض منخفضة الفائدة وتوزيع أراضي الدولة.
- توفير الإرشادات القانونية فيما يخص إعادة التوطين الإجباري، بما في ذلك دفع تعويضات عادلة.
- الاعتراف بتعدد أشكال حيازة الأراضي، شاملة الحقوق العرفية وحقوق الشعوب الأصلية والحقوق الجماعية ومنح الشهادات وما إلى ذلك، بما فيها وضع معايير لهذه الممارسات ودمجها في النظام القانوني.
- إجراء مراجعات للأراضي المملوكة للدولة مع نشر النتائج بهدف إعاقة عمليات الاستيلاء غير القانونية على الأراضي العامة.
- تبسيط إجراءات تسجيل الأراضي والممتلكات ونقلها.



"يتلقى كل فرد يعيش في الجزء النظامي من المدن الخدمات، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، من الآلاف من العمال غير النظاميين الذين غالبًا ما يعملون لساعات طويلة تحت ظروف قاسية في مقابل دخول لا تكاد تغطي تكاليف طعامهم. علاوة على ذلك، يقع هؤلاء العمال تحت وطأة التهديد الدائم بالإخلاء من المستوطنات غير الرسمية التي يقطنون بها." شيليا باتل

## الركيزة الثالثة: حقوق العمل

قد يقضي الفقراء معظم ساعات يومهم في مكان العمل، ليحصلوا منه بالكاد على ما يقيم أودهم. لكن العمل ليس سلعة. فعلى النحو نفسه الذي يتم من خلاله الاعتراف بملكيات الفقراء وأصولهم المادية، فإنه يجب الاعتراف أيضًا بأهم ما يملكون من أصول: ألا وهو العمل ورأس المال البشري. وتعتمد شرعية أي نظام اقتصادي في المقام الأول على حقوق العمل الأساسية وتنمية رأس المال البشري اللازم للحفاظ على استمرار النمو. إن الهدف النهائي لحقوق العمل هو التأكد من القيام بعمل منتج تم اختياره بحرية مطلقة، وفي ظل ظروف تضمن الحرية والكرامة والمساواة.

### بعض الأمثلة:

- يحصل جميع الفقراء العاملين تقريبًا والبالغ عددهم ٥٠٠ مليون شخص على أقل من دولار واحد في اليوم أثناء العمل في منظومة الاقتصاد غير الرسمي.
- يعمل ما يزيد عن نصف إجمالي العمالة في البلدان النامية في أعمال غير رسمية، وترتفع هذه النسبة إلى ٩٠٪ في بعض بلدان جنوب آسيا وأفريقيا. ويعمل قرابة نصف هؤلاء العمال غير الرسميين لحسابهم الخاص في إطار علاقات عمل تقوم على الأجور المقتنعة أو مشروعات غير رسمية، كما تمثل الأسر المعيشية ربعًا آخر من هذه النسبة، ويمثل الربع الأخير أولئك العاملين بصفة غير رسمية في الأعمال التجارية الرسمية.
- تدخل نسبة تزيد عن ٩٠٪ من العمال بالهند ضمن إطار الاقتصاد غير الرسمي (بما في ذلك العمالة الزراعية)، كما هو شأن العاملين بالتعاقد وبالقطعة حيث يتوافر لهم قدر ضئيل - إن وجد - من الضمان الاجتماعي القانوني. إلا أن حكومة الهند قد أطلقت مؤخرًا خطة الضمان الاجتماعي لعمال القطاع غير النظامي في ٥٠ مقاطعة كمرحلة تجريبية، وذلك بهدف توفير ثلاث وسائل أساسية للحماية: معاش تقاعدي لكبار السن وتأمين شخصي ضد الحوادث وتأمين صحي. ويعد هذا النظام إلزاميًا بالنسبة للموظفين المسجلين وتطوعيًا بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص. ويساهم العمال في هذه الخطة مثل أرباب العمل. فحينما ينضم العمال العاملون لحسابهم الخاص إلى هذه الخطة يقومون بدفع المساهمات المقررة للعمال ولأرباب العمل. وتسهم الحكومة فيها أيضًا. وتجري كذلك إقامة مراكز تيسير الإجراءات على العمال لمساعدتهم.
- في كينيا، تعمل التحويلات النقدية وبرامج الوظائف على الارتقاء بقدرات الأفراد وتحسينها، ولا سيما الأطفال. لكن يبدو أن الأثر المضاعف لبرنامج الوظائف يفوق ذلك الناجم عن تقديم منح للأطفال. فإذا ما تضمن مثل هذا البرنامج بناء المستوصفات والمدارس، على سبيل المثال، فإن ذلك سيسهم في تعزيز توفير الخدمات الاجتماعية.

