



## من أجل اتخاذ قرار

البند الثاني من جدول الأعمال

### تاريخ دورة مؤتمر العمل الدولي التاسعة والتسعين (٢٠١٠) ومكان انعقادها وجدول أعمالها

#### المحتويات

#### الصفحة

|    |  |
|----|--|
| ١  | تاريخ انعقاد الدورة .....  |
| ١  | مكان انعقاد الدورة .....   |
| ١  | جدول الأعمال .....   |
| ٣  | مقترحات بشأن جدول أعمال دورة المؤتمر التاسعة والتسعين (٢٠١٠) .....                             |
| ٣  | العمالة .....  |
| ٣  | ١ - العمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية (مناقشة عامة) .....                                 |
| ٦  | ٢ - التمويل الاجتماعي: التمويل بالغ الصغر من أجل العمل اللائق (مناقشة عامة) .....              |
| ١٠ | ٣ - الأمن المرن كأداة لتسهيل التكيف مع التغيرات في اقتصاد يتسم بالعمولة (مناقشة عامة) .....    |
| ١١ | ٤ - روح المبادرة لدى الشباب: تحويل الباحثين عن عمل إلى مستحدثين لفرص العمل (مناقشة عامة) ..... |
| ١٢ | الحماية الاجتماعية .....   |
| ١٢ | ٥ - العمل اللائق للعاملين في الخدمة المنزلية (نشاط معياري) .....                               |
| ١٨ | الحوار الاجتماعي .....   |
| ١٨ | ٦ - الحق في الإعلام والمشاركة في سياق إعادة الهيكلة الاقتصادية (مناقشة عامة) .....             |



## تاريخ انعقاد الدورة

١. سيقدم إلى مجلس الإدارة في أقرب وقت ممكن اقتراح محدد يتعلق بالتواريخ الدقيقة لانعقاد دورة مؤتمر العمل الدولي التاسعة والتسعين (٢٠١٠).

## مكان انعقاد الدورة

٢. يقترح أن تعقد الدورة في جنيف.

## جدول الأعمال

٣. سيكون معروضاً على المؤتمر في دورته التاسعة والتسعين (٢٠١٠) البنود الدائمة التالية:

- تقرير رئيس مجلس الإدارة وتقرير المدير العام، بما في ذلك، من حيث المبدأ، التقرير العالمي عن عمل الأطفال، بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛
- البرنامج والميزانية ومساائل مالية أخرى؛
- المعلومات والتقارير عن تطبيق الاتفاقيات والتوصيات.

٤. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي إدراج مناقشة ثانية بشأن المسألة المعنونة " تعزيز الاستجابات الوطنية لمسألة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في عالم العمل" (بهدف اعتماد توصية مستقلة). وستكون هذه المسألة موضع مناقشة أولى خلال دورة المؤتمر الثامنة والتسعين (٢٠٠٩).

٥. ومن جهة أخرى، أدرج مجلس الإدارة، خلال الدورة ٣٠٠ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧)، في جدول أعمال الدورة السابعة والتسعين للمؤتمر (٢٠٠٨)، بنداً يرمي إلى متابعة المناقشة حول "تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة"، وذلك بهدف النظر في إمكانية وضع وثيقة ذات حجية<sup>١</sup>. وفي هذا السياق، ينبغي النظر في إمكانية الاضطلاع بعمليات استعراض دورية تتعلق بالأهداف الاستراتيجية، يمكن مناقشتها تبعاً خلال المؤتمر وتشكل بالتالي بنداً متكرراً في جدول أعماله. وفي حال نجاح مثل هذا المشروع، سيكون من الممكن دون شك التفكير في إدراج أول عملية استعراض دورية لعام ٢٠١٠.

٦. ويبحث المؤتمر من حيث المبدأ، ووفقاً لما جرت عليه الممارسة المعتادة، ثلاثة بنود تقنية في الدورة نفسها. واستناداً إلى الدلائل الواردة أعلاه، قد يعتبر مجلس الإدارة أنه من الأفضل اختيار موضوع واحد فقط لدورة المؤتمر التاسعة والتسعين وتأجيل إدراج مسألة ثالثة إلى دورة لاحقة، على ضوء النتيجة التي ستسفر عن المناقشة المقيلة للمؤتمر بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية. أما الخيار الثاني فيمكن في تأجيل قراره النهائي بشأن المسألتين إلى دورة لاحقة. وفي هذه الحالة، وعلى افتراض الاضطلاع بنشاط معياري، بعد تقصير فترة الأعمال التحضيرية، ينبغي اتخاذ تدابير لتكييف الجدول الزمني لإعداد التقارير للمؤتمر<sup>٢</sup>.

٧. وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧، طلب مجلس الإدارة أن تُعرض عليه من جديد لإجراء بحث أكثر تعمقاً<sup>٣</sup>، البنود الأربعة التي كانت قد قدمت إليه في إطار مقترحات جدول أعمال المؤتمر لسنة ٢٠١٠، وهي:

- العمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية (مناقشة عامة)؛

<sup>1</sup> الوثيقة GB.300/2/1.

<sup>2</sup> أنظر الفقرة ٣ من المادة ٣٨ والفقرة ٨ من المادة ٣٩ من النظام الأساسي لمؤتمر العمل الدولي.

<sup>3</sup> الوثيقة GB.300/2/2.

- التمويل الاجتماعي: التمويل بالغ الصغر من أجل العمل اللائق (مناقشة عامة)؛
- الحق في الإعلام والمشاركة في سياق إعادة الهيكلة الاقتصادية (مناقشة عامة)؛
- العمل اللائق للعاملين في الخدمة المنزلية (نشاط معياري): لقد تم تطوير هذا الاقتراح على ضوء التعليقات التي أبدتها أعضاء مجلس الإدارة.

٨. إلى جانب ذلك، واستناداً إلى اقتراحات مجموعة أصحاب العمل على وجه الخصوص، دعي المكتب إلى تقديم بنود جديدة تتعلق بالأخص بالأمن المرن وروح المبادرة لدى الشباب. واستجابة لهذا الطلب، تم تطوير الاقتراحات التالية بهدف مناقشة عامة محتملة<sup>4</sup>:

- الأمن المرن كأداة لتسهيل التكيف مع التغيرات في اقتصاد يتسم بالعمولة؛
- روح المبادرة لدى الشباب: تحويل الباحثين عن عمل إلى مستحدثين لفرص العمل.

٩. على ضوء ما سبق، إن مجلس الإدارة مدعو إلى:

(١) اختيار أحد البنود الستة الواردة فيما يلي لإدراجها في جدول أعمال دورة مؤتمر العمل الدولي التاسعة والتسعين (٢٠١٠):

"١" العمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية (مناقشة عامة)؛

"٢" التمويل الاجتماعي: التمويل بالغ الصغر من أجل العمل اللائق (مناقشة عامة)؛

"٣" الأمن المرن كأداة لتسهيل التكيف مع التغيرات في اقتصاد يتسم بالعمولة (مناقشة عامة)؛

"٤" روح المبادرة لدى الشباب: تحويل الباحثين عن عمل إلى مستحدثين لفرص العمل (مناقشة عامة)؛

"٥" العمل اللائق للعاملين في الخدمة المنزلية (نشاط معياري)؛

"٦" الحق في الإعلام والمشاركة في سياق إعادة الهيكلة الاقتصادية (مناقشة عامة)؛

وتأجيل اختيار البند الثالث الذي ينبغي له أن يستكمل جدول أعمال دورة المؤتمر المذكورة إلى دورة لاحقة، على ضوء الاستنتاجات التي ستسفر عن المناقشة حول تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية؛ أو

(٢) تأجيل القرار المتعلق بالبندين اللذين من شأنهما أن يستكمل جدول أعمال دورة المؤتمر التاسعة والتسعين (٢٠١٠) إلى دورة لاحقة.

<sup>4</sup> نذكر أنه عملاً بالمادة ١-١-٥ من النظام الداخلي لمجلس الإدارة، حين يقوم مجلس الإدارة، لأول مرة، بمناقشة اقتراح بإدراج مسألة ما في جدول أعمال المؤتمر لا يحق للمجلس اتخاذ قرار في هذا الصدد في الدورة نفسها إلا إذا وافق عليه الأعضاء الحاضرون بالإجماع (أنظر النظام الداخلي لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي).

## مقترحات بشأن جدول أعمال دورة المؤتمر التاسعة والتسعين (٢٠١٠)

### العمالة

#### ١ - العمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية (مناقشة عامة)

##### ملخص

يخلف تزايد العولمة ونمو سلاسل التوريد التي تعبر الحدود وغالباً ما تتوسع عبر العالم، نقاشاً كبيراً حول انعكاسات هذه التطورات على كمية العمالة ونوعيتها وتوزيعها في جميع أنحاء العالم. وتشمل القضايا المثارة الفرص والتحديات الماثلة أمام البلدان وفرادى الشركات لاستغلال الإمكانيات الإنمائية الاقتصادية التي تتمتع بها سلاسل التوريد العالمية والمحافظة في الوقت ذاته على المعايير الاجتماعية أو الارتقاء بها. وسيسهّم هذا البند المقترح للمناقشة في هذه القضية الأساسية عن طريق التصدي للعواقب الاقتصادية والاجتماعية والمتعلقة بالعمالة، الناشئة عن التغيرات الهيكلية الجارية في القطاعات الرئيسية من الاقتصاد العالمي، لا سيما تحديد السياسات والبرامج والأدوات اللازمة لتحقيق نتائج العمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية. ومن أجل توفير أرضية وأساس للمناقشة، قد يختار التقرير بعض سلاسل التوريد التمثيلية وبعض سلاسل التوريد الهامة لتستعرض بها المناقشة (أمثلة من قبيل التجهيزات المتصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وسلاسل الأغذية العالمية وخدمات مثل التصميم الصناعي أو استحداث برامج الحواسيب أو السياحة).

١٠. تؤثر سلاسل التوريد تأثيراً كبيراً في هيكل أسواق المنتجات والخدمات والعمل عبر العالم. وأدت المشاركة في سلاسل التوريد الدولية إلى نشوء ونمو المنشآت والعمالة بشكل كبير جداً في بعض البلدان النامية، وتشكل هذه المشاركة أداة رئيسية تربط العديد من البلدان النامية بالاقتصاد العالمي. ونتج عن هذا توسع أسواق الخدمات والتصنيع والزراعة وزيادة القدرة على الإنتاج في هذه البلدان. وحتى الآن لم تستطع سوى حفنة من البلدان النامية فقط أن تستفيد من هذه الفرص مما يدل بوضوح على أن البلدان، لا سيما النامية منها، تواجه فرصاً وتحديات معاً فيما يخص كيفية دعم تنمية قاعدة منشآتها وتنويعها وتحديثها لكي تستطيع الاستفادة من النمو الذي تعرفه سلاسل التوريد العالمية.

١١. ويؤثر تزايد انفتاح الأسواق والاستثمار المباشر الأجنبي معاً إلى جانب التغيرات التي تشهدها التكنولوجيا بما فيها نظم النقل والاتصال، تأثيراً كبيراً في تنظيم الإنتاج وعلاقات الأعمال. وفي الكثير من القطاعات، قررت المنشآت التركيز على الكفاءات الأساسية والاستعانة في الوقت ذاته بمصادر خارجية فيما يخص مجموعة من الأنشطة المتعلقة بالإنتاج والخدمات. وقد أسفر هذا في المقابل عن قيام سلاسل توريد دولية طويلة أكثر فأكثر ومعقدة في الغالب تشمل مجموعة متنوعة من المنشآت في مجالات تطوير وإنتاج وتوزيع المنتجات والخدمات.

