



منظمة
العمل
الدولية



سياسات التشغيل الوطنية

دليل استرشادي

دليل



سياسات التشغيل الوطنية دليل استرشادي

إدارة سياسة التشغيل
منظمة العمل الدولية

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية، ٢٠١٤

الطبعة الأولى باللغة الإنجليزية، ٢٠١٢

الطبعة الأولى باللغة العربية، ٢٠١٤

تتمتع منشورات منظمة العمل الدولية بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها دون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على إذن بالنسخ أو الترجمة يجب أن يوجه إلى مكتب مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص)، في منظمة العمل الدولية في جنيف على العنوان التالي:

ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office,
CH-1211 Geneva 22, Switzerland والمكتب يرحب دائماً بهذه الطلبات.

يجوز للمكتبات والمؤسسات وغيرها من الجهات المستخدمة المسجلة لدى منظمات حقوق الاستنساخ أن تستنسخ هذه الوثيقة وفقاً للتراخيص الممنوحة لها لهذا الغرض. زوروا موقع www.ifrro.org للاطلاع على أسماء منظمات حقوق الاستنساخ في بلدكم.

سياسات التشغيل الوطنية دليل استرشادي

(طباعة) ISBN 978-92-2-626423-6

(pdf) نشر الكتروني ISBN 978-92-2-626424-3

متوفر أيضاً باللغة الإنجليزية

Guide for the formulation of national employment policies

ISBN 978-92-2-126423-1 (print)

ISBN 978-92-2-126424-8 (web pdf)

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

مستولية الآراء المعبر عنها في المقالات أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسئولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب منظمة العمل الدولية على الآراء الواردة فيها.

الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

يمكن الحصول على منشورات منظمة العمل الدولية ومنتجاتها عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية للمنظمة الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من:

ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.

ويمكن الحصول مجاناً على بيان مصور أو قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه، أو بالبريد الإلكتروني: pubvente@ilo.org

زوروا موقعنا: www.ilo.org/publns

للحصول على مطبوعات مكتب منظمة العمل الدولية بالقاهرة:

٩ ش. د. طه حسين - الزمالك - القاهرة - جمهورية مصر العربية

تليفون: 27350123 - 27369290 (+2)

طبع في (جمهورية مصر العربية)



مقدمة الترجمة العربية

لم تكد اقتصاديات المنطقة العربية تتخطى - ولو بشكل بطيء - آثار الأزمة المالية والاقتصادية العالمية في نهاية العقد الأول من القرن الحالي حتى بدأت الأزمة تتعاضد مرة أخرى نتيجة للحراك السياسي والتغيرات السياسية الجذرية التي شهدتها معظم دول المنطقة، وما نجم عنها من مخاض صعب تمثل في غياب الاستقرار الأمني والاجتماعي. وعادت معدلات النمو تأخذ في الانخفاض الحاد على نحو لا يسمح بتوليد فرص عمل جديدة، لا بل أدى ذلك إلى فقدان عدد كبير من الوظائف السابقة نتيجة تعطل عمليات الإنتاج وخروج الكثير من الاستثمارات. وعليه أخذت معدلات البطالة في الازدياد خاصة في أوساط الشباب من الجنسين لتصل إلى مستويات غير مسبوقة.

وفي ضوء ما سبق تأتي أهمية أن تتبنى مجتمعاتنا سياسات ملائمة وفعالة لمواجهة هذا الواقع. ولئن يتأتى لأية جهود وطنية لمواجهة ظاهرة البطالة المتنامية إذا ما اقتضت على تدخلات أنية من قبل الجهات الحكومية المعنية بأسواق العمل، كوزارات العمل أو إدارات التشغيل، إذ لابد من أن تتكاثف جهود كل الإدارات الحكومية والأهلية والشركاء الاجتماعيين حتى يتم التكامل ما بين مختلف السياسات الكلية لتحقيق الأهداف المرجوة.

ومن الملفت للنظر في معظم الدول العربية خاصة في شمال أفريقيا أن هنالك الكثير من الوظائف الشاغرة في القطاع الخاص على الرغم من ارتفاع معدلات البطالة. ويؤشر هذا الواقع إلى قضايا كثيرة أهمها عدم تواءم مهارات ومعارف الباحثين عن عمل مع متطلبات سوق العمل، وهذا ما يفسر ارتفاع معدلات البطالة على نحو ملحوظ في أوساط الخريجين من الجامعات ومعاهد التعليم العالي. وهذا يدعو إلى إعادة النظر في نظم ومخرجات التعليم في المنطقة.

مرة أخرى هذا يعزز القول بأن مواجهة مشكلة البطالة يتطلب إعادة النظر في مختلف السياسات الكلية من مالية وتعليمية وتدريب فني إضافة إلى سياسات الاستثمار والسياسات القطاعية لضمان أن تعمل هذه السياسات بتناغم وفعالية لتعزيز النمو، وخلق فرص عمل بأعداد كافية لاستيعاب الأعداد الهائلة من المتعطلين عن العمل. ولئن يتأتى هذا الأمر إلا من خلال تبني استراتيجية وطنية للتشغيل تشارك كل الجهات الحكومية ذات العلاقة في تطويرها.

ويجب أن تتمتع السياسات والاستراتيجيات المقصودة بدعم ومشاركة كل مكونات المجتمع، خاصة ممثلي أطراف عملية الإنتاج من أصحاب العمل والعمال. وهنا تأتي أهمية الحوار الاجتماعي في بلورة هذه السياسات ووضع الأطر الكفيلة بتنفيذها.

وبحكم تكوينها الثلاثي الفريد (حكومات، أصحاب عمل، عمال)، وعملها طويل الأمد في مختلف دول وأقاليم العالم، تراكم لدى المنظمة خبرات متميزة إرتأت أن تضعها بين أيدي صناع القرار والمهتمين على شكل دليل حول أفضل السبل والآليات لتطوير استراتيجيات وطنية للتشغيل.

يتناول هذا الدليل بشكل تفصيلي الخطوات التي يجب اتباعها في تطوير الاستراتيجية، والجهات الحكومية وغير الحكومية الواجب إشراكها، والجوانب التي يجب أن تتناولها الاستراتيجية طبقاً لواقع الحال والأولويات والإمكانات المتوافرة وغير ذلك من معطيات.

ولمّا كان هذا الدليل إطاراً عاماً شاملاً أشبه بخارطة طريق، فإنه لابد من النظر إليه في ظل السياق والمعطيات الخاصة بكل دولة على حده. إضافة إلى ما سبق، فإنه يمكن استخدام هذا الدليل كأداة لبناء قدرات المعنيين بالعمل على تطوير استراتيجيات التشغيل أفراداً ومؤسسات.

ونظراً لأهمية هذا الدليل والفائدة التي يمكن أن يوفرها للمعنيين والمشتغلين في قطاع العمل، قام فريق العمل اللائق لدول شمال أفريقيا بالقاهرة بترجمته للغة العربية ونشره بالتعاون مع مكتب المنظمة الإقليمي للدول العربية ببيروت. وأنتهز هذه الفرصة لأعرب عن شكري للحكومة الكندية حيث أن الترجمة والطباعة تمت بدعم من قبلها من خلال مشروع «وظائف لائقة لشباب مصر: معا بالعمل نحقق الأمل» الذي تقوم بتمويله إدارة الشؤون الخارجية والتجارة والتنمية – كندا وينفذه مكتب منظمة العمل الدولية بالقاهرة.

ختاماً نأمل أن تتحقق الغاية المرجوة من توفير مثل هذا الدليل بين يدي صناع القرار، وممثلي منظمات أصحاب العمل والعمال، والأكاديميين، والباحثين، وغيرهم من المهتمين بمواجهة مشكلة البطالة في الوطن العربي.

د. يوسف القريوتي

مدير الفريق الفني للعمل اللائق لدول شمال أفريقيا
ومدير مكتب منظمة العمل الدولية بالقاهرة



تمهيد

لقد أُلقت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية ضوءاً جديداً على التحدي القائم منذ فترة طويلة، والمتمثل في العجز في فرص العمل، والنتائج غير المرضية لأداء أسواق العمل في جميع أنحاء العالم. وينعكس العجز في التشغيل على الارتفاع المستمر في مستويات البطالة، خاصة بين الشباب؛ وانتشار العمل غير النظامي، وفقر العمالة، وتزايد حالات انخفاض الأجور، وانخفاض نصيب العامل من إجمالي الدخل، وعدم المساواة. وتظل عدم المساواة على أساس النوع الاجتماعي في سوق العمل تشكل شاعلاً رئيسياً، وهي تتضح من أن نصيب النساء في التشغيل الهش أعلى بكثير من الرجال، كما أن معدلات الفقر في عمالة الإناث تفوق الرجال في الكثير من البلدان في جميع أنحاء العالم.

من الملاحظ خلال العقدین الماضیین في أنحاء كثيرة من العالم، تفاقم مشكلة التشغيل مع ضعف العلاقة بين النمو وجودة الوظائف. ويضع صانعو السياسات - على نحو متزايد - فرص العمل الكامل والمنتج، وتوفير العمل اللائق لجميع النساء والرجال على أولويات أجندة السياسات، ويقومون بوضع الاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق هذا الهدف.

تطلب البلدان في جميع المناطق وعلى مختلف مستويات التنمية دعم منظمة العمل الدولية ومشورتها لاستعراض وصياغة سياسات التشغيل الوطنية التي تعبر عن إرادتهم السياسية لتعزيز فرص العمل الكامل والمنتج، والقائم على الاختيار الحر. يتم طلب المساعدة الفنية من إدارة سياسة التشغيل ومكاتب العمل الميداني، وورد خلال السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ وحدهما ٦٧ طلباً من هذه الطلبات. ينصب التركيز الأساسي لاستراتيجية الدعم الخاصة بمنظمة العمل الدولية في تقديم المشورة بشأن السياسات لجعل التشغيل هدفاً محورياً ضمن أطر العمل الخاصة بالسياسات الوطنية العامة وخاصة السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وتنفيذ الدراسات والبحوث الهادفة إلى ربط النمو بالتشغيل، وتعزيز قدرة الحكومات والشركاء الاجتماعيين؛ والأهم من ذلك تنسيق عملية تحديد الخيارات السياسية ضمن آلية الحوار الاجتماعي.

وقد أظهرت تجربة السنوات الأخيرة فشل إتباع منظور جزئي واحادي الجانب للنهوض بالتشغيل، وأن الخطوة الأولى هي إدماج غايات التشغيل وأهدافه، في أطر أعمال التنمية الوطنية، والسياسات الاقتصادية، والاستراتيجيات القطاعية. ويحتاج ذلك إلى أن تدعمه سياسات تشغيل منسقة ومتعددة المكونات، يتم تكييفها مع الظروف والسياقات المحلية، ومناقشتها من قبل الهيئات الثلاثية. وتشير الدروس المستفادة إلى الحاجة إلى إطار عمل مشترك يوفر المكونات الرئيسية لسياسة التشغيل الوطنية التي يمكن تعديدها وفقاً للظروف المحلية. ويتطلب ذلك تطوير سياسات وأدوات تشخيص يمكن تكييفها وفقاً لاحتياجات البلدان المختلفة وظروفها. تظهر التجربة أيضاً أن العمل المتواصل والمنسق، والمشاركة واسعة النطاق، والحوار الاجتماعي هي شروط ضرورية لصياغة سياسة التشغيل الوطنية، حيث تشارك مجموعة واسعة النطاق من الجهات الفاعلة في هذا المجال من السياسات. ولذلك فقد يمكن أن تستغرق دورة نموذجية تشتمل على الحوار من أجل تطوير السياسات وتنفيذها، من ستة أشهر إلى أربع سنوات، يمكن أن تقدم خلالها منظمة العمل الدولية المساعدة المستمرة.

تم إعداد هذا الدليل لصياغة سياسات التشغيل الوطنية كأداة لبناء قدرات أطراف الإنتاج الثلاثة الممثلين في منظمة العمل الدولية، ولجهازها الفني، ولمجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة الوطنية الذين يشاركون في وضع سياسات التشغيل الوطنية (NEP)، وفي تنفيذها. يقدم الدليل إرشادات عملية وإطار عمل واضح، يتم من خلالها وضع سياسات التشغيل الوطنية القابلة للتكيف مع السياقات والظروف المحلية. ويعتمد الدليل على الخبرة العملية المكتسبة من خلال أعمال المشورة السياسية التي تقدمها منظمة العمل

الدولية لنحو ٦٠ بلدا منذ ٢٠٠٦ حتى ٢٠١١، فضلا عن أحدث البحوث والتحليلات في مجال السياسات المتعلقة بالتشغيل وأسواق العمل.

يقدم هذا الدليل خارطة طريق، وإطار عمل لوضع سياسة تشغيل وطنية متماسكة ومتكاملة يركز على الحوار الاجتماعي. يمكن للدليل أن يكون عنصرا أساسيا في استراتيجية بناء قدرات الحكومات (وزارات العمل، والمالية، والتخطيط، والاقتصاد، وغيرها)، ومنظمات أصحاب العمل والعمال، وكافة المنظمات المعنية بالتشغيل. وقد يستخدم كمورد مستقل بذاته، أو مصحوبا بأنشطة التدريب وورش العمل. وتتسم استراتيجية بناء القدرات المذكورة بمرونتها، واستجابتها للمطالب المحددة، وبصلتها بنطاق واسع من السياقات. وتم إخراج هذا العمل كأداة قابلة للتطوير يتم إثرائها بالمزيد من التعليقات والنقاشات.

إيزيتا برار عوض

مدير إدارة سياسة التشغيل
مكتب منظمة العمل الدولية



المحتويات

.....	شكر وتقدير
.....	قاموس المصطلحات
١	مقدمة
٢	الأغراض والجمهور المستهدف
٤	تنظيم الدليل

٥	تحديات صنع السياسة الشاملة والمستدامة للعمل الكامل والمنتج	الفصل الأول
٣١	نظرة عامة على عملية سياسة التشغيل	الفصل الثاني
٥٣	بناء المعرفة – مرحلة تحديد المشكلة	الفصل الثالث
١١٧	من تحليل الوضع إلى التخطيط الاستراتيجي – مرحلة صياغة السياسة	الفصل الرابع
١٤٣	من التخطيط الاستراتيجي إلى التخطيط العملي وأدوات التنفيذ	الفصل الخامس

شكر وتقدير

تم إعداد دليل لصياغة سياسة التشغيل الوطنية على مدار ٢٠١٠-٢٠١١، كنتيجة للعمل الجماعي والإسهامات من داخل منظمة العمل الدولية. استنادا إلى المسودة الأولى التي أعدها كلير هارستي، تم إجراء العديد من التنقيحات والمراجعات على النص لضمان ملاءمته لكافة السياقات الإقليمية، وليمكس أحدث التجارب والأبحاث المختصة. وفي عام ٢٠١٠، قام المتخصصون في التشغيل من وحدة سياسة التشغيل القطرية (CEPOL) التابعة لإدارة سياسة التشغيل باستعراض الدليل. وفي يونيو ٢٠١١ قام بالتعليق عليه أكثر من ١٨ من المتخصصين في التشغيل الميداني. تمت المصادقة على المسودة النهائية من خلال ورشة عمل لتبادل المعارف نظمها إدارة سياسة التشغيل بمشاركة فريق التشغيل العالمي لدى منظمة العمل الدولية، ثم أجريت مشاورات لاحقة مع الإدارات والوحدات الفنية – SKILLS, ENTERPRISE, EMP/ELM, Trade and Employment, YEP, and NORMES.

تم تطبيق الاختبار التجريبي للدليل مع مسؤولي الحكومة، والنقابات العمالية، وممثلي أصحاب العمل خلال دورة سياسة التشغيل التي عُقدت في نوفمبر ٢٠١١ بمركز التدريب الدولي لمنظمة العمل الدولية في تورينو، وكذلك من خلال دورات تدريبية تم تحديدها على المستوى القطري (في البلدان التي تغطيها مكاتب منظمة العمل الدولية في موسكو، وبانكوك، ونيودلهي، وداكار، والقاهرة).

قامت كلير هارستي بإعداد الدليل، وقدمت أزيثا بيرار عوض التوجيه العام. وعلى مدى عملية الإعداد، قدمت إليانور داشون التعليقات، والمداخلات الجوهرية، والأمثلة القطرية. وقام فرناندو كازانوفا، وسوكتي داسجوبتا، ودرو جاردنر، ومحمد جسّاما، وكي بيوم كيم، وفريدريك لابيير، وأندريه ماريناكس، وميشيل ميوازيكاكاتا، وجين نندزيكو، وناتاليا بوبوفا، وجيرهارد رييناكا بتقديم المداخلات ذات الصلة والأمثلة القطرية. وتم اثناء المسودة بملاحظات ثاقبة من قبل موريسيو ديبركسنس، وماريانجيلز فورتوني، ودرامان حيداره، وأولجا كوليف، وماكيكو ماتسوموتو، وناوكو أوتوب، وبير روناس، ودوروثيا شميت، وزافيريس تساناتوس، وشير فيريك، وبيازيري ويكراميسكرا. استفادت هذه المخطوطة أيضا من تعليقات ناتان الكين، وكريستين إيفانز-كلوك، وفريق EMP/ELM، وميراندا كوونج، ومن اقتراحات من عناية أسلام، وماريون جانسن، وباربرا موري، وجيانني روساس، وماري-جوزيه دا سيلفا.

وقامت وحدة تصميم الوسائط المتعددة والإخراج التابعة للمركز الدولي للتدريب في تورينو بتنظيم تحرير الدليل، والتصميم الجرافيكي، وإخراجه.



قاموس المصطلحات

المفاوضة الجماعية

المفاوضات الحرة والطوعية بين الطرفين المستقلين المعنيين. تجري المفاوضة الجماعية بين صاحب العمل، أو مجموعة من أصحاب العمل، أو واحدة أو أكثر من منظمات أصحاب العمل من جهة، مع واحدة أو أكثر من منظمات العمال من جهة أخرى، من أجل تحديد ظروف العمل، وشروط التشغيل، أو لتنظيم العلاقات بين أصحاب العمل والعاملين. قد تجري المفاوضات على مستويات متعددة مختلفة، وأحياناً أخرى مع مستوى مكمل للآخر؛ على سبيل المثال: وحدة داخل المنشأة، أو في المنشأة، أو على المستوى القطاعي، أو الإقليمي، أو الوطني.

مساهمة العمالة العائلية

العمال الذين يعملون بنظام التشغيل الذاتي في منشأة يديرها شخص ذو قرابة، مع درجة محدودة جداً من الانخراط في عملية التشغيل بحيث لا يعتبر بها شريكاً.

القابلية للتشغيل

مصطلح يرتبط بالكفاءات والمؤهلات التي يحملها الفرد، وتعزز قدرته على الاستفادة من فرص التعليم والتدريب المتاحة من أجل الحصول على العمل اللائق والاحتفاظ به.

سياسة التشغيل

رؤية تتعلق بإطار عمل متناسق ومتماسك يربط بين كافة تدخلات التشغيل اللازمة لتحقيق هدف تشغيل العمالة.

برامج التشغيل

أدوات لتنفيذ سياسة التشغيل، وعادة ما تبني حول أهداف السياسة.

مشاريع التشغيل

التدخلات الممولة من الجهات المانحة التي ينبغي أن تكون متسقة مع نواتج سياسة التشغيل.

استراتيجية التشغيل

مسار العمل لتنفيذ سياسة التشغيل، بما في ذلك النواتج والمخرجات، والمؤشرات المحددة، القابلة للقياس، التي يمكن تحقيقها، ذات الصلة، والمحددة زمنياً (SMART)، وخطة إجراءات العمل، مع توزيع واضح للمسؤوليات، وميزانية مفصلة.

هدف التشغيل

التزاماً سياسياً واضحاً على أعلى مستوى لتحقيق نواتج التشغيل كغاية أساسية للاقتصاد الكلي في غضون فترة زمنية محددة. في كثير من الأحيان – ولكن ليس دائماً – تقع الفترة الزمنية لتحقيق هدف التشغيل خلال دورة سياسية معينة؛ على سبيل المثال دورة الانتخابات.

نسبة التشغيل لمجموع السكان

نسبة السكان الذين يعملون إلى إجمالي السكان في سن العمل في بلد ما. على الرغم من أن النسبة الإجمالية العالية عادة ما تعتبر إيجابية، بيد أن المؤشر ليس كافياً لتقييم مستوى العمل اللائق، أو للتحقق من العجز فيه. ويلزم وضع مؤشرات إضافية لتقييم موضوعات مثل: الأرباح، وساعات العمل، والتشغيل في القطاع غير الرسمي، والتشغيل الناقص، وظروف العمل. وعلاوة على ذلك، يمكن أيضاً أن تكون النسبة العالية مدفوعة بعوامل العرض (على سبيل المثال، المصاعب الاقتصادية الكبرى قد تجبر الناس على قبول فرص عمل غير مناسبة).

السياسة المالية

استخدام الإنفاق الحكومي وتحصيل الإيرادات (الضرائب) للتأثير على الاقتصاد. وثمة اثنتان من الأدوات الرئيسية للسياسة المالية: هما: الإنفاق الحكومي والضرائب، والاقتراض المرتبط بهما. ويمكن للتغيرات في مستوى وتكوين الضرائب والإنفاق الحكومي التأثير على المتغيرات التالية في الاقتصاد: الطلب الكلي، ومستوى النشاط الاقتصادي، ونمط تخصيص الموارد، وتوزيع الدخل.

مجموعة العشرين G20

تأسست مجموعة العشرين G20 من وزراء المالية، ومحافظة البنك المركزي عام ١٩٩٩ بوصفها إطاراً يجمع ممثلي الاقتصاديات الصناعية المتقدمة مع نظرائهم في الاقتصاديات النامية بشكل منتظم لمناقشة القضايا الرئيسية في الاقتصاد العالمي. تعتبر مجموعة العشرين G20 أول منتدى للتنمية الاقتصادية الدولية التي تشجع المناقشة المفتوحة والبناءة بين البلدان الصناعية والأسواق الناشئة بشأن القضايا الرئيسية المتعلقة باستقرار الاقتصاد العالمي. من خلال المساهمة في تقوية البنيان المالي الدولي، وتوفير فرص للحوار حول السياسات الوطنية، والتعاون الدولي، والمؤسسات المالية الدولية، تساعد مجموعة العشرين G-20 على دعم النمو والتنمية في جميع أنحاء العالم.

[org/en.http://www.g20](http://www.g20.org/en)

إجمالي الناتج المحلي

يشير إلى القيمة السوقية لكافة السلع والخدمات النهائية المنتجة في بلد ما خلال فترة زمنية معينة.

الوظائف الخضراء

التشغيل الذي يساهم إلى حد كبير في الحفاظ على، أو استعادة، جودة البيئة. تكون الوظائف خضراء عندما تساعد في الحد من الآثار البيئية السلبية، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى منشآت واقتصادات مستدامة بيئياً واقتصادياً واجتماعياً. وبعبارة أدق، فالوظائف الخضراء هي الوظائف اللائقة التي تقلل من استهلاك الطاقة والمواد الخام، وتحد من انبعاثات غازات الدفيئة، وتعمل على تقليل النفايات والتلوث، وحماية واستعادة النظم الإيكولوجية.



المؤشر

المؤشر عبارة عن أداة قياس تتضمن معلومات عن مستوى تحقيق إنجاز هدف معين، وتعكس التغيرات المرتبطة بالتدخل، وترصد تطور وحالة نظام مكون من عدد من المتغيرات. تشير المؤشرات، كما يقترح من اسمها، إلى تمثيل موضوع أو قضية، ولكن لا تحاول تغطية ذلك بصورة شاملة. وبالتالي، فإن اختيار المؤشرات أمر بالغ الأهمية.

التضخم والانكماش

تسمى الزيادة العامة في الأسعار في مختلف قطاعات الاقتصاد بأكمله التضخم. عندما تنخفض الأسعار، يسمى ذلك بالانكماش. ويقاس الاقتصاديون هذه التغيرات في الأسعار مع الأرقام القياسية للأسعار. يمكن أن يحدث التضخم عندما يصبح الاقتصاد متسارع النمو أكثر من اللازم. وبالمثل، يمكن لتدهور الاقتصاد أن يؤدي إلى الانكماش. يسعى محافظو البنوك المركزية، الذين يتحكمون في المعروض النقدي في بلد ما، إلى تجنب التغيرات في مستويات الأسعار عن طريق استخدام السياسة النقدية، على سبيل المثال: رفع أسعار الفائدة، أو الحد من المعروض النقدي في الاقتصاد للحد من التضخم. يسعى محافظو البنوك المركزية لتحقيق الاستقرار في الأسعار لحماية اقتصاداتها من الآثار السلبية لتغيرات الأسعار.

إدارة العمل

أنشطة الإدارة العامة في مجال سياسة العمل الوطنية.

نظام إدارة العمل

جميع هيئات الإدارة العامة المسؤولة عن و/أو التي تشارك في إدارة العمل - سواء كانت من الإدارات الوزارية أو الوكالات العامة، بما في ذلك الوكالات شبه الحكومية والإقليمية، أو المحلية، أو أي شكل آخر من أشكال الإدارة اللامركزية - وأي إطار عمل مؤسسي لتنسيق أنشطة هذه الهيئات، وللتشاور مع أصحاب العمل والعمال، ومنظماتهم، وبمشاركتهم.

الاقتصاد الكلي

هي فرع من فروع علم الاقتصاد يختص بدراسة الجوانب العامة، وأساليب أداء الاقتصاد (وهذا يشمل الاقتصاد الوطني، أو الإقليمي، أو العالمي). يدرس خبراء الاقتصاد الشامل المؤشرات الإجمالية؛ مثل: المخرجات، أو الدخل القومي، أو معدلات البطالة، أو التضخم، أو مستويات الأسعار، لفهم كيفية الأداء الاقتصادي ككل. يقوم خبراء الاقتصاد الكلي بوضع نماذج تفسر العلاقة بين العوامل؛ مثل: الدخل القومي، والمخرجات، والاستهلاك، والمدخرات، والاستثمار، والتجارة الدولية، والتمويل الدولي. ففي حين أن الاقتصاد الكلي هو حقل واسع من الدراسة، فهناك مجالان للبحث يعدان ذا أهمية بالغة في هذا التخصص: محاولة فهم الأسباب والآثار المترتبة على التقلبات قصيرة المدى في الدخل القومي (دورة الأعمال)، والمحاولة لفهم محددات النمو الاقتصادي على المدى الطويل (الزيادات في الدخل القومي). وتستخدم نماذج الاقتصاد الكلي وتوقعاتها كل من الحكومات والشركات الكبيرة لمساعدتهم في وضع وتقييم السياسات الاقتصادية، واستراتيجية الأعمال.

سياسات الاقتصاد الكلي

سياسة الحكومة التي تستهدف الاقتصاد بأكمله، عادة لتعزيز أهداف الاقتصاد الكلي من التشغيل الكامل، واستقرار الأسعار، والنمو الاقتصادي. والأدوات الرئيسية لسياسة الاقتصاد الكلي هي التغيرات في سعر الفائدة والمعرض النقدي - والمعروفة باسم السياسة النقدية - والتغيرات في الضرائب والإنفاق العام - والمعروفة باسم السياسة المالية.

إطار الإنفاق متوسط الأجل

هو تخطيط سنوي للإنفاق الحكومي على مدار ثلاث سنوات. ويحدد أولويات الإنفاق متوسط الأجل، وقيود الميزانية الصارمة والتي على ضوءها يمكن وضع خطط تطوير القطاعات. يحتوي الإطار أيضا على معايير للنواتج بغرض رصد الأداء. وهو أداة تستخدم لتخصيص الموارد لقطاعات الاقتصاد بما يتفق مع إطار الاقتصاد الكلي الوطني، ويمثل مجموعة من أولويات البلاد على المدى المتوسط. يقدم إطار الإنفاق متوسط الأجل، جنبا إلى جنب مع ورقة إطار عمل الموازنة السنوية، الأساس لتخطيط الموازنة السنوية.

<http://www.grips.ac.jp/en/module/prsp/MTEF1>

السياسة النقدية

هي العملية التي يمكن من خلالها أن تتحكم الهيئة المركزية للنقد في البلاد بحجم المعرض النقدي، وغالبا ما تستهدف تحقيق معدل الفائدة الذي يشجع على النمو الاقتصادي والاستقرار، وعادة ما تشمل الأهداف الرسمية على تحقيق استقرار نسبي للأسعار، ومعدلات منخفضة للبطالة. تركز السياسة النقدية على العلاقة بين أسعار الفائدة في اقتصاد ما؛ أي سعر الإقراض، وإجمالي المعرض النقدي. تستخدم السياسة النقدية مجموعة متنوعة من الأدوات للسيطرة على أحد هذه الأهداف أو كلاهما، من أجل التأثير على النواتج؛ مثل: النمو الاقتصادي، والتضخم، وأسعار الصرف بالعملات الأخرى، والبطالة. ويشار إليها على أنها إما أن تكون توسعية أو انكماشية، فبينما تزيد السياسة التوسعية إجمالي المعرض النقدي في الاقتصاد بسرعة أكثر من المعتاد، فالسياسة الانكماشية تزيد المعرض النقدي ببطء أكثر من المعتاد، أو حتى ينكمش ذلك. من الناحية التقليدية تستخدم السياسة التوسعية لمكافحة البطالة في حالة الركود عن طريق تخفيض أسعار الفائدة على أمل أن الائتمان السهل من شأنه أن يغري الأعمال بالتوسع. وتهدف السياسة الانكماشية إلى تباطؤ التضخم على أمل تجنب التشوهات الناتجة عنه، وتدهور قيم الأصول.

إطار التنمية الوطنية (NDF)

السياسة والخطة الاستراتيجية المحددة خلال فترة زمنية التي تصف أولويات التنمية على المستوى القطري.

الغرض

بيان محدد، موجز، وواضح يصف ما سوف تحققه السياسة.

النتائج

النتائج النهائي أو النتيجة النهائية لتنفيذ السياسة، وهو دائما ما يرتبط بالغرض.

المخرج

المخرجات هي النتائج المباشرة للإجراءات الناجمة عن تطبيق سياسة ما، وهي تأتي أولا، وهي واقعية وملموسة أكثر من النواتج.



العاملون الذين يشغلون الوظائف بنظام التشغيل الذاتي، ولا يقوموا بتشغيل 'موظفين' على أساس مستمر.

العاملين لحسابهم
الخاص

تهدف مبادرة منظمة العمل الدولية لاتساق وتماسك السياسة (PCI) بخصيص النمو، والتشغيل، والعمل اللائق إلى مساعدة البلدان في صياغة مجموعة من السياسات واعتمادها، من شأنها دعم الاتساق بين أغراض النمو الاقتصادي، وإيجاد فرص العمل اللائق للجميع. ويشكل قيام المنظمات الدولية بتقديم المشورة الأكثر اتساقا في مجال السياسات عنصرا أساسيا لتطوير استراتيجيات أكثر فعالية. وعناصر هذا المنهج هي: (أ) تحقيق توازن أفضل بين الأغراض؛ مثل: النمو المستدام، والعدالة، والتشغيل والعمل اللائق، و(ب) مزيج من السياسات الأكثر شمولية والأفضل تسلسلا لتحقيق هذه الأغراض، و(ج) إنشاء مساحة سياسية أكثر اتساعا لتنفيذ أولويات السياسات الوطنية. ينطوي عمل منظمة العمل الدولية على وضع السياسات وتحليلها من أجل تدعيم سياسات أكثر تماسكا واتساقا، وتشجيع الحوار السياسي في النظام المتعدد الأطراف، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية.

اتساق السياسة

كثيرا ما تُعرف بإسم استراتيجية الحد من الفقر (ورقة استراتيجية الحد من الفقر)، وتحتوي على تقييم الفقر، وتوصيف سياسات الاقتصاد الكلي، والسياسات الهيكلية، والاجتماعية، والبرامج التي ستقوم البلاد بمواصلتها على مدى عدة سنوات لتعزيز النمو والحد من الفقر، فضلا عن احتياجات التمويل الخارجي، ومصادر التمويل ذات الصلة. وتقوم الحكومات في البلدان ذات الدخل المنخفض بإعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر PRSP من خلال عملية تشاركية تضم أصحاب المصلحة المحليين، وشركاء التنمية الخارجيين، بما في ذلك صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

استراتيجية الحد من
الفقر

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>

إعداد الميزانية الوطنية التي تعطي الأولوية لتعزيز التشغيل من خلال تحديد أغراض واستهدافات التشغيل في هذا الشأن، على الرغم من احتمالات تعارض أغراض خلق فرص العمل مع ضبط أوضاع المالية العامة.

الموازنة الداعمة للعمالة

السياسات والمؤسسات التي يتم تصميمها للحفاظ على الطلب الكلي، وتعبئة المدخرات وتوجيهها، وتخصيص الائتمان وفقا للأغراض الاجتماعية والاقتصادية المحددة، وتعزيز الاستقرار المالي والاقتصادي الكلي بهدف تعزيز النمو، وذلك من شأنه توليد فرص العمل، والدخل، والثروة للأغلبية، بما فيهم الفقراء.

السياسات المالية
وسياسات اقتصادي
الكلي الداعمة للعمالة

هو الذي يُعرف بفرص التشغيل ذات المردود الكافي من العمل بما يسمح للعمالة/العامل ومن يعولونهم/هم بمستوى كاف من الاستهلاك/الدخل الذي يلبي الاحتياجات الأساسية.

التشغيل المنتج

مراجعة الإنفاق العام

دراسة تشخيصية جوهرية لتحليل مخصصات الإنفاق العام وإدارته.

السياسة العامة

مجموعة من القرارات المترابطة، التي تتخذها السلطات العمومية، فيما يتعلق باختيار الأهداف، ووسائل تحقيقها.

حوار السياسات العامة

التفاعل بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية في مختلف مراحل عملية وضع السياسة التي تشجع على تبادل المعرفة والخبرة من أجل الحصول على أفضل السياسات العامة الممكنة.

وضع السياسات العامة

عملية مركبة من عدة عناصر وشاملة يتم من خلالها تحديد قضايا السياسة، ووضع أجندة السياسة العامة، وبحث القضايا وتحليلها، وتقييمها، وصياغة السياسات والموافقة عليها، وبمجرد تنفيذها يتم القيام بتقييم تأثيرها.

الحوار الاجتماعي

يشمل الحوار الاجتماعي كافة أنواع المفاوضة، أو التشاور، أو ببساطة تبادل المعلومات بين ممثلي الحكومات، وأصحاب العمل، والعمال، بشأن القضايا ذات الاهتمام العام المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية. يختلف تعريف الحوار الاجتماعي ومفهومه من بلد إلى آخر، ومن إقليم إلى آخر، وهو لا يزال في تطور.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm>

نظام الحماية الاجتماعية

يشير نظام الحماية الاجتماعية إلى مجموعة من المزايا المتاحة (أو غير المتاحة) من الدولة، والسوق، والمجتمع المدني، والأسر - أو من خلال الجمع بين هذه الهيئات - للفرد/ للأسر للحد من الحرمان المتعدد الأبعاد. يمكن أن يؤثر هذا الحرمان متعدد الأبعاد على الفقراء الأقل نشاطا (على سبيل المثال: المسنين، والأشخاص ذوي الإعاقة) أو الفقراء النشطين. وهو يغطي كافة الضمانات ضد نقص أو فقدان الدخل في حالة المرض، أو الشيخوخة، أو البطالة، أو المشاق الأخرى، ويشمل التضامن الأسري والعرقي، والمدخرات الجماعية أو الفردية، والتأمين الخاص، والتأمين الاجتماعي، وجمعيات المنفعة المتبادلة، والضمان الاجتماعي، وغيرها.

التخطيط الاستراتيجي

التخطيط الاستراتيجي هو عملية تحديد استراتيجية أو اتجاه، واتخاذ قرارات مثلى بشأن أفضل السبل لتخصيص الموارد من أجل تحقيق هذه الاستراتيجية؛ بما في ذلك رأس المال والموارد البشرية. يجب أن ينتهي التخطيط الاستراتيجي وعمليات صنع القرار إلى تحديد الأغراض وخارطة الطريق لسبل تحقيق الاستراتيجية.

الهدف

هو مستوى كمّي قابل للقياس، من المتوقع أن يتم تحقيقه بحلول تاريخ معين. ويمكن رصد تحقيق الهدف من خلال استخدام المؤشرات.



إجمالي العمال الذين يعملون لحسابهم الخاص بالإضافة إلى مساهمة عمالة أفراد الأسرة.

التشغيل الهش

يتم تعريفهم بالأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ عاما وأكثر، على الرغم من أن ذلك قد يختلف قليلا من بلد إلى بلد. ومعيار منظمة العمل الدولية للحد الأدنى للسن هو ١٥ عاما.

السكان في سن العمل

يتم تعريفهم بالأشخاص العاملين والذين يكون دخلهم غير كاف ليخرجهم ومن يعولهم من الفقر، وذلك لأن المردود من عملهم منخفض للغاية (والذي عادة ما يرتبط مع انخفاض مستويات الإنتاجية) و/أو لأنهم لم يكن لديهم ما يكفي من العمل، ويرغبون في القيام بعمل أكثر.

الفقراء العاملون



مقدمة

يقر «إعلان فيلادلفيا» عام ١٩٤٤ بالالتزام الرسمي لمنظمة العمل الدولية لتعزيز البرامج التي من شأنها تحقيق التشغيل الكامل، ورفع مستويات المعيشة بين بلدان العالم. وينص الإعلان أيضا على مسؤولية منظمة العمل الدولية للقيام بفحص ودراسة أثر السياسات الاقتصادية والمالية على سياسة التشغيل. وفي الستينيات من القرن الماضي، أوجدت اتفاقية سياسة التشغيل (رقم ١٢٢) ١٩٦٤ إلزاما أساسيا على الدول الأعضاء التي صدقت على الاتفاقية بعمل بيان رسمي واضح وصريح عن سياسة التشغيل بها. وتتطلب الاتفاقية وضع هذه السياسة - باعتبارها هدفا رئيسيا - ضمن الأجندة الوطنية، تستدعي التركيز على تصميمها وتنفيذها. وحددت توصية سياسة التشغيل (رقم ١٢٢) لعام ١٩٦٤، وتوصية سياسة التشغيل (أحكام إضافية) (رقم ١٦٩) لعام ١٩٨٤، بشيء من التفصيل، الخطوط العريضة لمنهج السياسات الداعمة لجهود الدول الأعضاء في وضع سياسات فعالة للتشغيل، وتنفيذها.

بدءا من منتصف الثمانينيات من القرن الماضي وصاعدا، شهد الاهتمام بسياسات التشغيل تراجعا في أعقاب بروز موجة التفكير الليبرالي الجديد وسياسات ما عرف بـ«اجماع واشنطن». في الفترة ما بين ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٠ اتسم سياق النمو الاقتصادي بالتركيز على اقتصاديات الأسواق المالية الأمر الذي أدى إلى اختلالات اجتماعية واقتصادية، دفعت متخذي القرار إلى إلقاء أهمية أكبر للتشغيل ودوره المحوري في السياسات الاقتصادية والاجتماعية. نتيجة لهذا الزخم الجديد لسياسات التشغيل، أوصى «مؤتمر العمل الدولي» في دورته المنعقدة في يونيو ٢٠١٠ بأنه يتعين على «مكتب العمل الدولي»، عند الطلب، تقديم المشورة ذات الجودة العالية في مجال السياسات حسب الطلب وفي التوقيت المناسب للحكومة وللشركاء الاجتماعيين. وكاستجابة لهذه التوصية، وتماشيا مع ميثاق المنظمة والأسانيد القانونية، قامت إدارة سياسة التشغيل التابعة لمنظمة العمل الدولية بوضع هذا الدليل لصياغة سياسات التشغيل الوطنية من أجل تعزيز المشورة بشأن السياسات للحكومات وللشركاء الاجتماعيين.

الأغراض والجمهور المستهدف

جاء هذا الدليل استجابة لطلب الشركاء لدى منظمة العمل الدولية بأن يكون لديهم إطار عمل واضح لصياغة سياساتهم الوطنية للتشغيل، ووضعها موضع التنفيذ، وطلبت العديد من البلدان المساعدة الفنية من إدارة سياسة التشغيل بمنظمة العمل الدولية، والمشورة بشأن صياغة سياسة التشغيل الوطنية الخاصة بها. وعلى مدى السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ فقط، تلقت الإدارة ٥٨ طلباً من هذه الطلبات. وتستند هذه الأداة على الخبرة الواسعة التي جمعتها منظمة العمل الدولية على مر السنوات في تقديم المشورة في مجال السياسات، والإرشادات العملية لصانعي السياسات، والشركاء الاجتماعيين، والخبراء الذين يقومون بدعمهم.

وتحديدًا، تم تصميم دليل سياسة التشغيل الوطنية لتحقيق:

- بناء فهم مشترك بين الأطراف المعنية الوطنية والدولية لعملية صياغة السياسات المرجوة.
- توفير إرشادات عملية خطوة بخطوة لصياغة، وتفعيل، ورصد، وتقييم سياسات التشغيل الوطنية.
- اقتراح عملية متسقة ومنسقة لرسم وتعزيز قاعدة عريضة للسياسات يتم تبنيها من قبل كافة الأطراف المعنية على المستوى الوطني.
- توفير أداة منهجية لصانعي السياسات، والشركاء الاجتماعيين، والخبراء، والمتخصصين بمنظمة العمل الدولية، وغيرها من الوكالات الدولية من خلال تقديم الأدوات الرئيسية المتاحة للاستخدام في كل مرحلة من مراحل عملية وضع السياسات.
- تقديم الممارسات الجيدة والاستفادة من الخبرة الواسعة لمنظمة العمل الدولية في هذا المجال.

يقدم الدليل وصفاً لمسار عملية صنع سياسات التشغيل الوطنية (NEP) ضمن إطار عمل معتمد يوجه هذه العملية، وهي عملية ليست إلزامية، ولكنها تشير إلى المكونات الرئيسية لسياسة التشغيل الوطنية، والمحتوى المرغوب فيه، والذي يمكن تعديله وفقاً للظروف الوطنية. في الواقع، المنهج المقترح هو إطار عمل مشترك لكافة المشاركين في وضع السياسات، ولكن يمكن - وينبغي - تطبيق بعض المرونة، أخذاً في الاعتبار الخصوصيات على الصعيد الوطني.

وسياسة التشغيل الوطنية - كما تُفهم من هذا الدليل - هي وثيقة ذات طابع عملي تشير إلى مجموعة من التدخلات المتعددة الأبعاد، اعتمدت على أساس اتفاق مشترك تم التوصل إليه من كافة الأطراف المعنية، وتقوم الحكومة بمتابعتها من أجل معالجة التحديات والفرص التي تم تحديدها بوضوح، وتحقيق أغراض محددة للتشغيل النوعي والكمي. وهي تشتمل على نهج للأشطة يتم اختيارها ضمن مجموعة من البدائل الممكنة والمناسبة للظروف الخاصة بكل بلد.



يستند إطار العمل المقترح على منهج دورة السياسة، القائم على تقسيم الظواهر المعقدة إلى خطوات يسهل إدارتها. هذه الدورة ذات طابع معياري؛ بمعنى أنها قائمة على أساس تسلسل منطقي للفعاليات التي تمكن المشاركين فيها من استيعاب أفضل لمهمة السياسات المنشودة، وكيفية تطبيقها لاحقاً. وجميع المكونات مترابطة، ويُعدّ إنجاز المهام في إطار كل مكون من المكونات أمراً أساسياً للانتقال إلى المرحلة اللاحقة.

لا بد من الإشارة إلى أنه لا يوجد نموذج واحد فقط لصنع السياسات يمكن تطبيقه في كافة البلدان، إذ يعتمد ذلك على طبيعة العملية السياسية، ومؤسسات الحكم في كل بلد، وعلى طبيعة المشكلة المراد التصدي لها. لذلك فإن دورة السياسة المقترحة في هذا الدليل تتسم بالطابع الإرشادي المثالي.

يولي الدليل الحالي أهمية خاصة لإدماج قضايا المساواة وعدم التمييز بين الجنسين في سياسات التشغيل الوطنية. يتم تعزيز المساواة بين الجنسين من خلال تقوية مشاركة الشركاء، وتنمية قدراتهم. وعلى وجه التحديد، (١) عند الحاجة إليها في السياق القطري، يتم طلب إجراء دراسات محددة عن النوع الاجتماعي وتشخيص متعمق للتحديات التي تواجه المرأة في سوق العمل بغية تمكين صانعي السياسات من اتخاذ قرارات مستنيرة، (٢) الارتقاء بقدرات الشركاء في رفع مستوى الوعي بقضايا النوع الاجتماعي ضمن سياسات التشغيل. (٣) تشجيع عملية إشراك الأطراف المعنية بما في ذلك التشاور مع ممثلي المجموعات النسائية.

يستند المنهج الذي يدعو إليه هذا الدليل على إجراءات متواصلة ومتسقة. وهنا، تُعدّ المشاركة واسعة النطاق، والحوار الاجتماعي شروطاً ضرورية لصياغة سياسة التشغيل الوطنية، حيث يشارك فيها مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة في الحيز السياسي الذي يضم منظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والمثقفين، والبنوتات الفكرية، أو مؤسسات البحوث السياسية، والشركات الكبرى، وجماعات الضغط، إلخ.

سوف يعتمد نطاق سياسة التشغيل الوطنية على غرض الحكومة؛ إذا ما كانت تسعى إلى دمج أولويات التشغيل في إطار التنمية الوطنية، أو أنها تهدف إلى وضع رؤية متسقة ومشاركة عن التشغيل في البلاد، أو أنها تريد تنفيذ مجموعة من التدخلات المصممة بعناية لتحقيق هدف واضح للتشغيل. يعتمد الأمر كذلك على التطوير المؤسسي في البلاد - فعلى سبيل المثال، نطاق سياسة التشغيل الوطنية في مرحلة ما بعد الأزمة في بلد ما سيكون مختلفاً عنه في أحد الاقتصادات الناشئة.

تنظيم الدليل

تم تصميم الدليل بطريقة تُمكّن القارئ/القارئة من قراءته إما في مجمله، أو انتقاء واختيار المواضيع التي يحتاجها/تحتاجها لبناء القدرات. والدليل مقسم إلى خمسة فصول بحيث يمكن قراءتها بشكل مستقل. يعرض الفصلين الأول والثاني بإيجاز، ولكن بشمولية، إطار العمل ودورة السياسة. وتقدم الفصول الثلاثة الأخرى إرشادات موجزة عملية – خطوة بخطوة وبعمق – ثلاث خطوات من الخطوات السبع لدورة السياسة.

يعرض الفصل (١) الأساس المنطقي لسياسات التشغيل الوطنية، والمنهج الذي تنتهجه منظمة العمل الدولية في صنع سياسات التشغيل. ويعرض الفصل (٢) عملية صياغة سياسة التشغيل الوطنية، والغرض منها هو تحديد المستلزمات الأساسية لنجاح عملية الصياغة والخطوات التفصيلية المرتبطة بذلك. ويوجه الفصل (٣) المشاركين في عملية صياغة السياسات إلى كيفية تنفيذ أبحاث قائمة على الأدلة. وستقوم مرحلة بناء المعرفة هذه – التي أجراها الخبراء والباحثون – بإفادة صانعي السياسات عن الخيارات التي عليهم اتخاذها. ويقدم الفصل (٤) إرشادات لصانعي السياسات، والشركاء الاجتماعيين، عن كيفية تحديد الأولويات وعمل الخيارات السياسية بناء على المعرفة القائمة على الأدلة. يقدم الفصل (٥) توجيهات بشأن كيفية تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية، ويستعرض المعايير المستخدمة في هذا الغرض.

يحدد كل فصل الأسئلة الرئيسية التي يمكن أن يسألها مستخدم الدليل لأنفسهم عند تناول كل مرحلة من دورة صنع السياسات، ويصف الجهات الفاعلة المعنية، ودورها في كل خطوة في هذه العملية، بالإضافة إلى توضيح المدخل لمعالجة كل موضوع. يحتوي كل فصل أطر توضيحية تحتوي على أمثلة قطرية وأفضل الممارسات، كما تم توفير المراجع والروابط لمزيد من الإطلاع، والوثائق المرجعية، والخطط الوطنية، كلما اقتضت الحاجة. ويرد قاموس بالمصطلحات لشرح بعض المفاهيم المستخدمة خلال الدليل.

بعض التعاريف المهمة

- ◀ السياسة العامة: مجموعة من القرارات المترابطة، التي تتخذها السلطات العمومية، فيما يتعلق باختبار الأهداف، ووسائل تحقيقها.
- ◀ حوار السياسة العامة: التفاعل بين الحكومات، والمنظمات غير الحكومية، في مختلف مراحل عملية وضع السياسات لتشجيع تبادل المعرفة والخبرة من أجل الحصول على أفضل السياسات العامة الممكنة.
- ◀ وضع السياسة العامة: عملية مركبة وشاملة يتم بواسطتها تحديد قضايا السياسة، ووضع جدول أعمال السياسات العامة، وبحث القضايا، وتحليلها، وتقييمها، وصياغة السياسات واعتمادها والتي بمجرد تطبيقها يتم تقييم أثرها.

معاني الرموز

ممارسة جيدة



قائمة المراجعة



مبادئ إرشادية



أمثلة قطرية



أدوات وموارد



تعريفات





الفصل الأول تحديات صنع السياسة الشاملة والمستدامة للعمل الكامل والمنتج



المحتويات

٧	١. الأساس المنطقي لسياسات التشغيل
٧	أ. معالجة واقع التشغيل المتزايد تعقيدا
٨	١. المزيد من الوظائف؟ البعد الكمي للتشغيل: معدلات التشغيل، مستويات البطالة، والعمالة المحبطة
١٠	٢. وظائف أفضل؟ البعد النوعي للتشغيل: الأجور، القطاع غير الرسمي، التشغيل الهش، الفقر
١٢	ب. قوة دفع جديدة لسياسات التشغيل
١٢	١. جدول أعمال السياسة الدولية
١٣	٢. جداول أعمال السياسة الوطنية
١٥	ج. تعريف ونطاق سياسات التشغيل الوطنية
١٧	٢. منهج منظمة العمل الدولية تجاه سياسات التشغيل الدولية
١٧	أ. الأطر الرئيسية لسياسة التشغيل لدى منظمة العمل الدولية
١٧	١. الإطار المعياري
١٩	٢. إطار السياسة
١٩	ب. المنهج على المستوى المؤسسي
١٩	١. تدخلات سياسية متكاملة وجيدة التصميم
٢٠	٢. تحسين تنسيق واتساق السياسة
٢١	٣. الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية
٢٢	ج. المنهج على المستوى السياسي
٢٢	١. دور سياسات الاقتصاد الكلي في تعزيز النمو لصالح التشغيل
٢٢	سياسات الاقتصاد الكلي القائمة على الاستثمار والموجهة نحو التنمية
٢٣	السياسات الهيكلية الداعمة للتشغيل
٢٤	٢. استهداف التشغيل
٢٤	٣. نظم الحماية الاجتماعية الداعمة للتشغيل: الدورة الحميدة للتنمية
٢٥	الاجتماعية والاقتصادية
٢٧	٤. تعزيز عدم التفرقة والمساواة بين الجنسين في مجال العمل
٢٨	الملحق ١ - معايير العمل الدولية الرئيسية لسياسات التشغيل
٢٩	الملحق ٢ - البلدان التي صدقت على الاتفاقية رقم ١٢٢



١. الأساس المنطقي لسياسات التشغيل

أ. معالجة واقع التشغيل المتزايد تعقيدا

يواجه صانعو السياسات تحديات التشغيل في عالم القرن ٢١ ذات الطبيعة الأكثر تنوعا، والمتعددة الأبعاد عما كانت عليه في الماضي؛ إذ لم يعد الأمر مقتصرًا على التصدي لتحديات ذات بعد كمي؛ مثل: مستويات البطالة المرتفعة، أو انخفاض معدلات التشغيل، بل يتعين عليهم أيضا أن يواجهوا تحديات ذات بعد نوعي؛ مثل: بروز أشكال جديدة من التشغيل الهش وغير المستقر، وتفشي فقر العمالة، وممارسات التمييز، وانتهاك الحقوق الأساسية للعمل. ويزداد عدم الوضوح بين حدود هذه التحديات بشكل متزايد، وأصبحت متشابكة في مختلف البلدان؛ فالتحديات التي تؤثر على البلدان المتقدمة والنامية - حتى لو لا تزال منفصلة - قد بدأت في التداخل. ولم يعد العمل القائم على أجر وفق ساعات عمل محددة الصفة المميزة لعالم العمل في عصرنا الراهن. واستنادا إلى الأعمال السابقة لمنظمة العمل الدولية، يعرض هذا القسم بإيجاز اتجاهات التشغيل واسعة النطاق على المدى الطويل، والتحديات الرئيسية التي تحتاج إلى المعالجة اليوم. ويسعى هذا القسم إلى تسليط الضوء على تعقيداتها، والتداخل فيما بينها، وتنوعها في مختلف الأقاليم، ومستويات التنمية، والفئات السكانية.



© ILO/ M. Crozet

ارتفاع الاختلالات الاجتماعية والاقتصادية

نمو غير متكافئ ومشاركة غير متساوية في المكاسب

- ▲ ارتفاع التفاوت في الدخل في معظم البلدان
- ▲ انخفاض الفقر ولكن ببطء شديد
- ▲ ارتفاع استقطاب الأجور، مع ارتفاع نسبة ذوي الأجور المتدنية
- ▲ تضيق الاختلافات في الأجور بين الجنسين، ولكن ببطء شديد
- ▲ هدف خلق وظائف أكثر وأفضل لا يزال حقيقة بعيدة المنال، تفاقمت من جراء الأزمة العالمية عام ٢٠٠٨

- ▲ عام ٢٠١١، نصف السكان العاملين هم ممن يعملون في شكل من أشكال التشغيل الذاتي، ومعظمهم بسبب الحاجة، وليس عن طريق الاختيار.
- ▲ معدلات التشغيل غير الرسمي مستمرة لأكثر من ٥٠٪ في المناطق النامية؛ التحول البطيء من اقتصاد الكفاف العائلي إلى العمل بأجر.
- ▲ حدوث حالات ما يسمى بالتشغيل غير القياسي أخذ في الارتفاع في اقتصادات البلدان المتقدمة، وهو الاتجاه الذي استمر بعد تعافي الاقتصادات من الأزمة العالمية.
- ▲ البحث عن وظيفة وعدم العثور عليها كان مصير نحو ٢٠٥ مليون شخص عام ٢٠١١؛ وإذا أضفنا إلى ذلك العاملون بالتشغيل الناقص وعلى استعداد للعمل أكثر، ومن ثبُت عزمهم في البحث عن عمل، إذن فمن الممكن أن تتضاعف أرقام البطالة بسهولة.
- ▲ معدل البطالة بين الشباب والشبان على الصعيد العالمي يبلغ ٢٠,٥ مرة من نسبة البالغين؛ وعام ٢٠١١ تراوحت المعدلات بين ٧,٣٪ إلى ٢٥,١٪ في مختلف الأقاليم.
- ▲ معدل عمل الأطفال على الصعيد العالمي أخذ في الانخفاض، ومع ذلك لا يزال هناك ٢١٥ مليون طفل في العمل عام ٢٠٠٨.
- ▲ هناك ما يُقدر بنحو ١٢ مليون شخص يعملون تحت ظروف العمل القسري عام ٢٠١١.
- ▲ لقد أصبح الاقتصاد ذاته أكثر اضطراباً وعدم استقرار، مما يؤثر على المشاريع المستدامة في الاقتصاد الحقيقي
- ▲ ضعفت العلاقة بين الأجور وإنتاجية العمل بشكل كبير خلال العقد الماضي، مما أدى إلى تقلص حصة الأجور في الدخل الإجمالي، وضعف الطلب العالمي.
- ▲ لم يسفر ارتفاع الأرباح عن زيادة في جهود الاستثمار.
- ▲ ارتفعت حصة الأرباح الناشئة عن التمويل بدلا عن الاقتصاد الحقيقي إلى ٤٢٪ في البلدان النامية، بعد أن كانت ٢٥٪ في الثمانينيات من القرن الماضي.

١. المزيد من الوظائف؟ البعد الكمي للتشغيل: معدلات التشغيل، مستويات البطالة، والعمالة المحبطة.

العجز في فرص التشغيل. حتى عام ٢٠٠٨ نمت معدلات التشغيل والقوى العاملة في العالم، على حد سواء، بمعدل متوسط سنوي قدره ١,٧٪. عام ٢٠٠٧ بلغ معدل التشغيل - وهو ما يمثل حصة المشتغلين إلى إجمالي قوة العمل - ذورته بنسبة بلغت ٦١,٧٪. ولكن في أعقاب الأزمة الاقتصادية والمالية ٢٠٠٨-٢٠٠٩ انخفض التشغيل، ولا سيما في البلدان المتقدمة. وعام ٢٠١٠ كان معدل التشغيل لا يزال دون مستوى عام ٢٠٠٧، وببين ذلك ببساطة أن الاقتصاد لا يولد فرص عمل كافية لاستيعاب النمو المضطرب في قوة العمل.

العوامل الديمجرافية. في كثير من الأقاليم حيث التشغيل الذاتي والعمل بدون أجر من خلال الأسرة هي الأشكال السائدة للتشغيل، كانت اتجاهات النمو الديمجرافي هي الدافع - في المقام الأول - لنمو التشغيل. وفي تلك البلدان، التي غالبا ما يكون النمو السكاني فيها سريعا، فإن التحدي ليس في تشغيل السكان في سن العمل - معدلات التشغيل عالية؛ نحو ٧٠٪ في شرق آسيا، و٦٥٪ في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب شرق آسيا - ولكن في العمل المنتج. على العكس من ذلك، ففي الاقتصادات المتقدمة، فضلا عن بلدان مثل الصين، يكمن التحدي في شيخوخة السكان دون وجود ما يكفي من الشباب ليحل محل العمالة القديمة، مما يؤدي إلى قضايا التشغيل المختلفة بما فيها هجرة اليد العاملة.



تغيير تركيبة القوى العاملة. في السنوات العشرين الماضية، أو ما يزيد عن ذلك، هناك تحول في القوى العاملة ليشمل نسبة أكبر من النساء، ونسبة أقل من الشباب، وفي بعض البلدان نسبة أكبر من العاملين الأكبر سناً، مع التحديات الخاصة بهم.

ارتفاع نسبة التشغيل في قطاع الخدمات. عام ٢٠٠٣، وللمرة الأولى في التاريخ، نجد أن الحصة العالمية من التشغيل في القطاع الثالث (الخدمات) فاقت القطاع الزراعي والأنشطة الاقتصادية ذات الصلة بالقطاعات الأولية (الزراعة، واستخراج المعادن، وصيد الأسماك). وعادة ما يرتبط انخفاض حصة التشغيل، وإجمالي الناتج المحلي في الزراعة بزيادة في الإنتاجية، والتي ينبغي أن تؤدي إلى زيادة في الدخل؛ بيد أن هناك تحولات أخرى أدت إلى أن يصبح قطاع الخدمات هو القطاع السائد حتى في البلدان الأكثر فقراً. في الواقع، هناك العديد من الوظائف في الاقتصاد الحضري غير الرسمي، والذي غالباً ما يعني ببساطة هجرة الفقر من الريف إلى الحضر، ومن الزراعة إلى الخدمات.^١

التحول الهيكلي يرتبط بشدة بالهجرة. ينطوي انخفاض سكان القطاع الزراعي على الهجرة من الريف إلى الحضر، وغالباً ما يؤدي عدم وجود فرص عمل منتجة في المناطق الحضرية إلى زيادة الفقر فيها، بما في ذلك الفقراء العاملون، والعمل غير الرسمي. وقد ارتفع العدد الكلي للمهاجرين الدوليين بشكل مطرد ليصل إلى ٢١٤ مليون مهاجر عام ٢٠١٠، ولكن نسبتهم ظلت نحو ٣٪ أو أقل من ذلك في العقود الخمسة الماضية مقارنة بـ ٥٠٪ من المهاجرين الدوليين هم من النشطين اقتصادياً أو العاملين.^٢ كما أن هناك أيضاً العمالة المهاجرة من الإناث؛ وفي كثير من الأحيان تعمل المهاجرات في الوظائف المتدنية تحت ظروف عمل سيئة.

عدم كفاية الوظائف للعمالة التي تبحث عن عمل. لا يزال معدل البطالة العالمية ٦,١٪ عام ٢٠١١، دونما تغيير تقريباً منذ بداية القرن (باستثناء انخفاض ٥,٦٪ عام ٢٠٠٧). لكن وكما انخفضت مستويات التشغيل في غالبية البلدان ذات الدخل العالي والمتوسط في أعقاب أزمة ٢٠٠٨، ارتفعت البطالة طويلة الأجل؛ أي العاطلون عن العمل لأكثر من سنة واحدة. كذلك، فالبطالة طويلة الأجل ليست فقط أخذها في النمو، بل تنمو بوتيرة أسرع من البطالة الإجمالية؛ والبطالة بين الإناث تتجه لتتجاوز البطالة بين الذكور؛ وبلغ معدل البطالة بين الشباب ١٢,٦٪ عام ٢٠١٠، مسאיها ذات الاتجاه بالمعدل العالمي.

البطالة هي قمة جبل من الجليد من التشغيل الناقص والإحباط. لقد أصبح العديد من العاملين محبطين، ولم يعدوا ناشطين في البحث عن وظيفة، وذلك بسبب عدم وجود فرص العمل المتاحة بالفعل أو المعروفة. وارتفع عدد ونسبة العمال المحبطين في الاقتصادات المتقدمة، وأمريكا اللاتينية، ومنطقة البحر الكاريبي خلال الأزمة. تظهر البيانات انخفاضاً كبيراً في مشاركة الشباب في أسواق العمل في العديد من البلدان، ويعكس ذلك على الأرجح زيادة الإحباط بين الشباب الذين ينتظرهم مستقبل تشغيل قاتم. لا يتم احتساب الشباب الذين تثبط عزيمتهم والمنقطع عن سوق العمل من العاطلين، ولكنهم مع ذلك يعانون من النقص في فرص العمل. ومن خلال البيانات المتاحة عن ٥٦ بلداً، فإن عدد الشباب في سوق العمل أقل من ١,٧ مليون شاب عن ما تم توقعه استناداً إلى الاتجاهات على المدى الطويل، وهو ما يشير إلى ارتفاع الإحباط بين الشباب بشكل حاد، علاوة على زيادة كبيرة في البطالة بينهم خلال الأزمة الاقتصادية والمالية عام ٢٠٠٨. مع ذلك فالشباب أقل عرضة للإحباط من الشباب. فلا يستطيع الشباب المتسرب من التعليم في وقت مبكر تحمل عدم العمل، وبالتالي لا ينضمون إلى صفوف العاملين المحبطين. وبالمثل، فالذين يحملون شهادة جامعية يقل لديهم احتمال أن يكونوا من العاملين المحبطين.^٣

^١ A new era of social justice, Report of the Director General, International Labour Conference, 100th session, 2011 - ILC/100/DG/IA, p.25.

^٢ ILO: Employment Policies for social justice and a fair globalization, Recurrent Item Report on Employment, 99th Session of the International Labour Conference, 2010.

^٣ ILO: Global Employment Trends 2011, 2011.

^٤ Matsumoto M. and S. Elder (2010), Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transitions surveys, Employment Working Paper No. 51, Geneva.

٢. وظائف أفضل؟ البعد النوعي للتشغيل: الأجور، القطاع غير الرسمي، التشغيل الهش، الفقر.

تباطؤ الأجور الحقيقية عن نمو إنتاجية العمل. على الصعيد العالمي، يشكل التشغيل بأجر نحو نصف مجموع التشغيل، ونسبته أخذت في الازدياد في كل مكان تقريباً لكل من النساء والرجال، على حد سواء. وبين عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٧، نما متوسط الأجور الحقيقية في عينة من ٨٣ بلداً تمثل ٧٠٪ من سكان العالم بمعدل ٣,٢٪ سنوياً؛ ولكن إذا استبعدنا الصين وبعض مجموعة بلدان الكومنولث المستقلة (CIS)، نجد أن معظم البلدان شهدت فترة طويلة من اعتدال الأجور. فقد زادت الأجور الحقيقية بمعدل أبطأ من النمو الاقتصادي (نما إجمالي الناتج المحلي بمعدل ٤,٦٪ سنوياً بين عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٧)، وتباطأ نمو الأجور عن نمو الإنتاجية. واتساقاً مع هذه الاتجاهات، كان هناك أيضاً انخفاض في حصة الأجور في إجمالي الناتج المحلي على المدى الطويل في كل من البلدان المتقدمة والنامية.

ارتفاع استقطاب الأجور بين الحد الأدنى والأعلى. منذ منتصف التسعينيات من القرن الماضي، ازدادت نسبة من يحصلون على أجور متدنية – والمُعَرَّفة بأقل من ثلثي وسيط الأجر، في أكثر من ثلثي البلدان التي تتوافر عنها البيانات. يشمل ذلك دولاً مثل: الأرجنتين، والصين، وألمانيا، وإندونيسيا، وأيرلندا، وجمهورية كوريا، وبولندا، وإسبانيا. في هذه البلدان وغيرها ذات النسبة العالية، أو الأخذة في النمو، من الوظائف المتدنية الأجر، لا يزال احتمال الانتقال إلى فرص عمل أفضل أجراً في الحد الأدنى، وخطر الوقوع في وظائف منخفضة الأجر كبيراً. علاوة على ذلك، هناك عناصر تفرقة قوية في شأن استمرار كل من الأجور المنخفضة والغجوات في الأجور؛ ووفقاً لتقرير الأجور العالمي ٢٠١٠/٢٠١١، في كل من البلدان الصناعية والبلدان النامية، يتجه التشغيل بأجور منخفضة إلى الشباب، وبنحو غير متناسب إلى الإناث، ممن ينتمين إلى المجموعات ذات الحقوق المنقوصة؛ الإثنية، أو العرقية، أو المهاجرين.

العمالة في التشغيل الهش والفقراء العاملين. على الصعيد العالمي في عام ٢٠٠٩، بلغت نسبة العمالة في التشغيل الهش ٥٠,١٪؛ أي ما يقرب من ١,٥ مليار من العاملين النساء والرجال.^٦ واستمرت نسبة التشغيل الهش ثابتة تقريباً بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ بعد انخفاض مطرد في السنوات السابقة. ويزيد معدل التشغيل الهش بكثير عن البطالة، ويشير ذلك إلى اتساع نطاق العمل غير الرسمي، حيث يفتقر العاملون، عموماً، الحماية الاجتماعية المناسبة، وآليات الحوار الاجتماعي. وغالباً ما يتسم التشغيل الهش كذلك بتدني الأجور، وضعوبة ظروف العمل التي قد تقوض حقوق العاملين الأساسية.^٧ وعلاوة على ذلك، تمثل النساء نسبة أعلى في هذا النوع من التشغيل في كل أقليم.

اتساع نطاق الفقراء العاملين على الرغم من تراجع عالمياً. معدل فقر العمل المدقع (١,٢٥ دولار أمريكي للشخص الواحد في اليوم) لعام ٢٠٠٩ هو ٢٠,٧٪، أو ٦٣٢ مليون عامل، وهو ما يمثل نسبة ١,٦ نقاط مئوية أعلى من المعدل المتوقع على أساس الاتجاه فيما قبل الأزمة. عام ٢٠٠٩ قدرت نسبة العمال الذين يعيشون مع أسرهم دون الـ ٢ دولار في اليوم وتحت خط الفقر بنحو ٣٩٪ في جميع أنحاء العالم، أو ١,٢ مليار عامل.^٨

^٥ زادت الأجور الحقيقية في البلدان المتقدمة بنحو ٥٪ فقط بالقيمة الحقيقية خلال العقد ٢٠٠٠. ILO, Global Wage Report 2010/11.

^٦ التشغيل الضعيف هو مجموع العاملين لحسابهم الخاص (العاملون من خلال التشغيل الذاتي الذين لا يقومون بتشغيل ولا حتى شخص واحد) والمساهمين من أفراد الأسرة.

^٧ ILO: Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery, 2011

^٨ المرجع السابق.



استمرار التشغيل في القطاع غير الرسمي. الاقتصاد غير الرسمي هو المصدر «الطبيعي» للتشغيل في كثير من البلدان؛ ففي عام ٢٠١١، مثل التشغيل في القطاع غير الرسمي، على الأقل، ثلثي التشغيل غير الزراعي في ١١ بلداً من بين ٤٦ من البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل التي تتوفر عنها بيانات حديثة، وفي أكثر من نصف هذه البلدان، تفوق أعداد النساء عدد الرجال في القطاع غير الرسمي.^٩ وبالإضافة إلى ذلك، يتزايد عدد عمال اليومية العارضة، ونسبة العمل العارض بأجر من إجمالي التشغيل في البلدان النامية.^{١٠}

نسبة التشغيل غير المستقر آخذة في الارتفاع في البلدان المتقدمة. في البلدان المتقدمة اقتصادياً، كان النقاش عن أشكال العمل غير المستقر^{١١} على مدى العقد الماضي يدور حول تطور أشكال غير قياسية للتشغيل، مثل: العقود محددة المدة والمؤقتة، والعمل بدوام جزئي، والعمل تحت الطلب، والعمل من المنزل، والعمل عن بعد، وحتى بعض فئات من العاملين بالتشغيل الذاتي. ويعد الشباب أقل عرضة للإحباط عن الشابات؛ حيث يسقط عدد قليل جداً منهم، ممن ينهون التعليم مبكراً، سوق العمل من اعتبارهم، لأنهم لا يستطيعون تحمل عدم العمل. وبالمثل، أولئك الذين يحملون شهادة جامعية يقل لديهم احتمال أن يكونوا من العاملين المحبطين. وبينما قد ساعد نظام توزيع الوظائف، وتخفيض ساعات العمل على تخفيف خسائر التشغيل على المدى القصير، تشير الأدلة، فيما يتعلق بطبيعة التشغيل بالدوام الجزئي، إلى أنه في البلدان التي بدأت التعافي - في ضوء المعلومات المتاحة (٢١ بلداً) - شهدت أكثر من ٦٠٪ منها زيادة في **نسبة التشغيل غير الطوعي بدوام جزئي** عام ٢٠٠٩، لاسيما بين الشباب والنساء، مما يدل على تدهور في الجودة العامة للوظائف التي يتم استحداثها. إن معدل حدوث التشغيل غير الطوعي بدوام جزئي أخذ في الارتفاع في دول أخرى مثل: المكسيك، والإكوادور، حيث زادت نسبته (من إجمالي التشغيل) لأكثر من ٢ نقاط مئوية في العامين حتى الربع الأول من عام ٢٠١٠، وقد حدث وضع مشابه في كولومبيا، وإن كان بمعدل سرعة أقل. ويرتفع حدوث التشغيل المؤقت بشكل خاص بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥-٢٤ عاماً. واستمرت ظاهرة تجزئة أسواق العمل بالتوازي مع زيادة المرونة المفرطة في علاقات التشغيل، في بعض البلدان الأوربية، زاد معدل العاملين لمدة طويلة (أكثر من عشر سنوات) إلى العاملين لفترة قصيرة (أقل من سنة واحدة) بصورة جوهريّة.^{١٢}

يتطلب تعقد أوضاع العمل في جميع أنحاء العالم اليوم استجابات متعددة الأبعاد، وشاملة في مجالات السياسة التي تتخلل قطاعات عديدة. وكذلك يتطلب الواقع المركب للتشغيل وضع أهداف سياسة متكاملة، على أساس دعائم العمل اللائق، تعزيز التشغيل، واحترام معايير العمل الدولية، والضمان الاجتماعي، والحوار الاجتماعي للجميع. كل ذلك يفرض الحاجة المتنامية لسياسات تشغيل شاملة.

^٩ Statistical update on employment in the informal economy, ILO Department of Statistics, June 2011.

^{١٠} A new era of social justice, Report of the Director General, International Labour Conference, 100th session, 2011. ILC.100/DG/1A. Pp. 22-23

^{١١} يشير التشغيل الهش إلى العمل غير النمطي الإلزامي.

^{١٢} بند متكرر في التقرير عن التشغيل، ٢٠١٠.

ب. قوة دفع جديدة لسياسات التشغيل

تتزايد أهمية دور التشغيل في تشكيل جداول أعمال كل من السياسات الدولية والوطنية.

١. جدول أعمال السياسة الدولية



هدف إنمائي جديد للألفية MDG (ب)

تحقيق التشغيل الكامل والمنتج والعمل اللائق للجميع بما فيهم النساء والشباب

يشتمل هذا الهدف على أربعة مؤشرات ترتبط مباشرة وتحديدًا بقضايا التشغيل.

مؤشرات التشغيل الجديدة:

- ◀ معدل نمو إنتاجية العمل (إجمالي الناتج المحلي للفرد العامل)
- ◀ نسبة التشغيل إلى السكان
- ◀ نسبة العاملين الذين يعيشون تحت خط الفقر
- ◀ نسبة العاملين لحسابهم الخاص والعاملين المساهمين من الأسرة في إجمالي العمالة (معدل العمالة الضعيفة)

المصدر: Guide to the new Millennium Development Goals, Employment Indicators including the full set of Decent Work Indicators. International Labour Office. Employment Sector. 2009 Geneva, June

أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بأهمية التشغيل المنتج والعمل اللائق، وصدقت على ذلك في أوائل التسعينيات من القرن الماضي. وأعيد تأكيد هذا الالتزام في يوليو ٢٠٠٦ بموجب الإعلان الوزاري الذي قدم مستوى غير مسبوق من الدعم والالتزام لتوفير فرص العمل، مع التسليم بأن «التشغيل الكامل والمنتج، والعمل اللائق هما أعراض لها الأولوية في التعاون الدولي»، والتأكيد من جديد على أن «استراتيجية التشغيل تعتبر مكون أساسي من استراتيجيات التنمية». وتبعاً لذلك، أكدت قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة (قرارات ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨) على أهمية اتباع نهج متعدد المستويات والأبعاد يركز على التشغيل المنتج والعمل اللائق. وعلى هذا النهج أن يسعى إلى «تكميل جهود الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني وممثلي العمال وأصحاب

الأعمال والمنظمات الدولية (خاصة تلك التابعة للأمم المتحدة) والمؤسسات المالية الدولية».^{١٣}

تم زيادة الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs) عام ٢٠٠٨ لتشمل أربعة مؤشرات تشغيل جديدة وهو ما يمثل تجديد الالتزام بالنهوض بالتشغيل (انظر الإطار). ينبع ذلك من الإدراك بأن تحسين كمية ونوعية التشغيل هما المدخل الرئيسي لتخفيف حدة الفقر في إطار الهدف رقم ١ (القضاء على الفقر المدقع والجوع). تتطلب المؤشرات من كافة الدول تقديم التقرير عن التقدم الذي يتم إحرازه، وتصنيف البيانات حسب النوع الاجتماعي، وبيان الفروق بين الحضر/الريف إلى أقصى حد ممكن.

يتزايد إدراك قادة مجموعة العشرين G20 بدور سياسات التشغيل في معالجة البعد الإنساني للأزمة المالية والاقتصادية عام ٢٠٠٨. في هذا الصدد، في أبريل ٢٠٠٩، اعتمد قادة مجموعة العشرين في القمة التي عقدت في لندن بشأن النمو، والاستقرار، والوظائف،

خطة عالمية للتعافي والإصلاح، مع التزامهم «بدعم المتضررين من الأزمة من خلال خلق فرص العمل، ومن خلال تدابير لدعم الدخل» وبدعم «التشغيل من خلال تحفيز النمو، والاستثمار في التعليم والتدريب، ومن خلال سياسات سوق العمل النشطة، مع التركيز على الفئات الأكثر ضعفاً».^{١٤}

^{١٣} The role of the United Nations system in providing full and productive employment and decent work for all, E/2007/INF/2/Add.1; United Nations Commission for Social Development, E/CN.5/2008/L.8.

^{١٤} بيان قادة مجموعة العشرين G20، الخطة العالمية للتعافي والإصلاح، لندن، ٢ أبريل ٢٠٠٩.



وفي قمة بيتسبرج في سبتمبر ٢٠٠٩، أكد قادة مجموعة العشرين التزامهم بوضع الوظائف الجيدة في صميم عملية الإصلاح من خلال إطار العمل الجديد للنمو القوي، والمستدام، والمتوازن. يدعو الإطار إلى «استمرار التركيز على سياسات التشغيل»، ويتطلب «إصلاحات هيكليّة لخلق أسواق عمل أكثر شمولية، وسياسات نشطة لسوق العمل، وبرامج التعليم والتدريب عالية الجودة»^{١٥}.

في أبريل ٢٠١٠، أكد اجتماع مجموعة العشرين G20 لوزراء العمل والتشغيل في واشنطن^{١٦} ومؤتمر قمة تورونتو في سبتمبر ٢٠١٠، على أهمية الجوانب النوعية للتشغيل. وأكد إعلان قمة تورونتو على أنه «يجب على سياسة التشغيل الفعّالة وضع الوظائف الجيدة في صميم الإصلاح»^{١٧}. ويمثل الإجماع المشترك لقادة مجموعة العشرين G20 في الاجتماع المنعقد في سيول في نوفمبر ٢٠١٠ خطوة مهمة للمضي قدما نحو أطر الاقتصاد الكلي الداعمة للتشغيل، إذ ابتعد الاعلان عن التركيز المفرط على الأهداف الشكّلية، وركز عوضا عن ذلك على القواعد الأساسية التسعة المنسجمة مع أطر الاقتصاد الكلي الداعم للنمو والتشغيل^{١٨}.

صار التشغيل أكثر وضوحا أيضا في جداول أعمال المؤسسات المالية الدولية. ففي مؤتمر أوسلو التاريخي دعا صندوق النقد الدولي، ومنظمة العمل الدولية^{١٩}، جنبا إلى جنب مع قادة دوليين آخرين، دعوا إلى التزام دولي واسع النطاق بسياسة تركز على التشغيل كاستجابة للرباط الاقتصادي العالمي.