## التحدي:

## العمل – خيارات الإصلاح

لا سبيل إلى تقوية الاقتصادات الناشئة وتعزيزها إلا من خلال عكس ذلك النسق النمطي المتهالك المتسبب في انخفاض الإنتاجية والمكاسب وارتفاع المخاطر. وفيما يلي سبل تحقيق ذلك:

- دعم الحقوق الأساسية في العمل، وبصفة خاصة الحرية النقابية والتفاوض الجماعي وعدم التمييز.
- فضلاً عن تحسين نوعية لوائح العمل والتدابير المتخذة لإنفاذها.
- تطبيق نهج شاملة لتوفير سبل حماية اجتماعية غير مرتبطة بعلاقة العمل. وتوسيع إطار حقوق العمل (المعنية بالصحة والسلامة وساعات العمل والحد الأدنى للدخل) لتشمل العمال المشتغلين في إطار الاقتصاد غير الرسمي.
- ضمان إتاحة المزيد من الفرص للتعليم والتدريب وإعادة التدريب.

يوجد اتفاق واسع على رفض اعتبار العمل كسلعة. ويختلف سوق العمل عن غيره من الأسواق الأخرى: فهو لا يقتصر على إيجاد القيمة فحسب، بل إنه يصوغ كيفية توزيع الدخل ونشر الرخاء. وبينما يتطلب إحراز التقدم وجوب التخلص من الأعمال غير الناجحة في سياق التنافس، فإنه لا يمكن التخلص من البشر بين أكوام القمامة.

ولتعزيز العمل اللائق، يلزم استئصال الجوانب السلبية للتعاملات غير الرسمية مع ضمان عدم الإضرار بالفرص المتاحة لسبل المعيشة والأعمال الحرة، وزيادة حماية العمال والوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير الرسمي مع ضمها إلى تيار الاقتصاد الرئيسي.

من شأن توفير حقوق عمل آمنة للعمال أن يشجعهم (ويشجع أرباب العمل كذلك) على الاستثمار في مهارات جديدة تحسن من إنتاجيتهم. وهو ما سيعطيهم المزيد من القدرة على التفاوض وبالتالي ترتفع أجورهم بشكل يتناسب مع زيادة إنتاجيتهم. كما يتيح لهم ذلك فرصة الحصول على نصيب أكثر عدالة من أرباح المنشأة التي ينتمون إليها، والحماية من الاستغلال وضمان توفر ظروف عمل لائقة.

وبصفة عامة، يجد العمال، الذين يشعرون بالأمان، حافزاً أكبر تجاه العمل. فهم أكثر ميلاً للاستثمار في مستقبلهم ومستقبل أبنائهم. وإذا شعروا بارتباط مصلحتهم بالمجتمع من حولهم، فسوف يزيد إسهامهم فيه. لذا فإن حقوق العمل الفعالة لا تستهدف فقط حماية العمال، وإنما تعمل فضلاً عن ذلك على تقوية الاقتصاد والمجتمع.

ويتمثل التحدي الرئيسي في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعاملين من الفقراء في حالة حدوث صدمات اقتصادية وتغييرات هيكلية، وضمان الوصول إلى خدمات الرعاية الطبية والتأمين الصحي والمعاشات. كما أن المخاطر تحدد بصفة خاصة بالنساء، على الرغم من ظهورهن على الساحة كقوة فاعلة رئيسية في جهود الحد من الفقر في المجتمعات الفقيرة.



