



للمناقش والاسترشاد

البند الأول من جدول الأعمال

استراتيجيات العمالة الخاصة بالبرامج القطرية للعمل اللائق: مفاهيم ونهج وأدوات لتنفيذ برنامج العمالة العالمي

وثيقة "رؤية" بشأن تفعيل عنصر العمالة
في البرامج القطرية للعمل اللائق

مقدمة

1. اقترح المدير التنفيذي لقطاع العمالة - في دورة لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية التي عقدت في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٥ - تقديم "وثيقة رؤية" للجنة المذكورة بشأن أعمال المكتب في مجال العمالة في فترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ وما بعدها في دورتها التي ستعقد في آذار/ مارس ٢٠٠٦.
٢. ويشمل مفهوم العمل اللائق رؤية منظمة العمل الدولية لتحديات العمالة التي تواجه البلدان والاقتصاد العالمي، وكذلك الهيئات المكونة للمنظمة. والهدف من هذه الرؤية هو تحقيق عمالة كاملة ومنتجة وعمل لائق للجميع، بما فيهم النساء والشباب. والسعي نحو تحقيق هذا الهدف هو المهمة الأساسية لمنظمة العمل الدولية. وترد هذه الرؤية والتحديات المرتبطة بها في عدد من الوثائق الرئيسية: في الوثائق التي تشرح وتعرض بالتفصيل مفهوم العمل اللائق^١، وفي اتفاقية سياسة العمالة (رقم ١٢٢)^٢، وبرنامج العمالة العالمي^٣. كما أن وثائق

¹ انظر التقارير المتتابعة للمدير العام المقدمة لمؤتمر العمل الدولي: العمل اللائق (١٩٩٩)، وتقليل العجز في العمل اللائق: تحد عالمي (٢٠٠١)، والخلاص من الفقر (٢٠٠٣).

² اعتمدت الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية في سنة ١٩٦٤ الاتفاقية رقم ١٢٢ بشأن سياسة العمالة، التي تنص على ما يلي "على كل دولة عضو أن تعلن وتتابع، كهدف أساسي، سياسة نشطة ترمي إلى تعزيز العمالة الكاملة المنتجة والمختارة بحرية، بغية تنشيط النمو الاقتصادي والتنمية، ورفع مستويات المعيشة، وتلبية المتطلبات من القوى العاملة والتغلب على البطالة والبطالة الجزئية". وقد صادقت حتى الآن ٩٥ دولة عضواً على هذه الاتفاقية.

³ أقرت الدورة الاستثنائية الرابعة والعشرون للجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ٢٠٠٠ بما يلي "التسليم بضرورة وضع استراتيجية دولية متماسكة ومنسقة في مجال التوظيف بغرض توفير المزيد من الفرص للناس للحصول على مصدر رزق مستدام والوصول إلى الفرص الوظيفية، وفي هذا الإطار تأييد قيام منظمة العمل الدولية بعقد منتدى عالمي للتوظيف في عام ٢٠٠١". واستجابة لذلك اعتمد مجلس الإدارة في سنة ٢٠٠٣ برنامج العمالة العالمي، الذي يتمثل هدفه الأساسي في جعل العمالة في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، والمساهمة في الجهود الرامية إلى تعزيز العمل اللائق.

أخرى مثل تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعلامة⁴، والتقارير المتتابعة بصدد "العمالة في العالم" هي أيضا ذات صلة بهذه الرؤية.

٣. وبهذا المعنى لا تكون هذه الوثيقة وثيقة عن تلك الرؤية الشاملة والمرسومة بعناية. محور الرؤية المعروضة هنا هو من باب أولى التفكير بأسلوب استراتيجي في طريقة تحسين مساهمة قطاع العمالة في برنامج العمالة العالمي الأوسع، خصوصا وأن البرامج القطرية للعمل اللائق ستكون الأداة الرئيسية لمنظمة العمل الدولية لإسداء المشورة في مجال السياسات وبناء القدرات. ولهذا فإن هذه الورقة تتناول القضايا النظرية والعملية معا حول كيفية ترجمة رؤية العمل اللائق إلى واقع، خصوصا فيما يتعلق بالاستراتيجيات الوطنية للعمالة.

٤. وكما يبين برنامج العمالة العالمي ذلك، تنقسم سياسات التنفيذ إلى فئتين هما: تلك التي يمكن أن نتناولها السياسات الوطنية، وتلك التي تستدعي استجابة سياسة عالمية. وتركز هذه الوثيقة على الفئة الأولى، رغم أنها تعلق أيضا على دور القطاع في الترويج لمركزية أهداف العمالة داخل أطر السياسة الاجتماعية والاقتصادية العالمية.

٥. وتستند هذه الوثيقة أيضا إلى الحوارات والمناقشات الغنية جدا للجنة العمالة والسياسة الاجتماعية حول العناصر الأساسية لبرنامج العمالة العالمي وإلى تجربة المكتب في تنفيذ هذا البرنامج منذ اعتماده في آذار/مارس ٢٠٠٣.

٦. وهدف هذه الوثيقة، بالتحديد، هو تقديم محور عملي لبرنامج العمالة العالمي باعتباره عنصر العمالة في البرامج القطرية للعمل اللائق.

٧. وبالتالي فمن المنتظر أن تقوم هذه الوثيقة والأنشطة والإجراءات المستعرضة فيها، بما يلي:

- تشجيع السلطات الحكومية ذات الصلة والشركاء الاجتماعيين على تصميم استراتيجيات وطنية للعمالة وتنفيذها بشكل أفضل، وكذلك تشجيع موظفي قطاع العمالة والموظفين الميدانيين لمنظمة العمل الدولية على بناء القدرات وإسداء المشورة في مجال السياسات بشكل أفضل، وذلك كجزء من الهدف المتمثل في تحقيق عمالة كاملة ومنتجة وعمل لائق للجميع؛

- تحفيز وتسهيل المزيد من التفكير والحوار الاستراتيجيين مع الهيئات المكونة، وبالأخص مع أعضاء لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، وكذلك داخل القطاع والمكتب، بشأن تحديات صقل نهج منظمة العمل الدولية المتعلقة باستراتيجيات العمالة، وتصميم استراتيجيات العمالة الوطنية وتنفيذها بشكل أفضل، وبشأن الإسهام الذي يمكن لأنشطة المكتب المتعلقة بالعمالة أن تقدمه في برنامج العمل اللائق؛

- الإسهام في تحسين موقع قطاع العمالة وجعله أكثر تركيزاً والإعلام عنه على نحو أكثر فعالية؛

- توفير إطار عمل من شأنه أن يكون أساساً لرصد أفضل لتأثير مشورة منظمة العمل الدولية في مجال السياسات وأدواتها من أجل استحداث فرص العمل، وتقييم هذا التأثير تقييماً أفضل.

٨. ولكي تكون إدارة العناصر الأساسية العشرة لبرنامج العمالة العالمي أكثر يسراً وتنفيذية بالنسبة للأعمال على المستوى القطري، فإن هذه الوثيقة تصنفها إلى ستة مجالات رئيسية للسياسات، بالإضافة إلى تقسيم كل مجال منها إلى مجالات فرعية. غير أنه لا ينبغي النظر إليها كقائمة من المواصفات المناسبة لكل الحالات، وإنما كقائمة مرجعية لقضايا جوهرية تحتاج إلى التفكير، ووضعها على قائمة الأولويات وتكييفها مع خصوصيات كل حالة بعينها ومع الظروف الأولية بالاستناد إلى الحوار الاجتماعي.

٩. وهذه الوثيقة منظمة في ستة أبواب. ويقم الباب الأول تحدي العمالة الذي يواجهه العالم ومنظمة العمل الدولية. ويستعرض الباب الثاني الرؤية المجلدة للمكونات الرئيسية لاستراتيجيات العمالة: المفاهيم الأساسية، والمجالات الرئيسية الستة للسياسات، وأدوات المنظمة. وتناقش الأبواب من الباب الثالث إلى الباب الخامس هذه المكونات بتفصيل أكثر. أما الباب السادس فيناقش التحديات الرئيسية أمام التنفيذ، ويستعرض بعض

⁴ تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعلامة، علامة عادلة: توفير الفرص للجميع، (٢٠٠٤).

العمليات التي أجراها قطاع العمالة مؤخرًا أو التي يعززها لتحقيق تركيز أفضل وتحسين الأداء والترويج للتعلم المستمر وإدارة المعارف بخصوص قضايا العمالة.

أولاً - السياق: العولمة والتغيير والتحديات في مجال العمالة بالنسبة لمنظمة العمل الدولية في الوقت الحالي

١٠. لا يزال العجز في العمالة يشكل تحدياً مريعاً في بداية الألفية. فثلث القوة العاملة العالمية يعاني سواء من البطالة أو البطالة الجزئية أو ينتمي إلى العمال الفقراء^٥. ويمثل عدد الوظائف المستحدثة ونوعيتها كذلك شواغل تحظى بالأولوية في معظم الأقاليم والبلدان.

١١. ومع بداية فترة السنتين الجديدة، تزايدت الطلبات على منظمة العمل الدولية من أجل تقديم المعارف والمعلومات والمشورة في مجال السياسات وبناء القدرات بشأن سياسات العمالة وأسواق العمل، زيادة هائلة بسبب قوى متعددة، منها:

- الوتيرة السريعة للتغيير التي أسفرت عنها العولمة مع اتجاهاتها المتزامنة نحو قدر أكبر من الترابط والتكامل والتنافس، ولكن أيضاً مع مخاطر الاستبعاد والتهميش المتزايدة؛
- والحاجة إلى إقامة توازن بين المرونة (بالنسبة للأفراد والاقتصاد عامة من أجل تعزيز التنافسية) والأمن (أمن مرن)؛
- ونمو الاقتصاد غير المنظم، والعمل بعض الوقت والأشكال الجديدة للعمالة في كثير من البلدان؛
- والوتيرة السريعة لإعادة هيكلة الاقتصاد، بما في ذلك الانتقال من الزراعة إلى التصنيع والخدمات في العالم النامي وإعادة هيكلة الصناعة في البلدان المتقدمة؛
- والقبول المتزايد للفكرة القاضية بأن قضايا العمالة وسوق العمل تشكل رابطاً حاسماً، لكنه مهملاً، بين النمو الاقتصادي والحد من الفقر؛
- والأهم هو أن العمل اللائق ليس فكرة مثالية بل هو حاجة حقيقية وطلب محسوس صادر عن أناس من جميع أنحاء العالم.