٢. جداول أعمال السياسات الوطنية

يُظهر التشغيل أيضا على رأس جداول أعمال السياسات على المستوى الوطني، كما تُظهر معظم البلدان النامية التزامها المتزايد بتعزيز التشغيل كجزء من سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، وتبذل جهودها لتحقيق ذلك^{٢٠}. كذلك تشير الأدلة إلى طلب البلدان بشكل متزايد دعم منظمة العمل الدولية لصياغة وتنفيذ، وتقييم سياسات التشغيل الوطنية^{٢١}. وفي معظم البلدان النامية، تضطلع استراتيجيات الحد من الفقر (PRS) أو أنواع أخرى من أطر التنمية الوطنية بدور أساسي كأساس لوضع السياسات، وتخصيص الموارد. وقد أظهر مؤخرا تقييم لمواضيع استراتيجيات الحد من الفقر عن ظهور التشغيل بصورة متزايدة في الجيل الثاني من هذه الاستراتيجيات، مما يعكس تغييرا في عقلية الوكالات الحكومية، والشركاء متعددي الأطراف، وهو أمر يوسع من نطاق المشاركين في هذه العملية إلى خارج الأطراف التي تمثلها منظمة العمل الدولية. وأخيرا، هناك أدلة على التعامل مع التشغيل على نحو متزايد كغاية مشتركة بين عدة قطاعات، بإعطاؤه مزيدا من الأهمية، كما يحظى موضوع تشغيل الشباب وقضايا النوع الاجتماعي باهتمام متزايد ومتزامن مع الاهتمام باستراتيجيات الحد من الفقر وسياسات التشغيل الوطنية^{٢٢}.

سجلت الأزمة الاقتصادية عام ٢٠٠٨ نقطة تحول في صنع السياسات الاقتصادية الوطنية، إذ تسببت هذه الأزمة في فقدان الوظائف، وارتفاع في أعداد العاطلين عن العمل بصورة غير مسبوقة. كشفت الأزمة عن عيوب نموذج سياسات الاقتصاد الكلي قبل الأزمة، الذي كان موجها نحو احتواء التضخم، وضمان انخفاض العجز المالي^{٢٣}. دفعت الأزمة الحكومات

^{١٥} بيان قادة مجموعة العشرين G20، قمة بيتسبرج، وضع الوظائف الجيدة في صميم الإصلاح، بيتسبرج، ٢٥ سبتمبر ٢٠٠٩.

^{١٦} توصيات وزراء العمل والتشغيل المسح العام بشأن آليات التشغيل في ضوء إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عمالة عادلة، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات

^{١٧} إعلان قمة تورونتو لمجموعة العشرين G20، ٢٦-٢٧ يونيو، ٢٠١٠.

^{١٨} إعلان قمة سيول لمجموعة العشرين G20، في ١١-١٢ نوفمبر، ٢٠١٠.

^{١٩} يدعو مؤتمر أوسلو إلى الالتزام بالتعافي تركزا على خلق الوظائف، ١٣ سبتمبر ٢٠١٠.

^{٢٠} منظمة العمل الدولية: المسح العام بشأن آليات التشغيل في ضوء إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عمالة عادلة، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء 1B)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠. الفترة المشمولة بالتقرير تغطي ١٩٩٨-٢٠٠٧. انظر الفصل الثالث «سياسات التشغيل».

^{٢١} في يناير ٢٠١٠، تم تسجيل ٥٨ طلبا من هذه الدول للفترة ٢٠١٠-٢٠١١. انظر: سياسات التشغيل من أجل العدالة الاجتماعية والعمالة العادلة، البند المتكرر مدرج في تقرير التشغيل: منظمة العمل الدولية، ٢٠١٠.

^{٢٢} قضايا العمل اللاتي في استراتيجيات الحد من الفقر وأطر أعمال التنمية الوطنية. تقرير ندوة ١٥-١٧ ديسمبر عام ٢٠٠٨. المركز الدولي للتدريب في تورينو، إيطاليا.

والبنوك المركزية في جميع أنحاء العالم إلى الكشف عن مجموعة غير مسبقة من إجراءات التحفيز المالي والنقدي—تدابير يرجع لها الفضل على نطاق واسع في وقف الأزمة العالمية، وإحداث انتعاش في النمو الاقتصادي. ساهمت هذه الإجراءات والحوافز المالية في توفير ٢١ مليون وظيفة في دول مجموعة العشرين فيما بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠.^{٢٤} وقد استجابت الحكومات أيضا بمجموعة واسعة من سياسات التشغيل، والحماية الاجتماعية دعمتها مبادرات الحوار الاجتماعي.^{٢٥} تعكس التدابير التي اتخذتها البلدان النهج المنصوص عليه في الميثاق العالمي لفرص العمل لمنظمة العمل الدولية الذي تبنته الدول الأعضاء بالمنظمة بالاجتماع في مؤتمر العمل الدولي في يونيو ٢٠٠٩. يعزز تطبيق الميثاق العالمي لفرص العمل الطلب لإعادة توجيه سياسات التشغيل وتعزيزها، كي تكون أكثر فعالية، وتسفر عن نتائج أفضل.

على الرغم من التقدم المذكور أعلاه، إلا أن سيادة المفهوم الضيق لسياسات التشغيل لا يزال يشكل تحدياً رئيسياً، حيث أن سياسات التشغيل في العديد من البلدان لا تزال محدودة في تقديم تدخلات جانبية من جانب وزارة العمل، وهناك القليل من المحاولات المنظمة لتقييم تأثير السياسات والبرامج الاقتصادية على التشغيل، سواء من الناحية الكمية أو النوعية. وهناك حاجة أيضاً لبذل المزيد من الجهد لإدماج سياسات التشغيل، واستهدافاتها



© ILO/K. Cassidy

^{٢٣} Rethinking Macroeconomic Policy. O. Blanchard, G. Dell'Ariccia, and P. Mauro. International Monetary Fund, 2010

^{٢٤} ILO: Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience (Geneva) 2010 انظر: http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating.

^{٢٥} بناء على طلب من دول مجموعة العشرين G٢٠، قامت منظمة العمل الدولية بعمل مسح حول التدابير الجديدة التي تم اتخاذها لمواجهة الأزمة بين منتصف عام ٢٠٠٨ ومنتصف عام ٢٠٠٩. وشمل المسح ٥٤ بلدا، بما في ذلك جميع دول مجموعة العشرين G٢٠، ودول منظمة التعاون الاقتصادي، عبر ٣٢ من تدابير السياسة العامة. انظر ورقة العمل عن التشغيل رقم ١٠٠

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_166606.pdf), No. 101
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_167804.pdf), and No. 102
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_167806.pdf)



في أطر أعمال التنمية الشاملة، وتضمنين الأهداف الكمية والنوعية في آليات الرصد الوطنية. وأخيراً، فإن التعقيد المتزايد لواقع التشغيل، يتطلب مجموعة واسعة من التدخلات السياسية المتكاملة، تتقاطع مع أبعاد الاقتصاد الكلي والجزئي على حد سواء، وتتناول المعروض من العمالة، والطلب عليها، من أجل النهوض بالتشغيل من الناحيتين النوعية والكمية.

ج. تعريف ونطاق سياسات التشغيل الوطنية



تعريفات

- ◀ **سياسة التشغيل:** رؤية وإطار متسق ومتناسك يربط بين جميع تدخلات التشغيل وأصحاب المصلحة في بلد ما.
- ◀ **خطة إجراءات التشغيل أو الاستراتيجية:** خطة عمل لتنفيذ هذه السياسة، بما في ذلك النواتج والمخرجات، والأهداف، والمؤشرات المحددة، والقابلة للقياس، والتحقق، وذات الصلة، والمحددة بزمان (SMART)، خطة إجراءات العمل، مع توزيع واضح للمسؤوليات، وموازنة تفصيلية.
- ◀ **البرامج:** الأدوات اللازمة لتنفيذ السياسة، عادة ما تبني حول أغراضها.
- ◀ **المشاريع:** التدخلات التي تمولها الجهات المانحة التي ينبغي أن تتماشى مع نواتج هذه السياسة.

سياسة التشغيل الوطنية هي رؤية منسقة ومتراصة لغايات التشغيل في بلد معين، وسبل تحقيقها. وهي بذلك تشير إلى مجموعة من التدخلات المتعددة الأبعاد، والمتوخاة من أجل تحقيق أهداف وأغراض محددة كمية ونوعية للتشغيل في البلد. وهي تشتمل على خطة لما يجب القيام به، تم اختيارها من بين البدائل، في ضوء ظروف معينة، وتم اعتمادها على أساس اتفاق مشترك توصلت إليه جميع الأطراف المهمة بذلك، وتقوم الحكومة بمتابعها من أجل التصدي للتحديات والفرص التي تم تحديدها بوضوح.

لا يكون تنفيذ سياسة التشغيل من قبل الوزارة المكلفة بها فقط، فهي مسئولية مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة؛ من الوزارات المباشرة المنوط بها خلق فرص التشغيل، إلى الحكومات المحلية، ومنظمات أصحاب العمل والعاملين. تقوم الوزارة المكلفة بالتشغيل بدور منسق مركزي الذي يدعو لتعزيز العمل اللائق، ويضمن حسن أداء سوق العمل.

إن سياسة التشغيل الوطنية ليست سلسلة من الأنشطة غير المترابطة أو المشروعات التي تنفذها الوزارة المسؤولة عن التشغيل؛ بل أنها تقدم رؤية عامة لما لا يقل عن ثلاث أو أربع سنوات، بناء على تحليل شامل لوضع التشغيل في البلاد، ومناقشات واسعة المدى للخيارات المتاحة لإيجاد فرص عمل لائقة، أو معايير أخرى لاختيار الأفضل من بين هذه الخيارات.

قد تتخذ سياسات البلد المعني بالتشغيل أشكالاً مختلفة؛ على سبيل المثال، فإن بعض البلدان تضمّن الإعلان العام عن هذا الغرض في دساتيرها وتشريعاتها الأولية. فمثلاً، تنص المادة ٨٠ من دستور عام ١٩٨٧ لنيكاراجوا، والمادة ٦٠ من دستور عام ١٩٧٢ لبنما، على أن العمل حق، وأنه على الدولة أن تضع سياسات التشغيل التي تهدف إلى العمل الكامل. وتنص بلدان أخرى على تلك الإعلانات الدستورية بصورة أكثر تحديداً حول تفاصيل سياسات التشغيل لديها من خلال التشريعات الثانوية، والأسانيد السياسية كما في حالة سياسة التشغيل الوطنية (المرسوم رقم ٢٠٠٨-٢٧١) في بوركينا فاسو، أو قانون تشجيع التشغيل (٢٠٠٨) في الصين. تشير بلدان أخرى إلى سياسة التشغيل في استراتيجيات الحد من الفقر أو خطط التنمية الوطنية؛ وهذا هو الحال في إندونيسيا حيث يتم إدماج أغراض التشغيل في إطار

عمل التنمية الوطنية، أو في هندوراس حيث يدمج المرسوم التنفيذي رقم ٢٠٠٧-٠٥-PCM لعام ٢٠٠٧ الخطة الوطنية لتوليد التشغيل اللائق في استراتيجية الحد من الفقر، ويجعلها كسياسة للدولة.^{٢٦}

ومن الجدير بالذكر في هذا المنعطف أن اعتماد وثيقة سياسية قائمة بذاتها يتم اعتمادها من قبل أعلى سلطة سياسية للدول الأعضاء يعتبر النموذج الأكثر طموحاً. فالنماذج البديلة أقل طموحاً، بيد أنها قد تكون أكثر فعالية في دمج الرسائل الرئيسية المتعلقة بسياسات التشغيل الوطنية NEPs في أطر أعمال التنمية الوطنية. في نهاية الأمر، يعتمد اختيار النموذج على التفضيلات المعينة للشركاء في الدول الأعضاء.

تخدم صياغة سياسة وطنية للتشغيل أغراضاً كثيرة، إحداها هو اقتراح رؤية وإطار عمل مترابط لكافة التدخلات، وجميع الفاعلين المعنيين بالتشغيل في البلاد. كما يمكنها أن تكون وسيلة لقيام الجهات الفاعلة الرئيسية المحلية والحكومية المركزية معاً برفع مستوى الإدراك العام بقضايا حرجية معينة، والاتفاق على الإجراءات ذات الأولوية، وتحديد المسؤوليات؛ كما يمكن أن تكون أيضاً وسيلة تأخذ في الاعتبار وجهات نظر منظمات أصحاب العمل والعمال، وكسب تأييدها.

يقدم هذا الدليل مسار العمل والأدوات اللازمة لمتابعة دورة السياسة الكاملة التي تؤدي إلى سياسة التشغيل الكامل والشامل، وخطة إجراءات العمل الخاصة بها. في بعض البلدان (وضع ما بعد الأزمة - سواء كان بيئي، أم سياسياً، أم اقتصادي - أو في حالة وجود ضعف في القدرة المؤسسية، وخاصة من حيث التنفيذ، وما إلى ذلك)، يكون من الأكثر ملاءمة وضع سياسة أكثر محدودية راسية في الواقع، وإرساء أسس لسياسة أشمل. ومع ذلك، ينبغي حتى للسياسة المحدودة أن تبنى على تحليل مستنير لوضع التشغيل من خلال التشخيص الملموس الذي يبرر الاختيارات التي يتم التوصل إليها. وينبغي أن يكون لها أيضاً أغراض، ومؤشرات واضحة، فضلاً عن آلية مؤسسية لتنفيذها، ورصدها، وتقييمها، مع إعداد موازنة تفصيلية. في هذا السياق، فإن المنهجية المقدمة في هذا الدليل تنطبق على جميع الأوضاع، طالما يتم استخدامها بطريقة مرنة وضمن سياق كل بلد.

^{٢٦} منظمة العمل الدولية: المسح العام عن آليات التشغيل في ضوء إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، تقرير لجنة الخبراء بشأن تطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء 1B)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.



٢. منهج منظمة العمل الدولية تجاه سياسات التشغيل الوطنية

أ. الأطر الرئيسية لسياسة التشغيل لدى منظمة العمل الدولية

ينص دستور منظمة العمل الدولية (١٩١٩) على «الوقاية من البطالة وتوفير أجر ملائم للمعيشة»، ويقر إعلان فيلادلفيا (١٩٤٤) بدور منظمة العمل الدولية في تعزيز التشغيل الكامل، ورفع مستويات المعيشة. ومن السمات الرئيسية لمنظمة العمل الدولية التي تميزها عن غيرها من كيانات أخرى من نظام الأمم المتحدة اليوم، وتتغلغل في تاريخها، هو تركيزها على الحوار بين الأطراف الفاعلة الاقتصادية الرئيسية كوسيلة لتعزيز التقدم الاجتماعي-ولذا يقوم ممثلو

المبادئ التوجيهية الثلاثة لسياسة التشغيل

- ◀ **البعد الكمي** - العمل لكل من يرغب في العمل
- ◀ **البعد النوعي** - هذا العمل منتج إلى أقصى قدر ممكن
- ◀ **عدم التفرقة** - هناك حرية في اختيار العمل وأقصى إمكانية لاستفادة كل عاملة/عامل لمهاراتها/مهاراته، بغض النظر عن العرق، أو النوع الاجتماعي، أو السن، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو الأصل الاجتماعي، الخ.

اتفاقية سياسة التشغيل، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)



العمال، وأصحاب العمل بدور متكافئ مع الحكومات في المناقشات والقرارات التي تدور بالمنظمات، وهو ما يعرف بالهيكل الثلاثي.^{٣٧}

١. الإطار المعياري

تعتبر اتفاقية سياسة التشغيل ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، التي صدقت عليها ١٠٤ دولة في أغسطس ٢٠١١، عن قرار الدول الأعضاء تحقيق العمل الكامل المنتج والذي يتم اختياره بحرية. وقد أوجدت التزاماً أساسياً على الدول للإعلان بصورة واضحة عن سياساتها الرسمية في مجال التشغيل. ويمكن التعبير عنها بعدة طرق؛ فبعض البلدان على سبيل المثال تعلن هدف التشغيل الكامل، في حين تقوم دول أخرى بصياغة واجب الدولة في تهيئة الظروف لتحقيق الحق في العمل.^{٣٨}

تتطلب الاتفاقية وضع سياسة التشغيل الوطنية كهدف رئيسي على جدول الأعمال الوطني. وفقاً لذلك، ينبغي مواصلة سياسة التشغيل النشط كهدف رئيسي لسياسة الاقتصاد الكلي، ويستلزم التركيز على تصميم هذه السياسات تنفيذها. وتحدد المادة ١، الفقرة ٢ من الاتفاقية مبادئ سياسة التشغيل، والتي ينبغي أن تكفل (أ) أن يكون هناك عمل لجميع المتواجدين والباحثين عن عمل؛ (ب) أن يكون هذا العمل منتجاً على أقصى قدر ممكن؛ و(ج) الحرية في اختيار العمل والفرصة الكاملة لكل عامل في التأهل لوظيفة، واستخدام مهاراته وقدراته في الوظيفة التي تناسبه بصورة جيدة، بغض النظر عن العرق، أو اللون، أو النوع الاجتماعي، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو الانتماء الوطني، أو الأصل الاجتماعي.^{٣٩}

^{٣٧} G.Rodgers et al.: *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009*, (Geneva, 2009).

^{٣٨} منظمة العمل الدولية: المسح العام بشأن آليات التشغيل في ضوء إعلان عام 2008 بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عوالة عادلة، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء 1B)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 99، جنيف، 2010.

تستعرض توصية سياسة التشغيل ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، وتوصية سياسة التشغيل (الأحكام الإضافية) ١٩٨٤ (رقم ١٦٩)، تفاصيل المقاربات السياسية التي يمكنها دعم جهود الدول الأعضاء عند تصميم وتنفيذ سياسات التشغيل الفعالة وبرامجها. وقد اعتمدت منظمة العمل الدولية نحو ٢٠ من الأدوات الأخرى في مجال المهارات، وتنمية المشاريع، وخدمات التشغيل، ودعم الأشخاص ذوي الإعاقة، وعلاقات العمل، والشركات المتعددة الجنسيات، ودليل التشغيل الريفي، والعمل الفني في هذه المجالات.

المشاورات الثلاثية^{٢٩}

تنص المادة ٣ من الاتفاقية على أن «ممثلّي الأشخاص المعنيين بالتدابير التي تتخذ، وخصوصاً ممثلو أصحاب العمل والعمال، يتم مشاورتهم بشأن سياسات التشغيل، أخذاً في الاعتبار المراجعة التامة لخبراتهم وآرائهم، وتأمين تعاونهم الكامل في صياغة السياسات، وكسب الدعم لها»، ويجب ألا يقتصر نطاق هذه المشاورات على تدابير سياسة التشغيل بالمفهوم الضيق، بل ينبغي أن يمتد ليشمل جميع جوانب السياسة الاقتصادية التي تؤثر على التشغيل. ولذلك ينبغي استشارة الشركاء الاجتماعيين سواء بخصوص سوق العمل أو برامج التدريب على المهارات، ووضع أطر لسياسات اقتصادية أكثر عمومية لها تأثير على تعزيز التشغيل. وينبغي أيضاً أن تستخدم المشاورات كآلية لتعبئة الدعم للأشخاص المتأثرين من جراء تنفيذ السياسة التي اعتمدت في نهاية المطاف. كما أن هذه المشاورات لا تخلق التزاماً إلا حينما يتم التوصل إلى اتفاق بالاجماع عليها بين الأطراف المعنية. وأخيراً، توفر هذه المادة الإطار لاتباع منهج تشاركي واسع النطاق للمشاورات، بحيث لا تقتصر المشاورات على الشركاء الاجتماعيين فحسب، بل عليها أن تشرك في إطارها ممثلين لكافة الأشخاص المعنيين بتدابير التشغيل. يجب أن تتضمن المشاورات وجهات نظر قطاعات أخرى من السكان النشطين اقتصادياً، مثل أولئك الذين يعملون في القطاع الريفي والاقتصاد غير الرسمي.

ولا تتطلب الاتفاقية مشاورات فقط فيما يتعلق بصياغة سياسات التشغيل، ولكنها تدعو أيضاً إلى دعم من ممثلي الأشخاص المعنيين، وإدراجهم في تنفيذ هذه السياسات. كذلك، تنص توصية سياسة التشغيل ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، على دور أصحاب العمل والعمال في القطاعين العام والخاص ومنظماتهم في «اتخاذ جميع التدابير العملية لتشجيع تحقيق واستدامة العمل الكامل والمنتج، والذي يتم اختياره بصرية». وتقع المبادرة إلى اتخاذ إجراءات من هذا النوع على عاتق أصحاب العمل والعمال ومنظماتهم بصورة مباشرة أكثر من اعتمادها على نشاط الحكومة.

هناك العديد من الأمثلة التي تبين إدراج الهيئات الثلاثية في تصميم إجراءات التشغيل وتعزيزها. ففي البرازيل، يتم صياغة وتنفيذ ورصد سياسات التشغيل من قبل مجلس التشغيل الوطني الثلاثي (CDT)، والمجلس الاستشاري الثلاثي لصندوق مساعدة العمال (CODEFAT)، الذي يتولى إدارة تنفيذ سياسات التشغيل.

^{٢٩} المسح العام بشأن آليات التشغيل (٢٠٠٨)، الفقرات ٧٣ - ٩٥.



٢. إطار السياسة

تقدم أجندة التشغيل العالمية (GEA)^{٣٢} العناصر الجوهرية لوضع إطار للسياسة العامة. وهي تتطلب اتباع منهج متكامل مع التدخلات من جانب الطلب والعرض، على المستويين الكلي والجزئي، بهدف تحسين كمية ونوعية التشغيل.

سعت استراتيجية التنفيذ الخاصة بأجندة التشغيل العالمية GEA (٢٠٠٦)^{٣٣} إلى جعلها قابلة للتنفيذ وللتطبيق مباشرة على تصميم سياسات التشغيل الوطنية وتنفيذها. وتضع الاستراتيجية هيكلية محتوى الأجندة GEA^{٣٤} في نطاق خمسة مجالات أساسية لسياسة التشغيل، جنباً إلى جنب مع الحماية الاجتماعية: توسيع نطاق التشغيل؛ والمهارات، والتكنولوجيا، والقابلية للتوظيف؛ وتنمية المنشآت؛ ومؤسسات سوق العمل والسياسات؛ والحوكمة، والتمثيل، والتأييد. وقد بذلت الجهود لإدماج المساواة بين الجنسين، وتم تطوير أداة جديدة للمساعدة في مراعاة تعميم المساواة بين الجنسين في جميع مجالات السياسات لأطر الأجندة GEA. وأكد إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل العولمة العادلة على هدف الأجندة GEA نحو وضع التشغيل في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، واستراتيجيات التنمية الدولية.^{٣٥} ويؤكد الإعلان على أهمية هذا المنهج المتكامل من خلال التعرف على أوجه التآزر بين أهداف العمل اللائق، ويعيد تأكيد التزام جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية نحو «وضع التشغيل الكامل والمنتج والعمل اللائق في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية». واعتمد مؤتمر العمل الدولي، المنعقد في يونيو ٢٠١٠، لمتابعة إعلان العدالة الاجتماعية، قراراً بشأن التشغيل أكد على أهمية صياغة وتنفيذ سياسات التشغيل التي تعزز العمل الكامل اللائق والمنتج والذي يتم اختياره بحرية.^{٣٦} وتتطلب الاستنتاجات من مكتب العمل الدولي تحديداً «تعزيز قدراته، وتوسيع نطاق خدماته لتقديم المشورة المتخصصة في شأن سياسات التشغيل في الوقت المناسب، وحسب الطلب، وتقييم آثارها، واستخلاص الدروس».^{٣٧}

ب. المنهج على المستوى المؤسسي

١. تدخلات سياسة متكاملة وجيدة التصميم

ثمة اعتراف عام الآن بأن النمو الاقتصادي، وإن كان ضرورياً، بيد أنه ليس كافياً حال لتوليد فرص عمل مستدامة ومنتجة. وبالتالي، يتطلب تعزيز نوعية وكمية التشغيل، مجموعة واسعة من التدخلات السياسية المتكاملة، والمصممة بشكل جيد، والمتقاطعة الأبعاد بين الاقتصاد الكلي والجزئي، وتتناول كل من العرض والطلب على العمل. ويُعدّ التشغيل قضية شاملة ضمن أجندة العمل اللائق الأوسع نطاقاً، وهي نتيجة لتفاعلات سياسة متعددة المستويات. ويبرز إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة طبيعة الأهداف الأربعة للعمل اللائق، وهي أهداف «غير منفصلة، ومتراصة مع بعضها البعض، ويدعم بعضها بعضاً». وينظر لمثل هذا المنهج – على نحو متزايد – كإطار ونموذج جديد للتنمية الاجتماعية والاقتصادية التي تتسم بالنمو الذي يركز على التشغيل ويقوده الدخل مع العدالة.^{٣٨}

^{٣٢} <http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--en/index.htm>

^{٣٣} ورقة الرؤية بشأن تفعيل مكنون التشغيل في برامج العمل اللائق القطري، مارس ٢٠٠٦، GB.295/ESP/1/1. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_103335/lang--en/index.htm

^{٣٤} ILO: Guidelines on gender in employment policies (Geneva, 2009). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

^{٣٥} القسم ٤ – الأجزاء ٢٨-٣٠. النتائج بشأن المناقشات المتكررة حول التشغيل. مؤتمر العمل الدولي، يونيو ٢٠١٠.

^{٣٦} الجزء ٣٠ (٢). النتائج بشأن المناقشات المتكررة حول التشغيل، مؤتمر العمل الدولي، يونيو ٢٠١٠.

^{٣٧} الاستنتاجات بشأن المناقشات المتكررة حول التشغيل في دورة منظمة العمل الدولية عن التشغيل عام ٢٠١٠.



العلاقة المتبادلة بين الأغراض الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية

- (١) لا يمكن تحقيق إمكانية النمو الاقتصادي والاجتماعي الكامل للمجتمع بدون أن يستفيد الناس من الحد الأدنى من الضمان الاجتماعي.
- (٢) وعلى نفس المنوال، لا يمكن تمويل نظم الضمان الاجتماعي دون قاعدة اقتصادية وعمالية سليمة.
- (٣) لا يمكن أن يتحقق اختيار العمل بحرية دون احترام المبادئ الأساسية والحقوق في العمل.
- (٤) لا يمكن ضمان التقاسم العادل للمنافع من مكاسب الإنتاجية، والنمو، وأعباء التكيف في أوقات الأزمات الاقتصادية بدون الحوار الاجتماعي.
- (٥) لا يمكن تحقيق مكاسب الإنتاجية ونمو التشغيل دون وجود بيئة مواتية للمنشآت المستدامة.

المصدر: النتائج بشأن المناقشات المتكررة عن التشغيل، ٢٠١٠.

وترد تفاصيل هذا المنظور متعدد الأبعاد عن التشغيل على أجندة التشغيل العالمي واستراتيجية التنفيذ، التي تشتمل على عشرة عناصر جوهرية، تم إدراجها في ستة مجالات سياسية مترابطة. وعليه، يجب التعامل مع تعزيز التشغيل من خلال منهج متعدد التخصصات، ومتعدد القطاعات، وأصحاب مصلحة متعددين، ومشارك بين وكالات الأمم المتحدة.

٢. تحسين تنسيق السياسة واتساقها

إن تنسيق السياسة وترابطها بين وزارتي العمل والشؤون الاقتصادية هو أمر لا غنى عنه. يمكن للمنهج المتكامل الواسع المدى ولمفهوم سياسة التشغيل أن تكون فعالة فقط عندما يكون هناك تنسيق حقيقي بين وزارات المالية، والشؤون الاقتصادية، والوزارات ذات الصلة، ووزارة العمل. وهذا يتطلب التزاما سياسيا على أعلى مستوى، وبيئة مؤسسية مواتية؛ بيد أن هذه الشروط غير موجودة في كثير من الأحيان.

إن نواتج التشغيل هي نتيجة لاستراتيجيات النمو، والسياسات الاقتصادية، واستراتيجيات توليد الطلب التي تتجاوز مسؤوليات وزارات العمل، والتي يتم اللجوء إليها على نحو متزايد لتقوم بدور محوري في قيادة ورصد نواتج التشغيل. ولا يزال دعم قدراتها على أداء هذا الدور التنسيقي، ولتعزيز التعاون مع الوزارات القطاعية الأخرى، فضلا عن الوزارات والهيئات المكلفة بإدارة الاقتصاد الكلي – مثل البنك المركزي، ووزارات المالية، وهيئات التخطيط الوطني – لا يزال يشكل أولوية رئيسية.

يمكن لانسجام سياسات المجتمع الدولي أن توفر دعما للمبادرات الوطنية. وقد تم إدراك أهمية التشغيل المنتج، والعمل اللائق للجميع على نطاق واسع، والتصديق عليه على أعلى مستوى، بما في ذلك الجمعية العامة للأمم المتحدة. وأعيد تأكيد هذا الالتزام في يوليو ٢٠٠٦ بموجب الإعلان الوزاري الذي قدم مستوى غير مسبوق من الدعم، والالتزام بتوليد فرص التشغيل وأجندة العمل اللائق. ويقر الإعلان أن «التشغيل الكامل والمنتج والعمل اللائق هدف له الأولوية في التعاون الدولي». وأكد قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ECOSOC (٢٠٠٨، ٢٠٠٧) على أهمية التركيز المتعدد المستويات والأبعاد على العمل المنتج والعمل اللائق الذي «يضم الحكومات، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، وممثلي أصحاب



العمل والعاملين، وتحديدًا وكالات نظام الأمم المتحدة، ومؤسسات التمويل الدولية،^{٣٧}

في سبتمبر ٢٠١٠، دعا صندوق النقد الدولي، ومنظمة العمل الدولية، مع قادة دوليين آخرين، إلى التزام دولي واسع النطاق لسياسة تركز على التشغيل استجابة للتباطؤ الاقتصادي العالمي. في ذات الوقت، يتزايد إدراك قادة مجموعة العشرين G20 بأهمية التنسيق، واتساق سياسات التشغيل. ويدعو الإطار الجديد لتحقيق «النمو القوي والمستدام والمتوازن» إلى «استمرار التركيز على سياسات التشغيل» ويتطلب «إصلاحات هيكلية لخلق أسواق عمل أكثر شمولية، وسياسات سوق عمل نشطة، ونوعية جيدة من برامج التعليم والتدريب»^{٣٨} ويمثل الإجماع على النمو المشترك الذي تبين خلال الاجتماع المنعقد في سول في نوفمبر ٢٠١٠، خطوة مهمة للمضي قدماً نحو أطر الاقتصاد الكلي الداعمة للتشغيل.

٣. الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية

يجب تعزيز الهيكل الثلاثي وسياسة التشغيل؛ فهما أولوية حقيقية في كثير من البلدان، وعلى منظمة العمل الدولية بناء وتعزيز قدرات منظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال، والمؤسسات الثلاثية من أجل الحوار المستنير والفعال بشأن سياسة التشغيل، وللتأثير على مركزية أهدافها.

لا يزال انخفاض وتناقص العضوية بالنقابات، وضعف المفاوضة الجماعية في كثير من البلدان يشكل أسباباً للقلق، وهذا ليس فقط بسبب الصعوبات التي تواجه العمال في محاولة تنظيم أنفسهم (غالباً ما تكون بسبب زيادة في أعداد العمال غير القياسية، بما في ذلك العديد من العاملين بالمنازل، على النحو المبين في التقرير سابقاً)، ولكن أيضاً لأن العمال غير المنظمين غالباً ما يفتقرون إلى آليات وخيارات تمكنهم من أجور عادلة ولائقة. وفي هذا السياق، فمن المثير للاهتمام أنه خلال الأزمة، كان هناك اهتمام متجدد بدور الدولة في تشجيع المفاوضة الجماعية من خلال حزمة حوافز مختلفة (على سبيل المثال، تقاسم العمل، وإعانات التشغيل). كان هناك أيضاً اعتراف متزايد بأهمية المفاوضة الجماعية في رفع الأجور جنباً إلى جنب مع النمو الاقتصادي، بما في ذلك البلدان الآسيوية. إذا كانت المفاوضة الثلاثية في الأجر ممكنة وضرورية – وليس بوصفها كمفاوضة جماعية بحد ذاتها – فيمكنها أيضاً أن تغيد العمال المستضعفين وذلك بغضل تغطيتها الشاملة.^{٣٩}

^{٣٧} القرارات ٢/٢٠٠٧ دور نظام الأمم المتحدة في توفير فرص التشغيل الكاملة، والمنتجة، والعمل اللائق للجميع، E/2007/INF/2/Add.1 ولجنة الأمم

المتحدة للتنمية الاجتماعية، E/CN.5/2008/L.8

^{٣٨} بيان قادة مجموعة العشرين G20، قمة بيتسبرج، وضع الوظائف الجيدة في صميم عملية التعافي، بيتسبرج، ٢٥ سبتمبر ٢٠٠٩.

^{٣٩} ILO: Global Wage Report 2010, (Geneva, 2010)

ج. المنهج على المستوى السياسي

ا. دور سياسات الاقتصاد الكلي في تعزيز النمو الداعم للتشغيل^{٤٠}

أمثلة من منشورات سياسات الاقتصاد الكلي الداعمة للتشغيل

- IPC Policy Research Brief #4, 2007: 'The Macroeconomic Implications of MDG-Based Strategies in Sub-Saharan Africa'
- IPC Policy Research Brief #6, 2008: 'Pro-Growth Alternatives for Monetary and Financial Policies in Sub-Saharan Africa'

ينبغي للبلدان والمجتمع الدولي تنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي التي يتم بموجبها متابعة الأهداف الإنمائية للألفية MDG من توفير التشغيل الكامل والمنتج، والعمل اللائق للجميع في إطار من استقرار الأسعار والاستدامة المالية. وبشكل ملموس، يتعين على الحكومات بناء إطار الاقتصاد الكلي بما يحقق: (أ) تعزيز الطلب اللازم لدعم خلق فرص عمل لائقة وكافية؛ (ب) دعم القطاع المالي الذي من شأنه تعبئة وتخصيص الموارد من أجل التنمية؛ و(ج) الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي.

سياسات الاقتصاد الكلي القائمة على الاستثمار والتنمية

الأدوات الرئيسية لسياسة الاقتصاد الكلي هي التغييرات في معدل الفائدة والمعروض النقدي، والمعروفة باسم السياسة النقدية؛ والتغييرات في الضرائب والإنفاق العام، والمعروفة باسم السياسة المالية. يستخدم إطار الاقتصاد الكلي الداعم للتشغيل هذه الأدوات من أجل تشجيع خلق المزيد من فرص العمل.

لا يوجد هناك مقياس واحد يناسب كل إطار الاقتصاد الكلي الداعمة للتشغيل، ولكن تشير الأدلة الحديثة إلى اثنين من أطر سياسة الاقتصاد الكلي البديلة لصياغة سياسات اقتصاد كلي داعمة للتشغيل.^{٤١} يركز الإطار الأول على الحفاظ على استقرار وتنافسية سعر الصرف الحقيقي (SCRER)، كما هو الحال علي سبيل المثال في الأرجنتين، وتركيا، فضلا عن احتواء الصدمات الخارجية (صدمات شروط التبادل التجاري أو خروج رؤوس الأموال). في هذا الإطار، تكون إدارة أسعار الصرف هي السياسة التنظيمية الرائدة، وتقوم السياسة النقدية (مثل تحديد أهداف التضخم المنخفض) بدور ثانوي، وخاصة في الاقتصادات التي أصبحت مفتوحة على نحو متزايد.^{٤٢} ومع ذلك، فإن الآثار المترتبة على إطار استقرار وتنافسية سعر الصرف الحقيقي لإدارة حساب رأس المال وإدارة السياسات المالية، ولا سيما فيما يتعلق بالاستثمار العام، تحتاج إلى تحليل دقيق، وهناك حاجة واضحة لإدارة حجم وتكوين تدفقات رأس المال الخاص الدولي (انظر فرض ضريبة متوازنة على المعاملات مؤخرًا في البرازيل). هذه الإدارة مكملة لإدارة سعر الصرف، حيث أنه في كثير من الأحيان تواجه السياسات الاقتصادية الكلية المركزة على الاستثمار خطر تراجع «الثقة في قطاع الأعمال»، وزيادة خروج رأس المال، والانخفاض السريع في سعر الصرف. ويكون من الصعب تنفيذ سياسة نقدية مستقلة (أو حتى سياسات مالية) دون إدارة حساب رأس المال.

^{٤٠} هذا القسم مأخوذ من العرض التقديمي لتيري مكيني من معتكف إدارة سياسة التشغيل لدى منظمة العمل الدولية في سبتمبر 2010 بعنوان: "السياسات الاقتصادية الكلية الداعمة للتشغيل"، وكذلك من العرض الذي قدمه في معتكف إدارة سياسة التشغيل لمنظمة العمل الدولية في سبتمبر 2011 بعنوان: أطر الاقتصاد الكلي الداعمة للتشغيل، استعراض دراسات البلدان.

^{٤١} Macroeconomic policies for full and productive employment, Research project of the Emp[loyment Policy Department, 2010-11. Eleven country studies and a synthesis report, forthcoming as a book. <http://www.ilo.org/empolicy/pubs/lang--en/index.htm>

^{٤٢} التضخم المعتدل (١٠٠٪)، أو لا يزيد عن ١٠٪ سنوياً لفترة محدودة) لا يلزم أن يكون ضاراً للنمو، ولا لتشجيع الصادرات (إذا كان سعر الصرف يدار بشكل صحيح).



الإطار البديل الثاني يضع الاستثمارات العامة التي تركز على السياسات المالية (PIFFP) في الطليعة، ويتم إخضاع السياسات النقدية للسياسات المالية. في هذا الإطار، تدعم السياسات النقدية التوسع المالي، وتشجع الصادرات من خلال توفير السيولة الكافية لاقتصاد نامي، وتعزز معدلات معتدلة - ولكن إيجابية حقيقية - للفائدة للاستثمار الخاص (والعام)؛ وعلى العكس، فإن استهداف التضخم الصارم (وخاصة هدف التضخم المنخفض لأقل من ٢٪) لا يتفق مع هذا المنهج. تهدف السياسات المالية إلى زيادة العرض الكلي (على سبيل المثال زيادة القدرة الإنتاجية، وتعبئة الموارد المحلية)، بالإضافة إلى تحفيز الطلب الكلي (على سبيل المثال الاستثمارات العامة التي تهدف إلى زيادة الفرص). وفي هذا السياق، ستكون إدارة أسعار الصرف لا تزال تقوم بدور مهم في تعزيز القدرة التنافسية الدولية، وسوف تستمر إدارة حساب رأس المال النتيجة الطبيعية لهذا المنهج - لاسيما بالنسبة لصادرات خروج رؤوس الأموال.

لا تعد سياسات الاقتصاد الكلي كافية - في حد ذاتها - لتعزيز التشغيل، وتظهر الأبحاث نتائج للتشغيل مخيبة للآمال بالفعل، حتى خلال فترات النمو الاقتصادي المرتفع؛ تقوم سياسات الاقتصاد الكلي بخلق بيئة داعمة للتحويل الهيكلي نحو توليد التشغيل، ولكن هناك أيضا الحاجة إلى مجموعة من السياسات الهيكلية.

السياسات الهيكلية الداعمة للتشغيل

سياسات الاقتصاد الكلي (باستثناء السياسات المالية) هي أدوات واسعة واضحة يكون لها في الغالب تأثيرا على الاقتصاد ككل. عند توليد فرص العمل، يحتاج الأمر الأخذ في الاعتبار تركيبة محفزات الاقتصاد الكلي، وتأثيرها الكلي على النمو (على سبيل المثال، تركيبة الإنفاق الحكومي). يمكن تحديد السياسات الهيكلية للمساعدة في تعزيز العمل المنتج (على سبيل المثال، من خلال دعم القطاعات كثيفة التشغيل، أو عن طريق زيادة كثافة التشغيل داخل القطاعات) تشمل هذه السياسات تخصيص تفضيلي للموارد الاقتصادية.^{٤٣} تضع السياسات التالية الإطار الهيكلي للنفذ إلى الفرص الاقتصادية والتشغيل:

- **السياسات المالية:** يمكن التفريق بين تأثيرها حسب القطاع الاقتصادي أو فئة التشغيل (على سبيل المثال، تحديد مكانة الاستثمار العام ضمن البنية التحتية).
- **السياسات التمويلية:** يمكن توزيع توفير الخدمات التمويلية (على سبيل المثال، زيادة فرص الحصول على التمويل في المناطق الريفية، أو لتطوير المنشآت الصغيرة والمتوسطة (SMEs) في الاقتصاد غير الرسمي).
- **السياسات الصناعية:** يجب إعادة التأكيد على أهمية الاستراتيجيات الصناعية وغيرها من الاستراتيجيات القطاعية للتحويل الهيكلي. لقد توقف التشغيل في

^{٤٣} غير أن الليبرالية والخصخصة قد أزالتا بعض الصلاحيات التقديرية من الدولة، وتركت تخصيص الموارد إلى آليات السوق. ونتيجة لذلك، يمكن توسيع فرص العمل دون أن يكون بالضرورة توسيع الوصول إلى الفقراء العاملين؛ وهنا تكمن الحاجة إلى تعزيز سياسات المساواة. تلك يمكن أن تشمل تعزيز إمكانية وصول السكان العاملين إلى التعليم، وتنمية المهارات، والتكنولوجيا، والأراضي، وغيرها من الأصول والموارد الإنتاجية. وغالبا ما تكون الأسر المعيشية فقيرة تماما لأن أعضاء هذه الأسر يفتقرون وجود مثل هذا الوصول. يمكن أن تشمل هذه السياسات إعادة تشكيل، أو إعادة تركيز تأثير السياسات الهيكلية؛ مثل توفير التمويل أو التأمين الصغير. ويمكن أن تشمل أيضا الضمان الاجتماعي؛ مثل مبادرة الحد الأدنى للضمان الاجتماعي للأمم المتحدة، وهي المبادرة التي من شأنها أن توفر وصول الجميع إلى الخدمات الاجتماعية والتحويلات (الضمانات الاجتماعية ضد المخاطر).

القطاع الصناعي في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض نتيجة للتوجهات السياسية التي لا تشجع استخدام الاستراتيجيات القطاعية على أساس الميزة النسبية الدينامية، وعلى سياسات استباقية للتحويل الهيكلي. وللسياسات القطاعية والصناعية أهميتها، حيث يمكنهما الإسراع في مسار المعرفة، والمهارات، وتراكم القدرات. ولذلك ينبغي إعطاء مزيد من الاهتمام بأنواع جديدة من السياسات الصناعية والسياسات ذات الميزة التنافسية، مع تجنب الحوافز غير الفعالة والتشوهات. ويمكن توجيه الموارد بشكل تفضلي للقطاعات الاقتصادية المختلفة أو القطاعات الفرعية (على سبيل المثال، إلى السلع التجارية بدلا من السلع غير التجارية).

■ **نظام التجارة:** أظهرت الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة أن الأنماط التجارية يمكن أن يكون لها تأثيرات مهمة على مستويات التشغيل في القطاعات الموجهة نحو التصدير في البلدان النامية.^{٤٤} ويمكن تعديل الرسوم الجمركية، ضمن حدود منظمة التجارة العالمية، من خلال القطاع أو القطاع الفرعي، من أجل تعزيز خلق فرص التشغيل أو حماية الوظائف القائمة.



الإطار ١،١ أمثلة على استهداف التشغيل في بلدان مختارة

٢. استهداف التشغيل

◀ تهدف استراتيجية التنمية الاجتماعية والاقتصادية لغيانا خلال العشر سنوات ٢٠١١-٢٠٢٠ إلى خلق ١٠ مليون وظيفة. وفي إطار برنامج الهدف الوطني لخلق فرص العمل، والمهارات، والتدريب، سيتم خلق نحو ١,٦ مليون فرصة عمل في العام، تشمل ٨٠,٠٠٠-١٠٠,٠٠٠ وظيفة في الخارج.

◀ عام ٢٠٠٤ التزمت حكومة جنوب أفريقيا، بموجب مبادرة النمو المتسارع والمشارك، بخفض معدلات الفقر والبطالة لجنوب أفريقيا إلى النصف بحلول عام ٢٠١٤.

◀ في الهند، بموجب خطة الضمان الريفية الوطنية، يضمن كل فرد من أسر الهند الريفية البالغ عددهم ٦٠ مليون، ١٠٠ يوم عمل كل عام.

◀ تشمل استراتيجية أوروبا ٢٠٢٠ للوظائف والنمو هدفا لسوق العمل الذي يسعى لرفع معدل المشاركة في سوق العمل للنساء والرجال لتصل إلى ٧٥٪ بحلول عام ٢٠٢٠.

◀ وقد حددت استراتيجية التشغيل ٢٠١٤-٢٠٢٤ في البوسنة والهرسك ثلاثة أهداف: ٢ نقاط مئوية زيادة سنوية في معدل التشغيل الإجمالي، ٢,٥ نقاط مئوية زيادة سنوية في معدل تشغيل الإناث، وخفض معدلات البطالة بين الشباب إلى ٣٠٪ بحلول عام ٢٠١٤.

تقوم معظم البلدان بتحديد وقياس الأداء الاقتصادي من خلال أهداف التضخم، والإنتاج، والصادرات، أو جذب الاستثمارات، وقد أعطت الأزمة الاقتصادية العالمية زخما جديدا للحاجة والرغبة في أهداف التشغيل هذه. فهدف التشغيل هو التزام سياسي صريح لتحقيق نتيجة في سوق العمل، وعادة في غضون فترة زمنية محددة. قد تتزامن تلك الفترة الزمنية بشكل جيد مع دورة (انتخابات) سياسية، ولكن ليس بالضرورة، لا سيما في تلك البلدان التي لديها لجان تخطيط مستقلة عن الدورة الانتخابية.

وقد اعتمد عدد كبير من البلدان في الآونة الأخيرة أنواعا مختلفة من أهداف التشغيل؛ وانتهى تقييم منظمة العمل الدولية الداخلي لسياسات التشغيل الوطنية إلى أنه هناك أهداف كمية واضحة للتشغيل في ٧٥٪ من ٤١ وثيقة من وثائق التشغيل، التي تمتد عبر مناطق مختلفة من العالم النامي.

في الواقع، يتمثل التحدي الرئيسي في تحقيق الأهداف الطموحة للتشغيل التي تعلن عنها البلدان أنه في الكثير من الحالات، لا تنال هذه الأهداف الاهتمام الكافي كما يحصل عادة عند معالجة الأهداف الاقتصادية الأخرى، ولا يتم دمجها بشكل كاف في السياسات الاقتصادية، وخطط التنمية الوطنية.

^{٤٤} E. Gamberoni; E. von Uexkull and S. Weber: "The role of openness and labour market institutions for employment dynamics during economic crises", *Employment working paper* No.68, International Labour Office, Employment Sector, Trade and Employment Program, (Geneva, ILO, 2010).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_152690.pdf



واستراتيجيات الاستثمار؛ وعلاوة على ذلك، تشير عادة أهداف التشغيل إلى كمية الوظائف. ونادرا ما تكون الأهداف المحددة تتعلق بتحسين نوعية التشغيل، على سبيل المثال الحد من التشغيل الناقص، وفقر العمل، والعمل غير الرسمي.^{٤٥} بالإضافة إلى ذلك، فنظم ومؤشرات رصد التشغيل ضعيفة بشكل عام، سواء داخل النظم الوطنية الحكومية للرصد والتقرير، أو داخل القطاعات. وتحتاج أهداف التشغيل إلى دعمها بمؤشرات سليمة عن الإنجاز موجهة نحو التشغيل.

٣. نظم الحماية الاجتماعية الداعمة للتشغيل دورة حميدة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية^{٤٦}

الاستثمار في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية أمر بالغ الأهمية لاستراتيجية متكاملة من التنمية الاجتماعية والاقتصادية. إذا ما تم تصميم هذا الاستثمار وإدارته بشكل جيد يمكن أن ينتج عنه دورة حميدة من سياسات الحماية الاجتماعية والتشغيل القائمة على تسلسل منطقي. وبدون الاستثمار في التوسع - على أقل تقدير - في الضمان الاجتماعي الأساسي، لن تستطيع البلدان إطلاق الإمكانيات الكاملة الإنتاجية للقوى العاملة لديها، وبالتالي لن يكون بمقدورها استغلال كامل إمكانيات النمو للتشغيل. يقدم مثل هذا الاستثمار الأساس لسياسات التشغيل التي يمكن أن تؤدي بعد ذلك إلى إدماج القوى العاملة في الاقتصاد المنظم على نحو أسرع، ويترتب على ذلك مستويات أعلى من النمو المستدام والعدل الذي يمثل بدوره شرطا أساسيا لتمويل مستويات أعلى من الرفاهية الاجتماعية. ينبغي أن تستند هذه العملية التنموية على مبادئ ذات مصداقية كالمندوبين عليها في معايير منظمة العمل الدولية، وأن يتم توجيهها من خلال الحوار الاجتماعي للحفاظ على التوافق المجتمعي.

وسوف تساعد هذه الاستثمارات على ضمان تمتع السكان بالصحة الجيدة، والتغذية السليمة، والتعليم، وبالتالي توظيفهم في الاقتصاد الرسمي. وإذا تم تمكين الناس من التحول للعمل إلى القطاع المنظم، ومن التغيير من عمالة منخفضة الإنتاجية على مستوى الكفاف إلى عاملين يدفعون الضرائب الرسمية والمساهمات الاجتماعية الخاصة بهم، فسوف ينمو الاقتصاد حقا، حيث يتم فرض ضرائب الدخل على نحو فعال لتمويل الدولة، ونظام التأمينات الاجتماعية، والتي بدورها تساعد على تحقيق مستويات أعلى من الرفاهية والنمو. ومتى كان باستطاعة الناس دخول سوق العمل الرسمي، فستوفر المستويات الأعلى من الضمان الاجتماعي - إذا ما أحسن تصميمها - الحوافز اللازمة للبقاء في العمل الرسمي، فضلا عن الضمان المالي الذي يسمح للأفراد بالتكيف مع التغيير التكنولوجي والاقتصادي، من خلال التدريب، وإعادة التدريب. ويعد تحقيق مستوى أعلى من الضمان الاجتماعي أحد الشروط التي يجب الوفاء بها من أجل الحفاظ على مستويات عالية من العمل الرسمي.

^{٤٥} مع بعض الاستثناءات، على سبيل المثال سياسات التشغيل الوطنية في بوركينا فاسو ومدغشقر.

^{٤٦} ILO: Social security for social justice and a fair globalization, Recurrent discussion on social protection (social security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, International Labour Conference, 100th session, 2011 - Report VI.



أمثلة على تحفيز الطلب وحماية أكثر الفئات ضعفا بإدخال التحسينات على نظم الحماية الاجتماعية في البرازيل والهند

الإطار ١.٢

في البرازيل، قامت السياسات الاجتماعية التي تم تصميمها بشكل جيد بتخفيف تأثير الأزمة على أشد الفئات ضعفا، وساهمت في نمو الطلب المحلي. تشير البيانات إلى أن زيادة الإنفاق على التحويلات النقدية الاجتماعية - برنامج دعم الأسرة (Bolsa Familia)، ومواصلة تقديم المنافع (BPC)، والنظام العام للحماية الاجتماعية (RGPS) - كان له آثار مضاعفة مهمة. على سبيل المثال، من المقدر لبرنامج مواصلة تقديم المنافع أن يكون له تأثير مضاعف قدره ٢,٢ على دخل الأسرة، و١,٤ على إجمالي الناتج المحلي. في الواقع، أدت التحويلات الاجتماعية المتوالية إلى إدخال ٣٠ مليار دولار أمريكي في الاقتصاد، وخلق (أو حفظ) ١,٣ مليون وظيفة. لم تساعد هذه التدابير على التخفيف من تأثير الأزمة على أشد الفئات ضعفا فقط، بل أسهمت أيضا في نمو الطلب المحلي من خلال تحفيز النشاط الاقتصادي المحلي في القطاعات كثيفة التشغيل، وسوف تسهم أيضا في تنمية البرازيل على المدى الطويل.

على مدى العقدين الماضيين، أحرزت البرازيل تقدما كبيرا في الحد من الفقر، وعدم المساواة في الدخل - بمساعدة نظام شامل للحماية الاجتماعية. ومع ذلك، هناك الكثير مما ينبغي القيام به لتصميم تدابير الحماية الاجتماعية، مع وضع أهداف سوق العمل في الاعتبار. على سبيل المثال، في حين أنه بالتأكيد من الجدير بالشأن أن أكثر من ١٢ مليون أسرة تستفيد من برنامج دعم الأسرة، فمجرد حقيقة أن ربع السكان فقط مؤهلون لهذا البرنامج لهو مدعاة للقلق. وعلى الرغم من أن الفوائد الاجتماعية والاقتصادية للبرنامج راسخة وموثقة توثيقا جيدا، فإنه يمكن لجهود الإصلاح في المستقبل النظر في أفضل السبل لإدماج المستفيدين في فرص العمل المنتج ذات الجودة واللائقة. يمكن أن تساعد زيادة حجم الاستثمارات في اكتساب المهارات الأساسية، والتدريب المهني، والوساطة في سوق العمل، وزيادة توافر خدمات رعاية الأطفال، على تحسين وصول العمال إلى الفرص الجديدة المتاحة في الاقتصاد المزدهر في البرازيل.^{٤٧}

في الهند، فالقانون الوطني لضمان التشغيل في الريف (٢٠٠٥)، الذي يضمن ١٠٠ يوم عمل لجميع الأسر الريفية بناء على الطلب (أو التعويض بدلا عن ذلك) قد يكون أحدي أكثر التشريعات تقدما في مجال ضمان سبل العيش. تركز هذه الخطة التي يحررها الطلب على الأعمال المتعلقة بالمحافظة على المياه، بما في ذلك مكافحة الجفاف (وتشمل التشجير/غرس الأشجار)، وتطوير الأراضي، والتحكم في الحماية من الفيضانات (لما في ذلك الصرف الصحي في مناطق غمرتها المياه)، وتحسين خطوط المواصلات مع الريف عبر إتاحة الطرق القابلة للاستخدام في جميع الأحوال الجوية. وتزايد مشاركة المقاطعات التي يقطنها سكان معرضين للتهديم نتيجة لانتمائهم إلى قبائل (ضمن نظام الطبقات) والنساء، له دلالة واضحة على التحسن في مجمل الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية. من إجمالي أيام العمل التي تبلغ ١٠٨,٧ مليون يوم من التشغيل المتولد خلال ٢٠٠٧-٢٠٠٨، تمثل الطوائف المصنفة (SCs) (٢٧٪)، والقبائل المصنفة (STs) (٣١٪)، معا نحو ٥٨٪، وبلغت حصة النساء ٤٣٪ من إجمالي أيام العمل من التشغيل المتولد. ويجدر التأكيد على أنه في ولاية راجاستان، حيث بلغت نسبة مشاركة المرأة الريفية في قوة العمل ٢٥٪ فقط في ٢٠٠٤-٢٠٠٥، كانت حصة النساء ٧٠٪ من إجمالي أيام العمل المتولدة للشخص من خلال برنامج القانون الوطني لضمان التشغيل في الريف NREGP خلال ٢٠٠٧-٢٠٠٨. ومن خلال دراسة في ولاية راجاستان، ولاية أندرا براديش، ومهاراشترا عام ٢٠١٠، تبين كذلك أن النساء أكثر من الرجال في الحصول على دخل سنوي من خلال برنامج ال NREGP. وتبدو الصورة أكثر اختلاطا بالنسبة للعمال من الفئات المحرومة اجتماعيا (الطوائف المصنفة، والقبائل المصنفة، والطبقات المهمشة الأخرى) الذين تنخفض العوائد السنوية لديهم عن غيرهم في ولاية راجاستان، ومهاراشترا، بينما في ولاية أندرا براديش، لا يوجد هناك فرق معنوي بين الطوائف المصنفة وغيرهم، ولكن تحصل القبائل المصنفة والطبقات المتخلطة الأخرى على أجور سنوية من خلال برنامج القانون الوطني لضمان التشغيل في الريف (NREGS) أعلى من غيرهم.^{٤٨}

^{٤٧} ILO: Brazil, An innovative income led strategy, *Studies on Growth and Equity*, International Institute of Labour Studies, (Geneva, 2011).

^{٤٨} P. Jha: "The well-being of labour in contemporary Indian economy: what's active labour market policy got to do with it?" *Employment Working Paper No. 39*, (Geneva, ILO, 2010).

^{٤٩} R. Jha, R. Gaiha and M. K. Pandey: "Determinants of employment in India's NREG Scheme", *ASARC Working Paper 2010/17*, (Canberra, Australian National University, 2010).



٤. تعزيز عدم التفرقة والمساواة بين الجنسين في العمل

تشكل النساء ٤٠٪ من القوى العاملة في العالم، ولكن وظائفهن وظروف عملهن – في كثير من الأحيان – أدنى من الرجال في العديد من البلدان. يرتفع معدل تمثيل المرأة في أشكال الأعمال غير النمطية؛ مثل العمل بدوام جزئي، والوظائف غير المستقرة والعارضة، والعمل في القطاع غير المنظم. ولا تزال معدلات التشغيل الضعيفة للمرأة أعلى بكثير من الرجال في العديد من البلدان الفقيرة. ومع ذلك، هناك العديد من التدابير التي يمكن اتخاذها على المستوى الوطني كجزء من سياسات التشغيل من أجل تعزيز المساواة في العمل. وتعد مبادئ المساواة في الحصول على التعليم، وتنمية المهارات، والتشغيل هي المدخل لهذه السياسات.

تم النص على مبدأ حرية الاختيار في الاتفاقية (رقم ١٢٢)، من حيث فرصة الحصول على المهارات في الوظائف واستخدامها، دون تمييز على أساس العرق، أو اللون، أو النوع الاجتماعي، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو الأصل الوطني، أو الاجتماعي. وعلى الرغم من أن معظم سياسات التشغيل الوطنية قد بدأت تأخذ بعين الاعتبارها مسائل المساواة بين الجنسين، إلا أن رصد التنفيذ الفعّال لهذه السياسات هو مفتاح الحل. وعلاوة على ذلك، فإن تمثيل النساء هو تمثيل ناقص في هياكل الحوار الاجتماعي، بما في ذلك صاحب العمل ومنظمات العمال، وقد لا تكون مصالحهن ممثلة في عمليات الحوار الاجتماعي. وتسجيل التقدم في المساواة بين الجنسين في مجال العمل، يتعين تمكين النساء وتنظيمهن وتدريبهن على المفاوضة الجماعية، وسيكون ذلك قوة فاعلة من أجل التغيير حتى بين أكثر الوظائف ضعفاً.^{٥٠}

وعلى الرغم من المكاسب الكبيرة التي تحققت في السنوات الأخيرة، فلا يزال يواجه الأشخاص ذوي الإعاقة التفرقة، وغيرها من الحواجز أمام المشاركة الكاملة في الحياة الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والثقافية. ومن نحو مليار شخص من ذوي الإعاقة، هناك على الأقل ٧٨٥ مليون في سن العمل.^{٥١} وهم أكثر عرضة للبطالة، أو عندما يعملون فمن المرجح أن يكسبوا أقل من غير المعاقين، ويعملون في الوظائف حيث فرص الترفيع ضعيفة وظروف العمل فقيرة، وخصوصاً إذا كانوا من النساء. يعمل الكثير منهم في الاقتصاد غير الرسمي وغير المحمي، وعدد قليل منهم يمكنه النفاذ إلى فرص تنمية المهارات، وغيرها من الفرص التي من شأنها تمكينهم من كسب العيش الكريم، وبالتالي تظل إمكانات العديد من المعوقات والمعوقين غير مستغلة، وغير معترف بها، والأغلبية تعيش في فقر، واعتماد على الغير، وتعاني الاستبعاد الاجتماعي.

توفر معايير منظمة العمل الدولية، بما في ذلك اتفاقية ١٩٨٣ (رقم ١٥٩) بخصوص التأهيل المهني والتشغيل (المعوقون)، والتوصية ذات الصلة (رقم ١٦٨)، وتوصية تنمية الموارد البشرية ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥)، ومدونة ممارسات منظمة العمل الدولية في إدارة الإعاقة في مكان العمل ٢٠٠٢، توفر الإطار اللازم لاستجابة منظمة العمل الدولية لطلبات دعم هذه الفئة المستهدفة، مع التركيز على إدراج المعوقين في التدريب العام، والبرامج المتصلة بالعمل، وفي سوق العمل المفتوح. وتسلك منظمة العمل الدولية منهجاً ذا مسارين لتشجيع تكافؤ الفرص، والمساواة في المعاملة، وإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة. يسمح المسار الأول لبرامج محددة للعجز أو للمبادرات بالتغلب على عيوب معينة أو عقبات، في حين يسعى المسار الثاني لضمان إدراج المعوقين في تنمية المهارات العامة، وأيضاً في الخدمات المتصلة بالمشاريع وبالتشغيل، وبرنامج التدريب المهني والتشغيل.

ILO: Guidelines on gender in employment policies, (Geneva, ILO).^{٥٠}

^{٥١} لمزيد من المعلومات حول التقديرات، انظر الصفحات 29-32 من التقرير العالمي عن الإعاقة، يمكن الوصول إليه على: http://www.who.int/disabilities/world_report/en

الملحق ١

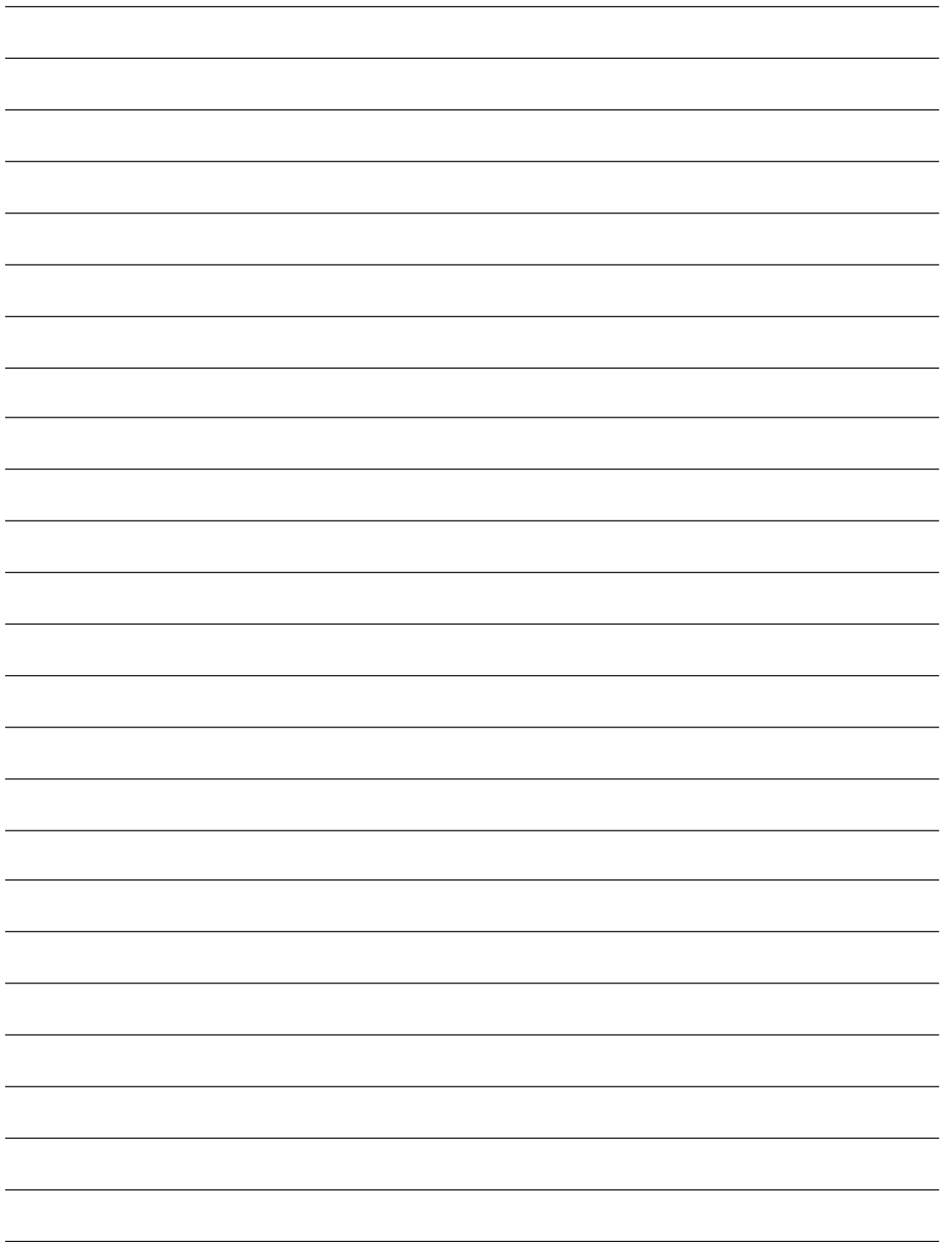
معايير العمل الدولية الرئيسية المتعلقة بسياسات التشغيل

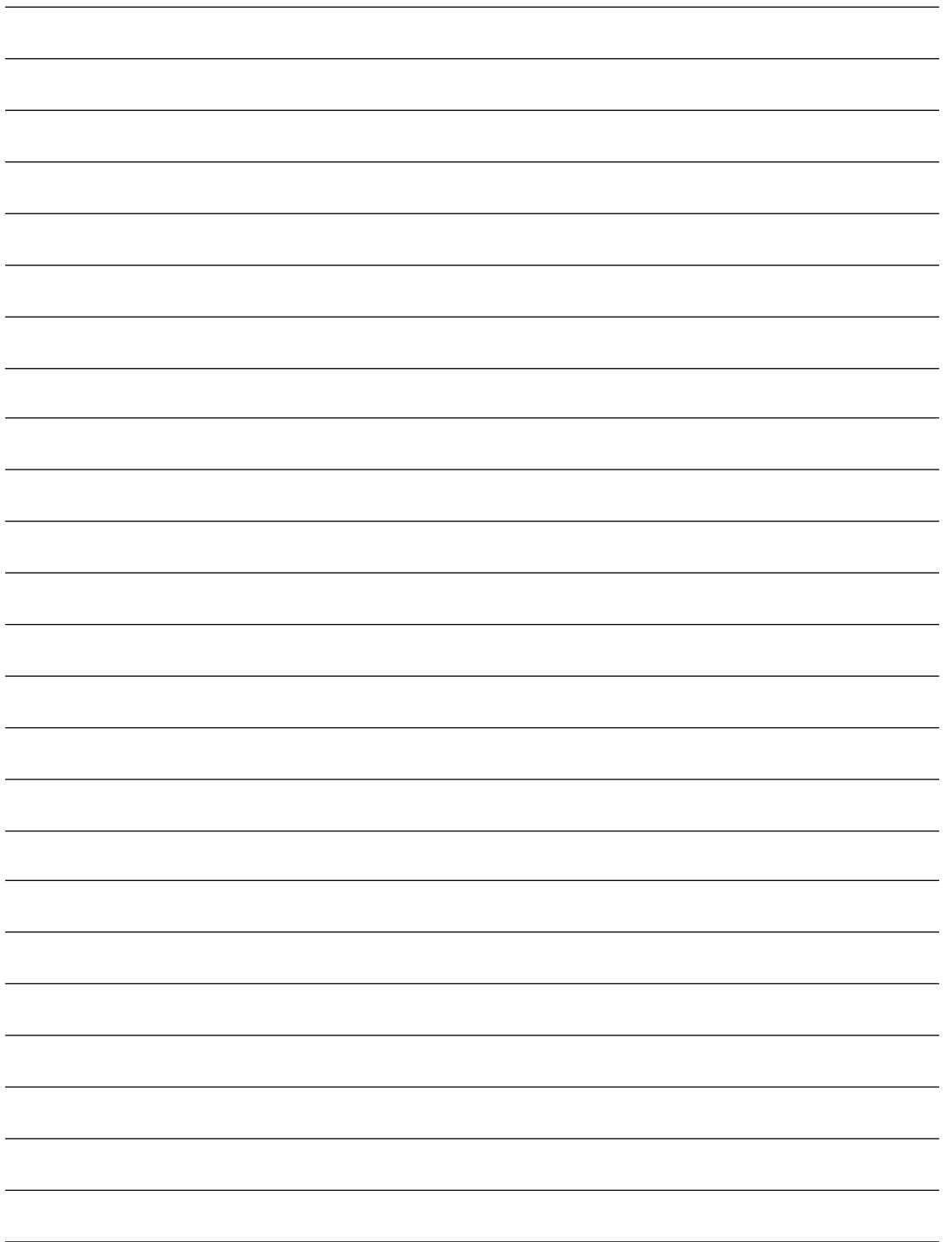
- **اتفاقية بشأن سياسة التشغيل، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) - الاتفاقية رقم ١٢٢، أداة هامة من وجهة نظر الحوكمة، وتُستكمل بتوصية بشأن سياسة التشغيل (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩).** وهي بمثابة خطة للدول الأعضاء للتطبيق عند قيامهم بصياغة سياسات التشغيل الوطنية.
- **اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢) - الاتفاقية رقم ١٤٢، مثل توصية تنمية الموارد البشرية ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥) ترتبط بشكل حاسم بتحقيق التشغيل الكامل والعمل اللائق، وإلى أعمال الحق في التعليم للجميع. تلعب الاتفاقية رقم ١٤٢ دوراً مهماً أيضاً في مكافحة التفرقة.**
- **اتفاقية بشأن تنظيم إدارات التشغيل، ١٩٤٨ (رقم ٨٨) واتفاقية بشأن وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) - الاتفاقية رقم ٨٨ والاتفاقية رقم ١٨١ تكمل بعضها البعض. خدمات التشغيل العامة والوكالات الخاصة على حد سواء تساهم في أداء سوق العمل الأمثل وإلى أعمال الحق في العمل.**
- **توصية بشأن تنظيم إدارات التشغيل، ١٩٤٨ (رقم ٨٣) / توصية بشأن وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨٨).**
- **توصية بشأن خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩) - التوصية رقم ١٨٩ تحدد إطاراً لضمان أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وكذلك المشاريع متناهية الصغر تخلق الوظائف وفقاً لمعايير العمل الدولية**
- **توصية تعزيز التعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣) - التوصية رقم ١٩٣ تقدم إطاراً محدداً لإنشاء التعاونيات وصيانتها، التي تخلق فرص العمل، وتساهم في توليد الدخل.**
- **الاتفاقية بشأن التأهيل المهني والتشغيل (المعوقون)، الاتفاقية ١٩٨٣ (رقم ١٥٩). الاتفاقية رقم ١٥٩ والتوصية بشأن التأهيل المهني والتشغيل (المعوقون) (رقم ١٦٨).**
- **توصية بشأن علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨).**
- **توصية العمال المسنين، ١٩٨٠ (رقم ١٦٢) - التوصية رقم ١٦٢ توصي بأنه ينبغي مساواة كبار السن من العمال في الفرص والمعاملة في مجال التشغيل، دون تمييز على أساس السن.**
- **اتفاقية بشأن العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)، والتوصية بشأن العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦).**
- **اتفاقية الهجرة في أوضاع اعتسافية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) والتوصية بشأن العمال المهاجرين، ١٩٧٥ (رقم ١٥١).**

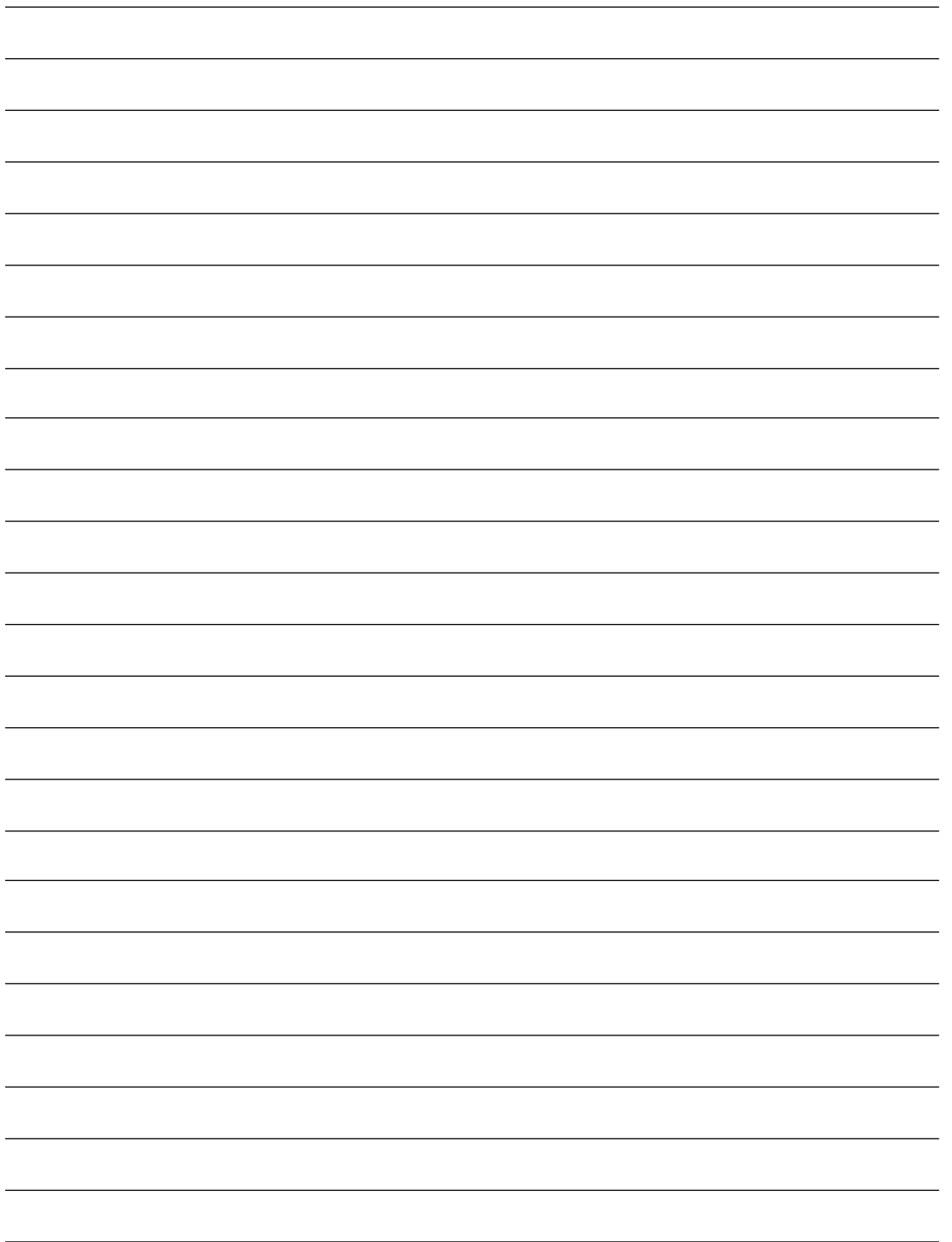


الملحق ٢ البلدان التي صدقت على الاتفاقية رقم ١٢٢

ألبانيا 2009:01:07	فرنسا 1971:08:05	نيوزيلندا 1965:07:15
الجزائر 1969:06:12	الجابون 2009:10:01	نيكاراجوا 1981:10:01
أنتيجوا وبربودا 2002	جورجيا 1993:06:22	الترويج 1988:06:06
أرمينيا 1994:07:29	ألمانيا 1971:06:17	بنما 1970:06:19
أستراليا 1969:11:12	اليونان 1984:05:07	بابوا غينيا الجديدة 1976:05:01
النمسا 1972:07:27	جواتيمالا 1988:09:14	باراجواي 1969:02:20
أذربيجان 1992:05:19	غينيا 1966:12:12	بيرو 1967:07:27
بربادوس 1976:03:15	هندوراس 1980:06:09	الفلبين 1976:01:13
روسيا البيضاء 1968:02:26	المجر 1980:06:09	بولندا 1966:11:24
بلجيكا 1969:07:08	أيسلندا 1990:06:22	البرتغال 1981:01:09
بوليفيا 1977:01:31	الهند 1998:11:17	رومانيا 1973:06:06
البوسنة والهرسك 1993	جمهورية إيران الإسلامية 1972	الاتحاد الروسي 1967:09:22
البرازيل 1969:03:24	العراق 1970:03:02	رواندا 2010:08:05
بلغاريا 2008:06:09	إيرلندا 1967:06:20	سانت فنسنت وجزر جرينادين 2010
بوركينافاسو 2009:10:28	إسرائيل 1970:01:26	السنگال 1966:04:25
كامبوديا 1971:09:28	إيطاليا 1971:05:05	صربيا 2000:11:24
الكاميرون 1970:05:25	جاميكا 1975:01:10	سلوفاكيا 1993:01:01
كندا 1966:09:16	اليابان 1986:06:10	سلوفينيا 1992:05:29
جمهورية أفريقيا الوسطى 2006	الأردن 1966:03:10	أسبانيا 1970:12:28
تشيلي 1968:10:24	كازاخستان 1999:12:06	السودان 1970:10:22
الصين 1997:12:17	جمهورية كوريا 1992:12:09	سورينام 1976:06:15
جزر القمر 1978:10:23	قيرجيزستان 1992:03:31	السويد 1965:06:11
كوستاريكا 1966:01:27	لاتفيا 1992:01:27	طاجيكستان 1993:11:26
كرواتيا 1991:10:08	لبنان 1977:06:01	تايلاند 1969:02:26
كوبا 1971:02:05	الجمهورية العربية الليبية 1971	تونس 1966:02:17
قبرص 1966:07:28	ليتوانيا 2004:03:03	تركيا 1977:12:13
جمهورية التشيك 1993:01:01	جمهورية مقدونيا يوغوسلافيا السابقة 1991	أوغندا 1977:12:13
الدنمارك 1970:06:17	مدغشقر 1966:11:21	أوكرانيا 1968:06:19
جيبوتي 1978:08:03	موريتانيا 1971:07:30	المملكة المتحدة 1966:06:27
جمهورية الدومينيكان 2001	مولدوفا 1996:08:12	أوروغواي 1977:06:02
إكوادور 1972:11:13	منغوليا 1976:11:24	أوزبكستان 1992:07:13
السلفادور 1995:06:15	الجبيل الأسود (مونتنتجرو) 2006:06:03	فنزويلا 1982:08:10
إستونيا 2003:03:12	المغرب 1979:05:11	اليمن 1989:01:30
فيجي 2010:01:18	موزمبيق 1996:12:23	زامبيا 1979:10:23
فنلندا 1968:09:23	هولندا 1967:01:09	











الفصل الثاني نظرة عامة على عملية سياسة التشغيل

يستند إطار هذا الدليل على منهج دورة السياسة الذي يقسم الظواهر المعقدة إلى خطوات يمكن إدارتها. ودورة السياسة هي دورة معيارية، تقترح التسلسل المنطقي للأحداث المتكررة التي يمكن للممارسين استخدامها لفهم السياسات المهمة وتطبيقها. وحيث أن جميع المكونات مترابطة، فإن الانتهاء من المهام تحت كل إطار هو عنصر أساسي من أجل الانتقال إلى ما يليه. ومع ذلك، لا يوجد نموذج يمكن الادعاء بإمكانية تطبيقه عالمياً، إذ أن عملية وضع السياسات تختص بمؤسسات حكومية بعينها، وتختلف الممارسة من مشكلة إلى أخرى. ودورة السياسة إرشادية؛ نمط مثالي تنأى الظروف الفعلية بعيداً عنه.