١٢. ويتجلى في ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية على نحو متزايد تحول في علاقات الأعمال أفرزته هذه التغيرات. وفي القطاعات الاقتصادية المهمة كانت هناك زيادة في قوة المنشآت التي تسوق السلع أو الخدمات مرتبطة بقوة تلك الشركات التي تنتجها، وهو تحول ذو تأثير عميق في عالم العمل. وفي الماضي كانت معظم الشركات الرائدة في سلاسل التوريد العالمية تقع في البلدان المتقدمة. بيد أن هناك اتجاهاً جديداً يتمثل في نمو المنشآت متعددة الجنسية الموجودة في البلدان النامية.

١٣. وغالباً ما تعني قرارات الاستعانة بمصادر خارجية قرارات نقل الأنشطة إلى الخارج. وترتكز هذه القرارات عادة على اعتبار مجموعة من العوامل، بما فيها تكاليف اليد العاملة والقدرة على الإنتاج وتقديم الخدمات وجودة المنتجات ومهلة التسويق والموثوقية والحصول على الهياكل الأساسية وعوامل أخرى. ويمكن أن يتعلق اختيار الموردين باختيار البلد. ويمكن أن تشمل معايير الاختيار الاستقرار السياسي والاقتصادي وتوافر الموارد البشرية وقدرتها وقدرات العمال اللغوية وجودة الهياكل الأساسية (النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية) وتوافر خدمات مالية فعالة وقوة سيادة القانون، بما في ذلك ما يتعلق بحماية حقوق الملكية وإنفاذها وتوفير آليات لتسوية النزاعات، من بين أمور أخرى. وبالتالي فإن الفرص المتاحة للبلدان من أجل

١٤. ويمكن للبلدان أن تستخدم مجموعة من الاستراتيجيات لتحسين استغلال إمكانيات سلاسل التوريد العالمية لتوليد النمو الاقتصادي والعمالة المنتجة والحد من الفقر. ويمكن لاستراتيجيات الاستفادة من الفرص التي تقدمها سلاسل التوريد العالمية أن تشمل برامج مستهدفة للارتقاء بالمهارات والإنتاجية والقدرة التنافسية لقطاعات معينة وتجمعات محددة للمنشآت. ويمكن لتطوير الهيكل الأساسي وتطوير الإنتاج ومرافق الاختبار ونقل التكنولوجيا وبرامج تنمية الموردين، أن تكون سبلاً فعالة لدعم المنشآت ولا سيما في البلدان النامية كي تندمج بأساليب مفيدة ومستدامة في سلاسل التوريد العالمية. ويمكن للجهود الرامية إلى استخدام سلاسل القيم على المستويين الوطني والدولي لربط الفقراء العاملين الذين يزيد عددهم على ١,٣ مليار شخص في الاقتصاد غير المنظم بعدد أكبر من فرص العمل المنتجة، أن تكون جزءاً من استراتيجية الحد من الفقر.

١٥. ويثير نمو سلاسل التوريد والاستعانة بمصادر خارجية قضايا تحيط بتطبيق معايير العمل. وفي أغلب الأحيان لا تقوم الحكومات في أشد البلدان فقراً برصد ممارسات العمل ولا تطبق معايير العمل على نحو كاف وذلك لعدد من الأسباب منها قلة الموارد. كما أثرت الضغوط التنافسية الحادة على المنشآت، لا سيما في الطرف الأدنى من السلسلة في تطور وتطبيق القانون. وكنتيجة لذلك تزايدت دواعي القلق لأن معايير العمل الدولية، بما فيها تلك المعترف بها كحقوق أساسية في العمل، لا تراعى في مجالات عديدة من أنشطة دوائر الأعمال الدولية.

١٦. وقد بدأت شركات موردة عديدة في تحمل قدر من المسؤولية عن ممارسات العمل لدى مورديها، وذلك نظراً لعدد من الأسباب، منها دواعي القلق المتزايدة المثارة بشأن ممارسات العمل والممارسات الاجتماعية في سلاسل توريدها والرغبة في تطوير ممارسات الإدارة والإنتاجية. وغالباً ما تشمل هذه الجهود اعتماد مدونات للسلوك بهدف تطبيقها على الموردين، مرفقة بنظم مختلفة للتنفيذ والرصد. ولأن هذه المبادرات تعني أن منشأة من المنشآت تضطلع بشيء من المسؤولية عن ممارسات العمل في منشأة أخرى لا تمتلكها ولا تتحكم فيها، فإنها تثير العديد من الأسئلة وتشكل مصدر جدل. وهناك بشكل خاص غموض فيما يخص تقاسم المسؤوليات بين المنشآت والحكومات. فعلى سبيل المثال، كيف يمكن للشركة الموردة أن ترصد بشكل فعال ممارسات العمل لدى مورديها وكيف ينبغي أن تواجه عدم التقيد بالمعايير، وهل يمكن للمنشآت أن تنفذ بفعالية، وكيف يمكنها أن تنفذ بفعالية، المدونات التي غالباً ما تحيل إلى معايير العمل الدولية، في حالات لا تضطلع فيها الحكومة بالتزاماتها المتعلقة بهذه المعايير أو لا تحترمها.

١٧. وتعرب منظمات العمال بصورة خاصة، عن القلق لأن علاقات الاستقلالية في سلسلة التوريد قد تكون وسيلة تتهرب بها الشركات الموردة من مسؤولياتها كأصحاب عمل فيما يخص احترام الحقوق الأساسية في العمل. وترى هذه المنظمات بأن القوة النسبية للشركات الموردة يمكن أن تؤثر سلباً في قدرة المفاوضة الجماعية على حماية العمال بسبب منع العمال الموجودين في أسفل سلسلة التوريد من سبل الوصول إلى صناع القرار الحقيقيين الذين يحددون فعلياً ظروف عملهم. أما منظمات أصحاب العمل فتعرب عن القلق لأن كثرة المدونات ونظم الرصد تسفر عن زيادة في التكاليف وانعدام الثقة بالنسبة للمنشآت، دون أن تسفر بالضرورة عن ظروف عمل أفضل. كما أن هناك قلقاً لأنه يُنتظر من المنشآت تحمل مسؤوليات يُفترض أن تضطلع بها الحكومات المعنية. وتعرب بعض الحكومات، لا سيما في البلدان النامية، عن دواعي القلق لأن ترتيبات من هذا القبيل يمكن أن تُستخدم كحاجز غير جمركي أمام الصادرات.

١٨. ويمكن أن يكون لسلاسل التوريد أيضاً تأثير كبير في صنع السياسة الوطنية في مجال سياسة الضرائب الوطنية وسياسات المنافسة أو الاستثمار على سبيل المثال أو حتى في مجال السياسات الاجتماعية مثل الضمان الاجتماعي وتوفير الرعاية.

١٩. وتتناول مجموعة من الوحدات في المكتب جوانب متعددة من سلاسل التوريد، وسيجري بالتالي معالجة الموضوع على نحو شامل، بالاستفادة من الخبرات على صعيد دوائر المكتب مثل تنمية المنشآت وتنمية المهارات والأنشطة القطاعية وتكامل السياسات والمعهد الدولي للدراسات العمالية والمعايير والحوار الاجتماعي وغير ذلك من الوحدات.

## بعض القضايا للمناقشة

٢٠. ستركز المناقشة على كيفية تعزيز العمالة والعمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية. ويمكن أن تشمل القضايا التي سنناقش ما يلي:

- ما هي بعض التغييرات الهيكلية الرئيسية الجارية في سلاسل التوريد العالمية؟
- ما هي المحركات الرئيسية لهذه التغييرات؟
- ما هو تأثير هذه التغييرات في كمية العمالة ونوعيتها وتوزيعها؟
- ما هو الدور الممكن للسياسات الدولية في التصدي للتغييرات الهيكلية في سلاسل التوريد العالمية؟
- ما هي أنجع السياسات للنهوض بالقدرة التنافسية والإنتاجية والعمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية؟
- ما هي السياسات والاستراتيجيات الوطنية والمحلية والقطاعية الممكنة لتعزيز العمالة المنتجة وإقامة الصلات بين العدد الكبير من الفقراء العاملين وبين سلاسل التوريد الوطنية والعالمية؟
- ما هي اللوائح العامة ونظم الرصد الأخرى التي يمكن أن تعالج القضايا المتعلقة بسلاسل التوريد العالمية والعمل اللائق؟
- ما هو الدور الفعلي والمحتمل للمبادرات الطوعية الخاصة والجهود الأخرى في إدارة القضايا الاجتماعية في سلاسل التوريد العالمية؟
- ما هي آثار سلاسل التوريد العالمية في المفاوضة الجماعية وفي الحوار الاجتماعي؟
- ما هي انعكاسات وأثار التغييرات الهيكلية في سلاسل التوريد العالمية على العمالة المنتجة والعمل اللائق بالنسبة للحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل؟
- ما هي الخدمات الاستشارية والأدوات والمساعدة التقنية التي يمكن أن تضعها منظمة العمل الدولية من أجل دعم خلق الوظائف وتطوير المنشآت في سلاسل التوريد العالمية؟
- كيف يمكن لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تشجع التقيد بمدونات السلوك وبمعايير العمل الدولية في سلاسل التوريد العالمية؟

## النتائج المتوخاة

٢١. ستكون النتيجة المتوخاة من المناقشة العامة في مؤتمر العمل الدولي كالتالي:

- تقييم النقاش الدولي بشأن تأثير التغييرات الهيكلية في سلاسل التوريد العالمية على كمية العمالة ونوعيتها وتوزيعها، في سياق برنامج العمل اللائق التابع لمنظمة العمل الدولية؛
- إصدار توصيات بشأن عمل المنظمة لتعزيز السياسات والاستراتيجيات والأدوات المتسقة الخاصة بتقديم الدعم التقني للهيئات المكونة، بحيث تعزز العمالة المنتجة والعمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية.

## ٢ - التمويل الاجتماعي: التمويل بالغ الصغر من أجل العمل اللائق<sup>٥</sup> (مناقشة عامة)

### ملخص

تقدم آلاف مؤسسات التمويل بالغ الصغر في جميع أنحاء العالم مجموعة من الخدمات المالية إلى ملايين الأسر الفقيرة التي يعيش معظمها في الاقتصاد غير المنظم في ظل ظروف هشة من العمالة والدخل. ويساعد التمويل بالغ الصغر هذه الأسر على تحقيق الاستقرار وعلى رفع مداخيلها وعلى أن تنمو وتخرج من الاقتصاد غير المنظم وأن تحمي نفسها من الصدمات المتعلقة بالدخل وأن تنظم نفسها. وما الذي يمكن لمؤسسات التمويل بالغ الصغر أن تقوم به لخلق وظائف أكثر وأفضل؟ وكيف يمكن لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تكون شريكة مع مؤسسات التمويل بالغ الصغر وأن تؤثر في استراتيجياتها؟ وما الذي يمكن للحكومات وللجهات المانحة أن تقوم به لوضع حوافز سليمة بحيث تتصدى مؤسسات التمويل بالغ الصغر لمواطن العجز في العمل اللائق؟

ويعترف المجتمع الدولي بخبرة منظمة العمل الدولية ودرايتها في التمويل الاجتماعي<sup>٦</sup>. ومن شأن النقاش في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٠ أن يحدد مركز منظمة العمل الدولية في سياق الوكالات الدولية مشدداً على النتائج الاجتماعية الناشئة عن التمويل بالغ الصغر. وسيكون هذا النقاش أيضاً أول فرصة على الإطلاق لتجميع الإحالات المتعددة في اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية إلى الدور الذي يلعبه التمويل للمضي قدماً لتوفير العمالة المنتجة والعمل اللائق. وأخيراً، سيعتمد النقاش على أمثلة ملموسة عن الاستخدامات الناجحة للتمويل بالغ الصغر في التصدي لمواطن العجز في العمل اللائق.

<sup>١</sup> والدلالة على ذلك التمويل البالغ قدره ٣٤ مليون دولار أمريكي من مؤسسة غيتس للابتكارات في التأمين بالغ الصغر.

