



سياسات التشغيل الوطنية:

دليل لمنظمات العمال

نبذة عن الدليل

أعدت منظمة العمل الدولية هذا الدليل من أجل نقابات العمل المشاركة، إلى جانب الأطراف المعنية الأخرى، في صياغة سياسات التشغيل الوطنية. وبعد الدليل استكمالاً لدليل أشمل لمنظمة العمل الدولية، وهو دليل حول صياغة سياسات التشغيل الوطنية (ILO:2012). ويركز الدليل على نقابات العمال في البلدان النامية، ويأتي في إطار حزمة تدريبية شاملة للنقابيين الذين يرغبون في لعب دور أكثر فاعلية في هذه العملية. .

إن السبيل إلى وجود سياسة وطنية ناجحة هو الحوار الاجتماعي؛ فعند وصول البلدان إلى منهاج عمل مشترك فيما بينها من خلال التشاور الموسع والحوار المستنير، فإن جميع الأطراف الفاعلة المشاركة تشعر بملكية هذه السياسة، وتزيد احتمالات تقديمها المساعدة في تنفيذها ومتابعتها بعناية عند تنفيذها.

وفي الأعوام الأخيرة، اكتسبت نقابات العمال خبراتٍ في مجال صناعة السياسات الوطنية، واستفادت دروساً من هذه الخبرات حول كيفية لعب دور أكثر نشاطاً في مجال تحديد أولويات التشغيل الوطنية.

وتُعد عملية صناع السياسات من الأعمال المعقدة؛ ولذا فإن هذا الدليل يقدم النظريات والمفاهيم والعمليات التي تتناولها. ونأمل في أن يمكّن الدليل نقابات العمال من التعرف على المواطنين التي يمكنهم المشاركة فيها والمواطن التي تحتاج فيها لبناء الخبرات والقدرات حتى تغدو أطرافاً فعالة وذات مصداقية

كانت الآونة الأخيرة الأكثر تحدياً لأولئك الذين يبحثون عن عمل منتج ولائق. وقد كان من الصعب في معظم البلدان خلق فرص عمل كافية للحفاظ على كل المتاحين والمستعدين للعمل عاملين. وصلت البطالة في العالم إلى حوالي 202 مليون في 2013، ومن بينهم 74 مليون هم من النساء والشبان. وقد تراجعت كذلك نوعية العمل لشريحة متزايدة من العمال، مع انتشار أشكال غير آمنة للعمل. حوالي 356 مليون عمال يعيشون مع عائلاتهم على أقل من 1.25 \$ يومياً في عام 2014.

وقد اتخذت هذه القضايا مكاناً بارزاً على جدول أعمال منظمة العمل الدولية. وكانت تستدعي منظمة العمل الدولية بشكل متزايد من أجل تقديم الدعم التقني والمشورة في مجال السياسات للحكومات وأصحاب العمل والعمال الراغبين في استكشاف سبل التغلب على هذه التحديات.

وبذلك، تقدم منظمة العمل الدولية مشورتها الخاصة، بالاعتماد على خبرات المتخصصين في مختلف المجالات، وعلى قيم العدالة الاجتماعية والحوار الاجتماعي. هذا المزيج الفريد يحدد حقاً عمل منظمة العمل الدولية، ويزيده قوةً. لفي نهاية المطاف، فإن نجاح السياسات الاقتصادية لا يعتمد أبداً على مجرد وجود وصفات «صحيحة»، بل يعتمد أيضاً على «مراجعات للواقع» يقدمها صانعو السياسات وأصحاب العمل والعمال والإجماع الذي يمكن أن يبنى.

وكثيراً ما تم تهميش الشركاء الاجتماعيين وغيرهم من الأطراف المعنية في المناقشات حول سياسات التشغيل. ولكن في السنوات الأخيرة، سهلت رغبة الحكومات في تقديم إجابات حقيقية لأزمة العمالة إشراك النقابات. والأمر يرجع للنقابات إذا ما أرادت التصعيد ومواجهة التحدي.

وهذا الدليل الذي بين أيديكم قد كُتب بعناية ودقة للاسترشاد به في هذه العملية؛ إذ سوف يفيد في تزويد النقابات بالأدوات والبراهين الأساسية من أجل المشاركة في المناقشات الخاصة بالسياسات. ولا تدّعي أن الدليل يقدم تغطية شاملة لجميع القضايا، ولكنه يهدف إلى ضمان توفير الحد الأدنى من المعرفة الاقتصادية الضرورية للمشاركة على نحو مثمر في تلك المناقشات.

هناك ثلاث فرضيات مهمة تقوم عليها الحجج الواردة في هذا الدليل: إحداهما: أن الوصول إلى هدف العمالة الكاملة والمنتجة يعني حشد جميع روافع السياسات: ليست سياسات ولوائح سوق العمل فحسب، ولكن السياسات المالية والنقدية والتجارية والاجتماعية كذلك.