يقدم هذا الفصل لمحة سريعة عن عملية سياسة تشغيل مثالية. ويقترح إجابات عن الأسئلة التالية:

- ما هي المتطلبات الأساسية لعملية سياسة ناجحة؟
- من هي الجهات الفاعلة الرئيسية، وما دورها؟
- ما هي الخطوات الرئيسية في عملية وضع السياسات؟



المحتويات

٣٣	١. المتطلبات الأساسية لعملية السياسة الناجحة
٣٣	أ. تفعيل الاستدامة
٣٣	١. الموازنة مع العمليات الوطنية الأخرى
٣٤	٢. بناء الشراكات
٣٥	٣. الالتزام السياسي واسع النطاق والمستخدم
٣٦	ب. إطار مؤسسي واضح
٣٦	ج. عملية شاملة وخاضعة للمساءلة
٣٩	٢. مراحل وضع سياسة التشغيل الوطنية: من أين تبدأ؟
٤٠	أ. مرحلة الإعداد
٤١	١. تحديد غاية السياسة
٤١	٢. وضع الإطار التنظيمي
٤٢	ب. مرحلة تحديد القضية
٤٢	ج. مرحلة الصياغة
٤٣	د. مرحلة المصادقة، والاعتماد، والاتصالات
٤٣	١. المصادقة: الحصول على توافق وطني على سياسة التشغيل الوطنية
٤٣	٢. الاعتماد: إعطاء القوة التنفيذية لسياسة التشغيل الوطنية
٤٤	٣. الاتصالات: تعريف الناس بسياسة التشغيل الوطنية
٤٥	هـ. مرحلة البرمجة وإعداد الموازنة
٤٦	و. مرحلة التنفيذ
٤٧	ز. مرحلة التقييم
٤٨	الملحق ١ - قائمة المراجعة لعملية تخطيط السياسة
٤٩	الملحق ٢ - مصفوفة المهام والمسؤوليات لصياغة السياسة
٥٠	الملحق ٣ - عملية ليست بالسرعة ولا بالرخيصة



١. المتطلبات الأساسية لعملية السياسة الناجحة

أ. تفعيل الاستدامة

لكي تكون مستدامة، لا يمكن أن تتم عملية وضع السياسات من العدم دون نقطة ارتكاز على المستوى الوطني. ماهي المنطلقات المختلفة لهذه السياسة في كل بلد؟ مع من يمكن إنشاء شراكات أو علاقات عمل؟ وهل هناك وثائق مرجعية أو مبادئ إرشادية عامة لصياغة السياسات؟

١. المواءمة مع العمليات الوطنية الأخرى

هناك منطلقات متعددة يمكن لعملية سياسة التشغيل الوطنية (NEP) أن تبدأ منها. تُظهر الممارسات الجيدة أن وضع سياسة التشغيل الوطنية يكون ذو معنى من الناحية العملية عندما تستجيب هذه السياسة لحاجة وطنية؛ مثل:

■ تحقيق الانسجام بين أنشطة التشغيل التي تمت تجربتها وحصلت على

توافق فيما يتعلق بنجاحاتها. الحاجة إلى إضفاء الطابع الرسمي على التوافقات التي تم الحصول عليها مع مرور الوقت في نظام مؤسسي متجانس مبني على التجارب الناجحة، وإدماج التقدم الذي تم إحرازه، هو أحد الأسس المنطقية لتصميم سياسة وطنية. على سبيل المثال، أدمجت جمهورية الصين الشعبية ٢٠ عاما من التجارب والتعديلات على سياسات التشغيل النشطة في قانون تشجيع التشغيل.

■ مراجعة إطار التنمية الوطنية (NDF). من المفيد للغاية لإدماج قضايا

التشغيل بنجاح في إطار التنمية الوطنية أن تكون هناك سياسة واضحة المعالم للتشغيل في مرحلة المراجعة الوطنية لاستراتيجيات التنمية. هكذا هو الحال في مدغشقر، حيث تم اعتماد سياسة التشغيل الوطنية عام ٢٠٠٥، في الوقت المناسب لإعداد إطار جديد للتنمية الوطنية (خطة عمل مدغشقر في الفترة ٢٠٠٧-٢٠١١).

■ التوجه نحو الإدارة المستندة على النتائج وبرمجة الموازنة بالاعتماد على

أطر الإنفاق متوسط المدى (MTEF). عندما تكون مخصصات الميزانية موجهة نحو تنفيذ المشاريع، فإن على كافة الوزارات أن تحدد سياساتها ضمن أطر الإنفاق المتوسط المدى حتى تتمكن من المشاركة بفعالية في مناقشة الميزانية.

■ عندما يتم تشكيل حكومة جديدة وتبرز الحاجة الماسة لتحديد أولوياتها

الرئيسية وأهدافها. على سبيل المثال، عام ٢٠٠٦ تم تشكيل حكومة جديدة في بوركينا فاسو التي أنشأت وزارة للشباب والتشغيل منفصلة عن وزارة العمل حينها. بدأ وزير الشباب والتشغيل الجديد بوضع سياسة لتحديد وثيقة عمله.

■ تحقيق الأهداف الدولية التي التزمت بها البلاد. على سبيل المثال، في ضمن

سياق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (MGDs)، اختارت بعض البلدان طريق العمل المنتج لتخفيض معدلات الفقر إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥.



الإطار ١.٢ توجه وزارة التشغيل قي بوركيما فاسو نحو نظم الإدارة المستندة على النتائج وبرمجة الموازنة

في بوركيما فاسو، قامت الحكومة بإصلاحات كبيرة في المالية العامة في العقد الماضي. ومن بين هذه الإصلاحات يمكن الإشارة إلى التالي: برمجة الموازنة وأدوات التخطيط؛ وبرمجة الموازنة منذ ١٩٩٨؛ ووضع إطار الإنفاق متوسط المدى منذ عام ٢٠٠٠؛ والسياسات القطاعية مع خطط العمل منذ عام ٢٠٠٠. وبالتالي تم التأكد من أن مخصصات الموازنة تتوافق مع الأولويات الاستراتيجية الوطنية، وأن استخدام الموارد يتم بصفة أكثر كفاءة وفعالية.

قطعت وزارة التشغيل أشواطاً متسقة لمواكبة هذه العمليات الوطنية. وفي الواقع، على الرغم من إدراك الحكومة للدور المحوري للتشغيل، إلا أن وزارة الاقتصاد والمالية لاحظت أن غياب رؤية واضحة ومتجانسة للتشغيل أمر يعيق إدماج هذه السياسة بصورة فعالة في الموازنة الوطنية. وقدمت التوصيات للوزارة المسؤولة بمواءمة الإجراءات الوطنية من خلال تطوير سياسة التشغيل الوطنية وبرمجة الميزانية، لتكون نتائج التشغيل مرئية، وقابلة للقياس في الموازنة الوطنية.

تؤكد مواءمة عملية سياسة التشغيل الوطنية مع العمليات الوطنية الأخرى وضوح الرؤية والمصداقية لهذه العملية، وتسهل من عملية تعبئة الموارد اللازمة.

٢. بناء الشراكات

في كل بلد، سوف يكون من الضروري تحديد الفاعلين لإقامة شراكات، إذ أنه قد يختلف ذلك من بلد إلى آخر. تعد الوزارات القطاعية، والوزارات والهيئات المكلفة بإدارة الاقتصاد الكلي - مثل البنك المركزي، ووزارات المالية، وهيئات التخطيط الوطني - من الشركاء الرئيسيين للوزارة المسؤولة عن التشغيل. ومن الضروري تعزيز التعاون مع هذه الهياكل لسببين على الأقل: أولاً، تنفيذ السياسات التي يكون لها تأثير واضح على التشغيل، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر؛ وثانياً، تسهيل التعاون لتحقيق إدماج سياسة التشغيل الوطنية في دورات التخطيط والموازنة.

ويحتاج الأمر عمل شراكات مع منظمات أصحاب العمل والعمال، ومع شركاء التنمية. يمكن لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تسهم بالأفكار، وبالمعرفة، وبالخبرة، وبالتجارب خلال مخ تلف خطوات تصميم سياسة التشغيل، بما في ذلك البحث، والتليل، وصياغة واختبار النماذج، وخيارات التصميم. ويمكن أن يسهم شركاء التنمية بالخبرة الفنية، وبناء القدرات، فضلاً عن الدعم المالي.

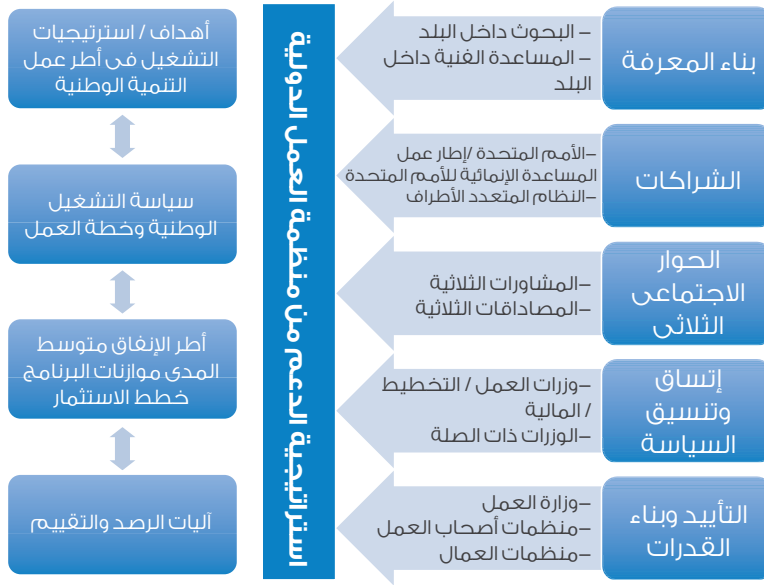


الإطار ٢.٢ شراكة من أجل التشغيل في ليبيريا

تم إنشاء لجنة توجيهية مشتركة بين الوزارات بخصوص العمل والتشغيل خلال عملية صياغة استراتيجية الحد من الفقر (PRS) (ما قبل ٢٠٠٦). يرأس هذه اللجنة وزارة العمل، وتضم في عضويتها الشركاء الاجتماعيين، ووزارات التخطيط، والمالية، والشباب والرياضة، والأشغال العامة، ومنظمة العمل الدولية، والبنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تم تكليف اللجنة بمسؤولية تنسيق المدخلات الخاصة بالعمل والتشغيل في عملية استراتيجية الحد من الفقر، ورصد تنفيذ أنشطة هذا القطاع. كما تم الاستفادة من هذه اللجنة في صياغة سياسة التشغيل الوطنية لعام ٢٠٠٩، وخطة العمل لعام ٢٠١٠ (NEP-AP)، وفي تنفيذها. وأثبتت هذه الشراكة فائدتها في تعبئة الدعم بين القطاعات الوزارية، وفي الدعوة إلى وضع التشغيل المنتج، وسياسات العمل اللائق في صميم عملية صنع السياسات.



الشكل رقم ١: دعم منظمة العمل الدولية لعمليات سياسة التشغيل في أنحاء العالم



٣. الالتزام السياسي واسع النطاق والمستدام

الالتزام السياسي الواضح والقوي الصادر عن أعلى مستويات الحكومة هو المدخل لضمان الاستدامة. ويمكن اتخاذ قرار لوضع سياسة التشغيل الوطنية من قبل عدد من أصحاب المصلحة: رئيس الجمهورية، رئيس الوزراء، لجنة التخطيط، والوزير المسؤول عن التشغيل وغيرهم، اعتماداً على السياق في البلاد. وينعكس المستوى الذي يُتخذ عنده القرار على الطريقة التي سينفذ بها.

كما يضمن الالتزام السياسي على أعلى مستوى التنسيق الفعّال بين وزارات المالية، والشؤون الاقتصادية، والوزارات المختصة (التعليم، والزراعة، والبنية التحتية، والتنمية المحلية، وما إلى ذلك)، والوزارة المسؤولة عن التشغيل.

وقد أظهرت التجربة أنه إذا لم يستمر الالتزام السياسي على المدى المتوسط فإن تطبيق السياسة - وأحياناً حتى صياغتها - قد تتوقف. حدث ذلك في البلدان حيث ساد عدم الاستقرار الحكومي أو الأزمات السياسية، كما هو الحال في هندوراس، أو مدغشقر، أو قبرجيزستان، فقد تم اعتماد سياسة التشغيل الوطنية، ولكنها لم تصل إلى حد التنفيذ بسبب انقلاب سياسي، وهذا نوع من الحالات التي لا يمكن التنبؤ بها. وعلاوة على ذلك، ففي بلدان أخرى، بعد تغيير الحكومة في أعقاب الانتخابات، تم التخلي عن سياسة التشغيل الوطنية، على الرغم من اعتمادها عند أعلى مستوى، وموافقة كافة الأطراف عليها.

في **ليبيريا**، كان خلق فرص عمل لجميع الليبريين رسالة رئيسية في كافة تصريحات كل من رئيس ليبيريا، سعادة إلين جونسون سيرليف، الحائزة على جائزة نوبل، وعليه كان الالتزام السياسي على أعلى مستوى. وقد تُرجمت هذه الرسائل إلى استراتيجيات وإجراءات في صياغة سياسة التشغيل الوطنية وخطة العمل. أعطى هذا وزارة العمل النفوذ السياسي والسلطة.



ب. إطار مؤسسي واضح

يشكل وجود إطار مؤسسي واضح لسياسة التشغيل الوطنية (NEP) أحد مفاتيح متابعة جميع المراحل بنجاح من التشخيص إلى التنفيذ. فهو أولاً يعطي وضوح رؤية للعملية، وثانياً، إن تكليف «قائد» بأجندة وصلاحيات واضحة سيجعله قادراً على التنسيق بين كافة الجهات الفاعلة التي ينبغي إشراكها في هذه العملية. فتعدد المؤسسات والجهات الفاعلة المعنية، وتنوع مستويات تدخلها يضع في الطليعة الحاجة إلى تنسيق قوي.

واعتماداً على السياق القطري، وعلى طبيعة الإطار المؤسسي في كل بلد، يمكن لهذا «البطل» أو القائد إما أن يكون الوزير المسؤول عن العمل، أو أي شخص من مكتب رئيس الوزراء، أو مكتب رئيس الجمهورية.

وكان التزام وزير العمل في كل من أوغندا، وملاوي، والوزير المسؤول عن التشغيل في بوركينافاسو، بمثابة القوة الدافعة لصياغة سياسة التشغيل الوطنية الجديدة الأولى في هذه البلدان.

كذلك، فإن دور وكالة التشغيل الوطنية (NEA) هو أيضاً ذو أهمية قصوى، ففي بعض الأحيان تأخذ الوكالة زمام المبادرة في صياغة سياسة التشغيل الوطنية. وفي حين أن دور الوكالة هو المشاركة في عملية الصياغة، وتنفيذ بعض عناصر سياسة التشغيل الوطنية، فإنه لا ينبغي لها أن تقود عملية صياغة سياسة التشغيل.

ج. عملية شاملة وخاضعة للمساءلة

تتطلب عملية وضع السياسات إجراء الحوار على نطاق واسع من أجل ترجمته إلى التنفيذ الناجح. وينبغي أن يسود الحوار، والحوار الاجتماعي على وجه الخصوص، في كل خطوة، من تحليل الحالة الذي يؤدي إلى خيارات السياسة العامة، وصولاً إلى المصادقة على تنفيذ السياسات، وتقييمها بعد ذلك.

مستوى الحوار	من؟	ماذا؟	كيف؟
وطني/ قطاعي	بين الوزارة المسؤولة عن التشغيل و: • الشركاء الاجتماعيين (منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال)؛ • الوزارات الأخرى، ولا سيما مع المجموعات الاقتصادية للحكومة والوزارات القطاعية؛ • منظمات المجتمع المدني، مثل: جمعيات النساء أو جمعيات الشباب.	تحديد التحديات الرئيسية وخيارات السياسات، والمصادقة على الأولويات المختارة وسبل تنفيذها	مجموعات عمل، وطلاقات العمل الثلاثية والمؤتمرات الثلاثية
إقليمي	بين الوزارة المسؤولة عن العمالة و: • فروعها الإقليمية؛ • الشركاء الاجتماعيين الإقليميين؛ • غيرها من الوكالات الحكومية اللامركزية؛ • منظمات المجتمع المدني الإقليمية، مثل جمعيات النساء أو جمعيات الشباب.	تحديد التحديات الرئيسية، والمصادقة على الأولويات المختارة، وسبل تنفيذها.	طلاقات العمل والمناقشات الجماعية المركزة
محلي	الفروع الإقليمية للوزارة المسؤولة عن التشغيل، مع إشراك المجتمعات المحلية، والمنظمات غير الحكومية النشطة على المستوى المحلي، والمشاريع المحددة التي لها تأثير على التشغيل، والمستفيدين (الناس).	تحديد التحديات الرئيسية، والمصادقة على الأولويات المختارة وسبل تنفيذها	اجتماعات القرية، مجموعات التركيز، المناقشات والمقابلات



تعتمد أهمية هذه المستويات المختلفة اعتمادا كبيرا على حجم البلد، والسياق التاريخي لشكل اللامركزية فيه ومستوياتها. إذا كان تواصل مكاتب التشغيل على مستوى المحافظات أو ضمن المقاطعات الحضرية فقط، فينطوي ذلك على تكاليف إضافية عند إجراء حوار على مستوى المجتمع المحلي في حد ذاته. ويحتاج كل بلد أن يقرر مدى شمولية المشاورات التي يمكن أن يتحملها، مقابل المتوقع الخروج به من إجراء الحوار.^١

في **الفلبين**، تضمن وضع خطة العمل والتشغيل ٢٠١١-٢٠١٦ - وهي الخطة القطاعية ذات الصلة بخطة التنمية ٢٠١١-٢٠١٦ - إجراء مشاورات ثلاثية على مستوى الجزيرة تقودها وزارة العمل والتشغيل. يتوفر مزيد من المعلومات تحت عنوان «Deriving the LEP» (صفحة ١ من الخطة)، على الموقع:

<http://ncmb.ph/Others/dole/dole11.pdf>

في **منغوليا**، تم إجراء مشاورات واسعة النطاق مع كافة المستويات اللامركزية أثناء صياغة سياسة التشغيل الوطنية. أدت هذه المشاورات إلى عقد ملتقى التشغيل الوطني في أكتوبر ٢٠١٠، حيث تمت مناقشة نتائج المشاورات. وكانت النتيجة إعلان عام ٢٠١١ عاما للتشغيل، تعُد الحكومة خلاله سياسة التشغيل الوطنية، باستخدام نتائج المشاورات الإقليمية والمنتدى.

في **أوروغواي**، أجرت وزارة العمل حوارا وطنيا بشأن سياسات التشغيل خلال الفترة مارس-أكتوبر ٢٠١٠، في اجتماعها بأصحاب العمل واتحاد نقابات العمال. وجاء تمثيل الحكومة من قبل وزارة العمل، وأيضا من خلال الهياكل الأخرى، اعتمادا على موضوع المناقشة (على سبيل المثال، وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الاقتصاد، والصناعة، ومعهد للشباب، وما إلى ذلك). انظر الفصل ٤ للحصول على عرض كامل لعملية أوروغواي.

قد تتم المشاورات من خلال المجلس الاستشاري الدائم أو اللجنة، وعادة ما تتناول أمور العمل العامة، والتي يمثل فيها أصحاب العمل والعمال من خلال المؤتمرات، أو الاجتماعات الدورية بين المسؤولين في الإدارات الحكومية المسؤولة، وممثلي أصحاب العمل، ومنظمات العمال. وقد تتم أيضا من خلال لجان مخصصة أنشئت لاستعراض مشاكل التشغيل والسياسات.

في **جنوب أفريقيا**، يتكون مجلس العمل والتنمية الاقتصادية الوطني (NEDLAC) من ممثلين رفيعي المستوى من مختلف الدوائر والغرف التجارية يجتمعون لمناقشة إجراءات التشغيل. يتم التشاور مع كافة الدوائر خلال وضع تشريعات وسياسات التشغيل عن طريق ممثلي جماعات المصالح الهامة، مثل المجتمع، والحكومة، ونقابات العمال، وكذلك منظمات أصحاب العمل، ومن خلال الحملات الترويجية التوضيحية، والمنتديات، ومرحلة التعليقات العامة. في **إندونيسيا** يتم استشارة أصحاب العمل والعمال في مؤسسة التعاون الثلاثي (LKS Tripartite)، التي أنشئت بموجب اللائحة الحكومية رقم ٨ الصادرة في ٢٠٠٥ مارس ٢.

^١ يتعين أن يتم تضمين تكلفة المشاورات في موازنة عملية صياغة السياسة.

^٢ الدراسة الإستقصائية العامة لأدوات التشغيل (٢٠٠٨)، الفقرات ٧٣-٩٥.



قائمة المراجعة: الشروع في العمل

قد تشمل القضايا التي يتعين على الوزارات المسؤولة عن التشغيل النظر فيها عند وضع استراتيجية التشغيل وتنفيذها ما يلي:

١. هل لديك معلومات كافية ومحدثة لمساعدتك على تحديد احتياجات التشغيل، وتحليلها، وعمل الاستجابات المناسبة؟ يجب أن تشمل قاعدة المعلومات الخاصة بك مجموعة من البيانات الاجتماعية، والبيئية، والاقتصادية، وتتضمن أيضا وجهات نظر العمال، وأصحاب العمل، وأصحاب المصلحة الحكومية. وتحتاج أيضا وسيلة لتحديث هذه البيانات بشكل منتظم.
٢. كيف ستقوم بتحديد أهداف وأغراض سياسة التشغيل؟ التشاور المستمر المبكر مهم لضمان فهم المواطنين وإسهامهم في أغراض التشغيل ودعمها؛ بالإضافة إلى ذلك، فالمهم لتنفيذها هو أن تحظى الاستراتيجية بدعم الشركاء الاجتماعيين، وأصحاب المصلحة الحكومية.
٣. هل الموارد اللازمة متوافرة لجعل الاستراتيجية قابلة للتحقيق؟ من المرجح أن تشمل الموارد على الوقت المخصص للموظفين، وتدريبهم وربما تشمل كذلك الشركاء الاجتماعيين، ومصادر التمويل للمساعدة في وضع البرامج والمشاريع، والموارد الإضافية لإجراء تغييرات على أدوات التخطيط القانونية، إذا لزم الأمر.
٤. كيف ستقوم بربط سياسة التشغيل بالمسؤوليات الاستراتيجية الأخرى وعمليات التخطيط؟ ينبغي لسياسات التشغيل أن ترتبط ارتباطا وثيقا بإهتمامات وإجراءات التخطيط الأخرى. يمكن للوزارات أن تقوم بإعداد سياسة التشغيل منفصلة، أو يمكن إدراجها ضمن العمليات الاستراتيجية للبلاد والخطط القائمة.
٥. كيف يمكن للسياسة أن ترتبط بعمل الوزارات الأخرى؟ نادرا ما تقتصر قضايا التشغيل على مجال حكومي واحد – قد يكون هناك مغزى للعمل بالتعاون مع الوزارات الأخرى لتطوير استجابات متكاملة لاحتياجات التشغيل على المستوى الوطني.

تأكد من أنه يمكنك الإجابة بـ «نعم» على ما يلي:

- ◀ الجدوى: هل هي ميسورة؟ وهل ستحدث فرقا؟
- ◀ التواصل: هل يمكن شرحها للجمهور؟ للبرلمانيين؟
- ◀ التعزيز: هل سيكون لها قائد؛ «بطل»؟



٢- مراحل وضع سياسة التشغيل الوطنية: من أين تبدأ؟

يعرض هذا القسم الخطوات السبع لـ «نموذج مثالي» لعملية سياسة التشغيل، ويحتمل أن تكون هناك اختلافات في الواقع العملي. تغطي الخطوات المفصلة أدناه دورة كاملة للسياسة، ولكن لبلد ما، اعتماداً على ما إذا كان وضع سياسة تشغيل جديدة ومتكاملة، أو إعداد سياسة تشغيل لاحقة، أو المساهمة في إطار التنمية الوطنية قد يتبع فقط بعضاً من الخطوات المذكورة.

علاوة على ذلك، عادة ما تُبنى وثيقة السياسة الكاملة للتشغيل الوطنية على الخبرة السابقة والمشاريع الرائدة، واختبار سياسات نشطة معينة، وبناء المؤسسات. تظهر التجارب الدولية أن الدول عادة ما تبدأ بتصميم واحد أو أكثر من التدخلات، وتدخل التحسينات عليها، ثم تعمل على تنسيق السياسات واتساقها، وأخيراً تحاول دمج العمل مع السياسات الاقتصادية. من هناك، تقوم ببناء نظام يأخذ صفة رسمية كسياسة تشغيل وطنية (NEP) أو قانون تشجيع التشغيل (EPL). وخير مثال على هذه العملية هو تطوير سياسات التشغيل النشطة في الصين، ويمكن العثور على تفاصيلها على الموقع:

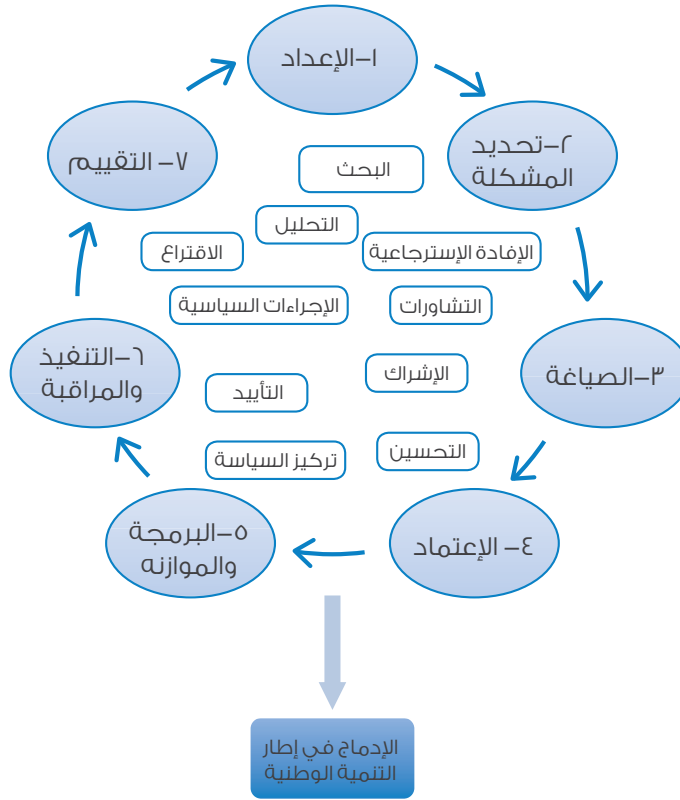
«China: from active employment policies to employment promotion law»

(ILO: December 2011).

يتناول هذا الجزء بإيجاز المراحل المختلفة، وسيتم عرض بعضها بمزيد من التفصيل، ومناقشتها في الفصول المقبلة من الدليل.

وسوف يتم إجراء الحوار في المراحل المختلفة من العملية السياسية. ومع كل خطوة على هذا الطريق يجب مناقشة كل عنصر من عناصر الاستراتيجية ومناظرته، بمشاركة عملية تشاور عامة. وسوف تختلف مدى وطريقة التشاور، والمشاركين المعنيين مع كل خطوة. بعض الأنشطة، مثل التشاور والمشاركة، تتخلل عملية وضع السياسات، ويمكن استخدامها في مجموعة متنوعة من الطرق في كل مرحلة. وبالمثل، يمكن استخدام التأييد في المراحل المختلفة للعملية السياسية العامة كاستراتيجية لإحداث تغيير.

الخطوات السبع لعملية صنع سياسات التشغيل



عناصر في عملية سياسة التشغيل

أساليب التفاعل بين أطراف الحوار الاجتماعي (ملاحظة: على الرغم من أن كل أساليب العمل قد تحدث في أي خطوة من خطوات عملية سياسة التشغيل، إلا أن بعض الأساليب تكون أكثر وضوحاً من غيرها خلال خطوات معينة من هذه العملية).

أ. مرحلة الإعداد

الغرض من مرحلة الإعداد هو:

١. تحديد الهدف التنموي للسياسة (على سبيل المثال، تحقيق التشغيل الكامل والمنتج والذي يتم اختياره اختياريًا حرًا لجميع النساء والرجال).

٢. وضع إطار العمل التنظيمي لعملية صنع السياسات.

٣. إعداد برنامج تسلسل زمني لعملية صنع السياسات.

٤. إعداد التخطيط والموازنة للموارد اللازمة لعملية صنع السياسات.



١. تحديد غاية السياسة

عند تحديد غاية سياسة التشغيل الوطنية، يسعى صناع السياسة لإدراك القيم أو المبادئ التي ستوجه بقية العملية.

تأتي القضايا على جدول أعمال السياسات العامة من مصادر مختلفة، بما في ذلك: البرامج السياسية، والبحث والتحليل، والأوساط الأكاديمية، ومنظمات العمال وأصحاب العمل، ومنظمات المجتمع المدني. يمكن للشركاء الاجتماعيين جلب المعلومات الجوهرية لتطوير وبلورة غاية سياسة التشغيل استناداً إلى معرفتهم المتعمقة، وفهمهم للقضايا الناشئة والمهمة. وكذلك، يخدم الحوار بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين، خلال مرحلة وضع جدول الأعمال، هدف إفادة الشركاء الاجتماعيين عن كيفية مشاركتهم بأقصى فاعلية في عملية صنع السياسات.

٢. وضع الإطار التنظيمي

أولاً، ينبغي تحديد جميع أصحاب المصلحة بوضوح، وبيان طرائق تدخلاتهم. ثانياً، يجب تعيين لجنة توجيهية يكون أعضاؤها من الهياكل الحكومية التي تم تحديدها (وزارة المالية، والتعليم، والبنية التحتية، وما إلى ذلك)، ومن نقابات العمال، ومنظمات أصحاب العمل، وذلك لضمان ترابط السياسات، والملكية، والاستدامة. ثالثاً، ينبغي تعيين فريق فني وطني على مدار دورة السياسة العامة بأكملها، وهو عادة ما يكون فريق من الخبراء الفنيين في الوزارة المسؤولة عن التشغيل – أو في بعض البلدان في وكالة التشغيل العامة – ولكن ينبغي وضع أجندة ومسؤوليات واضحة لهم.

سيكون هذا الفريق مسئولاً عن تنظيم حوار اجتماعي واسع النطاق على مدار عملية وضع السياسة (بما في ذلك الحصول على توافق كبير بشأن أولويات هذه السياسة)؛ وعن الإشراف على قيام الاستشاريين بالعمل التشخيصي (إن وجد) لصياغة السياسة؛ وعن صياغة النصوص القانونية اللازمة لاعتماد السياسة رسمياً؛ والمشاركة في عملية إعداد الموازنة الوطنية ومناقشتها؛ والتواصل الاجتماعي مع المواطنين بشأن تطور السياسة.

قد يختلف الشكل: يمكن أن يقود الفريق شخص واحد، على سبيل المثال منسق وطني،^٣ أو تتم القيادة من قبل فريق صغير في الوزارة المسؤولة عن التشغيل / هيئة التشغيل الوطنية،^٤ أو مجموعة أكبر تضم الشركاء الاجتماعيين و/أو الوزارات الأخرى، و/أو الأكاديميين الرئيسيين في البلاد.^٥ أي كان شكل الاختيار، يجب أن يتحدد بوضوح «البطل» الذي سيوجه العملية (القسم B I).

هناك بعض العقبات التي يجب تجنبها، مثل:

- اختيار الهيكل الخطأ لقيادة الفريق الفني. إذ ينبغي القيام بتحديد الإدارة المكلّفة بصياغة السياسات الوطنية، بوضوح، من داخل الهيكل التنظيمي للوزارة المسؤولة عن العمل التنظيمي.

^٣ قد كان هذا هو الحال في أذربيجان (رئيس التشغيل، وزارة العمل)، في مولدوفا (نائب المدير العام للوكالة الوطنية للتشغيل).

^٤ قد كان هذا هو الحال في بوركينا فاسو، حيث تم تكليف إدارة التشغيل في وزارة الشباب والعمل من قبل الوزير لإعداد سياسة التشغيل الوطنية.

^٥ كان هذا هو الحال في تنزانيا، حيث كان المنسق الوطني (مدير إدارة التشغيل) يقوم بقيادة فريق فني وطني يتألف من موظفين من إدارة التشغيل في وزارة العمل والتشغيل، ومن مؤسسة البحوث الاقتصادية والاجتماعية، ومن مكتب البحوث الاقتصادية، وشركاء Daima.

■ تجنب التضخم المؤسسي، إذا كان ذلك ممكناً، والعمل من خلال الهياكل القائمة بالفعل، ولا سيما في البلدان التي تكون فيها الموارد البشرية والمالية نادرة. على سبيل المثال، في العديد من البلدان الأفريقية وضعت لجان مشتركة بين الوزارات لمتابعة مؤتمر قمة واجادوجو، وأمكن استخدامها في هذا السياق. ولدى العديد من البلدان بالفعل مجالس وطنية لقضايا العمل والتشغيل؛ مثل منغوليا، أو فيتنام، أو الأرجنتين.

قد يكون من الضروري بناء قدرات الفريق الفني الوطني أو تدريبه لتمكينه من أداء مهامه. إذا كان الأمر كذلك، ينبغي أن يتم ذلك خلال مرحلة الإعداد.

ب. مرحلة تحديد القضية

الغرض من مرحلة تحليل الوضع هو إعداد بيان بالقضايا التي تحدد الفرص والقيود في سوق العمل. يجب عمل البيان بناء على تحليل دقيق لسوق العمل، وكذلك دراسة السياسات الاقتصادية التي لها تأثير على أداء سوق العمل. في العديد من البلدان، قد تكون هناك حاجة إلى إجراء العديد من الدراسات لتغطية جميع المسائل ذات الصلة. لا يشمل التحليل الجيد للوضع عمل الأبحاث فقط، بل أيضاً إجراء المشاورات على نطاق واسع، لتجميع كافة وجهات نظر أصحاب المصلحة حول التحديات التي يواجهونها، والشركاء الاجتماعيين حول مطالب مؤسساتهم. والمفتاح لتطوير السياسة الناجحة هو إشراك جميع أصحاب المصلحة بالفعل في مرحلة التشخيص.

يمكن أن تقوم منظمات العمال وأصحاب العمل، وأيضاً منظمات المجتمع المدني بدور له قيمة خاصة فيما يتعلق بهواجسهم واهتماماتهم في مجال سياسات التشغيل، وعلى السلطات العامة احترام نصائحهم، المبنية على أساس خبراتهم المباشرة، وعلاقاتهم، ومشاركاتهم مع أعضاء المنظمات والمجتمعات المحلية. ومن الممكن أن تصبح هذه المنظمات على دراية بالاتجاهات أو القضايا الناشئة قبل الحكومة بفضل قاعدتها الشعبية، ويمكن لمشاركتها في عمليات وضع سياسة التشغيل والآليات - مثل إجراءات الدراسات الإستقصائية، والتخطيط للسياسة، والآليات الاستشارية والوفود الدولية - أن تساعد في عملية تحديد المشكلة. ومن خلال مبادرات دعم السياسة يمكن لمنظمات العمال وأصحاب العمل أيضاً أن تقوم بدور رئيسي في توجيه الاهتمام العام إلى القضايا الناشئة.

للحصول على التفاصيل الكاملة عن هذه المرحلة، انظر الفصل ٣.

ج. مرحلة الصياغة

في هذه المرحلة يتم إعداد بيان بالقضايا التي يتعين على متخذي القرار أن يحددوا خيارات السياسة العامة تجاهها وترتيب أولوياتها. هذا يؤدي بدوره إلى صياغة مجموعة من غايات التشغيل، لمعالجة المشاكل التي تم تحديدها، واستغلال الفرص التي قد تنشأ.

تعتمد الخيارات المتاحة لكل حكومة على الظروف المحلية بالإضافة إلى السياق الأوسع لهذه الظروف، وسيكون على كل بلد تطوير مناهج فريدة لها من أجل تلبية احتياجات التشغيل لسكانها.

بالتالي، تركز مرحلة الصياغة على تحديد أولويات السياسات، واستعراض المبررات



والأسس المنطقية التي تم اعتمادها. وهناك ثلاث خطوات رئيسية:

١. تحديد القضايا التي سيجري تناولها في سياسة التشغيل الوطنية.

٢. تحديد الخيارات السياسية لمعالجة مشاكل التشغيل التي يتم تحديدها.

٣. اختيار التدخلات السياسية. ينبغي في هذه الممارسة الإحاطة بمجموعة من المعايير أو المؤشرات، مثل الغايات الاستراتيجية وأهداف التشغيل، بالإضافة إلى معرفة الموارد المالية المطلوبة، وتكامل أو إحلال السياسات، وما إلى ذلك. ويتمثل التحدي في إيجاد التدخلات السياسية المعقولة من الناحية الفنية، والتي يُمكن تكييفها بشكل جيد في السياق الوطني.

وبمجرد اختيار أولويات التدخلات السياسية، وموافقة كافة أصحاب المصلحة عليها، يبدأ الفريق الفني الوطني في صياغة وثيقة السياسة؛ هذا، عندما تتحدد بوضوح الغايات الاستراتيجية وأهداف التشغيل، إلى جانب إطار آليات التنسيق، والرصد، والتقييم. في حالات معينة، يمكن صياغة خطة الإجراءات بالتزامن مع ذلك، أو بعد الاعتماد الرسمي لسياسة التشغيل الوطنية.

في هذه المرحلة، يكون من المهم تحديد التكلفة التقديرية لتنفيذ السياسات، على أن يتم تحديد الميزانية بالتفصيل في مرحلة إعداد الخطة العملية لاحقاً، وإذا تواجدت بالفعل خطة عمل وطنية لتشغيل الشباب، ينبغي أن تنعكس على خطة عمل سياسة التشغيل الوطنية.

للحصول على التفاصيل الكاملة عن هذه المرحلة، انظر الفصل ٤.

د. مرحلة المصادقة، والاعتماد، والاتصالات

١. المصادقة: الحصول على توافق وطني على سياسة التشغيل الوطنية

يجب تقديم سياسة التشغيل الوطنية، بمجرد الانتهاء من صياغتها، من أجل مصادقتها من قبل أصحاب المصلحة في ورشة عمل ثلاثية بالإضافة إلى ورشة العمل الوطنية^٦ أو من خلال الهياكل الاستشارية القائمة. وفي حالات معينة، يمكن تنظيم ورش عمل إقليمية قبل عقد ورش العمل الوطنية، وفي حالات أخرى، يتم دعوة الأطراف الإقليمية إلى ورشة العمل الوطنية^٧.

بعد المصادقة يتوجب على الفريق الفني الوطني ادماج التعليقات التي وردت، والانتهاء من وثيقة السياسة.

٢. الاعتماد: إعطاء القوة التنفيذية لسياسة التشغيل الوطنية

كما أن سياسة التشغيل الوطنية بحاجة إلى أن تترجم إلى خطوات عملية، فمن الضروري أيضاً أن تعطى قوة تنفيذية؛ وبعبارة أخرى، كافة الصلاحيات اللازمة لتؤخذ على محمل الجد من قبل الجهات الفاعلة. تحت هذا الشرط، فإن الجهات الفاعلة ستقوم باتخاذ سياسة التشغيل الوطنية في الاعتبار ضمن أعمالهم، وسوف تكتسب المصادقية الضرورية. ويبدأ إضفاء الطابع الرسمي باعتمادها من قبل الحكومة، والتي سوف تقرر الشكل الرسمي: بيان، أم مرسوم، أم قانون توجه، أو غيرها.

^٦ هكذا الحال في منغوليا.

^٧ هكذا الحال في مدغشقر.

في بعض البلدان، قد يكون الفريق الفني الوطني مكلفاً بصياغة النصوص القانونية اللازمة لتلك العملية، بينما في حالات أخرى يوجد هياكل مخصصة قائمة بالفعل لهذا الغرض. في بعض الحالات، لا تحتاج سياسة التشغيل الوطنية لاعتمادها رسمياً، ولكن بدلاً من ذلك سوف يتم دمجها في إطار عمل التنمية الوطنية.

٣. الاتصالات: تعريف الناس بسياسة التشغيل الوطنية

تهدف الاتصالات في المقام الأول إلى إبلاغ الجهات الفاعلة والمستفيدين على نحو كافٍ، وتوعيتهم كي يدركوا أهمية التشغيل، ويأخذوا في الاعتبار السبل والوسائل التي يلزم على كل فاعل – كل في مجال مسؤوليته، العام أو الخاص – تفعيلها للإسهام في الترويج للتشغيل. يستلزم منهج الاستيعاب الداخلي جعل محتوى سياسة العمل الوطنية معلوماً لكافة المهتمين، مع تمكينهم من فهم معناها كأسلوب عمل شامل وجديد، أوجدته السلطات لتعزيز معالجة تحديات التشغيل.

يتطلب هذا المنهج إشراك المسؤولين عن الإعلام في عمل مزدوج:

■ منهج الاتصالات الكلاسيكي في شأن سياسة التشغيل الوطنية باستخدام وسائل



في **الهند**، تم نشر مشروع سياسة التشغيل على مواقع شبكة الإنترنت لوزارة العمل والتشغيل، وللمنظمة العمل الدولية لمدة شهرين، كما نشرت على «الجماعات المحلية»، ووردت عدة تعليقات من الجمهور. ومع ذلك، فتعريف الناس بسياسة التشغيل الوطنية يتجاوز تصميم صفحة على شبكة الإنترنت، إذ يجب أن يكون التركيز على وسائل الإعلام الاجتماعية أيضاً؛ مثل الفيسبوك.

في **أوروغواي**، هناك موقع على شبكة الإنترنت تم تخصيصه للحوار الوطني بشأن سياسات التشغيل، فضلاً عن صفحة الفيسبوك.

الإعلام الشاملة المعتادة، وكذلك غيرها من الوسائل الخاصة أيضاً بكل بلد؛ مثل التقاليد الشفوية من خلال مسرح القرية، أو توزيع الأدوات والقمصان، وما إلى ذلك. ويجب ألا يغفل هذا الجهد التواصل على المستويات الإقليمية، والذي يستدعي إجراءات محددة.

■ منهج أكثر استهدافاً ينطوي على الجهات الفاعلة الرئيسية في الهياكل العمومية والمهنية والنقابية بهدف تعريفهم بالمنهج، والأساليب الكامنة، والموضوعات الرئيسية في العمل؛ على سبيل المثال، يمكن أن تأخذ شكل ورش عمل تدريبية.

ومن الأهمية بمكان تقديم كافة المعلومات الضرورية للهياكل المسؤولة عن تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية – في بعض الحالات التدريب – وكذلك الوسائل اللازمة لأداء مهامهم الجديدة.



٣.٢ الإطار تعريف الناس بسياسة التشغيل الوطنية: مثال موقع سيريلانكا المخصص على شبكة الإنترنت



أنشأت حكومة سيريلانكا موقعاً على شبكة الإنترنت مخصصاً للتواصل بشأن سياسة الموارد البشرية الوطنية والتشغيل (NHREP) الخاصة بها. ويعرض الموقع على شبكة الإنترنت أغراض السياسة، ومجالاتها الرئيسية، فضلاً عن اللجان التي تم إنشاؤها لصياغتها. ولدى الموقع على شبكة الإنترنت صفحة أيضاً لتعليقات العامة، وجميع مسودات الوثائق متاحة. وأخيراً، تمت إتاحة روابط إلى الوزارات الأخرى، وتقدم كافة بيانات الاتصال الضرورية في الأمانة العامة لكبار الوزراء.



لأي شخص يرغب في الحصول على معلومات إضافية.

http://www.nhrep.gov.lk/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=27&lang=en

هـ. مرحلة البرمجة وإعداد الموازنة

تحدد استراتيجية التنفيذ السبل والوسائل التي يمكن بواسطتها تحقيق أغراض سياسة التشغيل الوطنية، وتسعى استراتيجية العمل هذه إلى:

- تحديد الشروط اللازمة لتبويب بنود التدخلات بطريقة عملية، من جهة، وعلى الجانب الآخر، تحديد السلطة الحاكمة والمالكة لسياسة التشغيل الوطنية.
- تحديد الخطة التي سوف تُمكن من تنظيم سياسة التشغيل الوطنية، وتحقيق تقدمها.

■ إلقاء الضوء على الإجراءات، والأساليب، والظروف التي سوف تسمح بالإدماج الكامل لضرورة التشغيل، والتعبير عنها، والذي تمثله سياسة التشغيل الوطنية، في السياسات الوطنية من خلال إطار التنمية الوطنية.

■ صياغة المتطلبات المتعلقة بتعزيز القدرات الفنية والمالية، والتي بدونها لا يمكن إجراء التنفيذ.

يلزم إعداد خطة لخطوات العمل لتنفيذ سياسة التشغيل الوطنية، والوفاء بمتطلبات الموازنة والبرمجة، وتحديد الأدوار والمسؤوليات. ومن المفيد وجود هيكل دائم ليكون بمثابة لجنة توجيهية لسياسة العمل الوطنية. ويجب أن يكون هذا الهيكل ثلاثياً ومشتركا بين الوزارات لضمان تواجد كافة الجهات الفاعلة. تظهر الممارسات الجيدة أنه إذا كان الهيكل قائما بالفعل فمن الأفضل البناء عليه بدلا من إنشاء آخر جديد.

الفائدة من وجود نوع من هيئة استشارية لتقديم التعليقات/النصائح حول خيارات سياسة التشغيل، والبرامج. في الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، يتبع مجلس الوظائف والتنافسية الرئيس، ويقدم المشورة في تلك المجالات. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن المجلس على:

<http://www.whitehouse.gov/administration/advisory-boards/jobs-council/about>

وبالمثل، هناك حاجة لتصميم إطار عمل للرصد والتقييم، وإن أمكن، يكون مبنيا على أطر العمل القائمة (على سبيل المثال، إطار الرصد والتقييم لإطار عمل التنمية الوطنية).

للحصول على تفاصيل كاملة عن هذه المرحلة، انظر الفصل ٥.

٥. مرحلة التنفيذ

تعتمد سياسة التشغيل الوطنية على غيرها من السياسات، والعديد من الجهات الفاعلة، وجميعهم لهم اهتماماتهم وأهدافهم. ولذا، فالمبادئ الأساسية لسياسة التشغيل الوطنية، من حيث أسلوب التنفيذ هي:

■ استيعاب جميع الأطراف المعنية بأهداف سياسة التشغيل الوطنية.

■ التقاء/تلاقي جهودهم ورصدها.

■ الحوار والتعاون/التشاور كوسيلة لتنظيم التنفيذ.

لضمان تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية، تعد العناصر التالية أساسية:

١. تفعيل الآلية الثلاثية، والتنسيق بين الوزارات - صياغة أو مراجعة النصوص القانونية والترشيحات، والمراقبات المؤسسية، إلخ.

٢. تفعيل إطار الرصد والتقييم - صياغة أو تنقيح النصوص القانونية، والترشيحات، إلخ.

٣. يجب أن تكون الموارد المالية قادرة على الوفاء بالتزامات الدورات المستمرة للموازنة السنوية. عادة ما يتم اتخاذ قرارات الموازنة بالمعلومات الجزئية، والمتغيرات التي تحدث من سنة إلى أخرى، والتي قد تكون مختلفة قليلا فقط عن العام السابق لها؛ وهي عملية تسمى التدرج. وفي السنوات الأخيرة، رفعت قيود الموازنة أهمية اعتبارات الموازنة ضمن دورة السياسة بشكل معنوي. تتسم الموازنات بدرجة عالية من التنافس على تقديم



الخدمات الحيوية، لذلك فمن الضروري الدفاع عن التمويل أثناء عملية تخصيص الموازنة الوطنية (باستخدام الأدوات المتاحة على الصعيد الوطني؛ مثل إطار الإنفاق متوسط الأجل استعراض الإنفاق العام، وما إلى ذلك).

ع. تدريب موظفي الخدمة المدنية وغيرهم على أهدافهم/مهامهم الجديدة في إطار سياسة التشغيل الوطنية.

ز. مرحلة التقييم

لا تنتهي عملية صنع السياسات مع إصدار التشريعات، وتنفيذ البرامج التي يتم اعتمادها بموجب قانون أو مرسوم جديد. الأسئلة التالية هي إذا ما كانت المبادرة قد حققت أهدافها، وماذا كانت الآثار؟ وهل هناك حاجة إلى أي تغييرات في السياسة؟ يجب تقييم السياسة عن هذه الأسئلة وغيرها ذات الصلة بشأن ما إذا كانت المبادرة قد حققت أهدافها، وإلى أي مدى، أم هي في سبيل تحقيق أهدافها؟ ومن اعتزمت إفادتهم، فهل قد استفادوا منها؟

يستخدم التقييم أساليب البحث العلمي الاجتماعي، بما في ذلك التقنيات النوعية والكمية، لدراسة آثار السياسات. وعلاوة على ذلك، يمكن تقييم السياسة جميع المشاركين في العملية السياسية، بما في ذلك المشرعين، والمديرين التنفيذيين، ومستولي الوكالات، وغيرهم، من قياس الدرجة التي حققت بها السياسة أهدافها، وتقييم الآثار، وتحديد التغييرات اللازمة لأي سياسة. وبالإضافة إلى ذلك، قد يتم إجراء بعض التدخلات بدعم من المانحين، والذين سيكون لهم متطلبات تقييم أخرى.

الملحق ١ قائمة المراجعة لعملية تخطيط السياسة



أ	التحضير
☐	دراسة الاقتصاد السياسي: من يسيطر على ماذا؟ من الذي ينبغي أن نعول عليه للحصول على الدعم في مجال السياسات المطلوبة؟
☐	تعيين فريق الصياغة بناء على هذا التحليل
☐	تحديد هدف التنمية الشاملة لسياسة التشغيل الوطنية
☐	إعداد برنامج تسلسل زمني إرشادي
☐	إعداد الموازنة لعملية صياغة السياسات وضمان إتاحة ما يكفي من الموارد
ب	الصياغة
☐	بناء المعرفة: جمع المعلومات الموجودة مسبقاً، وخلق معرفة جديدة، والاستفادة من المعرفة المتولدة أثناء عملية السياسة (على سبيل المثال، من خلال المشاورات الثلاثية على المستوى الوطني، أو الإقليمي، أو المحلي)
☐	وضع أولويات السياسة
☐	بناء معارف إضافية، إن لزم الأمر
☐	توليد الخيارات السياسية
☐	تحديد الأغراض، والأهداف، والنتائج المتوقعة، ومؤشرات الرصد
☐	تصميم الإطار المؤسسي للتنسيق والتنفيذ
☐	تصميم إطار الرصد والتقييم
☐	تقدير مستوى الموارد اللازمة للتنفيذ
ج	المصادقة والتقديم للاعتماد
☐	الثلاثية + المصادقة
☐	اعتماد من قبل مجلس الوزراء أو البرلمان
د	التفعيل
☐	إعداد خطة إجراءات العمل
☐	تفعيل الإطار المؤسسي للتنسيق والتنفيذ
☐	تفعيل إطار الرصد والتقييم
☐	وضع الموازنة للموارد اللازمة وتأمين تنفيذ الموازنة
هـ	التنفيذ، والرصد، والتقييم



الملحق ٢ مصفوفة المهام والمسؤوليات لصياغة السياسة

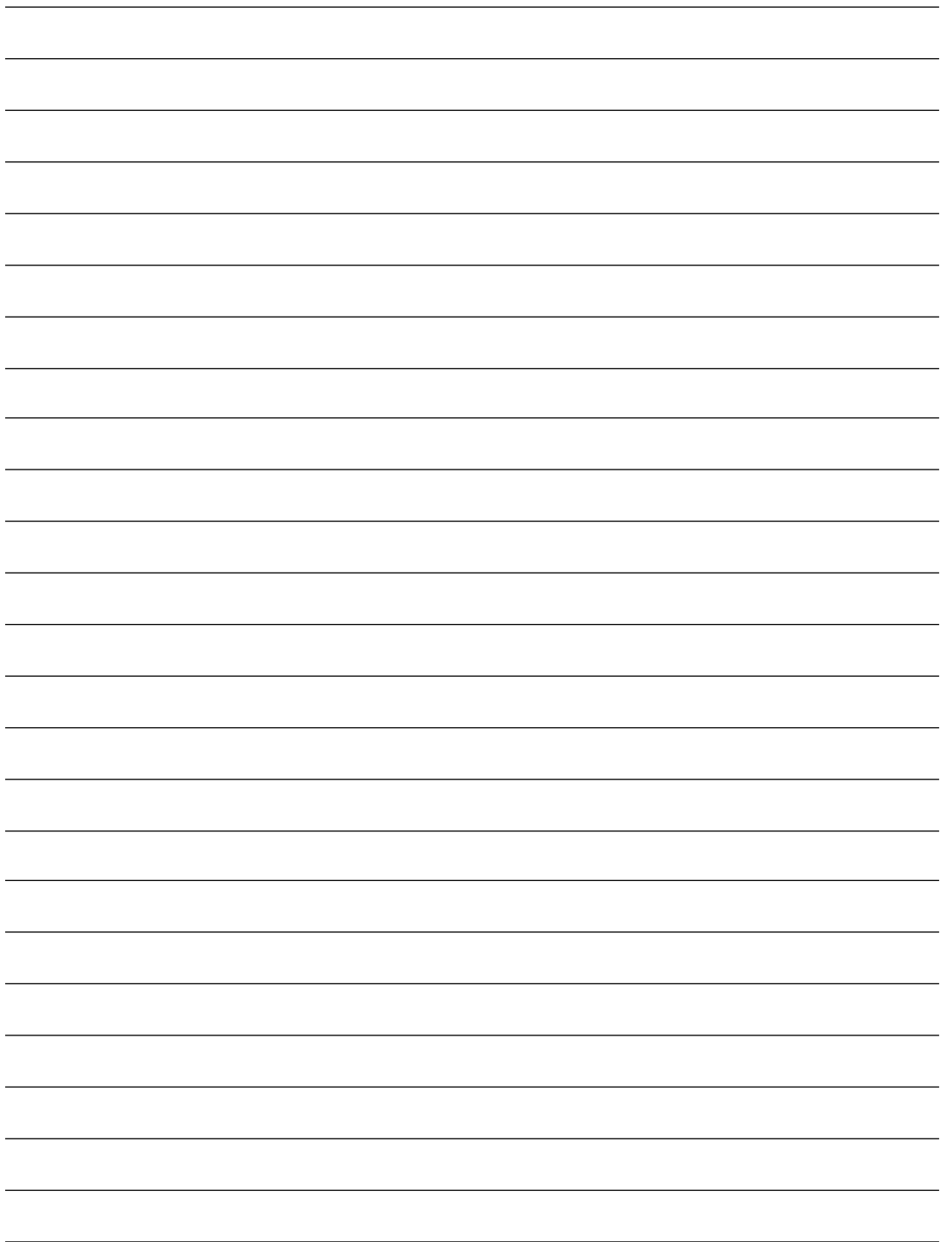
الخطوات	الإجراء	من المكلف؟ دور الجهات الفاعلة الوطنية	دور منظمة العمل الدولية
١. الإعداد + ٢. تحديد المشكلة	إسناد المسؤوليات والمسألة من أجل صياغة سياسة التشغيل الجديدة	المؤسسة المكلفة	المشورة بشأن عضوية الفريق، وبناء القدرات، والتدريب على سياسة التشغيل الوطنية، وماهيتها.
	بناء معارف للحصول على تحليل وضع التشغيل	الجميع: الوزارة المسؤولة عن التشغيل، ومكتب الإحصاء، والخدمات العامة للتشغيل، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال، والمجتمع المدني، والأكاديميون، والوزارة المكلفة في مجال التمويل، والوزارة المكلفة في الاقتصاد، والوزارة المسؤولة عن التعليم، والوزارة المسؤولة عن الزراعة في (LDC's) البلدان الأقل نمواً، والوزارة المسؤولة عن البنية التحتية، والوزارة المسؤولة عن التنمية المحلية.	الدعوة للدعم الفني والدعم المالي لتعيين استشاريين، إذا لزم الأمر.
	مشاورات واسعة النطاق	الجميع	المهيش، إذا لزم الأمر
	وضع الأولويات	الفريق الفني لسياسة التشغيل الوطنية (إذا اقتصر على الوزارة المسؤولة عن التشغيل، مع الشركاء الاجتماعيين) والأكاديميون، والمستشارون	الدعم الفني (تقديم أفضل الممارسات، والأدوات، إلخ) بناء القدرات، والتدريب، والدعم المالي
	استشارات واسعة النطاق		المهيش، إذا لزم الأمر
٣. الصياغة	التخطيط التنفيذي وصياغة الوثيقة	الفريق الفني لسياسة التشغيل الوطنية	الدعم الفني، وبناء القدرات، والتدريب، والدعم المالي، والتقييم الفني
	مشاورات واسعة النطاق		المهيش، إذا لزم الأمر
٤. المصادقة، والاعتماد، والتواصل	المصادقة	الجميع	التيسير والدعم المالي
	الاعتماد	مجلس الوزراء، والبرلمان، إلخ	
	خطة التواصل، وتعريف الناس بالسياسة	الفريق الفني لسياسة التشغيل الوطنية	توفير أفضل الممارسات
٥. البرمجة وإعداد الموازنة + ٦. التطبيق	١. تفعيل اللجنة الإرشادية (ترشيح الأعضاء، وضع التكليف، إلخ). ٢. تأمين الموازنة. ٣. وضع إطار الرصد والتقييم M&E في موضع التنفيذ. ٤. بدء تنفيذ الأنشطة.	١. الوزارة المسؤولة عن التشغيل، ورئيس مجلس الوزراء / مجلس الوزراء ٢. الوزارة المسؤولة عن التشغيل، وزارة المالية (إدارة الموازنة) ٣. الحكومة، المكتب الوطني للإحصاء، تحليلات معلومات سوق العمل LMias ٤. كافة الوزارات المعنية	الدعم الفني، وبناء القدرات، عند الحاجة
	رصد وتقييم سياسة التشغيل الوطنية	إطار عمل الرصد والتقييم M&E / المؤسسة	بناء القدرات للرصد وللتقييم

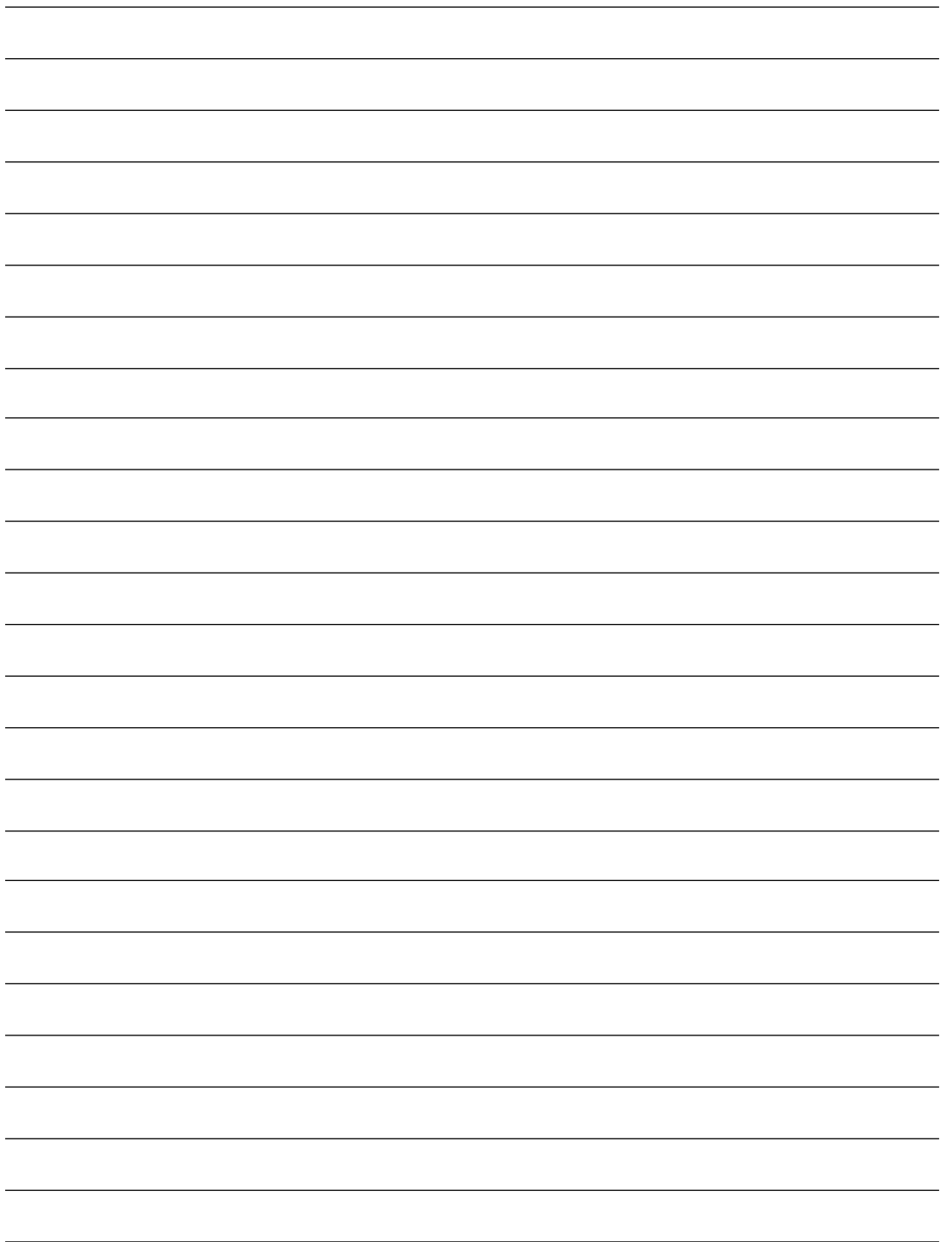
الملحق ٣ عملية ليست بالسريرة ولا بالرخيصة

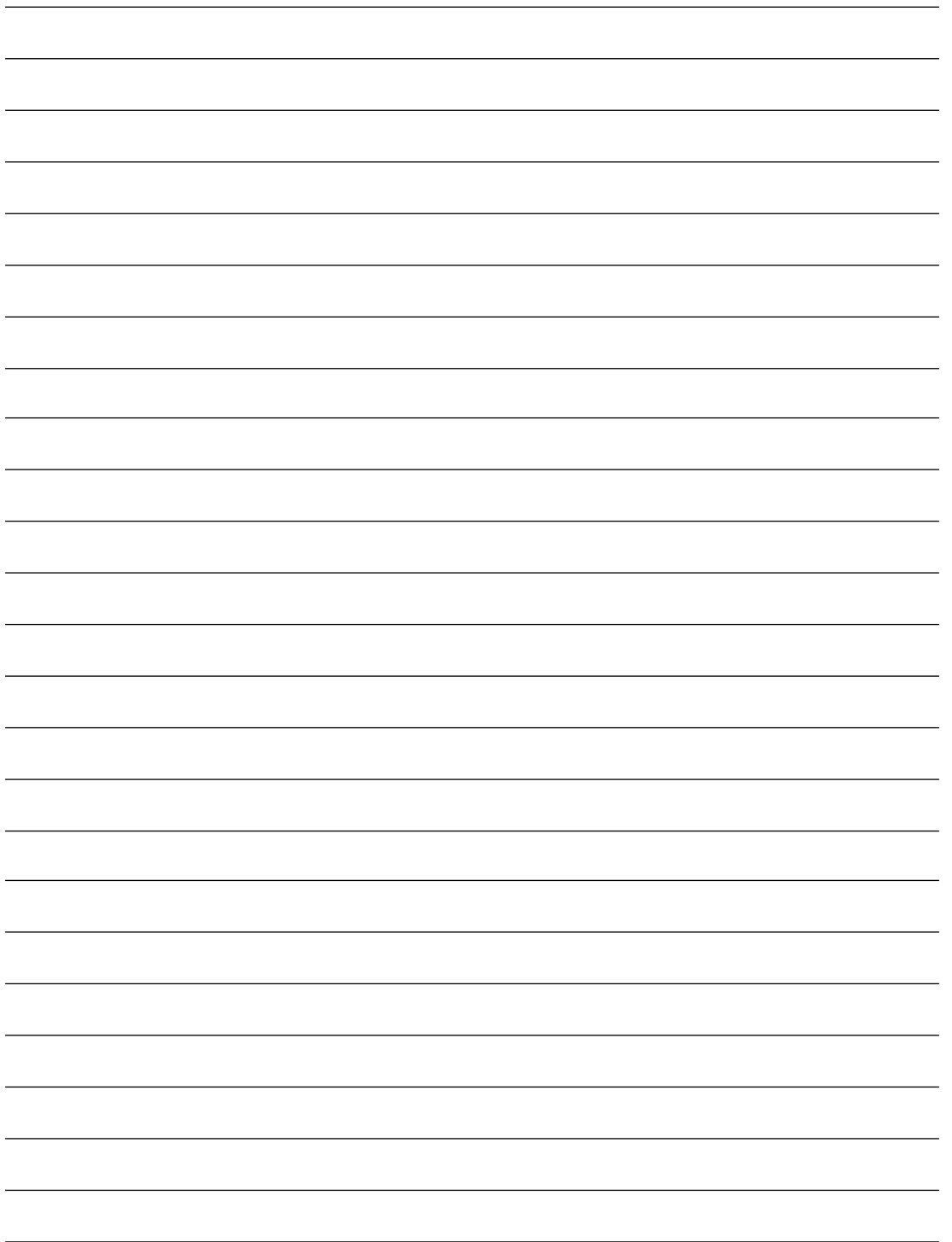
أقل جدول زمني	الإجراء	ملحوظة
الإعداد		
شهر واحد	إسناد المسؤوليات والمسائلة في شأن سياسة التشغيل الوطنية: ☐ دراسة الاقتصاد السياسي: من يسيطر على ماذا؟ من الذين ينبغي أن نعمل عليهم للحصول على الدعم في مجال السياسات المطلوبة؟ من هم أصحاب المصلحة؟ ☐ تعيين فريق صياغة بناء على هذا التحليل ☐ تحديد هدف التنمية الشاملة لسياسة التشغيل الوطنية – قد يتطلب عقد اجتماع أولي لفريق الصياغة و/أو لجميع أصحاب المصلحة، أيضا فرصة لإطلاق العملية، وإيلاء الجميع بهذا الموضوع، وشرح دورهم ☐ وضع الموازنة لعملية الصياغة – ضمان إتاحة ما يكفي من الموارد.	قد تكون هناك حاجة إلى موارد لتنظيم أول اجتماع / ورشة عمل
الصياغة		
الأشهر ٢-٨	تحليل حالة التشغيل، وبناء المعرفة، بما في ذلك مشاورات واسعة النطاق على المستوى الوطني، والإقليمي، والمحلي	الموارد المطلوبة لكل من: • الأبحاث • الاستشارات
الشهر ٩	تحديد الأولويات وعمل التدخلات السياسية: ☐ عرض المسائل التي تم تحديدها في تحليل حالة التشغيل ☐ إنشاء التسلسل الهرمي، واختيار وتحليل الأسباب والآثار المترتبة على القضايا التي تم تحديدها ☐ تحديد حزمة من التدخلات السياسية ☐ تضيق الخيارات، والتوصل إلى أرضية مشتركة.	في بعض الحالات، يستغرق ذلك وقتا أطول من شهر، على سبيل المثال إذا تم مناقشة كل قضية رئيسية على حدة من قبل مجموعة محددة من أصحاب المصلحة الموارد مطلوبة لاجتماعات أصحاب المصلحة المعنيين
الأشهر ١٠-١٤	التخطيط للتشغيل وصياغة الوثيقة : ☐ تحديد الأغراض والأهداف، والنتائج المتوقعة، ورصد المؤشرات ☐ تصميم الإطار المؤسسي للتنسيق والتنفيذ ☐ تصميم إطار الرصد والتقييم ☐ تقدير مستوى الموارد اللازمة للتنفيذ ☐ التحقق من المتطلبات الوطنية للاعتماد	إذا لم يكن بناء المعرفة الإضافية مطلوبا؛ وإلا تضاف ٦ أشهر أخرى إلى الجدول الزمني لإنتاج معارف إضافية. الموارد المطلوبة: • إذا تمت الصياغة بمساعدة خبير استشاري • بناء المعرفة الإضافية سوف يتطلب موارد • تقديم المساعدة من أجل تطوير إطار الرصد والتقييم

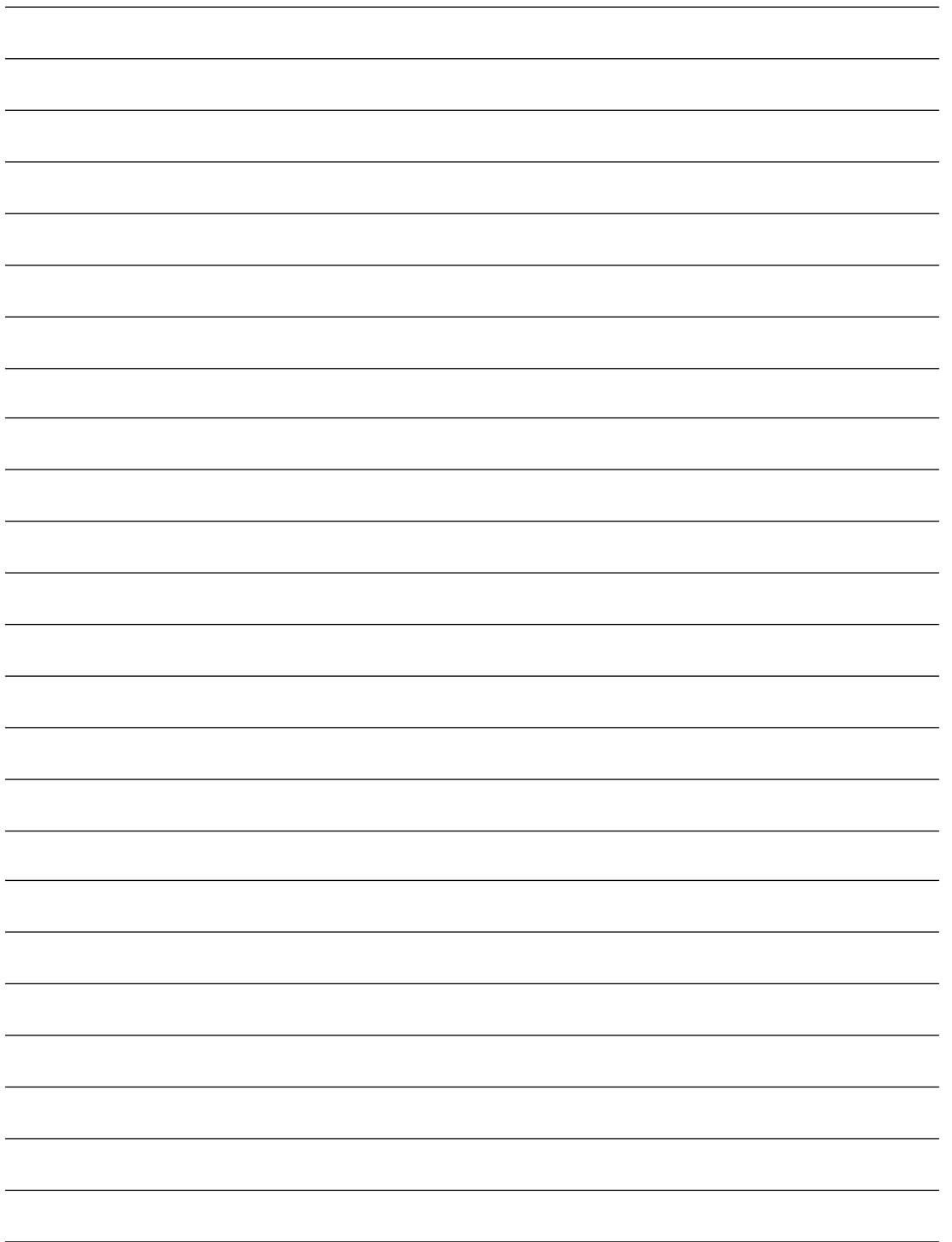


التحقق من الصحة (المصادقة) ورفعها للاعتماد		
الموارد المطلوبة لورشة العمل الثلاثية الوطنية	المصادقة الثلاثية	الشهر ١٥
	الاعتماد الرسمي	الأشهر ١٦-٢١
الموارد المطلوبة لحملة التواصل	خطة التواصل، وتعريف الناس	الشهر ١٦ وما بعده
التفعيل والصفة العملية		
صياغة المراسيم، وما إلى ذلك، يمكن أن تبدأ قبل اعتمادها رسمياً قد تكون هناك حاجة للموارد، إذا كانت الخبرات الخارجية مطلوبة	تطبيق سياسة التشغيل الوطنية: • تفعيل اللجنة الإرشادية الثلاثية المشتركة بين الوزارات (ترشيح الأعضاء، تحديد التكاليفات، إلخ). • تأمين الموازنة • تفعيل إطار الرصد والتقييم • إعداد خطة عمل مفصلة	الأشهر ١٦-٢٤
	بدء تنفيذ الإجراءات	الشهر ٢٥ وما بعده
	رصد وتقييم سياسة التشغيل الوطنية	الشهر ٢٦ وما بعده











الفصل الثالث بناء المعرفة : مرحلة تحديد المشكلة

الخطوة الثانية في عملية سياسة التشغيل هي بناء قاعدة أدلة قوية لإثراء النقاش السياسي، والمضي قدما نحو بناء أدوات التقييم.

تنطوي هذه الخطوة على إجراء الأبحاث؛ من تحليل البيانات، إلى النمذجة، وممارسة بناء السيناريوهات، فضلا عن مراجعة السياسات، والمؤسسات القانونية والإنفاق. كما تنطوي أيضا على المشاورات واسعة النطاق، والحوار الاجتماعي لتجميع وجهات نظر كافة أصحاب المصلحة حول التحديات التي يواجهونها، والتعرف على مطالب مؤسسات الشركاء الاجتماعيين. يمكن لمنظمات العمال وأصحاب العمل، ومنظمات المجتمع المدني تقديم المشورة بناء على خبراتهم المباشرة، وعلاقاتهم، ومشاركتهم مع المنظمات الأعضاء والمجتمعات المحلية. قد تصبح هذه المنظمات على دراية بالاتجاهات أو القضايا الناشئة قبل الحكومة، بفضل قاعدتها الشعبية. ويمكن لتعزيز مشاركتها في عمليات وضع سياسة التشغيل وآلياتها أن يساعد في عملية تحديد المشكلة.

بعد توضيح الأساس المنطقي لبناء المعرفة في مرحلة مبكرة من عملية وضع السياسات، واستدعاء نقاط الدخول الرئيسية لبناء قاعدة المعرفة بكفاءة، يرد فيما يلي تفاصيل بعض المنهجيات والأدوات الرئيسية لإجراء البحوث عن سياسات التشغيل.



© ILO T. Fallace

المحتويات

٥٥	١. لماذا بناء قاعدة معرفية صلبة؟
٥٥	أ. أداة صنع القرار في منهج التخطيط الاستراتيجي
٥٥	ب. أداة تقوية وتكثيف الحوار الاجتماعي
٥٦	ج. لحظة أساسية في منهج التقييم
٥٧	٢. كيفية بناء المعرفة بكفاءة؟ نقاط الدخول
٥٩	٣. المنهجيات وأدوات لبناء المعرفة
٥٩	أ. تحليل بيانات التشغيل وسوق العمل
٦٢	ب. مراجعات شاملة لسياسات التشغيل
٦٥	ج. تحليل موضوعات معينة
٦٥	١. العلاقة بين النمو الاقتصادي والعمل المنتج، والحد من الفقر
٦٧	٢. أطر الاقتصاد الكلي الداعمة للتشغيل
٦٩	٣. السياسات القطاعية، بما فيها السياسات الصناعية
٧٠	٤. السياسات التمويلية
٧٣	٥. سياسات التبادل التجاري والتكامل الإقليمي
٧٥	٦. تنقل الأيدي العاملة والهجرة من أجل العمل
٧٦	٧. لوائح سوق العمل
٧٨	٨. المهارات، والقابلية للتوظيف، والتكنولوجيا
٧٨	٩. الاقتصاد غير الرسمي: الانتقال إلى الاقتصاد الرسمي
٧٩	١٠. الشباب
٨٠	١١. النوع الاجتماعي
٨١	١٢. الفئات الضعيفة، والتفرقة في سوق العمل
٨٢	١٣. الوظائف الخضراء
	د. مراجعة البرامج والمشاريع القائمة، بما فيها رسم خرائط مبادرات ثنائية، ومتعددة الأطراف
٨٤	هـ. مراجعة الإطار المؤسسي، وعملية الرقابة المؤسسية
٨٦	و. مراجعة الموارد المالية المخصصة (بشكل مباشرة أو غير مباشر) للتشغيل ...
٩٤	الملحق ١ - قواعد بيانات ومؤشرات التشغيل والعمل اللائق لمنظمة العمل الدولية..
٩٥	الملحق ٢ - مصادر المعلومات
٩٧	الملحق ٣ - تعريفات مؤشرات منظمة العمل الدولية الرئيسية
٩٨	الملحق ٤ - قائمة بمراجعات سياسات التشغيل على المستوى القطري
١٠٣	الملحق ٥ - أسئلة مفيدة لتحليل أطر الاقتصاد الكلي
١٠٥	الملحق ٦ - مثال لاستبيان عن مراقبة مؤسسية لحسابات الصندوق التشغيل



١. لماذا بناء قاعدة معرفية صلبة؟

يتطلب لتصميم السياسات معلومات قائمة على الأدلة من أجل (١) تحديد القضايا التي يمكن التعامل معها (تحليل وضع التشغيل)، (٢) إثراء النقاش السياسي (استعراض السياسات والدراسات المواضيعية) و(٣) بناء أدوات الرصد والتقييم (ممارسات القياس وبناء سيناريوهات).