### الأساس المنطقي

٢٢. بالنظر إلى بروز الأدلة الإيجابية على أثر التمويل بالغ الصغر في الحد من الفقر، عهد مجلس الإدارة<sup>٦</sup> إلى المكتب بولاية استكشاف الأساليب الكفيلة بتوجيه التمويل بالغ الصغر إلى العمل اللائق (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٥، بيان سياسة المنظمة "التمويل بالغ الصغر من أجل العمل اللائق"). ولتحسين فهم هذه الآثار وتحديد مداخل لدعم الإجراءات والسياسات، عهد مجلس الإدارة إلى المكتب بولاية استهلال مبادرات على أساس يعود بالفائدة على الفقراء العاملين وعلى المجموعات المستضعفة الأخرى في إطار النتيجة المشتركة لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، وهي "التمويل بالغ الصغر من أجل العمل اللائق". ويزعم المكتب إشراك بعض مؤسسات التمويل بالغ الصغر في جميع أنحاء العالم للتصدي مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، لمواطن محدد من مواطن العجز في العمل اللائق.

٢٣. وسيقوم النقاش الذي سيجري في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٠ باستعراض الممارسات الحسنة في مجال استخدام التمويل بالغ الصغر من أجل تحقيق العمالة المنتجة والعمل اللائق ويحدد الإنعكاسات على عملية صنع السياسات. كما سيحدد فرص التعاون مع منظمات الشركاء الاجتماعيين<sup>٧</sup>. والنقاش يأتي في أوانه وذلك لعدة أسباب منها: أن هذا النقاش سيحدد مركز منظمة العمل الدولية في سياق المنظمات الدولية في وقت يتوقع أن تناقش فيه الجمعية العامة للأمم المتحدة مسألة التمويل بالغ الصغر وإسهاماته في مختلف الأهداف الإنمائية للألفية. ولعل مؤسسات التمويل بالغ الصغر هي المؤسسات الوحيدة التي يقاس أداؤها على نحو منظم في إطار بعدين هما: البعد المالي ومن حيث أثرها الاجتماعي. وما من شك في أن مؤشرات الأثر

<sup>٥</sup> "لا يمكن تحقيق السلام المستدام ما لم تجد المجموعات السكانية الكبيرة وسيلة للانعتاق من رفة الفقر ... والتمويل بالغ الصغر هو إحدى هذه الوسائل" (لجنة جائزة نوبل للسلام، ٢٠٠٦).

<sup>٦</sup> الوثيقة GB.294/ESP/3.

<sup>٧</sup> منحت جائزة نوبل للسلام إلى السيد يونس وإلى بنك غرامين، نتائج السنة الدولية للإلتيمان بالغ الصغر ٢٠٠٥ والنقاش المقبل في الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن التمويل بالغ الصغر والأهداف الإنمائية للألفية؛ الاجتماع العالمي في أيار/ مايو ٢٠٠٥ بشأن بناء القطاعات المالية الجامعة بدعوة من مكتب العمل الدولي في جنيف. ويتناول النقاش المقترح في مؤتمر العمل الدولي ويستفيض في تطوير الحجج المقدمة في لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية التابعة لمجلس الإدارة (GB.285/ESP/3 and 13) والفريق العامل المعني بالبعد الاجتماعي للعولمة ومؤتمر العمل الدولي (قرار عام ٢٠٠٢ بشأن الاقتصاد غير المنظم وعام ٢٠٠٤ بشأن الهجرة).

## الصلة الوثيقة بالعمل اللائق

٢٤. يؤثر التمويل الاجتماعي على مختلف الجوانب الرئيسية للعمل اللائق:<sup>٨</sup>

- خلق العمالة؛
- عمل الأطفال؛
- ظروف العمل؛
- وضع الدين؛
- السمة المنظمة؛
- المساواة بين الجنسين.

٢٥. وهل تساعد القروض وغيرها من الخدمات التي تقدمها مؤسسات التمويل بالغ الصغر الزبائن في خلق فرص العمل؟<sup>٩</sup> يؤدي تحسين سبل الحصول على التمويل من خلال مؤسسات التمويل بالغ الصغر، حتى الآن، إلى حفز الطلب في المقام الأول بالنسبة إلى اليد العاملة الأسرية والتلامذة الصناعيين والعمال اليوميين. بيد أن بعض مؤسسات التمويل بالغ الصغر بدأت توجه منتجاتها نحو منشآت أكبر إلى حد ما، تستخدم عدداً أكبر من اليد العاملة بأجر. ويواكب تحالف الائتمان والادخار من أجل الإنتاج، وهو مؤسسة للتمويل بالغ الصغر في السنغال، زبائنه الأكثر توجهاً نحو النمو، وذلك بخطة خاصة تستجيب لاحتياجاتهم الخاصة وتخلف أثراً ملموساً على خلق فرص العمل. وبالنسبة لمؤسسة التمويل بالغ الصغر هناك احتمالات لتزايد الطلب على الخدمات المالية المتفرقة (التأمين وقروض الإسكان وما إلى ذلك) نتيجة للوظائف المنشأة حديثاً.

٢٦. ويمكن استخدام التمويل بالغ الصغر كأداة لمساعدة أهل الأطفال العاملين على كسب إيرادات إضافية للتخلي عن الإيرادات المكتسبة من عمل الأطفال. بيد أنه للتمويل بالغ الصغر أثراً معاكساً ويمكن أن يدفع الأهل إلى سحب أولادهم من المدرسة. وتسعى بعض مؤسسات التمويل بالغ الصغر إلى التصدي لهذا الاحتمال: فعلى سبيل المثال تمنح مؤسسة أرتاشاريا في سري لانكا الأهل تخفيضاً على الفائدة إذا قدموا شهادة تفيد بتردد أطفالهم إلى المدرسة.

٢٧. ويمكن للتمويل بالغ الصغر أن يساعد كذلك على تحقيق قدر أكبر من السلامة والصحة في العمل. فظروف عمل عمال الأدوات النحاسية التقليدية في مراد آباد في شمال الهند ظروف خطيرة للغاية وتتسبب بأمراض رئوية وبإصابات في العينين وبحروق في الذراعين والقدمين. وقد أفضت مجموعة قائمة على مزيج من الحوافز حول القروض بالغة الصغر والإرشادات من جانب مؤسسة مالية محلية إلى تركيب مواسير تهوية بسيطة وإلى انخفاض في الحوادث المتصلة بالعمل.

٢٨. إن العمل سداداً لدين، وهو الشكل الأكثر شيوعاً للعمل الجبري، هو انتهاك أساسي لحقوق العمل. فالعمل سداداً لدين يقوض العمل اللائق. ولقد جعلت عدة مؤسسات للتمويل بالغ الصغر مهمتها التصدي مباشرة للعمل سداداً لدين. وعلى سبيل المثال، يقوم برنامج الدعم الريفي الوطني في باكستان بالجمع بين التعبئة الاجتماعية

<sup>٨</sup> هذه القائمة على سبيل المثال لا الحصر: فهناك جوانب وأبعاد أخرى من العمل اللائق ذات صلة بالتمويل بالغ الصغر.

<sup>٩</sup> أنظر:

B. Bolnick and E. Nelson: *Evaluating the economic impact of a special credit programme : KIK/KMKP in Indonesia*, JDS, 26, 1990; E. Dunn and G. Arbuckle: *Microcredit and micro-enterprise development performance: Impact evidence from Peru*, SED, Vol. 12, No. 4, Dec. 2001.

٢٩. والتمويل بالغ الصغر يحفز بدوره السمة المنظمة. وتقوم رابطة رجال أعمال الإسكندرية، وهي مؤسسة للتمويل بالغ الصغر في مصر، بربط الإقراض بإطلاع الزبون على المعلومات تدريجياً مما يشجع المقترضين على "الخروج" شيئاً فشيئاً من الاقتصاد غير المنظم. وتتصل إحدى الوثائق المطلوبة بوضع المستخدمين من حيث الضمان الاجتماعي. ومن ثم، من شأن الحصول على التمويل أن يساعد على مد نطاق الحماية الاجتماعية.

٣٠. ومن شأن الحصول على التمويل أن يغير توزيع أوقات العمل بين الرجال والنساء<sup>١٠</sup>. وقد تبين أن التمويل بالغ الصغر يعطي المرأة صوتاً أقوى في صنع القرارات داخل الأسرة فيما يتصل بالنشاط الممول من الائتمان وفي إدارة ميزانية الأسرة ككل. بيد أن العديد من النساء، ولا سيما في المناطق الريفية، لا يزلن يلقين صعوبات في الحصول على الخدمات المالية بسبب التمييز في تعلم القراءة والكتابة وحقوق الملكية والسلوك الاجتماعي. وبالتالي استهلكت شبكة الصناديق الشعبية في بوركينو RCPB وشبكة صناديق الادخار والائتمان NYESIGISO واتحاد الجمعيات التأزيرية للشراكة من أجل حشد الادخار والائتمان PAMECAS وغيرها من تعاونيات الادخار والائتمان في غرب أفريقيا، نظاماً مخصصة لعمليات المجموعات دون اشتراط ضمانات، وتشمل قروضاً تقل عن ٥٠ دولاراً أمريكياً.

٣١. ويمكن لمؤسسات التمويل بالغ الصغر أن تتصدى كذلك لمواطن عجز أخرى في العمل اللائق، ومنها:

- مساعدة العمال المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز على الادخار من أجل العلاج الطبي؛
- تصميم الادخارات ومنتجات الاستثمار لأسر العمال المهاجرين، التي تتلقى التحويلات؛
- زيادة فرص الحصول على التأمين على الحياة والصحة؛
- تنظيم العمال في المنزل أو العمال المتعاقدين في نواحي الادخار والائتمان؛
- منح طالبي العمل الشباب فرصاً لاستهلال حياتهم العملية؛
- إدماج المعوقين في خدمات التمويل بالغ الصغر المعممة؛
- تمكين أصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم من تقديم الإعانات إلى عمالهم، من قبيل التأمين الصحي وما إلى ذلك.

٣٢. وببين هذا أن هناك الآن قدراً متعدداً من المبادرات في مجال التمويل الاجتماعي، أي التمويل بالغ الصغر الذي يتصدى عملياً وبفعالية لمواطن العجز في العمل اللائق<sup>١١</sup>. وفي فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، سيقوم المكتب عن طريق شبكة التمويل الاجتماعي بتعزيز فهم أكبر لمبادرات العمل اللائق من جانب مؤسسات التمويل بالغ الصغر. وسيجري تقييم التجارب لعرضها على مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٠.

<sup>10</sup> أنظر:

L. Mayoux: "Microfinance and the empowerment of women - Rreview of key issues", Social Finance Programme Working Paper No. 23 (Geneva, ILO, 2000).

<sup>11</sup> "التمويل بالغ الصغر من أجل العمل اللائق"، تقرير أعد لاجتماع تقني في آذار/ مارس ٢٠٠٧، في هولندا، وهو يورد أهم القضايا المتصلة بخلق العمالة، لا سيما الشباب والمجموعات المستهدفة الأخرى، وحماية الفقراء وحفز تنظيم المجموعات.