١٢. وتحدث هذه القوى وغيرها من العوامل التغيير الاقتصادي والمؤسسي في عالم العمل، وقد جعلت - جنباً إلى جنب مع الجهود الجلية لمنظمة العمل الدولية - من العمل اللائق هدفاً عالمياً. وبالتالي فإن الواقع الجديد في سنة ٢٠٠٦ هو أن العمل اللائق لم يعد مجرد فكرة يدافع عنها كل من منظمة العمل الدولية والشركاء الاجتماعيين، وإنما يغدو أكثر فأكثر هدفاً محورياً بالنسبة للحكومات الوطنية، ومنظومة الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية الأخرى ومجتمع التعاون الإنمائي.

١٣. وكانت نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ إحدى نتائج هذه القوى، وفي الوقت نفسه، مصدرراً إضافياً للطلبات على منظمة العمل الدولية، حيث عرّف القادة في هذا المؤتمر العمل اللائق كهدف وطني وعالمي بالعبارات التالية: "ندعم بشدة العولمة المنصفة ونعقد العزم على جعل أهداف توفير العمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع، بما في ذلك النساء والشباب، هدفاً محورياً لسياساتنا الوطنية والدولية ذات الصلة وكذلك لاستراتيجياتنا الإنمائية الوطنية، بما في ذلك استراتيجيات القضاء على الفقر، كجزء من جهودنا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية". وبالإضافة إلى ذلك كانت "تهيئة بيئة مؤاتية على الصعيدين الوطني والدولي لإيجاد عمالة كاملة ومنتجة وتوفير فرص العمل للجميع، وتأثير تلك البيئة على التنمية المستدامة" هي الموضوع الذي وقع عليه الاختيار كموضوع الجزء الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ٢٠٠٦.

⁵ يعيش أكثر من ٥٣٠ مليون امرأة ورجل في سن العمل في أسر يقل دخلها الفردي عن دولار أمريكي واحد في اليوم. ويعيش حوالي ١,٤ بليون عامل بأقل من دولارين أمريكيين في اليوم، ويمثلون نصف القوة العاملة في العالم.

١٤. وخلاصة القول هي أن وضع العمل اللائق في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية في البلدان المتقدمة، والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية في البلدان النامية، وكذلك في صميم السياسات الدولية، بما فيها استراتيجيات الحد من الفقر، يحدد اتجاهاً واضحاً جديداً. فقد نجحت منظمة العمل الدولية في جعل العمل اللائق هدفاً دولياً. أما التحدي القائم الآن فهو كيفية ترجمته على أرض الواقع، وخصوصاً على المستوى الوطني، وكيفية دعم مكونات برنامج منظمة العمل الدولية للعمل اللائق وتفعيلها وجعلها من الأولويات على نحو فعال في ظروف قطرية معينة، وكيفية التعاون بشأنها مع الهيئات المكونة وتعزيزها داخل المكتب، وكيفية التنسيق مع الوكالات الأخرى، وكيفية تعزيز الزخم الذي يتشكل بوضوح حول العمل اللائق كهدف عالمي تعزيراً أكبر. وبعبارة أخرى، لقد غدا الشروع في عملية تنفيذ حيوية الآن ضرورة حتمية. ويمكن تحديد التحديات على مستويين.

١٥. فأولاً، هناك تحد نظري أو تحليلي، إذ يمكن وصف ما يحدث بأنه نموذج تحول في التشكيل^٦. ورغم أن المعالم التحليلية لهذا النموذج الجديد للعمل اللائق بدأت تأخذ شكلها للتو فقط، يمكن الإشارة باقتضاب إلى عدد من العناصر:

- من وجهة النظر التحليلية، ينظر الاتجاه الجديد إلى العمل اللائق كعامل منتج - عوضاً عن النظر إلى العمالة كحصول فائضة للنمو وإصلاحات الاقتصاد الكلي - أي على أنه "مدخل في استراتيجية لاستحداث وظائف منتجة، وللتنمية والحد من الفقر، أكثر مما هو مجرد ناتج"^٧. ويؤدي هذا بالمقابل إلى اعتبار الأفراد، والفقراء بوجه خاص، كصناع للثروة والنمو، واعتبارهم كفاعلين، بإمكانهم تحسين رفاهيتهم وبحوزتهم قوة في هذا المسار. ويؤدي هذا التركيز على الناس/الأفراد، ومشاركتهم، وتنظيمهم والمنظمات الممثلة لهم على المستويات المحلية والوطنية والعالمية، إلى توازن جديد بين نظرة تكنوقراطية تقليدية للسياسة، ونظرة راقية مؤسساتية وسياسية للمسار الجيد، والحكم الرشيد، والتمكين، والإدماج والحوار الاجتماعي، التي تعد الآن عوامل سببية في حد ذاتها لنتائج اقتصادية واجتماعية ومنصفة. كما أن هذا التركيز يتماشى مع النظريات الحديثة المتعلقة بالابتكار والإنتاجية، التي تؤكد على دور الممارسات في مكان العمل والتعلم مدى الحياة^٨.

- واعتبار الأفراد كنقطة انطلاق ليس فقط مقترنا بالديموقراطية بل هو أيضاً مرتبط بإطار قائم على القيم ومنظور لحقوق الإنسان ومعايير إنسانية، وبالتالي بمنطق منظمة العمل الدولية الذي يرى أن العمل ليس بضاعة وبأن البعدين النوعي والكمي للعمالة (العمل اللائق) متلازمان. ويطرح دمج القيم والاقتصادات قضايا مهمة حول "النموذج الجديد"، وهي قضايا كانت عادة في صميم شواغل المنظمة، مثل اقتصادات حقوق العمل، وأثار معايير العمل على العمالة، وأخلاقيات الأعمال والمسؤولية الاجتماعية للشركات.

- والمجتمع الإنمائي الدولي هو الآن بصدد اكتشاف "طريق العمالة من أجل الحد من الفقر". فقد أصبحت رؤية العمل اللائق محور نقاش التنمية والتعاون الإنمائي، وذات تأثير كبير فيهما. وهذا يعني أن السلطات الاقتصادية في مجالات الضرائب والنقد والسياسة التجارية ووكالات التعاون الإنمائي بدأت تتخلى عن الممارسة القديمة التي تنظر إلى العمالة الكاملة والمنتجة كفكرة فرعية، وتدخل شواغل العمالة والأبعاد الاجتماعية بشكل أكثر وضوحاً في مرحلة رسم السياسات وفي تقييم الخيارات المتصلة بالسياسات. ويعني هذا أيضاً أن هناك رغبة كبيرة في تحليل وسياسة متكاملين من أجل وضع نهج أكثر "شمولية" لتماشك السياسات. بيد أن أطر السياسة غالباً ما تستمر في كونها مجزأة ومصنفة. والتحدي النظري والتحليلي هنا هو كيفية إدماج تحليل العمالة وسوق العمل مع تحليل الاقتصاد الكلي وتحليل بيئة الاستثمار، بشكل أفضل، في العمل على مستوى قطري معين، سعياً لتحقيق هدف العمل اللائق والتأثير الفعال في السياسات الوطنية والدولية المتعلقة باستراتيجيات الحد من الفقر (ورقات استراتيجيات الحد من الفقر واستراتيجيات الحد من الفقر).

⁶ كانت هناك أدلة واضحة على هذا التحول في مؤتمر "العمل الذي ينتظرنا: الرابطة بين الوظائف والحد من الفقر" الذي نظمته وزارة الشؤون الخارجية، السويد، سالت شوبادن، ٢٤-٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.

⁷ الوثيقة: GB.286/ESP/1، الفقرة ١١.

⁸ انظر مكتب العمل الدولي:

D. Ashton, and J. Sung, (2002): *Supporting workplace learning for high performance working.*

١٦. وثانياً، هناك تحد عملي. فما حدث هو أن القضايا التي تشكل المهمة الرئيسية لمنظمة العمل الدولية قد ارتفعت إلى مستوى غير مسبوق من الأولوية الدولية والإقليمية والوطنية. ويتطلب هذا من المنظمة أن تحسن فعالية وتأثير مشورتها في مجال السياسات، وأدواتها وأنشطتها بشأن بناء القدرات. وقد تعاضم إلهام هذا التحدي لأن الميدان أصبح أكثر فأكثر ازدحاماً وتنافسية بسبب ارتفاع عدد الفاعلين الذين يقدمون التعاون ويسدون المشورة في كل المجالات الأربعة للعمل اللائق. وإذا كان هذا تطوراً إيجابياً في حد ذاته، فهو أيضاً تحد بالنسبة للمنظمة التي يتعين عليها أن تكيف عملها وتعيد توجيهه استراتيجياً في هذه البيئة الفكرية المتسمة بالتعاون الإنمائي و التغيير السريع. ويتطلب هذان التحديان، التحليلي والعملي، من منظمة العمل الدولية أن:

- (أ) تعبئ المعارف الهائلة التي في حوزتها بشأن قضايا العمالة، وتنقلها؛
- (ب) وتعزز قاعدة المعارف والمعلومات فيما يتعلق بالإحصائيات والمؤشرات الأساسية عن سوق العمل والاتجاهات الرئيسية، وتساير الواقع المتغير بسرعة؛
- (ج) وتكون استراتيجية بخصوص استثمارها في "الكفاءات الأساسية" وأولويات البحث ونهج السياسات الموازية لها، وفي نقل البحث واستخدامه في المشورة في مجال السياسات؛
- (د) وتحسن عمليات التعلم واستخلاص الدروس من تجربة البلدان والمشاريع؛
- (هـ) وتدير المعارف بشكل فعال بين المقر والميدان، ومع شبكات عالمية من الأكاديميين والممارسين المختصين؛
- (و) وتقوي قدرتها على قياس وتحليل تأثير تدخلات السياسة في الأبعاد الكمية والنوعية للعمالة.

١٧. ولذا يرمي المكتب خلال الأشهر والسنوات القليلة القادمة إلى إعادة توجيه عمله وخبرته وموارده بتطبيق إجراءات مناسبة في هذه المجالات وغيرها من المجالات ذات الصلة، وذلك من أجل التصدي للتحديين التحليلي والعملي لدعم الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في هدفها الرئيسي المتمثل في تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع.

١٨. وفي الختام، ستحتاج الهيئات المكونة للمنظمة والمكتب إلى التركيز على تحسين تصميم الاستراتيجيات الوطنية للعمالة وتنفيذها، وصقل نهج استراتيجيات العمالة وتقييمها، وتناقله بشكل أفضل، والتكيف مع البيئة المتغيرة بسرعة، والبحث على التفكير في كيفية إعادة توجيه العمل التحليلي والعملي بشكل استراتيجي عن دور الاستراتيجيات الوطنية للعمالة كدعامة أساسية للبرامج القطرية للعمل اللائق. والدافع الرئيسي لهذه الوثيقة هو الإسهام في هذه العملية.