ينطوي التحليل الجيد لوضع ما على البحث، فضلا عن المشاورات واسعة النطاق من أجل التوصل إلى فهم مشترك للسياق الإنمائي المحدد ووضع التشغيل في البلد. مع هذا الفهم، سيكون تحليل الوضع قادرا على تحديد عدد من نقاط القوة والضعف في الاقتصاد، وسوق العمل، والتحديات المحتملة أمام النمو المستدام والشامل للوظائف الغنية. في هذا الصدد، يُعدّ التخطيط الاستراتيجي لتدخلات الحكومة أداة مفيدة من أجل تعزيز الحوار الاجتماعي حول تحديات التشغيل الرئيسية التي تواجهها البلدان، وتقييم التدخلات والخيارات السياسية.

١. أداة صنع القرار في منهج التخطيط الاستراتيجي

لكي يتخذ صانعو السياسات قرارات مستنيرة بشأن المشاكل التي يجب مواجهتها، ووضع أهداف ملموسة، واختيار التدخلات السياسية الممكنة فنيا، والمستدامة ماليا، فهم في حاجة إلى قاعدة أدلة قوية وحديثة، فضلا عن معرفة وطيعة بوضع التشغيل، والفرص والقيود أمام خلق فرص العمل، والبيئة المؤسسية والقانونية.

وبالمثل، فلإدماج أهداف التشغيل ومداخلاتها السياسية ذات الصلة بشكل فعال في إطار عمل التنمية الوطنية (الخطط الخمسية، وبرامج استراتيجية الحد من الفقر، وما إلى ذلك)، يحتاج واضعو السياسات إلى نتائج الدراسات التي تبحث عن الصلة بين توليد فرص العمل، والنمو الاقتصادي، والحد من الفقر.

ينبغي إدماج قضايا المساواة بين الجنسين في العمل في صميم تحليل وضع التشغيل، لتعكس الحاجة إلى المزيد من سياسات التشغيل العادلة، ولمعالجة الاختلالات الناتجة عن مشاركة سوق العمل بين المرأة والرجل.

ب. أداة تقوية وتكثيف الحوار الاجتماعي

ينطوي التحليل الجيد لوضع ما على مشاورات واسعة النطاق، من أجل التوصل إلى فهم مشترك لتحديات التشغيل التي يتعين معالجتها. وبالتالي، يمكن أن يساعد تحليل وضع التشغيل على تعزيز الحوار الاجتماعي من خلال طلب إشراك أصحاب المصلحة كاستشاريين في جميع مراحل العملية التحليلية، والشروع في مناقشات حول مسائل محددة، أو مراجعات شاملة للسياسات.



ممارسة جيدة

يقوم الاتحاد الكونغرس الأمريكي للمنشآت الصينية بدور الجسر والسير الموصل بين الشركات والحكومة. ومن خلال شبكة أعضائه، يقوم بجمع المعلومات والطلبات المقدمة من المنشآت بشأن التشغيل، وإدارة الموارد البشرية، والتدريب المهني.

الدراسة الاستقصائية العامة المتعلقة بأدوات العمالة (٢٠٠٨)، الفقرة ٨٠.

ومن المفيد المصادقة على البحث من خلال الحوار الاجتماعي للتوصل إلى فهم مشترك للتحديات والمعوقات الرئيسية. وتشكل المناقشات حول الأبحاث المواضيعية، أو مراجعات سياسة التشغيل هي أيضا أداة يمكن أن تشمل شركاء «غير تقليديين» مثل المدراء التنفيذيين من مختلف فروع الحكومة (على سبيل المثال، الاقتصاد/التخطيط) في المصادقة على نتائج البحوث المتعلقة بالتشغيل.



الإطار ١.٣ كيف تعزز النقابات عملية سياسة التشغيل الوطنية في بوركينا فاسو إنشاء فريق عمل مشترك من النقابات لإجراء الأبحاث عن سياسات التشغيل والحد من الفقر (لجنة مسئولية النقابة بشأن بحوث التشغيل وتخفيض أعداد الفقراء)

في عام ٢٠٠٧، عُقدت ورشة عمل في واجادوجو لمجموعة من ممثلي العمال في سياق صياغة سياسة التشغيل الوطنية، نظمت بدعم من منظمة العمل الدولية. وقد تم تنظيم أربع مجموعات عمل حولها استنادا إلى الأغراض الأربعة الاستراتيجية لمشروع سياسة التشغيل الوطنية:

١. ربطها مع غيرها من السياسات الوطنية

٢. تعزيز ديناميات خلق فرص العمل

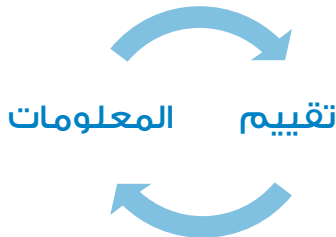
٣. تحسين القدرة على العمل

٤. تحسين تنظيم وأداء سوق العمل

في أعقاب ورشة العمل الأولى، قررت نقابات العمال الثمانية في بوركينا إنشاء لجنة مشتركة من نقابات العمال تتكون من ١٧ عضوا لمتابعة المسائل المتعلقة بالتشغيل، والإسهام بالمدخلات لإعداد وتنفيذ كل من سياسة التشغيل الوطنية، وبرنامج استراتيجية الحد من الفقر. تم اختيار المشاركين في حلقة العمل لتشكيل المجموعة، التي أصبحت جماعة قائمة، ومعترفا بها يتم استشارتها عن وجهات النظر النقابية بشأن سياسات التشغيل.

ج. لحظة أساسية في منهج التقييم

ممارسة بناء المعرفة هي أيضا أساسية لرصد وتقييم إطار عمل التنمية القومية (NDF)، وسياسة التشغيل الوطنية (NEP) وغالبا ما يكون البحث ضروريا لبناء مؤشرات الرصد، فضلا عن قياس الوضع الأول، الذي من شأنه أن يسمح بتقييم التأثير. وفي هذا الصدد، فإن تحفيز الشراكة الجيدة، والحوار بين الوزارة المسؤولة عن التشغيل، والنظام الإحصائي الوطني هو أمر بالغ الأهمية. وبالمثل، فالخراطى المؤسسية، ومراجعات الإنفاق العام، وجمع المعلومات من المشاركين، وبخاصة تأثيرها على التشغيل، سيسهل عمليات التقييم في منتصف المدة والتقييمات النهائية.



لمعرفة ما إذا كانت السياسات تعمل بنجاح ولماذا، يتطلب الأمر القدرة على تطبيق مجموعة من الأساليب البحثية لتقييم فعالية التدخلات السياسية، والتطبيقات، والإجراءات.



٢. كيفية بناء المعرفة بكفاءة؟ نقاط الدخول

كيفية الاختيار من بين منهجية وأخرى؟ في أي الظروف تفضل واحدة عن الأخرى؟

تهدف ممارسة بناء المعرفة أولاً إلى تحديد الثغرات المعرفية، وسدها في وقت لاحق. وهناك الكثير من الطرق الجيدة للقيام بذلك. ومن السهل أن تختلط عليك الأمور عند القيام بممارسة بناء المعرفة.

إنه لأمر جيد البدء بجد ما هو متاح بالفعل قبل الشروع في إجراء مجموعة من الدراسات الجديدة. ما هي البيانات المتاحة؟ ما هي الدراسات الحديثة - إلى حد ما - الموجودة (مراجعة الأدبيات)؟ ما هي البرامج والمشاريع التي نفذتها البلاد (رسم خرائط البرامج والمشاريع)؟ ما هو كم ما ينفق على التشغيل (مراجعة الإنفاق العام)؟ تؤثر إجابات هذه الأسئلة على بناء نوع المعرفة الذي يتعين القيام به. على سبيل المثال، إذا لم تتوافر بيانات حديثة، فلن يكون من الممكن وضع مؤشرات رصد متطورة، أو إنشاء نقاط مرجعية للقياس، ولذا يتعين جمع المعلومات النوعية وتحليلها، أو إذا لم يكن قد تم جمع معلومات عن الموارد المخصصة للتشغيل، إذن فقد تكون هناك حاجة لمراجعة الإنفاق.

ستحدد ممارسة عملية الحصر الأولى؛ وبرنامج الحكومة وأولوياتها (على النحو المنصوص عليه في البرامج الرئاسية، والموازانات الوطنية، وأطر أعمال التنمية)، فضلاً عن الأحداث الخارجية (على سبيل المثال: الكوارث الطبيعية، والانكماش الاقتصادي، أو الزيادة في سعر الصرف) المجالات الرئيسية التي تحتاج إلى تحليل أكثر عمقا.

ولكن من الممكن ألا تغطي الممارسة كافة المجالات المواضيعية، وكافة المؤسسات، وكافة مجالات السياسة. ومن هنا يكون بعض التوجيه السياسي مطلوباً، فضلاً عن التنسيق مع الهياكل الحكومية الأخرى، التي تقوم أيضاً ببناء المعرفة للعمليات السياسية الخاصة بهم. ويساعد التكامل مع عمليات التخطيط الجارية (على سبيل المثال، في سياق صياغة إطار عمل التنمية الوطنية) على تحديد أولويات البحوث وتبسيطها.

مع من تقام الشراكات لإجراء تحليل للوضع؟

من سيقوم بالبحث؟ يمكن أن يساعد العمل مع معاهد البحوث الراسخة، أو الجامعات في البلاد على تعزيز شرعية نواتج البحث.

سوف تضمن إقامة شراكات مع إدارات التخطيط في الوزارات المعنية، وعلى وجه الخصوص، الوزارة المسؤولة عن التخطيط الاقتصادي، تكامل الجهود البحثية عبر الهياكل الحكومية. وسوف تسهم أيضاً في ترسيخ الأبحاث عن التشغيل مع الأبحاث في مجالات التنمية الاقتصادية، واستراتيجيات النمو، والحد من الفقر.

ممارسة جيدة

في مالي، يقوم الهيكل الحالي المسئول عن إطار عمل التنمية الوطنية بقيادة بناء المعرفة الحالية في سياق إعادة النظر في سياسة التشغيل. أحد الاقتصاديين العاملين هناك هو المؤلف الرئيسي للتقرير عن الصلات بين النمو والتشغيل، والحد من الفقر. يمكن استخدام هذه الدراسة لصياغة إطار عمل التنمية الوطنية الجديد، بقيادة الهيكل ذاته.



وكذلك، فإن الشركاء الاجتماعيين، ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية لديها القدرات البحثية التي يمكن الاستفادة منها.

وعادة ما تنتج المنظمات الدولية، والجهات المانحة الثنائية الكثير من المعارف التي ينبغي جمعها واستخدامها، كما يمكن الاتصال بها لتمويل البحوث الجديدة.

كيفية ترسيخ تحليل الوضع في العملية الوطنية بحيث يتم استخدامها ولا «تترك حبيسة الأدراج»؟

على الصعيد القطري، عادة ما تكون أدوات تخطيط السياسات موجودة بالفعل، وباستخدام هذه الأدوات، يمكن إدماج تحليلات أوضاع التشغيل مع تشخيص الفقر، وممارسات بناء المعرفة التي أجريت من أجل أطر عمل التنمية الوطنية.

كذلك، فسوف يساهم العمل مع الشركاء المناسبين في تحقيق هذا الغرض.



الإطار ٢.٣ إثيوبيا: ترسيخ تحليل وضع التشغيل في عملية تخطيط التنمية الوطنية

قامت إثيوبيا بوضع سياسة التشغيل الوطنية والاستراتيجيات (NEPS) في ٢٠٠٩-٢٠١٠. بدأت العملية مع خلفية بحثية بتكليف من وزارة العمل، وأعدتها أربعة من الباحثين من جامعة أديس أبابا. وضع تقريرهم إطاراً تحليلياً، وقام بصياغة نموذجاً لتوليد سيناريوهات مختلفة لأهداف التشغيل في إطار توقعات النمو البديلة. ظلت جامعة أديس أبابا شريكاً في عملية التشغيل الوطنية والاستراتيجيات (NEPS) كلها بوصفها أحد المستشارين الأربعة. وكان كيندي جيتنت Kinde Getnet، أحد أعضاء فريق صياغة سياسة التشغيل الوطنية، إلى جانب منسق إعداد خطة التنمية السريعة والمستدامة للقضاء على الفقر (PASDEP) ٢٠١٠-٢٠١٥، وهو أحد كبار موظفي وزارة المالية. وكان الهدف من هذه الخطوة الاستراتيجية هو التأكد من أن سياسة التشغيل الوطنية والاستراتيجيات ستقوم بالإضافة التامة لخطة التنمية السريعة والمستدامة للقضاء على الفقر.

كان الغرض من عملية النمذجة هو استقراء نماذج من الاتجاهات الحالية من أجل تقدير أعداد العاملين الفقراء خلال فترة خطة ال PASDEP، إلى جانب تقديرات معدل نمو إجمالي الناتج المحلي السنوي اللازم لتقليل نسب الفقر العامل عن مستوى خط الأساس. قدمت نتائج هذه العملية مؤشراً على مدى مضي البلاد قدماً على الطريق الصحيح، أو خارجه، نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بالفقر. وحدد الإطار التحليلي التشغيل المنتج باعتباره أحد الروابط الحاسمة بين النمو الاقتصادي والحد من الفقر، وبعد أن حدد القطاعات التي تتركز فيها الفئات الفقيرة أو الضعيفة، حدد القطاعات ذات إمكانات الحد من الفقر.

يتمثل الإسهام الأساسي للعمل التحليلي الذي أجري قبل الشروع في وضع سياسة واستراتيجيات التشغيل الوطنية (NEPS) في محاولة الجمع بين العوامل الرئيسية لسوق العمل مع البيانات المتعلقة بالفقر، من أجل الحصول على صورة أكثر وضوحاً للعلاقة بين الفقر والتشغيل، عن تلك التي كانت ستقدم باستخدام البيانات المعيارية للفقر وحدها. ساعد النظر إلى الصلة القوية بين التشغيل والفقر، وتقييم هذين العنصرين بطريقة متكاملة، على توضيح التحديات التي تواجه البلاد؛ سواء من حيث توليد العمل المنتج، أو الحد من الفقر. وبذلك، فمن الممكن بناء السيناريو المعياري للتشغيل في البلاد على النحو المنصوص عليه في خطة التنمية السريعة والمستدامة للقضاء على الفقر. وقد سمح التقدير الدقيق للنمو الكلي، والنمو القطاعي خلال فترة الخطة، ولفترة أطول، فضلاً عن مرونة التشغيل القطاعي، بوضع السيناريوهات المختلفة لأهداف التشغيل بالنسبة للاقتصاد ككل وللقطاعات العريضة.

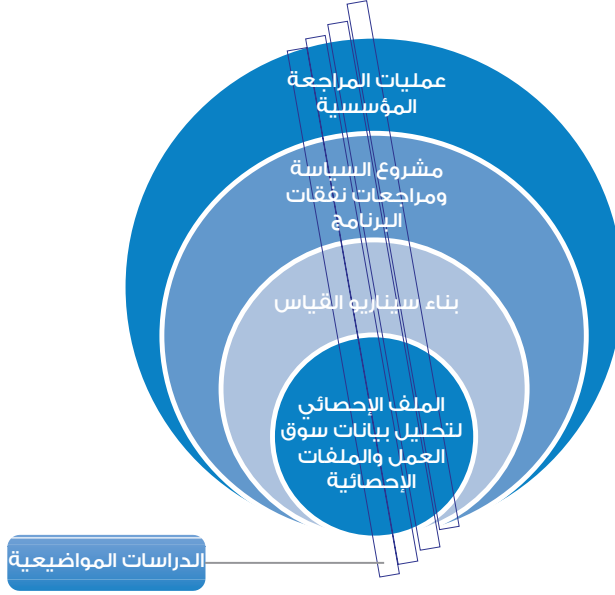
ومع ذلك كان مواطن الضعف في سياسة التشغيل الوطنية والاستراتيجيات يكمن في أن الإطار التحليلي الذي أدرج في ورقة المعلومات الأساسية لم يُستخدم استخدامها كاملاً، حيث كان يتطلب ذلك توفير الموارد لجمع المزيد من البيانات ونمذجتها، والتي لم تكن متاحة. كما أن الأهداف، ورصد وتقييم التشغيل في خطة التنمية السريعة والمستدامة للقضاء على الفقر PASDEP كانت من الممكن أن تستفيد بصورة أفضل من سياسة التشغيل الوطنية والاستراتيجيات، لو تم تحديث جانبها الكمي وإدراجها في الخطة PASDEP. ويسلط هذا الضوء على الحاجة لتوفير ميزانية كافية لعملية وضع السياسات المستتيرة.

المصدر: Jean Ndenzako, ILO Decent Work Team for Central Africa, Yaoundé formerly based in the ILO Office in Addis Abeba.



٣. المنهجيات وأدوات لبناء المعرفة

هناك العديد من الطرق لإنتاج تحليلات لأوضاع التشغيل في البلاد، ولا يستبعد بعضها بعضاً، فإنها غالباً ما تكون متداخلة، ويمكن أن يكمل كل منهما الآخر. وتوضح هذه الروابط المتداخلة في الشكل التخطيطي أدناه.



١. تحليل بيانات التشغيل وسوق العمل

عند إجراء تحليل وضع التشغيل، يكون من الضروري الحصول على المعلومات عن سوق العمل بصورة محددة، ومركزة، وفي الوقت المناسب؛ المعلومات التي يمكنها الإجابة عن هذه الأسئلة هي على النحو التالي:

- ما هو حجم قوة العمل وتكوينها (حسب النوع الاجتماعي والموقع الجغرافي)؟ كم عدد الأشخاص المتوقع أن ينضموا إلى السكان في سن العمل بقدهم «X» سنوات؟ وكم منهم سيكون من المتوقع إنضمامهم إلى القوى العاملة؟
- ما هي أنواع الأنشطة الاقتصادية التي يزاولها الأشخاص؟
- كيف ينعكس مستوى التنمية الاقتصادية على سوق العمل الوطني؟
- كم عدد الأشخاص بدون عمل ويبحثون عن عمل؟
- كم عدد ساعات العمل، ومقدار ما يُكسب منه؟
- ما هو مستوى العمالة التي تعاني من التشغيل الهش ومن الفقر العامل؟

- ما هي أنواع عدم المساواة في التشغيل ؟
- ماهي حالة سوق العمل لفئات محددة مثل النساء والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة؟

المبادئ الإرشادية



- ◀ تقديم لمحة عامة عن وضع سوق العمل وأنماط التشغيل.
- ◀ تقديم معلومات مفصلة عن مؤشرات سوق العمل الرئيسية وتحليلاتها مصنفة حسب النوع الاجتماعي، والعمر، والخلفية الاجتماعية والاقتصادية، والموقع الجغرافي، والقطاع الاقتصادي، إلخ.
- ◀ تقديم معلومات مفصلة عن خصائص العاملين، ونوعية الوظائف، والفئات الضعيفة.
- ◀ توفير تحليل مفصل لمحددات التشغيل والأجور.

جمع البيانات اللازمة لإعداد تحليل وضع التشغيل: على الصعيد الوطني، يتم إصدار البيانات الإحصائية بشكل عام من قبل:

■ الوكالات الإحصائية الوطنية (NSA) من خلال الدراسات الاستقصائية المعيشية للأسرة، ودراسات المشاريح، والدراسات الاستقصائية لعمالة الأطفال، وتعدادات المنشآت، والمسوح الصحية والديموجرافية، والمسوح الزراعية أو تعدادات السكان، من بين أمور أخرى. ولذلك فمن المهم استباق المعرفة باحتياجات بيانات التشغيل، وادماجها في الخطة الإحصائية الرئيسية الوطنية. وهذا سيضمن إتاحة التمويل متى تم جمع البيانات من خلال الوحدات المخصصة، أو المسائل الواردة في الدراسات الاستقصائية الأخرى المخطط لها.

■ الوزارات المسؤولة عن العمل و/أو التشغيل، فضلا عن خدمات التشغيل في القطاع العام، وبعض الوزارات القطاعية؛ على سبيل المثال الوزارات المسؤولة عن الزراعة أو الصحة من خلال المصادر الإدارية العامة. ولذا فمن الضروري أن يكون هناك نظام فعال لتنسيق تجميع كل هذه المعلومات. وغالبا ما توفر الوزارات خدمة مسؤولة عن الإحصاءات، ينبغي أن تتعاون مع الوزارات. وتحقيقا لهذا الغرض، يجب أن تكون هناك عمليات محددة، وأن تسهم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تسهيل أداء العمل في نظام مؤسسي واضح. وإذا تواجد مرصد لسوق العمل أو الفقر، فإنه يمكن أن يكون هيكل مغذي لقاعدة بيانات معلومات مستقاة من سجلات إدارية عن سوق العمل.

■ وكالة الضمان الاجتماعي الوطنية من خلال قاعدة البيانات الوطنية للضمان الاجتماعي.

من يجب أن يشارك في تحليل وضع التشغيل؟ أقسام تخطيط السياسات في الوزارات المسؤولة عن التشغيل؛ يوجد لدى بعض الدول مرصد لسوق العمل تصدر تحليل لبيانات التشغيل التي تم جمعها بواسطة وكالة الإحصاء الوطنية NSA (وهي تتعاون في بعض الأحيان في جمع البيانات) ؛ بعض المناطق لديها مرصد لسوق العمل على المستوى الإقليمي تنظم بيانات سوق العمل وتنتج أحيانا التحليلات؛ والأكاديميون؛ ومنظمات الأمم المتحدة؛ والمنظمات غير الحكومية.

كيف تقوم بإجراء تحليل وضع التشغيل؟ عادة ما يكون هناك ثروة من البيانات المتاحة في البلد الواحد، ولكنها متفرقة في أماكن مختلفة وغير معروفة في بعض الأحيان. ولذا، فإن رسم خرائط لجميع مصادر البيانات المتاحة هو شرط مسبق لأي تحليل لسوق العمل وبيانات التشغيل (للحصول على قائمة من مصادر البيانات، انظر الملحق ٢). والخطوة التالية هي وجود قائمة من المؤشرات محددة جيدا عن كل من البعد الكمي والنوعي للتشغيل



يعرض الملحق ١ وثائق مرجعية على إحصاءات ومؤشرات منظمة العمل الدولية، ويوفر الملحق ٣ تعاريف للمؤشرات الرئيسية للعمل اللائق). الخطوة ٣ هي لحساب قيمة المؤشرات، والخطوة ٤ تتكون من تحليل نتائج العمليات الحسابية باستخدام تقنيات متطورة إلى حد ما اعتماداً على نوعية بيانات ومهارات التحليل المتاحة.

للحصول على الدعم المنهجي عند إنتاج ملف تعريف التشغيل، راجع أداة التدريب التي وضعتها منظمة العمل الدولية والمتاحة في CD-ROM:

Emploi - Formation: tendances et perspectives; Guide de renforcement des capacités.
http://www.ilo.org/empolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/facet/la-ng--fr/index.htm?facetcriteria=TYP=InstructionalMaterial&facetdynlist=UWCMS_138256

نماذج من ملفات التشغيل والعمل اللائق

- Decent Work Country Profile - Tanzania -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_124584.pdf
- Decent Work Country Profile - Brazil - [pdf 814 KB]
- ILO. 2011. A labour market analysis of Brazil based on KILM and national data. In: Key Indicators of the Labour Market, 7th Edition (Geneva). Available at:
http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm.
- Tendances de l'emploi et de la pauvreté au Burkina Faso; Analyse à partir des indicateurs clés de la politique nationale de l'emploi, 1998 - 2007. Ministère de la Jeunesse et de l'emploi, février 2010.*
- Pauvreté, marché du travail et croissance pro-pauvres à Madagascar*, Jean-Pierre Lachaud, Septembre 2006, ILO.
- School-to-work-transitions in Mongolia, Employment Policy Working Paper 2008/14, February 2008, ILO.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_105100.pdf
 - [pdf 1221 KB]
- School-to-work transition: Evidence from Egypt, Employment Policy Paper 2007/2, March 2007, ILO.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_113893.pdf - [pdf 769 KB]
- Employment diagnostic analysis: Bosnia and Herzegovina, Employment Working Paper No. 86, June 2011.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_158485/lang--en/index.htm - [pdf 1143 KB]
- Sarkar, S. (2008). Trends and patterns of labour supply and unemployment in India. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- Mitra, A (2008). The Indian labour market: an overview. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- Pakistan Ministry of Labour and Manpower and ILO. 2007-2010. Pakistan Employment Trends series (Islamabad). Available at:
<http://www.pbs.gov.pk/content/pakistan-employment-trends-2011>

ب. مراجعات شاملة لسياسات التشغيل

تنطوي عملية المراجعة الشاملة لسياسة التشغيل على:

- تحليل دقيق للسياق الاقتصادي والاجتماعي والقانوني الذي يؤثر على التشغيل.
 - مراجعة إطار السياسة العامة للبلاد، وكيفية دعمها لأهداف العمل اللائق – سياسة التنمية الوطنية/الإقليمية/المحلية، وسياسة التشغيل النشطة والوقائية، وسياسة الأجور، وتنمية المنشآت، وسياسات الهجرة، إلخ.
 - تحليل مدى ملاءمة نظام التعليم والتدريب.
 - تقييم الحوار الاجتماعي ودوره في تعزيز العمل اللائق.
- وهكذا فإن مراجعة سياسة التشغيل يجب عليها أن تغطي عددا من المجالات (انظر الأمثلة القطرية أدناه)، ولا ينبغي عليها أن تقتصر على السياسات التي تنفذها الوزارة المسؤولة عن التشغيل، ولكن يمكن أن تغطي كافة مناطق التدخلات المختلفة ذات التأثير على العرض و/أو الطلب على العمل، فضلا عن سير عمل مؤسسات سوق العمل. سينتج عن عملية المراجعة هذه مجموعة من التوصيات ذات الأولوية تقوم بمناقشتها الوزارة المسؤولة عن التشغيل، والشركاء الاجتماعيين خلال عملية تحديد الأولويات.



الإطار ٣. ٣ الخطوط العريضة لمراجعة سياسات التشغيل القطرية: مثال من اليمن

الفصل ١: الدولة وأفاق اقتصاد اليمن

الفصل ٢: أسواق العمل في اليمن: مراجعة

١. ٢ التشغيل واتجاهات سوق العمل: أبرز القضايا والتحديات

٢. ٢ الطلب على العمالة: الرصد والتطورات المستقبلية

الفصل ٣: الدور المحوري لقطاع المنشآت متناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسطة

١. ٣ السمات الرئيسية لقطاع المنشآت متناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسطة

٢. ٣ السياسة الحالية والبيئة الإدارية

٣. ٣ الدعم المؤسسي

الفصل ٤: التعليم، والتدريب، والتنمية البشرية

الفصل ٥: تشريعات سوق العمل والسياسات

١. ٥ تشريعات سوق العمل اليمنية

٢. ٥ إدارة العمل

٣. ٥ مكاتب التشغيل: تعزيز الدور

الفصل ٦: الضمان الاجتماعي والحد من الفقر

١. ٦ نظم الضمان الاجتماعي في اليمن

٢. ٦ السلامة والصحة المهنية

الفصل ٧: المسائل الشاملة لعدة قطاعات: الشباب والنوع الاجتماعي

١. ٧ الشباب

٢. ٧ قضايا النوع الاجتماعي: التركيز على عمالة الإناث

الفصل ٨: الاستنتاجات: اعتماد برنامج العمل اللائق

١. ٨ التشغيل

٢. ٨ الحقوق في العمل

٣. ٨ الضمان الاجتماعي

٤. ٨ الحوار الاجتماعي

٥. ٨ ملاحظات ختامية

المصدر: A National Employment Agenda for Yemen; Towards an Employment Strategy Framework, ILO Regional Office, Beirut, 2009.



الإطار العام لاستعراضات سياسات التشغيل القطرية: مثال من صربيا

الإطار ٤. ٣



١. الوضع الاقتصادي

١. ١ إطار الاقتصاد الكلي
٢. ١ الفقر والاستبعاد الاجتماعي

٢. الوضع في سوق العمل

١. ٢ السكان ومشاركة قوة العمل
٢. ٢ تطورات التشغيل
٣. ٢ البطالة

٣. الأولويات الرئيسية لسياسة التشغيل

١. ٣ تشريعات حماية التشغيل ومرونة سوق العمل
١. ١. ٣ إطار العمل التشريعي
٢. ١. ٣ سوق العمل غير النظامي
٢. ٣ سياسات سوق العمل الوقائية
٣. ٣ تنمية الموارد البشرية وسياسات سوق العمل النشطة
١. ٣. ٣ تنمية الموارد البشرية والتعليم و التدريب
٢. ٣. ٣ سياسات سوق العمل النشطة
٤. ٣ خدمات التشغيل
٥. ٣ سياسة الدخل
١. ٥. ٣ سياسة الأجور
٢. ٥. ٣ السياسة الضريبية
٦. ٣ الحوار الاجتماعي
٧. ٣ الفئات الضعيفة

٤. الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية

المصدر: Employment Policy Review: Serbia, ILO and Council of Europe, 2006
<http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/crepserbia.pdf>



المبادئ الإرشادية لاستعراض سياسة التشغيل

- ◀ **تحليل متعمق، للسياق الاقتصادي والاجتماعي الذي يؤثر على التشغيل**
 - تقديم صورة واضحة عن سياق الاقتصاد الكلي، وتوضيح المؤشرات الرئيسية للاقتصاد الكلي، ومستويات الفقر
 - تحليل موجز عن كيف يؤثر سياق الاقتصاد الكلي والجزئي على التشغيل
 - تحليل كيف يمكن للسياسات الاجتماعية الرئيسية، بما فيها تلك القائمة لمعالجة أوجه عدم المساواة، وتعزيز وصول الفئات الضعيفة إلى الدخل، أن تؤثر على التشغيل
- ◀ **مراجعة إطار عمل السياسات الوطنية والإقليمية/المحلية لتحديد كيف يمكن للسياسات الاقتصادية والاجتماعية إدماج بُعد التشغيل**
 - تحديد وتحليل البنود المتعلقة بالتشغيل الواردة في الخطط والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية والإقليمية/المحلية
 - تحديد وتحليل البنود الواردة في السياسات القطاعية
 - إذا كان بلدكم لديها بعض سياسات الحد من الفقر تستهدف الفئات الضعيفة، ينبغي توفير معلومات عن الأحكام ذات الصلة من أجل الحصول على فرص العمل
 - تقييم مدى كفاءة هذه السياسات من حيث تحسين التشغيل، وكسب فرص للعاملين، خصوصا أولئك الذين ينتمون إلى الفئات الضعيفة
 - اذكر بإيجاز المشاكل الرئيسية المتعلقة بالتشغيل، التي تنشأ عن مراجعة إطار السياسة في بلدكم
- ◀ **تحليل كيف تؤثر تشريعات العمل وسياسة الأجور على التشغيل**
 - استعراض تشريعات العمل والإطار التنظيمي
 - توصيف كيف تؤثر أحكام قانون العمل الرئيسية على التشغيل
- ◀ **وصف كيف تؤثر سياسة الأجور على التشغيل**
 - تحليل كيف يمكن للسياسات والبرامج القائمة التي توفر حوافز التشغيل للمنشآت أن تؤثر على التشغيل، ولا سيما بالنسبة لبعض الفئات الضعيفة المحددة
 - اذكر بإيجاز المشاكل الرئيسية المتعلقة بالتشغيل، التي تنشأ من تحليل تشريعات العمل وسياسات الأجور في بلدكم
- ◀ **مراجعة الأولويات الرئيسية لاستراتيجية التشغيل عند وجود تلك الاستراتيجية**
 - إذا كانت بلدكم استراتيجية للتشغيل، ينبغي تحديد وتحليل مكوناتها الرئيسية والأهداف التي ينبغي تحقيقها؛
 - تقييم مدى إسهام هذه الاستراتيجية في تحسين فرص التشغيل، والدخل، وظروف العمل، وخصوصا ظروف العاملين من الفئات الضعيفة
- ◀ **مراجعة وتحليل الخصائص الرئيسية لنظام التعليم والتدريب وعلاقته بوضع سوق العمل**
 - تحليل الملامح الرئيسية للتعليم الفني والمهني، وسياسات التدريب والنظم، وعلاقتها بمتطلبات سوق العمل
 - تحليل التدابير الرئيسية المتعلقة بتدريب سوق العمل وتدريب المنشأة للفئات الضعيفة
 - تحديد وتحليل التدابير لتعزيز قابلية العمل للفئات الضعيفة، وتوضيح نطاقها، وتطورها على مر الزمن
 - تقييم دور ومشاركة الشركاء الاجتماعيين في ربط التدريب المهني والفني TVET بسوق العمل، وخاصة من خلال مجالس المهارات الصناعية، أو غيرها من الآليات القطاعية
 - اذكر بإيجاز المشاكل الرئيسية ذات الصلة بالتشغيل التي تنشأ من تحليل نظام التعليم والتدريب في بلدكم
- ◀ **مراجعة سياسات وبرامج تنمية المنشآت، ولا سيما المنشآت متناهية الصغر والصغيرة، لتقييم قدرات القطاع الخاص على خلق فرص عمل وتوفير الدخل**
 - تحليل موجز كيف يقوم إطار العمل القانوني، والسياسات المتعلقة بيئة الأعمال، بتشجيع المشروعات، والاستثمار الأجنبي المباشر
 - تقييم نقاط القوة والضعف في السياسات والبرامج القائمة لتشجيع المنشآت المتناهية الصغر، والصغيرة، والتشغيل الذاتي
 - تحليل كيف تؤثر التدابير المتخذة لتسهيل تسجيل الشركات متناهية الصغر والصغيرة في الاقتصاد غير الرسمي على التشغيل
 - تحليل التدابير المتخذة لتحسين كل من التشغيل بأجر، والتشغيل الذاتي بين الفئات الضعيفة، وتوضيح نطاقها، وتطورها على مر الزمن
 - تقييم دور ومشاركة الشركاء الاجتماعيين في المبادرات المذكورة أعلاه
 - اذكر بإيجاز المشاكل الرئيسية المتعلقة بتشغيل الشباب التي تنشأ من تحليل سياسات وبرامج تنمية المنشآت في بلدكم
- ◀ **تقييم مدى مشاركة الشركاء الاجتماعيين في صياغة سياسات التشغيل وتنفيذها**
 - استعراض المؤسسات الوطنية والإقليمية/المحلية القائمة لإجراء الحوار الاجتماعي
 - تقييم دور الشركاء الاجتماعيين في صياغة السياسات والبرامج المشار إليها أعلاه وتنفيذها
 - اذكر بإيجاز المشاكل الرئيسية التي تواجه الشركاء الاجتماعيين في المشاركة في عملية صنع سياسة التشغيل



ج. تحليل موضوعات معينة

من أجل فهم أفضل لطبيعة مشكلة التشغيل، والقيود المرتبطة بسياق محدد، يمكن لفريق إعداد سياسة التشغيل الوطنية إطلاق دراسة لبعض المواضيع المعنية. ترد تفاصيل بعض هذه المواضيع التي يمكن تحليلها والأمثلة القطرية أدناه؛ هذه القائمة ليست شاملة تماما، وينبغي لفريق كل بلد تحديد المواضيع التي يجب إجراء تحليل متعمق بشأنها وفق خصوصيات الوضع السائد لديه.

١. العلاقة بين النمو الاقتصادي، والعمل المنتج، والحد من الفقر

يحدد إعلان الألفية الذي اعتمد في عام ٢٠٠٠، وأقرته نحو ١٨٩ دولة ثمانية غايات للقضاء على الفقر، والتي بدورها تم تفعيلها إلى عدد من الأهداف يمكن بلوغها بحلول عام ٢٠١٥. وفي سياق متصل مع هذا الالتزام، قامت الغالبية العظمى من الدول النامية باعتماد مجموعة أهداف للحد من الفقر المدقع، ووضعها في صميم أطر التنمية الوطنية. أول الأهداف الإنمائية للألفية (MDG) هو القضاء على الفقر المدقع والجوع. وإدراكا لأهمية التشغيل المنتج، والعمل اللائق في القضاء على الفقر، أضيف هدف ثالث في ٢٠٠٨؛ تحقيق فرص عمل كاملة ومنتجة وعمل لائق للجميع، بما في ذلك النساء والشباب.^١

يعد هدف توفير فرص العمل المنتج والعمل اللائق هدفا جوهريا، حيث أنه يشير إلى الوسيلة الأساسية لتحقيق هدف القضاء على الفقر والجوع، وكذلك معالجة مظاهر أخرى من الحرمان، مثل الحق في الكرامة. ومن المعلوم أن التشغيل المنتج والعمل اللائق يشكّلان مطلباً أساسياً للقضاء على الفقر، إلى جانب الحماية الاجتماعية؛ أهم الوسائل لتحقيق هذا الهدف.

تدلل أربعة مؤشرات على الهدف الإنمائي الجديد للألفية الجديدة، تتصل مباشرة وتحديدًا بموضوع التشغيل؛^٢ وهي:

١. معدل نمو إنتاجية العمل (إجمالي الناتج المحلي لكل شخص يعمل).
٢. نسبة التشغيل إلى عدد السكان.
٣. نسبة العاملين الذين يعيشون تحت خط الفقر (نسبة الفقر العامل).
٤. نسبة العاملين لحسابهم الخاص، والعاملون من الأسر، ونسبتهم من إجمالي التشغيل (معدل العمالة الضعيفة).

يوفر المؤشر المرتبط بمفهوم العاملين الفقراء صلة مباشرة وقابلة للقياس الكمي بين التشغيل وفقر الدخل. هذا المفهوم مفيد بشكل خاص، حيث أنه يوفر أداة لتعزيز التحليل، ولفهمنا لعلاقة النمو والتشغيل والفقر في بلدان مختلفة. يجعل تعريف التشغيل المنتج والمعنى المضاد له - الفقراء العاملين والعاطلين عن العمل - العلاقة بين التشغيل المنتج والعمل اللائق من جهة، والقضاء على الفقر من جهة أخرى، واضحة للغاية.

^١ في البداية، تم تحديد هدفين لعام ٢٠١٥ لقياس التقدم المحرز نحو تحقيق هذا الهدف:

• «الأهداف الإنمائية للألفية» ١.١، تقليل نسبة الأشخاص الذين يقل دخلهم عن دولار واحد يوميا إلى النصف بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٥؛ و
• «الأهداف الإنمائية للألفية» ١.٢، تقليل نسبة السكان الذين يعانون الجوع إلى النصف بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٥.

^٢ Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators (ILO: Geneva, 2009)



بعض التعاريف العامة

◀ **العمالين الفقراء:** هم الأشخاص العاملون لكن دخلهم غير كاف ليخرجهم وذويهم من الفقر. هذا لأن المردود من عملهم منخفض للغاية (وعادة ما يرتبط بانخفاض مستويات الإنتاجية) و/أو لأنهم لم يكن لديهم ما يكفي من العمل، ويرغبون في القيام بعمل أكثر من ذلك.

◀ **التشغيل المنتج** هو التي يَغرِف بدوره بأنه التشغيل ذو المردود الكافي من العمل بما يسمح للعمالين وذويهم بمستوى من الاستهلاك فوق خط الفقر.

في حين أنه يمكننا ملاحظة أن الحد من الفقر قد تكرر كأحد أهم الأهداف الرئيسية ضمن استراتيجيات التنمية الوطنية، وتم قطع شوط هام في قياسه ورصده بانتظام، نلاحظ أيضا أن التشغيل المنتج والعمل اللائق لم ينالا نفس المستوى من الأهمية والتفعيل في أطر عمل التنمية الوطنية في معظم البلدان.^٣ في هذا السياق، فإن العلاقة الوثيقة والمحددة المعالم بوضوح بين الغرضين: الحد من الفقر، ووضع التشغيل في صميم أطر عمل التنمية الوطنية، يجعل من الممكن استخلاص أهداف العمل المنتج من الأهداف التي تم تحديدها مسبقا والموجهة للحد من الفقر.

هناك ما لا يقل عن ثلاث مزايا رئيسية من استخلاص هذه الأهداف. الأولى، إنه يساعد على سد الفجوة بين وضع ما يجب تحقيقه وكيفية تحقيقه. والثاني، يضع التشغيل في محور صنع السياسات حيث أن وضع أهداف كمية للتشغيل سيكون أحد شروط تضمينها في الخطط التنموية. الثالث، يمكن أن يساعدنا على تسليط الضوء على مدى انسجام السياسات الهادفة إلى مكافحة الفقر وتحسين التشغيل مع السياسات الاقتصادية اللازمة لذلك.



استعراض ومناقشة مفهوم التشغيل المنتج وطريقة سهلة لاستخلاص الأهداف الكمية التشغيل المنتج، انظر:

“Understanding deficits of productive employment and setting targets; A brief methodological guide” by Per Ronnäs and Miranda Kwong (ILO: 2012).

أمثلة من الدراسات القطرية/الإقليمية

- ◻ Bhaduri, A. (2008) Growth and employment in the era of globalization: some lessons from the Indian experience. ILO Asia-Pacific Working Paper Series
- ◻ Growth, Employment and DecentWork in the Arab Region: An Overview (2008), ILO Regional Office for Arab States, Beirut.
<http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/events/qatar/decentwork.pdf>
- ◻ Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: Key policy issues (2009), ILO Regional Office for Arab States, Beirut.
http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aef/growth_eng.pdf
- ◻ Growth, Economic Policies and Employment Linkages in Mediterranean Countries: The cases of Egypt, Israel, Morocco and Turkey, 2011, Employment Working Paper No. 63
http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_161399/lang--en/index.htm?ssSourceSitelid=employment

^٣ أظهر استعراض الجيل الأول والثاني من استراتيجيات الحد من الفقر (ورقات استراتيجية الحد من الفقر) في البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء الكبرى أنه على الرغم من ظهور الجوانب النوعية من التشغيل بصورة متزايدة في استراتيجيات الحد من الفقر، إلا أن مؤشرات كمية التشغيل لا تزال ضعيفة، وغالبا ما يتم استخدام معدل البطالة كمؤشر رئيسي، على الرغم من فائدته المحدودة في الحالات حيث يفتقر الفقراء الوصول إلى الحماية الاجتماعية، ويعتمدون كلية على العمل الخاص بهم لتلبية الاحتياجات الأساسية.



٢. أطر الاقتصاد الكلي الداعمة للتشغيل

يهدف تحليل إطار الاقتصاد الكلي من منظور التشغيل إلى اقتراح استراتيجية لمواءمة أهداف توليد التشغيل والمنتج والعمل اللائق مع الاستقرار الكلي والتنمية، والقضية التي يُنظر إليها على نحو متزايد، وتلعب دوراً محورياً في تعزيز النمو الشامل والغني بالوظائف هي تقييم ما إذا كان تعزيز التشغيل يتطلب توازنات مختلفة في السياسات المالية، أو سياسات سعر الصرف، أو السياسة النقدية، مع المزيد من التغييرات العميقة في السياسات ذات الصلة.

"حيث أن اعتبارات التشغيل يجب أن تكون لها الأولوية في البت في سياسة الحكومة الاقتصادية، فإنه يعتبر من الطبيعي أن تُسن سياستها المالية لخدمة غرض التحكم في دورة الأعمال التجارية، وذلك للحفاظ على ثبات التشغيل على المستوى العالي الذي تحقته الفرص الأخرى. ولتحقيق هذا الغرض يجب اتخاذ تدابير مناسبة للتأثير على الاستثمار والدخل."

نقلا عن: *Economic Post-War Problems in Denmark; Employment, Wage and Financial Policies, International Labour Review 53 (4-3), (MAR-APR 1946), pp. 190-198.*

هل يمكن للتغييرات في سياسات الاقتصاد الكلي - من تلقاء ذاتها - تحقيق نتائج أفضل للتشغيل؟ هل يمكن أن يكون لها أثر مباشر على نواتج التشغيل؟ الآليات المؤسسية المحددة على مستوى البلد ضرورية للربط بين سياسات الاقتصاد الكلي ونواتج التشغيل. على سبيل المثال، يمكن لتخفيف السياسة النقدية أن تتيح السيولة للبنوك، ولكن إذا كان البلد يفتقر إلى آليات لتوزيع الائتمان لمن هم في حاجة إليه، ومعظمهم من المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومنشآت القطاع غير الرسمي، فإن تغيير السياسات الكلية لن يكون له تأثير إيجابي على التشغيل.

باستخدام مصادر البيانات الوطنية، والتقنيات التجريبية المناسبة، يمكن «لدراسات الأطر الكلية» تحليل العلاقة التي تربط بين سياسات الاقتصاد الكلي (مثل استقرار الأسعار)، والأهداف الاقتصادية الأوسع نطاقاً المتصلة بالنمو، والتشغيل، والتغير الهيكلي، والحد من الفقر. إلى أي مدى يمكن أن يكون الإطار الكلي داعماً لسياسة التشغيل؟ ما هي التغييرات المطلوبة على سياسات الاقتصاد الكلي من أجل تحقيق النمو، وإيجاد التشغيل المنتج؟ انظر الملحق ٣ للحصول على قائمة من الأسئلة التفصيلية التي يجب بحثها في هذا الموضوع. ومع ذلك، ينبغي عدم فصل هذه التحليلات عن التفكير في غيرها من الإصلاحات الهيكلية والشواغل الأخرى المتعلقة بالعدالة التي من شأنها ربط سياسات الاقتصاد الكلي مع نواتج التشغيل المنتج (انظر الأقسام التالية: ٣، ٤، ٥، ٦، ٧، ٨، ٩، ١٠، ١١، و١٢).

أمثلة لبحوث عن أطر الاقتصاد الكلي بدعم منظمة العمل الدولية

- 📖 ILO supported research shows that macroeconomic policy must be focused not only on macroeconomic stability, but also on creating a supportive environment for employment generation, resource mobilization and allocation, and economic transformation.
- 📖 Epstein G., J. Heintz, L. Ndikumana & G. Chang (2010), Employment, poverty and economic development in Madagascar: a macroeconomic framework, *Employment Working Paper No. 58*, Employment Sector, (Geneva: ILO).
- 📖 Van Waeyenberge, E. and H. Bargawi, 2011, Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Uganda Country Study, *Employment Sector Working Paper No. 91* (Geneva: ILO).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_165779.pdf
- 📖 Damill M., R. Frenkel, and R. Maurizio (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Argentina Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
- 📖 Islam R., M.K. Mujeri, and Z. Ali (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Bangladesh Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
- 📖 Khattab A.S. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Egypt Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
- 📖 Martínez G.E. and L. Ramírez (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; El Salvador Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
- 📖 Taghdisi-Rad S. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Jordan Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
- 📖 Deraniyagala S. and B. Kaluwa (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Malawi Country Study, *Employment Sector Working Paper No.93* (Geneva: ILO).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_165782.pdf
- 📖 Agu U. and C.J. Evoh (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Nigeria Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
- 📖 Guerra M.L. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Peru Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
- 📖 Weerakoon D. and N. Arunatilake (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for; Sri Lanka Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
- 📖 Yeldan E. (2011), Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Turkey Country Study, *Employment Sector Working Paper*, forthcoming (Geneva: ILO).
- 📖 Lim D. (2011), Export and FDI -driven industrialization strategy and employment in Viet Nam, ILO Country Office for Viet Nam, Hanoi.
http://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Publications/WCMS_171372/lang--en/index.htm



٣. السياسات القطاعية، بما فيها السياسات الصناعية

هل ينمو الاقتصاد بصورة متوازنة بين مختلف القطاعات بما يسمح بتوليد فرص عمل لائقة ومنتجة؟

يتطلب وضع استراتيجية التنمية الفعالة إلى التوسع في القطاعات المولدة لوظائف ذات قيمة مضافة، ولها آثار مضاعفة كبيرة، وروابط مع الاقتصاد المحلي. وهناك حاجة للفهم الجيد للبنية الاقتصادية الوطنية؛ ما هي القطاعات التي تولد القيمة المضافة والتشغيل، والمضاعفات، والروابط من المنبع والمصب؟ من الممكن تقييم السياسات والبرامج، والتدخلات لمعرفة ما إذا كان لديهم تأثير إيجابي على التشغيل، والحد من آثار الفقر، وكذلك تحليل مرونة التشغيل في النمو حسب القطاعات. تساعد التحليلات القطاعية في تحديد أولويات القطاعات، وتهدف في النهاية إلى تقديم توصيات لسياسة محددة من أجل تكثيف نواتج التشغيل من النمو الاقتصادي.

كيف يمكن للمرء معرفة ما هي القطاعات التي ينبغي تشجيعها، على أمل أنها سوف تولد المزيد من فرص العمل والحد من الفقر؟

منهجيات لتحليل القطاعي:

■ نماذج المدخلات والمخرجات – على سبيل المثال لتقييم ما إذا كان تخصيص الائتمان في الاقتصاد مناسب بشكل كاف لتوسيع نطاق الاستثمار في القطاعات ذات المضاعفات العالية.

■ مصفوفة المحاسبة الاجتماعية (SAM)، ومصفوفة المحاسبة الديناميكية الاجتماعية (DySAM)؛ هم أطر المحاسبة الوطنية التي تقدم لمحة سريعة عن الاقتصاد لفترة واحدة من الزمن SAM أو إظهار تطور البنية الاقتصادية بمرور الزمن DySAM. تتجاوز الأخيرة ما بعد الأداة المحاسبية فقط لتشمل بعض عناصر النمذجة الاقتصادية. وقامت منظمة العمل الدولية بتوسيع نطاق مصفوفة المحاسبة الديناميكية الاجتماعية الأساسية للسماح بتحليل سوق العمل والتشغيل. بالتالي فمن الممكن محاكاة تأثير السياسات المستقبلية، أو تقييم تأثير السياسات الماضية والبرامج والاستثمارات، أو الصدمات على التشغيل. وقد تم تطبيق المنهجية في سياقات مختلفة، على سبيل المثال لتقييم تأثير حزمة التحفيز المالي على التشغيل في إندونيسيا^٤، ولتقييم الآثار المترتبة على التشغيل في مناطق التجارة الحرة للآسيان والصين^٥، أو لتحفيز تأثير التشغيل للتحويل إلى الاقتصاد الأخضر في موزامبيق^٦. للمزيد من التفاصيل، انظر:

“Employment impact assessment tools for public infrastructure investment”
(ILO: forthcoming).

^٤ Chatani K. and C. Ernst; “The fiscal stimulus package in Indonesia and its impact on employment creation”, in *The Global Crisis, Causes, Responses and Challenges – Essays from an ILO perspective*, (ILO, Geneva, 2011).

^٥ Ernst C. and R. Peters (“Employment dimension of Trade Liberalisation with China: Analysis of the case of Indonesia with Dynamic Social Accounting Matrix, Working Paper; (ILO/UNCTAD, Geneva, 2011).

^٦ Ernst C. and Iturriza A. Environment and Employment: A DySAM assessment of the potential employment and social dimension of climate change measures in Mozambique, presented at the 14th ILO Regional Seminar for Labour Based Practitioners, Accra, 5-9 September 2011.

أمثلة من الدراسات القطاعية

- 📖 Bensaid, M. and al., 2011, "Évaluation des emplois générés dans le cadre du DSCR au Gabon", Employment Sector Working Paper No. 80, Geneva : ILO
تقدم الورقة تقديرات لتأثير التشغيل على السياسات القطاعية في استراتيجية الحد من الفقر، وتخلص إلى بعض التوصيات الجوهرية لدعم خلق الوظائف في ثلاثة قطاعات (التعدين، الغابات، والبنية التحتية).
- 📖 Matenga, C., 2009, The impact of global financial crisis on job losses and conditions of work in the mining sector in Zambia (Lusaka: ILO)
تحليل متعمق لتأثير الأزمة على قطاع التعدين (الرسمي، وغير الرسمي على حد سواء).
- 📖 Waheeda Samji, K. Nsa-Kaisi, A. Albee, 2009, Energy, Jobs and Skills: A rapid assessment of potential in Mtwara, Tanzania, Special Paper 09.32, Research on Poverty Alleviation (REPOA) (Dar es Salaam: ILO)
يركز هذا التقييم السريع بصفة أساسية على قطاع الطاقة في متوارا، الموقع الرئيسي لاستخراج الغاز لشرق أسيا. وهو مثال عملي للطبيعة المتبادلة المعززة لعوامل النمو (مثل: الغاز)، والقطاعات الاجتماعية (مثل: التعليم).
- 📖 Morris E. and Ole Bruun (2005), Promoting employment opportunities in rural Mongolia, International Labour Office, Subregional Office for East Asia, Bangkok.
- 📖 Chadha, G.K. (2008) Employment and poverty in rural India: Which way to go? ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- 📖 Research report on rural labour and employment in Viet Nam, ILO country office for Viet Nam,
Hanoi. http://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Publications/WCMS_171760/lang--en/index.htm
توضح الدراسة الحالة الراهنة، وتحديات العمل الريفي، والتشغيل. وعلاوة على ذلك، يشير التقرير أيضا إلى الثغرات السياسية في شأن خلق فرص التشغيل. ومن المتوقع أن النتائج والتوصيات التي قدمها التقرير لها آثار مهمة على السياسات لصياغة استراتيجية التشغيل الوطنية ٢٠١٠-٢٠٢٠. وسوف يساهم البحث في تحديد وتقييم الآثار المختلفة المترتبة على السياسات من أجل التعامل مع التحديات بخصوص (١) خلق فرص التشغيل في المناطق الريفية، و(٢) التصنيع وإعادة الهيكلة في فيتنام.
- 📖 Exploring the linkages between investment and employment in Moldova: A time-series analysis, 2011, Employment Working Paper No. 52
http://www.ilo.org/emppolicy/units/country-employment-policy-unit-empcepol/WCMS_161397/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

٤. السياسات التمويلية

يمكن للقطاع المالي أن يلعب دورا مهما ومثمرا في تعزيز نمو التشغيل، والحد من الفقر من خلال القنوات التالية:

- تعبئة المدخرات التي يمكن استخدامها في تشغيل الاستثمار المنتج وخلق فرص التشغيل
- توفير القروض لتوليد فرص التشغيل، والحد من الفقر بأسعار فائدة حقيقية متوازنة ومستقرة .
- تخصيص الائتمان لتوليد فرص التشغيل ومساعدة الفقراء لبناء الأصول، بما في ذلك في مجال الزراعة، والمنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم، وفي الإسكان.
- تقديم إئتمان متمهل (طويل الأجل) لابتكارات تحسين الإنتاجية، والاستثمار .



- توفير التمويل للاستثمار العام لتوفير فرص التشغيل وتعزيز الإنتاجية.
- المساعدة في توزيع المخاطر على أولئك الذين يمكنهم تحملها بسهولة وبكفاءة.
- المساعدة في تحقيق استقرار الاقتصاد عن طريق الحد من التعرض للأزمات المالية، ومسيرة الاتجاهات الدورية في الحركات المالية، والمساعدة على الحفاظ على معدلات معتدلة من التضخم.
- مساعدة الفقراء من خلال توفير الخدمات الأساسية المالية والمصرفية.
- زيادة الاستثمار المحلي، وبالتالي إمكانية الاعتماد على الذات.

وتبرز القضية هنا في كيفية إعادة إشراك البنوك المركزية، ووزارات المالية، والنظام المالي بشكل عام للقيام بدور أكثر نشاطاً في توليد فرص التشغيل، وتعزيز التنمية، والحفاظ على الاستقرار المالي. وتصف أليس أمسدن Alice Amsden الدور الرئيسي الذي تلعبه البنوك الاستثمارية في قصص نجاح التصنيع، مثل: كوريا الجنوبية؛ وتايوان؛ وماليزيا؛ والبرازيل؛ والأرجنتين؛ وغيرها، من تعبئة وتوجيه المدخرات إلى القطاعات الصناعية الرئيسية، ولا سيما تلك المتخصصة في التصدير.^٧ في كثير من هذه الحالات، كانت البنوك المركزية جزءاً رئيسياً من الجهاز الحكومي، لعبت دوراً مسانداً من خلال الحفاظ على انخفاض أسعار الفائدة، والحفاظ على ضوابط رأس المال للمساعدة في استقرار أسعار الصرف عند مستويات تنافسية، والانخراط في بعض الأحيان في الاقتراض المباشر لأغراض مفضلة.

ومع ذلك، يجب أن نكون على بينة من إخفاقات وتجاوزات بعض هذه الأساليب في بعض البلدان. وكما وصفت أمسدن Amsden، يجب أن يكون هناك آليات شفافة وفعالة للمراقبة وللمساءلة، لضمان أن هذه المؤسسات المالية ذات التوجهات التنموية لا تسهم في عدم استقرار الاقتصاد الكلي، أو عدم الكفاءة، أو الفساد المالي أو السياسي.

- ما هي السياسات والهيكل المالية البديلة الملموسة التي يمكن أن تساعد على تعزيز وصول الائتمان على نحو أفضل للمنشآت الصغيرة والأسر الفقيرة، واستثمارات أكثر توليداً للتشغيل؟
- وما هي القيود المؤسسية والهيكلية التي تعمل في النظام المالي وتمنع القطاع من تسهيل الاستثمار، والنمو، وبالتالي فرص العمل الجيدة؟
- ما هي محددات الاستثمار؟ هل هناك رابط واضح بين المتغيرات المالية والنشاط الاقتصادي الحقيقي في البلد؟

يتمثل أحد المناهج المهمة في الجمع بين الموارد المتاحة لمؤسسات القطاع المالي الرسمي، والمؤسسات المالية الحكومية؛ مثل البنك المركزي، بما لديها من فرص الوصول، والابتكار، وخبرات الإقراض لمؤسسات الائتمان الصغيرة (انظر الإطار ٧،٣). وتقترح الأدبيات العديد من الطرق للقيام بذلك، والتي تم وضعها موضع التنفيذ العملي، إن كانت فقط على أساس صغير. ومن بين أفضل المناهج الواعدة تلك التي تنطوي على برامج يكون لمؤسسات القطاع الرسمي؛ مثل البنوك التجارية أو البنوك المركزية، موقعاً لها في التعاونيات، والإقراض الصغير وغيرها من المؤسسات المالية التنموية التوجه، إما عن طريق الإقراض لهم و/أو عن طريق المساهمة فيها. وكي تكون هذه البرامج ناجحة، فهي عادة ما تنطوي على اللوائح الحكومية والإعانات التي تقدم العصي والجزر لمؤسسات القطاع

^٧ Amsden, Alice; *The Rise of the Rest: Challenges to the West from late-Industrializing Economies*. (Oxford: Oxford University Press, 2001).

الرسمي، لتوسيع نطاق الائتمان لتلك المنشآت الأصغر، التي من ثم تقوم بإعادة إقراضها لصغار المقترضين و/أو الفقراء ذوي الإمكانية جيدة.

هناك طريقة أخرى لزيادة توسيع نطاق الإقراض والاستثمار بحيث يمكن أن يكون لها تأثير تحويلي، وهو خلق مؤسسات التنمية المصرفية التي تتخذ مواقف مباشرة مع المقترضين النهائيين الذين يشاركون في أنشطة من شأنها توليد أعدادا كبيرة من الوظائف الجيدة، والقيمة المضافة العالية، وتساهم في التحول الهيكلي للاقتصاد. تقوم حكومة مدغشقر بدراسة هذا المنهج.

وأخيرا، لعبت البنوك المركزية دورا تاريخيا في دعم أهداف التنمية الاقتصادية طويلة الأجل أكبر بكثير عن المألوف في الآونة الأخيرة. وقد كان هذا صحيحا في كل من البلدان النامية والبلدان المتقدمة في الوقت الراهن. فقد اشترت البنوك المركزية، بوصفها عاملا من عوامل التنمية، السندات طويلة الأجل لتطوير البنية التحتية؛ واحتفظت وأدارت الحدود القصوى لأسعار الفائدة التفضيلية لدعم القطاعات المفضلة، مثل الإسكان في كثير من البلدان المتقدمة؛ واستخدمت إطار الخصم في تخفيض القروض لمؤسسات الإقراض المتخصصة، مثل مؤسسات القروض الصغيرة في آسيا؛ وقدمت الخدمات المالية ذات الكفاءة أو حتى المدعومة للمؤسسات المتخصصة التي تقوم بأدوار اجتماعية هامة. ولم تكن هذه السياسات ناجحة دائما، ولكن إذا تم التخطيط لها مع الرصد والضمانات، يصير لها دورا مهما في تعبئة وإعادة نشر التمويل لأغراض التنمية. على سبيل المثال، كانت مساندة البنك المركزي لبنك جرامين في بنجلاديش ولبنوك التنمية الريفية في إندونيسيا ناجحة جدا من حيث توفير القروض لسكان المناطق الريفية، وتوفير الخدمات المالية (انظر مصرف التنمية الآسيوي ٢٠٠٠ في الإطار ٧،٣). قامت البنوك المركزية بدور آخر بنجاح وهو إدارة الأموال من الحكومة المركزية، وإعادة إقراضها إلى مؤسسات التمويل الأصغر والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال القروض التجارية الصغيرة والريفية.

لتنفيذ استراتيجية لتعزيز الائتمان، فليس هناك بديل عن وجود المؤسسات – العامة والخاصة – مع معرفة وثيقة بالاقتصاد المحلي، والسياق المحلي، والحوافز، والإدارة لاتخاذ قرارات مفصلة.

التقارير المرجعية عن السياسات المالية لخلق فرص العمل

Epstein, G. "Rethinking Monetary and Financial Policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction", Employment Sector Working Paper No.37 (ILO, Geneva, 2009)



أمثلة لدراسات القطاع المالي

- Epstein G. and J. Heintz, 2006, Monetary Policy and Financial Sector Reform For Employment Creation and Poverty Reduction in Ghana, *Political Economy Research Institute Working Paper 113*, University of Massachusetts at Amherst
- Epstein, Gerald. 2007. 'Central banks as agents of employment creation.' In J.A. Ocampo and K.S. Jomo, eds. *Towards Full and Decent Employment*. London and NewYork: Zed Books, pp. 92-122.
- Heintz, James. 2008a. 'Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality'. Prepared for ILO Workshop, Turin, Dec. 16-17.
- Pollin, R., M. Githinji and J. Heintz (2008), *An Employment-Targeted Economic Program for Kenya*. Aldershot and Northampton: Elgar.
- Asian Development Bank 2000. *The Role of Central Banks in Microfinance in Asia and the Pacific*, ADB.
- Microfinance and public policy. Outreach, performance and efficiency. This book states to aid agencies and governments to consider efficiency as a robust and reliable criterion to guide their decisions on whether continuing or discounting support from microfinance institutions (MFIS).
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091016/lang--en/index.htm
- Atieno, Rosemary. 2001. 'Formal and informal institutions' lending policies and access to credit by small-scale enterprises in Kenya: an empirical assessment'. AERC Research Paper 111, Nairobi: African Economic Research Consortium.
- Gender access to credit under Ghana's financial sector reform: a case study of two rural banks in the Central Region of Ghana -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcm_041870.pdf
- 2001 - *IFLIP Research Paper 01-4*, ILO: Geneva
- Financial intermediation for the poor: credit demand by micro, small and medium scale enterprises in Ghana : a further assignment for financial sector policy? -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcm_041877.pdf
- 2002 - *IFLIP Research Paper 02-6*, ILO: Geneva
- Did financial sector reform result in increased savings and lending for the SMEs and the poor? -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_125600.pdf
- 2003 - *FILPI Research Paper 03-7*, ILO: Geneva
- South African microinsurance case study -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_117977.pdf
- 2003 - *Social Finance Working Paper No. 33*, ILO: Geneva
- The contribution of migrant organisations to income-generating activities in their countries of origin -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_106333.pdf
- 2008 - *Social Finance Working Paper No. 50*, ILO: Geneva
- Financial Arrangements in Informal Apprenticeships: Determinants and Effects - Findings from Urban Ghana (Social Finance Programme Working Paper 49).

٥. سياسات التبادل التجاري والتكامل الإقليمي

للجارة الدولية والاستثمار الأجنبي آثار مهمة على التشغيل وظروف العمل. والفهم الكافي لهذه الآثار له أهمية حاسمة في صياغة سياسات التشغيل الوطنية الفعالة في عالم اليوم الذي يتجه نحو العولمة. وكذلك في تحديد السياسات الممكنة على الصعيد الدولي التي يمكن أن تعمل على تسهيل النهوض بالتشغيل. ويمكن بحث المواضيع الثلاثة الرئيسية التالية:



نمذجة آثار التبادل التجاري على العمالة والاستثمار

تعقد هذه الدورة في حرم مركز التدريب الدولي لمنظمة العمل الدولية ILO-ITC في تورين، إيطاليا، لتلبية احتياجات الباحثين والمحليلين من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، والمنظمات الدولية لسياسات التنمية، الدورة باللغة الإنجليزية.

آثار التبادل التجاري على التشغيل

تم بالفعل تطبيق الأدوات ذات الصلة التي قامت منظمة العمل الدولية بوضعها لتقييم آثار التبادل التجاري والاستثمار الأجنبي المباشر (FDI) على سوق العمل خلال الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية في بلدان مثل: البرازيل، ومصر، والهند، وليبيريا، وجنوب أفريقيا، وأوغندا. وبصدد تطوير أدوات خاصة بكل من بنجلاديش، وبنين، وإندونيسيا، وجواتيمالا.

مستوى الاتساق بين سياسات التشغيل والسياسات التجارية

هل لديهم أغراض متناقضة؟
هل تدعم سياسات التبادل التجاري خلق فرص العمل؟

السياسات الوطنية التي تعزز مكاسب التشغيل من التجارة

يمكن وضع ثلاثة محاور رئيسية للبحث:

- ما هي سياسات المهارات التي لها صلة بكل من الصناعات التصديرية التقليدية وغير التقليدية، على حد سواء، وخاصة بهدف الارتقاء في سلسلة القيمة المضافة.
- كيفية تعزيز البيئة التمكينية، والقدرة الإنتاجية للمؤسسات بهدف تعظيم مكاسب التشغيل من التبادل التجاري.
- كيفية تعزيز التنويع الاقتصادي، وذلك بهدف الحد من تعرض أسواق العمل للصدمات الخارجية.



الأدوات والمواد الرئيسية

- 📖 ILO. 2004. A fair globalization: Creating opportunities for all. Final Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization (Geneva).
- 📖 ILO International Training Centre. 2010. ITC-ILO capacity building on international trade and labour markets. <http://sditi.ilo.org/trade>
- 📖 Jansen, M. and E. Lee, 2007, Trade and employment: Challenges for policy research. A joint ILO-WTO Study (Geneva, ILO/WTO).
- 📖 See also http://www.ilo.org/employment/areas/WCMS_151385/lang--en/index.htm for trade-related technical assistance.
- 📖 Skills for Trade and Economic Diversification (STED) <http://www.ilo.org/trade>
- أداة تحليلية وضعتها منظمة العمل الدولية لتقديم التوجيه لتصميم سياسات تعليم وتدريب استراتيجية، تساهم في تنمية التبادل التجاري، والتنويع الاقتصادي، وتعزيز خلق فرص عمل لائقة.
- 📖 Jansen M., R. Peters and J. M. Salazar-Xirinachs (2011), Trade and Employment: From Myths to Facts, Geneva: International Labour Office. http://www.ilo.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_162297/lang--en/index.htm



أمثلة من الدراسات القطرية

Das, D. K. (2008), Trade liberalization, employment, labour productivity, and real wages: a study of the organized manufacturing industry in India in the 1980s and 1990s. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.

Pali, A. (2008) Evolution of global production systems and their impact on employment in India. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.

٦. تنقل الأيدي العاملة والهجرة من أجل العمل

تندرج الهجرة ضمن القضايا الهامة لسوق العمل والعمل اللائق، وينبغي بالتالي أن تستند السياسات إلى تقييم سليم للطلب قصير وطويل الأجل على سوق العمل من العاملين المهاجرين، وبالمثل، ينبغي أن تقوم السياسات على تحليل الآثار المترتبة على عملية هجرة الأيدي العاملة.

كيف يمكن للحكومة التأثير على عمليات الهجرة من خلال استخدام الأنظمة القانونية والتدابير السياسية؟

هناك نوعان رئيسيان من الهجرة للعمل:

١. الهجرة الداخلية: الهجرة من الريف إلى الحضر / التحضر / الهجرات الموسمية الداخلية للعمل. ما هي أنماط الهجرة الداخلية؟ هل لديها تأثير معنوي على المعروض من الأيدي العاملة؟ على دخل العمال؟ وإذا كانت موسمية، هل ينبغي للسياسة معالجة هذه الخصوصية؟

٢. الهجرة إلى الخارج: تسهم هجرة الأيدي العاملة في تلبية الطلب على العمل – وبالتالي، إلى النمو – في بلدان المقصد. وفي بلدان المنشأ، تقلل الهجرة من ضغوط سوق العمل، وتولد التحويلات المالية، وتساعد على اكتساب المهارات.

يمكن أن تختلف طبيعة الهجرة: الهجرة الدائمة (للإستيطان)، أو الهجرة العائدة (رحلة واحدة للهجرة وأخرى للعودة) أو الهجرة الدائرية (التحركات المؤقتة ذات الطابع المتكرر سواء بصفة رسمية أو غير رسمية عبر الحدود، وعادة للعمل لذات المهاجرين). هناك احتمال فوائد للهجرة الدائرية على المدى الطويل، مثل الإثراء المتبادل للمهارات، وتبادل التكنولوجيا، ولكن هناك أيضا فقدان دائم للعمالة من ذوي المهارات المهمة، خاصة العاملين في مجال الصحة والتعليم.

■ كيف تضمن السياسة العامة حماية العاملين المهاجرين وظروف عملهم؟

■ كيف يمكن تعظيم فوائد الهجرة – كيفية تعظيم الفوائد التي تعود على البلدان المستقبلية، الفوائد التي تعود على البلدان المرسلّة من خلال الحوالات المالية، وإعادة استيراد المهارات، وإمكانية الاستفادة من العقود التجارية؟

■ كيف يمكن لتكاليف الهجرة، على سبيل المثال هجرة العقول، أن تدار على أفضل صورة؟

المبدأ الرئيسي هو الحاجة للإبتعاد عن «التهجير» أو سياسات «العمالة الأجنبية»، وأن تكون هناك سياسة شاملة وشفافة للهجرة، تضمن حماية متساوية لكل من العمال الوطنيين والأجانب وفقا للمعايير الدولية. ويُعدّ إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف بشأن هجرة الأيدي العاملة موردا قيّما في هذا الصدد.

أمثلة من الدراسات عن الهجرة

- Wickramasekara P. (2011), Circular Migration: A Triple Win or a Dead End?, Global Union Research Network Working Paper No. 15, Geneva: ILO.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_83%20engl.pdf.
- Wickramasekara P. (2011), Labour migration in South Asia: A review of issues, policies and practices, International Migration Papers 108, ILO: Geneva.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_198_engl.pdf.
استعراض أطر سياسة الهجرة في جنوب آسيا وأثارها على إدارة الهجرة، وحماية العمال المهاجرين وتعظيم الفوائد الإنمائية للهجرة.
- Ghoneim A.F., Labour migration for decent work, economic growth and development in Egypt, International Migration Papers 106, ILO: Geneva.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp106.pdf>.
- Samra M. A., L'émigration libanaise et son impact sur l'économie et le développement, International Migration Papers 105, ILO : Geneva.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp105f.pdf>.
- Bouklia-Hassane R., Migration pour le travail décent, la croissance économique et le développement: le cas de l'Algérie, International Migration Papers 104, ILO: Geneva.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp104f.pdf>.
- Khachani M., Les nouveaux défis de la question migratoire au Maroc, International Migration Papers 103, ILO: Geneva.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp103f.pdf>.
- Boubakri H., Migration pour le travail décent, la croissance économique et le développement: le cas de la Tunisie, International Migration Papers 102, ILO: Geneva.
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp102f.pdf>.
- Coxhead I. and al. (2010), Getting to work, UNDP: Hanoi.
- Dang Nguyen Anh (2008), Labour migration from Viet Nam: Issues of policy and practice, ILO: Bangkok.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_137_engl.pdf.
تتناول الورقة القضايا الناشئة التي من شأنها أن تساعد على تحسين إدارة هجرة الأيدي العاملة من فيتنام في سياق سياسات طويلة الأمد، وتركز بشكل خاص على القضايا الناشئة عن السياسة، والممارسات المتعلقة بتصدير الأيدي العاملة والعمال من فيتنام إلى الخارج.
- OECD (2011), Labour migration trends and policies in South Africa, Paris : OECD. Luthria M. (2011), Labor Mobility for the Poor: Is it Really Possible?, Economic Premise No. 45, Washington DC: The World Bank.
<http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2011/465688.pdf>.
تقدم هذه المذكرة توجيهات بشأن كيفية تصميم وتنفيذ مخطط الهجرة بحيث يكون مربح للجانبين؛ سواء للبلدان المضيفة ولبلدان المصدر.

٧. لوائح سوق العمل

اعتماد قوانين العمل واللوائح الوطنية هي وسيلة هامة لتطبيق معايير العمل الدولية، وضمان العمل اللائق، وتعزيز سيادة القانون. تخضع قوانين العمل للتقييم الدوري والإصلاحات، نظراً لأنها تنظم علاقات العمالة، والعلاقات الصناعية دائمة التطور. وقد أدى تغير الأنماط الاقتصادية والتكنولوجية، فضلاً عن عولمة الاقتصاد إلى زيادة التجارة الدولية بين بلدان لها مستويات مختلفة من الحماية الاجتماعية وحماية العمالة، وإزاء هذه الخلفية المتغيرة أصبح دور قانون العمل موضع تساؤل، لا سيما من وجهة نظر العلاقة بين حماية العمال والتعاون الدولي، وأصبح الآن مقبولا على نحو متزايد أن الإطار التنظيمي أمر ضروري إذا تمت استدامة العولمة اجتماعيا واقتصاديا على المدى الطويل. يجب أن يتضمن هذا الإطار،



كحد أدنى، كافة الحقوق والمبادئ المنصوص عليها في الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية، ولكن المضمون ونطاق القواعد الأخرى المتعلقة بالعمل تظل مفتوحة للتساؤل.

تعد لوائح سوق العمل أحد الموضوعات الأكثر إثارة للجدل وللانقسام على المستوى القطري. فبالنسبة للكثيرين، تشكل اللوائح ضماناً لظروف التشغيل العادلة؛ ولآخرين تقف اللوائح عائقاً أمام نمو التشغيل في القطاع الرسمي. ويتم سن لوائح سوق العمل لتحسين رفاهية العاملين، ولكن يمكن أن تؤدي اللوائح إلى نواتج سلبية، حتى بالنسبة لأولئك الذين تسعى هذه اللوائح لحمايتهم. ومع ذلك، لم يتم تسوية معظم المناقشات بشأن تأثير لوائح سوق العمل، لذا قد تقرر بعض الدول إجراء البحوث التجريبية لتحسين معرفتهم بأوضاع بلادهم، حيث هناك حاجة لاتباع منهج شامل يبحث كافة الحثيات المؤسسية والسياسية وتفاعلاتها.

أمثلة من الدراسات عن لوائح سوق العمل

- 📖 Employment protection legislation tested by the economic crisis, DIALOGUE in Brief No. 3, 2011 - http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_166754/lang--en/index.htm
- 📖 يحدد الموجز العناصر الرئيسية للوائح الفصل الجماعي لأسباب اقتصادية في أكثر من 120 بلداً، إلى جانب الإصلاحات التي أجريت بين عامي 2008 و2011. وبأخذ في الاعتبار الأحكام التشريعية الوطنية التي تنظم المجالات السبعة من تشريعات حماية العمالة (EPL).
- 📖 What role for labour market policies and institutions in development? Enhancing security in developing countries and emerging economies, Employment Working Paper No. 67, 2010 http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_150629/lang--en/index.htm
- 📖 Is Asia adopting flexicurity? : A survey of employment policies in six countries, Economic and Labour Market Paper 2008/4, 2008 http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113927/lang--en/index.htm
- 📖 Are there optimal global configurations of labour market flexibility and security? : Tackling the «flexicurity» oxymoron, Employment Working Paper No. 15, 2008 http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_105102/lang--en/index.htm
- 📖 Labour market regulation and economic performance: a critical review of arguments and some plausible lessons for India, Economic and Labour Market Paper 2008/1, 2008 http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113926/lang--en/index.htm
- 📖 Security in labour markets: combining flexibility with security for decent work, Economic and Labour Market Paper 2007/12, 2007 http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113923/lang--en/index.htm
- 📖 Why labour market regulation may pay off: worker motivation, co-ordination and productivity growth, Economic and Labour Market Paper 2007/4, 2007 http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113903/lang--en/index.htm
- 📖 Labour market flexibility and employment and income security in Ethiopia, Employment Strategy Paper 2006/1, 2006 http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114025/lang--en/index.htm
- 📖 Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt, Employment Strategy Paper 2005/10, 2005 http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114145/lang--en/index.htm
- 📖 Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: programme and impacts: a comparative study in the framework of the global employment agenda, Employment Strategy Paper 2004/13, 2004 http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114302/lang--en/index.htm

٨. المهارات، والقابلية للتوظيف، والتكنولوجيا

في مجال تنمية الموارد البشرية، يمكن عمل تحليل متعمق لعدد من المواضيع الرئيسية من أجل إفادة سياسة التشغيل الوطنية، مثل:

- تقديم تقييم شامل للاحتياجات المهارية (حسب مستوى التعليم، والتدريب، وحسب القطاعات الرئيسية للاقتصاد)؛
- وصف سياسات التعليم والتدريب الوطنية، والنظم، والتشريعات، بما في ذلك التلمذة الصناعية الرسمية وغير الرسمية، وتقييم فعالية آليات التنسيق المشترك بين الوزارات التي تربط التعليم وأسواق العمل؛
- وصف كيف يتم تمويل أنظمة تطوير المهارات، بما في ذلك رسوم التدريب، وإسهامات أصحاب العمل الأخرى، والأنظمة المستخدمة لرصد نتائج ما بعد التدريب من حيث التشغيل ورضا صاحب العمل؛
- تقييم مدى توافر المعلومات عن سوق العمل؛
- تقييم جودة التعليم والتدريب (المؤسسات الرسمية، التلمذة الصناعية، والتعليم المستمر والتدريب، وحواجز الشراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل التعلم في مكان العمل، والتدريب على المهارات لمبادرات النهوض بالتشغيل)؛
- تقييم مدى توافر التدريب الجيد في المناطق الريفية؛
- مهارات للشباب: تقييم الاحتياجات الخاصة للشباب من حيث التعليم المهني والتدريب؛
- مهارات للوظائف الخضراء: تقييم المهارات اللازمة لتخضير فرص العمل القائمة، وتلبية الطلب على الجديد منها في التحول للتعامل مع الاقتصاد منخفض الكربون، والتغير المناخي.

مثال:

Skills for green jobs in Brazil (2010),
ILO Skills and Employability
Department.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_142300.pdf

http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_115959/lang--en/index.htm

- مهارات للتجارة والتنويع الاقتصادي: تحديد قطاعات النمو المحتملة، والثغرات في المهارات، ومشاكل نظام التدريب والتعليم الحالي التي تحول دون تطوير هذه القطاعات. وتحدد سبل تنمية المهارات والمشاريع لتعزيز التجارة والتنويع الاقتصادي.