٣٣. يمكن أن تشمل النقاط للمناقشة ما يلي:

- كيف يمكن للأدوات المستخدمة في التمويل الاجتماعي أن تشجع العمالة المنتجة والعمل اللائق وتنهض بمعايير العمل الدولية؟
- كيف يمكن للتمويل بالغ الصغر أن يساعد المشغلين على الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم؟
- كيف يمكن لمنظمات الشركاء الاجتماعيين أن تحسن حماية العمال والمنتجين المستقلين من الإغراق في المديونية؟
- كيف يمكن مساعدة وزارات العمل على أفضل وجه في إدارة مكونات التمويل بالغ الصغر في الصناديق الاجتماعية؟
- كيف يمكن لمنظمات أصحاب العمل أن:
  - (أ) تساعد على تخفيض تكاليف الاستثمار وتشجع نشوء ترتيبات تقاسم المخاطر بالنسبة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة؛
  - (ب) تسهل حصول المنشآت الأعضاء فيها على رأس المال؛
  - (ج) تشجع العمال على الادخار وتسهيل التحويلات وما إلى ذلك؟

#### النتائج المتوخاة

٣٤. سيكون للنقاش في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٠ ثلاث نتائج:

- معرفة وفهم أفضل لأثر تحسين سبل الحصول على التمويل في العمالة والعمل اللائق؛ معلومات بشأن التحالفات بين مؤسسات التمويل بالغ الصغر والشركاء الاجتماعيين وكيف يمكنها أن تعزز تأييدهم وتقديم الخدمات لهم وتمثيلهم؛
- توضيح الأدوار التي يمكن أن تقوم بها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في توجيه التمويل بالغ الصغر نحو العمل اللائق؛
- معلومات حول الأساليب الناجحة ومتى يمكن ذلك وفي ظل أية ظروف. فمعرفة ما يشكل ممارسات وسياسات مؤسسية سليمة، إنما هي الأساس الذي يركز عليه المكتب في توفير الخدمات مستقبلاً إلى الهيئات المكونة في مجال التمويل الاجتماعي: المشورة وبناء القدرات وتحليل السياسات والأدوات. ومن شأن ذلك على وجه الخصوص، أن يساعد في إرشاد الهيئات المكونة في مجال توسيع نطاق المبادرات الكبيرة التي تستخدم التمويل بالغ الصغر من أجل العمل اللائق.
- كيف يمكن لمنظمات العمال أن:
  - (أ) تكافئ مؤسسات التمويل بالغ الصغر التي تتصدى لمواطن العجز في العمل اللائق، من خلال صناديق معاشات التقاعد والاستثمار المسؤول اجتماعياً؛
  - (ب) تشارك مؤسسات التمويل بالغ الصغر في ضمان توفير ادخارات ومرافق ائتمان مأمونة ومقبولة التكلفة للعمال؛
  - (ج) تعزز الكفاءة المالية للعمال لضمان تقدير أفضل للمخاطر والفرص المترتبة على العقود المالية؟

### ٣ - الأمن المرن كأداة لتسهيل التكيف مع التغيرات في اقتصاد يتسم بالعولمة (مناقشة عامة)

#### ملخص

إنّ الترتيبات التعاقدية المرنة والموثوقة والاستراتيجيات الشاملة للتعليم المتواصل والسياسات الفعالة لسوق العمل النشطة ونظم الحماية الاجتماعية الحديثة والمناسبة والمستدامة، هي العناصر الأساسية لدمج متماسك للسياسات التي يطلق عليها اليوم اسم "الأمن المرن". وسياسات الأمن المرن هي أدوات للتأقلم مع التغيير الحاصل في الاقتصادات التي تتسم بالعولمة وينبغي أن تصمم وتنفذ من خلال الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية بين الشركاء الاجتماعيين، كما ينبغي أن تُكَيَّف مع مؤسسة/ قطاع محدد ومع الظروف القطرية. وفي حين أن هناك اتفاقاً عاماً على العناصر المشتركة، لا تزال المناقشة المتعمقة حول جدوى سياسات الأمن المرن في إطار العمل اللائق وبرنامج العمالة العالمي أمراً له ما يبرره.

٣٥. لقد تطوّر مفهوم الأمن المرن من مجرد عبارة طنانة إلى مسألة سياسية جدية. ولئن ظهر في سياق الاتحاد الأوروبي، فإن إمكانياته تمتد على الصعيد العالمي إذ إنه يفترض حاجة كبيرة للتكيف مع التغيرات التي تشهدها الاقتصادات العالمية اليوم، مما يستدعي بدوره الأمن في سوق العمل. وتشكل المرونة وأمن التكيف وجهين لعملة واحدة من شأنها أن تساعد المنشآت وعمالها على مسابرة متطلبات الاقتصاد المتمسك بالعولمة.

٣٦. وفي سياق يرى الشركات أقل قدرة اليوم مما كانت عليه في السابق، وبالرغم من الجهود المبذولة لعمليات التكيف الداخلية من أجل ضمان أمن الاستخدام لمدى الحياة أو حتى للأجل الطويل لعمالها، يتعين أن تستكمل أنماط جديدة من الأمن خارج الشركات الأمن في داخلها. وهذا يعني الانتقال من الأمن الوظيفي وأمن الاستخدام إلى أمن سوق العمل.

٣٧. ويمكن ملاحظة هذا الانتقال في مجموعة المبادئ المشتركة حول الأمن المرن لتحديث أسواق العمل الأوروبية، التي وافق عليها المجلس الأوروبي في أواخر عام ٢٠٠٧. وهي عبارة عن مزيج من مبادئ "الترتيبات التعاقدية المرنة والموثوقة والاستراتيجيات الشاملة للتعليم المتواصل والسياسات الفعالة لسوق العمل النشطة ونظم الحماية الاجتماعية الحديثة والمناسبة والمستدامة"<sup>١٢</sup>. وتلحظ استنتاجات المجلس كذلك أنه ينبغي لسياسات الأمن المرن أن تصمم وتنفذ من خلال الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية، وأنه لا يوجد نموذج واحد لسوق العمل، بل بالأحرى تكيف للمبادئ المشتركة مع الظروف القطرية الخاصة. كما أيدّ الشركاء الاجتماعيون الأوروبيون هذه المبادئ ويقومون حالياً بالاسترشاد بها في برامج إصلاح أسواق العمل في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

٣٨. وتتسق مبادئ الأمن المرن هذه، في جوهرها، مع مبادئ العمل اللائق وهي مدرجة في برنامج العمالة العالمي. وهي تقترح، إلى جانب برنامج الأمن المرن للمفوضية الأوروبية، سياسات لخلق أسواق عمل شاملة تتمتع بتجزئة منخفضة وبمستويات عالية من العمالة. ولكن، لا تزال هناك تحديات كبيرة قد تكون موضوع مناقشة عامة:

- يتعلق الأمن المرن بدورة حياة الأفراد وما تحتاج إليه المؤسسة من تكيف. وبالنسبة إلى الأفراد، يتطلب التوازن بين الحياة والعمل خليطاً من الوظائف المرنة والمستقرة على مدى حياتهم العملية<sup>١٣</sup>. فهل يمكن مواءمة احتياجات الأفراد - ولاسيما احتياجات الأمهات أو الأهل بشكل عام - للمرونة والاستقرار والأمن مع احتياجات أصحاب العمل للمرونة، وما هي السياسات المطلوبة من أجل إتاحة مثل هذا التوازن؟

<sup>12</sup> مجلس الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٧/١٥٤٩٧.

<sup>13</sup> "إننا نلاحظ المزيد من المرونة للشباب وقدرًا أكبر من الاستقرار للعمال المسنين"، (P. Auer, S. Cazes: *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from the industrialized countries*, MOT, 2003).

- يحفز العمل الجيد شعوراً أكبر بالرضا في العمل ويؤدي ذلك بدوره إلى إنتاجية أعلى. ويتوقف الشعور بالرضا في العمل، ضمن جملة أمور، على الأمن الوظيفي/ أمن الاستخدام<sup>14</sup>. فعندما توفر الشركات أمناً أقل في الوظائف/ الاستخدام، هل يمكن لأوضاع الأمن الجديدة خارج مكان العمل (مثلاً من خلال التدريب وغير ذلك من سياسات سوق العمل النشيطة) أن تحفز شعوراً حقيقياً بالأمن الوظيفي/ أمن الاستخدام يسمح بالإحساس بشعور الرضا في العمل ويعزز الإنتاجية؟

- في سياق البلدان النامية، غالباً ما يكشف الجدل في مجال الأمن المرن عن غياب عناصر مهمة في سياسات الأمن المرن، وهي: السياسات النشطة والخامدة لسوق العمل والجهات الفاعلة التمثيلية ومؤسسات الحوار الاجتماعي القوية. وما هي السياسات المطلوبة لاستحداث بيئة سياسية سليمة ومستدامة تسمح ببعض الأمن خارج مكان العمل وتقوم فوق ذلك بتزويد الشركات بمرونة تكيف معرزة؟

- ما هي تكاليف ومنافع سياسات الأمن المرن بالنسبة إلى الشركات والأفراد والسلطات العامة وكيف يمكن تقاسمها بإنصاف؟

#### ٤ - روح المبادرة لدى الشباب: تحويل الباحثين عن عمل إلى مستحدثين لفرص العمل (مناقشة عامة)

##### ملخص

يشكل الحد من بطالة الشباب وإدماج الشباب والشبان في الاقتصاد والمجتمع تحدياً كبيراً وأساسياً على السواء. ويتم الاعتراف بشكل متزايد بروح المبادرة لدى الشباب باعتبارها استراتيجية قيمة من أجل تحرير الطاقات الكامنة الإنتاجية والابتكارية لدى الشباب. وتزودهم روح المبادرة هذه بإمكانات تنظيم المشاريع من أجل خلق الوظائف والمساهمة بشكل إيجابي في مجتمع مستدام. وأجرى مؤتمر العمل الدولي مداولات حول عمالة الشباب عام ٢٠٠٥. وتم التطرق بإيجاز إلى موضوع روح المبادرة لدى الشباب. ومن المناسب الآن استكشاف كيف يمكن لروح المبادرة لدى الشباب أن تدفع قدماً ببرنامج العمل اللائق وبرنامج العمالة العالمي.

٣٩. حوالي ٤٠ في المائة من سكان العالم لا يتجاوزون العشرين من عمرهم وأكثر من مليار شابة وشاب يتراوح سنهم بين ١٥ و ٢٤ عاماً. إن جزءاً مهماً من هؤلاء السكان الشباب (٨٥ في المائة) يعيش في البلدان النامية ويقدر وجود حوالي ١٠٠ مليون شاب سينضمون إلى صفوف القوى العاملة العالمية كل سنة خلال السنوات العشر القادمة. واستناداً إلى توقعات الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٧، سيزداد عدد السكان في أفقر ٥٠ بلداً في العالم بأكثر من الضعف ليرتفع من ٠,٨ مليار عام ٢٠٠٧ إلى ١,٧ مليار في ٢٠٥٠. ومن شأن ذلك أن يطرح تحدياً مذهلاً لخلق فرص عمل لائق لثلاثة مليارات من الشباب الذين لا يتجاوزون ٢٥ عاماً.

٤٠. ووفقاً لدراسة أجرتها مؤخراً منظمة العمل الدولية، يكون الشباب بصورة عامة معرضين للبطالة بنسبة ثلاث مرات ونصف المرة من البالغين بما أن أسواق العمل، ولاسيما في البلدان النامية، غير قادرة على استيعاب العرض المتنامي الكثيف والسريع في غالب الأحيان من جانب اليد العاملة الشابة. ويشكل الحد من بطالة الشباب وإدماجهم على نحو منتج في الاقتصاد والمجتمع الأوسع، تحدياً كبيراً وأساسياً على حد سواء. وهناك برهان تجريبي بارز من البلدان النامية والمتقدمة معاً يشير إلى أن الشباب العاطلين عن العمل أكثر نزعة للتصرف بشكلٍ منافع للسلوك الاجتماعي أو تعاطي المخدرات أو الضلوع في النزاعات المسلحة أو حتى اللجوء إلى الإرهاب<sup>١٥</sup>.

<sup>14</sup> تظهر الدراسة الاستقصائية الأوروبية الرابعة لظروف العمل (المؤسسة الأوروبية لتحسين ظروف العيش والعمل، ٢٠٠٧) أن لتصنيفات الأمن الوظيفي أكبر أثر على حالة الرضا في العمل.