"إتاحة الفرص من صميم ما يُعنى به التمكين القانوني: وبمقدور الفقراء إيجاد مصدر للدخل، وهم ينجحون في ذلك بالفعل، كما أنهم يتمتعون بسعة الحيلة والبراعة في إيجاد سبل للمعيشة. حيث يقوم هؤلاء الفقراء، في المدن والقرى المنتشرة في أرجاء العالم النامي، ببيع البضائع وتقديم الخدمات في الشوارع، وكذلك تنظيم الأسواق بيد أن الحكومات ترفض الاعتراف بها." كومي نايدو

## الركيزة الرابعة: حقوق ممارسة الأعمال التجارية

لا يقتصر وجوب حصول الفقراء على حقوقهم عند العمل لدى آخرين فحسب بل أيضاً عند ممارسة أعمالهم التجارية الخاصة بهم. ويعد الوصول إلى الخدمات المالية الأساسية أمراً لا غنى عنه بالنسبة للناشئين أو الواعدين من أصحاب الأعمال الحرة. ومن الأهمية بمكان أيضاً توفير وسائل الحماية وإتاحة الفرص المتمثلة في إمكانية إبرام العقود اللازمة لعقد الصفقات وزيادة الاستثمار في رأس المال من خلال طرح الأسهم والسندات وغيرها من الوسائل، إلى جانب القدرة على احتواء مخاطر التمويل الشخصي من خلال حماية الأصول والمسؤولية المحدودة وانتقال الملكية من جيل لآخر.

وعندما يتم سن القوانين المنظمة للأعمال التجارية الصغيرة أو تطبيقها أو إنفاذها على نحو مجحف، أو حتى عندما تتسم بالضعف وعدم الفاعلية، فإنها لا تترك للفقراء خياراً سوى ممارسة نشاطهم التجاري في إطار الاقتصاد غير الرسمي. وتؤدي صعوبة الحصول على رخصة وارتفاع تكاليفها، وهي تمثل أولى خطوات تسجيل العمل التجاري، إلى إحجام الكثيرين عن القيام بذلك. ومن ثم، يؤدي ارتفاع التكاليف الذي ينطوي عليه الالتزام باللوائح والأعباء التي تفرضها إلى إعاقة الفقراء عن تحسين أوضاعهم من خلال إقامة مشروعات تجارية، مما يقوض عملية التنمية الاقتصادية. لذا، ستؤدي إتاحة المزيد من الحقوق القانونية إلى منح المزيد من الأعمال التجارية المحلية الفرصة للاستفادة من التجارة على الصعيدين المحلي والدولي.

### بعض الأمثلة:

- تظطر قوانين البلدية في الهند ممارسة التجارة في الشوارع بدون ترخيص، غير أن مدينة دلهي بتعدادها الذي يزيد عن الخمسة عشر مليون نسمة أصدرت ما يقل عن أربعة آلاف ترخيص. ومن الجدير بالذكر أن ٩٩٪ من إجمالي ١٠ ملايين من الباعة الجائلين في البلاد مضطرون لممارسة عملهم بشكل غير قانوني. وبدلاً من توفير الحماية لهم في ظل القانون، فقد تم استبعادهم منه.
- في دراسة حديثة تناولت ١٢ بلداً من أمريكا اللاتينية، تبين أن ٨٪ فقط من الشركات بهذه البلدان مسجلة قانونياً، وأن هناك نحو ٢٣ مليون عمل تجاري يدار بشكل غير رسمي. وبالتالي لا يستطيع أصحاب تلك الأعمال الحصول على قروض بنكية رسمية<sup>١</sup> أو تنفيذ العقود أو التوسع في أعمالهم خارج نطاق شبكة علاقاتهم الشخصية مع عملائهم وشركائهم المعهودين.
- يقدر عدد الأشخاص المحرومين من الخدمات المالية الأساسية بنحو بليون شخص.
- في كينيا، يجب الحصول على ما يزيد عن ١٠٠٠ رخصة لقيود الأعمال الحرة، ويخضع النشاط الزراعي وحده لما يزيد على ١٣٠ قانوناً منفصلاً.
- في المكسيك، يتوفر لسبعة بالمائة فقط من الأعمال المركز القانوني والوثائق القانونية اللازمة لعقد صفقات تجارية مع الولايات المتحدة وكندا بموجب اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية. أما بالنسبة لليبرو، فيمقدور اثنين بالمائة فقط من الأعمال ممارسة التجارة على الصعيد الدولي.
- يتطلب إمداد شبكات المرافق (المياه والكهرباء والهاتف) وجود سند ملكية أو عقد استئجار معترف به قانوناً كوثيقة تأمين. ومن ثم، غالباً ما يتم حرمان التجار العاملين في إطار غير رسمي من مثل هذه الخدمات.