٩. الاقتصاد غير الرسمي: الانتقال إلى الاقتصاد الرسمي

تتراوح المجالات التي يتعين بحثها لجعل الانتقال إلى الشكل الرسمي عنصراً أساسياً في سياسات التشغيل الوطنية ما بين فهم أداء/عملية صنع القرار لوحدة الاقتصاد غير الرسمي (من حيث إدارة المخاطر، والروابط مع الاقتصاد الرسمي/الاقتصاد العالمي، والضمان الاجتماعي لأعضائه، وإضفاء الطابع الرسمي، وفوائد السياسات العامة، وما إلى ذلك)، إلى تقديم لمحة عن العاملين بالاقتصاد غير الرسمي.



أمثلة من تقارير الاقتصاد غير المنظم

- 📖 The informal sector in Mongolia, by Elizabeth Morris, ILO, East Asia Multidisciplinary Advisory Team, Bangkok, 2001.
- 📖 A comparative overview of informal employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro, Budapest: ILO, 2010.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@sro-budapest/documents/publication/wcms_167170.pdf
- 📖 A study on informal apprenticeship in Malawi - Employment Sector - Employment Report No. 9
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_151254.pdf,
- 📖 Statistics Office and IRD (2010), Dynamics of the informal sector in Hanoi and Ho Chi Minh City 2007-2009; Main findings of the Household business & Informal sector survey (HB&IS).
- 📖 Cling J-P, M. Razafindrakoto and F. Roubaud (2010), The informal economy in Vietnam, background paper for the NEP development process in Viet Nam, ILO: Hanoi.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_171370.pdf
- 📖 Research of informal employment in Viet Nam current situation and solution - Discussion Paper, Hanoi Economics University -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_171762.pdf

١٠. الشباب

يمثل تشغيل الشباب في كثير من البلدان تحدياً رئيسياً يتطلب تحليلاً متعمقاً للتوصل إلى أفضل استجابة ممكنة في مجال السياسات. في مثل هذه الظروف، يمكن إجراء دراسة محددة عن الشباب. يجب أن تؤخذ هذه الدراسة واضعي السياسات من تحديد أهداف العمل في الفئة العمرية المحددة، وتصميم تدخلات محددة في مجال السياسات.

للشروط المرجعية العامة لإجراء تحليل وطني لسوق عمل الشباب، انظر
the Youth Employment Knowledge Sharing Platform
<https://papyrus.ilo.org/YE>

© ILO/K. Cassidy



أمثلة من الدراسات عن الشباب

- 📖 Krstic G. and V. Corbanese (2009), In search of more and better jobs for young people in Serbia by, ILO, Budapest,
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_168813.pdf
- 📖 Dang Nguyen Anh, Le Bach Duong and Nguyen Hai Van (2005), Youth employment in Viet Nam: characteristics, determinants and policy responses, Employment Strategy Paper 2005/9,
http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114146/lang--en/index.htm
- 📖 Traoré F. (2005), Chômage et conditions d'emploi des jeunes au Mali, Employment Strategy Paper 2005/8
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114147.pdf
- 📖 Denu B., A. Tekeste and H. van der Deijl (2005), Characteristics and determinants of youth unemployment, underemployment and inadequate employment in Ethiopia, Employment Strategy Paper 2005/7,
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114148.pdf
- 📖 Chômage et employabilité des jeunes au Maroc, Employment Strategy Paper 2005/6 -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114149.pdf -
Nourredine El Aoufi et Mohammed Bensaïd
- 📖 Caractéristiques et déterminants de l'emploi des jeunes au Cameroun, Employment Strategy Paper 2005/5 -
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114150.pdf - Gilles Bertrand, Njike Njikam, Roland Marc Lontchi Tchoffo et Violet Fotzeu Mwaffo
- 📖 Promoting job creation for young people in multinational enterprises and their supply chains: Sierra Leone -
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_149932/index.htm,
Employment Sector - Employment Report No. 8
- 📖 Promoting job creation for young people in multinational enterprises and their supply chains: Liberia -
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_144385/lang--en/index.htm,
Employment Sector - Employment Report No. 7
- 📖 El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo juvenil en América Latina: Medidas del mercado laboral para promover la recuperación del empleo juvenil, 2010, Employment Working Paper No. 71.
- 📖 School-to-work transition: evidence from Nepal, 2008, Employment Working Paper No. 10
- 📖 The socio-economic integration of Mozambican youth into the urban labour market: the case of Maputo, 2007

١١. النوع الاجتماعي

تشكل النساء - على نحو متزايد - جزءا كبيرا من قوة العمل، ولذا، فمن الضروري أن تكون أطر السياسات المقترحة هي التي تستجيب للنوع الاجتماعي، وتعزز في الوقت ذاته المساواة والعدل في عالم العمل. ولإدماج أبعاد النوع الاجتماعي في تحليل سوق العمل، وتحديد التحديات الرئيسية بين الجنسين، وتطوير سياسات التشغيل، فقد تكون الأسئلة التالية مفيدة:

١. ما هي الفروق التفضيلية بين الجنسين في اتجاهات سوق العمل؟



٢. ما هي العقبات الرئيسية لأولئك الذين تأثروا من البطالة، والتشغيل الناقص، والعمل غير الرسمي، وضعف الوصول إلى وظائف وفرص للدخل أكثر وأفضل؟
٣. ما هي القوانين الأساسية، والسياسات، والبرامج القائمة لمعالجة الفجوات بين الجنسين، وغيرها من الفجوات القائمة على أسس التفرقة الأخرى؟ هل هناك أي أحكام لقانون العمل قد تمثل عائقاً نحو حصول بعض الفئات الاجتماعية التي تتأثر بمعدلات البطالة المرتفعة على العمل؟ هل هناك قوانين تفرق في الملكية، وميراث الممتلكات، والحصول على التمويل، على سبيل المثال؟
٤. كيف تستجيب البرامج القائمة لتعزيز التشغيل، من حيث معالجة عدم المساواة في عالم العمل؟
٥. كيف يمكن لسياسة التشغيل زيادة المساواة في الحصول على التعليم، والتدريب، وتنمية المهارات، لجميع فئات العاملين، وعلى وجه الخصوص، للشباب والنساء؟
٦. هل يمكن النظر في «العمل الإيجابي» في سياسة التشغيل لمعالجة العيوب المتراكمة التي يواجهها بعض العاملين؟
٧. هل هناك حاجة لزيادة الوعي بتلك الجهات الفاعلة الرئيسية في سوق العمل لتدريب وتوظيف العمال، دون تفرقة تجاه فئات معينة؟
٨. ماذا ستكون قائمة المؤشرات الرئيسية لسوق العمل التي تحتاج إلى رصد، من أجل تتبع التقدم الذي يتم إحرازه في القضاء على بعض الثغرات في سوق العمل، وأوجه عدم المساواة؟

أمثلة لدراسات قطرية عن النوع الاجتماعي

📖 Ouattara Mariamé (2007), *Integration des questions genre dans la politique de l'emploi et son plan d'action au Burkina Faso*, unpublished background study for the NEP policy debate, Ouagadougou. Available in the ILO NEP database (forthcoming).

أمثلة لدراسات قطرية عن النوع الاجتماعي

📖 Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development, 2009
http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_106538/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment
 توفر أساليب مبتكرة لدمج شواغل النوع الاجتماعي في مراحل مختلفة من تحليل سلسلة القيمة، وتعزيز الروابط الأساسية للمساواة بين الجنسين، وتعزيز التنمية المستدامة، واستراتيجيات النمو، والتنمية لصالح الفقراء.



١٢. الفئات الضعيفة والتفرقة في سوق العمل

تساعد دراسة وضع تشغيل الفئات الضعيفة من العمالة في تحديد أولويات السياسات، والتدخلات السياسية المستهدفة. يمكن أن يحدث هذا في بداية الإعداد للسياسات ذات الأولوية، إذا كانت حالة فئات معينة معروفة جيداً بالفعل، وتم تحديد التحديات بشكل جيد؛ أو في النهاية إذا كان تحديدها سيتم نتيجة للمعلومات التي ستتولد.

يواجه الأشخاص ذوي الإعاقة، والأقليات العرقية، وأبناء القبائل والسكان الأصليين تحديات محددة في سوق العمل، ولكن المعارف التفصيلية قد تكون ضرورية لتصميم الاستجابات السياسات المناسبة والاستهداف الفعّال.

أدوات منظمة العمل الدولية في شأن العاملين المعوقين

- 📖 The right to decent work of persons with disabilities, Arthur O'Reilly, 2007, ILO - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091349.pdf
- 📖 Achieving equal employment opportunities for persons with disabilities through legislation - Guidelines, 2007
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091340.pdf) and online guide for trainers, 2011
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_162169.pdf).
- 📖 Moving towards disability inclusion, 2011.
من خلال سلسلة من دراسات الحالة، يقدم هذا المنشور نظرة ثاقبة عن كيفية إدراج منظورات الإعاقة في السياسات والقوانين والخدمات والبرامج، والعناصر الأساسية للنمو المستدام والشامل للمجتمعات
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_160776.pdf
- 📖 ILO resource guide on disability.
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/disability.htm>

٣. الوظائف الخضراء

تتكون الوظائف الخضراء من العمل الذي يسهم بصفة أساسية في الحفاظ على جودة البيئة، أو استعادة جودتها. وتتركز بعض الوظائف الخضراء في الأنشطة الأساسية للصناعات الخضراء. ومع ذلك، هناك حاجة ضخمة وإمكانيات لتخضير الوظائف الحالية، ولهذا أكبر الأثر في سوق العمل.

للحصول على الدعم المنهجي بخصوص إنتاج ملف تعريف التشغيل، راجع أداة التدريب التي وضعتها منظمة العمل الدولية والمتاحة على CD-ROM:

Emploi – Formation: tendances et perspectives; Guide de renforcement des capacités.

http://www.ilo.org/emppolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/facet/lang--fr/index.htm?facetcriteria=YTP=InstructionalMaterial&facetynlist=UWCMS_138256



تعريف منظمة العمل الدولية للوظائف الخضراء

تكون الوظائف خضراء عندما تساعد في الحد من الأثر السلبية للبيئة، وتؤدي في نهاية المطاف إلى منشآت، واقتصادات مستدامة بيئياً، واقتصادياً، واجتماعياً. وتحديداً فالوظائف الخضراء هي وظائف لائقة تعمل على:

- ◀ تقليل استهلاك الطاقة والمواد الخام
- ◀ الحد من انبعاثات غازات الدفينة
- ◀ التقليل من النفايات والتلوث
- ◀ حماية واستعادة النظم الإيكولوجية

المصدر:

<http://www.ilo.org/emppent/units/green-jobs-programme/lang--en/index.htm>

سوف يؤثر التحول نحو اقتصاد أخضر على التشغيل بطرق مختلفة؛ سيتم إنشاء فرص عمل جديدة، في حين سيتم استبدال، أو حتى الاستغناء، عن وظائف أخرى، وخاصة في القطاعات كثيفة الكربون، وسوف يتم إعادة تعريف العديد من المهن القائمة بمهن ومهارات جديدة.

يجب أن يسعى البحث حول هذا الموضوع إلى بناء المعرفة عن كيف يؤثر الانتقال إلى اقتصاد مستدام، منخفض الكربون على التشغيل، وخاصة التحركات الوظيفية الأساسية. بالإضافة إلى ذلك، فإنه ينبغي أن يسعى إلى معرفة المهارات المطلوبة في المستقبل على مسار مستدام على المستوى القطري.



الأدوات والمصادر الرئيسية للوظائف الخضراء

منشورات منظمة العمل الدولية بشأن الوظائف الخضراء، تجمع في تسلسل زمني كافة الكتب ذات الصلة، والكتيبات، وموجزات السياسات، والتقارير، والأوراق البحثية، وأوراق العمل، وغيرها، التي تم نشرها من قبل الإدارات المختلفة لمنظمة العمل الدولية والمتصلة بقضايا مثل: تغير المناخ، وحماية البيئة، والوظائف الخضراء.

<http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/publications/lang--en/index.htm>

Example of a country study: Estimating green jobs in Bangladesh, 2010. مثال لدراسة قطرية: تقدير الوظائف الخضراء في بنجلاديش، ٢٠١٠. يلخص هذا التقرير النتائج الرئيسية لدراسة كبرى عن حجم وتوزيع العمالة الخضراء في الاقتصاد في بنجلاديش.

<http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/about-the-programme/WCMS159433/lang--en/index.htm>

Practitioner's guide: Assessing Green Jobs Potential in Developing Countries. يقدم هذا الدليل الحلول العملية للمساعدة في سد الثغرات في المعلومات عن معرفة كيف سيؤثر الانتقال إلى اقتصاد مستدام منخفض الكربون على التشغيل، لا سيما التحركات الوظيفية الأساسية.

http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_153458/lang--en/index.htm

ILO. 2007. *Decent work for sustainable development – The challenge of climate change*. Governing Body document GB.300?WP/SDG/1 300th Session (Geneva).

—. 2008. *Employment and labour market implications of climate change*. Governing Body document CB.303/ESP/4 303th Session (Geneva).

—. UN EP, IOE, ITUC. 2008. *Green jobs: Towards decent work in sustainable, low-carbon world (The Green Jobs Report)* (Geneva).

الدورات التدريبية على الوظائف الخضراء في مركز التدريب الدولي بتورين، إيطاليا، انظر: <http://greenjobs.itcilo.org/>

د. مراجعة البرامج والمشاريع القائمة، بما فيها رسم خرائط المبادرات الثنائية ومتعددة الأطراف

رسم خرائط لجميع برامج العمل والمشاريع هي الخطوة الأولى في أي محاولة لبناء فهم واضح لوضع التشغيل في بلد ما، ولكن في كثير من الأحيان تفتقد البلاد هذه الصورة الكلية لتدخلات التشغيل، وعلاوة على ذلك، تحتوي هذه البرامج والمشاريع على كمية كبيرة من المعارف المفيدة والضرورية لصياغة سياسة التشغيل.

وفور قيام فريق صياغة سياسة التشغيل الوطنية برسم خريطة لكافة مشاريع التشغيل والبرامج الحالية في البلاد، يمكن للتحليل المهم لمشاريع وبرامج التشغيل أن يُبني على تقييم المشروعات القائمة، ولكن في حالة عدم وجود مثل هذه التقييمات، فقد يصبح ضروريا بناء قاعدة الأدلة، التي سوف تمكن صانعي السياسات من دعم تطوير برامج وسياسات فعالة. ويمكن الاسترشاد بالأسئلة التالية:

- هل هذه المشاريع والبرامج على المستوى والنطاق المطلوب؟
 - هل هي مناسبة تماما للاحتياجات المحددة من المستفيدين المستهدفين؟
 - هل هي قادرة على تحقيق أهدافهم؟
 - هل يتم تشغيلها على نحو فعال؟
 - ما هي التعديلات التي قد تلزم للوفاء باحتياجات التشغيل على نحو مناسب؟
- من خلال الاجابة عن هذه الأسئلة سيكون من الممكن تحديد عدد من الأنشطة القائمة بالفعل، والتي أثبتت عدم فعاليتها، لأنه لم يتم تنفيذها على نسق متجانس، أو لأنها مسرفة للغاية. في مرحلة الإعداد للسياسات ذات الأولوية، سيكون هذا التحليل مفيدا للغاية في تحديد كيفية استبدال هذه المبادرات بمجموعة متكاملة من التدخلات الأكثر استراتيجية والمتكاملة (راجع الفصل ٤ – تحديد الأولويات).
- المجالات الرئيسية لمشاريع وبرامج التشغيل هي:
- تقديم الدعم للمنشآت العامة والخاصة (بما في ذلك التعاونيات) وأصحاب المشاريع متناهية الصغر؛
 - توظيف الشباب (تنمية المهارات، مهارة عمل المشروعات، وما إلى ذلك)؛
 - التدريب، بما في ذلك الفئات الضعيفة؛
 - برامج خلق فرص العمل المباشرة.

أمثلة من تقييمات مشاريع الشباب

1. Apprenticeship Training Programme and Entrepreneurial Support for Vulnerable Youth in Malawi (TEVETA and the World Bank).
2. Evaluating the Impact of an Entrepreneurship Programme for Adolescent Girls in Tanzania "Empowerment and Livelihood for Adolescents" (BRAC and University College London).
3. The Youth Venture Initiative: Harmonized Programmes for Economic Opportunities (Streetkids International and the Swiss Agency for Development).

ترد ملخصات التقييمات عن طريق اتباع الوصلات الموجودة أعلاه.

النموذج: قائمة ببرامج التشغيل والمشروعات، مصنفة حسب المجال الواسع

اسم المشروع، سنة (سنوات)	الوحدة/الوحدات المنفذة	المقنة/المقنات المستهدفة	المنطقة/المناطق الجغرافية	عدد المستفيدين	الترافق السنوي الإرشادي (xx' - xx')	مصدر/مصادر التمويل
التدريب على المهارات						
دعم المؤسسات (الرعاية، الخاصة، النعزونية) وأصحاب المنشآت المتناهية الصغر						
إنشاء فرص العمل المباشرة						
الوساطة في سوق العمل						

ملاحظة: التصنيفات إرشادية، ويجب أن تتكيف مع ظروف البلدان.



هـ. مراجعة الإطار المؤسسي وعمليات المراقبة المؤسسية

يجب على إدارات العمل^٨ إيجاد وسيلة لإعادة تعريف منظماتهم، واستراتيجيات التدخل حتى يتمكنوا من الاستجابة بشكل أفضل للتعقيد المتزايد في واقع التشغيل. فالظروف التي تعمل فيها إدارات العمل لها آثار واضحة على تنفيذ سياسات التشغيل. لذلك، عند بناء المعرفة لصياغة سياسات التشغيل، يساعد تقييم التنظيم المؤسسي والإدارة على تحديد الأهداف القابلة للتنفيذ من الناحية الفنية.

أمثلة لدراسات قطرية عن النوع الاجتماعي

📖 D'Souza, E. (2008) *Labour market institutions in India: their impact on growth and employment*. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.

مراجعة الوزارة المسؤولة عن التشغيل

- قم بتقييم الاحتياجات المالية، والتنظيمية، والبشرية للوزارة المسؤولة عن التشغيل في تخطيط السياسات، والإدارة، وتقديم الخدمات.
- ◀ قم بتقييم مدى توافر المعدات الأساسية.
- ◀ قم بتقييم القدرات، والاحتياجات من حيث تدريب الموظفين الحاليين، وتنمية القدرات، والإصلاحات التنظيمية، وتعيين الموظفين الجدد.
- رسم خريطة الإطار المؤسسي، وآلية تنسيق سياسات وبرامج التشغيل.
- ◀ قم بتحليل دور ومسؤوليات المؤسسات الحكومية المعنية بالتشغيل على المستويين الوطني والمحلي، بما في ذلك آلية التنسيق، مع الإشارة إلى مواطن القوة والضعف.
- ◀ قم بمراجعة إدارة العمل في جميع أنحاء البلاد بهدف اقتراح التدخلات التي من شأنها أن تساهم في بناء نظام إداري يتسم بالاستباقية، والإتاحة، والفاعلية، والحيادية، والتوجه الخدمي.
- ◀ قم بتقييم دور ومهام خدمات التشغيل العام (انظر القسم التالي).
- ◀ قم بتقييم دور وإسهام الشركاء الاجتماعيين في تصميم، ورصد، وتقييم سياسات وبرامج التشغيل.
- ◀ تحديد كيفية مشاركة المنظمات غير الحكومية، وبخاصة جمعيات الشباب، والنساء، أو الأشخاص ذوي الإعاقة في العملية، وإذا كانت هناك مؤسسة حكومية محددة تدعم عملهم، وما إذا كانت هواجسهم تم أخذها بعين الاعتبار في القرارات الحكومية.
- ◀ اذكر بإيجاز المشاكل الرئيسية المتعلقة بالتشغيل التي تنشأ من تحليل الإطار المؤسسي، وآليات التنسيق في بلدك.

^٨ تُعرف اتفاقية منظمة العمل الدولية الاتفاقية رقم 150 إدارة العمل بأنها "أنشطة الإدارة العامة في مجال سياسة العمل الوطني"، ويقصد بنظام إدارة العمل "جميع هيئات الإدارة العامة المسؤولة عن و/أو التي تشارك في إدارة العمل - سواء كانت الإدارات الوزارية، أم الهيئات العامة، بما في ذلك الوكالات شبه الحكومية، أو الإقليمية، أو المحلية، أو أي شكل آخر من أشكال اللامركزية في الإدارة - وأي إطار مؤسسي لتنسيق أنشطة هذه الهيئات، وللتشاور والمشاركة من جانب أصحاب العمل والعمال ومنظماتهم".



دليل لأنظمة مختارة لتفتيش العمل (مع إشارة خاصة إلى الصحة والسلامة المهنية OSH)

يعد «دليل نظم مختارة لتفتيش العمل» جزء من برنامج البحوث في مجال إدارة وتفتيش العمل الذي اضطلع به برنامج تفتيش العمل والإدارة التابع لمنظمة العمل الدولية (LAB/ADMIN) بهدف تحقيق فهم أفضل لأداء مختلف النظم في العالم.

http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_160576/index.htm

المراجعة المؤسسية للوزارة المسؤولة عن التشغيل - حالة بوركينا فاسو

الإطار ٥.٣



السياق: وزارة للتشغيل جديدة نسبياً مكلفة بتنفيذ سياسة التشغيل الوطنية التي تتطلب مجموعة واسعة من التدخلات السياسية المتكاملة.

لقد تم إحراز تقدم كبير في بوركينا فاسو بالاعتراف بدور التشغيل في عملية التنمية، وتم اعتماد سياسة التشغيل الوطنية عام ٢٠٠٨ مع خطة العمل التنفيذية. بعد اعتماد سياسة التشغيل الوطنية، كانت أولوية الحكومة هي ترجمة التزامها بالتشغيل إلى واقع ملموس. ومع ذلك، ظل تعزيز البيئة المؤسسية والقدرات لتنفيذ، ورصد، وتقييم سياسة التشغيل الوطنية، يمثل تحدياً أساسياً يتعين معالجته، إذا ما كانت أغراض التشغيل يراد تحقيقها.

وسياسة التشغيل الوطنية هي أول محاولة لتقديم إطار عمل مفاهيمي وعملي لجميع تدخلات التشغيل على المستويات الوطنية. وهي لا تقتصر على البرامج المقدمة من الوزارة المسؤولة عن التشغيل، ولكنها تجمع معاً مختلف السياسات، والبرامج، والمؤسسات التي تؤثر على العرض والطلب على العمل، وأداء أسواق العمل. وهي تشمل سلسلة من التدخلات متعددة الأبعاد، التي تهدف إلى جعل التشغيل محورياً للسياسات الاقتصادية والاجتماعية. يعني هذا الحوار المستمر مع الوزارات القطاعية، والاقتصادية، والمالية، ومن ثم دوراً محورياً جديداً لوزارة العمل في قيادة ورصد نواتج التشغيل.

بالإضافة إلى التحدي المتمثل في إدارة سياسة التشغيل الوطنية الأولى من نوعها في بوركينا فاسو، فالمهمة المكلفة بالتشغيل هي وزارة جديدة نسبياً، ففي عام ٢٠٠٦، أنشئت وزارة الشباب والتشغيل، وكانت منفصلة عن الوزارة المسؤولة عن العمل والضمان الاجتماعي، وترك لها القليل من الموارد البشرية، وكان تجهيزها يفتقر إلى التعامل مع النطاق الواسع لسياسة التشغيل الوطنية.

إجراء مراجعة مؤسسية لتحديد القضايا المؤسسية التي يتعين تناولها من أجل تحقيق أغراض سياسة التشغيل الوطنية

في هذا السياق، طلبت الوزارة المسؤولة عن التشغيل مساعدة منظمة العمل الدولية لإجراء مراجعة مؤسسية للوزارة في شأن قدراتها على تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية، وتكون لاعبا فعالاً في عملية استراتيجية الحد من الفقر (PRS). وتم إصدار التقرير استناداً إلى وثائق إدارة العمل، والمشاورات الوثيقة، والمقابلات مع الهياكل ذات الصلة، وكانت الأغراض كما يلي:

- ◀ تحليل الوضع الحالي لإدارة العمل، وهياكلها، ودورها، ووظائفها، وعمليات صنع القرار، والإجراءات، الخ.
- ◀ تقييم اتساق وكفاءة الأداء الداخلي لإدارة العمل.
- ◀ تقييم التآزر والتعاون مع أصحاب المصلحة المعنيين.
- ◀ تقييم مدى استجابة إدارة العمل للتوقعات الخارجية.
- ◀ تحديد العقبات، والمعوقات، والتحديات.

ويخلص التقرير بتوصيات محددة تهدف في مجملها إلى:

- ◀ إنشاء هيئة مؤسسية لتسهيل التنسيق، والتآزر، وتبادل المعلومات بين أصحاب المصلحة الرئيسيين من أجل إسهامهم في التعامل مع غرض تعزيز التشغيل.
- ◀ تعزيز تبني أهداف سياسة التشغيل الوطنية من قبل أصحاب المصلحة، وعلى المستويات اللامركزية أيضا.
- ◀ تقييم مدى استجابة إدارة العمل للتوقعات الخارجية.
- ◀ تحديد العقبات، والمعوقات، والتحديات.

ويخلص التقرير إلى توصيات محددة تهدف في مجملها إلى:

- ◀ إنشاء هيئة مؤسسية لتسهيل التنسيق، والتآزر، وتبادل المعلومات بين أصحاب المصلحة الرئيسيين من أجل إسهامهم في التعامل مع غاية تعزيز التشغيل.
- ◀ تعزيز ملكية أعراس سياسة التشغيل الوطنية بين أصحاب المصلحة، بما في ذلك على المستويات اللامركزية.
- ◀ التحديد الواضح لأدوار ومسؤوليات وتكليفات هياكل إدارة العمل المتعددة في تعزيز وإيجاد فرص التشغيل (بما في ذلك الوكالة الوطنية لتعزيز التشغيل، وصناديق التشغيل، الخ).
- ◀ معالجة تحديات تجزئة نظام معلومات سوق العمل، والتعريف غير الواضح للتكليفات والمسؤوليات بين مختلف الهياكل المكلفة برصد نواتج التشغيل.
- ◀ التوضيح والانتهاء من اعتماد وضع بعض هياكل إدارة العمل، حيث يحد عدم وجود صفة رسمية بشدة من دورها، ونطاق مشاركتها في عملية صنع القرار.

وقد نوقش تقرير المراجعة المؤسسية، وتمت المصادقة عليه بطريقة شفافة للغاية في لقاء مشترك بين الوزارات، شاركت فيه وزارات الاقتصاد، والمالية، والجهات المانحة، بحيث يمكن تمويل التوصيات المنبثقة عن المراجعة من الموازنة الوطنية، فضلا عن صناديق المانحين. ويضمن إشراك وزارة الاقتصاد والمالية أيضا أن قيام إدارة العمل بالتخطيط، والبرمجة، ووضع دورة للموازنات يتناسب بصورة أفضل مع التقويم الوطني الأوسع نطاقا والإجراءات.

ومنذ صياغة المراجعة المؤسسية تم تنفيذ بعض التوصيات، مثل إنشاء المجلس الوطني للتشغيل والتدريب المهني (CNEFP) بموجب المرسوم الصادر عام ٢٠٠٩، لتوجيه، وتنسيق، ورصد، وتنفيذ سياسة التشغيل الوطنية. فضلا عن ذلك يعمل المجلس بوصفه إطار عمل للحوار القطاعي حول التشغيل في ظل عملية استراتيجية النمو المتسارع والتنمية البشرية (الجيل الثالث من استراتيجية الحد من الفقر في بوركين). تقوم أطر الحوار القطاعية بدور رئيسي في عملية استراتيجية الحد من الفقر، حيث أنها المسئولة عن رصد الاستراتيجيات القطاعية، واقتراح خطط العمل مع وسائل تنفيذها. ويوفر ذلك أرضية مؤسسية صلبة لوزارة العمل للقيام بدور التنسيق، وتعزيز التعاون مع الوزارات القطاعية الأخرى، فضلا عن أصحاب المصلحة الوطنية الآخرين.

بصورة أعم، تم إدراج التوصيات الرئيسية المنبثقة عن المراجعة في برمجة موازنة وزارة العمل لیتهم تمويلها من الموازنة الوطنية.

المصدر: E. d'Achon, Employment Policy Department, ILO



مراجعة نظام معلومات سوق العمل

تتكون نظم تحليل معلومات سوق العمل (LMIA) من ثلاثة عناصر رئيسية هي: (١) جمع وتصنيف البيانات والمعلومات، و(٢) القدرة التحليلية والأدوات، و(٣) الترتيبات المؤسسية والشبكات. يمكن للمراجعة المؤسسية ولنظام تحليل معلومات سوق العمل أن تتناول التالي:

- عمل جرد للوضع المؤسسي والتشغيلي للإجراءات، ومنتجاتي ومستخدمي معلومات سوق العمل، بما في ذلك تحليل درجة تكامل إحصاءات العمل في الخطة الإحصائية الوطنية الرئيسية.
- صياغة توصيات لتعزيز ووضع صياغة أفضل لجمع، وتحليل، ونشر المعلومات المتعلقة بسوق العمل وذلك للاستجابة على الطلب بصورة مناسبة.
- اقتراح التدخلات بغرض (١) تعزيز القدرة التشغيلية والمؤسسية لإنتاج وتحليل معلومات سوق العمل، (٢) وضع نظام لإدارة قواعد البيانات و(٣) تحديد المؤشرات الأكثر ملاءمة للتحليل واتخاذ القرارات.

المبادئ الإرشادية

- ◀ صف مواطني القوة والضعف في نظام معلومات سوق العمل، لتقييم مدى ملاءمته لسياسة التشغيل الوطنية.
- ◀ اذكر بإيجاز المشاكل الرئيسية التي تنشأ من تحليل نظام معلومات سوق العمل في بلدك.



أمثلة للاستعراضات الفنية والمؤسسية لنظم معلومات سوق العمل

- 📖 RECAP project (Latin America and West Africa) -
<http://recap.itcilo.org/fr/documentation-1/documents-des-activites-du-projet/activite-2> (French)
<http://recap.itcilo.org/es/documentos/documentos-de-las-actividades-del-proyecto/actividad-2> (Spanish)
- 📖 Camara Z. (2008), *Etat des lieux des informations du Marché du travail au Mali*, Projet APERP/BIT.
- 📖 Zerbo, A. and G. Ganou (2008), *Etude diagnostique de l'observatoire national de l'emploi et de la formation professionnelle*, BIT. See also :
<http://www.onef.gov.bf/download/rapport-audit.doc>
- 📖 Current practices in labour market information systems development for human resources development planning in developed, developing and transition economies, January 2003
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103881/lang--en/index.htm

مراجعة وكالات التشغيل العامة والخاصة

- تقييم القدرة على تقديم الإرشاد المهني، وخدمات تبادل الأيدي العاملة، وتقديم برامج سوق العمل النشطة، وخدمات الاستجابة السريعة في أعقاب الأزمات، بما في ذلك ما يتعلق بالفئات الضعيفة من العمالة.
- تقييم جودة لوائح وكالات التشغيل في القطاع الخاص: هل يجب أن تخدم شرائح مختلفة من سوق العمل (LM)؟ هو يتحتم عليها عمل ذلك؟
- تقييم التعاون بين خدمات التشغيل العامة ووكالات التشغيل في القطاع الخاص؛ حيث أن العلاقة بين وكالات التشغيل العامة والخاصة تتطلب عملية بناء دقيقة حقا في شأن التعاون والمهام التنظيمية بينهم (والتي يمكن أن تأخذ بعض الوقت، بما في ذلك فترات من التجربة والخطأ)، والنواتج المجدية من المحتمل أن تكون خاصة جدا بكل بلد.

مثال على تحليل وظيفي أجري بدعم منظمة العمل الدولية

تقييم خدمات التشغيل الوطنية لجمهورية ألبانيا
تم إجراء تقييم للمنظمة، وسير العمل، وتقديم خدمات التشغيل الوطني لألبانيا للفترة من يناير إلى يوليو ٢٠٠٨ لاستعراض الوضع القائم، وتقديم التوصيات بشأن الإجراءات الواجب اتخاذها لتحسين خدمات التشغيل، وتنفيذ سياسات التشغيل.

مصادر مهمة عن خدمات التشغيل

- CD-ROM: Key Resources for Employment Services, April 2011
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_155695/lang--en/index.htm
- Guide to Private Employment Agencies: Regulation, Monitoring and Enforcement, May 2007
http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_083275/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=skil ls
يقدم هذا الدليل إرشاد للمشترعين الوطنيين لصياغة أطر العمل القانونية بما يتماشى مع اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨١ والتوصية رقم ١٨٨. وهو ثري بأمثلة متعددة من التشريعات القطرية من البلدان المتقدمة والنامية.
- Public-private partnerships in employment services, February 2003
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103882/lang--en/index.htm
- Guidelines for establishing emergency public employment services, January 2003
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_104148/lang--en/index.htm
- Career guidance. A resource handbook for low- and middle-income countries, April 2006
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_118211/lang--it/index.htm
دليل أساسي لوضع نظم توجيه مهني فعالة، وتقديم معلومات مهنية، وخدمات تنظيمية، وتطوير العاملين، وتحسين الحوكمة والتنسيق.
- The public employment service in a changing labour market, January 2001
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_92211_13884_EN/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=skil ls
- Public employment services in English-speaking Africa :proposals for re-organisation, January 1998, http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_104150/lang--en/index.htm
- C88 Employment Service Convention, 1948 -- Convention concerning the Organisation of the Employment Service, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C088>

مراجعة صناديق التشغيل

يمكن أن تساعد الأسئلة التالية على تركيز استعراض صندوق التشغيل:

- ما هي مستويات أداء هذه الصناديق من حيث خلق فرص العمل؟
- هل لديها أهداف محددة تؤدي إلى (إنشاء عدد من الوظائف حسب النوع الاجتماعي، والقطاع الاقتصادي، وما إلى ذلك)؟
- وما هو مدى تغطيتها المتعلقة بنسبة المستفيدين منها مقارنة بإجمالي المستفيدين المحتملين؟
- كيف يتم استهداف المستفيدين؟ هل هناك أدوات لتوجيه التمويل والخدمات نحو الفئات الأكثر ضعفاً، والقطاعات الاقتصادية ذات إمكانية التشغيل الأعلى إنتاجية؟
- ما هي الآليات الكائنة الخاصة بمنح التمويل، وتحديد المشاريع، واسترداد الأموال، وما إلى ذلك؟



- هل هناك نظام رصد فَعَال لتقييم تأثير الصندوق على المستفيدين، فضلا عن استدامته؟
- فم بصياغة توصيات لتحسين تأثير صندوق التشغيل في شأن إدارته في سوق العمل، مع الأخذ في الاعتبار الاحتياجات الحقيقية، ومستويات الضعف.
- فم باقتراح تدابير ملموسة لتحسين نظام التقييم والرصد، وتوجيه الموارد على نحو أفضل لأنشطة إيجاد فرص التشغيل المستدامة، استنادا إلى مبادئ الإدارة القائمة على النتائج.

المراجعة المؤسسية لصناديق التشغيل في بوركينا فاسو



في التسعينيات من القرن الماضي تم إنشاء ثلاثة صناديق للعمالة في بوركينا فاسو، لتوفير الاستجابة السريعة للمشاكل الانتقالية الناجمة عن برنامج التكيف الهيكلي؛

١. صندوق دعم مبادرات الشباب (FAI). يُمنح الدعم المالي في المقام الأول للأنشطة التي تهدف إلى الإدماج الاجتماعي والمهني للشباب المدربين كرجال أعمال. وأنشأت الدولة مع هذا الصندوق برنامجا تدريبيا في مجال تنظيم المشاريع، حيث يتم تدريب الشباب على إعداد وتقديم المشاريع؛ ويحصل أفضلها على تمويل الصندوق.
٢. صندوق دعم القطاع غير الرسمي (FAST). يسعى الصندوق إلى تعزيز فرص حصول شركات القطاع غير الرسمي على الائتمان من خلال منحهم القروض المباشرة والضمانات، ويساعد في إدارة الائتمان الممنوح.
٣. صندوق النهوض بالتشغيل (FAPE). يقوم الصندوق بمنح القروض مباشرة، وتقييم تمويل ما قبل العطاءات، ويشارك في تمويل المشاريع، ويوفر ضمانات في القطاعات التالية: الإنتاج الزراعي، والتحول، والتجارة، والهندسة المدنية، والصناعات الحرفية والخدمات. يستهدف الصندوق مجموعة تتكون من الشركات الصغيرة التي تنشأ فرص عمل.

صناديق التشغيل هي هياكل دائمة مع تجديد ضمني للإعانة الممنوحة من الدولة، أو حتى زيادة إسهامها في حالة الأزمات (مثل عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠). ففي عام ٢٠١٠، قامت وزارة العمل بتقييم تأثير وأداء الصناديق، وكشفت النتائج والتوصيات عن وجود قيود وتحديات مشتركة بين العديد من صناديق التشغيل؛

◀ **تحسين الكفاءة ورفع مستوى الصناديق.** تظهر صناديق التشغيل أداء جيد نسبيا من حيث الفعالية. يتراوح متوسط عدد الوظائف المستحدثة أو المندمجة في العام من ٥٧٠ فرصة عمل لصندوق النهوض بالتشغيل، إلى ٣,١٠٠ فرصة عمل لصندوق دعم القطاع غير الرسمي، و١٠٠ مشروع توظيف ذاتي لصندوق دعم مبادرات الشباب. وتبين الدراسة أن للصناديق تأثير إيجابي على عدد ساعات عمل المستفيدين (انخفاض في العمل اليومي، وزيادة في العمل الأسبوعي أو الشهري)؛ وعلى نوع العمل (زيادة العمل بأجر وزيادة الدخل). ويبدو أيضا أن صناديق التشغيل لها تأثير إيجابي على الظروف المعيشية للمستفيدين وأسرهم (تحسين فرص الحصول على الغذاء، والسكن، والتعليم، والصحة). ومع ذلك، لا يزال التأثير على تعزيز فرص العمل محدودا مقارنة بحجم الاحتياجات. تمثل عدد فرص العمل بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٩ نحو ١,٥٪ من العاطلين عن العمل في بوركينا فاسو، وعدد الوظائف التي أدمجت خلال تلك الفترة تمثل ٨,٥٪ من الذين يعانون من التشغيل الناقص. وهكذا، فإن خطة تمويل تعزيز التشغيل تؤثر تأثيرا مباشرا على ٩,٩٪ من العاطلين عن العمل أو التشغيل الناقص. إضافة إلى ذلك، فمن الضروري تعزيز كفاءة الصناديق عن طريق خفض التكلفة لكل وظيفة يتم استحداثها أو إدماجها.

◀ **تحسين الاستهداف.** يبين التحليل التوزيع غير المتكافئ للتمويل حسب النوع الاجتماعي، والإقليم، ونشاط القطاع. يظهر تحليل النوع الاجتماعي أن المستفيدين بصفة مباشرة هم ٧٣٤ من النساء و٢٦٦ من الرجال. تكشف اتجاهات التوزيع حسب الأقاليم عن توجيه نسبة عالية من التمويل لصالح مناطق الوسط، وهوت باسان Center and Haut-Bassin (التي تمثل ٦٠٪ من المشاريع والتمويل)، ومعدلات منخفضة جدا (٢-٧٪) في أقاليم أخرى. ولا يتماشى التوزيع الإقليمي للمستفيدين مع خريطة الفقر في بوركينا فاسو، والذي يتركز بصورة أكثر في أقاليم بوكل دو موهون Boucle du Mouhoun، والشرق، والجنوب الغربي والساحل، عنه في أقاليم الوسط وهوت باسان Center and Haut-Bassin. وأخيرا، يذهب معظم التمويل إلى التجارة ويقدر أقل إلى أنشطة الخدمات؛ وتمثل الأنشطة الزراعية والرعية نحو الربع فقط. توصي الدراسة بتطوير أدوات استهداف فعالة لإعادة توجيه تدفق الموارد نحو النساء، والمناطق الريفية (التي تمثل ٨٠٪ من السكان النشطين)، وتوجيه الإجراءات نحو القطاعات الإنتاجية، والتي تقدم آفاق فرص عمل أفضل، وبالتالي زيادة الفعالية على المدى الطويل (الزراعية والرعية، والصناعات الصغيرة، والأنشطة الحرفية).

◀ **تحسين الرصد والتقييم.** يتم استثمار القليل في مجال الرصد والمنهجيات المتعلقة بقياس تأثير التشغيل، حيث أن التمويل غير مستمر. هناك نقص عام في البيانات والأدلة لإفادة صانعي السياسات بخصائص المستفيدين، وتكاليف التدابير، وآليات الاستهداف، والنتائج الفعلية. ومن شأن نظام رصد لكفاءة التكاليف وتعزيز البيانات القائمة على الأدلة حول تأثير صناديق التشغيل أن يساعد صانعي السياسات على اتخاذ القرارات السياسية المستنيرة. وفي حين أن تنفيذ آليات تقييم التأثير الصحيح مكلف، ويتطلب مهارات ليست دائمًا متاحة في بلد نام مثل بوركينا فاسو، فهناك حاجة إلى وضع بدائل، وطرق مبسطة للتعلم من الخبرات القائمة، والاستثمار في تدابير ذات مردودات عالية الإيجابية (مع احتمال رفع مستواها) وتعديل أو إسقاط غير الفعالة. وأخيرًا، هناك حاجة إلى نظام رصد لاستهداف التمويل على نحو أفضل، وتحسين تحليل تأثيره المتوسط الأجل (استدامة فرص العمل، والتشغيل الناقص، وما إلى ذلك) والتأثيرات غير المباشرة، والتي لا تقاس حاليًا.

المصدر: Eléonore d'Achon, Employment Policy Department, ILO

مراجعة نظام التعليم والتدريب المهني (VET)

■ مراجعة إدارة وهيكل التعليم والتدريب المهني، والتعليم الوطني، والقدرة التدريبية.

◀ استعراض الهيكل التنظيمي وعدد موظفي وكالات التعليم والتدريب المهني والغني (TVET) ومهامهم. هل الهياكل التنظيمية الوطنية واضحة وغير مركزية بصورة كافية لتحقيق مرونة واستجابة التعليم والتدريب؟

◀ استعراض قدرات التعليم الوطني والتدريب في ضوء الطلب على أماكن/دورات التعليم والتدريب. وتحليل ما إذا كانت القدرات الوطنية لـ (TVET) كافية/غير كافية لتقديم البرامج وفقًا لمتطلبات الطلاب والصناعة.

◀ اقتراح الأنشطة الرئيسية اللازمة لتعزيز قدرة التعليم والتدريب في البلاد.

■ مراجعة المؤسسات التدريبية

◀ المؤسسات العامة: قم بحصر مؤسسات الـ (TVET) العامة من حيث العدد، والتوزيع الجغرافي، والأنواع، وتكوين مراكز الـ (TVET) العامة؛ وهل يمكن معها توفير مرونة واستجابة التدريب، فضلًا عن الفرصة العادلة للحصول عليه؟

◀ مقدمي التدريب الخاص: صف الأنواع المختلفة، وملف، ودور التعليم الخاص ومقدمي التدريب. هل يتلقى مقدمي الـ (TVET) الخاص الدعم السياسي والتنظيمي، وغيره من أشكال الدعم من الحكومة؟ وهل يقدمون دورًا مهمًا؟

◀ أنظمة التلمذة الصناعية الرسمية وغير الرسمية: اشرح مدى انتشار ونتائج كلا النظامين، بما في ذلك عدد المشاركين من الطلاب والمنشآت. اشرح السياسات التي تحكم نظم التلمذة الصناعية وتأثيرها على جودة التدريب، والاعتراف بالمهارات، وظروف العمل، والحماية. قم بحصر هذه المعلومات لكل من الشباب والشابات.



© ILO/M. Groot



أدوات وموارد منظمة العمل الدولية

📖 *Managing vocational training systems*, January 2000

يوفر المرجع المواد المتعلقة بنظم إدارة وتنظيم التعليم المهني والتدريب العام (VET) على أعلى مستوى، ويقترح إطاراً لتطوير الكفاءة الإدارية لكبار مديري التعليم والتدريب المهني، وتشجيعهم على استعراض ممارساتهم الإدارية من أجل التوجه نحو التفوق المهني، ويغطي الإدارة، والهيكل التنظيمي، وتحديد الأهداف، والتخطيط، والتمويل، وإدارة التدريب.

📖 *Vocational education and training institutions. A management handbook and CD-ROM*, February 2006 -

http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091670/lang-en/index.htm

يشير هذا المنتج إلى أن مستوى الإدارة والاستقلال المالي والأكاديمي لمؤسسات الـ (VET)، فضلاً عن كفاءة الإداريين، والمعلمين، وغير المعلمين في استخدام هذه الاستقلالية لصالح أصحاب المصلحة، يحدد بقوة استجابة برامج الـ (VET) لطلب السوق، وقدرتها على العمل بمرونة وكفاءة من حيث التكلفة. ويستند هذا المنتج الإرشادي على الخبرات الموثقة بصورة منهجية لمديري مؤسسة الـ VET في أستراليا، ونيوزيلندا، والمملكة المتحدة. ولا يقتصر نص الدليل على بلد محدد، بل يوفر مناهج عامة لإدارة مؤسسات التعليم والتدريب المهني. ويرفق مع هذا الدليل قرص مدمج (CD) يقدم ملخصات للممارسات الإدارية الوطنية في قطاع الـ (VET)، ويحتوي على ملخصات للسياسات الوطنية، والتقارير، والوثائق القانونية، فضلاً عن أدوات إدارة حقيقية تطبيقها مؤسسات الـ (VET) في البلدان المذكورة.

📖 R195 Human Resources Development Recommendation, 2004

توصية بشأن تنمية الموارد البشرية: التعليم، والتدريب، والتعلم مدى الحياة.

📖 *Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention*, 1983, (No. 159)

اتفاقية (رقم 159) لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة (الأشخاص ذوي الإعاقة)

٩. مراجعة الموارد المالية المخصصة (بشكل مباشر أو غير مباشر) للتشغيل

كجزء من بناء المعرفة اللازمة للإفادة عند وضع السياسات، قد يرغب فريق سياسة التشغيل الوطنية في تقييم مستوى الموارد المالية المخصصة لتعزيز التشغيل في البلاد، بما في ذلك موازنة الدولة، والوكالات شبه الحكومية، والمشاريع الممولة من الخارج، إلخ. وهذا سيمكن الفريق من معرفة الحد الأدنى للمبلغ المتاح للسياسة، فضلا عن تقدير المساحة الممكنة لزيادة هذا المبلغ بصورة واقعية. في النهاية، يجب أن يكون للفريق فكرة واضحة عما يمكن أن تشمله سياسة التشغيل الوطنية.

للوقوف على حجم الموارد المالية (المباشرة وغير المباشرة) التي تنفق حاليا على التشغيل بأدق ما يمكن، تظهر التجربة أن فريق سياسة التشغيل الوطنية يجب أن يعمل عن كثب مع وزارة المالية ومع المانحين. وغالبا ما تكون مساعدة الخبراء الاستشاريين - من ذوي الدراية بالتمويل والمسائل المتعلقة بالموازنة - ضرورية.

أحد الأدوات الرئيسية لاستعراض الموارد المالية المخصصة للتشغيل هي مراجعة الإنفاق العام؛ وهي دراسة تشخيصية أساسية تحلل مخصصات الإنفاق العام وإدارتها. وقد يكون استعراض حصة وتكوين الإنفاق العام التي يتم تخصيصها للتشغيل، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، مفيدة لتقييم حجم الأموال العامة التي يمكن - من الناحية الواقعية - تخصيصها لسياسة التشغيل الوطنية.

علاوة على ذلك، يمكن لمراجعة الإنفاق العام تقديم أجوبة لمجموعة الأسئلة التالية: هل تنفيذ الموازنة (المبالغ التي أنفقت فعلا) يتوافق مع مخصصاتها؟ ولما لا؟ ما الذي في استطاعة البلاد القيام به؟ كيف يمكن جعل الإنفاق متوافق بشكل أكبر مع أهداف التشغيل؟ ما هي التغييرات في الموارد التي من شأنها تحقيق أفضل الفروق؟

وأخيرا، مراجعة الإنفاق العام هي أيضا مفيدة جدا عند صياغة الجيل الثاني من سياسة التشغيل الوطنية، أو خلال مرحلة تقييمها.

إذا قررت البلاد الشروع في هذه العملية، فيعرض الفصل ٥ بعض أفضل الممارسات استنادا إلى خبرة اثنتين من البلدان الرائدة: بوركينا فاسو وتنزانيا.

انظر أيضا:

<http://go.worldbank.org/2NYPVF0QT0>



الملحق ا: قواعد بيانات ومؤشرات التشغيل والعمل اللائق لمنظمة العمل الدولية

ILO Estimates and projections of the economically active population: 1980–2020
(Fifth edition), Methodological description, December 2009 — Available at:
<http://laborsta.ilo.org/>

Key Indicators of the Labour Market (KILM) -
<http://www.ilo.org/kilm>

أداة بحثية متعددة الوظائف لمنظمة العمل الدولية، تتكون من البيانات على مستوى البلاد من خلال ٢٠ مؤشرا من المؤشرات الرئيسية لسوق العمل من عام ١٩٨٠ إلى آخر سنة متاحة. وهي أيضا أداة تدريبية على تطوير واستخدام مؤشرات سوق العمل. ويرفق مع كل مؤشر توصيف بتعريف المعايير الدولية للمفاهيم، وكيفية قياسها، والمبادئ الإرشادية عن كيفية استخدام المؤشر في تحليل قضايا سوق العمل، والتحذيرات حول قيود المقارنة. وترشد الأداة القراء إلى قيمة استخدام مؤشرات متعددة لتطوير نظرة أشمل للتطورات في سوق العمل.

Guide to the New Millennium Development Goals Employment Indicators: including the full decent work indicator set -
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_110511/lang--en/index.htm

Decent work indicators for Asia and the Pacific: a guidebook for policy-makers and researchers -
http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_099163/lang--en/index.htm

هذا الدليل مصمم ليكون موردا لعملية جمع المعلومات المتعلقة بسوق العمل، ويقدم لمحة مفصلة عن المؤشرات الرئيسية لرصد اتجاهات سوق العمل، وقياس التقدم المحرز تجاه تحقيق الأهداف الوطنية والدولية المتصلة بتعزيز العمل اللائق.

Measuring Decent Work with Statistical Indicators -
http://www.ilo.org/integration/resources/papers/WCMS_079089/lang--en/index.htm

Revised Office proposal for the measurement of decent work
http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/WCMS_100995/lang--en/index.htm

Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges
http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_123835/lang--en/index.htm

School-to-Work Transition Surveys (SWTS): A methodological guide

Module 1: Basics concepts, roles and implementation process.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140857.pdf

Module 2: SWTS questionnaires.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140858.pdf

Module 3: Sampling methodology.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140859.pdf

Module 4: Key indicators of youth labour markets: Concepts, definitions and tabulations.

http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140860.pdf

Module 5: Disseminating survey results.

http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140861.pdf



الملحق ٢: مصادر المعلومات

١. تعداد السكان

٢. المنشأة/الدراسات الاستقصائية للوحدة

أ. الدراسات الاستقصائية بشأن قطاع الأعمال الحديث

ب. الدراسات الاستقصائية بشأن القطاع غير الرسمي من وحدات القطاع

ج. مسوحات عن العمالة الزراعية بدءاً من المزرعة

٣. الدراسات الاستقصائية عن الأسر المنزلية

أ. الدراسات الاستقصائية لقياس مستوى المعيشة

ب. الدراسات الاستقصائية الديمغرافية وعن الصحة

ج. استبيان مؤشر الرفاهية الأساسية (CWIQ)

د. الدراسات الاستقصائية عن القوى العاملة

هـ. الدراسات الاستقصائية عن القطاع غير الرسمي من الأسر

و. الدراسات الاستقصائية عن العمل/الأنشطة الاقتصادية للأطفال

ز. الدراسات الاستقصائية لاستخدام الوقت

٤. الدراسات الاستقصائية عن الأجور

٥. البيانات الإدارية

٦. الدراسات ووثائق الأبحاث

أ. دراسات سلسلة القيمة

ب. دراسات التشغيل الناقص في القطاع الزراعي

ج. ممارسات التنبؤ المهنية (مثل أدوات التنفيذ المستندة إلى أدوات (GCE)

٧. الرسوم البيانية التخصصية

٨. نتائج دراسات التقييم

٩. مصادر المعلومات عن التدريب المهني والفني

أ. الدراسات الاستقصائية عن المنشآت

ب. البيانات الإدارية

ج. استقصاءات المتابعة من قبل مراكز التدريب

د. استقصاءات الانتقال من المدرسة للعمل (SWTS)

الملحق ٣: تعريفات مؤشرات منظمة العمل الدولية الرئيسية

السكان في سن العمل	السكان في البلد/ المنطقة، ضمن مجموعة من الأعمار التي تعتبر قادرة على العمل أو من المرجح أن تعمل. يقدر هذا القياس تقديرات إجمالي عدد العاملين المحتملين داخل الاقتصاد. بالنسبة لمعظم البلدان، يعرف السكان في سن العمل بأنهم الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ١٥ سنة فأكثر.
التشغيل	يحدد مقياس التشغيل عدد الأشخاص من أجل الحصول على الأجر (أيضا الأجر العيني) و/أو الربح في نطاق مرحلة عمرية، وخلال فترة مرجعية معينة؛ أو الذين تغيّبوا مؤقتا عن العمل لأسباب محددة؛ مثل: المرض، أو إجازة الأمومة أو الوالدية، أو العطلة الرسمية، أو التدريب، أو المنازعات الصناعية، وينبغي أيضا إدراج عمال الأسرة غير مدفوعي الأجر الذين عملوا لمدة ساعة واحدة على الأقل في الفترة المرجعية ضمن قياس التشغيل، على الرغم من أن العديد من البلدان تطبق حدا أعلى من ساعة.
قوة العمل (تعرف أيضا بالسكان النشطين اقتصاديا أو القوى العاملة)	قوة العمل هي السكان من الأشخاص العاملين والعاطلين عن العمل في بلد/أقليم. العاملون هم الأشخاص الحاصلون على وظيفة أو عمل، في حين أن العاطلين هم من بدون عمل، ومتاحون، ويسعون بنشاط للعمل.
معدل مشاركة قوة العمل	يتم حساب مشاركة قوة العمل بالإفصاح عن عدد الأشخاص في قوة العمل كنسبة مئوية من عدد السكان في سن العمل. يوفر ذلك مؤشرا عن الحجم النسبي للعمالة المتاحة للانخراط في إنتاج السلع والخدمات.
نسبة التشغيل إلى عدد السكان (S)	نسبة التشغيل إلى عدد السكان هي نسبة السكان في سن العمل في بلد ويعملون. على الرغم من أن النسبة الإجمالية العالية عادة ما تعتبر إيجابية، إلا أن المؤشر غير كاف لتقييم مستوى العمل اللائق، أو وجود العجز فيه. هناك حاجة إلى مؤشرات إضافية لتقييم موضوعات مثل: الدخل، وساعات العمل، وقطاع التشغيل غير الرسمي، والتشغيل الناقص، وظروف العمل، وعلاوة على ذلك، فإن النسبة العالية يمكن أن تكون بدافع عوامل العرض (على سبيل المثال، يمكن للمصاعب الاقتصادية الكبرى أن تدفع الناس لقبول فرص عمل غير مناسبة).
حالة التشغيل	مؤشرات حالة التشغيل تميز بين ثلاث فئات رئيسية من العاملين – (أ) العاملون بأجور وبرواتب، (ب) العاملون بالتشغيل الذاتي، و(ج) العاملون في الأسر – يتم التعبير عن كل منها كنسبة من مجموع المشتغلين. يمكن أن يساعد التصنيف حسب حالة التشغيل في فهم ديناميكيات سوق العمل في البلد.
العمل غير الرسمي	لا تخضع علاقة العمل غير الرسمية، بحكم القانون أو الممارسة العملية، لتشريعات العمل الوطنية، وضرورية الدخل، والحماية الاجتماعية، أو استحقاق بعض مزايا التشغيل، ولا تنظمه قوانين العمل. ومنشآت القطاع غير الرسمي هي الشركات الصغيرة التي يملكها الفرد (الأفراد)، أو الأسرة (الأسر) التي لم يتم تشكيلها ككيانات قانونية منفصلة بشكل مستقل عن أصحابها (ليس لديها ترخيص أو تصريح مزاولة النشاط)، غير المتاح لها حسابات كاملة يمكن بموجبها أن تسمح بالفصل المالي بين أنشطة الإنتاج، أو الأنشطة الأخرى الخاصة بالمالك. ومن ثم، يشمل التشغيل غير الرسمي إجمالي عدد الوظائف غير الرسمية، التي تباشر إما من خلال منشآت القطاع الرسمي أو غير الرسمي أو الأسر، خلال فترة مرجعية محددة. ويشمل التشغيل غير الرسمي الأنواع التالية (١) العاملون لحسابهم الخاص في منشآت القطاع غير الرسمي الخاصة بهم؛ (٢) أصحاب العمل الذين يعملون في منشآت القطاع غير الرسمي الخاصة بهم؛ (٣) العاملون المساهمون في الأسر، بغض النظر عما إذا كانوا يعملون في منشآت القطاع الرسمي أو غير الرسمي؛ (٤) أعضاء التعاونيات من المنتجين في القطاع غير الرسمي؛ (٥) العاملون في وظائف تنتمي للقطاع غير الرسمي. يمكن للعاملين في القطاع غير الرسمي العمل في منشآت القطاع الرسمي أو غير الرسمي، أو كعاملين بالمنازل بأجر لدى الأسر؛ (٦) العاملون لحسابهم الخاص في مجال إنتاج السلع حصرًا للاستخدام النهائي من قبل أسرهم.



تقدم مرونات التشغيل مقياس رقمي يعكس كيفية تفاعل نمو التشغيل مع النمو في الناتج الاقتصادي. وفي أبسط استخداماتها، فهي تُعد بمثابة وسيلة مفيدة لدراسة كيف يتطور نمو الناتج الاقتصادي ونمو التشغيل مع مرور الوقت. وهي يمكن أن تقدم رؤى ثاقبة عن الاتجاهات في إنتاجية العمل، وتوفير فرص العمل لمجموعات فرعية مختلفة من السكان في بلد ما، وتساعد في الكشف عن التغييرات الهيكلية للتشغيل، وتحليلها مع مرور الوقت. يمكن التفريق بين ثلاثة أنواع من مرونات التشغيل، تتوافق مع ثلاث مجموعات سكانية (الإناث، والذكور، وإجمالي السكان العاملين). ومرونة من واحد تعني أن كل نقطة مئوية واحدة من نمو إجمالي الناتج المحلي ترتبط مع نقطة مئوية واحدة زيادة في التشغيل.	مرونات التشغيل
يقسم هذا المؤشر التشغيل إلى ثلاثة قطاعات واسعة - الزراعة، والصناعة، والخدمات - ويعبر عن كل منها كنسبة مئوية من إجمالي التشغيل. ويظهر المؤشر ديناميكيات التشغيل على نطاق قطاعي واسع المدى. ويعد هذا المؤشر مفيداً عند مقارنة التشغيل، والإنتاجية، وتدفقات الإنتاج في قطاعات معينة.	التشغيل حسب القطاعات
يتم تقدير معدل البطالة بالإفصاح عن عدد العاطلين عن العمل كنسبة مئوية من القوى العاملة. يوفر معدل البطالة قياساً لنسبة القوى العاملة التي ليس لديها وظائف، وتبحث بنشاط عن وظائف خلال فترة مرجعية. يجب إدراك أن التعاريف والتغطية الوطنية للبطالة يمكن أن تختلف بصورة كبيرة فيما يتعلق بحدود العمر، ومعايير البحث عن عمل، وعلاج - على سبيل المثال - حالة الأشخاص الذين تم الاستغناء عنهم مؤقتاً، والمحبطين بشأن الحصول على مجالات عمل، أو من يبحثون عن عمل لأول مرة.	معدل البطالة
يغطي مصطلح «الشباب» الأشخاص ممن تتراوح أعمارهم ما بين ١٥ إلى ٢٤ عاماً، بينما يُعرّف «البالغون» بأنهم الأشخاص الذين يبلغون من العمر ٢٥ عاماً فأكثر. يمكن عرض بطالة الشباب بالطرق التالية: (١) معدل بطالة الشباب؛ و(٢) معدل بطالة الشباب كنسبة من معدل بطالة البالغين؛ و(٣) نسبة الشباب من إجمالي البطالة؛ و(٤) بطالة الشباب كنسبة من عدد الشباب. وإذا تم الأخذ بها جميعاً، تقدم المؤشرات الأربعة مؤشراً يمكن فهمه بصورة معقولة عن المشاكل التي يواجهها الشباب في العثور على الوظائف.	بطالة الشباب
يغطي هذا المؤشر مجموعتين: (١) الشباب غير النشطين اقتصادياً لأسباب أخرى غير الانخراط في التعليم؛ و(٢) الشباب العاطلين عن العمل. وبالمقارنة مع معدل الشباب غير النشطين، يُعد هذا المؤشر أكثر فائدة بالنسبة للشباب الذي يظل «عاطلاً»، ويعتبر تمثيلاً أفضل للمحرومين من الوصول إلى فرص العمل.	شباب ليسوا في التعليم، ولا في العمل، ١٥-٢٤ عاماً (S)
التعريف المعياري للبطالة طويلة الأجل هي أنها تشمل كافة الأشخاص الذين لا يعملون لفترات متواصلة تمتد لعام أو أكثر (٥٢ أسبوعاً أو أكثر)؛ ويعبر عنها كنسبة من إجمالي القوى العاملة (معدل البطالة طويلة الأجل)، أو من إجمالي البطالة (حدوث البطالة طويلة الأجل).	البطالة طويلة الأجل
يستند قياس البطالة وفقاً للحصول على التعليم على التصنيفات المدرسية التالية: أقل من سنة؛ ومستوى ما قبل المرحلة الابتدائية؛ ومستوى المرحلة الابتدائية؛ والمرحلة الثانوية؛ ومرحلة التعليم العالي.	البطالة حسب مستوى التعليم (S)
يستند التعريف الدولي التشغيل الناقص المتعلق بالوقت على ثلاثة معايير، تشمل جميع الأشخاص في العمل الذين، خلال فترة مرجعية قصيرة، كانوا: (أ) على استعداد للعمل ساعات إضافية؛ (ب) متاحين للعمل لساعات إضافية؛ و(ج) قد عملوا أقل من الحد الأدنى لأوقات العمل.	التشغيل الناقص المتعلق بالوقت
يقيس هذا المؤشر السكان الذين لا يعملون في الإقليم/البلد، أو الذين لا يسعون بنشاط إلى العمل. ويستلزم ذلك عمل التقديرات لكافة السكان. وعادة يتم وضع محددات لحالة القوى العاملة من السكان المعنية، والمتبقي من السكان هم الأشخاص خارج القوى العاملة.	الأشخاص غير النشطين اقتصادياً

تمثل إنتاجية العمل كمية المخرجات لكل وحدة من مدخلات العمل. يتم قياس الناتج كمثل إجمالي الناتج المحلي (GDP)، والذي يمثل تعويضاً عن مدخلات الخدمات الرأسمالية (بما في ذلك الاستهلاك)، وقوة العمل المنخرطة مباشرة في الإنتاج. وأفضل القياسات لمدخلات العمل التي يجب استخدامها في المعادلة الإنتاجية هو العدد الإجمالي لساعات العمل الفعلية السنوية لجميع العاملين. ومع ذلك، في كثير من الحالات، يصعب الحصول على مقياس مدخلات العمل، أو تقديره بشكل موثوق به. لهذا السبب، يمكن أيضاً تقدير إنتاجية العمل من خلال عدد الأشخاص الذين يعملون في الإنتاج.	إنتاجية العمل
يعرض هذا القياس الاتجاهات في متوسط الأجور الحقيقية (مختلفة عن الأجور الاسمية) في التصنيع، والأجور هي شكل أساسي من الدخل، التي تعود على نسبة عالية من السكان النشطين اقتصادياً؛ أي الأشخاص العاملين في وظائف بأجر (الموظفون). والمعلومات عن مستويات الأجور أمر ضروري في الاقتصاد لتقييم مستويات المعيشة، وظروف العمل، والحياة لهذه الفئة من العاملين.	مؤشرات أجور قطاع التصنيع
بينما تظهر مؤشرات أجور التصنيع اتجاهات متوسط الأجور على مستوى الصناعة (أي في الصناعة التحويلية)، يبحث هذا القياس في الاتجاهات، والفروق بين الأجور وفق تصنيف المهنة (أي معدلات الأجور أو الدخل) في مجموعات صناعية محددة. والمعروف عموماً أن أجور المهن الفردية تقدم مواداً للتحليل أكثر أهمية ورؤية ثابتة عن المتوسطات واسعة النطاق التي تشمل العديد من، أو كل، المهن داخل الصناعة.	مؤشرات الأجور والدخل وفق المهنة
تهتم هذه القياسات بمستويات، واتجاهات، وهياكل تكاليف التعويضات بالساعة التي يتحملها أصحاب العمل لتشغيل العاملين في قطاع الصناعة التحويلية. ويشمل إجمالي تكلفة التعويضات بالساعة (١) المدفوعات النقدية أو العينية المباشرة عن الوقت الذي تم العمل فيه، والوقت الذي لم يتم العمل فيه؛ و (٢) تكاليف التعويضات غير الأجر؛ أي إنفاق أصحاب العمل على التأمين الاجتماعي، وفي بعض البلدان، ضرائب كسب العمل. ويعبر عن مستويات إجمالي تكلفة التعويض لكل ساعة بالأرقام المطلقة بالدولار الأمريكي وكمؤشر للتكاليف في الولايات المتحدة (على أساس الولايات المتحدة = ١٠٠). ويمكن أن يعكس المؤشر الفرعي أيضاً الأجر المباشر بالساعة، وتكاليف التشغيل غير الأجر كنسبة مئوية من مجموع تكاليف التعويض بالساعة.	تكلفة التعويضات بالساعة
في السياق الحالي، يُعرّف معدل تدني الأجور كنسبة مئوية من السكان العاملين ممن يقل متوسط دخلهم في الساعة عن نصف وسيط التوزيع، أو الحد الأدنى المطلق، أيهما أكبر. ومع ذلك، في كثير من البلدان النامية، فإن بداية نصف وسيط الدخل بالساعة لتحديد «تدني الأجور» ستكون مضللة، حيث أنه من الضروري أن يشتمل على «الحد الأدنى المطلق» كمعيار آخر لتحديد ما إذا كان الأجر منخفضاً.	معدل الأجور المتدنية (أقل من ٣/٢ من وسيط الدخل بالساعة)
يُعرّف الفقراء العاملين بأنهم الأفراد الذين يعملون، ولكنهم يقعون كذلك تحت خط الفقر المقبول. وأحد المناهج التي تستخدمها منظمة العمل الدولية هو تقديرات الاتجاهات العليا والسفلى للفقراء العاملين ممن تزيد أعمارهم عن ١٥ عاماً، ويقعون تحت خط الفقر (باستخدام معدل الفقر التقديري أو معدل الفقر في سد الاحتياجات الأساسية).	الفقراء العاملين
يركز مؤشر العاملين بدوام جزئي على الأفراد الذين يقل إجمالي ساعات عملهم عن «دوام كامل» كنسبة من إجمالي العمالة. وحيث لا يوجد تعريف دولي متفق عليه للحد الأدنى لعدد الساعات في الأسبوع التي تشكل العمل بدوام كامل، فيتم تحديد الخط الفاصل إما على أساس كل بلد على حدة، أو من خلال استخدام التقديرات الخاصة.	العاملون بدوام جزئي



يقيس هذا المؤشر عدد ساعات العمل التي يعملها الشخص العامل خلال فترة مرجعية معينة. يتعلق القياس الأول بعدد الساعات التي يعملها الشخص في الأسبوع، ويعرض عدد العاملين وفقا لنطاق الساعات التالية: أقل من ٢٥ ساعة عمل في الأسبوع؛ ما بين ٢٥ و ٣٤ ساعة؛ ما بين ٣٥ و ٣٩ ساعة؛ ما بين ٤٠ و ٤٨ ساعة؛ ما بين ٤٩ و ٥٩ ساعة؛ و ٤٠ ساعة وأكثر؛ و ٦٠ ساعة وأكثر، وكيفما يكون متاحا. والقياس الثاني هو متوسط عدد الساعات الفعلية السنوية التي عملها الشخص الواحد.

ساعات العمل

تشكل عدد ساعات العمل المفرطة وغير النمطية تهديدا على الصحة البدنية والعقلية، وتتداخل مع التوازن بين العمل والحياة الأسرية، وغالبا ما تكون مؤشرا على عدم كفاية الأجر بالساعة. كذلك تقلل ساعات العمل المفرطة من الإنتاجية. هنا، يتم تعريف مؤشر ساعات العمل المفرطة كنسبة العاملين الذين من المعتاد أن تزيد ساعات عملهم في جميع الوظائف أكثر من ٤٨ ساعة (أو ٦٠ ساعة) في الأسبوع لأسباب اقتصادية.

ساعات العمل المفرطة (العمل ٤٨ أو ٦٠ ساعة في الأسبوع)

يغطي التشغيل بأجر أو التشغيل الذاتي جميع أشكال التشغيل، ويمكن تبسيط اسم المؤشر إلى «الأطفال في العمل». ومع ذلك، غالبا ما يساء فهم مصطلح التشغيل ليغطي فقط التشغيل بأجر، وبالتالي فإن الإشارة الصريحة إلى التشغيل الذاتي قد يكون لها ما يبررها. وتزيد المقارنة باستخدام الفئة العمرية الشائعة؛ والمقترحات أن تكون الفئة العمرية ١٤-١٠ سنة.

عمل الأطفال (التشغيل بأجر أو التشغيل الذاتي)

يعكس هذا المؤشر مستويات وتوزيع قاعدة معارف ومهارات القوى العاملة. ويمكن قياس ذلك وفقا للمستويات الدراسية التالية: غير مُعزف؛ أقل من عام واحد؛ مستوى ما قبل المرحلة الابتدائية؛ مستوى المرحلة الابتدائية؛ مستوى المرحلة الثانوية؛ ومستوى التعليم العالي. ويمكن قياس هذا أيضا عن طريق قياس نسبة الأميين في القوى العاملة. وغالبا ما يتم تحليل هذا المؤشر حسب النوع الاجتماعي، وحسب المجموعات العمرية التالية، كلما أمكن: الإجمالي (١٥ سنة فأكثر)؛ والشباب (١٥-٢٤ سنة)؛ والشباب البالغين (٢٥-٢٩ سنة)؛ والبالغون (٣٠ سنة فأكثر).

التحصيل العلمي والامية (S)

التمييز المهني حسب النوع الاجتماعي (أو الفصل الأفقي) هو مؤشر يستخدم بشكل عام لتكافؤ الفرص في التشغيل والمهن. تقيس المؤشرات الأكثر مباشرة مدى فصل أسواق العمل إلى مهن «للذكور» ومهن «للإناث» على سبيل المثال، النسبة المئوية للإناث (أو الذكور) في التشغيل غير الزراعي الذي تهيمن عليه الإناث (أو الذي يهيمن عليه الذكور)، أو إلى إجمالي التشغيل غير الزراعي في المهن التي يسيطر عليها الجنسين.

التمييز المهني حسب النوع الاجتماعي (المؤشر والنسبة المئوية للتشغيل بأجر في القطاع غير الزراعي في المهن التي يسيطر عليها الذكور والإناث)

يقيس هذا المؤشر اتجاه أسواق العمل لتكون مجزأة إلى قطاعات على أساس النوع الاجتماعي، ويعكس التفرقة المباشرة وغير المباشرة في الحصول على فرص العمل فيما قبل الدخول إلى سوق العمل وخارجه (أي في مجال التعليم والتدريب، أو ملاءمة الوظائف لأدوار النساء)، وعند الدخول في سوق العمل وخلالها (أي التشغيل، وفرص التدريب أثناء العمل، والترقي، وتغيير الوظيفة خلال الارتفاع). يفسر تراحم النساء في المهن المنخفضة الأجور جزءا كبيرا من اختلاف الدخل بين الرجال والنساء. ويمكن للمؤشر أن يعكس أيضا الاختلافات في تفضيلات المهن بين الجنسين.

يقيس هذا المؤشر إلى أي مدى يتم استبعاد النساء من مناصب السلطة وصنع القرار. وهو مؤشر فصل رأسي بين الجنسين في أسواق العمل. بيد أن هناك مسائل للتفسير تتعلق بالنسب: ترتفع النسبة عندما يتم استبعاد النساء من التشغيل غير الزراعي عموما، وليس فقط من المهن الإدارية والتنظيمية، لذلك لا يمكن أن تفسر على أنها مؤشر على الفصل الرأسي بين الجنسين في حد ذاته.

حصة الإناث من التشغيل في المهن الإدارية والتنظيمية (النسبة المئوية والنسبة مقارنة بنصيب الإناث في فرص التشغيل غير الزراعية)

يقترح استخدام معدل الإصابة المميّنة كمؤشر عمل آمن بدلا من معدل الإصابات غير المميّنة، وذلك لأن الإبلاغ عن الوفيات يعتقد أن يكون أكثر احتمالا، ولا يعاني هذا التعريف من مشاكل التعاريف مقارنة بالإصابات غير المميّنة (أي، يمكن تحديد الإصابة المميّنة بسهولة نسبيا على هذا النحو).

معدل الإصابة المهنية - المميّنة

استخدام الفئة العمرية المشتركة يزيد من قابلية المقارنة الدولية.	حصة السكان المستفيدين من المعاش التقاعد من تتراوح أعمارهم ٦٥ عاما وأكثر (S)
يمكن عمل التقارير عن البيانات بصفة إجمالية، أو مصنفة إلى نفقات الضمان الاجتماعي الصحية وغير الصحية. ويمكن تقديم الإنفاق العام على مزايا الضمان الاجتماعي ليس فقط كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، ولكن أيضا كنسبة من إجمالي الإنفاق الحكومي العام لتعكس الوضع في البلدان ذات الحكومات «الصغيرة» نسبيا (فيما يتعلق بالمالية العامة). ويفضل تقديم البسط والمقام بوحدات العملة الوطنية، بالأسعار الحالية.	الإنفاق العام للضمان الاجتماعي (% من إجمالي الناتج المحلي)
معدل الكثافة المعدلة (ADR) : ADR = (أعضاء النقابات - المتقاعدون، والطلاب، والأعضاء العاطلين عن العمل) / (الموظفون بأجور ورواتب - جماعات غير مؤهلة).	معدل الكثافة النقابية (S)
يقيس هذا المؤشر نسبة المنشآت التابعة لمنظمة لأصحاب العمل من إجمالي مجموع المنشآت. ولا يأخذ في الاعتبار عدد العمال المشمولين. ومع ذلك، يمكن للمؤشر أن يوفر معلومات عن قوة ترابط منظمات أصحاب العمل، ودورها اللاحق في حوكمة سوق العمل.	المنشآت التابعة لمنظمات أصحاب العمل (معدل)
معدل التغطية المعدل (ACR): ACR = الموظفون المشمولين / (الموظفون بأجور ورواتب - الجماعات غير المؤهلة). تشمل الفئة من «الموظفين المشمولين» أولئك الذين يشملهم التمديد.	معدل تغطية المفاوضة الجماعية (S)

ملاحظة: (S) = يشير إلى أن المؤشر يجب الإفصاح عنه بشكل منفصل للرجال والنساء، بالإضافة إلى الإجمالي.