ثانياً - إطار السياسة في صفحة واحدة: استراتيجيات العمالة الخاصة بالبرامج القطرية للعمل اللائق القائمة على برنامج العمالة العالمي

١٩. إن توفير إطار عملي متكامل قابل للتشغيل وسهل الاستخدام من أجل تحديد المبادئ والنهج والمبادئ التوجيهية لسياسة العمالة وتصنيفها، هو خطوة مهمة في إعادة توجيه عمل منظمة العمل الدولية بشأن العمالة وتركيزه، ومن أجل مساعدة البلدان في التعرف على أولوياتها والتحرك وفقاً لهذه الأولويات. وبالتالي فالرسم البياني رقم ١ يقدم إطار سياسة العمالة الخاص بالبرامج القطرية للعمل اللائق في صفحة واحدة، مع أخذ الأهداف والعناصر المحيطة المذكورة في الباب الأول بعين الاعتبار، والاستناد إلى العناصر الأساسية العشرة لبرنامج العمالة العالمي^٩. ويتكون هذا الرسم من أربعة أعمدة: "المفاهيم الأساسية"، و"المجالات الرئيسية للسياسات" و"الأدوات" و"الأهداف والنتائج".

^٩ وُضع هذا الرسم البياني وُعدّل في حوار حميم وموسع مع موظفي قطاع العمالة ومع الهيئات المكونة. وقد تمت الاستفادة في هذا الرسم أيضاً من المشاورات الواسعة التي أجريت على نطاق المكتب، وسيؤكد هذا الرسم مرة أخرى بالاعتماد على مشاورات مع الأخصائيين الميدانيين.

استراتيجيات العمالة الخاصة بالبرامج القطرية للعمل اللائق القائمة على برنامج العمالة العالمي: المفاهيم والتشج والأدوات الأساسية



ألف - الأهداف والنتائج

٢٠. يقترح هذا العمود مجموعة الأهداف أو النتائج التي قد ترغب إحدى الاستراتيجيات الوطنية للعمالة في تحقيقها في إطار برنامج قطري للعمل اللائق: وظائف أكثر وأفضل، والحد من الفقر، وفرص متكافئة للنساء والشباب، واستهداف فئات معينة كانت في الماضي مهمشة في سوق العمل مثل العمال المسنين، والأشخاص المعوقين، والأفراد المنتمين إلى الشعوب الأصلية، ومجموعات السكان المحرومين والعمال في الاقتصاد غير المنظم. ويبرز الرسم البياني أيضا نهج منظمة العمل الدولية لدمج العمالة اللائقة والمنتجة في الاستجابة لحالات النزاعات والكوارث الطبيعية، مع التأكيد على أن العمالة توفر جسرا بين التنمية وبرامج الأمن الجماعي.

٢١. والأمثل هو ألا تحدد الاستراتيجية الوطنية للعمالة الأهداف العامة والخاصة التي ينبغي تحقيقها وحسب، وإنما ينبغي عليها أيضاً أن تقوم بذلك - قدر الإمكان - من خلال تحديد مقاصد معينة كمية وقابلة للقياس لكل هدف، ومن خلال إدماج آليات لغايات الرصد والتقييم. فمن شأن المقاصد الكمية والقابلة للقياس أن تسهل رصد التقدم المحرز وتقييم الروابط بين بعض تدخلات السياسة ونتائج العمالة. ووفقا لذلك، سيولي المكتب الأولوية للبحوث التي تساهم في استحداث نهج ومنهجيات لتقييم تأثير أدوات سياسة العمالة ولتعزيز قدرة الهيئات المكونة على تحقيق نتائج قابلة للقياس في إطار الاستراتيجيات والبرامج والمشاريع الوطنية.

٢٢. ولا تشكل العناصر الموجودة في الرسم البياني نهجا يصلح لجميع البلدان، بل ينبغي إيلاؤها الأولوية، وأقلمتها حسب الظروف الخاصة بكل بلد بالاعتماد على الحوار الاجتماعي.

٢٣. ويمكن للدروس المستخلصة من الاستراتيجيات الوطنية للعمالة وأدوات سياسة العمالة في بلدان مختلفة أن تقدم خرائط طريق لبلدان ذات مستويات مختلفة من التنمية.

باء - المفاهيم الأساسية: المحددات والشروط الرئيسية

٢٤. يعرض عمود المفاهيم الأساسية لبنات أو دعائم بناء النهج وهي: القيم والمبادئ، وخصوصا متابعة الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل ومعايير العمل الدولية، والنمو الاقتصادي، والتوزيع والمساواة والإدماج الاجتماعي، والحكم، والتمكين والمؤسسات. وبالإضافة إلى كون هذه الدعائم مفاهيم أو أفكاراً تأسيسية، فهي توفر توجيهها استراتيجياً وإرشاداً عملياً لتصميم استراتيجيات العمالة وإعدادها. وبعبارة أخرى فهي تمثل محددات نهج كامل وشروطه الأساسية من أجل إيجاد العمالة. وهناك روابط مهمة بين هذه الأبعاد التي تعزز بعضها البعض.

جيم - مجالات السياسة الرئيسية: قائمة مرجعية

٢٥. يحتوي العمود الثاني، كخطوة أخرى نحو الوضوح، على تصنيف للعناصر الأساسية العشرة لبرنامج العمالة العالمي إلى ستة مجالات رئيسية لتدخل السياسة، بما فيها المجالات الفرعية. والهدف من ذلك هو جعل نهج السياسة شفافاً وقابلًا للإدارة وعملياً وفعالاً بشكل أكبر. ومجالات السياسة الرئيسية الستة هذه هي:

- السياسات الاقتصادية لزيادة العمالة (جانِب الطلب)؛
- المهارات والتكنولوجيا والقابلية للاستخدام؛
- تنمية المنشآت؛
- مؤسسات سوق العمل وسياساته؛
- الحكم والتمكين ورأس المال التنظيمي؛
- الحماية الاجتماعية (وهذا المجال مدرج من أجل توخي الكمال، وهو مسؤولية القطاع الثالث، الذي يعمل معه قطاع العمالة عن كثب كما يفعل مع القطاعات الأخرى).

٢٦. وفضلاً عن ذلك، يميز إطار السياسة بين تدابير جانب الطلب وجانب العرض، والتدخلات على المستوى الكلي والمستوى الجزئي، وكذلك الجوانب الكمية والنوعية. ويتطرق الباب الرابع بشكل أكبر للقائمة المرجعية وللأساليب التي يخطط قطاع العمالة لإتباعها من أجل صقلها واستخدامها في عمله وبناء قدراته مع الهيئات المكونة لتنفيذ برنامج العمالة العالمي.

دال - الأدوات

٢٧. يضم العمود الثالث من الرسم البياني قائمة توضيحية للأدوات، أو في بعض الحالات مجالات فرعية أخرى لتدخل السياسة، حيث استحدثت منظمة العمل الدولية وسائل خاصة أو منتجات معرفية وإعلامية متعلقة بالعمالة. وقد أعدت وثيقة مفصلة تشمل القائمة الكاملة للأدوات ووسائل السياسة المستخدمة حالياً في قطاع العمالة، مع وصف مختصر لكل واحدة منها وإحالات إلى المواطن التي يجدر اللجوء إليها من أجل الحصول على المزيد من المعلومات بشأنها.

ثالثاً - المفاهيم الأساسية: المحددات والشروط الأساسية

ألف - القيم والمبادئ

٢٨. إن المبادئ والقيم تتخلل عناصر أي استراتيجية من استراتيجيات العمالة بأكملها وتشكل اللبنة الأولى لبناء استراتيجية شاملة للعمالة. ويعني هذا أن هدف سياسة العمالة ليس مجرد خلق المزيد من الوظائف بل التحقق من أن ظروف العمل، في الوظائف القائمة والمستحدثة، تحترم المبادئ والحقوق الأساسية في العمل احتراماً كاملاً. وقد تطورت معايير العمل الدولية، التي استحدثتها منظمة العمل الدولية وسهرت على بقائها، إلى نظام شامل من الصكوك المعنية بالعمل والسياسة الاجتماعية، يدعمه نظام إشرافي مصمم لمعالجة كل أنواع المشاكل التي تواجه تطبيق هذه الصكوك على المستوى الوطني. فهي المكون القانوني لاستراتيجية المنظمة من أجل التحكم في العولمة، وتشجيع التنمية المستدامة، واجتثاث الفقر، وضمان عمل الأشخاص في ظل ظروف من الكرامة والأمن^{١٠}. ويقدم العديد من الاتفاقيات والتوصيات التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي إرشادات تناسب بشكل خاص قطاع العمالة. ويشمل المرفق قائمة بهذه الصكوك في شكل مجموعات مقسمة حسب مجالات السياسة الرئيسية الخمسة لاستراتيجيات العمالة.

باء - نمو اقتصادي من نوعية جيدة

٢٩. يأتي النمو الاقتصادي كلبنة ثانية لبناء استراتيجية العمالة. إذ يمكن لمعدل عال من النمو الاقتصادي أن يكون محركاً لزيادة الطلب على الوظائف. ورغم أن العلاقات بين النمو واستحداث الوظائف (كثافة عمالة النمو) وبين النمو والحد من الفقر معقدة وغير تلقائية^{١١}، فإن المعدل المرتفع للنمو يفضي إلى بيئة أكثر مواتة لتحقيق أهداف العمالة والحد من الفقر، إذ يزيد النمو الاقتصادي - من خلال توفير مجموع أكبر من الموارد - من فرص العمل اللائق، ويجعل الخيارات الاقتصادية وإجراءات التكيف أقل صعوبة، ويعزز فرص تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم في البلدان النامية.

٣٠. بيد أن للنمو ناقدية. فهناك جزء كبير من الكتابات المضادة للنمو والتي تهتم بتأثير النمو في البيئة وفي الفقر. ولكن يجب ألا يتمحور النقاش - على الرغم من ذلك - حول ما إذا كان الناس مع النمو أو ضده. فالمسألة التي ينبغي أن تطرح هي ما نوع السياسات التي يجب وضعها من أجل الترويج لنمو من نوعية جيدة: نمو مستدام، وغير ضار للبيئة، ويرقى بمستويات معيشة الأجيال الحالية والقادمة، ويكون شاملاً، ومقتسماً بإنصاف، مع المزيد من العدالة والتضامن الاجتماعيين. وهذا هو نوع النمو المرسخ في الرؤية المستعرضة في الرسم البياني رقم ١.