١ غالباً ما يواجه سكان الريف ونوو الدخول المنخفضة صعوبات جمة فيما يتعلق بالوصول إلى البنوك التجارية. فقد يكونون أميين أو ربما تبعد الأفرع المحلية كثيراً عن أماكن إقامتهم أو يعجزون عن دفع الرسوم أو توفير متطلبات الحد الأدنى من الرصيد. ويقدر عدد الأشخاص المحرومين من الخدمات المالية الأساسية بنحو بليون شخص. تم استقاء هذا الرقم من البيان الصحفي الصادر عن إدارة التنمية الدولية في ١٨ يونيو/حزيران ٢٠٠٧  
(<http://www.dfid.gov.uk/News/files/pressreleases/bank-billion-benefit.asp>)

## التحدي:

إن الشركات ذات المسؤولية المحدودة هي واحدة من أكثر المؤسسات القانونية تعزيرًا للإنتاجية.

وهم يعملون على تمكين الأعمال التجارية بما يتيح لها الفصل قانونًا بين الأموال الشخصية لأصحاب الأعمال الحرة عن تلك الخاصة بعملهم التجاري. فإذا ما تعثر العمل، فلن تفقد عائلة صاحب العمل كل شيء، وإذا مر بضائقة يمكن للعمل أن يظل قائمًا، أو يتسنى بيعه. لا تتطلب ممارسة أنشطة معظم الأعمال التجارية غير الرسمية سوى مبلغ محدود من رأس مال العائلة. ويقوم أصحاب الأعمال الحرة أحيانًا باقتراض مبالغ صغيرة من مقرضين غير رسميين، ولكن لمدد قصيرة وبمعدلات فائدة جزائية عالية. وتحول تلك القيود الائتمانية دون توسع الأعمال التجارية غير الرسمية، كما تعرضها لمخاطر مالية وتنفيذية أعظم.

تتمتع الشركات الرسمية بقدرة أكبر على الالتزام بالعقود والزام الآخرين بها. وهي ليست بحاجة لتخصيص الكثير من الوقت والموارد لمراقبة وكتلتها وهي تجد التعامل التجاري مع الغرباء، حتى البعيدين منهم، أكثر سهولة وأقل تكلفة. كما أنها ليست في حاجة للاعتماد على الأقارب والأصدقاء المقربين والمعارف المحليين. كما تفتح لهم الأسواق الجديدة أبوابها.

لا تعمل الأعمال التجارية غير الرسمية من خلال هياكل تنظيمية واضحة المعالم أو أدوار متخصصة. وحيث إن الاستعانة بالعمالة يكلف الكثير، والعقود يستحيل إنفاذها، فإن مهام العمل تنحصر بين أفراد العائلة أو الأصدقاء المقربين. أما بالنسبة للأعمال التجارية القانونية فإنه يمكن توظيف الغرباء لأنها قادرة على إنفاذ العقود، كما أن لديها القدرة على استقطاب نطاق أكبر من أصحاب المواهب.

## ممارسة الأعمال التجارية – خيارات الإصلاح

غالبًا ما يمثل نجاح القطاع الاقتصادي غير الرسمي أو فشله الفارق بين التقدم الاقتصادي والركود، وبين زيادة الوظائف وانتشار البطالة، وبين إقامة مجتمع يضم المزيد من أصحاب المصلحة وتعميق أوجه عدم المساواة فيه، وهو ما سيؤدي لإضعاف العقد الاجتماعي القائم بين أفرادهم. ولا بد لإجراءات التمكين القانوني في هذا المجال أن تحقق ما يلي:

- تقوية الأطر القانونية والتنظيمية الملائمة، بما في ذلك العقود التجارية واجبة النفاذ وحقوق الملكية الخاصة واستخدام المساحة العامة.
- تدعيم المعاملات التجارية النزاهة بين المشروعات غير الرسمية والشركات الرسمية. وتشمل توفير الخدمات التمويلية والتسويقية وخدمات تنمية الأعمال للمشروعات غير الرسمية.
- تدعيم الخدمات المالية الشاملة حتى يتسنى لأصحاب الأعمال الحرة بالغة الصغر في بلدان العالم النامي الحصول على تلك المقومات التي يأخذها العديد من نظرائهم في أماكن أخرى من العالم باعتبارها من المسلمات: الوفورات والحوافز والخصومات الضريبية والائتمان والتأمين والمعاشات والدعم المالي وأدوات أخرى لإدارة المخاطر
- توفير الحماية الاجتماعية لأصحاب الأعمال الحرة غير الرسمية.