الملحق ٤:

قائمة بالدراسات المعنية بمراجعات سياسات التشغيل على المستوى القطري

-  Employment Diagnostic Analysis on Malawi, June 2010, by Professor Dick Durevall and Dr. Richard Mussa, ILO and Government of Malawi.
http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_143247/lang--en/index.htm
-  Constraints and challenges for achieving inclusive job-rich growth in Mongolia, January 2010 -
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_161_295/lang--en/index.htm
-  Employment-led Growth in Nepal, July 2010 -
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_144425/lang--en/index.htm
-  Papola, T.S. (2008,) Employment challenges and strategies in India. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
-  Employment diagnostic analysis: Maluku, Indonesia, 2011, Employment Working Paper No. 98
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_164_198/lang--en/index.htm
-  Employment diagnostic analysis: Nusa Tenggara Timur, Indonesia, 2011, Employment Working Paper No. 98
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_162_672/lang--en/index.htm
-  Employment policy review: Kosovo, ILO: Budapest, 2007 -
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/emp_pol_review_kosovo.pdf
-  Employment Policy Review: Bosnia and Herzegovina, ILO and Council of Europe, 2007-2008.
http://www.ilo.org/budapest/what-we-do/publications/WCMS_169176/lang--en/index.htm
-  Employment Policy Review: Albania, ILO and Council of Europe, 2006.
http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReview_Albania.pdf
-  Employment Policy Review: Croatia, ILO and Council of Europe, 2006.
http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EPRcroatia_en.pdf
-  Employment Policy Review: The former Yugoslav Republic of Macedonia, ILO and Council of Europe, 2006.
http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReview_The%20formerYugoslavRepublicofMacedonia.pdf

-  Employment Policy Review: Moldova, ILO and Council of Europe, 2006.
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewMoldova.pdf>
-  Employment Policy Review: Montenegro, ILO and Council of Europe, 2006.
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewMontenegro.pdf>
-  Employment Policy Review: Serbia, ILO and Council of Europe, 2006.
<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewSerbia.pdf>
-  Meeting the employment challenge in the Sultanate of Oman, Employment and Training Policy, ILO Regional Office for Arab States, Beirut, 2003.
-  Jobs for Iraq: an Employment and Decent Work Strategy, ILO Regional Office for Arab States, Beirut, 2007.
http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/publ/publ_10_eng.pdf



الملحق ٥: أسئلة مفيدة لتحليل أطر الاقتصاد الكلي

أ. تحليل تأثير السياسة النقدية على التشغيل

١. ما هي غايات وأهداف السياسة النقدية الحالية بحكم القانون وبحكم الواقع فيما يتعلق بما يلي: (أ) التضخم؛ (ب) النمو؛ (ج) فرص التشغيل والفقر؟ ما هي القوى المؤسسية والاجتماعية والاقتصادية البارزة (المحلية، والخارجية على حد سواء) التي شكّلت بحكم القانون وبحكم الواقع تلك الغايات والأهداف؟
٢. هل يخطط البنك المركزي بنشاط في (أ) توجيه مخصص الائتمان للتأثير على التحول الهيكلي (مثلاً، من خلال تحديد الصناعات/القطاعات ذات الأولوية)؛ و(ب) تشجيع المبادرات التي تعزز فرص حصول المنشآت الصغيرة، والمتوسطة، ومتناهية الصغر على الائتمان؛ و(ج) تعزيز مؤسسات التمويل متناهية الصغر؟
٣. هل يستخدم البنك المركزي أي نظام للرصد وللتقييم بصفة منهجية لقياس تأثير سياساته على التشغيل والفقر؟
٤. بعد عمل الحصر من (١) إلى (٣) أعلاه، هل من الممكن للوصول إلى تقييم شامل لأي مدى ساعدت أم أعاققت السياسة النقدية عملية توليد فرص عمل مستدامة ومنتجة والحد من الفقر؟
٥. ما الذي ينبغي تغييره لكي تُدعم السياسة النقدية عملية توليد فرص التشغيل والحد من الفقر بصورة أكثر فعالية؟

ب. تحليل تأثير السياسة المالية على التشغيل والحد من الفقر

١. ما هي غايات وأهداف السياسة المالية الحالية بحكم القانون وبحكم الواقع بشأن: (أ) استدامة أوضاع المالية العامة وتجنب «الهيمنة المالية»؛ (ب) النمو؛ (ج) التشغيل والفقر؟ ما هي القوى المؤسسية والاجتماعية والاقتصادية البارزة (المحلية، والخارجية على حد سواء) التي شكّلت بحكم القانون وبحكم الواقع تلك الغايات والأهداف؟
٢. هل يمكن من تحليل المالية العامة التأكد لأي مدى (أ) يتم استخدام الانفاق والسياسة الضريبية لدعم عملية التحول الهيكلي (على سبيل المثال، من خلال تحديد الصناعات/القطاعات ذات الأولوية)؛ (ب) تشجيع المبادرات التي يمكنها توليد الموارد المالية المستدامة اللازمة لدعم التشغيل، وسياسات سوق العمل في سياق أرضية اجتماعية؟ تقييم الآثار المالية لتشجيع التشغيل وسياسات سوق العمل في سياق أرضية اجتماعية، على سبيل المثال، الدراسة عن بنجلاديش، التي تقترح منهجية لتقييم «الفجوة المالية» وتطبيقها (بين ما هو مطلوب وما هو متاح) لأنها تتعلق بسياسات التشغيل وسوق العمل في سياق أرضية اجتماعية.
٣. هل تستخدم وزارة المالية أي نظام للرصد وللتقييم بانتظام لقياس أثر سياساتها على التشغيل والفقر؟

٤. هل قد تم اتخاذ تدابير استباقية لتعزيز الحيز المالي خلال فترات ازدهار النمو الاقتصادي لتمويل مختلف مكونات نظام الضمان الاجتماعي، والاستثمار العام في البنية التحتية؟
٥. بعد أخذ الحصر من البنود (أ) إلى (هـ) أعلاه، هل من الممكن للوصول إلى تقييم شامل لأي مدى ساعدت أم أعاقَت السياسة المالية عملية توليد فرص عمل مستدامة ومنتجة، والحد من الفقر؟
٦. ما الذي ينبغي تغييره لكي تُدعم السياسة المالية عملية توليد فرص التشغيل والحد من الفقر على نحو أكثر فعالية؟

ج. تحليل سياسة سعر الصرف

١. ما هي غايات وأهداف سياسة سعر الصرف الحالية بحكم الواقع وبحكم القانون، فيما يتعلق بما يلي: (أ) القدرة التنافسية الدولية؛ و(ب) حماية القطاعات المحلية والمستوردة القادرة على المنافسة؛ و(ج) استخدام سياسة سعر الصرف كجزء من استراتيجية مكافحة التضخم؟
٢. ما هي خصائص سعر الصرف الحالي: (أ) ثابت؛ (ب) عائِم؛ (ج) يدار؟
٣. ما هي القوى المؤسسية والاجتماعية والاقتصادية البارزة (المحلية، والخارجية على حد سواء) التي شكَّلت بحكم القانون وبحكم الواقع غايات وأهداف لتطور نظام سعر الصرف؟
٤. هل استخدمت سياسة سعر الصرف بانتظام لدعم عملية التحول الهيكلي، وأكثرها وضوحاً تحفيز تنمية القطاعات الموجهة للتصدير؟
٥. هل استخدم صناع السياسة نظام الرصد والتقييم بانتظام لتقييم تأثير سياسة سعر الصرف على التشغيل والفقر؟
٦. بعد أخذ حصر بالبنود من (أ) إلى (هـ) أعلاه، هل من الممكن للوصول إلى تقييم شامل عن مدى ما توفره سياسات سعر الصرف؛ إما ساعدت أم أعاقَت عملية توليد فرص عمل مستدامة ومنتجة، والحد من الفقر؟
٧. ما الذي بحاجة إلى تغيير لكي تُدعم سياسة سعر الصرف عملية توليد فرص التشغيل، والحد من الفقر بشكل أكثر فعالية؟

د. إدارة حساب رأس المال

١. ما هي غايات وأهداف إدارة حساب رأس المال الحالية بحكم الواقع وبحكم القانون فيما يتعلق بما يلي: (أ) تشجيع التكامل المالي من خلال تدفقات رأس المال؛ و(ب) تعزيز حيز السياسة الداخلية؟
٢. كيف يمكن تحديد خصائص نظام حساب رأس المال الحالي: (أ) مفتوح؛ (ب) منظم؟
٣. ما هي القوى المؤسسية والاجتماعية والاقتصادية البارزة (المحلية والخارجية على حد سواء) التي شكَّلت بحكم القانون وبحكم الواقع غايات وأهداف حساب رأس المال وتطور نظامه؟



٤. كيف كان التفاعل بين سياسة سعر الصرف وإدارة حساب رأس المال؟ ما هي العواقب – سواء المباشرة وغير المباشرة – على التشغيل والفقر؟
٥. هل تم استخدام ضوابط رأس المال والتدابير الاحترازية الأخرى لمواجهة التقلبات الاقتصادية العالمية؟
٦. بعد عمل الحصر من (١) إلى (٥) أعلاه، هل من الممكن الوصول إلى تقييم شامل عن مدى مساعدة أو إعاقاة إدارة حساب رأس المال لعملية توليد فرص تشغيل مستدامة ومنتجة، والحد من الفقر؟
٧. ما الذي بحاجة إلى تغيير في مجال إدارة حسابات رأس المال لدعم عملية توليد فرص التشغيل والحد من الفقر بشكل أكثر فعالية؟

الملحق ٦: مثال لاستبيان عن مراقبة مؤسسية لحسابات صندوق التشغيل

١. معلومات عامة

رقم	الاسم	الكود
IG01	اسم الصندوق	FAPE=4 FASI=2 FAIJ=1
IG02	رقم تعريف شخصية الباحث.....	I_I I_I
IG03	تاريخ المقابلة.....	/I_I/I_I/I_I I_I

٢. معلومات عن من تجرى مقابلته

IE01	النوع الاجتماعي	١. ذكر ٢. أنثى	I_I
IE02	الحالة الاجتماعية: = غير متزوج/ة = متزوج/ة	٢ = متزوج/ة ٣ = مطلق/ة ٤ = أرمل/ة	I_I
IE03	عدد من يعولهم/تعولهم.....	I_I I_I	
IE04	العمر (بالسنوات): >١٠ سنة؛ ٢٠-٢٤؛ ٢٥-٢٩؛ ٣٠-٣٤؛ ٣٥ سنة أو أكبر	I_I	
IE05	الإقليم: ١ = الوسط ٢ = بوكل دي موهو ٣ = أخرى	I_I	
IE06	المقاطعة: ١ = كاديوجو ٢ = باليه ٣ = بانوا ٤ = كوسي ٥ = نايبالا ٦ = سورو ٧ = موهون ٨ = أخرى	I_I I_I	
IE07	موقع المشروع أو القرية.....	١ = حضري ٢ = قروي	I_I
IE08	مستوى التعليم: ١ = لم يلتحق بمدارس ٢ = يقرأ ويكتب ٣ = الابتدائي ٤ = الثانوي (القديم) ٥ = الثانوي (المهني) ٦ = العالي ٧ = أخرى (حدد)	I_I	
IE09	كيف علمت عن وجود الصندوق؟ ١ = الأصدقاء أو الأسرة ٢ = الإعلانات/التلفزيون/الراديو/الجرائد ٣ = أخرى (حدد).....	I_I	

٣. الأنشطة

A01	ما هو عملك الرئيسي قبل التقدم للصندوق؟	
A02	قطاع النشاط: ١. التجارة ٢. الزراعة ٣. التصولي ٤. تربية الحيوانات ٥. الأعمال اليدوية ٦. أخرى	I_I
A03	ما هو عملك الرئيسي حالياً؟	



I_I	قطاع النشاط: ١. التجارة ٢. الزراعة ٣. التحويلي ٤. تربية الحيوانات ٥. الأعمال اليدوية ٦. أخرى	A04
I_I	هل يمول الصندوق نشاطك/مشروعك الاقتصادي الحالي؟ =٢ لا =١ نعم	A05
	إذا كانت الإجابة نعم، متى أنشأت مشروعك؟	A06

٤. ما هي جوانب الصندوق التي أفادتكم (هناك نوعان: مالي وغير مالي)

I_I_I_I_I	ما هي مدة استفادتك من الصندوق؟ شهر/عام	AF01
I_I	ما هو نوع الدعم المالي الذي حصلت عليه من الصندوق؟ (يمكن ذكر إجابات متعددة) ١. قرض البدء ٢. رأس المال العامل ٣. قرض للمعدات ٤. تنويع الائتمان أو توسيع النشاط ٥. منحة ٦. ضمان مالي ٧. أخرى (حدد): ٨. لا توجد مزايا مالية	AF02
I_I	ماذا كانت احتياجاتك؟ ١. قرض البدء ٢. رأس المال العامل ٣. قرض للمعدات ٤. تنويع الائتمان أو توسيع النشاط ٥. منحة ٦. ضمان مالي ٧. أخرى (حدد):	AF03
I_I	هل يتناسب الدعم الذي حصلت عليه من الصندوق مع احتياجاتك؟ ١. لا على الإطلاق ٢. جزئياً ٣. نعم، بالكامل	AF04
I_I	ما هو نوع الدعم غير المالي الذي حصلت عليه من الصندوق؟ (يمكن إجابات متعددة) ١. التدريب ٢. السفر للدراسة ٣. الاشتراك في المعارض التجارية ٤. أخرى (حدد): ٥. لا شيء	AF05

I_I	AF06	ماذا كانت احتياجاتك غير المالية؟ ١. التدريب ٢. السفر للدراسة ٣. الاشتراك في المعارض التجارية ٤. أخرى (حدد):
I_I	AF07	هل يتناسب الدعم الذي حصلت عليه من الصندوق مع احتياجاتك؟ ١. لا على الإطلاق ٢. جزئيا ٣. نعم، بالكامل

٥. الإطار الزمني

I_I	D01	كيف قمت بإنشاء المشروع الخاص بك؟ ١. بمفردي ٢. بدعم من الصندوق ٣. بدعم من مستفيد آخر ٤. أخرى
I_I	D02	ما المدة التي انتظرتها لحين رد الصندوق عليك؟ ١. > ٣ أشهر ٢. ٣ إلى > ٦ أشهر ٣. ٦ إلى > ١٢ شهر ٤. < - ١٢ شهر
I_I	D03	هل كان هذا الإطار الزمني مرضيا؟ ٢ = لا ١ = نعم
I_I	D04	وإذا كان غير مرضيا، فهل تسبب هذا التأخير في ضرر لك؟ ٢ = لا ١ = نعم

٦. الدعم المالي

	F01	كم مرة حصلت على الدعم المالي من الصندوق؟ فرنك أفريقي
	F02	وما هي المدة (أشهر)؟
	F03	١. أول مرة X ٢. ثاني مرة X ٣. ثالث مرة X ٤. رابع مرة X ٥. خامس مرة X
	F04 F05 F06	ما هي قيمة الدعم المالي الذي حصلت عليه؟ فرنك أفريقي ما هو المبلغ (بالفرنك الأفريقي)؟ ١. أول مرة X ٢. ثاني مرة X ٣. ثالث مرة X ٤. رابع مرة X ٥. خامس مرة X
I_I	F07	هل يتناسب المبلغ الذي حصلت عليه من الصندوق مع احتياجاتك؟ ٢ = لا ١ = نعم



I_I	هل يتناسب المبلغ الذي حصلت عليه من الصندوق مع احتياجاتك لدعم مشروعك؟ لا = ٢ نعم = ١	F08
I_I	إذا لم يكن مناسباً، هل تسبب ذلك في إضرار بمشروعك؟ لا = ٢ نعم = ١	F09
I_I	هل حصلت أيضاً على دعم مالي أو قرض من مؤسسات أخرى؟ لا = ٢ نعم = ١	F10

٧. سداد القرض

I_I	هل قمت بسداد القرض الممنوح لك؟ لا = ٢ نعم = ١	C01
I_I_I_I	إذا كانت إجابتك لا، كم عدد الأشهر التي سوف تقوم بالإنتهاء خلالها من سداد القرض؟شهر	C02
I_I	ما هو جدول السداد؟ ١. كل شهر ٢. كل ٣ أشهر ٣. كل ٦ أشهر ٤. مرة كل عام ٥. مبلغ مقطوع للسداد ٦. أخرى	C03
I_I	كيف تم تحديد جدول السداد (يمكن إجابات متعددة) ١. بناء على طبيعة النشاط الاقتصادي ٢. عن طريق الصندوق ٣. عن طريقك ٤. بنفس الشئ مع كافة المستفيدين ٥. أخرى (حدد)	C04
	ما هو المبلغ اللازم عليك سداده في المواعيد المحددة؟ فرنك أفريقي	C05
	المبلغ الواجب السداد: (١) شهرياً (٢) كل ثلاثة أشهر (٣) كل ستة أشهر (٤) كل عام (٥) أخرى (حدد)	C06 C07 C08 C09
I_I	هل كنت قادراً على سداد القرض طبقاً لجدول العقد؟ لا = ٢ (أذهب إلى C١٣) نعم = ٣ أقوم بالسداد حالياً	C10
I_I		C11
I_I	بدون صعوبة لا = ٢ نعم = ١	C12
	بانتظام لا = ٢ نعم = ١	

I_I	C13 إذا كانت إجابتك لا، فما هي الأسباب الرئيسية التي تسببت في التأخير/عدم السداد؟ (يمكن إجابات متعددة) ١. نقص السيولة ٢. فائدة سداد القرض مرتفعة جدا ٣. جدول السداد غير مناسب ٤. نشاط التشغيل لم يدر أرباحا كافية ٥. صعوبات في الإدارة ٦. أخرى (مرض، صعوبات إجتماعية)	
-----	--	--

٨. رصد الدعم

I_I	SA01 هل استفدت من رصد الدعم من الصندوق قبل بداية المشروع الخاص بك؟ ١= نعم ٢= لا	
I_I	SA02 لو نعم، ما نوع رصد الدعم الذي قدمه لك الصندوق؟ (يمكن إجابات متعددة) ١. الإرشاد/الدعم لصياغة مستندات المشروع ٢. دراسات السوق ٣. التدريب الفني ٤. التدريب الإداري ٥. دعم محو الأمية ٦. أخرى (حدد)	
I_I	SA03 ماذا كانت احتياجاتك قبل بداية المشروع (يمكن إجابات متعددة) ١. الإرشاد لصياغة المشروع ٢. دراسات السوق ٣. التدريب الفني ٤. التدريب الإداري ٥. دعم محو الأمية ٦. أخرى (حدد)	
I_I	SA04 هل الدعم الذي حصلت عليه يتناسب مع احتياجاتك؟ ١. لا على الإطلاق ٢. قليلا ٣. نعم، بالكامل	
I_I	SA05 هل استفدت من رصد الدعم من الصندوق خلال مشروعك؟ ١= نعم ٢= لا	
I_I	SA06 إذا كانت إجابتك نعم، ما هو نوع رصد الدعم الذي قدمه الصندوق؟ ١. دعم محو الأمية ٢. دعم/التدريب على الإدارة ٣. التدريب الفني ٤. الشراكات وشبكة الاتصالات مع المؤسسات الأخرى ٥. أخرى	
I_I	SA07 ماذا كانت احتياجاتك خلال تنفيذ المشروع؟ ١. دعم محو الأمية ٢. دعم/التدريب على الإدارة ٣. التدريب الفني ٤. الشراكات وشبكة الاتصالات مع المؤسسات الأخرى ٥. أخرى	
I_I	SA08 هل الدعم الذي حصلت عليه من الصندوق يتناسب مع احتياجاتك؟ ١. لا على الإطلاق ٢. قليلا ٣. نعم، بالكامل	

I_I	هل استفدت من رصد الدعم من الصندوق بعد إكمال مشروعك؟ =لا نعم	SA09
I_I_I_I	إذا كانت إجابتك نعم، فما هي المدة بعد إكمال المشروع؟ شهرا	SA10
I_I	إذا كانت إجابتك نعم، فما هو نوع رصد الدعم الذي حصلت عليه من الصندوق؟ ١. دعم محو الأمية ٢. دعم/التدريب على الإدارة ٣. التدريب الفني ٤. الشراكات وشبكة الاتصالات مع المؤسسات الأخرى ٥. أخرى	SA11
I_I	ماذا كانت احتياجاتك بعد إكمال المشروع؟ ١. دعم محو الأمية ٢. دعم/التدريب على الإدارة ٣. التدريب الفني ٤. الشراكات وشبكة الاتصالات مع المؤسسات الأخرى ٥. أخرى	SA12
I_I	هل الدعم الذي حصلت عليه من الصندوق يتناسب مع احتياجاتك؟ ١. لا على الإطلاق ٢. قليلا ٣. نعم، بالكامل	SA13

٩. تأثير الدعم فيما يختص بدعم خلق فرص عمل

أثر دعم الصندوق من حيث فرص العمل

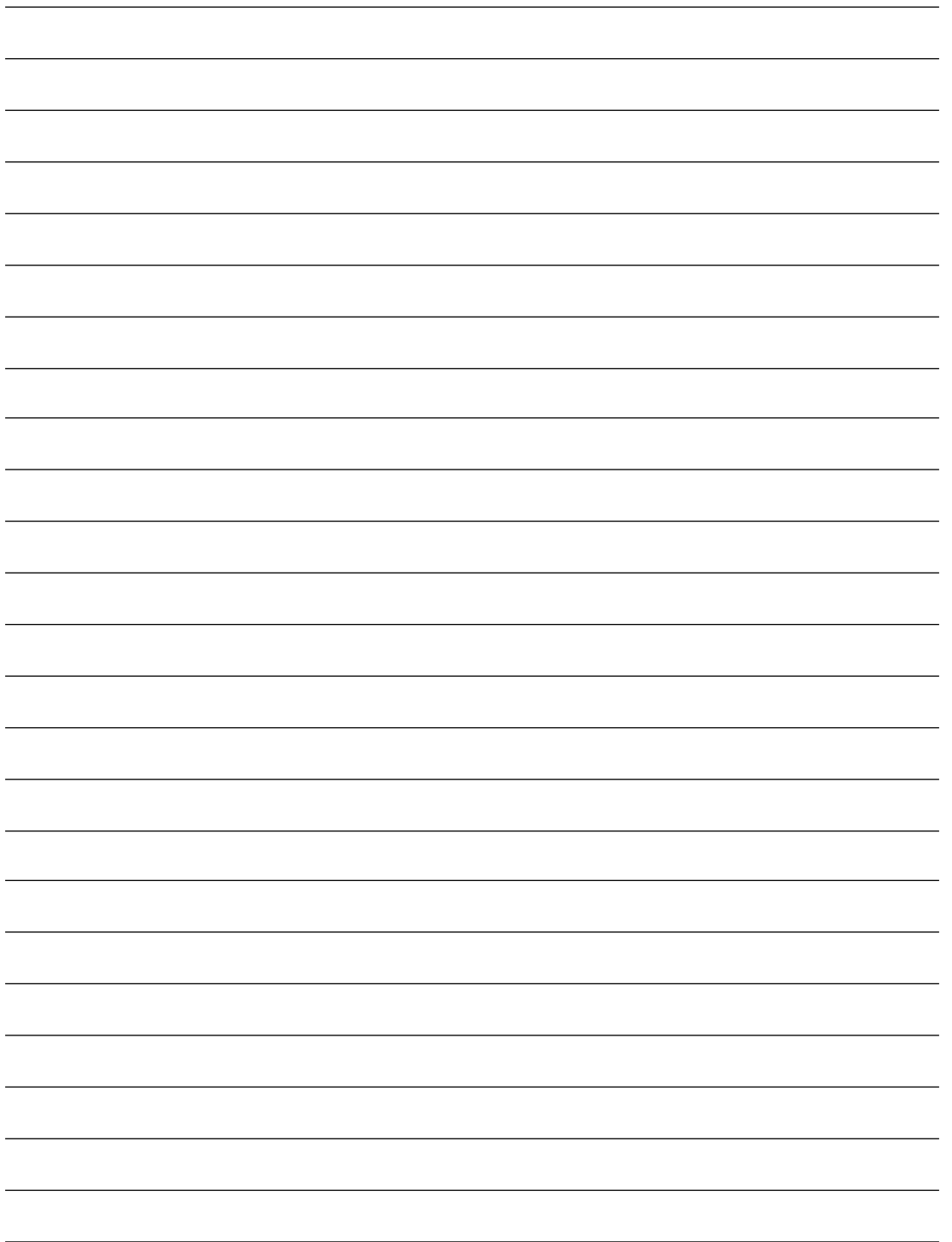
عدد فرص العمل قبل البدء من الصدوق	النوع الاجتماعي للموظفين = ذكر = أنثى	الحالة = موظف نظامي = متقاعد = فرد من الأسرة = موظف غير نظامي = أخرى	عدد سنوات الانضمام	المكافآت المالية نعم = 1 لا = 0	مبلغ المكافأة = يوم = أسبوع = 3 أشهر = سنة	ساعات العمل أ. > 8 ساعة/يوم ب. < 8 ساعة/يوم ج. > 30 يوم/أسبوع د. < 30 يوم/أسبوع هـ. > 3 أشهر/سنة و. < 3 أشهر/سنة
الانصر 1						
الانصر 2						
الانصر 3						
الانصر 4						
الانصر 5						
مثال: أوديزاجو عيسى، محاسب مبتدئ						
عدد فرص العمل بعد البدء من الصدوق						
الانصر 1						
الانصر 2						
الانصر 3						
الانصر 4						
الانصر 5						
مثال: زويجه ماري، أمين صندوق						

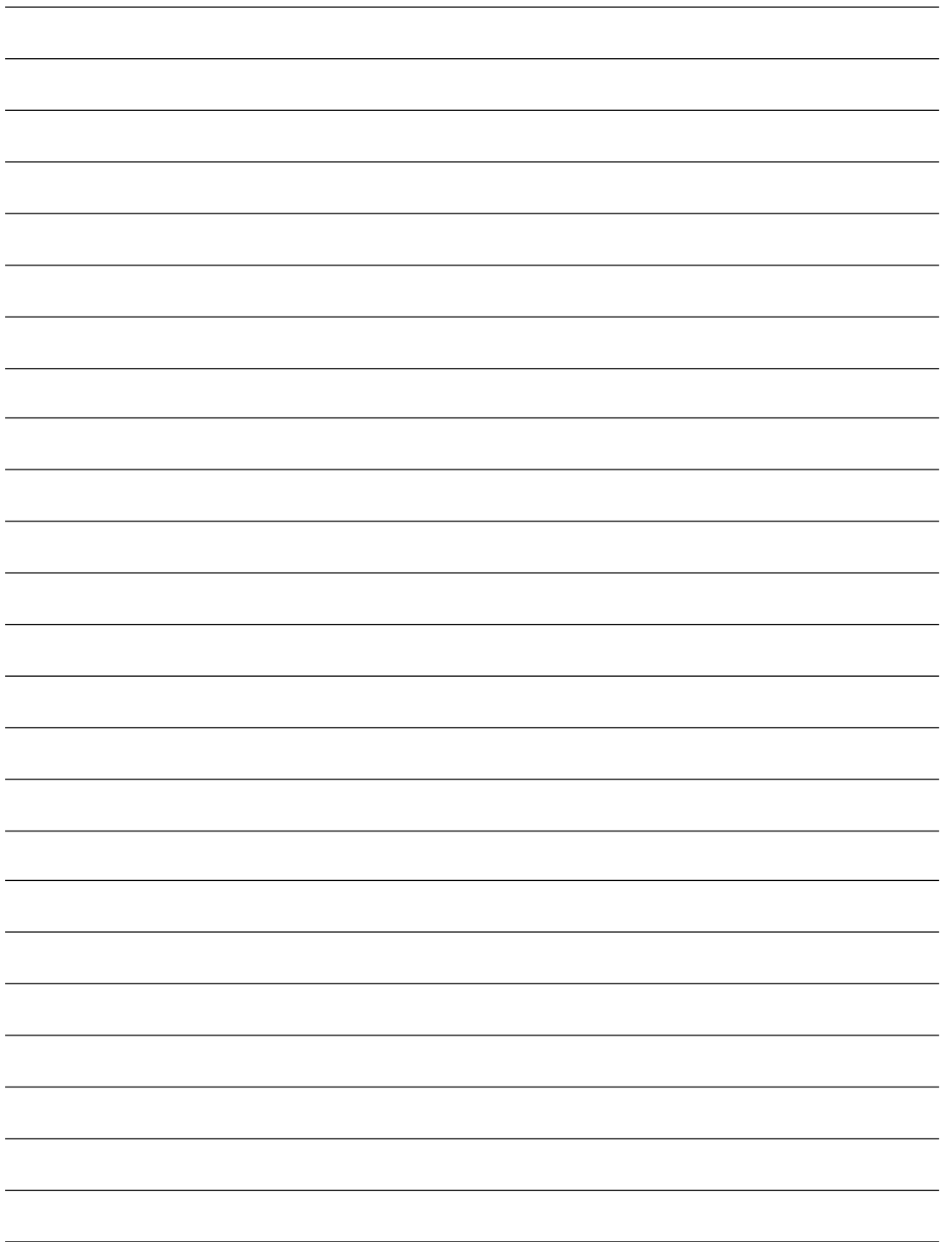
١٠. تأثير الصندوق على متلقي الدعم ونوعية حياتهم

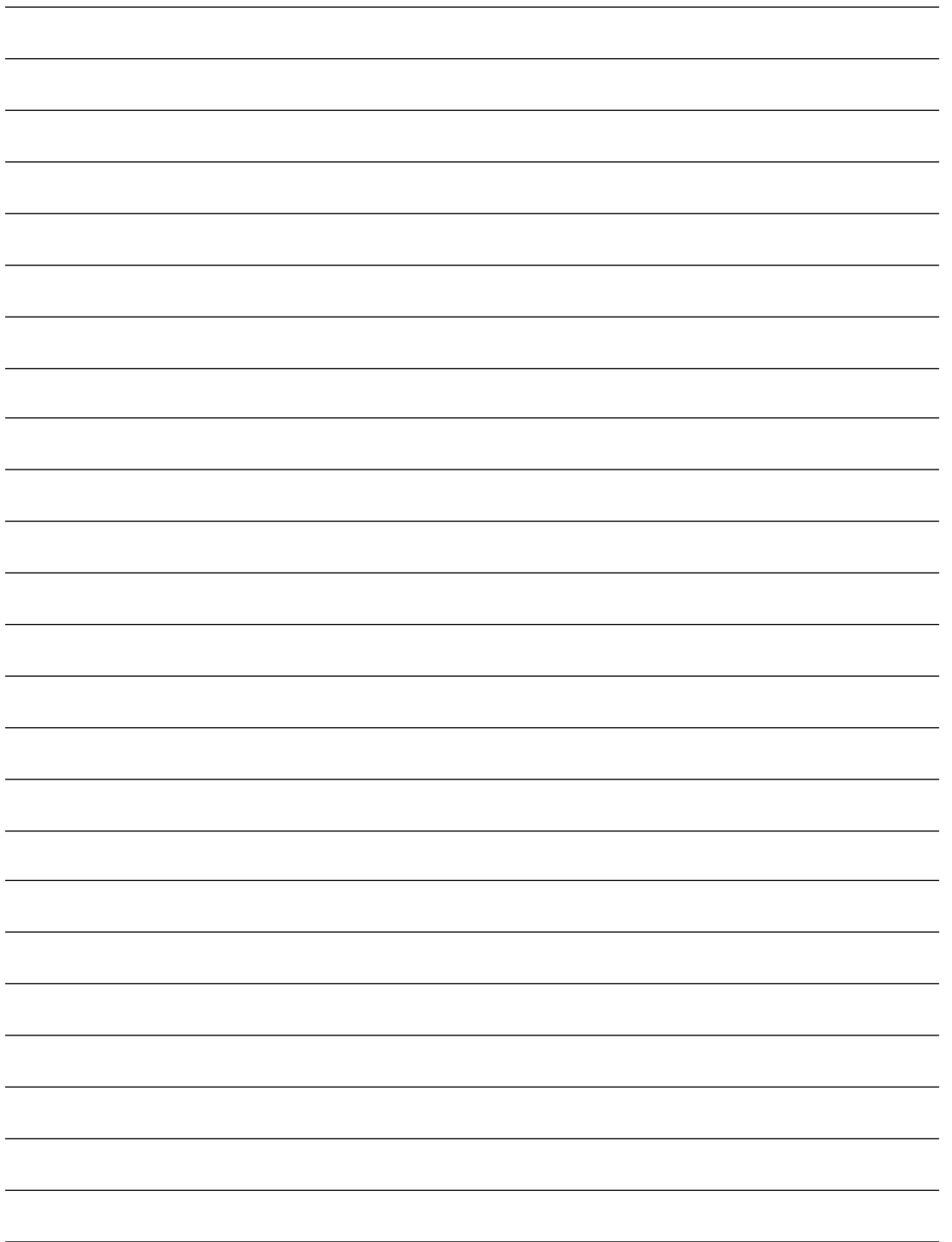
IP01	ما هي الإيرادات التي تولدت عن مشروعك (يجب اختيار الإطار الزمني) =٢ يوم =٢ أسبوع =٣ شهر =٤ فصل دراسي =٥ عام	
IP02	معدل الدوران	قبل الدعم
IP03	التكاليف الثابتة/شهر	بعد الدعم
IP04	التكاليف المتغيرة	
IP05	هل لديك دفاتير محاسبية يمكننا الرجوع إليها؟ =٢ لا =١ نعم	I_I
IP06	هل زادت إيراداتك بعد الحصول على الدعم؟ =٢ لا =١ نعم	I_I
IP07 IP08 IP09 IP10 IP11 IP12 IP13 IP14	هل قام دعم الصندوق برفع مستوى معيشتك؟ (أ- لا على الإطلاق ب= قليلا ج= بصورة كافية في ضوء الاحتياجات الحالية) المأكل والتغذية الرعاية الصحية مدارس الأطفال الإسكان الانتقال الملبس الحالة الاجتماعية أخرى (حدد)	07I_I 08I_I 09I_I 10I_I 11I_I 12I_I 13I_I 14I_I

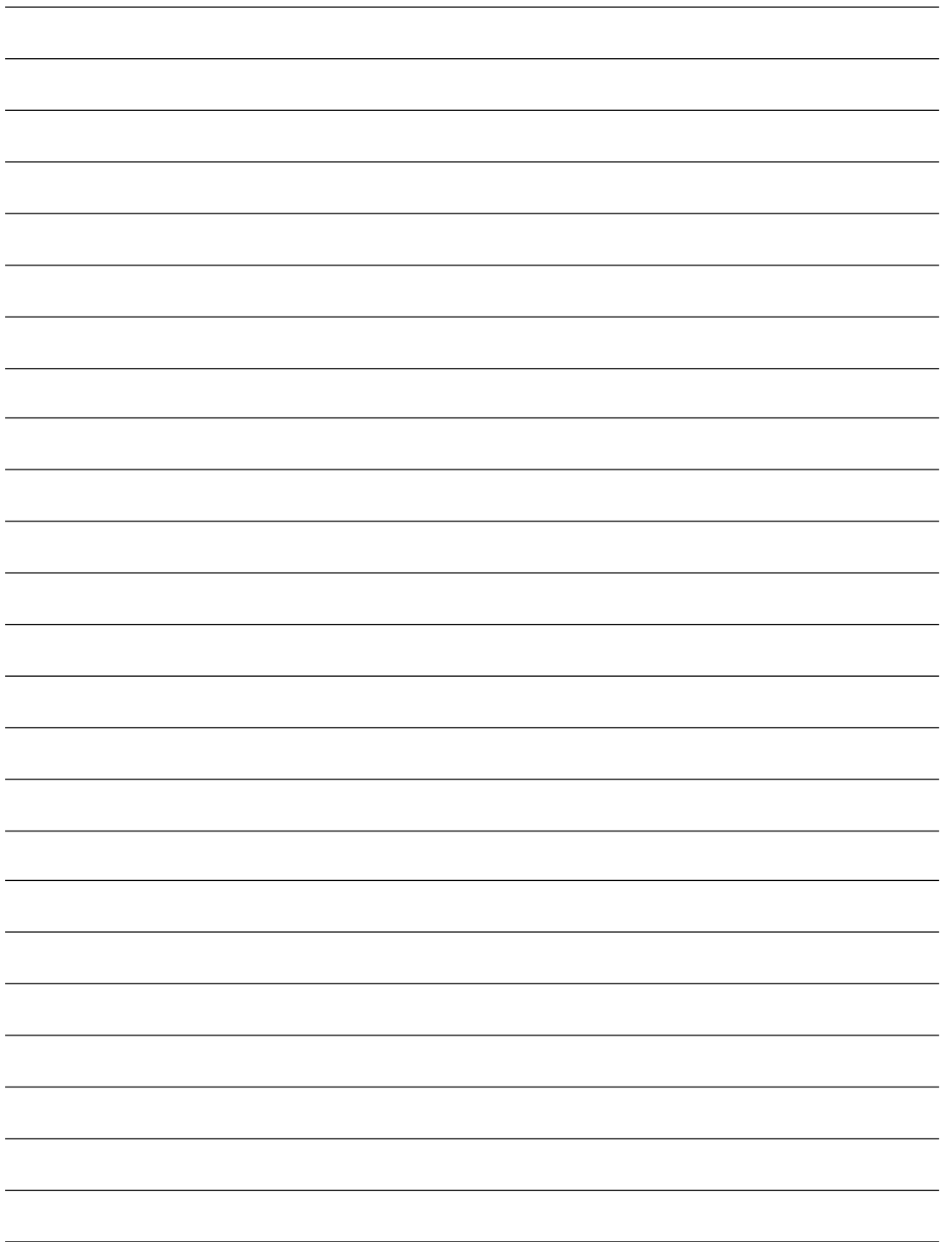
١١. تأثير الصندوق على أداء المشروع

IF01 IF02 IF03 IF04	هل سمح دعم الصندوق لمشروعك بما يلي: شراء ماكينات/معدات جديدة تحسين جودة منتجاتك الاحتفاظ بعملائك الحصول على قروض من مؤسسات مالية أخرى	=٢ لا =١ نعم =٢ لا =١ نعم =٢ لا =١ نعم =٢ لا =١ نعم	I_I I_I I_I I_I
IF05 IF06 IF07 IF08 IF09	بعد حصولك على دعم الصندوق هل ترى أنه بإمكانك: - زيادة حصتك في السوق - إقامة مشاريع أخرى - الإيداع - التفاوض على قروض جديدة/تمويل - أخرى (حدد)	=٢ لا =١ نعم =٢ لا =١ نعم =٢ لا =١ نعم =٢ لا =١ نعم	I_I I_I I_I I_I











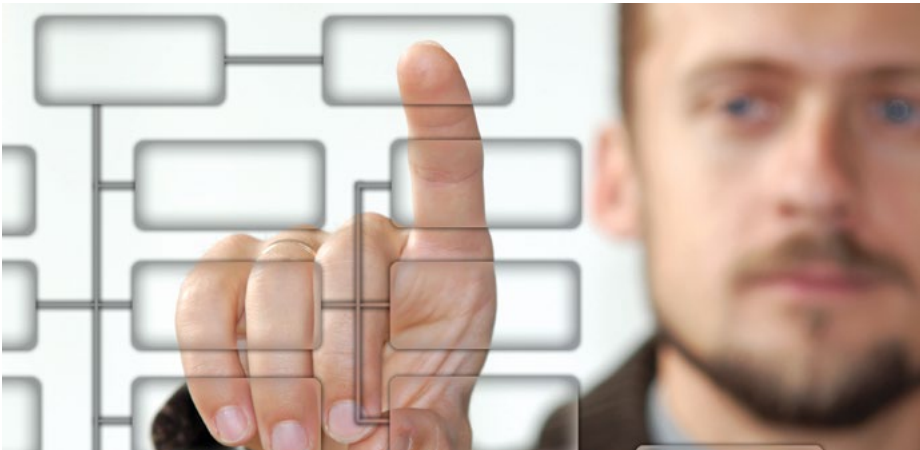
الفصل الرابع

من تحليل الوضع إلى التخطيط الاستراتيجي : مرحلة صياغة السياسة

يعرض هذا الفصل بشيء من التفصيل مرحلة الصياغة ضمن عملية صنع سياسات التشغيل، ويقترح إجابات للأسئلة التالية:

- من جميع المشاكل التي تم تحديدها في تحليل الوضع، ما هي المشاكل التي بمقدور سياسة التشغيل الوطنية معالجتها؟
- ما هي مجالات السياسات ذات الصلة للتصدي للمشاكل التي تم اختيارها؟
- ما هي الخيارات السياسية المرجحة؟ ما هي الأدوات التي يمكنك استخدامها للبت فيها؟

تحدد التحليلات التي أجريت عن وضع التشغيل المشاكل الرئيسية لها، وتسهم في شرح أسبابها. وحيث من المرجح أنه قد تم التعرف على العديد من المشاكل، فعلى واضعي السياسات الاختيار واتخاذ قرار في شأن ما يلي: (١) ما هي المشاكل التي ستتصدى لها سياسة التشغيل الوطنية و(٢) وبأي الطرق. على الفريق الفني الوطني المكلف بصياغة سياسة التشغيل الوطنية دعم تمرين تشخيصي مهم للغاية، وهذا التمرين يجب أن يشمل العديد من الجهات الفاعلة، كما هو موضح في أنحاء هذا الفصل. وتتمثل المهمة الرئيسية للفريق الفني في تنسيق المدخلات من جميع هذه الجهات، مع التوجيه السياسي على أعلى مستوى.



© Fotolia

المحتويات

١. تحديد أولويات السياسة: ما هي القضايا التي يتعين على سياسة التشغيل الوطنية أن تتصدى لها ؟	١١٩
٢. توليد خيارات السياسة	١٢٥
الخطوات الإرشادية لتوليد تدخلات سياسة	١٢٥
الخطوة ١: تحديد حزمة شاملة من التدخلات الممكنة	١٢٥
الخطوة ٢: تنقيح تدخلات السياسة وصولاً إلى حزمة واقعية	١٢٩
٣. الهيكل العام لوثيقة سياسة التشغيل	١٣٢
الملحق ١: الأدوات السياسية المتاحة لواضعي السياسات	١٣٤
التعاونيات	١٣٤
الإعاقة	١٣٤
النوع الاجتماعي	١٣٥
التممية الاقتصادية على المستوى المحلي	١٣٥
التمويل متناهي الصغر	١٣٦
الهجرة	١٣٦
المنشآت الصغيرة والمتوسطة	١٣٧
التدريب / المهارات	١٣٨
الشباب	١٣٩



١. تحديد أولويات السياسة: ما هي القضايا التي يتعين على سياسة التشغيل الوطنية أن تتصدى لها ؟

الخطوات الممكنة لتحديد أولويات السياسة هي:

١. عمل قائمة بالمشاكل التي تم تحديدها عند تحليل الوضع: من المفيد وضع قائمة بجميع المشاكل التي تم تحديدها خلال مرحلة تحديد القضايا، لأنها غالباً ما تنتشر في مختلف الدراسات.

٢. وضع تسلسل هرمي لهذه المشاكل، وتحديد تلك التي ينبغي لسياسة التشغيل الوطنية معالجتها: فمن المرجح أن قائمة المشاكل ستكون طويلة جداً، وأنه لن يكون من الواقعي أن تتصدى سياسة التشغيل الوطنية لهم جميعاً. ويتعين القيام بالاختيار، ومن أجل ذلك فمن المفيد ترتيب مختلف المشاكل المدرجة على القائمة. أن التسلسل الهرمي للمشاكل، واختيار تلك التي ينبغي لسياسة التشغيل الوطنية معالجتها يجب أن يتم على أساس المعايير و/أو الأولويات التي تم الاتفاق عليها من قبل جميع الجهات الفاعلة المعنية بصياغة السياسة. وبالتأكيد تُعدّ الظروف الوطنية، وتوافر الموارد معايير مهمة في هذه المرحلة. كذلك، معيار الاتساق مع الأولويات المحددة على المستوى الوطني هو الآخر مهم، على سبيل المثال تلك التي تم تحديدها في إطار التنمية الوطنية (انظر الأطر ١،٤ و٢،٤)

الإطار ١.٤ الاتساق مع الأولويات الوطنية عند تحديد أولويات سياسة التشغيل



الخطط المختلفة التي تحدد الأولويات على المستوى الوطني هي:

- ◀ البرنامج الرئاسي / بيان الحزب.
- ◀ وثيقة ال «رؤية» (على المدى الطويل، ١٥ - ٢٠ سنة).
- ◀ إطار عمل التنمية الوطنية (٥ إلى ١٠ سنوات).
- ◀ السياسات القطاعية.
- ◀ الميزانية الوطنية.



الإطار ٢.٤ مواعمة أولويات سياسة التشغيل الوطنية مع أولويات أطر التنمية الوطنية في فيتنام

في فيتنام، تعمل الوزارة المسؤولة عن التشغيل على الحفاظ على توافق وثيق بين التشغيل وقضايا سوق العمل التي تتناولتها سياسة التشغيل الوطنية، وأغراض إستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية (SEDS) ٢٠١١-٢٠٢٠. وكخطوة أولى في تحديد السياسات ذات الأولوية لسياسة العمل الوطنية، يعرض الجدول التالي مجالات سياسات التشغيل التي تتوافق مع أهداف إستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية SEDS

الانعكاسات على التشغيل والعمل اللائق	أهداف وتوجهات إستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ٢٠١١-٢٠٢٠
يجب أن يكون النمو المستدام لصالح الفقراء ولخلق فرص عمل لائقة أفضل.	"تنمية سريعة ومستدامة"
التأثير على خلق فرص العمل، وتنمية المنشآت، والعمل اللائق من خلال الاستثمارات، والنمو الاقتصادي، والحد من الفقر وعدم المساواة.	"الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي وضمان الأمن الاقتصادي"
زيادة حصص سوق العمل والتشغيل، وزيادة الطلب على العمالة الماهرة، والتعامل مع الاقتصاد غير الرسمي.	"الإسراع بإعادة الهيكلة الاقتصادية على نحو استباقي، اقتصاد المعرفة"
إنتاجية العمل والمنشآت المستدامة هما المدخل إلى القدرة التنافسية العالمية والاستثمارات الأجنبية.	"الجودة، والإنتاجية، والكفاءة، والتنافسية كأولويات أولى"
ربط التعليم والتدريب مع طلبات سوق العمل، والتوافق بين العرض والطلب على العمالة.	"الاستفادة من مزايا فيتنام من حيث عدد السكان والناس، وتحسين نوعية الموارد البشرية"
العمل اللائق هو الطريق المستدام للخروج من الفقر؛ الحد الأدنى من الأجور ودخول عادلة من العمل؛ وعدم التفرقة؛ والمساواة بين الجنسين؛ والضمان الاجتماعي؛ والاهتمام بالفقراء العاملين والمجموعات الضعيفة.	"العمل باستمرار على تحسين حياتهم المادية والروحية، وضمان العدالة الاجتماعية، وتخفيض نسبة الفقر، وضمان الرفاهية الاجتماعية، والضمان الاجتماعي، والرعاية الصحية في المجتمع المحلي"
بيئة تمكينية لتطوير المنشآت المستدامة؛ والعلاقات الصناعية المتسقة.	"التنمية النشطة للتوقعات الإنتاجية عند مستويات علمية وتكنولوجية أعلى بصفة متزايدة مع تحسين العلاقات الإنتاجية"
تكامل أسواق العمل؛ إنتاجية العمل وحقوق العمالة في التكامل العالمي؛ سياسة الهجرة.	"مشاركة استباقية وفعالة في اندماج دولي بعيد المدى وفعال"
الوظائف الخضراء، ومنشآت أكثر إ الخضارا .	"تحسين جودة البيئة، والتعامل على نحو استباقي وفعال مع التغير المناخي"

وستكون الخطوة التالية اختيار ٣-٥ من بين الـ ٩ قضايا المدرجة.

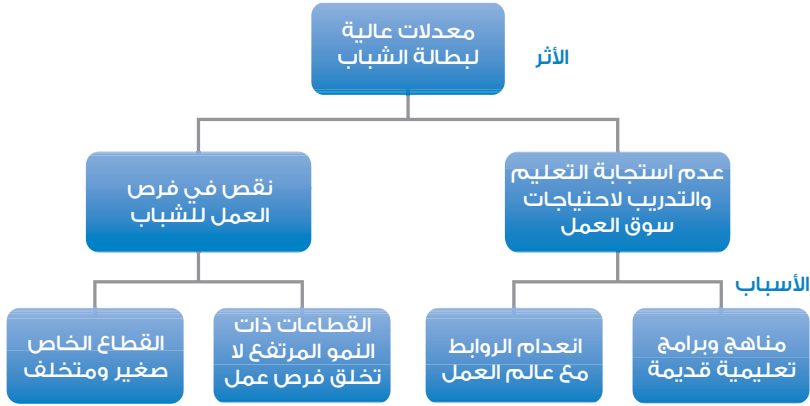
يؤدي اختيار القضايا - التحديات الرئيسية - إلى صياغة الأغراض المنشودة من سياسة التشغيل، والتي تم صياغتها في الفصل ٥.

٣. تحليل الأسباب والآثار المترتبة على المشاكل المختارة: ما هو تفسير وجود البلد المعني على الحالة التي تم تشخيصها ضمن مرحلة تحليل الوضع؟ هنا يستدعي التشخيص الشامل استكشاف تسلسل الأسباب، وفصل العوامل المهمة عن تلك الأقل أهمية، وتحديد المعوقات والتحديات الرئيسية أمام زيادة التشغيل المنتج، بهدف التوصل إلى فهم عام للمعوقات والتحديات الرئيسية كأساس لتحديد الأولويات، وتسلسلها، وتنفيذها، وينبغي أن ينعكس هذا التحليل السببي على وثيقة سياسة التشغيل الوطنية. وسيؤدي تحليل أسباب المشاكل إلى التأثير لاحقاً على تحديد طبيعة النتائج المنشودة من سياسة التشغيل الوطنية، التي ترد بمزيد من التطوير في الفصل ٥.

يمكن استخدام شجرة تشخيص تحديات التشغيل لتوجيه التحليل وهيكلته:



العلاقة السببية لارتفاع معدل البطالة بين الشباب - شجرة المشكلة



المصدر: مقتبس بتصرف من دليل إعداد خطط عمل وطنية حول تشغيل الشباب، جنيف: منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٨.

وأخيراً، الحوار، والحوار الاجتماعي على وجه الخصوص، هو أمر محوري في تحديد أولويات السياسة. يقف تحديد أولويات السياسة عند مفترق الطرق بين الأحكام السياسية والفنية. وتُعد مشاركة جميع أصحاب المصلحة – بحكم كونهم جهات فاعلة رئيسية – في التشخيص أمر ضروري كأساس لتحديد الأولويات، وتسلسلها، والتركيز على وضع السياسات وتنفيذها. ولن تتمكن الوزارة المسؤولة عن التشغيل من تحديد الأولويات والخيارات السياسية بمفردها، نظراً لأن (١) عدد كبير من الجهات الفاعلة المعنية بذلك، ولا سيما الوزارات التي توجد مباشرة فرص العمل، والتي ستكون في وقت لاحق مسؤولة عن تنفيذ السياسة جنباً إلى جنب مع الشركاء الاجتماعيين؛ و(٢) تحتاج هذه الأولويات والخيارات إلى مواءمتها مع الأولويات الوطنية الأخرى المنصوص عليها في إطار التنمية الوطنية والسياسات القطاعية التي تم إقرارها بالفعل؛ و(٣) وبدون القبول السياسي الكافي، فلن تحظى السياسة بالدعم اللازم لتمويلها وتنفيذها.

لا تقل أهمية الحوار الاجتماعي بين الحكومة، ونقابات العمال، وجمعيات أصحاب العمل عن اختيار أولويات السياسة، إذ سيعمل ذلك على ضمان التوافق، وإيجاد قاعدة مشتركة من شأنها أن تسهل فيما بعد تنفيذ هذه السياسة. قد تكون هناك حاجة لبناء قدرات الشركاء الاجتماعيين من أجل تحسين قدرتهم لتأييد خيارات سياسية معينة.

منهجية ورشة العمل: يمكن أن يتم التشخيص من قبل الحكومة وشركائها الاجتماعيين خلال ورشة عمل لمدة ٢ أو ٣ أيام. يضم المشاركون ليس فقط الوزارة المسؤولة عن التشغيل والشركاء الاجتماعيين، ولكن أيضاً الوزارات المسؤولة عن التخطيط/الاقتصاد/المالية، والبنك المركزي، ومنظمات محددة من المجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية المحلية. تعد معرفة المشاركين بالتفصيل بمثابة مدخلات في التحليل. والميزة هي جمع كافة الأطراف الفاعلة معاً لفترة طويلة نسبياً، ويفضل بعيداً عن أماكن عملهم التقليدية، مما يسهل تبادل الأفكار والتوصل إلى قرارات توافقية في نهاية ورشة العمل. وتتفوق هذه المنهجية عن تلك التي تتمثل في التعاقد مع خبير استشاري للقيام بالتشخيص، ومناقشة تقريره في اجتماع ثلاثي. للحصول على تفاصيل كاملة عن هذه المنهجية، انظر: *Employment Diagnostic Analysis; a methodological guide* (2012), Employment Sector, ILO: Geneva.^١

^١ متاح على: http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_177130/lang--fr/index.htm



الإطار ٣.٤ الدروس المستفادة من منهج ورش العمل في البوسنة والهرسك، وإندونيسيا (NTT) ومنغوليا

- ◀ هذا المنهج يناسب تماما التحليل التشاركي، حيث الحكومة والشركاء الاجتماعيين في مقعد القيادة خلال المراحل الرئيسية للتحليل، بيد أنه يتطلب درجة كبيرة من التوجيه من المقعد الخلفي.
- ◀ ويمكن أن يكون أداة فعالة لتحديد الأولويات في إطار منهج شمولي.
- ◀ يساعد هذا المنهج واسع النطاق على منع الرؤية الضيقة، ويوفر كذلك الوسيلة لهيكلة واقع معقد.
- ◀ هو وسيلة جيدة لسد الفجوة بين التحليل الاقتصادي وتحليل سوق العمل.
- ◀ هو وسيلة جيدة لمتابعة الحوار الاجتماعي، ليس فقط بين الشركاء الاجتماعيين التقليديين، ولكن أيضا بين مختلف فروع الحكومة. (على سبيل المثال، الاقتصاد/التخطيط / العمل).

المصدر: وثائق من مشروع «تعزيز النمو الشامل للوظائف الغنية»، بتمويل من الوكالة السويدية «التنمية الدولية»، ٢٠٠٩-٢٠١١.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/lang--en/docName--WCMS_144422/index.html



الإطار ٤.٤ ليبيريا: من تحليل الحالة إلى تحديد التحديات الرئيسية لأولويات السياسة

تحليل الحالة	التحديات الرئيسية
معظم الأشخاص في القوى العاملة هم من بين الفقراء العاملين. يعيش نحو ثلثي الليبيريين في فقر. يشكل فقر النساء مصدرا للقلق: ٢٧٪ من الأسر المعيشية الليبرية تعولها أنثى، و ٦٢٪ منهم يعيشون تحت خط الفقر. يعكس الفقر المنتشر على نطاق واسع عن عزز كبير وحاد في فرص التشغيل المنتج. في غياب أي ضمان اجتماعي، فإن الغالبية العظمى من المواطنين تعتمد كلية على العمل لكسب قوتهم. ويعني هذا لغالبيةهم ساعات طويلة من العمل الشاق كل يوم، ولكن بمستويات منخفضة جدا من الإنتاجية والدخل. ويعمل نحو ٧٠٪ من الليبيريين لمدة أطول من ٤٠ ساعة في الأسبوع. إنتاجية العمل منخفضة: ٧١٨ دولار أمريكي عام ٢٠٠٦، من حيث القيمة الاسمية.	زيادة التشغيل المنتج ٥٠٠,٠٠٠ من الفقراء العاملين الذين على الرغم من بذل الجهود لا يكسبون ما يكفي للعيش فوق خط الفقر.
البطالة علنا على نطاق واسع، ولا سيما في المناطق الحضرية وبين الشباب. تم العثور على ما يقرب من نصف العاطلين عن العمل علنا في العاصمة مونروفييا.	إيجاد نحو ١٢٠,٠٠٠ فرصة عمل للعاطلين عن العمل.
أكثر من نصف السكان هم دون الـ ٢٠ عاما. حوالي ١٩٪ في ليبيريا من النساء صغار السن لا يعملن وليسوا في المدارس. وتمثل النساء تقريبا ٦٠٪ في المائة من هذا الرقم. وربما يثبط ذلك الشباب وهم يواجهون الحواجز أمام انخراطهم على نحو متكامل في سوق العمل والاقتصاد. ولا ترتبط الحواجز فقط بمهارات التشغيل، ولكن أيضا بالعدد المحدود من الوظائف المتاحة.	توليد ٢٥٠,٠٠٠ وظيفة منتجة في الخمس سنوات القادمة (٢٠٠٩-٢٠١٤)، للداخلين الجدد إلى قوة العمل.

«لا تستطيع ليبيريا القيام بكل شيء دفعة واحدة، ومحاولة فعل ذلك ينطوي على مخاطرة عدم تحقيق أهم الأولويات. ونظرا لضيق الموازنة العامة، وانخفاض الإيرادات، يتعين تحديد الأولويات التي تتطلب خيارات أصعب بكثير مما كان متوقعا في وقت صياغة استراتيجية الحد من الفقر في ليبيريا. ومن أمثلة هذه الأولويات خلق فرص العمل العاجلة المباشرة مبدئيا من خلال برامج واسعة النطاق لبناء البنية التحتية الأساسية (الطرق الريفية، والفصول الدراسية في المدارس الابتدائية)، والتركيز على الأمن الغذائي (من خلال زيادة محصول الأرز والكسافا على وجه الخصوص) ويمكن لهذه الأولويات الأساسية أن تسفر عن فرص تشغيل على نطاق واسع. ويرد فيما يلي اقتراح بتلك الأنشطة، وأنشطة التركيز الأخرى في إطار منهج ثنائي المحور متوسط المدى للتشغيل الطارئ والتشغيل المنتج المستدام» خطة التشغيل الوطنية لليبيريا NEP ٢٠٠٩، ص ٩.

المصدر: Republic of Liberia, Ministry of Labour, Employment Policy 2009



الإطار ٥.٤ الحوار الاجتماعي في تخطيط سياسات التشغيل: عملية أوروغواي

في أكتوبر ٢٠١٠، أعطى وزير العمل في أوروغواي، إدواردو برينتا، دفعة حاسمة لإجراء حوار وطني حول سياسات التشغيل، وقام بالاتصال بمنظمة العمل الدولية للحصول على دعمها. ثم بدأ الاتجاه الوطني للتشغيل لوزارة العمل والضمان الاجتماعي (MLSS) في تصميم العملية بالشراكة مع منظمة العمل الدولية، التي قدمت مشروع تقرير عن الخلفية السياسية. وقد قامت الوزارة بمناقشة مشروع التقرير هذا، ووافقت عليه أخيراً كوثيقة رسمية لوزارة العمل والضمان الاجتماعي في ديسمبر ٢٠١٠.

في ٢ فبراير ٢٠١١، دعت وزارة العمل والضمان الاجتماعي أصحاب العمل والاتحاد العمالي للتجارة (PIT-CNT) إلى اجتماع ثلاثي تركّز حول أربعة مواضيع: المفاوضة الجماعية، وتنظيم العمل، والتشغيل، والقطاع غير الرسمي. وقد استهل الوزير هذه الفرصة لإبلاغ الشركاء الاجتماعيين نيته لإطلاق حوار وطني حول سياسات التشغيل، وقدم تقرير الخلفية السياسية. تمت الموافقة في الاجتماع على إنشاء أربع لجان لكل من الموضوعات التي تمت مناقشتها.

قام الشركاء الاجتماعيين بترشيح ممثلينهم في هذه اللجان، وتم عقد اجتماعين للجنة التشغيل الثلاثية في مارس ٢٠١١ - لمناقشة التقرير الأساسي وتقديم المنهجية المقترحة، وفي أبريل ٢٠١١ - لدمج الاقتراحات المقدمة من أصحاب المصلحة، والموافقة على كل من المحتوى والتغييرات الإجرائية. وتتسم المنهجية المعتمدة للحوار الوطني حول سياسات التشغيل بالخصائص التالية:

◀ تجنب التجزئة إلى العديد من القضايا الصغيرة وافقت الجهات الفاعلة على خمس «كائنات» تعكس التحديات الرئيسية الراهنة للعمل في أوروغواي: (١) تشغيل وتدريب الشباب؛ (٢) سياسات للتصدي لعدم كفاية المعارض من العمل؛ (٣) مطابقة إمدادات تكوين المهارات مع الطلب عليها؛ (٤) سياسات التشغيل على مراحل مختلفة من الدورة الاقتصادية؛ و(٥) سياسات التشغيل على المستويين الصغير والمتوسط.

◀ تمت مناقشة كل ركيزة على حدة لمدة شهر واحد (عمالة الشباب في شهر مايو، عدم كفاية المعارض من العمل في شهر يونيو، إلخ). يعطي هذا الوقت الكافي للجهات الفاعلة لكي تتفهم تماماً ما يجري مناقشته، وهو أمر جيد للتواصل والحوار.

◀ كان تسلسل الأنشطة دائماً على النحو التالي:

• أولاً، ورشة عمل ليوم واحد في بداية الشهر لإطلاق هذا الموضوع، وتقديم التشخيص والعديد من وجهات النظر (الحكومة، والشركاء الاجتماعيين، والأوساط الأكاديمية، والمنهج المقارن الذي عادة ما تقوم منظمة العمل الدولية بإعداده).

• تم عقد ثلاث أو أربع جلسات لفريق العمل لبحث ومناقشة مختلف المقترحات التي تقدمت بها الجهات الفاعلة من الحوار (بشكل رئيسي الحكومة والشركاء الاجتماعيين، والآخرين أيضاً). في الدورة الأخيرة، لابد من التوصل إلى اتفاق، ويُدْرَج في «مصفوفة الاتفاقيات».

• وأخيراً، في نهاية الشهر، يعقد مؤتمر مفتوح مصغر (٢ ساعة)، لتقديم المقترحات التي تم الاتفاق عليها إلى الصحافة والرأي العام. وبالإضافة إلى ذلك، تم إطلاق الحوار الوطني عن سياسات التشغيل على الموقع الإلكتروني لوزارة العمل والضمان الاجتماعي: <http://www.mtss.gub.uy> (بنهاية القائمة اليسرى)، ومغلف الفيسبوك المخصصة لتحديث المعلومات المقدمة للجمهور بانتظام، وذلك لتقديم القضايا للنقاش العام من خلال وسائل الإعلام.

وتعتبر مجموعات العمل جيدة الأداء هي الأساس في هذه العملية، كما أن ضمان مشاركة اللاحقين الرئيسيين أمر لا بد منه؛ فضلاً عن أن رئاسة المناقشات وتوفير المبادئ الإرشادية أمور مهمة أيضاً، وكذلك تسجيل ومنهجية المناقشات والمقترحات. ودائماً، قبل تقديم الاتفاق إلى الجمهور، يجب ضمان موافقة المجموعة في الجلسة النهائية على المقترحات الواردة في المصفوفة، وتعديل ما تراه ضرورياً.

تمثل الحكومة من قبل وزارة العمل والضمان الاجتماعي، وكذلك أيضاً من قبل الهيكل الأخرى، اعتماداً على الموضوع (وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الاقتصاد، والصناعة، ومعهد الشباب، إلخ). وهذا يتطلب أن توحد مختلف الهيئات الحكومية مقترحاتها قبل مناقشات مجموعة العمل، وهو ليس بالأمر اليسير، ولكن العملية في حد ذاتها يتولد عنها قنوات للتنسيق لم تكن موجودة من قبل.

على الرغم من أن إطلاق العملية تطلب بعض الجهود، بيد أنها سرعان ما تحقق لها «الاستقرار». أصبحت الجهات الفاعلة على دراية بمنهجية العمل ومعرفة أي القضايا سيتم مناقشتها. وهذا جعل في استطاعتهم إعداد أنفسهم بشكل أفضل، وعمل مقترحاتهم. وشارك المزيد والمزيد من الجهات الفاعلة والمؤسسات في الحوار، وذلك علامة على أنه يسير بشكل جيد. واستغرق الحوار الوطني حول سياسات التشغيل نحو سنة واحدة (من أكتوبر ٢٠١٠ إلى أكتوبر ٢٠١١).

المصدر: Andrés Marinakis (marinakisa@oit Chile.cl) in Santiago de Chile and Fernando Casanova (casanova@oitinterfor.org) in Montevideo.



تحديد الأولويات على مستوى المقاطعة - حالة إندونيسيا

الإطار ٦.٤

لدى ٣٣ إقليم في إندونيسيا صلاحيات واسعة لوضع خطط التنمية الخاصة بكل منها في إطار عمل إستراتيجية التنمية الشاملة لإندونيسيا، التي تضع التشغيل كغاية إستراتيجية. وعقب قيام ثلاث مقاطعات في إندونيسيا (نوسا تنجارا تيمور، وجاوة الشرقية، ومالوكو) بطلب الدعم من وكالات التخطيط الإنمائي الإقليمي (Bappeda)، تم عقد سلسلة من ورش العمل حول التحليل التشخيصي للتشغيل في المقاطعات الثلاث. وكان المشاركون من كبار المسؤولين في الحكومة على مستوى المقاطعات والمناطق، وممثلي اتحاد أصحاب الأعمال، ونقابات العمال، فضلا عن ممثلين عن بنك إندونيسيا، والأوساط الأكاديمية المحلية. وكانت ورش العمل التي استمرت على مدى ثلاثة أيام بمثابة تدريبات تفاعلية عالية المستوى، حيث افترض المشاركون لأنفسهم دورا قياديا في تحليل هيكلي مشترك أدى إلى تحديد التحديات الرئيسية التي يتعين التصدي لها لزيادة التشغيل المنتج، والاتفاق عليها، ووضع المقاطعة المعنية على مسار التنمية الاقتصادية الشاملة الغنية بالوظائف. استندت التدريبات التحليلية على منهج التحليل التشخيصي للتشغيل، الذي وضعته منظمة العمل الدولية، والذي كان المبدأ الرئيسي له أنه على المسؤولين عن تصميم وتنفيذ السياسات أن يقوموا بالمشاركة الإيجابية بذواتهم في التحليلات التي سوف تفيد عملية وضع السياسات.^١

أيدت الأنشطة التي اضطلعت بها المحافظات الثلاث بالكامل مزايا هذا المنهج التشاركي لتحليل التشغيل. فالمزج بين المعرفة المتعمقة للمشاركين في سياق محدد، مع وسيلة قوية لهيكلية التحليل والمعرفة النظرية، وآراء الجهات الخارجية من قبل متخصصي منظمة العمل الدولية أكدت أن نتائج واستنتاجات التحليل - على حد سواء - كانت ذات صلة وجودية عالية. كما قدمت لكافة المشاركين تجربة تعليمية فعالة للغاية، وفهم مشترك، وتوافق واسع يبشر بالخير عند تنفيذ السياسة الفعالة لاحقا.

في حين أن لكل مقاطعة المعالم والمشاكل والفرص الخاصة بها، فمع ذلك ظهرت بعض التحديات المشتركة. وقد تم تحديد عدم كفاية التعليم والمهارات، وأهمية زيادة جودة التعليم وملاءمته، وتنمية المهارات، باعتبارهم القضية الرئيسية في كافة الحالات. كما تم تحديد صعوبة الوصول للأسواق، عى الأقل بالنسبة للمزارعين، وبشكل عام الأسواق ضعيفة الأداء والتي تفتقر التطور، وعدم الحصول على الائتمانات، وعدم تطور البنية التحتية بصورة مناسبة للنقل والاتصالات، كقيود رئيسية أمام تنمية الوظائف الغنية على مستوى كافة المقاطعات الثلاث. وقد تم تحديد شكلين من عدم المساواة يتطلبان اهتمام خاص من أجل تحقيق المساواة بشأن الوصول المتكافئ للتشغيل المنتج للجميع: عدم المساواة بين النوع الاجتماعي، وعدم المساواة على مستوى الريف والحضر والإقليم.

^١ Employment Diagnostic Analysis; a methodological guide (2012) (Geneva: ILO Employment Sector).



٢. توليد خيارات السياسة

متى تم تحديد عدد من الأولويات السياسية وتقييمها، يصبح صانعو السياسات في حاجة إلى اختيار التدخلات السياسية التي يرونها الأكثر فعالية من أجل حل المشاكل التي يريدون التصدي لها. كما ينبغي تحديد أكبر عدد ممكن من التدخلات، إلى جانب قدرتها على حل المشاكل المحددة؛ أي تحقيق غايات سياسة التشغيل الوطنية.

منهج مجموعات العمل. يتطلب توليد تدخلات السياسة الهادفة والفعالة أن تقوم الجهات الفاعلة المعنية مباشرة، وتلك الأكثر دراية بالقضية السياسية المحددة، بالعمل معاً على إيجاد أفضل استجابة سياسية. ويأتي تشكيل مجموعات عمل لكل من أولويات السياسة كأحد الخيارات (من الهيئات الحكومية على مختلف المستويات، ومن مختلف الهياكل استناداً إلى مجال السياسة، والعاملين، وأصحاب العمل، والمجتمع المدني)، والخطوات التي يمكن لفريق العمل اتباعها موضحة أدناه. يتميز هذا المنهج ببناء توافق في الآراء حول التدابير المقترحة، والتي ستجنبها أي معارضة قوية لها. والشئ غير المناسب المحتمل هو أنه قد يطول مدى هذه العملية قبل أن تتمكن المجموعة من الوصول إلى هذا الإجماع، ولكن إذا كانت العملية تدار بشكل جيد فلن تحتاج وقتاً طويلاً (انظر الإطار ٥،٤ مثال أوروغواي). وثمة منهج بديل هو أن تقوم الحكومة بدراسة تدخلات السياسة، ومن ثم مناقشتها مع الشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني. ولكن في بعض السياقات، يمكن لهذا المنهج أن يؤدي إلى عقبات تؤدي إلى توقفه، وقد تصل إلى احتجاج ومعارضة المجتمع ضد التدابير المقترحة.

الخطوات الإرشادية لتوليد تدخلات سياسة

الخطوة ١: تحديد حزمة شاملة من التدخلات الممكنة



نواتج سياسة التشغيل الناجحة هي نتيجة التدخلات التي تغطي العديد من مجالات السياسة. على سبيل المثال، الغرض الذي يسعى إلى تحسين فرص التشغيل للفئات الضعيفة في المناطق الريفية يمكن أن يتحقق من خلال مزيج من تدخلات السياسة في مجالات مثل: نظم معلومات سوق العمل، والتدريب المهني القائم على المجتمع المحلي، والسياسة المالية للحكومات المحلية.

قائمة المراجعة للمجالات الرئيسية للسياسة



السياسات الرامية إلى التأثير على جانب الطلب في سوق العمل	١. أطر عمل الاقتصاد الكلي الداعم للتشغيل
	• السياسة النقدية – التيسير الكمي، التوسع في الائتمان.
	• السياسة المالية – حزم التحفيز؛ استراتيجيات لخلق الحيز المالي اللازم لوضع برامج منهجية جيدة الموارد، ومتعددة الأبعاد لخلق فرص العمل اللائق والمنشآت المستدامة كأدوات مهمة لخلق فرص عمل، وتحفيز النشاط الاقتصادي المستدام.
	• سياسات ومناخ الاستثمار، بما في ذلك الاستثمار في البنية التحتية، وفي الخدمات العامة، وفي الإنتاج الأخضر، وفي الأبحاث والتطوير – كثافة التشغيل في النمو.
	• الميثاق الاجتماعي – خطط ضمان التشغيل العام، والأشغال العامة الطارئة، وغيرها من مخططات خلق فرص العمل المباشرة.
	٢. السياسات القطاعية، بما في ذلك السياسات الصناعية، التي تعزز التنويع الاقتصادي من خلال بناء القدرات من أجل إنتاج وخدمات بالقيمة المضافة لتحفيز كل من الطلب المحلي والخارجي؛ على حد سواء.
	٣. السياسات التمويلية؛ الإطار الرقابي والتنظيمي الوطني للقطاع التمويلي، بحيث يخدم الاقتصاد الحقيقي، ويعزز المشاريع المستدامة، والعمل اللائق، وحماية المدخرات والمعاشات على نحو أفضل للجميع.
	٤. التبادل التجاري والتكامل الإقليمي: السياسات التي تعزز التبادل التجاري، وكفاءة الأسواق المنظمة تنظيمًا جيدًا التي تعود بالفائدة على الجميع، وتجنب سياسة الحماية.
	٥. سياسات الأجور: يمكن للتدابير السياسية مثل الحد الأدنى للأجور أن تحد من الفقر وعدم المساواة، وزيادة الطلب، والإسهام في الاستقرار الاقتصادي.
	٦. تنقل الأيدي العاملة والهجرة: تدابير لما يلي:
سياسات للتأثير على جانب العرض في سوق العمل	• الاستفادة من فوائد التنقل والهجرة
	• إدارة التكاليف
	١. تنمية الموارد البشرية والمهارات المهنية والفنية (المهارات والقابلية للتوظيف)
	• الاستثمار في تطوير مهارات العاملين، ورفع مستوى المهارات وصقلها لتحسين فرص الحصول على العمل، ولا سيما لأولئك الذين فقدوا وظائفهم، أو المعرضون لخطر فقدانها، والفئات الضعيفة.
	• السياسات التي تكفل للشباب والشبان الحصول على التعليم المناسب، والمهارات، والفرص للمشاركة في سوق العمل.
	• سياسات ونظم التدريب
	• التكنولوجيا
	• تطوير وإصلاح خدمات التشغيل
	٢. تنمية القطاع الخاص لخلق فرص العمل - دعم المنشآت العامة والخاصة (بما في ذلك التعاونيات) وأصحاب المشاريع متناهية الصغر من خلال:
	• تطوير القطاع المالي والمؤسسات المالية (بما في ذلك القروض متناهية الصغر، والصناديق، الخ)؛ التسهيلات الائتمانية، والحصول على الائتمان، والضمانات، والتسهيلات في السداد.
	• الوصول إلى العطاءات العامة
	• أنواع الدعم المتنوعة (تكاليف التشغيل غير الأجور، والتسهيلات الائتمانية للتصدير).
	• التسهيلات الخاصة ببرامج التدريب، وتنمية المهارات والارتقاء بها، وصقلها.
	• تدابير خاصة للمنشآت الحديثة (وخصوصا الصغيرة والمتوسطة)، المنشآت متناهية الصغر، والصغيرة، والتعاونية.
	• التخفيضات الضريبية.
	• بيئة تنظيمية داعمة ومحفزة لخلق فرص العمل من خلال المشاريع المستدامة (موضوعات الحوكمة، وتدابير وتكلفة ممارسة الأعمال التجارية).
	٣. تنقل العمالة والهجرة.



١. خدمات التشغيل
• دعم إصلاح الخدمات العامة للتشغيل، وتحديثها لتحسين قدرتها على توفير التوجيه المهني، وخدمات تبادل العمل، وتقديم برامج سوق العمل النشطة، وخدمات الاستجابة السريعة في أعقاب الأزمات.
• تعزيز القوانين الملائمة لوكالات التشغيل الخاصة
• تعزيز التعاون بين وكالات خدمات التشغيل العامة والخاصة
• دعم إصلاح الخدمات العامة للتشغيل، وتحديثها لتحسين قدرتها على توفير التوجيه المهني، وخدمات تبادل العمل، وتقديم برامج سوق العمل النشطة، وخدمات الاستجابة السريعة في أعقاب الأزمات
• تعزيز القوانين الملائمة لوكالات التشغيل الخاصة
• تعزيز التعاون بين وكالات خدمات التشغيل العامة والخاصة
٢. حماية العاملين (سياسات سوق العمل الإيجابية والسلبية)
٣. مساعدة العاملين في العثور على عمل من خلال تدابير سوق العمل النشطة مثل:
• تدابير التوجيه الوظيفي
• تدابير خاصة بعمالة الشباب
• الحوافز / إعانات التشغيل
• تنمية المهارات، وتطويرها، وصقلها لتحسين فرص الحصول على العمل
• برامج تنمية مهارات إدارة الأعمال
٤. الحوار الاجتماعي

الموضوعات الأفقية (أي الغرض الخاص الذي يتعين أن يؤخذ في اعتبار كل الأولويات الرئيسية للاستراتيجية): الاقتصاد غير المنظم، والشباب، ومكافحة التفريقة، والمساواة بين الجنسين. في هذه المرحلة، يقترح عند تحديد التدخلات السياسية أن تتم بصورة شاملة على قدر الإمكان. وفي الخطوات التالية فقط يتم تضيق الخيارات وصولاً إلى الحزمة التي تستجيب للاحتياجات الحقيقية، وتكون واقعية في ظل قيود الموارد والقدرات. ويمكن أن تساعد الإرشادات التالية في تحديد حزمة شاملة من التدخلات الممكنة:

- استبعاد أي أسباب أو عواقب من على شجرة المشكلة لا يمتلك فيها صانعي السياسات القدرة على التأثير عليها.
- وبالنسبة للأسباب والعواقب المتبقية، حدد التدخلات التي يمكن أن تساعد على منع سبب هذه المشكلة من الظهور، أو تقلل من تأثيرها السلبي على المجتمع.
- ولكل من التدخلات المحددة سلفاً، يتعين تحديد إذا ما كانت هناك سياسات وبرامج قائمة بالفعل لتلبية هذا الاحتياج. وإن كانت موجودة، فهل هذه البرامج على النطاق المطلوب؟ وهل تم تكييفها للاحتياجات المحددة للمستفيدين المعنيين؟ وهل حقيقة تصل لأهدافهم؟ وهل يتم تشغيلها بكفاءة؟ وما هي التعديلات التي يمكن أن تكون مطلوبة كي تناسب احتياجات التشغيل؟ وخلال هذه العملية، يمكن تحديد عدد من الأنشطة المجزأة الموجودة بالفعل، التي قد أثبتت عدم فعاليتها، لأنها لم تطبق على نحو متجانس، أو لأن تحديدها ينطوي على إسراف كبير. وقد يمكن الفصل بتغيير هذه المبادرات بحزمة تدخلات استراتيجية أكثر تكاملاً. ينبغي ملاحظة أن إجراء دراسة محددة قد تكون مطلوبة في المرحلة التشخيصية لجمع المعلومات اللازمة لهذه الخطوة (انظر الفصل ٣ للحصول على تفاصيل عن هذه النقطة).

- يتعين تحديد التدخلات التي لم تكن موجودة، أو أية ثغرات موجودة في الخدمات. ومن الثغرات، يجب تحديد تلك التي يمكن للحكومة معالجتها بواقعية بالنظر لقدراتها الاقتصادية والمؤسسية، وتلك التي علي العكس من ذلك ليس عملياً تناولها في هذه المرحلة من التنمية في البلاد، مع الأخذ في الاعتبار أنه قد يكون من الأكثر حكمة في كثير من الحالات توسيع/ تعديل برامج تعمل بالفعل عن إنشاء برامج جديدة.

في نهاية هذه العملية، قم بملء الجدول التالي لكل من المشاكل التي تم تحديدها.

المشكلة المحددة: ارتفاع معدل البطالة بين الشباب

السبب	التدخل المقترح	برامج قائمة بالفعل لتقديم هذا النوع من التدخل (الحكومي وغير الحكومي)	التعديلات المطلوبة في البرامج القائمة لضمان التغطية المطلوبة وزيادة الفعالية	الثغرات التي ستتطلب برامج جديدة لمملئها
١. القطاع الخاص صغير ومتخلف	١. تحسين مهارات مباشرة الأعمال الحرة			
	٢. تحسين الإطار القانوني للمشاريع الصغيرة والمتوسطة			
	٣. تقديم الدعم للشركات التي تم إنشائها حديثاً			
	٤. إنشاء صنوق التشغيل لتوزيع الائتمان على الشركات المبتدئة			
٢.				
الأثر	التدخل المقترح للتصدي لمشكلة التشغيل	برامج موجودة بالفعل لتقديم هذا النوع من التدخل (الحكومية وغير الحكومية)	التعديلات المطلوبة في البرامج القائمة لضمان التغطية المطلوبة وزيادة الفعالية	الثغرات التي ستتطلب برامج جديدة لمملئها
١. الشباب ليسوا قادرين على كسب العيش وبناء حياتهم	١. توفير إعانات البطالة/الحد الأدنى للدخل للشباب			
	٢. وضع السياسات الكلية التوسعية			
	٣. توفير فرص العمل الحكومية			
	٤. السياسات الصناعية والتجارية والاستثمارية لتوليد فرص عمل منتجة بأعداد كبيرة			
٢.				

بمجرد الانتهاء من هذا الجدول، قم بمقارنة القضايا/المجموعات لتحديد البرامج التي يمكن أن تخدم عدة قضايا/مجموعات. عندما تقوم بتضييق خياراتك في ضوء الموارد المتاحة، والقدرات، وقيود الانتهاء، يتعين إعطاء اهتمام خاص لهذه البرامج. يجب أن تكون تدخلات السياسة مجموعة من خيارات واقعية، وينبغي بالتالي أن يكون الاختيار بناء على دراية بمجموعة من المعايير المحددة مسبقاً (الموارد المتاحة، والقدرات، ومعوقات التنفيذ).