٣١. وتقر الاقتصادات الحديثة للنمو بخمسة مصادر رئيسية للنمو، مدرجة في الرسم البياني ١ وهي: الاستثمار، ورأس المال البشري، والإنتاجية، والتجارة/الاندماج والمؤسسات/الحكم^{١٢}. وعادة ما يأخذ الاقتصاديون العناصر الثلاثة الأولى فقط من هذه العناصر بعين الاعتبار، وتقدم الكتابات بشأن "تقدير النمو" بيانات عديدة على كون هذه العناصر الثلاثة حاسمة وتفسر في الواقع جزءاً مهماً، لكنها لا تفسر كل الاختلافات بين البلدان في معدلات نمو الدخل. ويظهر بحث جديد أن العوامل الأخرى مهمة كمحددات للنمو: التجارة أو الاندماج في أسواق كبيرة من جهة، والمؤسسات والحكم والسياسة من جهة أخرى. وتتطلب استراتيجية النمو من النوعية الجيدة سياسات بشأن المحركات الرئيسية الخمسة المحتملة للنمو الاقتصادي.

¹⁰ انظر مكتب العمل الدولي (٢٠٠٥): قواعد اللعبة: مدخل مختصر إلى معايير العمل الدولية

Rules of the game: A brief introduction to international labour standards, ILO, Geneva.

¹¹ يشارك قطاع العمالة في بحث يرمي إلى وجود تفهم أفضل للتراجع الواضح الذي عرفته كثافة عمالة النمو ولاستخلاص الدروس ذات الصلة في مجال السياسات.

¹² للاطلاع على الاستعراضات والمساهمات الحديثة في هذه الكتابات، انظر :

D. Rodrik. (2003): *In search of prosperity. Analytic narratives on economic growth*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey; E. Helpman (2004): *The mystery of economic growth*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.; OECD (2004): *Understanding economic growth*, Palgrave MacMillan, New York.

٣٢. وترتكز بيئة الاستثمار الجيدة على المجالات الخمسة بمجملها. وليست الاستثمارات قوة تقود إلى النمو فقط بل أيضاً إلى استحداث الوظائف. وبالتالي فإن التركيز الاستراتيجي على الروابط بين العمالة واستحداث بيئة استثمار جيدة هو مفتاح لوضع استراتيجية وطنية للعمالة.

٣٣. وخلاصة القول هي أن استراتيجيات العمالة (والحد من الفقر) يجب أن تُعنى بالنمو الاقتصادي، الذي ينبغي أن تفكر من أجله في سياسات مناسبة للمحركات الرئيسية الخمسة المحتملة للنمو الاقتصادي. بيد أن "المفاهيم الأساسية" أو "الشروط الأساسية" في الرسم البياني رقم ١ تشترط ألا يكون هذا الهدف عبارة عن أي نوع من أنواع النمو أو نمو بأي ثمن، ولكن أن يكون بالمقابل نمواً من نوعية جيدة ونمواً مستداماً.

جيم - التوزيع والمساواة والإدماج الاجتماعي:

٣٤. تتطلب مبادئ العدالة الاجتماعية سياسات واضحة للتوزيع والمساواة، تنتهي التمييز في سوق العمل وتشجع على الإدماج الاجتماعي. والضرائب والتحويلات هي من بين الوسائل التقليدية للاهتمام ببعض جوانب المساواة، ولا تزال مهمة. ولكن ظهر منذ فترة وجيزة، نهج جديد للمساواة، بالاستناد إلى عمل أمرتيا سين وآخرين، يعتمد على القدرات البشرية والمساواة في الحصول على أصول منتجة، والتعليم، والخدمات الأساسية كالهياكل الأساسية (بما فيها المياه) والصحة. وتعني مبادئ المساواة بالنسبة لسياسة العمالة/التصدي لكل مصادر التمييز في سوق العمل وفي المجتمع عامة، والتأكيد على الاستثمار في البشر، خصوصاً الأكثر استضعافاً - من حيث التعليم والمهارات التدريبية والتعلم مدى الحياة والحصول على وظائف جيدة والتمويل والصحة والسلامة - وتشجيع مبادراتهم لتنظيم المشاريع.

٣٥. وبالمثل، يجب ألا تعتبر البرامج الاجتماعية مجرد شبكات للسلامة من أجل حماية القدرة الاستهلاكية أو الدخل ولكن كاستثمارات في رأس المال البشري. والحماية الاجتماعية عنصر منتج فهي تساعد الأشخاص على التعامل مع مخاطر الحياة، وهي أداة لإدارة التغيير وتساعد على استقرار الاقتصادات. ويجعل هذا النهج للسياسة الاجتماعية من الحماية الاجتماعية بشكل أوضح جزءاً من استراتيجية تنمية شاملة.

٣٦. وهناك طريقة لتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وهي تمكين الأكثر استضعافاً والأكثر تعرضاً للتمييز ومشاركتهم وتمثيلهم. فهذا البعد مهم جداً حيث أنه تم تناوله هنا كلبنة رابعة للبناء نظراً لمزاياه الخاصة.

دال - الحكم والمؤسسات والتمكين

٣٧. إن القوة التي تتفرد بها منظمة العمل الدولية ونهجها لرسم السياسات وتنفيذها هي الثلاثية. فمنظمة العمل الدولية تقوم على الحوار الاجتماعي كقيمة كلية وتستعمل ذلك من أجل تحقيق توافق في الآراء والتعبير عنه وتنفيذ سياستها على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية والمحلية. فمن خلال الحوار الاجتماعي وتعزيز مشاركة الأفراد والمنظمات الممثلة لهم، وتمثيلهم وتمكينهم، توجد المنظمة العمليات والمؤسسات لتعبئة الفاعلين الاجتماعيين، وتواجه النزاعات، وتشجع الإدماج الاجتماعي وتضمن الانضمام إلى الرؤى والبرامج المعتمدة وتعززها بشكل مستمر. وهذا ينطبق على القضايا العالمية بقدر ما ينطبق على البرامج الوطنية والمبادرات المحلية.

٣٨. وعلاوة على أن الحوار الاجتماعي ملازم لمنظمة العمل الدولية، فقد استحدثت المنظمة مجموعة من الأدوات الخاصة لتمكين الأشخاص وتحسين الحكم على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية والمحلية. فعلى سبيل المثال ليس الفقر مسألة دخل وحسب، إذ إن انعدام الأمن وعدم القدرة على التعبير هما أيضاً معلمان من معالمه. وبالتالي فإن منح فرص التنظيم والمشاركة للفقراء هو وسيلة تمكن بها المنظمة والشركاء الاجتماعيون الفقراء وتعزز إدماج الاقتصاد غير المنظم في المسار الاقتصادي العام. أما القابلية للاستخدام فهي مفهوم يركز على كفاءات الأشخاص وأهليتهم بتعزيز قدرة الفرد على الاستفادة من التعليم، والتدريب والفرص الوظيفية، كما يركز على مسؤولية القطاع العام في توفير سبل متكافئة للوصول إلى هذه الفرص. ويساهم تمكين الأشخاص اجتماعياً وقانونياً وسياسياً في التنمية البشرية، وبالتالي فهذا التمكين ليس نتيجة النمو الاقتصادي بل طريقة لتعزيز النمو وإيجاد الثراء في نفس الوقت الذي يقطع فيه شوطاً طويلاً على طريق المساواة والعدالة الاجتماعية والعدالة.

٣٩. وينبغي لسياسة العمالة أن تضع في حساباتها تجربة الشركاء الاجتماعيين وآراءهم بشكل كامل، وأن تضمن تعاونهم في وضع سياسات العمالة وتنفيذها وتقييمها، بما في ذلك آراء أولئك الذين يعملون في القطاع الريفي وفي الاقتصاد غير المنظم ومشاركتهم. وإن الحوار الاجتماعي لهو أساس رسم سياسة عمالة جديرة بالثقة وفعالة، وتنفيذها على كل مستوى من المستويات.

هاء - الترابط بين المفاهيم الأساسية ودور الدولة

٤٠. إن اقتصاد السوق لا يضمن النمو، أو العدالة الاجتماعية، أو حتى الفعالية الاقتصادية تلقائياً، إذ يضطلع كل من الحكومة والأنظمة السياسية والحوار الاجتماعي بدور مهم في توازن هذه الترابطات. ومن الأمثلة على ذلك:

- يمكن لزيادة النفقات على التعليم أن ترفع مستويات التردد على المدارس في أوساط الأطفال الفقراء، ولكنها لن تزيد من دخلهم المحتمل في المستقبل إذا كان النمو المتدني يحد من استحداث الوظائف، أو إذا كان التمييز العرقي أو العنصري أو القائم على نوع الجنس مستمراً يحول دون وصولهم إلى هذه الفرص أو يبقي الأجور متدنية بالنسبة للأسر الفقيرة غير الماهرة.
- الاستثمار الاجتماعي لن يرفع الدخل إن لم يستطع الأشخاص الفقراء تحصيل رأس مال مادي ومالي، أو إذا كانت التقلبات والانكماشات الاقتصادية تؤدي بالضرورة إلى تآكل أصولهم المحدودة بشكل دوري.

٤١. وإن إدارة هذه الترابطات وموازنتها هو عمل النظام السياسي والدولة ومؤسسات أخرى. وكثيراً ما كانت برامج الإصلاح الاقتصادي تستهدف في الماضي خفض حجم القطاع العام، وكثيراً ما يكون ذلك صائباً لأن قطاعات الدولة تشكل في كثير من الأحيان حواجز أمام النمو بسبب عوامل من بينها عدم الفعالية والتنوع الرديئة للخدمات العامة والفساد. بيد أن السياسات الاقتصادية لا ينبغي أن تركز على برنامج للحد من تدخل الدولة فقط، وإنما ينبغي أن تركز على تحديث قدرات الدولة وتقويتها، والتي يعد وضع سياسة إنمائية بدونها شبه مستحيل أو غير فعال، سواء تعلق الأمر بالعمالة أو السياسة الاجتماعية أو السياسة المتعلقة بالاقتصاد الكلي أو المفاوضات التجارية.

٤٢. والفكرة القائلة بأنه ليس على الدولة إلا "البقاء بعيداً" هي فكرة خاطئة. إذ تمثل الدولة بمؤسساتها ولوائحها الشفافة وتسهيلات التمكينية، شريكا رئيسيا بالنسبة للمشاريع والمجتمعات المحلية لكي تنمو. فالبلدان تحتاج إلى مؤسسات حكومية قوية وفعالة، وكذلك إلى أسواق قوية وحيوية - على ألا يكون أحدها على حساب الآخر - من أجل تحقيق نتائج اقتصادية واجتماعية جيدة. وفي هذا المضمار، يكمن أحد التحديات بالنسبة لقطاع العمالة في تعزيز قدرته من خلال المعلومات والتحليل والمبادئ التوجيهية في مجال السياسات من أجل تقديم المشورة في مجال السياسات لصانعي القرار الحكوميين، وكذلك للشركاء الاجتماعيين، من أجل تصميم وتنفيذ استراتيجيات تركز على العمالة.