<sup>15</sup> الأمم المتحدة (٢٠٠٢): "المنتدى الإقليمي الأول بشأن الشباب: الأمن والفرص والازدهار"، وثيقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي OPA/AC.33/1؛ مكتب العمل الدولي (٢٠٠٥):

"Being Real About Youth Entrepreneurship in Eastern and Southern Africa: Implications for Adults, Institutions and Sector Structures", SEED Working Paper No. 72, Geneva; البنك الدولي (٢٠٠٧): تقرير عن التنمية في العالم، "التنمية والجيل القادم"، واشنطن، العاصمة.

٤١. وتلقى روح المبادرة لدى الشباب فهماً وقبولاً واعتماداً بشكل متزايد باعتبارها استراتيجية قيمة من أجل تحرير الطاقات الإنتاجية والابتكارية الكامنة لدى الشباب<sup>١٦</sup>. ويفيد البرهان التجريبي أن الثقافة المحفزة لروح المبادرة وبيئة الأعمال المؤاتية والأدوات المطلوبة لتطوير روح المبادرة، يمكن أن تكون مفيدة للغاية في هذا الصدد<sup>١٧</sup>.

٤٢. ولكن، لا بد من تخطيط البرامج التي تعزز روح المبادرة كمسار وظيفي للشباب تخطيطاً حذراً؛ فروح المبادرة تكون في الوقت نفسه متطلبة وتنطوي على بعض المخاطر، لاسيما بالنسبة إلى الشباب الذين يمرون بمرحلة انتقالية صعبة وسريعة التأثير من حياتهم، إلى جانب افتقارهم للخبرة المهنية والأصول المادية. وحتى أولئك الذين ينجحون كأصحاب مشاريع يجدون أنفسهم في آخر المطاف في قطاع الاقتصاد غير المنظم.

٤٣. وقد أجرى مؤتمر العمل الدولي في دورته الثالثة والتسعين (٢٠٠٥) مداولات حول مسألة عمالة الشباب. كما جرت مناقشة موضوع روح المبادرة لدى الشباب بايجاز ضمن مجال سياسات سوق العمل النشطة. غير أنه من الملح التعمق في هذا المجال الحيوي من أجل استغلال كامل إمكاناته في خلق الفرص والتمكين وإقامة المنشآت، باعتبار ذلك جزءاً لا يتجزأ من برنامج العمالة العالمي. ومن المتوقع أن تتمحور المناقشة حول المسائل التالية:

- طبيعة وحجم ودينامية بطالة الشباب - الدور الحالي والممكن لروح المبادرة لدى الشباب؛
- السياسات والبرامج الرامية إلى تعزيز روح المبادرة لدى الشباب - ما هي الدروس المستفادة؟
- دور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال؛
- ماذا يمكن القيام به للنهوض بالوظائف الجيدة/ اللائقة من خلال روح المبادرة لدى الشباب؟
- أي استراتيجية يمكن أن تكون الأنسب بالنسبة إلى عمل منظمة العمل الدولية في هذا المجال؟

## الحماية الاجتماعية

### ٥ - العمل اللائق للعاملين في الخدمة المنزلية (نشاط معياري)

#### ملخص

يُقترح إدراج هذا البند المتعلق بتعزيز العمل اللائق للعاملين في الخدمة المنزلية في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي في ٢٠١٠ بهدف وضع صكوك لمنظمة العمل الدولية، يمكن أن تتخذ شكل اتفاقية تكملها توصية، وذلك من أجل توفير الحماية المطلوبة بصورة ماسة لهذه الفئة من العمال. ولقد بينت التقارير والبحوث أوجه عجز متنامية في العمل اللائق بالنسبة إلى العاملين في الخدمة المنزلية في جميع أنحاء العالم. إن معظم العاملين في الخدمة المنزلية من النساء وعملهن يمكن الآخرين من تحسين مستوى عيشهم. ولطالما أعربت منظمة العمل الدولية عن الحاجة إلى إيلاء اهتمام خاص لهؤلاء العمال، ودعا مؤتمر العمل الدولي، عام ١٩٦٥، إلى القيام بنشاط معياري بشأن ذلك. بالفعل، يعزى الكثير من المشاكل التي يواجهها العمال في الخدمة المنزلية إلى خصوصية وطبيعة المهنة التي يزاولونها وإلى قلة الاهتمام بالجوانب الأساسية لوضعهم في القانون الدولي والتشريعات الوطنية. إن مواطن الضعف التي يعانون منها إزاء انتهاكات حقوق الإنسان الأساسية، بما في ذلك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إلى جانب الاختلافات في ترتيبات الاستخدام وأساليب دفع الأجور وساعات العمل والجوانب الأخرى لظروف عملهم، كلها عوامل حريّة بأن ينظر فيها بشكل مستقل وبأن توضع لها معايير تتكيف مع ظروف هؤلاء العمال. وفي السنوات الأخيرة، اتخذ عدد من الحكومات خطوات لتحسين الحماية القانونية للعاملين في الخدمة المنزلية وتفكر حكومات أخرى في القيام بذلك أيضاً. ومن شأن وضع المعايير الدولية أن يسد فجوة مهمة في تعزيز العمل اللائق للجميع وأن يوفر الإرشاد الملائم وفي الوقت المناسب إلى الهيئات المكونة بشأن السياسات والممارسات في هذا المجال.

١٦ أنظر:

Bronte-Tinkew and Z. Redd (2001): "Logic Models and Outcomes for Youth Entrepreneurship Programs", report to the DC Children and Youth Investment Trust Corporation, Washington, DC.

١٧ أنظر:

J.C. Hayton, et al.: "National culture and entrepreneurship: A review of behavioural research", in Entrepreneurship Theory and Practice, 2002, Vol. 26, No. 4, pp. 33-52.

## المسألة المطروحة

٤٤. يُحرم الملايين من العاملين في الخدمة المنزلية، وغالبيتهم من النساء، من حماية العمل اللائق في حين أنهم يساهمون في تحسين إمكانات استخدام ومستوى معيشة فئات أخرى من العمال. وقد استرعى مؤتمر العمل الدولي مراراً الانتباه إلى هذه المعاملة غير المنصفة، وذكر انتهاكات لحقوق أساسية في مجال العمل أو سائر حقوق الإنسان، انطلاقاً من ساعات العمل المكثفة والأجور المتدنية والحماية الاجتماعية غير الملائمة، وصولاً إلى المضايقة الجنسية والاعتداءات الجسدية وغير ذلك من ضروب العنف. وقد أفضت البحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية ومؤسسات عديدة إلى استنتاجات مفادها أن أحد الأسباب الرئيسية المسؤولة عن هذا الوضع يعود إلى أنه في بلدان كثيرة للغاية، لا تشمل تشريعات العمل العاملين في الخدمة المنزلية، ونتيجة ذلك فإنهم خارج متناول تفتيش العمل وحماية منظمات العمال واللوائح الممكنة من جانب أصحاب العمل. وتبين الاتجاهات الأخيرة زيادة في الانتهاكات وتشير إلى أنه من المتوقع أن تستمر أعداد العاملين في الخدمة المنزلية في الارتفاع في جميع أنحاء العالم. واستناداً إلى توقعات متحفظة، تجاوز عدد العاملين في الخدمة المنزلية ١٠٠ مليون عامل، مما يجعلهم إحدى أكبر شرائح القوى العاملة التي لا تزال من دون حماية. وكان من شأن التقارير عن الاعتداءات وعمل التوعية الذي تضطلع به نقابات العمال ومنظمات أخرى، أن دفعت عدداً من البلدان مؤخراً إلى اعتماد تشريعات، في حين تنظر بلدان أخرى في اتخاذ إجراءات تشريعية. ومن شأن ذلك أن يجعل النشاط المعياري لمنظمة العمل الدولية مناسباً من حيث الوقت في هذا المجال.

## الاستجابة المقترحة

٤٥. يُقترح<sup>١٨</sup> إدراج البند المتعلق بتعزيز العمل اللائق للعاملين في الخدمة المنزلية في جدول أعمال المؤتمر في ٢٠١٠ بهدف وضع صكوك لمنظمة العمل الدولية يمكن أن تتخذ شكل اتفاقية تكملها توصية، وذلك من أجل توفير الإرشاد إلى الهيئات المكونة بشأن السياسات والممارسات في مجال العاملين في الخدمة المنزلية.

٤٦. ومن الممكن ألا تكون بعض جوانب الحقوق الأساسية في العمل للعاملين في الخدمة المنزلية وحقوق الإنسان الخاصة بهم وظروف عملهم قد عولجت بشكل ملائم في المعايير الدولية القائمة من جانب منظمة العمل الدولية أو المنظمات الدولية الأخرى، وقد تستدعي بالتالي نشاطاً معيارياً. وفي حين أن الصكوك التي تعالج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل تنطبق على جميع العمال، بمن فيهم العاملون في الخدمة المنزلية، فإن أوجه العجز في العمل اللائق واضحة: فغالباً جداً ما يُحرم العاملون في الخدمة المنزلية من حق تشكيل نقابات عمالية<sup>١٩</sup>. وفي العديد من البلدان، يجد العاملون في الخدمة المنزلية أنفسهم في شرك أوضاع من العمل الجبري ويمنعون في العديد من الحالات من مغادرة منزل صاحب العمل تحت التهديد أو العنف<sup>٢٠</sup>. ويعمل الكثير من العمال المهاجرين العاملين في الخدمة المنزلية في ظل ظروف عمل هشة وصعبة ويتعرضون بشكل خاص إلى انتهاكات لحقوقهم الأساسية<sup>٢١</sup>. بالإضافة إلى ذلك، وكما أشير إليه في الوثيقة التي قُدمت إلى الدورة ٣٠٠ لمجلس الإدارة، هناك عدد لا يستهان به من اتفاقيات منظمة العمل الدولية يسمح باستبعاد بعض الفئات من العمال. على سبيل المثال، وكما أكدته لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات<sup>٢٢</sup>، إن هدف اتفاقية ساعات العمل (التجارة والمكاتب)، ١٩٣٠ (رقم ٣٠) هو "توسيع الأحكام المتعلقة بساعات العمل والواردة في اتفاقية ساعات العمل (الصناعة)، ١٩١٩ (رقم ١) لتشمل جميع الأشخاص الذين تغطيهم الاتفاقية رقم ١، باستثناء العاملين في الزراعة والملاحة البحرية أو الداخلية وصيد الأسماك والخدمة المنزلية". وعلى غرار ذلك، فإن المادة ٢ من اتفاقية حماية الأجور، ١٩٤٩ (رقم ٩٥) تسمح للدول

١٨ أنظر الوثيقة GB.300/2/2.

١٩ مكتب العمل الدولي: مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٢، التقرير الثالث (الجزء ٤ ألف)، ١٩٩٥، الفقرة ٥٩.

٢٠ مكتب العمل الدولي: القضاء على العمل الجبري، المقدمة، التقرير الثالث، الجزء ١ باء، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦ (جنيف، حزيران/يونيه ٢٠٠٧).

٢١ مكتب العمل الدولي: مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٢، المرجع السابق، ١٩٩٥.

٢٢ أنظر:

ILO: *Hours of work: From fixed to flexible?* Introduction, Report III, Part 1B, ILC, 93rd Session (Geneva, June 2005).

٤٧. ولكن هناك عدد من الصكوك القائمة إلى جانب التشريعات والممارسات التي وضعها عدد من البلدان والتي يمكن استخدامها كعناصر يُستند إليها في إعداد معايير محددة.

٤٨. ويعزى العديد من المشاكل التي يواجهها العاملون في الخدمة المنزلية إلى خصوصية وطبيعة المهنة التي يزاولونها وإلى قلة الاهتمام بالجوانب الأساسية لوضعهم في القانون الدولي والتشريعات الوطنية. إنّ مواطن الضعف التي يعانون منها إزاء انتهاكات حقوق الإنسان الأساسية، بما في ذلك الحقوق الأساسية في العمل، إلى جانب الاختلافات في ترتيبات الاستخدام وأساليب دفع الأجور وساعات العمل والجوانب الأخرى لظروف عملهم، كلها عوامل حريّة بأن ينظر فيها بشكل مستقل وبأن توضع لها معايير تتكيف مع ظروفهم.