والثانية: أن التشغيل ينبغي أن يكون غايةً واضحة أمام صانعي السياسات الاقتصادية. فقد أظهر التاريخ الحديث أن «التوجه نحو النمو» ببساطة ليس أمراً كافياً؛ إذ يجب أن تُقاس السياسات على أساس قدرتها النوعية على خلق فرص العمل.

والفرضية الأخيرة: هي أنه لا يوجد ما يُسمى بحلول «الوصفة السحرية»، فعملية صناعة السياسات هي فنٌّ الممكن، وهو الوصف الذي كان يُطلق أيضاً على السياسة؛ إذ يجب أن تستجيب للظروف الوطنية النوعية (الصعبة في الأغلب) من طريق بعض الوسائل التي في كل الأحوال تقريباً لا تكون كافية. ولكل خيار من خيارات السياسة مجموعة من التكاليف التي يتكبدها الخاسرون والفوائد التي يجنيها الفائزون. وهذا تماماً هو السبب الذي يُوجب استرشاد عملية صياغة السياسات بالحوار الاجتماعي المستنير والجاد.

ومن هنا، فنحن نأمل في أن يساعد هذا الدليل على تحسين إسهام النقابات في عملية صنع القرار، وهو ما سوف يحسّن جودة العملية نفسها.

حرر هذا الدليل إيونور داشون، وكليبر هاراستي، وبيير ليبرتي من منظمة العمل الدولية، وكتبت ميراندا كوانج أجزاءً من الفصل الخاص بالنقابات العمالية في دائرة السياسات. وأسهمت كل من جانين بيرج، ولورا شميد، وماريكا تيسلينج في كتابة الفصل الخاص بمؤسسات سوق العمل، فيما ساهم طارق حق في الفصل المتعلق بسياسات الاقتصاد الكلي. وقدم محمد غسانة ومحمد موامادزينج مشورة الخبراء حول فكرة الدليل. وقدم الخبراء في المكاتب القطرية للمنظمة والمقر الرئيسي في جنيف ملاحظات مفيدة للغاية على نسخة سابقة من الدليل. وأسهمت جين ندينزاكو، وبونج سول هان في المواد الخاصة بالبلدان لإثراء المحتوى المقدم من الأمثلة. وقامت سالي ماكيبث — من مؤسسة كليبر لانجوادج أند ديزاين — بتحرير المحتوى النصي للدليل في لغة بسيطة، وعملت CM-Design على تصميم وهيكلية الدليل، وقامت كل من آيا جعفر ووديعة طوما بالمساعدة في تحرير المخطوطة العربية. وقامت كليبر هاراستي بالتنسيق العام للعمل

مع شكرنا لمؤلفي هذا الكتاب وإلى الوكالة السويدية للتنمية الدولية لتمويلها السخي، نتمنى لكم قراءة مفيدة.

مارياهيلينا أندري

مديرة
قسم أنشطة العمال

أزيتا برار عوض

مديرة
قسم سياسات الاستخدام

الجزء الأول: يوضح ماهية سياسات التشغيل الوطنية، ويبحث في السياق الحالي الذي وضع التشغيل مجدداً في صدارة جداول الأعمال الوطنية والدولية، ويفسر طرق تطوير منظمة العمل الدولية منهجاً نحو المشاركة الفعالة في عملية صنع السياسات.

1

الجزء الثاني: يتحدث عن المغزى من وراء اصطلاح نقابات العمال بهذا الدور الجديد بوصفها أحد الأطراف الفاعلة الأساسية، ويصف الهياكل الاجتماعية وشروط الحوار التي يجب أن تتوافر في البلدان لنقابات العمال؛ حتى يتسنى لها الإسهام الناجح في صياغة سياسة وطنية للتشغيل.

2

الجزء الثالث: وهو وصف تفصيلي لكل مرحلة من مراحل عملية صنع سياسات التشغيل؛ حيث توجد مراحل عديدة: الاعداد، وتحديد القضية، والصياغة، والاعتماد، وتخطيط العمل، والتنفيذ، والمتابعة، والتقييم. ويجب على نقابات العمل أن تعزز قدرتها على المشاركة في جميع مراحل دورة السياسة. كما يقدم الجزء الثالث بعض المقترحات العملية حول كيفية تناول الجوانب الأكثر صعوبة في عملية إعداد سياسة التشغيل. وتسرد تفصيلاً الطرق الممكنة التي تستطيع نقابات العمال من خلالها المشاركة في كل مرحلة من هذه المراحل.