رابعاً - مجالات السياسة الرئيسية: قائمة مرجعية

٤٣. وكما ذكر سابقاً، فإنه توخياً لجعل نهج منظمة العمل الدولية في مجال السياسات شفافاً وقابل للإدارة وعملياً وفعالاً بشكل أكبر، يعد من المفيد تصنيف العناصر الأساسية لبرنامج العمالة العالمي إلى ستة مجالات رئيسية، وأيضاً تقسيم كل مجال رئيسي إلى مجالات فرعية أساسية. ويُلخص الجدول رقم ١ هذا التقسيم أو القائمة المرجعية المفصلين بشكل أكبر هنا. ويشمل العمود الأخير من هذا الجدول الإحالات والصلات المشتركة بين كل مجال من المجالات الرئيسية الستة والعناصر الأساسية لبرنامج العمالة العالمي ذات الصلة.

الجدول ١ الاستراتيجية الوطنية للعمالة: القائمة المرجعية لمجالات السياسة الرئيسية

رقم العنصر الأساسي في برنامج العمالة العالمي	مجالات السياسة الرئيسية/ مجالات السياسة الفرعية
1, 2, 3, 4, 5, 10	<p>ألف السياسات الاقتصادية المؤثرة في جانب الطلب</p> <p>١- سياسات الاقتصاد الكلي</p> <p>٢- السياسات المالية</p> <p>٣- سياسات الاستثمار وبيئة الاستثمار، بما فيها الهياكل الأساسية</p> <p>٤- التجارة والتكامل الإقليمي</p> <p>٥- السياسات القطاعية: الصناعية، والخدمات، والزراعة والصناعات والخدمات البيئية</p> <p>٦- تنقل وهجرة اليد العاملة</p> <p>٧- كثافة عمالة النمو</p>
2, 3, 5, 6, 9	<p>باء المهارات والقابلية للاستخدام</p> <p>١- سياسات التدريب وأنظمتها</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ مراجعة سياسة التدريب المهني وتطويرها ■ إدارة مؤسسات التدريب وأنظمتها ■ الاستثمار في التدريب ■ المهارات الأساسية في العمل ■ التعلم في مكان العمل، والتدريب في الوظيفة والتلمذة الصناعية. <p>٢- التكنولوجيا</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ تحسين تنفيذ التدريب من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ■ تعزيز القدرة على الابتكار والاستثمار ■ تعزيز الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتقليص الفجوة في المهارات <p>٣- تطوير خدمات العمالة وإصلاحها</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ إصلاح الخدمات العامة للعمالة ■ دور الوكالات الخاصة للعمالة ■ توجيه المسيرة الوظيفية <p>٤- تحسين سبل الوصول إلى فرص التدريب والعمالة</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ الشباب ■ النساء ■ العمال في الاقتصاد غير المنظم ■ الأشخاص المعوقون وفئات مستضعفة أخرى
2, 3, 5, 6, 9, 10	<p>جيم تنمية المنشآت</p> <p>١- بيئة تمكينية للمشاريع: المواضيع الوطنية أو الشاملة</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ الحكم والظروف السياسية ■ الهياكل الأساسية ■ اللوائح وتكلفة القيام بمشروع ■ تنظيم المشاريع ■ الحصول على تمويل <p>٢- رفع مستوى سلسلة التقييم والتجميع في مجموعات</p> <p>٣- تنمية الاقتصاد المحلي</p>

رقم العنصر الأساسي في برنامج العمالة العالمي	مجالات السياسة الرئيسية/ مجالات السياسة الفرعية
	٤- التشجيع على الممارسات الجيدة في مكان العمل
	٥- استهداف فئات من المنشآت والمقاولين
	■ المنشآت الصغيرة والمتوسطة
	■ المنشآت متعددة الجنسيات
	■ التعاونيات
	■ منظمو المشاريع في الاقتصاد غير المنظم
5, 6, 7, 8, 9, 10	دال مؤسسات سوق العمل وسياساته
	١- المؤسسات والسياسات، بما فيها الأجور
	٢- سياسات تكييف سوق العمل وبرامجه
	٣- السياسات السلبية والإيجابية لسوق العمل
	٤- خدمات العمالة
	٥- العلاقات الصناعية
1-10	هـ الحكم والتمكين ورأس المال التنظيمي
	١- التمثيل والمشاركة والدعوة
	٢- الحرية النقابية/ المفاوضات الجماعية
	٣- إنشاء المؤسسات
	٤- الحوار الاجتماعي
7, 8, 9	واو الحماية الاجتماعية (القطاع الثالث)

٤٤. ومن الجدير بالذكر أن أدوات السياسة في مجال السياسات الرئيسية (أ) تؤثر بشكل رئيسي على جانب الطلب في استراتيجيات العمالة، ويرتبط المجالان (ب) و(ج) في الغالب بعناصر جانب العرض، أما المجالات (د) و(هـ) و(و) فهي ضرورية للتفاعل والحركات بين طلب العمل وعرض العمل. بيد أن هذه الفوارق ليست دائماً واضحة وهناك ترابطات مهمة ومعقدة بين هذه المجالات.

٤٥. وقد أعدت القائمة المرجعية المفصلة للجدول رقم ١ بالاعتماد على حوار مكثف وموسع مع خبراء قطاع العمالة في كل مجال من المجالات الرئيسية. وقد جوبه هؤلاء الخبراء بالتحدي المتمثل في كيفية إدراج القضايا الرئيسية والفرعية ذات الصلة وتمييزها ووصفها بشكل أفضل لدى مواجهة تحدي تصميم استراتيجيات وطنية للعمالة، قائمة على تجربتهم العملية والبحثية مع استراتيجيات العمالة.

٤٦. والنتيجة هي القائمة المرجعية المعروضة في الجدول رقم ١. وما زالت هذه القائمة قيد التطوير. فقطاع العمالة يعمل على وثيقة جوهرية ستطور وتصلق هذه القائمة المرجعية بشكل أفضل، وستتعلق على القضايا الأساسية، عند كل نقطة ونقطة فرعية، وستشير إلى وضع المعارف وستلخص عدداً من رسائل السياسة الرئيسية، بما في ذلك تناول الترابطات الأساسية بشكل مفصل من بين عناصر مختلفة. ومن المخطط - بعد إجراء مشاورات ملائمة مع الهيئات المكونة - أن تُنشر هذه الوثيقة. ويمكن لوثيقة من هذا النوع أن تكون مفيدة بطرق شتى:

- كوسيلة لتقديم معارف منظمة العمل الدولية بشأن قضايا العمالة المتعلقة بوضع السياسات على المستوى الوطني، وتناقيل هذه المعارف؛
- وكقائمة مرجعية مشروحة بشأن القضايا الأساسية التي ينبغي للحكومات والشركاء الاجتماعيين وضعها بعين الاعتبار عند مواجهة تحدي تصميم استراتيجيات وطنية للعمالة بأسلوب متكامل ومتناسك؛
- وكأداة لبناء القدرات؛

■ وكوسيلة يشارك بها أخصائيو العمالة والشركاء الاجتماعيون على المستوى المحلي السلطات الحكومية ذات الصلة والمتنوعة عبر عدد من المجالات للدعوة من أجل جعل العمالة محور السياسات الاقتصادية والاجتماعية ولشرح التحديات المتعددة الأوجه لتحقيق هذا الهدف.

٤٧. وبعبارة أخرى ستساهم القائمة المرجعية في إعطاء الفعالية لبرنامج العمالة العالمي على المستوى الوطني. وستستكمل هذه القائمة بوثيقة تشمل قائمة كاملة للمجموعة الواسعة من أدوات سياسة العمالة التي تمتلكها منظمة العمل الدولية، وهذه الأدوات مصنفة تحت كل مجال من مجالات السياسة الرئيسية هذه، كما يرد وصف ذلك في الباب الخامس.

استعمالات القائمة المرجعية

٤٨. لعملية وضع قائمة مرجعية، كتلك المعروضة في الجدول رقم ١، ثلاثة استعمالات محتملة ينبغي التمييز بينها:

(أ) *كدليل مرجعي*: يمكن أن تكون القائمة المرجعية أداة لتسهيل الحوار الاجتماعي، كما اقترح أعلاه، بشأن القضايا الأساسية التي ينبغي للحكومات والشركاء الاجتماعيين وضعها بعين الاعتبار عند مواجهة تحدي تصميم استراتيجيات وطنية للعمالة بأسلوب متكامل. ولهذا الغرض لا ينبغي النظر إلى القائمة المرجعية كقائمة مواصفات تطبق في كل الحالات، بل كلائحة مرنة وشاملة للمجالات الأساسية والمجالات الفرعية حيث يمكن أن تكون تدخلات السياسة مفيدة لسياسة العمالة، مع المزيج السياسي الدقيق للسياسة الذي ينبغي إيلاؤه الأولوية، ومتابعته وتكييفه مع خصوصيات كل بلد من البلدان، مع أخذ الظروف الأولية للبلد والقيود التي يعاني منها من حيث الموارد والهيكل بعين الاعتبار، ومع الاعتماد على الحوار الاجتماعي.

(ب) *كقاعدة لاستحداث منهجيات لتقييم تأثير سياسات العمالة*: يقدم تقسيم مدروس بحكمة لمجالات السياسة ومجالات السياسة الفرعية الخطوة الأساسية الأولى لاستحداث منهجية شاملة لتقييم تأثير السياسات المتكاملة للعمالة، كما هو مقترح في الوثيقة المتعلقة بأساليب تقييم برنامج العمالة العالمي.¹³

(ج) *كأداة للتفكير الاستراتيجي في كفاءات المكتب الأساسية في مجال العمالة*: إذ تساعد في جهود المكتب الحالية لتعزيز المشورة في مجال السياسات وبناء القدرات. فالعوامل المؤدية إلى إيجاد العمل اللائق متعددة ومعقدة ومتراصة. ولهذا السبب، يتعين على منظمة العمل الدولية - عند مناقشة إطار سياسة شامل للاستراتيجيات الوطنية للعمالة، ووفقاً للنهج المتكامل للسياسات الاقتصادية والاجتماعية المذكورة في برنامج العمل اللائق وبرنامج العمالة العالمي - أن تشير إلى كل العوامل المهمة، وإن كان بعضها مجالات ليست للمنظمة خبرة واسعة فيها. وتقع بعض البنود المدرجة في القائمة المرجعية في إطار هذا الصنف. وتضم الكفاءات الأساسية في قطاع العمالة مجالات مؤسسات سوق العمل وسياساته، والمهارات والقابلية للاستخدام، وتنمية المنشآت وقضايا مختارة متعلقة بالاقتصاد الكلي وجانب الطلب مثل سياسات الاستثمار وبيئة الاستثمار، والتجارة والتكامل الإقليمي وأثاره على العمالة وعلى تكييف أسواق العمل، والسياسات القطاعية ذات التأثير الجوهري في كثافة عمالة النمو. كما أن القضايا المتعلقة بالضرائب والنقد ومعدلات الصرف مهمة بالنسبة للتنافسية، والاستثمار الاجتماعي واستحداث فرص العمل بشكل عام وفي الظروف القطرية بشكل خاص. وسيُنسق العمل في هذه المجالات عن كثب مع جهات أخرى في المكتب لتلبية الطلبات الواردة من الهيئات المكونة لطلب الدعم في هذه المجالات وفق النهج المتكامل للبرامج القطرية للعمل اللائق.