٤٩. ويمكن النظر في اتفاقية من شأنها أن تضع عدداً من المبادئ العامة، بما في ذلك تطبيق العمل اللائق ومعايير العمل الدولية على العاملين في الخدمة المنزلية واحترام حقوق الإنسان الأساسية الخاصة بهم وإدماجهم في نطاق الحماية الممنوحة للعمال بموجب تشريعات العمل الوطنية وأحكام نظام التفتيش، وذلك من أجل ضمان الامتثال للقوانين واللوائح التي تنطبق عليهم. ويمكن أن تدعو الاتفاقية الدول المصدقة إلى اعتماد سياسة وطنية بشأن العمل في الخدمة المنزلية تهدف إلى تحسين وضع هذه الفئة من العمال وتنفيذ هذه السياسة واستعراضها بشكل دوري، وإلى تشجيع المشاورات مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال في هذا المجال (بما في ذلك مع المنظمات المعنية مباشرة بالعاملين في الخدمة المنزلية) ومعالجة المسائل المتعلقة بالسمات والظروف الخاصة لهذه الفئة من العمال (العمل - وغالباً الإقامة - في بيوت خاصة وساعات العمل وفترات الراحة غير المنتظمة والعمل لعدة أصحاب عمل، إلخ). ويمكن التطرق إلى التفاصيل والإرشاد حول المضامين الممكنة للسياسة الوطنية في توصية مصاحبة توصي بإعداد سياسة بشأن المساواة في المعاملة بين العاملين في الخدمة المنزلية وغيرهم ممن يعملون بأجر ووضع أحكام عامة تتعلق بالحرية النقابية والحد الأدنى للأجور وحماية الأجور وحماية الأمومة وساعات العمل وفترات الراحة والإجازات والحماية في مجال السلامة والصحة وحصول العاملين في الخدمة المنزلية على ضمان اجتماعي وإدراجهم في إحصاءات العمل وما إلى ذلك.

٢٣ خلال مناقشات المؤتمر التي أفضت إلى اعتماد الاتفاقية، اقترح الأعضاء العمال حذف الإشارة إلى الخدمة المنزلية في المادة التي تتضمن إمكانية الاستبعاد. غير أن التعديل المقترح لم يعتمد. فقد أعرب معارضو التعديل عن رأيهم معتبرين أنّ عدداً من الأحكام في الاتفاقية المقترحة قد صيغت بالإشارة الخاصة إلى العمال الصناعيين وأنّ التطبيق الكامل لهذه الأحكام بالنسبة للعاملين في الخدمة المنزلية سيثير بعض المشاكل؛ أنظر مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٣٢، ١٩٤٩، محضر الأعمال، الصفحة ٥٠١.

٢٤ الفقرتان ١ و ٢ من المادة ٢.

٢٥ مكتب العمل الدولي: مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، التقرير الثالث (الجزء ١ ألف)، ٢٠٠٤، الفقرة ٣٢.

٢٦ مكتب العمل الدولي: مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٣، التقرير الثالث (الجزء ٤ ألف)، ١٩٩٦، الفقرة ٦٣.

٢٧ مكتب العمل الدولي: *تفتيش العمل*، التقرير الثالث (الجزء ١ باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥ (جنيف، حزيران/يونيه ٢٠٠٦)، الفقرة ٢٦٤.

## الوضع الحالي للنقاش

٥٠. خلال المناقشة التي جرت في مجلس الإدارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧، تم الإعراب عن دعم كبير لبيد يتعلق بنشاط معياري حول العمل في الخدمة المنزلية. وأعربت مجموعة العمال عن دعمها الكامل لهذا المقترح وقالت إن هذه النقطة ستكون من أولوياتها في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي في ٢٠١٠. وقد رأى عدد من الحكومات أيضاً أنّ وضع العاملين في الخدمة المنزلية حري بأن يعتمد بشأنه نهج لنشاط معياري بهدف ضمان أن يتمتع جميع العمال، بمن فيهم العاملون في الخدمة المنزلية، بالحماية المناسبة وأن يكون هناك تطبيق فعلي لحقوق الاستخدام والحقوق الأخرى لهذه الفئات من العمال. ولم تتطرق مجموعة أصحاب العمل حتى الآن إلى مسألة إعداد نشاط معياري للعاملين في الخدمة المنزلية ولكنها سجلت إعرابها عن القلق إزاء هذه الفئة من العمال، لاسيما في سياق المناقشات حول سياسات الاستخدام والعمل الجبري.

٥١. وذكر مجلس الإدارة أيضاً، خلال دورته الأخيرة، بالتزام منظمة العمل الدولية طويل الأجل، بما في ذلك في شكل قرارات صدرت عن مؤتمر العمل الدولي، لمعالجة هذه المسألة وأنّ وضع هؤلاء العمال يشكل مبرراً قوياً لاعتماد معايير دولية يمكن استخدامها من أجل تحسين بيئتهم القانونية من خلال تشريعات عمل تمكنهم من الاستفادة من المجموعة الكاملة من الحماية والحقوق المرتبطة بالعمل اللائق.

منظمة العمل الدولية والعاملون في الخدمة المنزلية:  
نداء طويل العهد من أجل نشاط معياري

٥٢. إنّ مسألة العمل في الخدمة المنزلية ليست بالجديدة على منظمة العمل الدولية وتمت مناقشتها على مر السنين خلال المؤتمر وفي مجلس إدارة مكتب العمل الدولي. وتم التأكيد مراراً وتكراراً على ضرورة الاضطلاع بنشاط معياري في هذا الصدد.

٥٣. وفي عام ١٩٣٦، طلب مؤتمر العمل الدولي من مجلس الإدارة، بالنظر إلى أنّ مشروع الاتفاقية الدولية بشأن الإجازات السنوية مدفوعة الأجر (لاحقاً الاتفاقية رقم ٥٢) لا ينطبق على العاملين في الخدمة المنزلية، أن يدرج هذا البند في جدول أعمال إحدى جلساته المقبلة. كما تقرر أن ينظر المؤتمر في الوقت نفسه فيما إذا كان يمكن لشروط استخدام أخرى للعاملين في الخدمة المنزلية أن تشكل موضوع تنظيم دولي<sup>٢٨</sup>.

٥٤. وفي عام ١٩٤٥، اعتمد المؤتمر قراراً يتعلق بحماية الأطفال والعاملين الشباب واعتبر أنه "ينبغي إيلاء الاهتمام لتنظيم قبول الأطفال في الخدمة المنزلية خارج إطار عائلتهم، شأنه شأن المهن الصناعية الأخرى". كما دعا المؤتمر إلى "بذل جهود خاصة... للقضاء على أشكال الاستخدام بما في ذلك وضع الأطفال أو نقلهم إلى كنف عائلة صاحب العمل، على أساس عملية شبيهة بالتبني، لكي يعملوا مقابل الرعاية التي يحصلون عليها"<sup>٢٩</sup>.

٥٥. وفي عام ١٩٤٨، اعتمد المؤتمر قراراً بشأن ظروف استخدام العاملين في الخدمة المنزلية. وأعرب المؤتمر عن وجهة نظره معتبراً أنّ "الوقت قد حان لمناقشة هذا الموضوع المهم بشكل كامل". وبالتالي، طلب من "مجلس الإدارة أن يبحث فيما إذا كان من المستحسن أن يدرج في جدول أعمال دورة قريبة للمؤتمر... بدأ كاملاً يتناول وضع واستخدام العاملين في الخدمة المنزلية"<sup>٣٠</sup>.

<sup>28</sup> مكتب العمل الدولي: محضر الأعمال، الدورة ٢٠ لمؤتمر العمل الدولي، ١٩٣٦، الملحق ١٦: قرارات اعتمدها المؤتمر، الصفحة ٧٤٠.

<sup>29</sup> مكتب العمل الدولي: محضر الأعمال، الدورة ٢٧ لمؤتمر العمل الدولي، ١٩٤٥، الملحق ١٣: قرارات اعتمدها المؤتمر، الصفحة ٤٥٦، الفقرة ١٩(٤).

<sup>30</sup> مكتب العمل الدولي: محضر الأعمال، الدورة ٣١ لمؤتمر العمل الدولي، ١٩٤٨، الملحق ١٨: قرارات اعتمدها المؤتمر، الصفحتان ٥٤٥ و٥٤٦.

٥٦. وفي عام ١٩٦٥، اعتمد المؤتمر قراراً جديداً بشأن شروط استخدام العاملين في الخدمة المنزلية<sup>٣١</sup>. واسترعى هذا القرار الانتباه إلى الحاجة الملحة لتزويد العاملين في الخدمة المنزلية بعناصر الحماية الأساسية التي من شأنها أن تضمن لهم حداً أدنى من مستوى العيش بما يتماشى مع احترام الذات وكرامة الإنسان، وهما أساسيان للعدالة الاجتماعية. ومن بين جملة أمور أخرى، دعا المؤتمر مجلس الإدارة إلى النظر في إدراج بند يتناول ظروف استخدام العاملين في الخدمة المنزلية في جدول أعمال دورة قريبة للمؤتمر، بهدف اعتماد صك دولي.

٥٧. وفي عام ٢٠٠٣، أكدت بحوث منظمة العمل الدولية أنّ النساء هنّ اللواتي يضطعن أساساً بالعمل في الخدمة المنزلية وأنّ اللجوء إلى عمل الأطفال منتشر على نطاق واسع وأنّ جزءاً كبيراً من العمل في الخدمة المنزلية يقوم على العمال المهاجرين<sup>٣٢</sup>. أما بعض أهم القضايا الرئيسية التي حددتها منظمة العمل الدولية فهي: ساعات العمل؛ الأجور؛ عبء العمل وفترات الراحة؛ تغطية الضمان الاجتماعي؛ الإساءة البدنية والجنسية؛ حالات الاستغلال من جانب وكالات التوظيف والظروف التعاقدية. وبالإضافة إلى ما قد يعاني منه العاملون في الخدمة المنزلية من ظروف العمل السيئة والاستغلال، غالباً ما يُحرّمون من حق التنظيم في نقابات.

٥٨. ومؤخراً، أكد المؤتمر مجدداً على الحاجة إلى حماية العاملين المهاجرين في الخدمة المنزلية من خلال اعتماد الاستنتاجات التي أسفرت عنها المناقشة العامة حول العمال المهاجرين خلال المؤتمر في ٢٠٠٤. ويشير مبدآن من المبادئ الواردة في الإطار متعدد الأطراف غير الملزم بشأن هجرة اليد العاملة، الذي اعتمده مجلس الإدارة في دورته في آذار/ مارس ٢٠٠٦ (كمتابعة لمؤتمر عام ٢٠٠٤) إشارة خاصة إلى العاملين في الخدمة المنزلية.

٥٩. ولطالما نادى منظمات العمال والمنظمات غير الحكومية بالحاجة إلى صك دولي خاص بشأن العمل في الخدمة المنزلية، وكرر الاتحاد الدولي لنقابات العمال هذا النداء العام المنصرم.

#### الوضع الراهن للبحوث والأعمال التحضيرية

٦٠. طُلب من المكتب أيضاً التحقق من درجة البحوث والمستوى الذي آلت إليه الأعمال التحضيرية بالنسبة للمقترح. وفي هذا الصدد، ومع الأخذ في الاعتبار بأنّ قرار إدراج بند يتعلق بالنشاط المعياري في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي في ٢٠١٠ سوف يستلزم إعداداً متأنياً، فهناك وفرة من البحوث الموجودة<sup>٣٣</sup> وتؤكد المواد والمعلومات التي تلقاها مكتب العمل الدولي منذ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧ أنّ عدداً من الحكومات قد اتخذت بعض المبادرات التشريعية أو يخطط لذلك في المستقبل القريب، مما قد يشكل صكاً لمنظمة العمل الدولية في الوقت المناسب.