3

الجزء الرابع: يقدم أساسيات جمع وتحليل بيانات سوق العمل - وهي المهارات الأساسية اللازمة لنقابات العمال التي ترغب في أن تكون من الأطراف المعنية ذات المصداقية والمستنيرة، ويوضح المصادر التي يمكن استقاء البيانات الجيدة منها، والأوقات التي ترغب النقابات فيها أن تجمعها بأنفسها، ويشرح مفاهيم القوى العاملة والمؤشرات التي نستخدمها لقياسها. ويجب أن تكون نقابات العمال قادرة على تفسير أرقام التشغيل؛ حتى تتمكن من تقديم البراهين الخاصة بالسياسات وتتابع نتائجها.

4

الأجزاء من الخامس الى الثامن: تعرض القضايا الرئيسية التي قد ترغب نقابات العمال في أن تراها ضمن سياسات التشغيل الوطنية. ونعرض هنا كيف تفاوض هذه النقابات وكيف تدافع عن مواقفها بشأن هذه الموضوعات.

الجزء الخامس: يزود النقابيين بالعناصر الرئيسية للنقاش حول السياسة الاقتصادية. ويتأثر اختيار السياسات العامة بالنظرية والتحليل. كما تتطرق في هذا الجزء إلى الاقتصاد الكلي، وإلى دراسة جميع جوانب الاقتصاد، وإلى كيفية تأثير السياسات في هذا المستوى على إمكانية خلق فرص العمل اللائق. كما نوضح ونلقي الضوء على تأثير السياسة النقدية، وسياسة سعر الصرف، والسياسة المالية. كما ناقش سبب ومدى أهمية تأثير نقابات العمال على سياسات الاقتصاد الكلي، فضلاً عن السياسات في قطاعات معينة.

5

الجزء السادس: يتحدث عن الاقتصاد غير المنظم، وهو ذلك الحيز من سوق العمل الذي يفتقر بشكل كبير إلى التنظيم، ولا يتمتع فيه العمال بالحماية، وغالباً ما يقعون ضحية الاستغلال. وهنا، يجب أن تكون نقابات العمال مزودة بالأدوات اللازمة، وعلى استعداد للدخول في مناقشات حول استجابات السياسات الوطنية إلى الاقتصاد غير المنظم. وينبغي أن تكون هذه الاستجابات جزءاً لا يتجزأ من جميع السياسات الاجتماعية والاقتصادية. كما نتحدث في هذا الجزء عن الطرق التي ساعدت بها نقابات العمال المنظمة العمال غير المنظمين في العديد من البلدان لكي تكون أصواتهم مسموعة على طاولة المفاوضات.

6

الجزء السابع: يناقش دور أعراف العمل - القواعد والممارسات والسياسات التي تؤثر على أداء سوق العمل - ونركز فيه على اثنين من الأعراف المهمة لسوق العمل، وهما: تشريعات حماية العمالة، والحد الأدنى للأجور. كما ننظر في الأسانيد النظرية المؤيدة والمناهضة لهما، وفي رأي البحوث فيهما. وننظر أيضاً في الروابط بين التشغيل وأنظمة الحماية الاجتماعية؛ مثل: الضمان الاجتماعي، وخطط المعاشات التقاعدية، وإعانات البطالة. ورسالتنا الأساسية في هذا السياق هي أن سياسات التشغيل الوطنية ونظم الحماية الاجتماعية يجب أن ترتبط إحداها بالأخرى ارتباطاً وثيقاً. ويجب أن تكون نقابات العمال قادرة على الدفاع عن هذه الروابط في تصميم السياسات؛ حتى يتسنى لها إيجاد حلول قائمة على النمو طويل الأجل والمستدام والذي يركز على التشغيل.

7

الجزء الثامن: وهو عبارة عن مسرد أو قائمة بالكلمات الرئيسية التي نستخدمها في هذا الدليل، مع التذكير بمعانيها. وتظهر هذه الكلمات باللون الأزرق عند ذكرها لأول مرة بالدليل، وتحتوي على رابط يربطها بالمسرد.

8

ولا يعد هذا الدليل بأي حال القول الفصل فيما يتعلق بإعداد سياسات التشغيل؛ فكل منظمة من منظمات العمال لديها من الخبرة العملية ما يساعدها على تمييز ما يصلح وما لا يصلح في هذا المجال. وهذه الخبرة العملية ليست شيئاً جامداً؛ فكل جزء من عمل السياسات فرصة لصقل هذا النهج.

وهناك أمثلة ودراسات حالة واقعية في مختلف أجزاء هذا الدليل تبيّن الجهد الذي تبذله نقابات العمال في شتى أنحاء العالم لتوطيد سياسات التشغيل الوطنية في بلدانها، وتلقى الضوء على الدروس التي استفادتها من تجاربها. وأخيراً، يقدم الدليل قوائم من المراجع والأدوات والموارد المفيدة في نهاية كل جزء من أجزائه.