خامساً - صكوك منظمة العمل الدولية وأدواتها

٤٩. استحدثت منظمة العمل الدولية صكوكاً وأدوات خاصة تعمل باستمرار على تحسينها من أجل تقديم المشورة في مجالات السياسات وبناء القدرات للسلطات الحكومية ومنظمات العمال وأصحاب العمل وفئات محددة ومستهدفة ومستفيدة، كجزء من استراتيجيات النهوض بالعمالة. وقد تم تحضير قائمة مشروحة وشاملة

¹³ الوثيقة: GB.295/ESP/1/3.

للأدوات والصكوك، وتصنف الصكوك في إطار كل مجال من المجالات الرئيسية الخمسة التي تقع تحت مسؤولية القطاع الثاني، وتشمل وصفاً مختصراً لكل منها كما تحتوي على المواطن التي يتم اللجوء إليها للحصول على المزيد من المعلومات. وستكون هذه القائمة جزءاً من مطبوعة مقبلة. وتوجد نسخ من هذه القائمة بناءً على الطلب. فضلاً عن ذلك، سيتم بذل جهود خاصة لتوسيع مجموعة الأدوات من خلال دراسة الأدوات التي وضعتها كل من منظمات أصحاب العمل، والعمال، والحكومات، ومن خلال استحداث أدوات سياسة جديدة تهتم بالبيئة المتغيرة بسرعة وبالتحديات الخاصة بالسياسة.

سادساً - تحدي التنفيذ

٥٠. وبالنظر إلى كثرة الطلبات العالمية والإقليمية والوطنية والموارد الضئيلة نسبياً، تطرح المرحلة القادمة من تنفيذ برنامج العمالة العالمي في سياق البرامج القطرية للعمل اللائق تحديات ذات أبعاد متعددة. ويعد هذا الباب التوجهات الاستراتيجية الرئيسية، كما يعد بعض التدابير على المستوى الإداري ويعلق عليها باختصار، وهذه التدابير هي إما مستهلة أو يعتزم القيام بها من أجل تعزيز فعالية المكتب وتأثيره على المستوى الوطني.

ألف - التوجهات الاستراتيجية

١ - دور لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية في التنفيذ

٥١. تشكل هذه الوثيقة خطوة مهمة في تعزيز عملية التنفيذ الجارية لبرنامج العمالة العالمي، من خلال إطلاع اللجنة على الأفكار الرئيسية الخاصة بالطريقة التي يخطط بها المكتب لإعادة تركيز عمله المدعم للبرامج القطرية للعمل اللائق، ولإعادة توجيهه. وتشرك هذه الوثيقة اللجنة إشراكاً أكبر في الحوار الاستراتيجي بشأن هذه الخطط، متيحة للجنة فرصاً موسعة لتحديد المرحلة المقبلة من عملها، وموضحة الخطوات الرئيسية المتخذة لتعريف العناصر الأساسية لنهج المنظمة بشأن استراتيجيات العمالة تعريفاً أفضل (مثل القائمة المرجعية لمجالات السياسة الرئيسية وقائمة الأدوات المقابلة لها) وتناقش هذه العناصر بشكل أحسن، وواضحة الأساس الذي سيبني عليه الرصد والتقييم الأفضل. ويؤمل أن يؤدي ذلك إلى نشوء علاقة عمل ديناميكية بين اللجنة المذكورة والمكتب وأن ينشط أيضاً الجهود الجماعية للهيئات المكونة فيما بينها ومع المكتب من أجل الدخول في المرحلة المقبلة من التنفيذ الحيوي لبرنامج العمالة العالمي، عالمياً وإقليمياً ووطنياً.

٢ - البرامج القطرية للعمل اللائق

٥٢. إن العمل اللائق وبرنامج العمالة العالمي هما هدفان دوليان متواصلان في كل بلد من البلدان، ذلك أن هذه البلدان هي المكان الذي يمكن لسياسات العمل اللائق وبرامجه أن تؤثر فيه إلى حد كبير في حياة الأشخاص. وستكون البرامج القطرية للعمل اللائق هي القوى المحركة الرئيسية للبرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وهذا يعني أن التطبيق الوطني لبرنامج العمالة العالمي سيكون أيضاً مؤطراً داخل البرامج القطرية للعمل اللائق. وسيركز المكتب مع السلطات الحكومية والشركاء الاجتماعيين على الحاجة إلى استراتيجيات وطنية للعمالة ليس لتحديد الأهداف العامة والخاصة وحسب، وإنما أيضاً لتحديد الأهداف الكمية والقابلة للقياس والمبادئ التوجيهية لكل هدف - قدر الإمكان - مع توخي المزيد من الفعالية على صعيد السياسة وتسهيل الرصد والتقييم.

٣ - الأولويات ومحور عمل المكتب

٥٣. يحدد البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ الأولويات العامة والنتائج، بما فيها المؤشرات. ويكمل الإجراءات القائم للبرامج القطرية للعمل اللائق ذلك من خلال تحديد الأولويات والاحتياجات الخاصة بالبلدان، والمركزة على مشاورات وطنية بين الهيئات المكونة. وقد اعتمدت مندييات العمالة واجتماعات القمة على المستوى الإقليمي خطط عمل للمتابعة توجه فيها طلبات محددة إلى منظمة العمل الدولية والقطاع. وقد زاد الالتزام الدولي بالبرنامج الإنمائي للألفية واستراتيجية الحد من الفقر وتطبيقهما على المستوى القطري من طلب

الهيئات المكونة على دعم منظمة العمل الدولية. وإن تحقيق التركيز وإدارة هذه الموارد المتعددة والمتزايدة للطلب هما عنصر رئيسي لتحدي التنفيذ. وهذا إجراء متواصل يسترشد فيه المكتب بنصح مؤتمر العمل الدولي ومجلس الإدارة والمشاورات مع الحكومات والشركاء الاجتماعيين، ويسهله كل من مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل.

٥٤. وعلى ضوء ما ذكر أعلاه، ستكون المجالات ذات الأولوية لعام ٢٠٠٦ وصاعداً هي المجالات التالية:

- **العمالة كعنصر أساسي بالنسبة للسياسات الاقتصادية والاجتماعية:** إن كلاً من مؤتمر قمة الألفية التابع للأمم المتحدة، ومؤتمر العمل الدولي ومجلس الإدارة وكذلك الإطار الاستراتيجي الذي حدده المدير العام، يجعل من العمالة بكل وضوح "عنصراً أساسياً بالنسبة للسياسات الاقتصادية والاجتماعية" بصفتها أولوية عالمية بالنسبة لقطاع العمالة في عام ٢٠٠٦ وصاعداً. وهذا هو الهدف الأساسي المذكور في الفقرة ٤٧ من نتائج مؤتمر القمة العالمي لسنة ٢٠٠٥. وهو أيضاً الهدف الرئيسي لبرنامج العمالة العالمي ويقابل النتيجة الاستراتيجية ٢(أ)-١ من البرنامج والميزانية، ويجسد مساهمة قطاع العمالة في البرامج القطرية للعمل اللائق باعتبارها الوسيلة الرئيسية لبناء القدرات على المستوى الوطني. وهذه الوثيقة هي إسهام في تنفيذ أكثر فعالية لهذا الهدف، وتبين الطريقة التي يُنظر بها إلى النتائج الأخرى لقطاع العمالة (النتائج ٢(أ)-٢ و ٢(ب)-١ و ٢(ب)-٢ و ٢(ب)-٣)، وكيف ينبغي تشكيل الاستراتيجيات المقابلة لها كوسيلة لتحقيق هذه الأولوية الأساسية.
- **عمالة الشباب:** نظراً لأهمية هذا الموضوع بالنسبة للغالبية العظمى من السكان الذين يعيشون في البلدان النامية، والفرص التي يتيحها للوصول إلى تماسك في مجال السياسة بشأن العمالة بصفة عامة ومع مؤسسات أخرى، والأولوية التي مُنحت له في الأهداف الإنمائية للألفية وفي نتائج مؤتمر القمة العالمي لسنة ٢٠٠٥، وفي قرار مؤتمر العمل الدولي بشأن عمالة الشباب في حزيران/يونيه ٢٠٠٥، فإن عمالة الشباب ستحظى بأولوية رفيعة في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وتظهر عمالة الشباب الآن كشغل يحظى بالأولوية في عدد من البرامج القطرية للعمل اللائق. ولهذا الموضوع نتائج عملية في البرنامج والميزانية (النتيجة ٢(أ)-٣). وسيتبع العمل في هذا المجال التوجهات الاستراتيجية المعروفة في "استنتاجات بشأن تعزيز سبل وصول الشباب إلى العمل اللائق"، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠٥. وسينصب تركيز خاص على دعم البلدان والهيئات المكونة في وضع خطط عمل وطنية لعمالة الشباب وتنفيذها، واستمرار مشاركة منظمة العمل الدولية في شبكة عمالة الشباب.
- **الاقتصاد غير المنظم:** إن أغلبية الأشخاص يعملون اليوم في الاقتصاد غير المنظم، ويعرف العمل غير المنظم نمواً أسرع من نمو العمالة المنظمة في كثير من البلدان. وتتماشى الأولوية الرفيعة التي يحظى بها هذا الموضوع مع متابعة القرار المتعلق بالعمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي سنة ٢٠٠٢، والأولوية التي يحظى بها هذا الموضوع في البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ في جعله مبادرة مركزية دولية لتلاحم عمل البرامج عبر المكتب. وسيتبع العمل في هذا المجال التوجهات الاستراتيجية المحددة في استنتاجات مؤتمر العمل الدولي لسنة ٢٠٠٢ بشأن الاقتصاد غير المنظم.
- **تلبية الاحتياجات الخاصة في أفريقيا:** لقد جدد قادة العالم التأكيد على الأولوية العامة التي توليها الأمم المتحدة لأفريقيا في وثيقة نتائج مؤتمر القمة للأمم المتحدة، والتي تشير إلى أن أفريقيا "تعد القارة الوحيدة التي لم تسر في اتجاه تحقيق أي من أهداف إعلان الألفية بحلول عام ٢٠١٥". وسيولي قطاع العمالة أولوية خاصة لمتابعة خطة عمل مؤتمر القمة الاستثنائي للاتحاد الأفريقي بشأن تعزيز العمالة والتخفيف من حدة الفقر لسنة ٢٠٠٤ بالعمل عن كثب مع المكاتب الميدانية والخبراء الميدانيين لدعم الهيئات المكونة في البلدان الأفريقية.