٦١. ويؤكد بحث جديد نُشر خلال الدورة ٣٠٠ أنّ "عدم الاعتراف بالحماية الاجتماعية أو غيابها، وهو أمر يتسم به العمل في الخدمة المنزلية، يشكل عائقاً مهماً أمام تحقيق هدف منظمة العمل الدولية ألا وهو توفير العمل اللائق للرجال والنساء كافة"<sup>٣٤</sup>.

٦٢. وتتعترف الوثيقة بأنّ العاملين في الخدمة المنزلية هم الأولى دون شك بالاستفادة من المزيد من الحماية، ولكن هناك مصلحة مباشرة في ترويج المسألة على جميع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية.

٦٣. والواقع أنه يتعين على المؤسسات الحكومية أن تعالج آلاف الشكاوى التي يتقدم بها العاملون في الخدمة المنزلية أو أصحاب العمل الذين يعملون لديهم، ومن شأن تنظيم الخدمة المنزلية ورصدها أن يساعدا على

<sup>٣١</sup> مكتب العمل الدولي: محضر الأعمال، الدورة ٤٩ لمؤتمر العمل الدولي، ١٩٦٥، الملحق ١٢: قرارات اعتمدها المؤتمر، الصفحتان ٦٩٣ و٦٩٤.

<sup>٣٢</sup> أنظر:

ILO: *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective*, by J.M. Ramirez-Machado: ILO Conditions of Work and Employment series No. 7, 2003.

<sup>٣٣</sup> أنظر الوثيقة GB.300/2/2.

<sup>٣٤</sup> مكتب العمل الدولي: *العمل في الخدمة المنزلية: وظائف أفضل ورعاية أحسن. استعراض لسياسات وبرامج منظمة العمل الدولية (على وشك الصدور)*.

٦٤. إن إمكانية ضلوع منظمات أصحاب العمل مع أعضائها في معالجة هذه المسألة كبيرة جداً. وقد يكون لعمليات التعيين غير المنظمة وغياب العقود الخطية آثار ضارة على أصحاب العمل. ومجموعات أصحاب العمل غير المنظمة والتي قامت على أساس الجوار بدأت تنشط حول هذه المسألة. وفي سياق برنامج منظمة العمل الدولية في جنوب شرق آسيا بشأن حماية العاملين في الخدمة المنزلية من العمل الجبري والإتجار، أعد اتحاد أصحاب العمل في الفلبين مدونة سلوك خاصة بأصحاب العمل الذين يشغلون عاملين في الخدمة المنزلية، من شأنها أن تكون ملهماً لنشاط معياري عالمي. وفي سياق مناقشة في لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (حزيران/ يونيه ١٩٩٨) بشأن تطبيق اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، لاحظت مجموعة أصحاب العمل أنه "نظراً إلى النقص في الوظائف وعدم تمتع العاملين عن العمل بأية مهارات، لم يعد من الممكن استبعاد الوظائف ذات النوعية المتدنية. وإن مثل هذه الوظائف متاحة في مجالات الخدمات الشخصية والمنزلية والعمل اليدوي والتجارة والزراعة". وبالنسبة إلى مجموعة أصحاب العمل، "لا بد من استغلال إمكانات هذه القطاعات في مجال العمالة. وبالرغم من الأجور المتدنية في هذه القطاعات بسبب انخفاض مستوى الإنتاجية، من الممكن تجنب المشقة الاجتماعية الناجمة عنها من خلال نظم التحويلات الإضافية"<sup>٣٦</sup>.

٦٥. ومما لا شك فيه أن منظمات العمال تهتم اهتماماً عميقاً بالوصول إلى العاملين في الخدمة المنزلية وتوفير حماية حقوقهم. ومن شأن إطار قانوني يقوم على معايير معترف بها دولياً أن يسهل وصول نقابات العمال إلى العاملين في الخدمة المنزلية وأن يساعد على تخطي المخاوف التي غالباً ما تحول دون مطالبية العاملين في الخدمة المنزلية باحترام حقوقهم الأساسية. بل هذا الأمر صحيح بصورة خاصة نظراً إلى أن تقييد الحرية النقابية للعاملين في الخدمة المنزلية لا يزال سائداً في عدد من البلدان.

#### طريق المستقبل

٦٦. هناك اعتراف واسع بأن وضع العاملين في الخدمة المنزلية الذي يشكل حالياً مصدر قلق كبير في كافة أرجاء العالم سوف يستفيد إلى حد كبير من وضع وتطبيق معايير دولية تعالج حقوق الإنسان وحقوق العمال الأساسية وظروف العمل عامة. وهناك اعتراف كذلك بأن المضي في اتجاه تحقيق هذا الهدف خطوة كان ينبغي اتخاذها منذ زمن طويل ومن شأنها أن تساعد على الاستجابة لاحتياجات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية أو حتى استباقها. إن اتخاذ قرار مبكر بشأن إدراج بند في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠ يتعلق بنشاط معياري بشأن العمل اللائق للعاملين في الخدمة المنزلية سوف يمكن المكتب من استهلال الأعمال التحضيرية، استناداً إلى وفرة المواد البحثية المتاحة. ومن شأن ذلك أن يعطي المكتب الوقت الكافي لإجراء عملية استعراض شاملة للقوانين والممارسات الحالية المتعلقة بالعمل في الخدمة المنزلية والمواد الأساسية المطروحة للمناقشة. وقد يخول مجلس الإدارة المكتب كذلك تنظيم اجتماع تحضيرية ثلاثي للخبراء في ٢٠٠٩ للنظر في المضامين المحتملة للصوصك الدولية. وسوف تشمل الأعمال التحضيرية أيضاً سلسلة من المشاورات الثلاثية على المستويين الإقليمي والعالمي.

<sup>35</sup> على سبيل المثال، في الأرجنتين، وفقاً لوزارة الاستخدام والعمل والضمان الاجتماعي، يبدو أن ٩٦,٤ في المائة من النساء العاملات في الخدمة المنزلية لم يكن مسجلات في ٢٠٠٤. والتغييرات التي طرأت على القانون خلال ذلك العام، على شكل اقتطاعات ضريبية لصالح أصحاب العمل، خفضت هذه النسبة إلى ٧٥ في المائة. وفي البرازيل، أدت الحوافز الضريبية لأصحاب العمل الذين يسجلون موظفيهم لدى المعهد الوطني للضمان الاجتماعي إلى زيادة نسبية في عدد العمال الذين يتمتعون بعقود رسمية. أنظر:

M. Diaz: *The situation of domestic workers in Latin America*, ILO-MIGRANT (forthcoming).

<sup>36</sup> تقرير لجنة تطبيق المعايير، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٦، ١٩٩٨، محضر الأعمال المؤقت رقم ١٨، الجزء الأول.

## ٦ - الحق في الإعلام والمشاركة في سياق إعادة الهيكلة الاقتصادية (مناقشة عامة)

### ملخص

دفعت العولمة والتغير السريع في الأسواق بالمنشآت إلى اعتماد استراتيجيات متعددة سعياً منها إلى الحفاظ على مزاياها التنافسية وزيادتها. ويتمثل أحد النهج الممكنة في إعادة هيكلة المنشآت، وهو أمر يمكن أن يتخذ مجموعة واسعة من الأشكال. ونظراً إلى الأثر الكبير الذي قد تخلفه حصائل إعادة الهيكلة الاقتصادية على القوى العاملة وعلى المنشآت والمجتمع عموماً، من المهم أن تترافق إعادة الهيكلة هذه بأشكال مناسبة من الحوار الاجتماعي - القائم داخل المنشأة - مما يقدم استجابات فعالة للتحديات الناشئة من هذه الضغوط الخارجية. ولن تمثل هذه المناقشة انتهاكاً لحق المديرين في الإدارة أو لحق المنشآت في بحث إعادة الهيكلة بين عدد من الخيارات للحفاظ على وضعها في سوق معين. بل من شأن إدراج هذا البند في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠ أن يوفر فرصة مناسبة في حينها أمام الهيئات المكونة للتفكير في أهمية الحوار الاجتماعي كأداة لإدارة التغيير على نحو فعال. ومن شأن ذلك أن يمكن من تحقيق فهم أوضح لما يلي:

- القضايا التي يتعين التصدي لها أثناء إعادة هيكلة المنشآت؛
- كيف يمكن لعلاقات جيدة بين العمال والإدارة أن تسهل الخروج بنتائج من عملية إعادة الهيكلة تحقق التوازن بين شواغل المرونة والأمن؛
- التغييرات الحديثة في القوانين والممارسات الوطنية وعبر الوطنية والتي تقدم الإعلام والمشاركة بشأن مثل هذه القضايا؛
- تقييم الانعكاسات على عمل منظمة العمل الدولية في مجالات مختلفة.

### معلومات أساسية

٦٧. تتعرض المنشآت لضغوط متزايدة لكي تعيد هيكلتها من أجل التجاوب مع التطورات الجارية على المستويين الوطني والدولي. وتحدث هذه التطورات كنتيجة لعوامل منها: التغييرات في وضع القطاعات - بما فيها القطاع العام - في الاقتصادات الوطنية، والزيادة في الأشكال الجديدة للتنظيم الإنتاجي الناشئة، بما في ذلك التوسع السريع لسلاسل التوريد العالمية، في أعقاب تراجع "الإنتاج الضخم" وأثار العولمة. وفيما يخص الحالة الأخيرة، تواجه منشآت كثيرة منافسة أكثر شراسة. ويسفر هذا عن ضغوط من أجل تكيف أماكن العمل لتكافئ فعالية وناتج وجودة الرواد في السوق - أو يسفر، في حالات كثيرة، عن إغلاق المنشآت<sup>٣٧</sup>. وقد تسفر إعادة هيكلة المنشآت أياً كان سببها، عن تكاليف اجتماعية متنوعة، منها فقدان الوظائف وارتفاع البطالة وعدم المساواة في المعاملة بين العمال وتزايد انعدام الأمن في مكان العمل والنزاعات الصناعية والاجتماعية.

٦٨. وهناك أمثلة كثيرة على حالات تعاون فيها الشركاء الاجتماعيون بنجاح في التجاوب مع التغييرات الهيكلية والتغييرات الأخرى عن طريق حشد الإمكانيات الكاملة لصالح منشآتهم. وتجدر الإشارة إلى تلك الجهود المبذولة من أجل تحسين قدرة المنشآت على التكيف بالاعتماد على نهج استشاري، والموجهة نحو تحقيق توازن بين "المرونة" و"الأمن". وفي حين لا يشكك هذا النهج في حاجة المنشآت إلى إعادة الهيكلة بأسلوب كفوء وفعال، فإن من شأنه أن يزيد القدرة التنافسية لمنشآتهم، عن طريق السعي إلى فهم ودعم القوة العاملة عند تنفيذ التغييرات المقترحة. ومن خلال هذا النهج يستطيع العمال وممثلوهم الاستمرار في الاستفادة من الأجور وظروف العمل اللائقة، ويقدمون إسهامات في التغييرات المقترحة فيكون لديهم بذلك فرصة للتأثير في أفضل النتائج الممكنة للقوة العاملة. وفي هذا السياق، بدأت تظهر تغييرات في العلاقة التقليدية بين العمال والإدارة. كما أن أنماط المفاوضات أخذت في التغير، وكذلك الحال بالنسبة لمضمونها وسلوك الهيئات الفاعلة المشاركة فيها. وفي هذا المجال، يتفاوض الشركاء الاجتماعيون بشأن العديد من الحلول على جميع المستويات، مما يسفر في الغالب عن اتفاقات حول مجموعات من القضايا "المقابلة" مثل الأمن الوظيفي وساعات العمل والأجور وإمكانيات التعلم المتواصل و/ أو الأساليب الجديدة لتنظيم العمل.