الخطوة ٢: تنقيح تدخلات السياسة وصولاً إلى حزمة واقعية

في هذه المرحلة، لابد من تنقيح قائمة طويلة من التدخلات الممكنة وصولاً إلى مجموعة من السياسات والتدخلات الممكنة من الناحية المالية، التي هي (أ) في قدرة الحكومة وشركائها تنفيذها؛ و(ب) من المرجح أن يكون لها تأثير على مشاكل التشغيل التي تم ترتيبها حسب الأولوية؛ و(ج) تتفق مع أهداف، وأغراض، ومبادئ السياسة العامة. لتنقيح قائمة الخيارات، ابحث عن أفضل الإجابات لكل من الأسئلة التالية:

١. ما مقدار التمويل الذي يمكن أن تتحمله البلاد لتكريس الجهود للتصدي لمشاكل التشغيل التي تم تحديدها؟

٢. ما هي التدخلات أو الخيارات السياسية التي ينبغي للبلاد أن تركز الجهود بشأنها؟

٣. من سيكون المسؤول عن التنفيذ؟ وهل يناسب التدخل الإطار المؤسسي القائم؟

١. ما مقدار التمويل الذي يمكن أن تتحمله البلاد لتكريس الجهود للتصدي لمشاكل التشغيل التي تم تحديدها؟

يعتمد شكل السياسة الوطنية للتشغيل كثيراً على الموارد المالية المتاحة لتمويلها. وأحد الخيارات لاقتراح مستوى واقعي للتمويل هو استخدام مستويات التمويل الحالية كنقطة البداية، وحينذاك فقط يتم اقتراح اثنين أو ثلاثة سيناريوهات مختلفة في ضوء اتجاهات الإنفاق الاجتماعي، وبناء على إسهامات الجهات المانحة المحتملة على المدى المتوسط.

على سبيل المثال، في البلد التي يبلغ فيها إجمالي الناتج المحلي ٣٧ مليار دولار، يمكن أن يترجم ذلك إلى ميزانية من:

(أ) الحالة الأساسية – ٧٤,٠٠٠,٠٠٠ دولار/سنوياً، أي ما يعادل ٠,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي.

(ب) الحالة العالية – ١١١,٠٠٠,٠٠٠ دولار/سنوياً، أي ما يعادل ٠,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي.

في العديد من البلدان، قد أدت النقلة النموذجية من الميزانية التقليدية لإدارة الإنفاق العام إلى تقديم أطر إنفاق متوسط الأجل، إلى اعتماد ميزانية موجهة نحو النتائج. من الناحية التنفيذية، فهذا يعني أن الوزارات التي تحصل على خطاب الموازنة من وزارة المالية يصعب عليها التفاوض لتعليته، إذ لابد أن يكون بمقدور الوزارات تبرير طلب ميزانية أعلى من خلال النتائج، على سبيل المثال، مع ١٪ إضافية في إجمالي الناتج المحلي يمكن تحقيق الأهداف الوطنية للعمالة المتفق عليها؛ ومع الميزانية دون تغيير فلن يتحقق الهدف إلا مع «X»٪. وتزداد أهمية بناء السيناريو هذا أكثر وأكثر نظراً للتركيز حالياً على الإدارة الموجهة نحو تحقيق النتائج. في هذا السياق، يكون وضع برنامج للميزانية وسيلة جيدة (أ) لتقييم مبلغ التمويل اللازم لتحقيق أهداف السياسة و(ب) وللدعوة إلى التمويل (انظر الفصل ٥ للحصول على التفاصيل).

٢. ما هي تدخلات أو خيارات السياسة التي ينبغي للبلاد أن تركز جهودها بشأنها؟

تتطلب الخطوة الأولى هذه فحص حزمة شاملة من التدخلات من خلال مجموعة من معايير الاختيار، على سبيل المثال:

- هل هي مجدية من الناحية الفنية عند تنفيذها ضمن نطاق سياسة التشغيل ؟
- هل تحظى بالقبول السياسي لدى الحكومة ؟
- هل سيعتبرها أصحاب المصلحة شيئاً ايجابياً وضروريا ؟
- هل يمكن تبريرها عند مقارنة تكلفتها بالنتائج المنشودة ؟
- هل هي مستدامة ؟

مثال لنموذج ورقة عمل لتصنيف تدخلات السياسة

أفكار التدخلات السياسية	٣=محتمل ٢=ممكّن ١=غير محتمل					
	مجدية فنيا في نطاق سياسة التشغيل	مقبولة سياسيا للحكومة	تُعد ضرورية وإيجابية من قبل أصحاب المصلحة	يمكن تبريرها عند مقارنة التكاليف الإضافية مع الفوائد	مستدامة	مجموع النقاط
الأوزان	٣٠٪	١٥٪	١٥٪	٢٠٪	٢٠٪	

ملحوظة: الأوزان المبينة في هذا الجدول إرشادية بحتة؛ ويقرر كل بلد الأهمية النسبية للمعايير التي يختارها لتحديد التدخلات السياسية.

واستنادا إلى هذا التمرين التصنيفي، سيتم الاحتفاظ بالتدخلات السياسية «X» الأعلى درجة (تلك التي لديها أكبر عدد من النقاط)؛ ويعتمد عدد التدخلات السياسية التي يتم الاحتفاظ بها على الميزانية المتاحة. ومن المهم ملاحظة أن هذا هو مثال توضيحي بحت، وأن الأوزان المخصصة لكل من المعايير سيعتمد بشكل كبير على تركيبة من التقديرات السياسية، والأدلة التجريبية، والمعرفة المؤسسية.

في نهاية هذه العملية، يجب سرد الخيار المفضل، ووصف موجز لمبرراته، ولا سيما فيما يتعلق بصلته بالخيارات الأخرى.

التوصل إلى أرضية مشتركة





٣. من سيكون المسؤول عن التنفيذ؟ وهل الهياكل اللازمة قائمة؟

العنصر الأخير هو التحقق ما إذا كان التدخل يتناسب مع الإطار المؤسسي القائم، أو ما إذا كانت هناك حاجة لإنشاء هيكل جديد. إذا كان هذا هو الحال، فهل هو ممكن ضمن الإطار الزمني لسياسة التشغيل الوطنية؟ وهل لن يضيف ذلك مستويات حكومية لا داعي لها (على سبيل المثال)؟ إذا كان التدخل مناسب ضمن الإطار المؤسسي القائم، فهل ينطوي على زيادة في الموزانة، واستخدام موظفين، وما إلى ذلك؟ هل هو مجدياً في ضوء الإجراءات الوطنية، وقيود الميزانية، الخ؟ إذا كان أكثر من هيكل يمكن أن يكون مسئولاً عن التنفيذ، فكيف يمكن الخيار بينهما؟ أو كيف يتم تعزيز الشراكات أو التقارب؟

أمثلة على التدخلات السياسية لإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة

Viet Nam: Disability inclusion support services

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161531/lang--n/index.htm?ssSourceSiteId=employment

إدماج الأشخاص من ذوي الإعاقة في البرامج والخدمات الرئيسية للتدريب المهني، وتنمية ريادة الأعمال، والتشغيل، والتمويل الصغير. قصة حالة من مشروع INCLUDE لذوي الإعاقة.

Thailand: Trade unions promoting disability inclusion in the workplace

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161520/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

في تايلاند، تلقت الجهود الرامية لمزيد من الاعتراف بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في مكان العمل التأييد من أربع نقابات تمثل نحو حوالي ٤٥٠,٠٠٠ عامل من مختلف القطاعات. قصة حالة عن مشروع PEPDEL لذوي الإعاقة.

Ethiopia: Promoting entrepreneurship through inclusive business development services and business skills training

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161490/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

تشجيع ريادة الأعمال بين النساء ذوات الإعاقة. قصة حالة من مشروع INCLUDE للأشخاص ذوي الإعاقة.

٣. الهيكل العام لوثيقة سياسة التشغيل

تقرر البلدان هيكل وثيقة سياسة التشغيل التي تناسبها، ويقترح الدليل بنية عامة ينبغي بعد ذلك تكييفها مع الأوضاع الوطنية (انظر أدناه).

ما هو القدر اللازم من تشخيص الوضع الذي ينبغي أن يكون متضمنا في وثيقة سياسة التشغيل ؟ هناك اختلافات كبيرة بين البلدان؛ على سبيل المثال، سياسة التشغيل الوطنية لأوغندا ومشروع سياسة التشغيل في ليسوتو لديهما خلفية مفصلة وأقسام عن تحليل الحالة، في حين أن مشروع السياسات لكينيا ومنغوليا يتضمن تحليلا موجزا وفي الصميم. في ملاوي، تم اعتماد استعراض تفصيلي في بادئ الأمر ولكن بناء على نصائح مكتب رئيس الدولة ومجلس الوزراء تم تبسيط هذا الاستعراض لاحقا. من المهم جدا للوثيقة أن تتوافق مع النماذج التي توجد في البلد (انظر الإطار بشأن الممارسات الجيدة).

مثال لقسم تحليل لوضع كبير نسبيا:

١. تحليل الوضع وآفاق التنمية
١. تحليل سوق العمل
٢. النمو الاقتصادي وآفاق التنمية (السنة ١ إلى السنة «ن»)
٣. تبيؤات مستقبلية لاتجاهات سوق العمل (السنة ١ إلى السنة «ن»)
٢. تحديد التحديات الرئيسية
١. تحديات سياسة سوق العمل
٢. الاتجاهات والأولويات الاستراتيجية
٣. الأغراض وخطة الأنشطة
١. الغرض الشامل
٢. الأغراض المحددة
٤. تنفيذ ورصد سياسة التشغيل
١. مؤشرات الأداء الأساسية لسياسة التشغيل
٢. آلية التنفيذ التنسيق
٣. الرصد والتقييم
الملاحق



© ILO/P. Delboche



أمثلة لقسم تحليل الحالة موجزا جدا

- | | |
|------------------------|----------------------------------|
| ١. التمهييد | ١. أحكام عامة |
| ٢. التحديات | ٢. الرؤية، والمبادئ، والاتجاهات |
| ٣. الغرض الشامل | ١.٢ الرؤية |
| ٣. الاعتبارات الأساسية | ٢.٢ المبادئ |
| ٢. أغراض السياسة | ٣.٢ الاتجاهات |
| ٣. التنفيذ والرصد | ٣. الأهداف، والنواتج، والإجراءات |
| | ٤. النواتج، ومؤشرات تحقيقها |
| | ٥. الإدارة، والتنظيم والتنسيق |

أفضل الممارسات

- ◀ أن تكون متوافقة مع النماذج القائمة في البلاد – على سبيل المثال، في بوركينا فاسو وضعت وزارة المالية أدلة لصياغة السياسات القطاعية.
- ◀ تتحقق من «الإطار الزمني» المعتاد في البلد (١٠، ٥ سنوات).
- ◀ تتطلب إجراءات بعض البلدان بياناً عن السياسة قبل الوثيقة المفصلة.



الملحق ١: أدوات السياسة المتاحة لصانعي السياسات

التعاونيات

Resource guide on Cooperatives:

<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/coop.htm>

Promoting Co-operatives, A guide to ILO Recommendation 193, 2011

http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_160221/lang--en/index.htm

يهدف الدليل إلى تقديم المبادئ الإرشادية للسياسة الدولية بموجب التوصية رقم ١٩٣ لمنظمة العمل الدولية التي قدمت إطاراً للتعاونيات في القرن ٢١. يساعد الدليل على فهم كيف تضع «التوصية» أساساً لقانون وسياسات التعاونيات، وكذلك كيف ولماذا هناك حاجة إلى عمل حملة للتعاونيات. وحيث تم تصميمه للاستخدام في جميع أنحاء العالم، لذا فهو مكتوب بلغة بسيطة ليتمكن ترجمته بسهولة. وجاء الدليل نتيجة للجهد المشترك للكلية التعاونية في المملكة المتحدة، ومكتب العمل الدولي (ILO)، والتحالف التعاوني الدولي (ICA).

Handbook on Cooperatives for use by Workers' Organizations, 2011

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_160205/lang--en/index.htm

يسرد هذا الكتيب الأساليب التي يرغب المتهمون في معرفتها كأعضاء، أو كأعضاء مستقبليين، أو كسياسيين، أو كموظفي المؤسسات الوطنية أو الدولية المكلفين بتعزيز التعاونيات وتطويرها. يتناول الكتيب بدوره في لغة بسيطة ومفهومة الخصائص المميزة للتعاونيات والمنشأة التعاونية ككل، والترويج للتعاونيات، والروابط الوثيقة القائمة بينها وبين منظمة العمل الدولية.

الإعاقة

The right to decent work of persons with disabilities, Arthur O'Reilly, 2007, ILO:

http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/info/publ/right_dw_pd.pdf

Achieving equal employment opportunities for persons with disabilities through legislation

Guidelines, 2007

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091340.pdf

Online guide for trainers, 2011

http://www.ilo.org/skills/Whatsnew/WCMS_162169/lang--en/index.htm

Moving towards disability inclusion, 2011.

يقدم هذا المنشور نظرة ثاقبة عن كيفية إدراج منظورات الإعاقة في السياسات، والقوانين، والخدمات، والبرامج، والعناصر الأساسية للنمو المستدام والشمول للمجتمعات، من خلال سلسلة من دراسة الحالات.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_160776.pdf



ILO resource guide on disability.

<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/disability.htm>

النوع الاجتماعي



Gender Equality and Decent Work: Selected ILO Conventions & Recommendations, ILO, 2006.

www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/309/F946263477/WEB



Guidelines on Gender in Employment Policies, ILO, 2009.

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_103611/lang--en/index.htm



Online information resource guide

<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/gender.htm>



Gender Mainstreaming in Local Economic Development Strategies: A guide -

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---led/documents/publication/wcms_141223.pdf

التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي



Sensitizing Package on Local Economic Development, 2005.

http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_112301/lang--en/index.htm



Local Development and Decent Work Resource Kit (LDDW), 2011.

http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_165366/lang--en/index.htm

هي مجموعة من الأدوات العملية سهلة الاستخدام، التي تستخدم منذ عام ٢٠٠٦، وتهدف إلى تمكين القائمين بالتخطيط المحليين، وصناع القرار، والممارسين في مجال التنمية من ادماج موضوعات العمل اللائق في القرارات والإجراءات.

التمويل متناهي الصغر

Introduction to microfinance in conflict-affected communities. A training manual

http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221116425_EN/lang--en/index.htm

يستهدف هذا الدليل موظفي المنظمات غير الحكومية، والجهات المانحة، والمنظمات الدولية، والبرامج الحكومية، ويصف كيفية توفير الخدمات المالية لذوي الدخل المنخفض في البلدان بعد أحداث العنف، أو الحرب، أو تدفق اللاجئين. وهو يغطي الوكالات المنفذة التي تم اختيارها، وتصميم برامج التمويل متناهي الصغر، وتطبيقها ورصدها، وتقييمها، وما إلى ذلك.

Making Microfinance Work: Managing for Improved Performance

هذا البرنامج التدريبي الذي أعدته منظمة العمل الدولية هو دورة شهيرة تستهدف مديري تمويل المشروعات الصغيرة. والكتاب مستمد من خبرات وتقنيات المؤسسات الرائدة في مجال تمويل المنشآت الصغيرة في مختلف أنحاء العالم، ويقدم استعراضاً عاماً واسع النطاق للأدوات والموارد اللازمة للمديرين. وفي المجلد الثاني الخاص بتنوع المنتجات، يقدم البرنامج التدريبي لمؤسسات تمويل المشروعات الصغيرة بعض الرؤى الثاقبة الخاصة بكيفية تطوير منتجات مالية محددة للشباب.

الهجرة

OSCE-ILO-IOM Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination -

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_handbook_06.pdf; http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_handbook_ru.pdf

يرشد هذا الدليل الشامل الحكومات، والشركاء الاجتماعيين، وغيرهم من أصحاب المصلحة عند وضع مناهج سياسة جديدة، وحلول، وتدابير عملية لإدارة أفضل لهجرة اليد العاملة في بلدان المنشأ والمقصد. وهو يحلل السياسات والممارسات الفعالة، بالاستفادة من أمثلة من البلدان التي لديها خبرة في هذا المجال. وصدرت نسخة جديدة من هذا الدليل توائم منطقة البحر الأبيض المتوسط.

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_medhandbook_en.pdf - (PDF 1,28 MB) and

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_medhandbook_ar.pdf - (PDF 5,49 MB).

ILO's Information Guide - Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers.

يشمل الدليل على ستة كتيبات؛ يغطي كل كتيب جانب مختلف من تجربة الهجرة، ويركز الكتيب الأخير على الاتجار بالبشر، وخاصة النساء والفتيات. يقدم الكتيب (أ) مقدمة عامة لديناميات هجرة اليد العاملة من الإناث. وتغطي الكتيبات ٢-٥ المراحل المختلفة لعملية الهجرة، والأنشطة المقابلة، وسياسات وممارسات الجهات الفاعلة الأخرى - الحكومة، وقطاع الأعمال، والقطاع الخاص، وجماعات المجتمع المدني، والأسر - التي تؤثر على حركة تنقل وتشغيل النساء والرجال داخل بلدان المنشأ، وخارجها. يتضمن الدليل أمثلة على الممارسات الجيدة، والمبادرات السياسية، والقوائم المرجعية، والمبادئ الإرشادية، والحجج الدولية، والمعلومات الأخرى ذات الصلة من أجل تعظيم فوائد هجرة المرأة العاملة، وتقليل مخاطرها. وقد ترجم الدليل إلى ١١ لغة.



المنشآت الصغيرة والمتوسطة

📖 **Value Chain Development for Decent Work: A guide for development practitioners, government and private sector initiatives, 2009.**

http://www.ilo.org/empent/areas/value-chain-development-vcd/WCMS_115490/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

📖 **Making the Strongest Links – Gender Sensitive Value Chain Analysis.**

يقدم هذا الدليل أساليب لإدماج شواغل النوع الاجتماعي في المراحل المختلفة من تحليل سلسلة القيمة، وتعزيز الروابط الأساسية لتحقيق المساواة بين الجنسين، وتعزيز النمو المستدام لصالح الفقراء، واستراتيجيات التنمية. والغرض من هذا الدليل هو إظهار كيف يمكن إدماج منظور النوع الاجتماعي في العديد من مراحل سلسلة القيمة لإنتاج استراتيجيات التنمية، ويولي اهتماما خاصا بالقطاع غير الرسمي. يستهدف الدليل ممارسي سلسلة القيمة، واستشاريي النوع الاجتماعي، والباحثين، وصانعي السياسات. وتم تنفيذ الدليل داخل قطاع الملابس الإثيوبية التقليدية.

📖 **KnowAbout Business (KAB)**

تعرف على عالم الأعمال. هذه أداة عملية للاستخدام من قبل المدرسين والمعلمين بالتعليم المهني، والتعليم الثانوي، ومؤسسات التعليم العالي. والهدف الرئيسي من KAB هو الاسهام في خلق الثقافة المؤسسية في بلد أو مجتمع ما، من خلال زيادة وعي الشباب بغرض وتحديات ريادة الأعمال، والتشغيل الذاتي، ودورهم في تشكيل مستقبلهم، ومستقبل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في بلادهم. تم تصميم حزمة KAB لتزويد المعلمين والمدرسين بالمواد اللازمة لدورة تستغرق ١٢٠ ساعة، وهي تشمل كتيب المدرب وثمانية نماذج، يمثل كل نموذج مجالا رئيسيا من مجالات ريادة الأعمال، وينقسم إلى العديد من الموضوعات. والغرض منها أن تكون حزمة قائمة بذاتها، ولا يتطلب أي نموذج منها معرفة سابقة بالنماذج الأخرى. متوافر باللغات الآتية: الانجليزية، والفرنسية، والألمانية، وأيضا العربية، والصينية، والروسية وغيرها من اللغات.

📖 **Guidelines on the Formation of Self Help Groups**

مبادئ إرشادية بشأن تشكيل مجموعات المساعدة الذاتية يمكن لمجموعات المساعدة الذاتية. أن تكون وسيلة قيمة يمكن الاستعانة بها لبناء الروابط الاجتماعية، وتبادل الأفكار والمعلومات عن المنشآت، وحل المشاكل، وتقاسم الموارد. تقدم هذه المبادئ الإرشادية لتشكيل مجموعات المساعدة الذاتية شرحا عن ماهية هذه المجموعات، وكيفية تعزيزها. وتقدم التوجيهات بشأن كيفية تنظيم المجموعات، وإعداد الإجراءات الإدارية، وكيفية اتخاذ قرار بشأن اللوائح الداخلية.

📖 **Business group formation**

تشكيل مجموعة من رجال الأعمال. يساعد هذا الكتيب المدرسين على تشكيل المجموعات كوسيلة لتكوين النساء والرجال في المجتمعات المحلية ذات الدخل المنخفض. وهو مصمم للاستخدام في ورش عمل لتسهيل عملية تشكيل المجموعة وتطويرها لأنشطة الإنتاج المشترك، والأنشطة التجارية و/أو الاجتماعية؛ مثل شراء المواد الخام معا، وتقاسم المياني التجارية، والتسويق المشترك، والمساعدة المتبادلة في مواجهة حالات طوارئ الأسر. ويستند هذا الكتيب على منهج التعلم التشاركي الذي يهدف إلى تعزيز قدرة المتدربين - الأعضاء أو الأعضاء المحتملين من مجموعات الأعمال غير الرسمية - لإعداد، وإدارة، وتعضيد مجموعاتهم. يتكون الكتيب من جزأين: دليل المستخدم الذي يشرح كيفية استخدام هذا الدليل كجزء من استراتيجية تشكيل مجموعة فعالة، وسلسلة من الدورات لاستخدامها أثناء التدريب. ويغطي الجزء الأخير مجموعة من الموضوعات عن الجوانب الفنية لتشكيل مجموعة عمل، فضلا عن العمل الأساسي، والمهارات الحياتية؛ مثل العمل معا، وحل المشكلات.

📖 Start and Improve Your Business (SIYB).

إبدأ وحسن مشروعك. لقد قامت منظمة العمل الدولية بإعداد هذا البرنامج كأداة لتلبية احتياجات إدارة المشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم (SMEs). ولبناء قدرات أصحاب المشاريع، فقد صمم البرنامج مجموعة من الحزم التدريبية «افعل ذلك بنفسك» التي تناسب مستويات مختلفة من الكفاءة. يستهدف (SIYB) الأشخاص من ذوي الأفكار التجارية الملموسة الذين يرغبون في إنشاء أعمالهم التجارية الخاصة. وتم تقديم برنامج (SYIB) في أكثر من ٨٠ بلدا. اللغات: الإنجليزية، والفرنسية، والألمانية، والعربية، والصينية، والروسية، والفيتنامية، والإندونيسية، والمراثية، وكيرجيز، والسنهالية، والتاميلية.

التدريب/المهارات

📖 Skills for employment policy brief series: Formulating a national policy on skills development, Skills and Employability Department, ILO, 2011, forthcoming.

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_167172/lang--en/index.htm

📖 A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth. A G20 training strategy ILO, Geneva, 2010.

<http://www.ilo.org/skills/pubs/ /lang--en/index.htm>

📖 Conclusions on skills for improved productivity, employment, growth and development, International Labour Conference, 97th session ILO, Geneva, 2008.

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103457/lang--en/index.htm

📖 Guide on informal apprenticeship

📖 Guide on Training for Rural Economic Empowerment (TREE)

برنامج التدريب من أجل التمكين الاقتصادي الريفي (TREE) الذي أعدته منظمة العمل الدولية هو قاعدة أساسية مؤكدة، يساعد العاملين في الاقتصادات غير الرسمية الكبرى في بناء المهارات والقدرات اللازمة لتوليد دخل إضافي. وبداية من الترتيبات المؤسسية، والتخطيط بين المنظمات الشريكة على الصعيدين الوطني والمحلي، يهدف برنامج (TREE) بصورة منظمة إلى تحديد فرص التشغيل، والفرص المدرة للدخل على مستوى المجتمع المحلي، وتصميم وتقديم البرامج التدريبية المناسبة مع مدربين من القطاعين العام والخاص المحليين، وتوفير الدعم اللازم بعد التدريب؛ مثل تسهيل الوصول إلى الأسواق، والحصول على الائتمان. ومن خلال ربط التدريب مباشرة بالفرص الاقتصادية المحددة في المجتمع المحلي، تضمن برامج (TREE) أن المهارات المقدمة هي مهارات جوهريّة.

📖 Skills for Employment Policy Brief - Greening the global economy: the skills challenge, 2011.

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_164630/lang--en/indexhtml?ssSourceSiteId=employment

📖 Career Guidance: A Resource Handbook for Low and Middle-Income Countries.

الإرشاد المهني: دليل الموارد للبلدان منخفضة ومتوسطة الدخل الغرض المزدوج من هذا الكتيب هو: (١) تركيز اهتمام صانعي السياسات ومديري البرامج في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل على الموضوعات الجوهرية لإصلاح خدمات التوجيه المهني في تلك البلدان؛ (٢) توفير نطاق واسع من الأمثلة القطرية، وأدوات التوجيه المهني العملي لمخططي البرنامج والممارسين، على المستويين الوطني والمحلي، كنماذج قابلة للتطوير والاستخدام.



الشباب

- 📖 **Improving Prospects for Young Women and Men in the World of Work: A Guide to Youth Employment, 2011.**

http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_159105/lang--en/index.htm

- 📖 **Meeting the Youth Employment Challenge A Guide for Employers, 2011.**

(A guide providing ideas and resources to assist employers throughout the world in maximizing youth employment)

يقدم الدليل الأفكار والموارد لمساعدة أصحاب الأعمال في جميع أنحاء العالم لزيادة تشغيل الشباب

http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_15920/lang--en/index.htm

- 📖 **Youth Employment: Making it Happen: An electronic resource tool for employers.**

تشغيل الشباب وكيفية تحقيقها: أداة الموارد الإلكترونية لأصحاب العمل. هذه الأداة هي جزء من جهد مستمر لمنظمة العمل الدولية، جنباً إلى جنب مع المنظمة الدولية لأصحاب العمل (IOE)، لتعزيز قدرة منظمات أصحاب العمل على الانخراط في توظيف الشباب، خاصة في البلدان النامية، والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. ورغم وجود ثروة من المعرفة والخبرة في هذا المجال في جميع أنحاء العالم، بيد أن هذه المعلومات غير متاحة بالضرورة لأصحاب العمل، الذين قد يكونون في أشد الحاجة إليها، لا سيما في البلدان حيث تحديات التشغيل فيها أكثر حدة.

- 📖 **Juventudy empleo Guía sindical**

تشغيل الشباب – دليل الرابطة

تم اعداد هذا الدليل لمساعدة منظمات العمال في تعزيز عملهم من أجل الشباب، وتوعيتهم، ومساعدتهم؛ سواء من حيث فرص تشغيلهم أو لدى منظمات عملهم. وتم تصميم حزمة التدريب بحيث تزود المعلمين والمدرسين بالمواد اللازمة لدورة تدريبية مدتها ٦٠ ساعة، تضم ستة نماذج. يمكن استخدام الدليل كمادة مرجعية أساسية للنقابات العمالية في دورات بناء القدرات لتشغيل الشباب، وكذلك للتدريب الفردي، كمادة للإطلاع.

- 📖 **Rights@work for young people.**

تم اعداد هذا الدليل لمساعدة النقابات العمالية في رفع الوعي بحقوق الشباب في العمل. والدليل مقسم إلى عدة نماذج تبحث القضايا المتعلقة بالحقوق أثناء التعيين والعمل، وتعالج قضايا؛ مثل: عقود العمل، وعدم التفرقة في التشغيل والمهن، وحالات الفصل التعسفي، والحق في استحقاقات الضمان الاجتماعي. ويتكون هذا الأخير من جزء للميسر، وجزء للمستخدم، وطقم أدوات.

- 📖 **Policy options to support young workers during economic recovery, 2011.**

(يقدم موجز السياسات هذا الدروس المستفادة من المبادرات التي اتخذت في أعقاب الأزمة)

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_151459/lang--en/index.htm

- 📖 **Guiding Youth Careers: A handbook for those who help young job-seekers.**

يستهدف هذا الكتيب المستشارين المهتمين بتوجيه الشباب في عملية الاستكشاف الوظيفي وتمكينهم. ويوفر للمستشارين أداة فعالة لتقديم المعلومات ذات الصلة التي يسهل الوصول إليها، وخدمات الإرشاد التي تتلاءم مع احتياجات الشباب. وقد تم تصميمه بحيث يمكن الرجوع إليه بسهولة من قبل المتخصصين المتدربين، فضلاً عن الآباء والأقران، ويتضمن وصلات مفيدة على شبكة المعلومات، ومقالات، وأدوات البحث عن الوظائف.

 **Biz-up Self-employment skills for young people - Facilitator's Guide and Toolkit**
مهارات العمل الحر للشباب – دليل المدرب. تُوجّه هذه الأداة الترويجية لمساعدة مستشاري التشغيل والمُيسرين في تصميم وتقديم ورش العمل التي تهدف إلى تطوير إدراك الشباب للمفاهيم الأساسية المتصلة بإنشاء مشروع. وهو يمثل نموذجا للتدريب التعريفي القصير الذي يساعد الشباب على اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن عملهم في المستقبل. واعتبار التشغيل الذاتي كخيار مهني ممكن، ومع الوقت، اتباع برنامج تدريبي مكتمل على ريادة المشاريع.
متاح باللغة الإنجليزية، والألبانية، وأيضا الرومانية، والصربية والكرواتية.

 **Biz-up Self-employment skills for young people - User's Guide.**
مهارات العمل الحر للشباب – دليل المستخدم. هذا هو دليل المستخدم من الأداة المذكورة أعلاه، باللغة الإنجليزية، ومتاح أيضا بالألبانية، والرومانية، والصربية والكرواتية.

 **Youth Entrepreneurship: Capacity Building Guide**
ريادة الأعمال لدى الشباب: دليل بناء القدرات. يقدم الدليل أداة تدريبية لتحسين مهارات الموظفين في المنشآت الصغيرة والمتوسطة (SME)، ودعم المنشآت والمشاريع، وتمكينها من تقديم خدمات أكثر فعالية لرجال الأعمال الشباب، من النساء والرجال؛ على حد سواء. تمكن هذه الحزمة المنظمات من فهم الاحتياجات المحددة لرجال الأعمال الشباب بشكل أفضل بحيث يمكنها تحسين الخدمات التي تقدمها، وزيادة توعية رجال الأعمال الشباب.

 **GET Ahead for Youth**
المضي قدما للشباب. تهدف حزمة التدريب «النوع الاجتماعي وريادة الأعمال معا من أجل الشباب» إلى مساعدة المنظمات الشريكة لمنظمة العمل الدولية في تعزيز تنمية المنشآت بين الشباب والشبان ممن يعيشون الفقر، ويريدون البدء في الأعمال التجارية، أو أنهم منخرطون بالفعل في هذا المجال على نطاق صغير. وتتكون حزمة التدريب من ثلاثة أجزاء: يحدد الجزء 1 الأهداف والاستراتيجيات الرئيسية، ويعطي لمحة عامة عن محتوى التدريب وهيكله، ويقدم إرشادات للمدرسين واقتراحات غير مباشرة لتنظيم تدريب «المضي قدما» للنساء في المنشآت. وينقسم الجزء 2 إلى أربعة أقسام رئيسية، ويغطي مجموعة من 10 وحدات، تتكون كل منها من سلسلة من التدريبات. يقدم الجزء 3 الموارد والمواد المرجعية للمدرسين ورجال الأعمال.

 **Guidelines for the preparation of national action plans on youth employment**
المبادئ الإرشادية لإعداد خطط عمل وطنية بشأن عمالة الشباب. لقد تم وضع هذه المبادئ الإرشادية لمساعدة البلدان والهيئات الثلاثية في إعداد خطط عمل وطنية متوازنة وشاملة بشأن عمالة الشباب (NAPs). وفي الوقت الحاضر يوجد مشروع أدلة؛ أولا، دليل موضوعي يقترح منهجية لتطوير خطط التشغيل الوطنية. توضح المنهجية الإطار الذي يسعى إلى تدعيم وضع خطة عمل وطني على أساس منهج دورة السياسة – بمعنى، تحليل الحالة وتحديد المشكلة (الجزء 1)؛ وتحديد أولويات السياسة لمعالجة مشاكل عمالة الشباب الرئيسية الناشئة من تحليل الحالة (الجزء 2)؛ والتخطيط للتنفيذ (الجزء 3). تم تضمين العديد من الأدوات الإضافية كملاحق (على سبيل المثال، نماذج لمصفوفة خطة العمل الوطنية، وخطة العمل الخاصة بها، والملاحق العامة للمشروعات). يقترح الدليل الموجز الثاني منهجا عمليا خطوة بخطوة لتطوير خطط العمل الوطنية من خلال عملية تقودها البلاد ومملوكة لها. تنطوي العملية المقترحة على أربعة مراحل رئيسية (بدءا من الخطوات التحضيرية التي ينبغي أن تتخذها البلاد والشركاء الدوليين إلى اعتماد برنامج العمل الوطني)، وتحدد أدوار ومسؤوليات واضحة للشركاء الوطنيين والدوليين. ويجري حاليا إعداد الصيغة النهائية بما في ذلك مشروع الدليلين.

متاح باللغات: الإنجليزية، والأسبانية، والفرنسية، والعربية، والروسية، والألبانية، والصربية الكرواتية.



Guide for the design, monitoring and evaluation of employment programmes targeting young people

دليل تصميم ورصد وتقييم برامج التشغيل التي تستهدف الشباب. توفر هذه الأداة إرشادات لموظفي مؤسسات سوق العمل المستولة عن تصميم، ورصد، وتقييم برامج تشغيل الشباب. يستعرض الدليل العناصر الرئيسية المطلوبة من أجل صياغة برامج تشغيل الشباب، ودمج هذه البرامج مع خدمات سوق العمل الأخرى. يصف الدليل كذلك العناصر الرئيسية المطلوبة من أجل تحديد الفئات المحرومة (الاستهداف)، ووضع نظام الرصد السليم من خلال إنشاء مجموعات المراقبة. وأخيراً، فهو يصف أنواع رئيسية من آلية التقييم، ويقدم التوجيهات بشأن كيفية إجراء تقييم برامج تشغيل الشباب.

متاح باللغات: الانجليزية، والألمانية، والصربية الكرواتية.

Tackling youth employment problems – A training course

معالجة مشاكل عمل الشباب – دورة تدريبية يتمثل الهدف من تلك الدورة التدريبية في الإسهام في تصميم وتنفيذ السياسات الفعالة لمعالجة مشاكل تشغيل الشباب، من خلال تعزيز قدرات المشاركين في صنع هذه السياسات على المستوى المحلي والوطني. وتتكون حزمة التدريب من ثلاث وحدات أساسية؛ هي: (١) تحديد المشكلة وتحليلها؛ (٢) صياغة السياسات ذات الصلة؛ (٣) تنفيذ السياسات ورصدها، وتقييمها. وسيتم إصدار الحزمة التدريبية من وحدتين، وتحديدًا في نسخة مطبوعة على الورق، ومجموعة من الملفات الإلكترونية على أقراص مدمجة CD-ROM. متاح باللغات: الانجليزية، والفرنسية، والأسبانية، والعربية.

Youth and Disarmament, Demobilization and Reintegration.

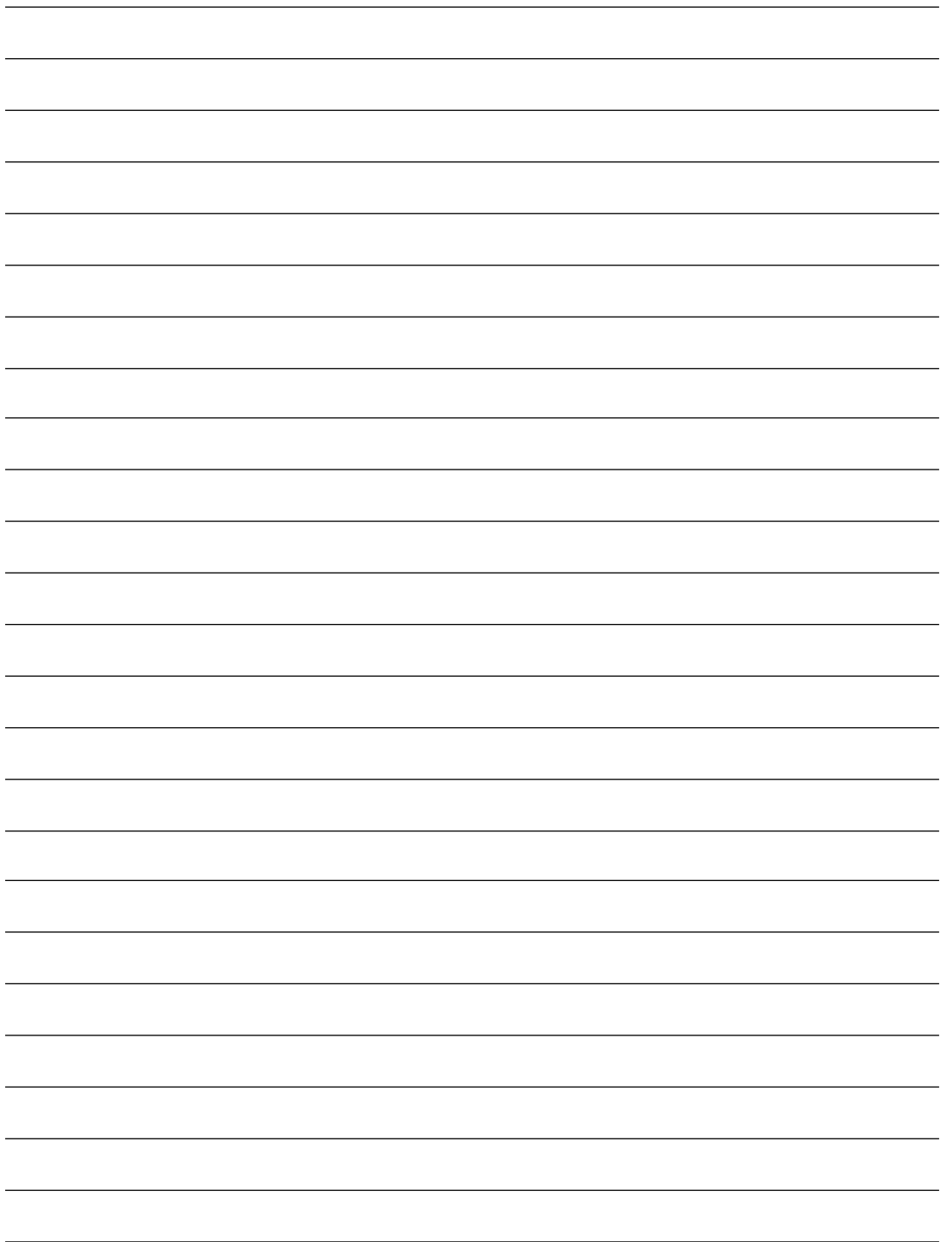
الشباب ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. هذه الوثيقة هي جزء من نشرة «المعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (IDDRS)» من منشورات مركز موارد الأمم المتحدة لنزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج (DDR). تتألف الوثيقة من مجموعة شاملة من السياسات، والمبادئ الإرشادية، والإجراءات التي تغطي ٢٤ مجالاً من مجالات ال DDR. الوثيقة هي نموذج يقتصر على الشباب – صغار الشباب ممن تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ عاماً، وتهدف إلى تقديم المشورة لصناعي السياسات ومخططي البرامج حول أفضل السبل للتعامل مع احتياجات مجموعة تلقت في الماضي خدمة سيئة من برامج نزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج DDR.

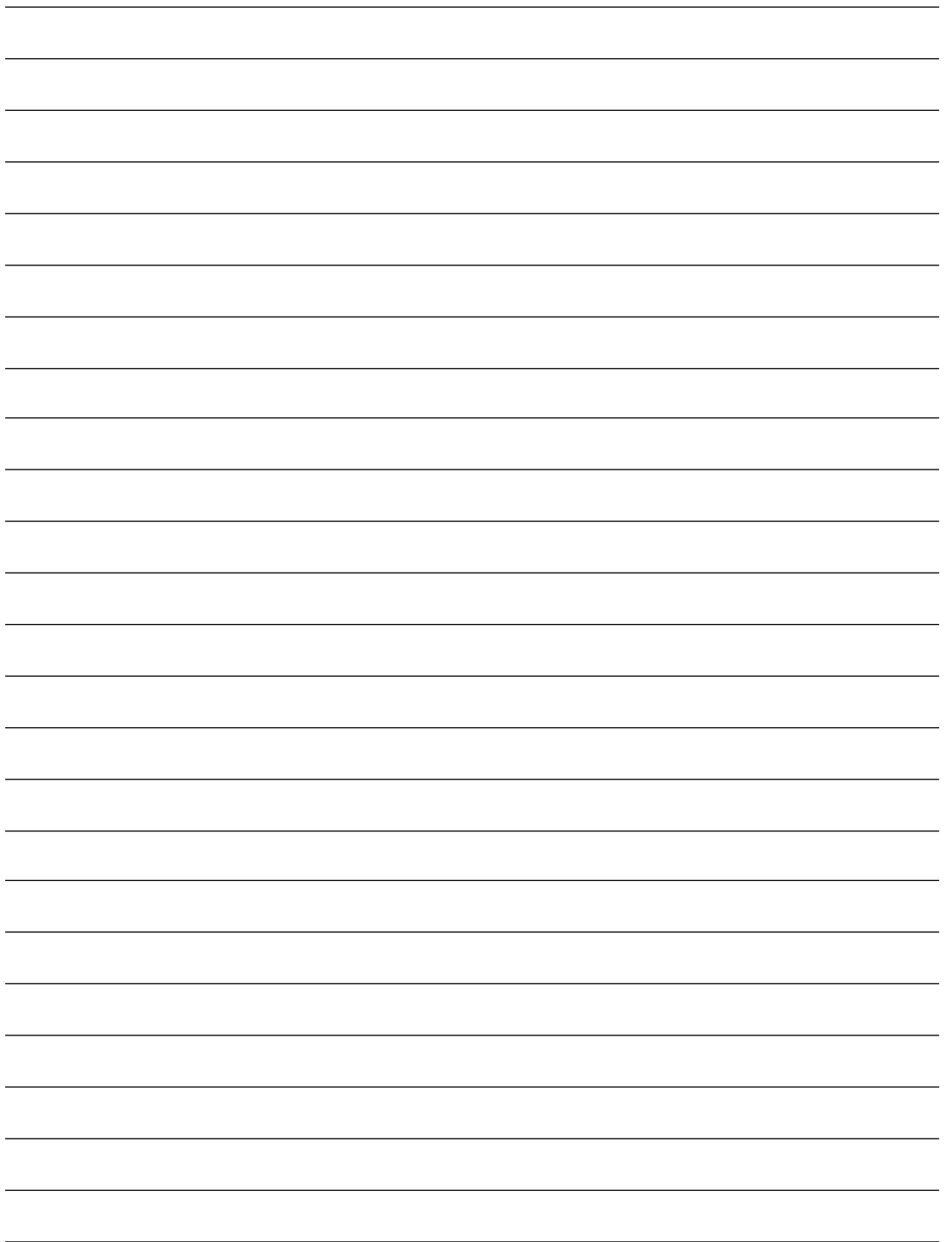
ILO Global Job Crisis Observatory on Youth Employment

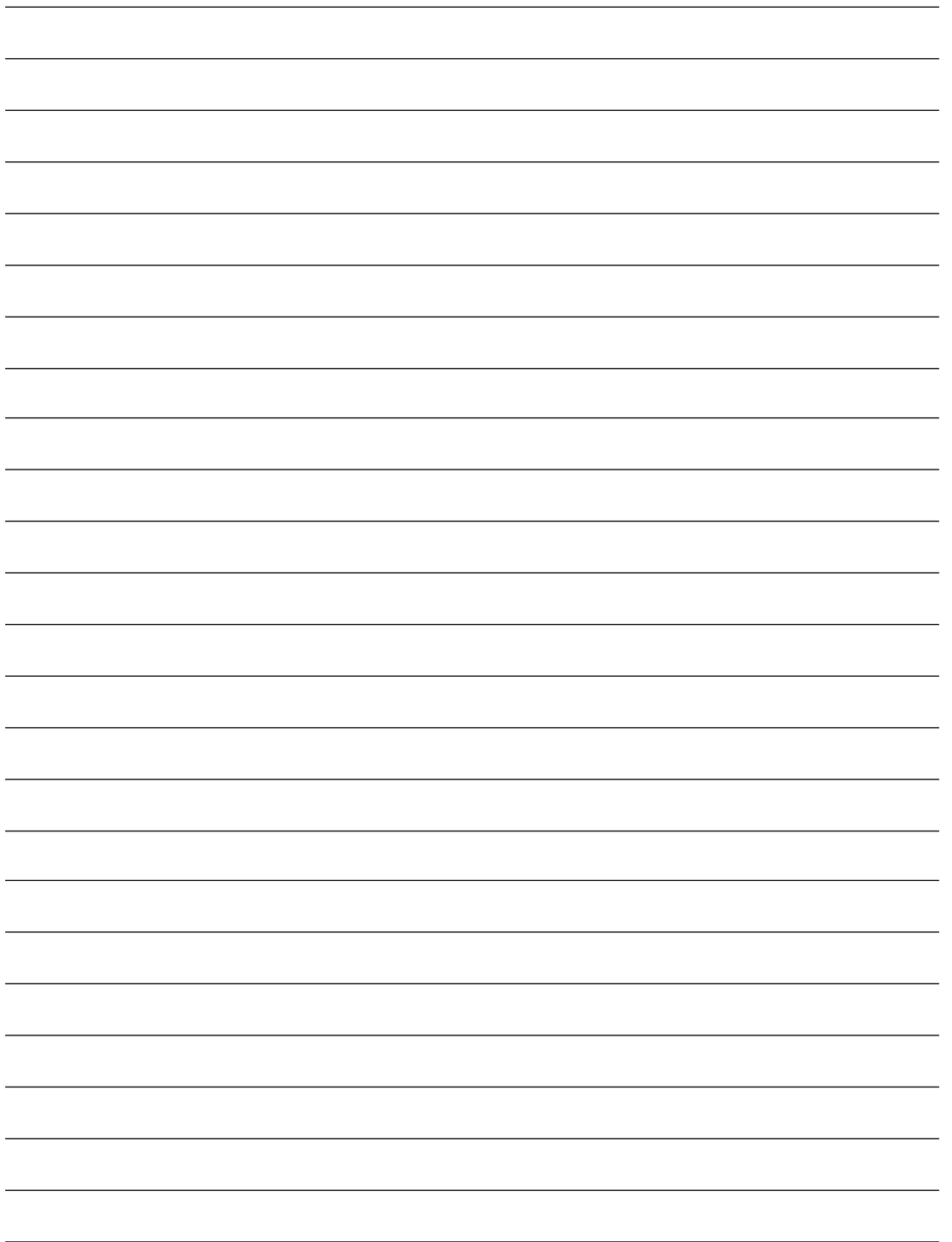
مرصد أزمة العمل العالمية التابع لمنظمة العمل الدولية عن تشغيل الشباب. وضع مكتب خدمات المكتبات والمعلومات (INFORM) التابع لمنظمة العمل الدولية قاعدة بيانات عن تأثير الأزمة المالية والاقتصادية على عالم الأعمال. يوفر هذا الموقع على شبكة الإنترنت المعلومات فرص العمل، والتأثير الاجتماعي للأزمة، والاستجابات السياسية المتعلقة بتشغيل الشباب.

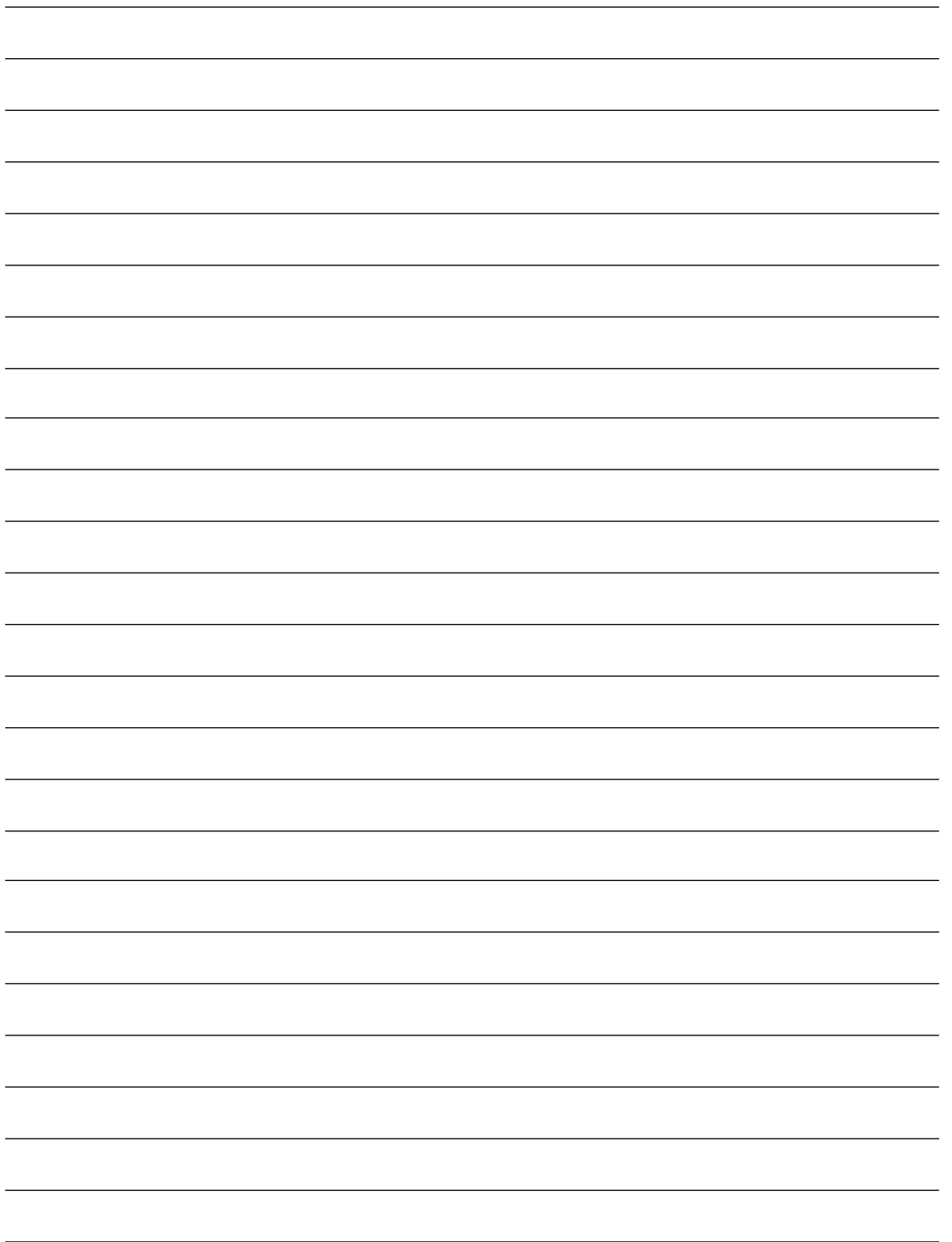
Youth Employment Knowledge Sharing Platform (restricted access)

برنامج تبادل معلومات عمالة الشباب (إتاحة محدودة). برنامج تبادل معلومات عمالة الشباب (الملقب YEKSP) هو مورد تفاعلي على شبكة الإنترنت، وضعته منظمة العمل الدولية – برنامج تشغيل الشباب (YEP) – ليساعد على تيسير الوصول إلى المعلومات وتبادلها عن تشغيل الشباب، والدراية الفنية بشأنها.











الفصل الخامس من التخطيط الاستراتيجي إلى التخطيط العملي وأدوات التنفيذ

على نفس المنوال، فكما تحتاج سياسة التشغيل الوطنية أن تُعطى لها القوة التنفيذية قبل أن يمكن تطبيقها، فهي كذلك تحتاج إلى أن تترجم إلى خطوات عملية. وتحتاج السياسة إلى خطة تنفيذية ذات أغراض ونواتج واضحة، ومؤشرات سمارت SMART لرصدها، ثم لتقييمها لاحقاً، وتحديد الأدوار والمسؤوليات المسندة للجهات الفاعلة بوضوح، والرامية إلى تنفيذ (ورصد) التدخلات في المواعيد النهائية، وبرمجة واقعية للموارد اللازمة (البشرية، والمالية، والمعدات). يقدم هذا الفصل إرشادات للممارس من خلال هذه العناصر المختلفة من خطة التنفيذ.



^١ (SMART): محددة، قابلة للقياس، يمكن تحقيقها، ذات صلة، ومحددة زمنياً.

المحتويات

١٤٥	١. التخطيط للتنفيذ
١٤٥	أ. غاية السياسة
١٤٦	ب. الأغراض والأهداف
١٤٨	ج. النواتج المتوقعة ومؤشرات رصدها
١٥٠	٢. أدوات التنفيذ
١٥٠	خطة إجراءات العمل (المخرجات والأنشطة المرتبطة بكل ناتج)
١٥٠	مصفوفة خطة عمل سياسة التشغيل الوطنية أو إطار العمل المنطقي
١٥٢	٣. الإطار التنظيمي والمؤسسي للتنفيذ
١٥٢	أ. آلية التنسيق وإطار التنفيذ
١٥٦	ب. الإطار المؤسسي للرصد والتقييم
١٥٦	١. ما هو الرصد والتقييم وتقييم التأثير؟
١٦٢	٢. كيفية بناء نظام جيد؟ خرائط نقاط الدخول
١٦٤	٣. الوظائف المؤسسية لإطار الرصد والتقييم
١٦٨	٤. تنظيم مشاركة نقابات العمال وأصحاب العمل في الرصد والتقييم
١٧١	٥. الخلاصة: الدائرتان متحدتان المركز للرصد والتقييم
١٧٢	٤. تمويل سياسة التشغيل الوطنية
	١. التخطيط وعمل الموازنة للموارد اللازمة للتنفيذ الفعال لسياسة
١٧٢	التشغيل الوطنية
١٧٢	ب. إدراج موازنة السياسة في الموازنة الوطنية؛ لماذا وكيف
	إطار الإنفاق متوسط المدى: أداة تبرير الحاجة إلى الموارد خلال مناقشات
١٧٣	الموازنة من قبل وزارة المالية
	٢. مراجعة الإنفاق العام: أداة لإقناع وزارة المالية بكفاءة استخدام
١٧٦	مخصصات الموازنة الماضية
	٣. ما هي الترتيبات المؤسسية؟ العملية المؤسسية الداعمة
١٧٧	لموازنة التشغيل
١٧٩	ج. تعبئة الموارد من خارج الموازنة
١٨١	الملحق ١: الممارسات الجيدة من بلدين رائدين في شأن مراجعة الإنفاق العام



١. التخطيط للتنفيذ

أ. غاية السياسة

غاية سياسة التشغيل هو بيان واسع النطاق للنوايا، يقدم التوجه العام للتوجيه لأغراض التشغيل على نحو أكثر تحديداً، وذو طابع عملي، وبحيث تكون قابلة للقياس بصورة أفضل. ويرد مثال لغاية التشغيل في إتفاقية سياسة التشغيل (رقم ١٢٢) لعام ١٩٦٤ التي تنص على أنه يتعين على الحكومات السعي لتحقيق غاية رئيسية لسياسة التشغيل، ألا وهي «تعزيز فرص العمل الكامل والمنتج، والذي يتم اختياره بحرية كاملة». وتنعكس هذه الغاية في استراتيجيات التشغيل في العديد من البلدان الـ ٦٨ التي قد قامت بالتصديق على هذه الاتفاقية؛ على سبيل المثال، فالرؤية الشاملة لسياسة التشغيل الوطنية لتتنزانيا هو أن يكون هناك مجتمع يشارك في التشغيل اللائق والمربح، والقادر على توليد دخل كاف، وعلى الحد من الفقر.^٢

تشير الغاية أيضاً إلى الغرض التنموي الذي تسعى سياسة التشغيل الوطنية للإسهام فيه. وينبغي عليها بالتالي أن تكون مرتبطة بشكل واضح بأغراض إطار التنمية الوطنية، بحيث تساهم سياسة التشغيل الوطنية في تحقيق واحد أو أكثر من الأغراض المبينة فيه، وفي الوقت ذاته، تركز على التشغيل بصورة أكثر وضوحاً. ففي مدغشقر، على سبيل المثال، أدى العمل على تحقيق سياسة التشغيل الوطنية إلى تمكين الوزارة المسؤولة عن التشغيل، فضلاً عن الشركاء الاجتماعيين، من وضع النهوض بالشغل، والحد من الفقر في صميم الأولويات الاقتصادية من خلال ربط غاية وأهداف سياسة التشغيل بإطار عمل التنمية الاقتصادية ٢٠٠٧-٢٠١١، والتي يطلق عليها خطة عمل مدغشقر (MAP) (انظر الإطار ٥.١).

الإطار ٥.١ غاية التشغيل في خطة عمل التشغيل الوطنية في مدغشقر (NEAP)



غاية التشغيل في خطة عمل التشغيل الوطنية NEAP هي «الإسهام في تعميم العمل اللائق للحد من الفقر». يبين التحليل التشخيصي أن معدلات نمو التشغيل (٣,٧٪)، وإنتاجية العمل (١٧,٩٪) هي من بين العوامل الرئيسية التي قد ساهمت في تطوير عملية النمو لصالح الفقراء بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٥ في مدغشقر. وهذا هو السبب في رغبة حكومة مدغشقر زيادة هيكلية التدخلات للحد من الفقر في إطار التنمية الوطنية (خطة عمل مدغشقر) بشأن تعزيز فرص العمل المنتج، والتي يتم اختياره بحرية.

هدف التشغيل المرتبط بغاية التشغيل هو معدل نمو التشغيل لصالح الفقراء:
خط الأساس (٢٠٠١-٢٠٠٥) = ٣,٧٪ الهدف (٢٠٠٧-٢٠١١) = ٤٪

وحيث كان معدل نمو التشغيل لصالح للفقراء عالياً خلال الفترة التي سبقت اعتماد خطة عمل التشغيل الوطنية NEAP في مدغشقر، فوضعت الخطة لنفسها هدفاً فقط فوق خط الأساس. وسيكون بالفعل الحفاظ على هذا المعدل من النمو في التشغيل الموالي للفقراء إنجازاً كبيراً.

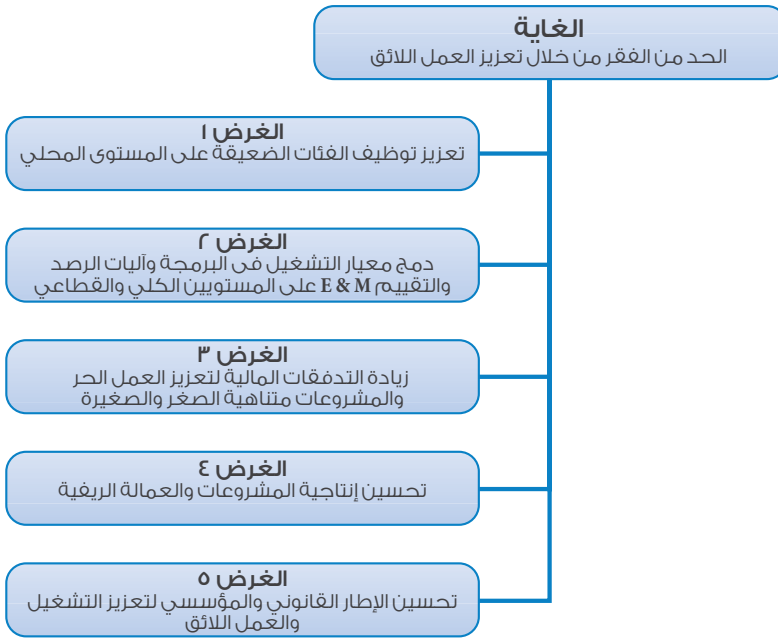
المصدر: PNSE, 2007 - for details on the indicator, see: "Pauvreté, marché du travail et croissance pro-pauvres à Madagascar". Jean-Pierre Lachaud (ILO, August 2006).

^٢ منظمة العمل الدولية: الدراسة الاستقصائية العامة بخصوص آليات التشغيل، التقرير الثالث (1B)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 99، يونيو 2010.

ب. الأغراض والأهداف

تشير الأغراض إلى ما ترنو سياسة التشغيل الوطنية إلى تحقيقه بحلول نهاية فترة التنفيذ، مع إختيار الغاية ونتيجة تشخيص التشغيل وتحديد الأولويات (انظر الفصل ٤). وعادة ما يتم تحقيق أي غرض معين من خلال مزيج من التدخلات السياسية، وحيث ينبغي أن يكون العدد الإجمالي للأغراض محدودا، فيجب الحفاظ على البيانات واضحة ومختصرة قدر الإمكان.

مثال: أغراض السياسة الوطنية للتشغيل في مدغشقر



ينبغي أن يقتصر كل غرض من الأغراض بواحد أو أكثر من الأهداف المحددة القابلة للقياس الكمي، أو التحقق منها، لتحقيقها بنهاية فترة تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية. تمثل الأهداف المحددة المعايير المرجعية لرصد التقدم الذي يتم إحرازه نحو تحقيق الغايات، وتقويم تأثير سياسة التشغيل الوطنية. وهي تمثل أيضا التزاما على البلاد بتعيين الوفاء به بحلول تاريخ معين (في هذه الحالة بنهاية فترة تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية).

تختلف الأهداف المحددة وفقا: (١) للمؤشر الذي تم بموجبه تحديدها، و (٢) مستوى اليقين والقدرة على التنبؤ بالبعد الذي يتم قياسه. ويمكن أن تكون:

- نقاط: على سبيل المثال، هدف محدد لمعدل بطالة الشباب ١٠٪.
- نطاقات: على سبيل المثال، هدف محدد للتضخم بين ٣٪ و ٥٪.
- حدود عليا ودنيا: على سبيل المثال، هدف محدد من ٧٥٪ أو أكبر لمعدل الإلمام بالقراءة والكتابة، أو ٣٠٪ أو أقل لحالات فقر الدخل.

كلما كان ممكنا ومناسبا، ينصح بفصل الأهداف المحددة حسب النوع الاجتماعي، و/أو وضع أهداف محددة للرجال والنساء.



ما هي الخصائص التي نبحث عنها في الأهداف المحددة الجيدة؟ يجب أن تكون: (١) بسيطة وقابلة للقياس؛ (٢) ذات صلة باتخاذ القرارات؛ (٣) متماشية مع الأولويات العامة ومع بعضها البعض؛ (٤) واقعية من الناحية الفنية (قابلة للتحقيق)؛ (٥) واقعية ماليًا ومستدامة؛ و(٦) متسقة مع قدرات التنفيذ.

للإطلاع على المزيد من التفاصيل، انظر:

The World Bank's Poverty Monitoring Guidance Note 2 Setting Poverty Targets

http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/Setting-Targets/NoteTargetsFinal_engjuly16_doc.pdf

الجدول ١.٥: الأهداف والغايات لسياسة التشغيل الوطنية في مدغشقر

الهدف المحدد ٢٠١١	نصف المدة ٢٠٠٩	خط الأساس ٢٠٠٥	المؤشر	الهدف
٪١٨	٪٩	٪٣,١	نسبة المزارعين الذين استفادوا من التدريب المهني	الغرض ١: تعزيز توظيف الفئات الضعيفة على المستوى المحلي
٪٣٠	٪٢٠	٪١٣	نسبة السكان في المناطق الريفية غير الزراعية الذين استفادوا من التدريب المهني	
٪٤ (٢٠١١-٢٠٠٧)	٪٣ (٢٠٠٩-٢٠٠٥)	٪١,٥ (٢٠٠٥-٢٠٠١)	معدل نمو معدل التشغيل	الغرض ٢: دمج معيار التشغيل في البرمجة وآليات الرصد والتقييم M & E على المستويين الكلي والقطاعي
٪١٢	٪٨	٪٥	معدل انتشار التمويل متناهي الصغر	الغرض ٣: زيادة التدفقات المالية لتعزيز العمل الحر والمشاريع متناهية الصغر والصغيرة
٪١٥	٪١٢	٪١٠	نسبة الائتمان المصرفي للقطاع الخاص في إجمالي الناتج المحلي	
٪٢٠ (٢٠١١-٢٠٠٧)	٪٢٠ (٢٠٠٩-٢٠٠٥)	٪١٧,٩ (٢٠٠٥-٢٠٠١)	معدل نمو إنتاجية العمل لصالح الفقراء	الغرض ٤: تحسين إنتاجية المشروعات والعمالة القروية
٪٨ (٢٠١١-٢٠٠٧)	٪٤ (٢٠٠٩-٢٠٠٥)	٪٣٨,٢- (٢٠٠٥-٢٠٠١)	معدل نمو الأجور الحقيقية في المنشآت الخاصة	
٪٦٥	٪٧٢	٪٧٥,٢	نسبة فرص العمل بأجر غير المحمية	الغرض ٥: تحسين الإطار القانوني والمؤسسي لتعزيز التشغيل والعمل اللائق
٪١٢	٪٢٢	٪٣١,٤	نسبة الوظائف المدفوعة بالحد الأدنى للأجور	

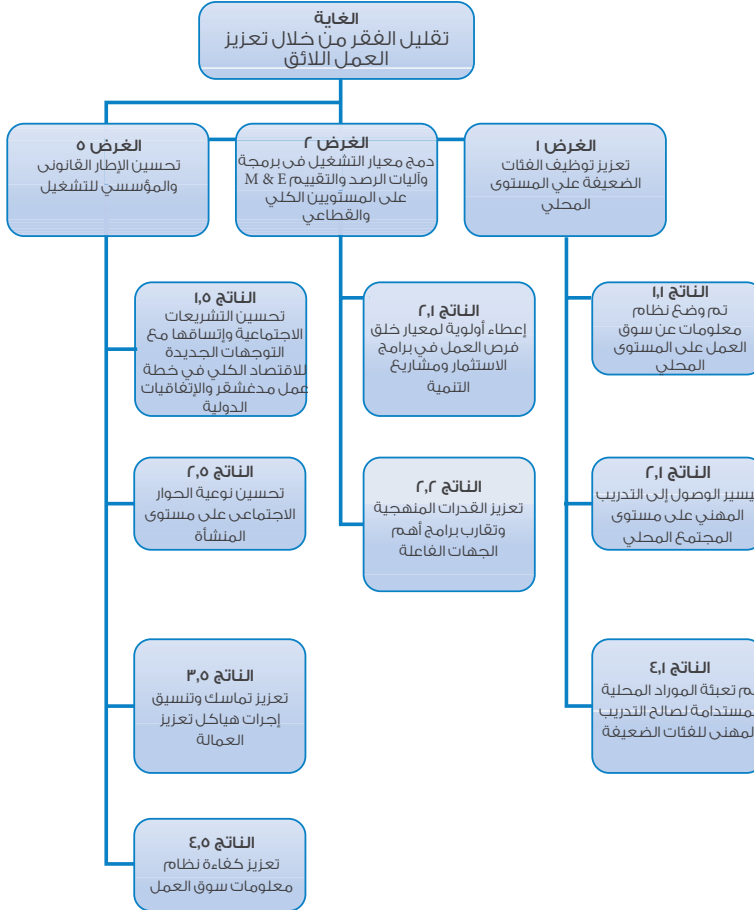
المصدر: Government of the Republic of Madagascar, Programme National de Soutien à l'Emploi, 2006.

ج. النواتج المتوقعة ومؤشرات رصدها

ينبغي أن تشير النواتج المتوقعة إلى تغيير ملموس في السياسة و/أو المؤسسات والتي من المتوقع حدوثها ضمن إطار زمني محدد ومبين في سياسة التشغيل الوطنية (تأثير منتصف المدة). لذلك، ينبغي التعبير عن النواتج في شكل غايات يمكن تحقيقها بشكل واقعي، وليس كإجراءات من الواجب إتخاذها، أو كوسائل يتعين استخدامها.^٢

وللنواتج أثرها الفعّال من أجل تحقيق الأغراض، وهي يجب أن ترتبط دائماً بواحدة منها على الأقل، وبعبارة أخرى، يتم اقتران مجموعة من النواتج مع غرض محدد. على سبيل المثال، الغرض الذي يسعى إلى تحسين ظروف عمل شباب العاملين ممن تتراوح أعمارهم بين ١٥-١٧ عاماً، ويعملون في أعمال خطيرة، يمكن أن يتحقق من خلال مجموعة من النواتج التي تؤثر على تشريعات العمل، وإدارة العمل، وبيئة الأعمال. ومن الممكن أن تشمل تلك النواتج:

مثال: نواتج سياسة التشغيل الوطنية في مدغشقر



^٢ ILO: Guide for the preparation of National Action Plans on Youth Employment
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091361/lang-en/index.htm



مراجعة السياسات بشأن أنواع العمل الخطرة التي يمكن أن تضر بصحة أو تنمية شباب العاملين ممن تقل أعمارهم عن ١٨ عاماً؛ وتحسين قدرات إدارات تفتيش العمل لإنفاذ تشريعات العمل للقضاء على عمل الأطفال، وحماية شباب العاملين؛ وإجراءات مبسطة لتسجيل المنشآت في القطاعات ذات المخاطر العالية ككيانات القانونية.

يجب وضع مؤشرات ملموسة وحساسة للمساواة بين الجنسين لكل ناتج من النواتج، حيث أن هذه المؤشرات ضرورية لقياس الأداء، ورصد التقدم على مر الزمن؛ وينبغي أن تكون محددة، وقابلة للقياس، ويمكن تحقيقها، وذات صلة، ومحددة زمنياً (SMART). والمعلومات التي يتم تجميعها من هذه المؤشرات مفيدة لإدارة صنع القرار التي تحفظ سياسة التشغيل الوطنية على المسار الصحيح نحو تحقيق أغراضها. وكقاعدة عامة، يجب أن يرتبط مؤشر كمي واحد على الأقل بكل ناتج من النواتج، وينبغي أن تستند المؤشرات الكمية على وحدة التحليل أو الحساب، وبيانات خط الأساس الحالية، والمعايير المرجعية للمقارنة (على سبيل المثال، أرقام، ومعدلات، ونسب).

وبناء على المثال السابق ذكره، فقد تشمل مؤشرات الأداء: العدد الدقيق للقوانين التي تحتاج إلى تعديل لإعادة النظر في السياسة بشأن أنواع العمل الخطرة بعامل الوقت المحدد (وهذا يعني أن يتم تحديد القوانين قبل وضع المؤشر)؛ والنسبة المئوية للزيادة في الامتثال لتشريعات العمل بسبب زيارات التفتيش بعامل الوقت المحدد؛ وانخفاض – برقم دقيق – عدد الوثائق الإدارية اللازمة لتسجيل منشأة في قطاعات عالية المخاطر بعامل الوقت المحدد.

المبادئ الإرشادية لتحديد مؤشرات الأداء وتطبيقها



المهارات المطلوبة لتحديد مؤشرات الأداء: يوصى بالتدريب لعدة أيام لتطوير المهارات اللازمة لتحديد المؤشرات العملية: جمع البيانات، وتحليلها، ومهارات إعداد التقارير، فضلاً عن نظم إدارة المعلومات (MIS)، مطلوبة لتطبيق نظم رصد الأداء.

الوقت المطلوب لتحديد مؤشرات الأداء وتطبيقها: من عدة أيام إلى عدة أشهر، اعتماداً على مدى العملية التشاركية المستخدمة لتحديد المؤشرات وتعقيد البرنامج. فقد يستغرق تنفيذ نظم رصد الأداء ٦-١٢ شهراً.

للإطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر القسم ٢ب حول إطار الرصد والتقييم.

٢. أدوات التنفيذ

خطة إجراءات العمل (المخرجات والأنشطة المرتبطة بكل ناتج)

توفر خطة إجراءات العمل معلومات عن المخرجات التي يتعين إنتاجها، والأنشطة التي يجب القيام بها، من أجل تقديم النتائج. وينبغي أيضا الإشارة إلى الإطار الزمني لتنفيذ الأنشطة والهيكل المسئول عن التنفيذ.

ومن المهم أن نأخذ في الاعتبار الفرق بين التخطيط والتنفيذ. فبينما سياسة التشغيل الوطنية وخطة عملها تعد أداة للتخطيط، فإن خطة إجراءات العمل المقصود منها تسهيل تنفيذ خطة العمل. ولذلك، فكلاهما أدوات أساسية ومكملة لبعضهما البعض لدعم البلدان في تعزيز إستراتيجيات التشغيل الوطنية وتنفيذها.

الجدول ٢.٥: نموذج لخطة إجراءات العمل

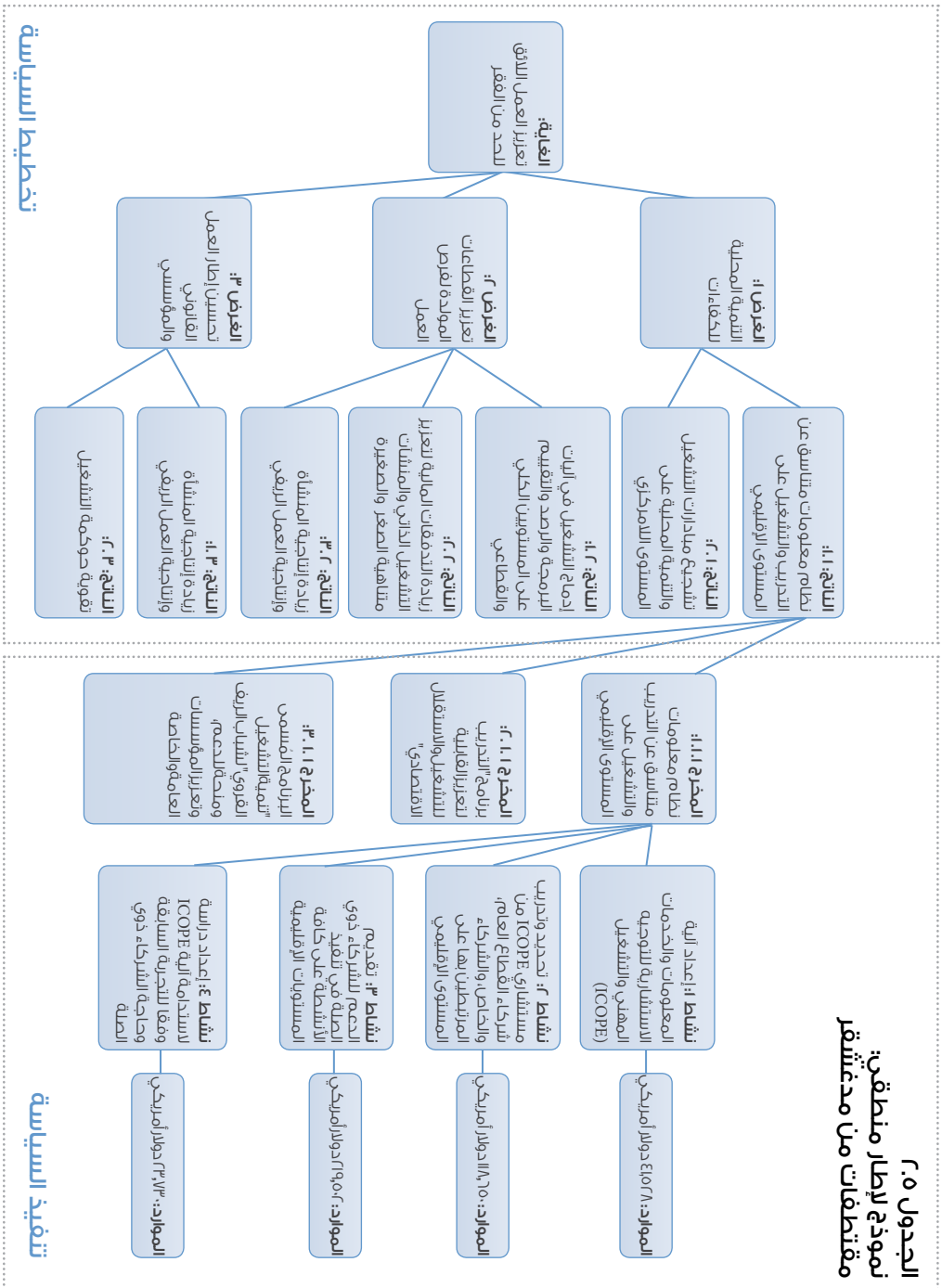
النواتج									
المخرجات	الأنشطة	السنة ١				السنة ٢			
		الربع ١	الربع ٢	الربع ٣	الربع ٤	الربع ١	الربع ٢	الربع ٣	الربع ٤
المخرج ١	النشاط ١								
	النشاط ٢								
	النشاط ٣								
	النشاط ٤								
المخرج ٢	النشاط ١								
	النشاط ٢								
	النشاط ٣								
المخرج ٣	النشاط ١								
	النشاط ٢								
	النشاط ٣								

مصفوفة خطة عمل سياسة التشغيل الوطنية أو الإطار المنطقي (تسجيل ومتابعة تنفيذ الأنشطة)

تعد المصفوفة أداة مفيدة لتصوير العلاقة الوظيفية بين مختلف عناصر خطة عمل سياسة التشغيل الوطنية (الأغراض والأهداف، والنواتج والمؤشرات، والمخرجات والأنشطة، والمسئوليات والمدخلات). فهي تقدم لقطة مختصرة عن المعلومات الأساسية في شكل جدول.



الجدول ٢.٥ نموذج لإطار منطقي: مقتطفات من مدغشقر



تخطيط السياسة

تنفيذ السياسة

٣. الإطار التنظيمي والمؤسسي للتنفيذ

أ. آلية التنسيق وإطار التنفيذ

يمتد مزيج السياسات الذي تم تحديده لتحقيق أغراض سياسة التشغيل الوطنية ليشمل مختلف الوزارات ومختلف المستويات الحكومية (الوطنية، والإقليمية، والمحلية). وهو يشمل أيضا منظمات أصحاب العمل والعمال، فضلا عن الوكالات المتخصصة (وكالات التشغيل العامة والخاصة، ومقدمي التدريب، وغيرها). وبالتالي، يشكل جمع كل هذه الجهات الفاعلة معا، وتنسيق تدخلاتها، مع توجيه تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية تحديا كبيرا. وتبين التجربة أن إعداد آلية التنسيق الثلاثية المصممة تصميما جيدا بين الوزارات هي جوهر نجاح التنفيذ. (انظر الإطار ٢،٥ عن تجربة كوريا الجنوبية).