٥٥. وسيباشر قطاع العمالة عدداً من المبادرات ويدعمها كجزء من العمل الواسع للمكتب، مثل التصدي للأزمات، والمبادرة المركزية الدولية بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات والتمويل الاجتماعي. ويتوافق هذا الأخير مع وثيقة بخصوص بيان سياسة منظمة العمل الدولية: "التمويل الصغير من أجل العمل اللائق"^{١٤} الذي يدعو المكتب إلى تفعيل سياسة المنظمة بشأن التمويل الصغير وإدماجه في البرامج القطرية للعمل اللائق.

٥٦. ويحتاج تنفيذ هذه الأولويات إلى تعزيز مركزية أهداف العمالة في أطر عمل السياسات الاجتماعية والاقتصادية. ويتم هذا عن طريق أنشطة مثل دعم الاستراتيجيات والسياسات التي تركز على العمالة مع وكالات وجهات دولية أخرى، والتنسيق والتعاون بخصوص قضايا معينة، ورصد الاتجاهات العالمية وتحليلها من خلال المؤشرات الأساسية وأهم المنشورات، والعمل مع الجهات الأخرى من المكتب، بما في ذلك تقديم مدخلات البحث والمدخلات التقنية للحوار والمنتديات في مجال السياسة على المستوى العالمي.

٤ - البلدان التي تشكل محور التركيز

٥٧. سيشرح نظام التنفيذ بقائمة محدودة من البلدان، وذلك من أجل تحقيق تركيز أكبر والتعلم من التجارب وإظهار صلاحية النهج المتكاملة التي تتبناها منظمة العمل الدولية لاستحداث فرص العمل. وهذا لا يستبعد العمل مع بلدان أخرى، ولكن يعني أن كثافة العمل في البلدان محور التركيز ستكون أعلى، ويجب تحقيق نتائج مهمة بشأن عدد من القضايا ذات الصلة والقضايا المستقلة، وسيتم رصد التقدم المحرز عن كثب بشكل أكبر، وستستخلص الدروس بوضوح. وسيؤثر القرار بشأن البلدان التي تشكل محور التركيز تأثيراً كبيراً بقوة الالتزام الثلاثي. وستستمر ممارسة الاستناد إلى نقط دخول معينة في بلدان أخرى بهدف توسيع نطاق الالتزام والمشورة في مجال السياسات إلى الحد الذي تسمح به الموارد. وسيطبق النهج المتكامل وذو الكثافة العالية بشأن البرامج القطرية للعمل اللائق والاستراتيجيات الوطنية للعمالة على مجموعة متزايدة من البلدان باستمرار، حسيماً تسمح به الموارد في المقر الرئيسي والميدان. وستولى أيضاً العناية لإقامة توازن بين العمل والبحوث في البلدان النامية والمتقدمة، لأن لبعض البلدان المتقدمة متطلبات كبيرة وتقدم في كثير من المجالات دروساً مفيدة بشأن السياسات والأدوات.

٥ - العمل مع الهيئات المكونة والشركاء على المستوى الوطني

٥٨. إن تفعيل برنامج العمالة العالمي والبرامج القطرية للعمل اللائق على المستوى الوطني، خصوصاً في تلك البلدان التي ترغب في جعل العمل اللائق في صميم سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، سيتطلب جهداً خاصاً من منظمة العمل الدولية والشركاء الاجتماعيين لإشراك أعلى مستويات صنع السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك المستويات التقنية الدنيا والحكومية المحلية، والتنسيق مع الوكالات الإنمائية المحلية الأخرى ومؤسسات المانحين. ويستدعي هذا التزاماً وقيادة قويتين من جانب الشركاء الاجتماعيين المحليين في تلك البلدان، وكذلك من جانب المكاتب الميدانية لمنظمة العمل الدولية ومقرها الرئيسي. وسيعني هذا إشراك سلطات حكومية ذات كفاءة تغطي المجموعة الواسعة للقضايا المتعلقة باستراتيجيات العمالة، كما هو مقترح في القائمة المرجعية لمجالات السياسة الأساسية. وسيكون على المكاتب الميدانية والمقر الرئيسي معاً تخصيص موارد بشرية ومالية لهذا الحيز الرفيع المستوى والواسع من الالتزام في البلدان التي سٌختبر فيها النهج المتكامل. وهذا هو السبب الأساسي لعدم إمكانية التخطيط لمثل هذا النوع من الالتزام في الكثير من البلدان في آن واحد، وهناك حاجة إلى تحديد مجموعة أولية من البلدان لهذا النوع من العمل العالي الكثافة، وإلى نهج يُنفذ على مراحل للعمل تدريجياً في عدد متزايد من البلدان.

٦ - البحوث وإدارة المعارف

٥٩. تلعب المعارف والبحوث دوراً أساسياً في الأعمدة الأربعة في الرسم البياني رقم ١، بتوطيد العمل التقني وإضافة القيمة إلى المفاهيم والنهج الأساسية، ومجالات السياسة الرئيسية، وأدوات الدعم التقني والمشورة في مجال السياسات التي تقدم على المستوى القطري. ومن شأن البحوث الأكثر تركيزاً وإدارة المعارف المحسنة أن تنتج مفاهيم مطورة في أوقات تغير النماذج، ومنهجيات أكثر فعالية، وخطابات أكثر تسديداً في مجال السياسات، وتحسيناً متواصلاً للأدوات، وهي بمجموعها أمور أساسية لمواصلة إعطاء قيمة عملية ولملحمة مضافة للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وزيادة فعالية تطور الاستراتيجيات الوطنية للعمالة. وهناك أربعة مجالات رئيسية يراجعها المكتب من أجل تحقيق تحسن في هذا المضمون:

- **الإحصائيات الأساسية:** تحتاج قاعدة المعلومات إلى تعزيزها فيما يخص الإحصائيات والمؤشرات الأساسية والاتجاهات الجوهرية لسوق العمل. وسيعمل قطاع العمالة مع جهات أخرى في المنظمة لتحقيق هذا الهدف.

■ "بحث المراحل الأولى": يستدعي التحدي التحليلي المذكور في الباب الأول تحسينات في عدد من المجالات: (أ) تكامل أفضل لتحليل العمالة وسوق العمل مع تحليل الاقتصاد الكلي ومع تحليل بيئة الاستثمار؛ (ب) تطوير التحليل ومجموعات التدابير الخاصة بسياسات التجارة والتكنولوجيا وتكييف سوق العمل الناجم عن العولمة؛ (ج) فهم أحسن للعلاقة بين بعض التدخلات في مجال السياسة ونتائج العمالة/ العمل اللائق (نتائج قابلة للقياس). وستتصدى بحوث المراحل الأولى في قطاع العمالة لهذه التحديات.

■ *التعلم من المشاريع*: وإضافة إلى ذلك، فهما يكن عدد المشاريع التي يمكن للمكتب أن يدعمها في البلدان، سيكون التأثير العالمي متواضعا ما لم تستخلص الدروس وتصبح عبارة عن نصائح في مجال السياسات تسمح برفع المستوى والقابلية للمحاكاة. ويقود هذا إلى السؤال عن أسلوب تحسين تصميم المشاريع وأدائها من أجل تحقيق هذا الهدف. وسيبذل قطاع العمالة جهودا خاصة لتزويد المشاريع بإطار نظري وإجراء التحليل اللازم من أجل استخلاص الدروس من هذه المشاريع من حيث القابلية للمحاكاة ورفع المستوى والمشورة في مجال السياسات. ويمكن أن يسهم ذلك إسهاماً كبيراً في تكوين القائمة المرجعية لمجالات السياسة الرئيسية والقضايا والآراء والقيم التي تدعمها منظمة العمل الدولية.

■ *تحسين أدوات منظمة العمل الدولية باستمرار*: إن كيفية تشكيل مسار الابتكار الخاص بأدوات المعرفة المتعلقة بالعمالة وإدارة هذا المسار، وما هي المسارات المستخدمة للجمع بين الخبرة والتخصصات لمواجهة مجالات معينة تنسم بالتحدي، مثل الاقتصاد غير المنظم، ودور المهارات في التنمية القائمة على مجموعات، وما إلى غير ذلك، كلها مجالات تحظى باهتمام القطاع حالياً.

٧ - تحديد الكفاءات الأساسية وتعزيزها

٦٠. ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تكون الوكالة العالمية الرائدة في بعض الكفاءات الأساسية المتصلة بعالم العمل وأسواق العمل. ولهذا الغرض فإن قطاع العمالة بصدد تقييم كفاءاته الأساسية والنظر في أولوية كل منها. ويروج الآن لدورة مكونة من خمسة أنشطة يعزز بعضها البعض لكل كفاءة من الكفاءات الأساسية كآلية للنهوض بالتعلم وتحسين الأداء، وهي: (١) مصادر المعارف والمعلومات؛ و(٢) البحوث؛ و(٣) المشورة في مجال السياسات؛ و(٤) بناء القدرات/ المساعدة التقنية؛ و(٥) العمل عن طريق الشبكات.

٦١. فعلى سبيل المثال، ونظراً للأهمية التي يحظى بها مجال المهارات المتعلقة بالتكنولوجيا والقابلية للاستخدام بالنسبة للنمو الوطني ولاستراتيجيات العمالة والإنتاجية وفي ضوء "الثورة المعرفية" العالمية، يعد هذا المجال واحداً من المجالات التي ينبغي أن يعزز فيها عمل منظمة العمل الدولية، وخاصة من خلال إدماج جوانب تكنولوجية وابتكارية ومعرفية بشكل أوضح في البرامج المتعلقة بالمهارات وقابلية الاستخدام.