<sup>37</sup> مكتب العمل الدولي: تغيير الأنماط في عالم العمل، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٦.

٦٩. وتتميز الإجراءات القائمة بشأن إعلام ومشاورة المستخدمين وممثليهم بالأساس بطبيعة مزدوجة: أولاً، تأتي في شكل قواعد غير رسمية اتفق عليها فيما بين الشركاء الاجتماعيين أنفسهم على مستويات مختلفة من خلال التفاوض؛ ثانياً، قد تكون في شكل أطر قانونية، تستدعي عادة الإعلام والمشاورات عندما تجري "أحداث" مهمة تتعلق بالعمال، مثل عمليات الاستغناء المتوعدة أو الفعلية وعمليات نقل المشاريع ونقل المواقع وأشكال أخرى من إعادة الهيكلة التي تؤثر في منشأة من المنشآت. وفي العديد من البلدان، تركز الأحكام القانونية على نهج لاحق (أي نهج يعنى بالنتائج الاقتصادية والاجتماعية للتطورات التي لم يتم توقع الكثير منها) ولا تفر إقراراً كافياً بالحاجة إلى الحوار الاجتماعي الجاري على مستوى المنشآت وتهمل اعتبار الأثر الاقتصادي والعمالي للقرارات المتخذة اعتباراً كافياً.

٧٠. وإن تزايد عولمة رأس المال والمنتجات وأسواق العمل يعني أن القرارات التي تؤثر في المنشآت وعمالها غالباً ما تتخذها هيئات عبر وطنية. ولم يجر بعد تطوير الإعلام والمشاورات على هذا المستوى تطويراً جيداً، وذلك رغم محاولات بعض المنشآت متعددة الجنسية ومجموعات التكامل الإقليمي، لا سيما في أوروبا، حيث أدى اعتماد توجيه مجلس الأشغال<sup>٣٨</sup> سنة ١٩٩٤ إلى استحداث مجموعة واسعة من ممارسات التشاور وتبادل المعلومات في المنشآت عبر أوروبا. وحتى في هذه الحالة، فإن الهدف الرئيسي المتمثل في إعطاء صوت حقيقي للعمال في عمليات صنع قرارات الشركات لا يتحقق إلا في قلة قليلة من الحالات. فضلاً عن ذلك، ظلت إجراءات كثيرة من إجراءات مجلس الأشغال الأوروبي موجهة غالباً إلى تقديم المعلومات، وكثيراً ما يُوجّه مطلب الحد الأدنى من المعلومات نحو الماضي بدلاً من مستقبل وضع المنشأة<sup>٣٩</sup>. واستناداً إلى هذه الخلفية وبهدف تعزيز دور مجالس الأشغال الأوروبية، لا سيما في استباق إعادة الهيكلة ومرافقتها، تزمع المفوضية الأوروبية اقتراح مشروع توجيه منقح في ٢٠٠٨.

٧١. بيد أن القضايا المواجهة والنهج المعتمدة للمشاورة والإعلام في مثل هذه الحالات ليست ظاهرة أوروبية فريدة. ومن بين ٧١ بلداً شملتها مجلة "الخلاصة الوافية عن إنهاء الاستخدام" الصادرة عن مكتب العمل الدولي (*Termination of Employment Digest*)<sup>٤٠</sup>، ذكر ٤٥ بلداً مستوى من مستويات المشاورة مع ممثلي المستخدمين في حالة التسريحات الجماعية. وعلى سبيل المثال، يحدد قانون علاقات العمل في جنوب أفريقيا اشتراطات للضلع في "عملية مشتركة ذات جدوى سعيًا إلى توافق في الآراء" مع المستخدمين وممثليهم متى كان صاحب العمل يقترح تسريحات من العمل بسبب اشتراطات عملية أو تغييرات في شروط وظروف الاستخدام. وتتيح هذه العملية لممثلي العمال وللإدارة السعي إلى اتفاق حول تدابير ترمي إلى تجنب الآثار الضارة لعمليات التسريح أو تقليل عددها إلى أدنى حد أو تغيير توقيتها أو أي تدبير آخر لتخفيف آثارها. وتوفر كذلك فرصة للحصول على معلومات حول أسباب هذه التدابير وضرورتها. وفي بوتسوانا، وافق الشركاء الاجتماعيون على مدونة ممارسات حسنة بشأن إنهاء الاستخدام، (قانون المنازعات المهنية) تنص على مشاورات مماثلة في حال أي إعادة تنظيم مقترحة للمنشآت يتوقع أن تؤدي إلى تسريح من العمل، وإن لم تكن هذه المدونة قد اتخذت بعد قوة القانون.

٧٢. وأخيراً، شهدت الأسواق العالمية في السنوات الأخيرة نمواً سريعاً، دون أن يتواكب مع تنمية المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لسير أعمال هذه الأسواق بشكل سلس ومنصف<sup>٤١</sup>، وهي حالة سائدة على السواء على المستوى الوطني وعلى مستوى فرادى المنشآت. وإن انعدام أو ضعف مثل هذه المؤسسات والإجراءات المتعلقة بالحوار بين الحكومات و/أو أصحاب العمل والعمال والمنظمات الممثلة لهم يجعل من الصعب التوصل إلى توافق في الآراء بشأن القضايا المهمة المؤثرة في المنشآت التي تعمل داخل الحدود وغيرها ويمكن أن تهدد السلم الاجتماعي.

<sup>38</sup> أنشأ التوجيه رقم 2002/14/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي في ١١ آذار/ مارس ٢٠٠٢، إطاراً عاماً لإعلام ومشاورة المستخدمين في الجماعة الأوروبية.

<sup>39</sup> أنظر:

"European Works Councils in practice", European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

<sup>40</sup> بما في ذلك بلدان من أفريقيا والأمريكتين وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا.

<sup>41</sup> *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٤).

## استجابة منظمة العمل الدولية

## النشاط المعياري لمنظمة العمل الدولية

٧٣. إن انشغال منظمة العمل الدولية بأن يتم إعلام ومشاورة العمال في المنشآت بشأن القضايا التي تهمهم، وبصفة أعم لدعم التعاون الجاري بين الإدارة والعمال حول تنمية المنشأة، يلقي تعبيره الواضح في إعلان فيلادلفيا سنة ١٩٤٤. فقد دعا الإعلان المنظمة إلى وضع برامج بهدف تعزيز "الاعتراف الفعلي بحق المفاوضة الجماعية، وتعاون الإدارة والعمال من أجل التحسين المتواصل لكفاءة الإنتاج..." (الفقرة ثالثاً (ه)).

٧٤. ويتجلى هذا الالتزام الدستوري في صكوك لاحقة مختلفة، مثل توصية التعاون على مستوى المنشأة، ١٩٥٢ (رقم ٩٤)، وتوصية المشاورات (على المستويين الصناعي والوطني)، ١٩٦٠ (رقم ١١٣)، وتوصية الاتصالات داخل المنشأة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٩). وتقدم التوصية رقم ١٢٩ إرشاداً مفصلاً عن كيفية بناء فهم وثقة متبادلين داخل المنشآت، مبيّنة أنه ينبغي إتاحة المعلومات للعمال ولممثليهم وأنه ينبغي التشاور معهم قبل اتخاذ الإدارة قرارات بشأن الأمور بالغة الأهمية (الفقرة ٢). وتنص التوصية على أن الإدارة ينبغي أن تبلغ العمال بالمعلومات الخاصة بمجموعة كاملة من المواضيع، بما فيها، من جملة أمور، ما يتعلق بـ "الوضع العام للمنشأة واحتمالات أو خطط تطويرها في المستقبل" وأن تفسر القرارات التي يمكن أن تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في وضع العمال (الفقرة ١٥(٢)). وتشير توصية ممثلي العمال، ١٩٧١ (رقم ١٤٣) (الفقرة ٦(٢)(و)) تحديداً إلى إعطاء أولوية لممثلي العمال في حالة تخفيض الأيدي العاملة. وتؤكد هذه التوصيات أن عمليات الإعلام والتشاور ينبغي أن تتواجد جنباً إلى جنب مع مؤسسة المفاوضة الجماعية وأن تكملها. وقد تضمن عدد من الصكوك الأخرى لمنظمة العمل الدولية أحكاماً مماثلة، بعضها يعالج حالات أكثر تحديداً<sup>٤٢</sup>.

## التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية

٧٥. تقدم منظمة العمل الدولية المشورة والمساعدة التقنية بشأن قضايا تتعلق بإتاحة المعلومات والتشاور مع العمال وممثليهم داخل إطار الأنشطة والمشاريع الجارية في مجال الحوار الاجتماعي والمجالات ذات الصلة، مثل تشريعات العمل والاستخدام وظروف العمل. وفي مجال إصلاح قانون العمل، تقدم منظمة العمل الدولية المساعدة للهيئات المكونة في صياغة قوانين العمل، بما في ذلك القوانين التي تنص على إعادة التنظيم الاقتصادي.

٧٦. وفي إطار الجماعة الكاريبية على سبيل المثال، قدم المكتب الدعم التقني لصياغة تشريعات تنسيق نموذجية بشأن إنهاء الاستخدام. وهذه التشريعات النموذجية تضع إجراءات للإعلام والمشاورة خلال إعادة الهيكلة الاقتصادية التي تنطوي على تسريحات محتملة بما يتماشى مع معايير العمل الدولية ذات الصلة. وتواصل منظمة العمل الدولية تقديم الدعم للجماعة الكاريبية وللدول الأعضاء فيها بهدف تشجيع الاتساق مع التشريع النموذجي.

## مناقشة مؤتمر العمل الدولي ونتائجها

٧٧. يمكن لمناقشة مؤتمر العمل الدولي بشأن هذا البند أن تعالج، من جملة أمور، مجالات من قبيل:

- التطورات الاقتصادية والاجتماعية الحديثة ذات الآثار الكبيرة على القدرة التنافسية والأمن الوظيفي وشروط الاستخدام ومتطلبات المهارة وتنظيم العمل وموقع المنشآت<sup>٤٣</sup>؛
- التطورات الحديثة في العلاقات بين العمال والإدارة على مستوى المنشأة، بما فيها الأشكال الجديدة لبناء توافق في الآراء من خلال الإعلام والتشاور؛

<sup>42</sup> على سبيل المثال اتفاقية إنهاء الاستخدام، ١٩٨٢ (رقم ١٥٨) واتفاقية رعاية البحارة، ١٩٨٧ (رقم ١٦٣). أنظر أيضاً إعلان المبادئ الثلاثي لمنظمة العمل الدولية بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية (على سبيل المثال المادة ٥٧).

<sup>43</sup> على سبيل المثال، التغييرات الناتجة عن آثار عمليات الاستملاك والدمج والحيابة والمشاريع المشتركة والتعاقد من الباطن واتسام المنشآت بالسمة عبر الوطنية.

- التطورات ذات الصلة في مجال الحوار الاجتماعي على المستويين الوطني وعبر الوطني؛
  - التغييرات في الأطر التشريعية الوطنية وعبر الوطنية والأحكام والترتيبات المؤسسية الأخرى فيما يخص الإعلام والتشاور؛
  - النتائج بالنسبة لعمل منظمة العمل الدولية، مع التركيز بشكل خاص على التعاون وإسداء النصائح في المجال التقني.
٧٨. ويمكن إيلاء الاعتبار أيضاً في سياق مناقشة عامة للحاجة الممكنة إلى مراجعة وتحديث المعايير القائمة لمنظمة العمل الدولية، التي تنطبق على الإعلام والتشاور والتعاون على مستوى المنشأة.

جنيف، ٧ شباط/فبراير ٢٠٠٨.

نقطتان يتخذ قرار بشأنهما: الفقرة ٢؛

الفقرة ٩.