## أسئلة وأجوبة

### س: ما المقصود بلجنة التمكين القانوني للفقراء؟

ج: تمثل لجنة التمكين القانوني للفقراء المبادرة العالمية الأولى للتركيز على الصلة بين ممارسات الاستبعاد والفقير والقانون. وقد تشكلت هذه اللجنة بمساع من مجموعة من البلدان النامية والمتقدمة من بينها كندا والدانمرك ومصر وفنلندا وجواتيمالا والنرويج والسويد وجنوب أفريقيا وتنزانيا والمملكة المتحدة، وهي لجنة مستقلة يستضيفها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) في نيويورك.

ويرأس اللجنة كل من وزيرة الخارجية الأمريكية السابقة مادلين أولبرايت والخبير الاقتصادي هيراندو دي سوتو من بيرو. كما تضم اللجنة مجموعة مرموقة من صانعي السياسة والأخصائيين من جميع أنحاء العالم. وتوجد قائمة كاملة بأعضاء اللجنة في افتتاحية هذا التقرير.

ليس التمكين القانوني شأنًا تُلخصه معونات يتم تقديمها للفقراء، ولكنه السبيل لمساعدتهم على انتشال أنفسهم من دوامة الفقر من خلال العمل على إجراء إصلاحات سياسية ومؤسسية تؤدي إلى زيادة ما لهم من فرص ووسائل للحماية في ظل القانون.

### س: كيف قَدّرت اللجنة عدد الذين يتم استنساؤهم من سيادة القانون "بأربعة بلايين" شخص؟

ج: استخدمت اللجنة أساليب مقبولة للاستقراء الخارجي الإحصائي. وقد قام معهد الحرية والديمقراطية (ILD) منذ عام ١٩٩٨ بإجراء دراسات على الأرض في عشرين بلدًا بناءً على طلب حكومات كل من جواتيمالا وبوليفيا وبنما وهندوراس والأرجنتين والمكسيك وهايتي والجمهورية الدومينيكية والسلفادور والإكوادور وكولومبيا وبيرو وتنزانيا ومصر وألبانيا والفلبين وإثيوبيا وجورجيا وغانا وباكستان. ووفقًا للتقديرات المتحفظة للمعهد يعيش ما بين ٧٩٪ و ٩٠٪ من سكان الحضر والريف في تلك البلاد خارج نطاق القانون. وقد قامت اللجنة بتطبيق تلك النتائج على أوضاع ١٧٩ بلدًا ناميًا ومن بلدان الاتحاد السوفيتي السابق، ووفقًا لمستوى تطور الإطار المؤسسي الخاص بكل منها، وُجد أن ٨٥٪ من السكان يعيشون في مناطق خارج نطاق القانون. وبالنظر إلى عدد السكان البالغ ٤,٩ بلايين نسمة في تلك البلدان البالغ عددها ١٧٩ بلدًا، كان الاستنتاج بأن نحو ٤,١ بلايين فرد على الأقل يعيشون في مناطق خارج نطاق القانون.

وجاءت دراسات أجراها عدد من المنظمات الأخرى لتؤكد هذا الرقم. حيث قدرت منظمة العمل الدولية في إصدار عام ٢٠٠٢ من "Key Indicators of the Labor Market" (مؤشرات أساسية لسوق العمل) بأن — ما يزيد عن ٧٠٪ من قوة العمل في البلدان النامية تعمل في إطار اقتصاد غير رسمي. وبالنظر إلى من يعملهم هؤلاء العمال، نجد أن ٤,٣ بلايين فرد على الأقل في تلك البلدان يعتمدون على أنشطة غير رسمية في اكتساب قوت يومهم.

### س: ما المقصود فعلاً من عبارة "مستبعد من سيادة القانون" الواردة بالتقرير؟

ج: تشير عبارة "مستبعد من سيادة القانون" أن الأربعة بلايين شخص تقريباً يعيشون حياتهم دون الاستفادة من وسائل الحماية أو الفرص المتوفرة تحت مظلة القانون، ويعجزون عن استخدام القوانين والمؤسسات الرسمية التي يستند عليها الاقتصاد. وهم يعيشون في الأنظمة غير الرسمية بالعالم ولا تتوافر لديهم القدرة على استخدام القوانين المعمول بها في بلدانهم لحماية الأصول التي يمتلكونها أو الأعمال التي يديرونها، أو لا تتوافر لديهم القدرة على الاستفادة من معايير العمل الدولية أو نظام حقوق ملكية فعال.