٨ - التقدير والتقييم

٦٢. إن التقييم المحسن بشأن (أ) تأثير تدخلات منظمة العمل الدولية و(ب) استخدام الهيئات المكونة لإطار برنامج العمالة العالمي في العمل على المستوى الوطني، هو موضوع قُدمت بخصوصه وثيقة منفصلة بناء على طلب لجنة العمالة والسياسية الاجتماعية. فهو مجال ذو أهمية كبيرة. وفضلاً عن الطرائق المقترحة لتحقيق (أ) و(ب) بشكل أفضل، فإن قطاع العمالة يخطط لإعادة تركيز جزء من برنامجه للبحوث في مجال السياسات بشأن التفهم الأفضل للعلاقة بين تدخلات معينة في مجال السياسات ونتائج العمالة/ العمل اللائق والمنهجيات المتبعة لإجراء تقديرات للتأثير القابل للقياس لأدوات السياسة.

باء - التدابير على المستوى الإداري

١ - مراكز التنسيق الإقليمية

٦٣. يحتاج مقر المنظمة إلى صلة قوية مع الميدان والعكس بالعكس من أجل تفعيل برنامج العمالة العالمي. ففي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٥ أنشأ قطاع العمالة نظام مراكز إقليمية ودون إقليمية للتنسيق تغطي كل البلدان كما تغطي المكاتب الإقليمية ودون الإقليمية. فهناك مركز تنسيق في قطاع العمالة لكل مكتب إقليمي ودون

إقليمي ومجموعات البلدان المرتبطة به. وقد أُصدِرَت وثيقة لا تشمل قائمة الأشخاص العاملين في مراكز التنسيق في المقر وحسب، وإنما تشمل أيضاً أخصائيي العمالة في الميدان مما يضفي الشفافية على الكيفية التي تدمج فيها فرق العمالة التي تسهل الاتصال والمشاورات ليس بين المقر والميدان وحسب، وإنما مع الهيئات المكونة أيضاً.

٢ - النتائج ومنسفو النتائج

٦٤. يعمل في قطاع العمالة - بالإضافة إلى الأشخاص العاملين في مراكز التنسيق من ذوي المسؤولية الجغرافية - أشخاص مسؤولون عن التحقق من إحراز النتائج المحددة في البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وتُسَدَّعي عملية تحديد الأولويات وتخصيص الموارد ومشاورات وحواراً عن كُتُب بين "منسقي النتائج" و"مراكز التنسيق الإقليمية".

٣ - التنسيق والتعاون مع الميدان والقطاعات الأخرى

٦٥. يستدعي التنفيذ الفعال والتأثير المدعّم لعمل هذا القطاع تنسيقاً وتعاوناً قويين مع الهيكل الميداني. وسيُسيعى القطاع إلى تحسين قدرته باستمرار بغية تقديم دعم فعال لعمل الهيكل الميداني الذي تقع على عاتقه المسؤولية الأولى لتوفير الخدمات المباشرة للدول الأعضاء والهيئات المكونة داخل إطار البرامج القطرية للعمل اللائق. وفي حين جرت مأسسة هذه العملية إلى حد ما من خلال عملية الإدارة الاستراتيجية ونظام المعلومات المتكامل عن الموارد، فإن القطاع سيقدم المزيد من الدعم لهذه العملية عن طريق عدة وسائل، منها مشاورات ذات هيكل جيد، وتخطيط العمل المشترك، وتوفير منهاج موارد مشترك متاح على الإنترنت، وضمان أن الوثائق ذات الصلة متاحة بلغات العمل الرئيسية للمكتب.

٦٦. وداخل القطاع، سيتم تشجيع العمل الجماعي بين الإدارات من خلال العمل المشترك المركز على البحوث، وأدوات التنمية، وفيما يتصل بالمكاتب الخارجية، من خلال التصميم والخدمات الاستشارية وتنفيذ المساعدة التقنية وتقييمها.

٦٧. وسيمثل جانب آخر من جوانب التنفيذ الفعال في تسهيل العمل عبر القطاعات المختلفة في جنيف. وإضافة إلى التعاون الضروري المضمّن في المبادرات المركزية الدولية بشأن الاقتصاد غير المنظم والمسؤولية الاجتماعية للشركات، وإلى الأنشطة المشتركة المتعلقة بمراكز التنسيق من أجل التصدي للأزمات، والتمويل الاجتماعي، كما ذكر آنفاً، سيتم تشجيع هذه الأنشطة المشتركة في المجالات الأخرى ذات الصلة.

٤ - جمع الأموال

٦٨. إن جمع الأموال والشراكات بين القطاعين العام والخاص هما سبيلان مهمان لتوسيع قاعدة موارد قطاع العمالة من أجل إحراز النتائج الاستراتيجية والمجالات ذات الأولوية للقطاع. وسيعمل القطاع مع جهات أخرى في المنظمة ومع الحكومات والوكالات المانحة عن كُتُب من أجل حشد الموارد الإضافية اللازمة.

ملاحظات ختامية

٦٩. لقد قدمت هذه الوثيقة عدداً من الأفكار والتوجهات الاستراتيجية حول الطريقة التي يخطط إليها قطاع العمالة لإعادة تركيز عمله وإعادة توجيهه لمواجهة التحديين التحليلي والعملية لدعم الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية لتحقيق هدفها الأساسي المتمثل في تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع والدخول في المرحلة التالية من برنامج العمالة العالمي وتنفيذ البرامج القطرية للعمل اللائق. وتشمل هذه الأفكار والتوجيهات:

- شراكة حيوية مع لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية؛
- علاقات أقوى وأوثق مع الهيئات المكونة الثلاثية على المستوى الميداني ومع الهياكل الميدانية لمنظمة العمل الدولية؛

- العمل مع مجموعة مبدئية من البلدان التي تشكل محور التركيز على الاستراتيجيات الوطنية للعمالة، وخطط العمل الوطنية بشأن عمالة الشباب وبرامج الاقتصاد غير المنظم في سياق البرامج القطرية للعمل اللائق وتفعيل الالتزام الرفيع المستوى والواسع القاعدة برسم السياسات في هذه البلدان؛
 - إعطاء الأولوية لتلبية الاحتياجات الخاصة لأفريقيا؛
 - إعطاء الأولوية للبحوث المناسبة عمليا والتي تستكشف العلاقة بين تدخلات السياسة ونتائج العمالة/ العمل اللائق (نتائج قابلة للقياس)؛
 - تطوير برنامج العمالة العالمي ليكون إطارا عمليا لتنفيذ هذا البرنامج على المستوى الوطني (القائمة المرجعية للمجالات الأساسية، وقائمة بأدوات سياسة العمالة)؛
 - تقييم محسّن لتنفيذ برنامج العمالة العالمي كإطار عملي ولتأثيراته على السياسات؛
 - تقديم أفضل للمعارف المهمة التي يتمتع بها المكتب والتي مازال يطورها بخصوص قضايا العمالة، وتناقلا بشكل أفضل؛
 - المساهمة في الجهود المبذولة على نطاق المكتب بكامله من أجل تعزيز قاعدة المعارف والمعلومات فيما يخص الإحصائيات والمؤشرات واتجاهات سوق العمل؛
 - المساهمة في الجهود المبذولة على نطاق المكتب بكامله لرفع مكانة منظمة العمل الدولية باعتبارها الوكالة العالمية الرائدة في الكفاءات الأساسية المتصلة بعالم العمل وأسواق العمل؛
 - تحسين عمليات التعلم واستخلاص الدروس من تجارب البلدان والمشاريع؛
 - تقوية الشراكات والشبكات العالمية.
٧٠. قد ترغب لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية في الإدلاء بتعليقات أو توجيه المكتب بخصوص هذه التوجهات الاستراتيجية والسبل الأمثل لعمل الهيئات المكونة الثلاثية والمكتب من أجل تحقيقها.

جنيف، ٨ شباط/ فيراير ٢٠٠٦.

قدمت للنقاش والاسترشاد.

مرفق

الصكوك التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي
وهي ذات أهمية خاصة بالنسبة
لعمل قطاع العمالة

أولاً - السياسات الاقتصادية لتوسيع السوق
وزيادة الطلب على اليد العاملة

- اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) وتوصية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢).
- توصية سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩).
- اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨) وتوصية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٧٦).

ثانياً - المهارات والتكنولوجيا وقابلية الاستخدام

- اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢).
- توصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥).
- اتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٥٩) وتوصية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٦٨)؛ وتوصية التأهيل المهني للمعوقين، ١٩٥٥ (رقم ٩٩).
- مدونة ممارسة منظمة العمل الدولية المتعلقة بإدارة العجز في أماكن العمل، ٢٠٠٢.

ثالثاً - سياسات سوق العمل

- معايير سياسة العمالة، بما فيها إعادة التأهيل المهني والأمن الوظيفي (أنظر القائمة أعلاه).
- المعايير المتعلقة بدخول سوق العمل بالنسبة للفئات المعرضة عادة للتمييز:
 - اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١) وتوصية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)؛
 - توصية العمال المسنين*، ١٩٨٠ (رقم ١٦٢)؛
 - توصية البرامج الخاصة للشباب*، ١٩٧٠ (رقم ١٣٦)؛
 - صكوك تُعنى باحتياجات الأشخاص المعوقين (أنظر القائمة أعلاه)؛
 - اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) وتوصية السكان الأصليين والقبليين، ١٩٥٧ (رقم ١٠٤)؛
 - مدونة ممارسة منظمة العمل الدولية المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل، ٢٠٠١؛
- معايير تتصدى للمساواة في الأجور:
 - اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠) وتوصية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ٩٠).

* صك منح مجلس الإدارة صفة مؤقتة.

■ صكوك متعلقة بسياسات الهجرة:

- اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) وتوصية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦)؛
- اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)؛
- توصية العمال المهاجرين، ١٩٧٥ (رقم ١٥١).

رابعاً - تنمية المنشآت والتعاونيات

- توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩).
- توصية بشأن تعزيز التعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣).

خامساً - الحكم المعزز

- تشمل الصكوك المتعلقة ببناء المؤسسات من أجل النهوض بالعمالة:
 - اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨)* وتوصية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٣)*؛
 - اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) وتوصية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨٨).
- وتشمل الصكوك التي تقدم التوجيه بخصوص قضايا الحكم المتعلقة بالمنشآت المتعددة الجنسية وتأثيرها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية:
 - الإعلان الثلاثي للمبادئ المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات والسياسة الاجتماعية، ١٩٧٧ (معدل سنة ٢٠٠٠).

سادساً - الصكوك المدعمة لكل المجالات الخمسة هي تلك التي ينص عليها إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته

- اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧).
- اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨).
- اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩).
- اتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥).
- اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨).
- اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢).
- اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠).
- اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١).

* صك منح مجلس الإدارة صفة مؤقتة.