مجلس استراتيجي التشغيل الوطنية في كوريا الجنوبية

الإطار ٢.٥

في أوائل عام ٢٠١٠، تم إنشاء مجلس استراتيجي التشغيل الوطنية في كوريا الجنوبية، لوضع أولويات خلق فرص العمل كغرض وطني، وتنفيذ كل من برامج خلق فرص العمل المؤقتة والإصلاحات الهيكلية. ويرأسه رئيس، وبعضوية عدد من الوزارات والشركاء الاجتماعيين؛ ويقدم المجلس خدماته باعتباره فرع من المجلس الوطني للطوارئ الاقتصادية.

لمزيد من المعلومات، انظر العنوان التالي:

<http://www.moel.go.kr/english/downloadeng.jsp?type=&file=EmploymentMeasure.pdf>

يجب أن يُمكن إطار التنسيق المختار كافة الجهات الفاعلة المختلفة المشمولة في سياسة التشغيل الوطنية من العمل معا بطريقة منسقة، وفعالة. وعملية جمع كافة الأطراف الفاعلة المختلفة معا لتعزيز المبادرات والمشاورات المعقدة، ولقيادة المناقشات التحليلية مع العديد من الشركاء، وببساطة لدفع تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية قدما، هي عملية ليست تلقائية ولا عفوية. وفي إطار تنسيق أعمال سياسة التشغيل الوطنية، يتعين أن يوكل دور التوجيه إلى لجنة مشتركة من داخل الوزارة وبعضوية منظمات العمال وأصحاب العمل. ويلزم وجود هيكل تنفيذي لتنظيم، وتحريك، ورصد، وتقييم التنفيذ. ويتعين إعادة تدعيم هذا الهيكل التنفيذي بفريق فني (انظر الإطار ٣،٥ عن تجربة بوركينيا فاسو)، ولتجنب تكاثر وإنشاء مؤسسات جديدة، يمكن استخدام الهياكل القائمة. على سبيل المثال، في العديد من البلدان الأفريقية، تم تشكيل لجان توجيهية لمتابعة مؤتمر قمة واجادوجو، وعُهد إليها حينذاك بالدور التوجيهي لسياسة التشغيل الوطنية. وبالمثل، فالوزارات المسؤولة عن التشغيل عادة ما يكون لها إدارة للتخطيط/للسياسة يمكن أن تكون الهيكل التنفيذي. وكلما كان ممكنا، يمكن ربط إطار تنسيق سياسة التشغيل الوطنية وتنفيذها بالهيكل المؤثرة بالفعل في البلد.



يتعين على قسم من خطة عمل سياسة التشغيل الوطنية تحديد وتوصيف آلية التنسيق مع إطار تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية، وعلى الفريق المسئول عن صياغة السياسة الاضطلاع بالمهام بمايلي:

- تحديد وتوصيف الآلية المؤسسية التي ستنشأ و/أو التي يُعهد إليها بضمان التنسيق الفعّال لتنفيذ سياسة التشغيل الوطنية على المستويات الوطنية والإقليمية/المحلية.
- توصيف أدوار ومسؤوليات المؤسسة الحكومية الرائدة.
- توصيف وثيقة عمل اللجنة الإرشادية.
- توضيح تكوين هيئة التنسيق، وأدوارها، والمسؤوليات المنوطة بها، وإن أمكن، مجموعات العمل الفنية المتويزة.
- توصيف أدوار الهياكل التنفيذية والفنية ومسؤولياتها.

الإطار ٣.٥ أدوار ومهام هياكل تنسيق سياسة التشغيل الوطنية في بوركينا فاسو



وضعت بوركينا فاسو الخطة التنظيمية ذات الصلة، والتي تفي باحتياجات تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية، بحيث تتجنب الإسراف والتبذير المؤسسي على قدر المستطاع، وتتماشى مع الهياكل المماثلة في أماكن أخرى، وهي تتكون من أربعة هياكل أساسية:

١. اللجنة التوجيهية

تم اختيار الهيكل القائم، اللجنة الفنية الدائمة التابعة للمجلس الوطني للتوظيف والتدريب المهني (CNEPF)، الذي تم التخطيط له بموجب مدونة العمل ليتابع كافة الالتزامات الناجمة عن مؤتمر القمة غير العادية للاتحاد الأفريقي بشأن التشغيل والفقر، ليكون اللجنة التوجيهية لسياسة التشغيل الوطنية. يتسع تكوين هذا الهيكل بما يكفي لتمثيل أكثر الجهات المعنية على مستوى الدولة، ومنظمات أصحاب العمل، والحرفيين، فضلا عن ممثلي الجهات الفاعلة الإقليمية، والمجتمع المدني في مجال التشغيل. يمكن للجنة إنشاء لجان مؤقتة، كلما استدعي الحاجة، للتعامل مع أسئلة محددة. تقع رئاسة اللجنة على عاتق أكبر مسئول في الوزارة المختصة بالشغل. تعقد اللجنة دورتين على الأقل سنويا، ويفترض أن تقوم بالمهام التالية:

- ◀ توجيه مبادرات آليات التنسيق والجهات الفاعلة، مع التركيز بشكل خاص على التقارب والتكامل بين التدخلات والإجراءات.
- ◀ رصد المبادرات وأنشطة تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية.
- ◀ مراقبة حالات الجمود، والصعوبات، والعقبات، والحقائق الجديدة، والفرص التي تمس تنفيذ سياسية التشغيل الوطنية، والشغل بصفة أكثر عمومية.
- ◀ صياغة تقييم المبادرات، والإجراءات، من زاوية الغرض، والإيقاع، ودرجة الالتزام، والجودة، والجدوال الزمنية، الخ.
- ◀ صياغة الاقتراحات لتحسين ملاءمة وكفاءة التدخلات والإجراءات، أو إثارة إعادة توجيهها، كلما كان ذلك ضروريا.
- ◀ إعداد التقارير عن تطور حالة التشغيل، وصياغة أي اقتراح له صلة بسياسة التشغيل الوطنية.
- ◀ الإشراف على أنشطة الرصد والتقييم.

٢. الهيكل التنفيذي

كان النظام الذي تم إختياره في بوركينا هو تعيين منسق تنفيذي لإدارة عملية تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية. ويكون المنسق مسئولاً عن الأنشطة، والتنظيم، ورصد تنفيذ خطة العمل، وتقييمها، تحت إشراف الوزارة المكلفة بالشغل. على هذا النحو، يتولى المنسق التنفيذي المهام التالية:

- ◀ إعطاء زخم ودعم معنوي تشغيلي لمختلف الجهات الفاعلة في المجالات المرتبطة بسياسة التشغيل الوطنية و/أو المجالات المعنية بها.

- ◀ الاضطلاع بمستولية وقيادة عملية التنظيم اللازمة لتقديم سير أنشطة التنفيذ المتنوعة؛ الاتصالات، والمشاورات، والاجتماعات الدورية، والقرارات بشأن الدراسات، وإطلاق الأفكار، ومجموعات العمل، وورش العمل، واحترام المواعيد النهائية، والمتواليات الواجب اتباعها، والروابط التي سيتم تنظيمها، الخ.
- ◀ تحقيق مركزية كافة المعلومات حول رصد وإعمال جميع أو أي من التدابير المتخذة، والإجراءات الفنية المطلوبة، والمبادرات التي يتم الاضطلاع بها.
- ◀ تنظيم الأعمال الفنية، وأنشطة الأمانة الفنية، والإشراف عليها.
- ◀ توطيد العلاقات الضرورية على المستوى الإقليمي لتنفيذ احتياجات سياسة التشغيل الوطنية.
- ◀ إعداد اجتماعات اللجنة الارشادية والوثائق اللازمة.

٣. الهيكل الفني

- تتكون الأمانة الفنية من المديرين التنفيذيين ذوي الكفاءات، وتختص بالمتابعة اليومية لكافة الأعمال الفنية والتنظيمية اللازمة لتنفيذ سياسة التشغيل الوطنية. وتضطلع الأمانة الفنية بالمهام التالية:
- ◀ اتخاذ كافة الخطوات التنظيمية وتوطيد العلاقات اللازمة لدعم أنشطة خطة العمل.
 - ◀ احترام الالتزام ببرامج المهام والجدول الزمنية لتنفيذها.
 - ◀ جمع وتحليل المعلومات عن تقدم سير العمل، وشروط تحقيق أنشطة خطة العمل.
 - ◀ إعداد، بناء على طلب من المنسق، أي دراسة، أو تحليل، أو فكر وفقاً لأنشطة خطة العمل وفي حدود موارد الأمانة.
 - ◀ إعداد، بناء على طلب من المنسق، أي تقرير، أو مذكرة بشأن عناصر تنفيذ أنشطة خطة العمل.
 - ◀ إعداد، كما وكلما كان ذلك ضرورياً، الوثائق وأو التدابير التنظيمية اللازمة للمشاورات، أو الاجتماعات، أو مجموعات العمل، أو ورش العمل، أو الأحداث المتصلة بتعزيز التشغيل، ومواد الاتصال، واختصاصاتها، والمهام، الخ.
 - ◀ الارتباط بعلاقات عمل مع الجهات المنفذة.

٤. الهياكل على المستوى الإقليمي

- يقوم المدير الإقليمي في الوزارة المكلفة بالتشغيل، وتحت سلطة الحاكم الإقليمي، بالتعريف بسياسة التشغيل الوطنية على المستوى الإقليمي. ويرحب بالإجراءات التطوعية التي تهدف إلى بناء معرفة عن حالة التشغيل المحلية، وصياغة وتحقق مناهج استراتيجية وتنفيذية لمعالجة قضايا التشغيل من خلال إطار عمل تطوير إقليمي، وتقديم الدعم الإقليمي للسياسات الوطنية عن التشغيل. ويضطلع المدير الإقليمي بالمهام التالية:
- ◀ رفع مستوى الحماية بقضايا التشغيل، وسياسة التشغيل الوطنية، وأغراضها، والأنشطة التي تتضمنها خطة العمل.
 - ◀ قيادة تعبئة الفاعلين المحليين، والشركاء الاجتماعيين لمعالجة قضايا التشغيل، فضلاً عن الإجراءات على المستوى الإقليمي.
 - ◀ دراسة وضع التشغيل في المنطقة، والإجراءات التي اتخذت لتعزيز التشغيل، وتبادل هذه المعلومات على المستوى الإقليمي وكذلك المستوى الوطني.
 - ◀ إصدار التقرير السنوي عن وضع التشغيل وإجراءات تعزيزه على المستوى الإقليمي.
 - ◀ تشجيع إجراء التحليلات والدخول في مناقشات بما يساعد في صياغة الاستجابات لمشكلات التشغيل، والتدخلات لتعزيز التشغيل على المستوى الإقليمي أو المحلي.
 - ◀ الإسهام في تنفيذ خطة عمل سياسة التشغيل الوطنية، وبصورة أكثر عمومية الإجراءات التي من شأنها تعزيز التشغيل.

المصدر: Plan d'action opérationnel pour la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi, Gouvernement of Burkina Faso, March 2008



آليات التنسيق على المستوى الإقليمي و/أو المحلي

يتوجب القيام بالتنسيق كذلك على المستوى اللامركزي. ففي بعض البلدان، تكون المؤسسات المحلية والإقليمية متقدمة بصورة جيدة، ويتطلب توسيع نطاق آليات التنسيق لهذه المستويات اللامركزية القيام بتحديد الأدوار والمسؤوليات، فضلا عن بناء القدرات. وفي بعض البلدان الأخرى، قد يتطلب الأمر تعزيز المؤسسات قبل أن يمكنها الإضطلاع بدور التنسيق هذا (فيما يختص بالقدرات الفنية، وكذلك الموارد البشرية، والمالية، واللوجيستية كي تستطيع القيام بهذا الدور كما يجب). في هذه الحالة، يجب أن يكون التنسيق على المستوى المحلي هدف متوسط المدى، ويمكن أن تكون خطة التشغيل الوطنية سبيلا لتحقيق ذلك، (انظر الإطار ٤.٥ عن صربيا)

صربيا - مجالس التشغيل المحلية وسياسة التشغيل اللامركزية

الإطار ٤.٥



لقد ظلت سياسة التشغيل اللامركزي شاعلا لحكومة صربيا لمدة طويلة. وقد أرتأى القانون عام ٢٠٠٣ عن تأمين التشغيل والبطالة (القرار الرسمي رقم ٣/٧١، لجمهورية صربيا) إمكانية قيام الهيئات الحكومية المحلية بتأسيس مجالس توظيف محلية (IECs) لتوجيه سير خطط التشغيل المحلية. وتضم هذه المجالس ممثلين عن الحكم الذاتي المحلي، وعن هيئات أصحاب الأعمال، والعاملين، فضلا عن ممثلا عن خدمة التشغيل المحلي (NES). ويمكن أن تضم كذلك وكالات أخرى، ولكن دون أن يكون لها حق التصويت (على سبيل المثال وكالات التشغيل الخاصة، والوكالات الإقليمية للتنمية المشروعات، ومراكز العمل الإجتماعي، والمؤسسات التعليمية، وأية جماعات أخرى تهدف لحماية مصالح جماعات محددة من العاطلين). ويرجع الفضل إلى الأنشطة الترويجية التي نظمتها وزارة الاقتصاد والتنمية الإقليمية (MoERD) في زيادة عدد المجالس من ٢٤ مجلس عام ٢٠٠٣ إلى ١٥٠ مجلسا عام ٢٠٠٩. وقد أرتأى القانون عام ٢٠٠٩ الخاص بتعزيز التشغيل وتأمين البطالة (القرار الرسمي رقم ٩/٣٦، لجمهورية صربيا) أن يتم تمويل خطط التشغيل المحلية - التي اعتمدها الحكومة المحلية ورأى مجالس التشغيل المحلية - جزئيا من ميزانية الدولة (في حدود ٧٠٪ للمناطق الأقل تطورا، و٥٠٪ لكافة المناطق الأخرى) على شريطة أن يتماشى ذلك مع أغراض التشغيل على المستوى الوطني.

نصت خطة عمل التشغيل الوطنية لعام ٢٠١٠ على زيادة مسئولية الهيئات المحلية والإقليمية في صياغة سياسات التشغيل من خلال خطط التشغيل المحلية، وتنمية القدرات على المستوى المحلي لتصميم سياسات سوق العمل النشطة وتنفيذها بنجاح. ومن ثم، أصبح تأسيس مجالس التشغيل المحلية شرطا لا بدلا عنه للحصول على تمويل الدولة لتنفيذ خطط التشغيل المحلية. وتأتي هذه الموارد بالإضافة إلى التمويل المخصص من خلال خدمة التشغيل الوطني - وليست مشروطة به - من أجل تنفيذ سياسات سوق العمل النشطة.

وقامت منظمة العمل الدولية بدعم جهود وزارة الاقتصاد والإدارة الإقليمية نحو تحقيق اللامركزية، وتحديدًا، قامت منظمة العمل الدولية بوضع الخطوط الإرشادية لعمل مجالس التشغيل المحلية، وصياغة خطط التشغيل المحلية، وأدوات الرصد لقياس مدى تحقيق أهداف سياسات التشغيل على المستوى المحلي.

المصدر: Popova Natalia, ILO Decent Work Team, Budapest

في مدغشقر، تم استخدام إستراتيجيتين لتعزيز التشغيل كأدوات لتنفيذ سياسة التشغيل الوطنية على المستوى الإقليمي، وخطة العمل، الخ. جاءت هذه الإستراتيجيات الإقليمية كنتيجة لعملية بدأها الفاعلون الإقليميون بذواتهم من أجل تقديم أداة لتعزيز العمل اللائق بمنطقتهم كاستجابة للتحدي المزودج للأزمة المالية العالمية وللأزمة السياسية الداخلية.

Stratégie Régionale de Promotion de l'Emploi de la Région Atsimo-Andrefana:

<http://www.ilo.org/public/french/region/afpro/antananarivo/info/publ/srpeaa.htm>

Stratégie Régionale de Promotion de l'Emploi de la Région Vatovavy Fitovinany:

<http://www.ilo.org/public/french/region/afpro/antananarivo/info/publ/srpevv.htm>

ب. الإطار المؤسسي للرصد والتقييم

سيقوم قسم من خطة العمل الخاصة بسياسة التشغيل الوطنية بتحديد وتوصيف النظام الذي سوف يتبع لرصد سياسة التشغيل الوطنية وتقييمها؛ أي القواعد والإجراءات التي تجمع معا مختلف الفاعلين، وأنشطة الرصد في إطار عمل متجانس. يتولى الفريق المكلف بصياغة مسودة خطة التشغيل الوطنية المهام التالية:

- توصيف النظام والأدوات التي سوف تستخدم لرصد خطة التشغيل الوطنية.
- تحديد الأنشطة التي يتعين القيام بها للوقوف على التقدم، وأداء النواتج، باستخدام المؤشرات التي تم وضعها.
- توصيف الآلية التي سيتم تطبيقها لتقييم سياسة التشغيل الوطنية.
- تحديد الشركاء المعنيين في عملية الرصد والتقييم.
- التأكد من مراعاة الرصد والتقييم للنوع الاجتماعي.

(أ) ما هو الرصد والتقييم وتقييم التأثير؟

يجب أن يشكل الرصد والتقييم أجزاء أساسية في أي سياسة تشغيل، ويجب أن يكون قد تم بالفعل التخطيط لهما في مرحلة تصميم السياسة. وحيث أصبح الرصد وسيلة لتحقيق التقييم الناجح، فإن التقييم الجيد لن يكون ممكنا ما لم يتم تجميع البيانات الدقيقة خلال مرحلة تطبيق السياسة؛ ولذلك ينبغي أيضا أن تشمل أطر عمل الرصد والتقييم الدقيقة على خطط لإجراء تقييم التأثير.

أولا، تعريف موجز لهذه المجالات الثلاثة:

الرصد عملية مستمرة لجمع بيانات زمنية حقيقية وتحليلها (عن المدخلات، والمخرجات، والنواتج) لتتبع مسار تنفيذ البرنامج والأداء، وينطوي ذلك على وضع النظم والمؤشرات التي يتم بها متابعة التقدم. ويجب الرصد عن السؤال: هل نحن على المسار الصحيح؟

يشمل الرصد تعريف ومتابعة المدخلات بدقة، والأنشطة، والمخرجات، والنتائج، وغالبا ما يقارن الرصد بين المؤشرات أو الأهداف التي سبق تحديدها.

التقييم هو الحكم الموضوعي على برنامج تم الانتهاء منه، أو لا يزال مستمرا، وعلى تصميمه، وتنفيذه و/أو نتائجه، وإذا ما تم تعديله وفقا لأسئلة محددة. ويجب التقييم عن السؤال: ماذا أنجزنا؟ كما يحدد التقييم صلة الأغراض وتحقيقها، والكفاءة، والفاعلية، والتأثير، والاستدامة. يشمل التقييم المخرجات والنواتج، واستنتاج الدروس المستفادة لإفادة عملية صناعة القرار. على سبيل المثال، تفحص عملية التقييم إجراءات التنفيذ (كيف ولماذا تم تقديم الخدمات على هذا النحو؟)؛ بينما يقوم تقييم التأثير بتحليل إذا ما تم تحقيق النتائج المرجوة أم لا، (ولماذا يكون الحال كذلك)، وإذا يعزى ذلك إلى البرنامج فقط؛ وأخيرا، يقارن تحليل التكلفة-الفائدة بين التكاليف وفوائد التدخلات البديلة.

تقييم التأثير هو نوع معين من التقييم يجب عن أسئلة تتصل بالسببية والخصائص. تقدم تقييمات التأثير تقييما موضوعيا عن تأثير البرنامج؛ فهي تسعى لتقدير ما الذي قد تكون عليه حالة المستفيدين في غياب البرنامج، ومقارنة ذلك بحالة المستفيدين الظاهرة.



إنشاء نظام للرصد

يستلزم الرصد الملاحظة المستمرة لتنفيذ سياسة التشغيل الوطنية بغرض الفحص المنتظم لما يحدث، وكيف، ولماذا يحدث، ومقارنة ذلك بالخطط الأصلية. وفي أساس نظام الرصد الجيد يوجد إطار العمل المنطقي المناسب، الذي يبين كيف تخطط سياستكم لقياس نجاح تنفيذها. ومن إطار تسجيل ومتابعة تنفيذ الأنشطة، يمكن أن نستمد المؤشرات التي تمثل عناصر السياسة التي نريد قياسها. وهذه المؤشرات ذات أهمية حاسمة، لأنها توجه تجميع البيانات اللاحقة، وتحليلها، وإعداد التقارير عنها.

جمع البيانات

يكون نظام مراقبة سياسة العمالة جيدا فقط عندما يتمكن من جمع البيانات الجيدة في الوقت المناسب. تشير البيانات إلى كافة أنواع المعلومات وليسست المعلومات القابلة للقياس الكمي فقط.

طرق جمع البيانات:

■ جمع البيانات الكمية

تهدف الأساليب الكمية توفير المعلومات حول الفئات المستهدفة في شكل أرقام عددية، بما في ذلك الخصائص الديموجرافية والاجتماعية والاقتصادية، وتستند إلى الأدوات الموحدة التي تجعل من السهل التجميع والمقارنة. وتشمل الأمثلة الشائعة: الاختبارات، والدراسات الاستقصائية، والتعدادات؛ كما أن الإحصاءات هي أيضا في غاية الأهمية.

■ الأساليب النوعية

تهدف هذه الأساليب إلى توفير السياق، وفهم كيف ولماذا يتصرف الناس بالطريقة التي يتصرفون بها، وهي تسعى لفهم ذلك من وجهة النظر الفردية لأصحاب المصلحة، وتحليل كيف تفسر مجموعات مختلفة من الناس تجاربهم. وتشمل الأمثلة الشائعة المقابلات، ومجموعات التركيز، واستعراضات النظراء للسياسة. تميل الأساليب النوعية إلى أن تكون أسرع وأقل تكلفة من الأساليب الكمية.

الجدول ٣.٥ : نظرة عامة على أساليب جمع البيانات

المزايا					أوجه القصور	
الاستخدام			الوصف			
لدراسة فعالية إدارة المشروع أو تنفيذ الاستراتيجية الاستراتيجية	الوثائق التي تقدم معلومات عن عمليات إدارة المشروع		مخصص معمق لموقع معين أو مكان	الدراسات الميدانية (تركيبية من المشاهدة والمقابلات)	- خاصة بالبرنامج، غير قابلة للتعميم - تعتمد على نظم سجلات مؤثوق بها لإدارة.	- خاصة بالبرنامج، غير قابلة للتعميم - تعتمد اعتمادا كبيرا على الوصول إلى المواقف الميدانية المناسبة
لرصد ومفهم السياق	أسلوب معمق للجمع البيانات مع أشخاص مطلعين للغاية	مقابلات المخبزين الرئيسيين	أسلوب معمق للجمع البيانات من مجموعات التركيز		- خاصة بالبرنامج، غير قابلة للتعميم - تعمد اعتمادا كبيرا على الوصول إلى المواقف الميدانية المناسبة	- خاصة بالبرنامج، غير قابلة للتعميم - ملائمة الجوده إلى حد كبير استنادا إلى مهارات القائمين بالمقابله، وإزياج من التعم مقابله
للحصول على معلومات محددة ومفصلة للغاية عن قضية محددة أو مجموعة من القضايا	أسلوب معمق للجمع البيانات من مجموعات منظمة				- خاصة بالبرنامج، غير قابلة للتعميم - تعتمد الحدود إلى حد كبير على ديناميكيات الجماعة (أي يمكن أن يتأثر المشاركون بالميسر أو المضاه الجماعة المهميين) - معلومات التاويل - تستغرق وقتا طويلا في التحليل	- خاصة بالبرنامج، غير قابلة للتعميم - تعتمد الحدود إلى حد كبير على ديناميكيات الجماعة (أي يمكن أن يتأثر المشاركون بالميسر أو المضاه الجماعة المهميين) - معلومات التاويل - تستغرق وقتا طويلا في التحليل
للحصول على بيانات على الطبيعة	أسلوب لجميع البيانات من خلال المشاهدة المباشرة (مثال: المشاهدة في القصور الدراسية) وسجيل المعلومات في سجل أو أداة يوميات	المشاهدة المباشرة			- غير قابلة للتعميم - إكمال كبير لتحيز المشاهد - صعوبات التفسير وتشفير التحوين	- غير قابلة للتعميم - إكمال كبير لتحيز المشاهد - صعوبات التفسير وتشفير التحوين



أوجه القصور	المزايا	الاستخدام	الوصف	استعراض السجلات الرسمية
• إمكانية تقدير الوصول • يراهم التحقق من صلاحية البيانات • والتوثيق بها • قد لا تكون البيانات هي المطلوبة بالضبط	• توفر بيانات قد يكون من الصعب الحصول عليها من خلال وسائل أخرى • غير مكلفة ماديا	• لفحص العمليات الأساسية أو الإرجاعات التاريخية، بيانات ظواهر معينة	• السجلات الرسمية التي توفر معلومات الخطئية الأساسية أو بيانات تاريخية عن ظواهر معينة	
• مجال محدود وبالتالي عادة يكون غير ممثل بشكل كافٍ عن العينة	• أسرع وأقل تكلفة عن الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية	• للحصول على بيانات كمية عن عدد محدود من الناس أو الفئات	• استبيان موجز/دراسة استقصائية موجزة لجميع مجموعة محدودة من البيانات	الدراسات الاستقصائية الصغيرة
• مكلفة • تتطلب خبرة خاصة لضمان الصلاحية • معقدة أوضاع الناس للاستجابة لدراسة استقصائية طويلة	• تقدم بيانات متعمقة عن التفصّلات السكانية • أكثر عمومية عن الدراسات الاستقصائية الصغيرة • يمكن تضمينها للجمع بيانات عن اهتمامات محددة	• للحصول على معلومات من عدد كبير من المستجيبين عن بيانات الحالية والماضية - الاقتصادية لاهم، والبيانات الديموغرافية، والسمات الاستهلاكية، وما إلى ذلك	• مجموعة مكلفة من أسئلة الدراسة الاستقصائية المكونة التي يمكن شغلها وتزوير إجابتها يتناسب	الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية
• نفس الشيء كما في الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية • يمكن أن تحدث مشاكل للاحتفاظ بالمشاكل مع الوقت	• نفس الشيء كما في الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية • يمكنها رصد ديناميكيات التطور عبر فترة زمنية محددة	• نفس الشيء كما في الأسر المعيشية مع اهتمام خاص بقياس التغيرات مع الوقت	• دراسة طويلة يتم فيها قياس المتغيرات على نفس الوحدات مع مرور الزمن	مسوح الفريق
• مكلفة • استغرق وقتا • غير متكررة أو فريدة	• قليلة للتعميم • يمكن الحصول عليها من المصادر الرسمية	• للحصول على مجموعة بيانات كاملة عن سكان محددين	• دراسة استقصائية لكافة السكان	التعداد

المصدر: مقتبس من Baker (2000), Creswell (2008), and Nempel, Kevin, and Nathan Rata, 2011; *Measuring Success of Youth Livelihood Interventions: A Practical Guide to Monitoring and Evaluation*. Washington, D.C.: Global Partnership for Youth Employment <http://www.gpye.org/measuring-success-youth-livelihood-interventions>

مراجعة السياسات المقارنة بين البلدان: مثال لأسلوب الرصد النوعي

بالتأكيد، يمكن الاستشهاد بحالة الاتحاد الأوروبي، وعلى الرغم من أنها أقل تطوراً بكثير، لكن هناك اجتماعات منتظمة لوزراء العمل (ALMM) لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN)، وكبار المسؤولين عن العمل (SLOM) الآسيان؛ ومن حيث المبدأ توفر هذه الهيئات/المنتديات آلية ممكنة لاستعراض آراء النظراء وتنسيق السياسات الإقليمية.

تقييم السياسة

يستلزم لتقييم السياسة القيام بتقييم النتائج، ولكن يحدث ذلك بمعدل أقل من الرصد. ويكون التركيز أكثر بكثير على إذا ما كانت الأهداف المحددة قد تحققت أم لا. يمكن رصد أربع قضايا رئيسية وتقييمها:

- المخرج: ما الأنشطة التي تم تخطيطها؟ وما الأنشطة التي تم تنفيذها؟
- الناتج: ماذا حققت السياسة؟ (نتائج متوسطة للسياسة)
- الغرض: ماذا كان التأثير العام للسياسة على المدى الطويل؟ ماذا كانت النتائج المرجوة وغير المرجوة؟
- المدخل: هل تمت إتاحة ما يكفي من الموارد (المالية، والبشرية، والمادية)؟

سوف يعزز التقييم الشفافية والمساءلة الاجتماعية بين أصحاب المصلحة، بينما يتيح في الوقت ذاته المقارنة مع السياسات الحكومية الأخرى. عادة ما تقضي سياسات التشغيل بإجراء استعراض التقييم على فترات منتظمة خلال دورة السياسة. وفي معظم الحالات، يتم اختيار تقييم خارجي للقيام بهذه المهمة، على الرغم من أنه قد لا يُسمع عن تقييم غير الذي تجريه هيئات للوزارات الأخرى في الحكومة. في كلتا الحالتين، من المهم أن يظل المُقيّم غير منحاز.

إذا كان تقييم سياسات التشغيل أمراً صعباً، فإن تعقيد العملية يجعل التركيز أمراً أصعب، كما أن إشراك العديد من المؤسسات والدوائر الحكومية وتيارات التمويل يجعل تفريغ النتائج في غاية الصعوبة. ومع ذلك، فصناع سياسة التشغيل وممارسيها لديهم من الوسائل العلمية الملموسة ما يساعدهم في تخطيط التقييم. وندرج أدناه، وصفا موجزا لاثنتين من تقنيات التقييم الأكثر شيوعاً، مع إيلاء اهتمام خاص بتقييم الأثر.

تقييم الإجراءات

تُوجه عملية تقييم الإجراءات إلى الفهم الكامل لكيفية عمل السياسة بصورة جيدة، وتسعى إلى تقييم كيف تحققت هذه السياسة على نحو جيد، وتحدد ما إذا كانت هناك فجوات بين الأنشطة المخططة والمخرجات المحققة، وتسعى لفهم أسباب أية ثغرات. وبناء على المعلومات الوصفية مثل: ما الأنشطة التي يجري تقديمها؛ ومن الذي يشارك في البرنامج (أو من لا يشارك)، وتحدد السبل لتحسين نوعية الخدمات المقدمة. وقد يمكن إجراء تقييم الإجراءات عند بلوغ نقاط محددة كنظام للإنذار المبكر، أو قد يمكن إجراؤها إذا ما تم بالفعل الكشف عن مشاكل مثل: التأخير في التنفيذ، أو عدم رضا المستفيد من خلال إجراءات الرصد القياسية (World Bank ٢٠٠٢). يميل تقييم الإجراءات إلى الاعتماد على مزيج من الأدوات الكمية والنوعية، بما في ذلك مقابلات المخبر المهمة، والدراسات الاستقصائية عن رضا المستخدم، والملاحظة المباشرة، ومجموعات التركيز.



تقييم التأثير

لا ينبغي أن يستخدم تقييم التأثير لتقييم سياسة التشغيل ككل؛ بل ينبغي أن يستخدم كجزء مكمل لاستراتيجية التقييم الشامل، وكوسيلة لتحديد تأثير برامج سوق العمل النشطة الرئيسية في البلاد. إن تقييم الأثر هو استثناء أكثر منه قاعدة، وفي الواقع، ينبغي أن يستخدم في حالات محددة جداً، بل يجب أن يستخدم فقط عندما يستوفي البرنامج كافة الشروط الثلاثة التالية:

١. هل هو ذو صلة من الناحية الاستراتيجية، ومؤثر؟

٢. هل هو مبتكر، أم لم يتم تقييمه بعد؟

٣. هل هو قابل للتكرار؟

والغرض الرئيسي من تقييم الأثر هو تقدير السببية، أي تقدير أثر تدخل معين على نتائج المستفيدين منه. تختلف تقييمات التأثير IEs عن التقييمات التقليدية في أنها تحاول قياس «ماذا كان يمكن أن يكون عليه الوضع ما لم يحدث التدخل؟» نظراً لأنه لا يمكن ملاحظة هذه الحالة، تعتمد تقييمات التأثير على معايير الواقع (أو مجموعة من غير المستفيدين) لتكوين فكرة عن النواتج بدون التدخل. يضمن استخدام معايير الواقع أن التغيرات الملحوظة في مؤشرات النواتج بعد التدخل هي في الواقع بسبب التدخل، وليس بسبب عوامل أخرى غير ذات صلة، مثل تحسينات في الاقتصاد المحلي، أو البرامج التي تنظمها الوكالات الأخرى. ثم يصبح التحدي هو تحديد وبناء المعايير المناسبة (المعروف أيضاً باسم المجموعة الضابطة) الذي يمكن مقارنته بالمستفيدين من التدخل (أو مجموعة العلاج).

تتراوح تصميمات التقييم بين التصميمات التجريبية الحقيقية (أو العشوائية) إلى التصميمات غير التجريبية. وعند تصميم تقييم لبرنامج التشغيل، ينبغي أن يكون الغرض هو اختيار التصميم الأقوى والمناسب للموارد، وللوقت، وللبيانات المتاحة؛ وفي معظم الحالات لا تملك برامج التشغيل الموارد أو الوقت اللازم لتصميم «المعيار الذهبي» (التقييمات العشوائية التي يمكن التحكم فيها). كما يواجه المقيمون كما هائلاً من القيود الأخلاقية، ومعوقات تصميم المشروع التي تحد من إمكانية المحاولات العشوائية. ثمة عقبة إضافية عن البيانات حيث الموارد المحدودة للعديد من برامج التشغيل؛ مما يعني أن المستفيد أو أحجام العينة صغيرة. في المقابل، فوجود عدد قليل من المستفيدين يعني أنه من الممكن أن يفقر التقييم إلى الدقة الإحصائية والأهمية.



الإطار ٥.٥ برنامج فرص الشباب في شمال أوغندا - تقييم التأثير

عام ٢٠٠٦ قام الباحثون والمبتكرون من أجل مكافحة الفقر (IPA) بالشراكة مع الحكومة الأوغندية بتقييم فعالية برنامج فرص الشباب الذي تم تقديمه عام ٢٠٠٦، لزيادة الدخل وفرص العمل بين صغار البالغين الذين تتراوح أعمارهم بين ١٦ و٣٥ عاما في المنطقة الشمالية من البلاد، من خلال تقديم منح نقدية لهم من أجل مواد التدريب والأعمال.

وكان متوسط المنحة المقدمة ٧,٠٠٨ دولار أمريكي لكل مجموعة، أو نحو ٣٧٤ دولار أمريكي لكل عضو في المجموعة، مع إيداع الأموال في حساب مصرفي مشترك. وعلى أساس كل شخص، كانت المنحة ٢٠ مرة أكثر مما يكسبه صغار البالغين في الشهر. وبشكل عام، تراوحت المنح عموما من نحو ٢٠٠ إلى ٤٥٠ شلن أوغندي.

درس الباحثون المرحلة الثانية والأخيرة من تقديم المنح، عندما كانت هناك ٢٦٥ منحة إضافية متاحة، من أصل ٥٣٥ مجموعة المتقدمين للمنحة. فهؤلاء الذين لم يتم اختيارهم، كان يتم التعامل معهم كمجموعة ضابطة. وتتبع الباحثون عينة عشوائية من خمسة أفراد في كل مجموعة، أو ٢,٦٧٥ فردا، وقاموا بإجراء مسح أساسي في أوائل عام ٢٠٠٨، ومسح خط النهاية بين منتصف عام ٢٠١٠ ومنتصف عام ٢٠١١، بعد نحو ١٢ إلى ١٨ شهرا من انتهاء معظم المجموعات من برامجها التدريبية. وتمكن الباحثون من تتبع ٩٩٪ من الجماعات و ٨٧٪ من الأفراد المستهدفين.

وجاءت النتائج الأولية لمتابعة الدراسة مشجعة:

◀ هناك نحو ٨٠٪ من أولئك الذين تلقوا التحويلات النقدية مسجلون في برامج التدريب المهني، مع مستويات مماثلة للرجال والنساء، بالمقارنة مع ١٧٪ من المجموعة الضابطة. وكانت الحياكة هي أكثر البرامج التدريبية شعبية، تليها التجارة، والأعمال المعدنية، وتصفيف الشعر.

◀ وفي المتوسط، كان الدخل الصافي للحاصلين على المنح أعلى بنسبة ٥٠٪ من صافي الدخل، وهو ما يترجم إلى مبلغ إضافي ٩ دولار شهريا.

◀ بلغ مقدار الأموال التي تم ادخارها نحو ٥٠٪ أكبر من مجموعة العلاج.

◀ يعمل نحو ٦٨٪ من الحاصلين على المنح في المهن الماهرة، بالمقارنة ب ٣٤٪ من المجموعة الضابطة.

◀ قام ٨١٪ بإدخار المال في حساب مصرفي أو جمعية على مدى الأشهر الستة السابقة لخط الأساس المسحي، مع تحقيق وفورات بسيطة نحو ٢٢ دولارا.

هذه النتائج أولية، وسيتم جمع التأثيرات النهائية على المدى البعيد وتحليلها عام ٢٠١٢ مع جولة أخرى من جمع البيانات.

المصدر: Can Cash Grants Help Create Jobs and Stability? <http://siteresources.worldbank.org/INT/HDOffice/Resources/UgandaE2.pdf>

٢. كيفية بناء نظام جيد؟ خرائط نقاط الدخول

من الناحية المثلى، يدعم نظام الرصد والتقييم عددا من الأهداف الواضحة:

١. فهو يدعم صنع القرار في الحكومة بشأن سياسات التشغيل، بما في ذلك إعداد أولويات الموزانة والتحديثات السنوية لسياسة التشغيل الوطنية.

٢. ويدعم محاسبية نفقات العمالة.

٣. وهو يدعم مساءلة الحكومة أمام الجمهور بشأن الخيارات السياسية العامة، وتأثيرها على التشغيل.



٤. ويشجع الحوار القائم على الأدلة بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين، والمجتمع المدني، والجهات المانحة، وبالتالي تعزيز الشراكات الإنمائية.

٥. ويوفر وسيلة لإضفاء الطابع المؤسسي على مشاركة المجتمع المدني المباشرة في العملية السياسية تتجاوز مرحلة صياغة سياسة التشغيل الوطنية.

٦. ويغذي متطلبات الرصد، وإعداد التقارير، والمساءلة في إطار التنمية الوطنية.

أثناء تصميم نظام لرصد سياسة التشغيل الوطنية، يكون من المفيد تعيين نقاط الدخول المختلفة هذه. بالنسبة لبعض هذه المداخل (مثل عملية الموازنة)، يمكن إنشاء رابط رسمي مع نظام لرصد سياسة التشغيل الوطنية (على سبيل المثال، من خلال القواعد التي تحكم بيانات الموازنة). يمكن لنظام رصد سياسة التشغيل الوطنية دعم الآخرين بشكل غير مباشر عن طريق ضمان إتاحة معلومات الرصد والتحليل بسهولة بالشكل وفي الوقت المناسب (على سبيل المثال استعراض استراتيجية الحد من الفقر).

الإطار ٦.٥ الروابط بين أطر سياسة العمالة الوطنية ورصد أطر استراتيجية الحد من الفقر



تحتوي معظم نظم رصد استراتيجية الحد من الفقر – حتى الآن – على الخصائص التالية:

١. لجنة توجيهية رفيعة المستوى لتقديم الدعم السياسي، والإشراف، وعمل رابط رسمي إلى مجلس الوزراء. ويمكنها وضع أولويات الرصد، والموافقة على تقارير تقدم سير الأعمال السنوية.

٢. وحدة تنسيق مسئولة عن تنسيق كافة نطاق المنظومة. وقد تكون الوحدة بمثابة أمانة للجان المشتركة بين الوكالات ومجموعات العمل، وتقوم بتجميع البيانات، وعمل مسودات التقارير. وعادة ما تتكون من عدد صغير من الموظفين المخصصين لمكتب الرئيس، أو رئيس مجلس الوزراء، أو في وزارة المالية، أو التخطيط. وهي ترتبط عادة بهيكل تنفيذ استراتيجية الحد من الفقر على نطاق أوسع.

٣. عادة ما يكون المعهد الوطني للإحصاء الفاعل الرئيسي في المنظومة. ففضلا عن أنه يصدر البيانات الهامة، قد يكون مسئول عن جمع البيانات الإدارية من الوزارات، ووضع المعايير الشاملة، وتطوير برامج تكنولوجيا المعلومات، وتوفير المساعدة الفنية للمنتجين الآخرين.

٤. واحدة أو أكثر من اللجان المشتركة بين الوكالات أو مجموعات العمل، وأحيانا ذات تكليفات قطاعية أو مواضيعية، لكي تسهل التعاون والحوار بين الوكالات. ويمكن أن تكون مسئولة عن تحديد مجموعات من المؤشرات، ورصد الأولويات، وإعداد التقارير القطاعية، وتقديم المشورة لصانعي السياسات، وغالبا ما تضم ممثلين عن المجتمع المدني والجهات المانحة.

٥. عادة يلزم أن تعين الوزارات المعنية نقطة اتصال مع نظام رصد استراتيجية الحد من الفقر، قد تكون شخصا (مثل مدير التخطيط)، أو وحدة إحصائية مخصصة للرصد والتقييم، وهي مسئولة عن ضمان إنتاج وتقديم البيانات القطاعية.

الإتصال مع الوزارات المعنية – يكون ذلك بشكل أفضل عندما تعمل نقطة الإتصال في الرصد والتقييم بشكل موضوعي لأغراض صنع السياسات القطاعية وللأغراض الإدارية. وإذا افتقرت نقاط الإتصال سلطة تمثيل الوزارات المعنية وتقديم الالتزامات نيابة عنها، أو إذا كانت تتغير باستمرار، فذلك من شأنه إضعاف المنظومة. وفي الممارسة العملية، يعتمد نظام رصد استراتيجية الحد من الفقر على نوعية نظم المعلومات القطاعية. وقد يحتاج النظام لدمج استراتيجيات لتشجيع الرصد والتقييم فيما بين الوزارات، مثلا من خلال القواعد التي تتطلب إدراج مهام الرصد والتقييم في موازنات الإدارات، وخطط العمل، والتوصيف الوظيفي. وعندما تكون قدرة الوزارات التابعة على الرصد أضعف من الاعتماد عليها في إصدار النتائج اللازمة للمنظومة، فينبغي تصميم برنامج تعزيز القدرات.

المصدر:

Tara Bedi et al. (2006): Beyond the numbers: understanding the institutions for monitoring poverty reduction.

٣. الوظائف المؤسسية لإطار الرصد والتقييم

ينبغي أن تقدم منظومة رصد التشغيل بيانات وتحليلات موثوق بها في الوقت المناسب، لتغذي عملية سياسة التشغيل، وكذلك غيرها من نقاط الدخول المذكورة أعلاه. ولتحقيق ذلك، يلزم أن تشمل مجموعة من الوظائف ذات الطابع المؤسسي تحديداً، بما في ذلك:

- التنسيق بين منتجي البيانات لوضع مجموعة مشتركة من المؤشرات، وإزالة الثغرات والتكرار؛
- وضع المعايير المشتركة، والإجراءات، والبرامج الأساسية؛
- تعزيز القدرة على الرصد من خلال الوزارة المسؤولة عن التشغيل، وكذلك أيضاً من خلال الوكالات الأخرى التي تقوم بتنفيذ سياسة التشغيل الوطنية؛
- تنظيم تدفق المعلومات بين الجهات المعنية داخل وخارج الحكومة؛
- تجميع وتحليل البيانات من مصادر مختلفة؛
- تقييم برنامج التشغيل (بما في ذلك تحليل البيانات)؛
- تقديم تقارير مرحلية سنوية عن تقدم سير العمل وغيرها من المخرجات؛
- تقديم المشورة لصانعي السياسات؛
- نشر المخرجات عبر الوكالات الحكومية وللجمهور؛
- تنظيم مشاركة المجتمع المدني.

المخرجات ونشرها. يجب أن يتم تصنيف رصد المعلومات وتحليلها إلى مخرجات، وتوزيعها على أوسع نطاق ممكن داخل الحكومة وخارجها، على حد سواء. وينتج نظام الرصد الجيد مجموعة من المخرجات المناسبة للجماهير والأغراض المختلفة، ويشمل استراتيجية لنشر المخرجات بنشاط للمستخدمين المستهدفين.

دورية الاستعراضات. ينبغي تحديد دورية استعراض سياسة التشغيل الوطنية لكل بلد على أساس سياقها. فإذا كانت هناك أجندة منسقة لجميع الاستعراضات القطاعية في البلاد، يمكن لاستعراض سياسة التشغيل الوطنية أن يتبعها، وبالتالي قد يختلف تواترها من ٦ أشهر إلى ٢ سنة. في رواندا على سبيل المثال، يتم مراجعة تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية كل ستة أشهر من قبل الحكومة، والمستفيدين، والشركاء الآخرين؛ في حين أنه في مدغشقر يتم استعراض السياسة كل عامين.



من يقود تطوير معلومات سوق العمل وتحليلها (LMIA) في باكستان

الإطار ٧.٥



بدأت وزارة العمل والقوى العاملة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) في تطوير معلومات سوق العمل ونظام التحليل، الذي بدأ العمل به في النصف الثاني من عام ٢٠٠٦. والهدف من هذا النظام هو توفير معلومات محدثة، وتحليلات عن سوق العمل في الوقت المناسب، والتي يستعان بها كمدخل في صياغة، ورصد، وتقييم سياسات التشغيل، وغيرها.

وقد يعمل في وحدة تحليل معلومات سوق العمل فريق من المهنيين العاملين على تطوير نظم المعلومات وتحليل السياسات في مجال التشغيل والعمل، ويجري تدريب موظفي الوحدة بدعم من منظمة العمل الدولية وغيرها من المؤسسات، وعلى وجه الخصوص المكتب الفيدرالي الأميركي للإحصاءات. وتشمل الأنشطة التدريب أثناء العمل، والتدريب على البرمجيات العامة والخاصة التي يمكن استخدامها لأغراض التحليل الإحصائي، وإدارة البيانات، وكذلك التدريب المتخصص في تحليل سوق العمل.

وقد أنشئت لجنة استشارية تجمع معا أصحاب المصلحة في سوق العمل والشركاء الاجتماعيين. يستعرض فريق اللجنة الاستشارية مخرجات وأنشطة الوحدة بالنظام، ويعزز الروابط بين جمع البيانات، وتحليلها، ووضع السياسات على المستوى الوطني والإقليمي. وبهذه الطريقة تضمن اللجنة استمرار صلاحية السياسات، وملكية واستدامة الوحدة.

المصدر:

Pakistan: LMIA Unit, Ministry of Labour and Manpower (now Ministry of Human Resources Development).

نظم معلومات سوق العمل الإطار ٨.٥



يتطلب رصد وتقييم سياسات التشغيل الوطنية مجموعة من بيانات التشغيل الدقيقة والمحدثة، يتم إنتاجها في بعض الأحيان من قبل وكالة الإحصاء الوطنية، والوزارة المسؤولة عن التشغيل من خلال نظام معلومات سوق العمل وتحليلها (LMIA). يتكون نظام LMIA من ثلاثة عناصر رئيسية هي:

١. جمع وتصنيف البيانات والمعلومات
٢. القدرات والأدوات التحليلية
٣. الترتيبات المؤسسية والشبكات

الأدوات والموارد

- ▶ LMIA guide for francophone African countries: Emploi - Formation: tendances et perspectives; Guide de renforcement des capacités. CD-ROM.
http://www.ilo.org/empolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/WCMS_115947/lang--fr/index.htm
- ▶ Observatorio Regional del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana: un modelo de implementación (2006), ILO: San José.

تغطي هذه الوثيقة الجوانب المختلفة والخصائص المحددة للمرصد، وتقدم تعريفا للمرصد وتصف طبيعته باعتباره أداة الخدمة العامة للبحث والتطوير عبر الأمم التي تشكل جزءا من شبكة المراكز في المنطقة، ولها روابط بعمليات الوساطة، والتدريب، والتكامل المهني. وتتوخى الوثيقة أيضا أن يكون للمرصد روابط بالإدارات العامة، والجهات الفاعلة الاجتماعية، ومجموعة من الكيانات التي تتحرك في مختلف مجالات سوق العمل.



الإطار ٩.٥ أمثلة من مرصد سوق العمل على المستويات الوطنية والإقليمية في أمريكا اللاتينية

المستوى الوطني: في البرازيل، مرصد سوق العمل هو أداة للبحث والتخطيط، الغرض منه إنتاج المعلومات ونشرها، وتقديم المقترحات العملية وتحليلها لتقديم المشورة للمسؤولين عن السياسات العامة.

[/http://portal.mte.gov.br/observatorio](http://portal.mte.gov.br/observatorio)

المستوى الإقليمي: في السوق المشتركة للجنوب MERCOSUR، يجمع مرصد سوق العمل ديل ميركاتو لايورال إحصاءات السوق، ويصدر الدراسات والتقارير، ويحفظ بقاعدة بيانات لسياسات وبرامج كافة البلدان الأعضاء (<http://www.observatorio.net/>)

وبتمثل الغرض العام من المرصد في تيسير اتخاذ القرارات بشأن سوق العمل، وتشجيع الإنتاج، وجمع وتحليل، ونشر البيانات عن سوق العمل في السوق المشتركة للجنوب. وتشمل القرارات تلك التي تتعلق بالتشغيل، وهجرة العمالة، والتدريب المهني، والضمان الاجتماعي، ولوائح سوق العمل، والسياسات العامة والبرامج التي تتناول هذه الموضوعات.



الإطار ١٠.٥ المرصد الأفريقية للتشغيل والتدريب

الخصائص الرئيسية

لا يوجد نموذج فريد التكوين أو معيار أو مرصد قائم، مع الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة المتنوعة وغير المتجانسة لأوضاع البلاد المختلفة فيما يتعلق بالتدريب المهني والتشغيل، فليس من المستغرب أن يكون الحال كذلك. فتمتد أنظمة مختلفة على أساس:

- ◀ تاريخ إنشائها، مع بداية التسعينيات من القرن الماضي.
- ◀ الموارد التي تقوم بتعبئتها، ومجموعة الخبرات الوطنية القائمة، والمتفتحة نسبياً.
- ◀ نظمها الأساسية.

تنوع الخبرات الوطنية وفقاً للنظم الأساسية المختلفة

على الرغم من التشابه في وظائفها، والأنشطة التي يقومون بها، ألا أن المرصد في كثير من الأحيان لها قوانين مختلفة. فالمرصد الإيفواري هو قسم من وكالة الدراسات وتشجيع التشغيل (AGEPE) الذي يحتوي على النظام الأساسي المنشئ لكيان صناعي وتجاري عام، بينما تتبع المرصد الأخرى الوزارة المكلفة، إما عن طريق مكتب وسبط (كما هو الحال في مالي)، أو بصورة أكثر مباشرة كجزء من مكتب لوزارة (كما هو الحال في توجو وبنين).

وفي الحالات الأخيرة، تختلف المهام والمناطق التي تغطيها المرصد التي تتبع الوزارات. فهم إما يتبعون الوزارة المكلفة بالتدريب المهني والفني عندما يكون العنصر المكون متميز عن الآخرين (كما هو الحال في توجو)، أو أنهم بدلا عن ذلك يتبعون وزارة العمالة عندما يكون التركيز على التشغيل.

وظائفها

- ◀ وفيما يتجاوز الطبيعة الخاصة بها، فالمهام الموكلة لهذه المرصد هي من نفس النوعية، على الأقل على مستوى تصريحات نواياها ومشاريعها. وتسعى المرصد إلى:
- ◀ تحسين نظم المعلومات بشأن التشغيل والتدريب بشكل ملحوظ، من خلال تجميع البيانات والمعلومات المتاحة معاً من أجل إعطاء معنى لها، وبفضل تدفق المعلومات عن الديناميكيات الجديدة في سوق العمل، من أجل تعظيم هذه المعلومات.
- ◀ مساعدة الهيئات المؤسسية ذات الصلة ليضعوا معاً آليات جمع المعلومات عن مدى كفاءة نظم التدريب الداخلية والخارجية، مع إدراج ومشاركة سوق العمل.
- ◀ السماح للمعلومات بأن تصبح أداة مفيدة في صنع القرار. فهي تهدف إلى أن تصبح مراكز حقيقية للخبرة في مجال التشغيل والتدريب (مراكز التقييم التي تتبع أسواق العمل، مراكز التشخيص والتقييم، ومراكز تقديم المقترحات والتوصيات).



◀ أن تصبح منتديا لتبادل الأفكار، بحيث يمكن إجراء الحوار، وتنسيقه من خلال الشبكات التي تجمع أصحاب المصلحة الرئيسيين المعنيين.

◀ أن تصبح منتديا لقضايا التشغيل والتدريب.

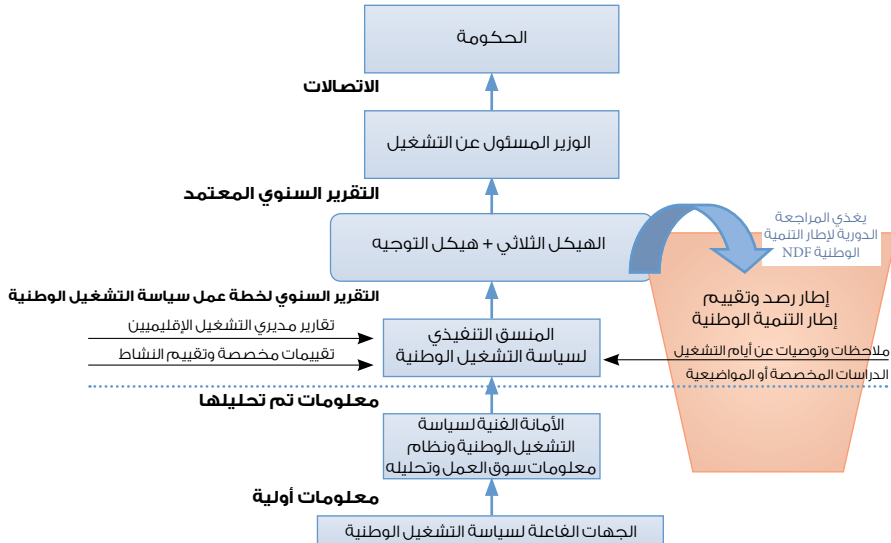
المصدر: LMIA guide for francophone African countries

http://www.ilo.org/emppolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/WCMS_115947/lang--fr/index.htm

الجمهور. سيكون الجمهور الأساسي لرصد المعلومات مكونا من المسؤولين المنتخبين ومديري القطاع العام المنوط بهم المسؤولية المباشرة عن وضع التدخلات بشأن التشغيل، وإدارتها. أولا وقبل كل شيء يجب أن يلبي نظام رصد سياسة التشغيل الوطنية احتياجات هؤلاء الأفراد من المعلومات، والتحليلات الدقيقة والمفيدة في الوقت المناسب. ومع ذلك، ينبغي للجهات الفاعلة الخارجية محاسبتهم على خيارات السياسة العامة، وأدائها. وتختلف أنواع الجهات الفاعلة القادرة على هذا التحدي في كل بلد، ولكنها قد تشمل مجلس الوزراء، ووزارة المالية، واللجان البرلمانية، والأحزاب المعارضة، ووسائل الإعلام، والشركاء الاجتماعيين، ومنظمات المجتمع المدني، والجهات المانحة. يمكن لنظام رصد سياسة التشغيل الوطنية تقديم الدعم لهم من خلال نشر المعلومات والتحليلات المتعلقة بالشغل، وتنفيذ السياسة على نطاق واسع في المجال العام.

التحليل والتقييم. يجب القيام بتحليل بيانات الرصد واستخدامها في تقييم فعالية السياسات والبرامج. إذا أريد لها أن تكون مؤثرة في العملية السياسية. وإذا كانت تلك الممارسات لا تزال في مراحلها الأولى، فقد يمكن لنظام الرصد تقديمها على مراحل محددة: الأولى، جمع البيانات النوعية، يليها بناء القدرات لتحليل البيانات، وأخيرا إضفاء الطابع المؤسسي على ممارسة استخدام البيانات من أجل تقييم سياسات وبرامج محددة.

مثال لخطة رصد سياسة التشغيل الوطنية



موارد تقييم التأثير كتيبات وأوراق

- 📖 Wikipedia on impact evaluation http://en.wikipedia.org/wiki/Impact_evaluation
- 📖 Judy Baker 'Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners'
<http://go.worldbank.org/8E2ZTGBOIO>
- 📖 Howard White (2007) 'Evaluating Aid Impact', Research Paper No. 2007/75, UNU-WIDER
http://mpira.ub.uni-muenchen.de/6716/1/MPRA_paper_6716.pdf
- 📖 Rebekka E. Grun, 'Monitoring and Evaluating Projects: A step-by-step Primer on Monitoring, Benchmarking, and Impact Evaluation'
<http://go.worldbank.org/OL36VR1A60>
- 📖 Michael Bamberger (2006) 'Conducting Quality Impact Evaluations Under Time and Budget Constraints', World Bank, Washington USA.
[http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/757A5CC0BAE22558852571770059D89C/\\$file/conduct_qual_impact.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/757A5CC0BAE22558852571770059D89C/$file/conduct_qual_impact.pdf)
- 📖 Martin Ravallion (1999) 'The mystery of the vanishing benefits: Ms Speedy Analyst's introduction to evaluation', Policy Research Working Paper 2153, World Bank, Washington, USA
<http://go.worldbank.org/PYK0FAOJS0>

المواقع الإلكترونية

- 📖 The Magenta Book

مصادر أخرى مفيدة لتقييم تأثير نظم الرصد والتقييم

- 📖 Imas, L., and Rist, R. 2009. The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations. Washington, DC: The World Bank.
http://books.google.com/books?id=NEsg-BtinIsC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summ ary_r&cad=0
- 📖 Kusek, J. Z., and Rist, R. C. 2004. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners. Washington, D.C.: The World Bank.
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf>
- 📖 Bamberger, M., Rugh, J., and Mabry, L. 2006. Real World Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints. Thousand Oaks: Sage.
<http://www.realworldevaluation.org>

٤. تنظيم مشاركة نقابات العمال وأصحاب العمل في الرصد والتقييم

يستطيع الشركاء الاجتماعيون القيام بأدوار مختلفة في نظم رصد سياسة التشغيل الوطنية كمنتجين ومستخدمين لمعلومات الرصد، على حد سواء. وتختلف طبيعة ونطاق دورهم في نظام رصد سياسة التشغيل الوطنية اختلافا كبيرا، فبينما يتم بالفعل تعبئتهم بصورة كبيرة للغاية حول قضايا سياسات التشغيل، بيد أن المشاركة في هذه السياسة تميل إلى النظام المؤسسي الجيد، وأحيانا بالتكليف قانونا. فتقاليد مشاركة الشركاء الاجتماعيين في العملية السياسية محدودة، ويلزم أن يكون الاهتمام وبناء القدرات للمشاركة من الأهداف طويلة الأجل.



القيام بمهام الرصد. يتمتع الشركاء الاجتماعيون بمزايا نسبية تجاه أنواع معينة من الرصد، ويمكن تكليفهم بإجرائه كجزء من نظام رصد سياسة التشغيل الوطنية، أو ربما قد يفضلون القيام بأنشطتهم الخاصة بعيداً عن النظام.

المشاركة في الهيكل المؤسسية لنظام رصد سياسة التشغيل الوطنية. تضم معظم أنظمة رصد سياسة التشغيل الوطنية ممثلين عن نقابات العمال، ومؤسسات أصحاب العمل في اللجان ومجموعات العمل، بما يعطي الشركاء الاجتماعيون فرصة الإسهام في المناقشات حول أولويات الرصد ونتائجه. ونلاحظ، مع ذلك، أن اللجان المشكلة من المنظمات ذات الاهتمامات وجدول الأعمال والمعلومات المختلفة بصورة كبيرة لا تعمل معاً دائماً بشكل فعال. وفي هذا الصدد، تكون الأمانات الفنية النشطة وتدفق المعلومات الجيدة أمور ذات أهمية جوهرية. وإذا أصبحت المشاركة مرهقة للغاية، ولا يبدو أنها تقدم المدخلات الحقيقية في العملية السياسية للشركاء الاجتماعيين، فمن المرجح أن يضحل اهتمامهم.

التحليل والمشورة في مجال السياسات. تعتمد بعض النظم على المعاهد البحثية المستقلة، أو الجامعات، أو المنظمات غير الحكومية، للمساهمة في التحليل وتقديم المشورة في مجال السياسات. وعندما يكون لدى الشركاء الاجتماعيين القدرات البحثية، فاستقلاليتهم تشكل مساهمة مفيدة لنظم رصد سياسة التشغيل الوطنية.

تدفق المعلومات. يتمتع بعض الشركاء الاجتماعيين بميزة نسبية تتمثل في تحويل رصد المعلومات إلى منتجات مناسبة لمجموعة واسعة من الجماهير المحلية. على سبيل المثال، في بعض البلدان، تقوم منظمات المجتمع المدني بإعداد وسائل الإعلام، وحملات التوعية العامة حول تنفيذ سياسة التشغيل الجديدة.

الرصد ذو المنحى العملي. في البلدان حيث مستويات محو الأمية منخفضة، قد يفضل الشركاء الاجتماعيون تزاوج التدخلات مع الرصد المباشر. على سبيل المثال، فهم قد يتتبعوا تنفيذ برامج التشغيل على المستوى المحلي، أو على مستوى المؤسسة من أجل التدخل لبناء القدرات المستهدفة، أو القيام بجهود الوساطة، كلما دعت الحاجة إلى ذلك. في البيئات السياسية الصعبة، قد يكون ذلك أقل تصادمية من إنتاج تقارير تنتقد الحكومة.

فمن المهم استشارة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني عن الدور الذي يرغبون القيام به في نظام رصد سياسة التشغيل الوطنية. في بعض البلدان، يفضل الشركاء الاجتماعيون البقاء خارج النظام خوفاً من الاستقطاب والسيطرة من جانب الحكومة، لا سيما إذا كانت المشاركة تتطلب قبول التمويل الحكومي.



نظام رصد سوق عمل نقابات العمال - التجربة الروسية

الإطار ١١.٥

أدت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية إلى تفاقم المشاكل - التي لم تحل - بصورة كبيرة في سوق العمل الروسية. وفي ظل هذه الظروف، قرر إتحاد النقابات المستقلة في روسيا (FNPR) البدء في رصد الوضع. وتم وضع نظام الرصد في مختلف القطاعات الاقتصادية، وفي مناطق مختلفة من الإتحاد الروسي، واعتباراً من أكتوبر ٢٠٠٨، فقد كان يتم إجراء الرصد أسبوعياً. كانت المعلومات تقدم من قبل المنظمات النقابية الأساسية، واللجان المركزية للنقابات القطاعية، والاتحادات الإقليمية لنقابات العمال، وكانوا يجتمعون على أساس الإحصاءات الأساسية عن المؤسسات التي يوجد لديها مشاكل في المجالات الاجتماعية ومجالات العمل، ويقوم إتحاد النقابات المستقلة في روسيا بتحليلها أسبوعياً. وتستكمل نقابات العمال بصورة كبيرة أعمال الرصد التي تقوم بها وزارة الصحة والتنمية الاجتماعية في الإتحاد الروسي، لأنه لم يتم أخذ كل العاملين عن العمل في الاعتبار من قبل الحكومة والسلطات المحلية.

في حدود الرصد، كان هناك إهتمام خاص بالقضايا التالية: الفصل؛ وتخفيض الأجور وتأخيرها، وتأخير صرف المكافآت والمدفوعات الأخرى التي تنص عليها الإتفاقيات الجماعية، رفض أصحاب العمل إبرام الإتفاقيات الجماعية، أو إطالة أمدها، تنفيذ نظام تخفيض ساعات العمل، إغلاق العمل، تنفيذ عطلات مفروضة بناء على مبادرة الإدارة، دفع نسب الائتمان التي تتحملها المنشأة؛ رفض الائتمان، وغيرها من المشاكل التي في كثير من الأحيان تكون مصحوبة بانتهاك أصحاب العمل لتشريعات العمل.

الجدول المستخدم خلال الرصد:

ممثل آخر	أسعار الفائدة	رفض البنوك منح الائتمان	تخفيض الأجور	تأخير الأجور	ساعات العمل	نظام تخفيض ساعات العمل	تم الاستعانة بها	عدد الوظائف التي	عدد العاملين	القطاع	المنشأة	المنطقة	القيدارية المقاطعة	التاريخ
----------	---------------	-------------------------	--------------	--------------	-------------	------------------------	------------------	------------------	--------------	--------	---------	---------	--------------------	---------

عرضت النتائج للمناقشة في اللجنة الثلاثية الروسية لتنظيم العلاقات الاجتماعية والعمل، واللجنة الحكومية المعنية بالتنمية المستدامة للاقتصاد الروسي. وكانت النواتج المحققة كمايلي:

١. أصرت النقابات على توسيع نطاق دور الحكومة في تعزيز التشغيل. وتم وضع تدابير لاحتواء التوترات في سوق العمل في جميع مناطق الإتحاد الروسي، ونفذت في ٢٠٠٩-٢٠١١. وجاء تمويل الأنشطة من الميزانية الاتحادية، التي جعلت من الممكن خفض مستوى البطالة المسجلة بواقع ١,٤ مرة من أوائل عام ٢٠٠٩ إلى الربع الثالث من عام ٢٠١١.

٢. وعموماً، في الإتحاد الروسي، شارك أكثر من ٥ ملايين شخص في مختلف البرامج منذ بداية عام ٢٠٠٩ إلى ١ سبتمبر ٢٠١٠. وكجزء من هذه الأنشطة تم تنفيذ التدريب المهني التوقيعي للعمال المهندون بالتسريع، وتنظيم الأشغال المؤقتة والعامية، والتدريب (إثناء القيام بالعمل) لخريجي مؤسسات التدريب المهني، وتوفير الدعم الموجه للمواطنين، بما في ذلك إعادة توطينهم إلى موقع آخر لشغل الوظائف، فضلاً عن إتخاذ تدابير لتعزيز زيادة الأعمال الصغيرة والعمل الحر للسكان العاملين عن العمل.

٣. كان نظام رصد نقابات العمال أحد الأسباب التي أدت إلى إنشاء الفريق العامل المعني بتحديث المدن أحادية الصناعة في إطار اللجنة الحكومية للتنمية الاقتصادية والتكامل. تضم مجموعة العمل ممثلين عن الحكومة، إدارة رئيس الإتحاد الروسي، والشركات التابعة للدولة، والبنوك المشاركة مع الدولة، ومعاهد التنمية، واتحاد نقابات العمال المستقلة في روسيا. ساعد دعم الحكومة لتحديث المدن أحادية الصناعة على خلق أماكن عمل جديدة، مما قلل بالتالي إلى حد كبير من نسبة البطالة. وفي الفترة ٢٠١٠-٢٠١١، من بين قائمة من ٣٣٥ مدينة أحادية الصناعة، تم اختيار ٥٠ منها لدعمها بتمويل من الموازنة الاتحادية (٣٥ مدينة عام ٢٠١٠، و١٥ مدينة عام ٢٠١١).

٤. وبفضل البيانات التي جمعتها مرابصد نقابات العمال (على سبيل المثال، البيانات التي تتعلق بديون الرواتب الشهرية في منشآت معينة)، تم حل الكثير من المشاكل بمساعدة الحكومة. وغالبا ما تعكس المعلومات التي تم جمعها خلال رصد النقابات بيانات عن المنشآت الخاصة أكثر تحديداً من البيانات التي قدمتها الإحصاءات الرسمية.

٥. يسمح نظام الرصد للنقابات بتوقعات دقيقة على المدى القصير. وعلاوة على ذلك، يقدم رصد النقابات إمكانية سرعة الكشف عن مشاكل مناطق معينة، وقطاعات من الاقتصاد والمنشآت، ويساعد على تنفيذ التدابير اللازمة.

ومن الضروري أن نشير إلى أن هذا الرصد كان الوحيد في البلاد، والذي لم يكن مستنداً على أساس المعلومات الواردة من أصحاب العمل. والمهمة الرئيسية لنقابات العمال اليوم هي مراقبة الشركات التي في وضع مالي صعب.

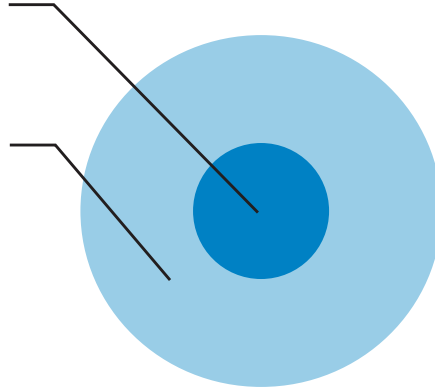
المصدر: Svetlana Esaulova, expert in the Department of social and labour relations and social partnership, Federation of Independent



٥. الخلاصة: الدائرتان متحدتان للمركز للرصد والتقييم

الأنشطة التي تتم إلى حد كبير داخل الإدارة العامة والتي تضم إنتاج بيانات عن مؤشرات سياسية التشغيل
منتجي البيانات: نظم معلومات سوق العمل وتحليلها/معهد الإحصائيات الوطني

الروابط بين نظام الرصد والنقاط الرئيسية في دورة صنع السياسات والعملية الديمقراطية



في الدائرة الأولى، يجب إقناع الجهات الفاعلة على المشاركة النشطة في نظام رصد سياسة التشغيل الوطنية إذا كان لهذا العمل أن يتم بفعالية. وفي سبيل تحقيق هذا، قد تكون عملية التصميم والتنفيذ مهمة مثل الهيكل المؤسسي النهائي، ويحتاج منتجي البيانات لأن يقتنعوا بأن نظام الرصد هو الحل للمشاكل المشتركة، وليس مجرد احتياج بيروقراطي. وفور تحقيق ذلك، فمن الممكن إضفاء الطابع الرسمي على النظام، ووضعه ضمن إطار تنظيمي.

الدائرة الثانية من الأنشطة قد يمكن يُظن بأنها شبكة مفتوحة تربط منتجي البيانات بالأنظمة الأخرى في الحكومة ومع الجمهور؛ وهي تعمل من خلال إيجاد الروابط وتحسين تدفق المعلومات، وليس من خلال التسلسل الهرمي أو أدوار محددة سلفاً، وخلق المزيد من هذه الروابط يخلق المزيد من الفرص لتحفيز السياسات المبنية على الأدلة.

الممارسات الجيدة في إعداد وتنفيذ نظام للرصد

- ◀ البناء على العناصر الموجودة؛
- ◀ إدراك أن التغيير سيكون تدريجياً؛
- ◀ السعي إلى بدء عملية التغيير بدلاً من تصميم «نظام» الكمال؛
- ◀ التركيز على بناء الترتيبات المرنة التي يمكن تكيفها للتغيير؛
- ◀ تعريف العلاقات، والحوافز، والأنشطة بوضوح؛
- ◀ تحديد نقاط الدخول في عمليات صنع القرار، وبخاصة في عملية الموازنة؛
- ◀ تكيف مختلف النواتج لاحتياجات المستخدمين المستهدفين.



المصدر: Tara Bedi et al. (2006): *Beyond the numbers: understanding the institutions for monitoring poverty reduction strategies*. The World Bank

http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/383220-1153403450741/part2_2.pdf

٤. تمويل سياسة التشغيل الوطنية

غالبا ما ينصب الكثير من الاهتمام في الدوائر الحكومية على صياغة السياسات والخطط. ومع ذلك، فإن التخصيص الفعلي للموارد لهذه الخطط هو الذي يسمح بتنفيذ الأنشطة وتحويلها إلى نواتج إنمائية.

أ. التخطيط وعمل الموازنة للموارد اللازمة للتنفيذ الفعال لسياسة التشغيل الوطنية



ما هي الموازنة؟

- ◀ سجل من الماضي
- ◀ خطة، وبيان عن المستقبل
- ◀ آلية لتخصيص الموارد
- ◀ أداة لمتابعة الكفاءة
- ◀ وسيلة لتأمين النمو الاقتصادي
- ◀ محرك توزيع الدخل
- ◀ سابقة
- ◀ نتيجة المساومات السياسية
- ◀ التعبير الأكثر تنفيذا للسياسات الوطنية في القطاع العام

Wildavsky, A. (1975), *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*, Boston: Little, Brown and Company

يحتاج الفريق الفني لسياسة التشغيل الوطنية، بمساعدة من مديري العمالة الاقليمية، إلى إعداد برمجة واقعية للموارد (البشرية، والمعدات، والمالية) اللازمة لتنفيذ سياسة التشغيل الوطنية. ويتطلب ذلك التقدير الدقيق لاحتياجات المدخلات، وتكاليف الوحدة، فضلا عن أحد الاحتياجات المالية. ومن الأفضل اتباع المبادئ الارشادية المحددة للبلاد في هذا الصدد، واستخدام بنود الموازنة الرسمية، وتكاليف الوحدة. ويكون ذلك الأمر أكثر سهولة إذا عمل الفريق بشكل وثيق مع وحدة/إدارة الموازنة بالوزارة، ومع إدارة الموازنة في وزارة المالية. وللتنضير لإطار الإنفاق المتوسط الأجل MTEF، إذا كان هذا الإجراء قياسا متبعاً في البلاد، ينبغي للفريق تخصيص

الاحتياجات من الموارد بين القطاعات، استنادا إلى تصنيف الموازنة. وينبغي تحليل هذه التقديرات على أساس كل مخرج من المخرجات، والإشارة إلى المؤسسة (المؤسسات) التي توفر هذه المدخلات. وأخيرا، يجب إدراج أو إلحاق تحليل المدخلات هذا باستراتيجية التشغيل.

ب. إدراج السياسة في الموازنة الوطنية: لماذا وكيف

الموازنة السنوية هي وثيقة سياسية رئيسية، تحدد نوايا الحكومة لزيادة الإيرادات واستخدام الموارد خلال السنة. من خلال عملية الموازنة، يفرض على كل حكومة تقديم عدد من الخيارات تتعلق بتخصيص الموارد المتاحة للبرامج، والمؤسسات القائمة أو الجديدة. لذلك، يمكن للموازنات تقديم بيان عن النوايا واضح للغاية - يكون في كثير من الأحيان أكثر دقة من السياسات أو الخطط التي تستند إليها - وعن الأولويات والالتزامات التي ترغب الحكومة في التمسك بها.^٤

^٤ ODI Briefing Paper: "Why budgets matter: the new agenda of public expenditure management", May 2004, <http://www.odi.org.uk>



وعادة ما يتم موازنة الموازنة الوطنية مع الأولويات الوطنية الواردة في إطار التنمية الوطنية، وخطاب الموازنة القطاعية، كما يتم تعريفها ضمن معوقات الموازنة لتحقيق إطار التنمية الوطنية. وبما أن الموارد محدودة، تقوم وزارة المالية بتخصيصها على أساس (١) أولويات إطار التنمية الوطنية، (٢) نوعية الطلب القطاعي للحصول على التمويل (هل هو موضع في سياسة مفصلة جيداً مع أهداف وأغراض واضحة؟ هل هو واقعي، أي، ضمن نطاق معقول من المخصص؟)، (٣) الخبرة السابقة في استخدام التمويل من قبل القطاع قيد النظر.

نظراً لمحدودية الموارد، تحدد الموازنات من هم الفائزون والخاسرون في عملية تخصيص الموارد. وتستند هذه الخيارات والمقايضات أحياناً على الاعتبارات الفنية ولكن، في كثير من الأحيان، تكون النتيجة النهائية لتفاعل معقد بين مجموعات مختلفة من أصحاب المصلحة والدوائر بدءاً من أعضاء مجلس الوزراء إلى الإدارات الحكومية، ومن جماعات الضغط الاقتصادي، إلى جماعات المجتمع المدني^٥.

وبالتالي فإنه من المهم للوزارة المسؤولة عن التشغيل القيام بما يلي:

- العمل على إدماج أهداف التشغيل في إطار التنمية الاقتصادية.
- الدعوة إلى التمويل استناداً إلى حجة رصينة. أطر النفقات متوسطة الأجل وبرامج الميزانية هي الأدوات التي يمكن استخدامها لهذا الغرض.
- بيان كفاءة استخدام الموارد المخصصة في الماضي، على سبيل المثال عن طريق إجراء استعراضات الإنفاق العام.

١. إطار الإنفاق متوسط المدى: أداة تبرير الحاجة إلى الموارد خلال مناقشات الموازنة من قبل وزارة المالية

إن إطار الإنفاق على المدى المتوسط (MTEF) هو أداة لتخصيص الموارد للقطاعات في الاقتصاد، بما يتفق مع إطار الموازنة الوطنية، ويمثل مجموعة من الأولويات القطرية على المدى المتوسط. فهو يساعد على:

- التوفيق بين السياسات والموازنات؛
- إدارة فعالة للقيود المفروضة على الموارد؛
- تجاوز رؤية الميزانية كأداة تمويل من أجل جعلها أداة لرسم السياسات الاستراتيجية؛
- تسهيل جمع التبرعات للاحتياجات المستهدفة.

يتضمن إطار الإنفاق على المدى المتوسط وحدة مركزية ووحدات قطاعية.

(١) **الوحدة المركزية** لإطار الإنفاق على المدى المتوسط تضمن الربط بين إطار التنمية الوطنية والموازنة الوطنية. فهي تحدد آفاق الإنفاق العام على المدى المتوسط (٣-٥ سنوات) الذي يسمح للحكومة بالحفاظ على التوازنات الاقتصادية الكلية، والمصادقية الخارجية للبلاد، وهي كذلك تخصص الموارد المحتملة لمختلف القطاعات والإدارات.

^٥ المرجع السابق

أطر الإنفاق المتوسط الأجل القطاعي: تضع الإدارات القطاعية أطر الإنفاق المتوسط الأجل أحيانا مع الموازنات البرنامجية^٦ وذلك لتنفيذ السياسات القطاعية الخاصة بهم. وتضع ميزانيات لثلاث سنوات تحقيقا لما يلي:

- تقديم احتياجات البرامج القطاعية، إذا ما أرادت تحقيق الأغراض والأهداف السنوية للسياسة؛
- بيان مستوى الموارد الداخلية اللازمة، ومستوى التمويل الخارجي الذي سوف يحتاج إلى تعبئة، إذا ما قد تنشأ فجوة تمويلية؛
- تفاصيل تخصيص الميزانية السنوية لمختلف الإدارات والمشاريع التابعة للوزارة من خلال توفير المخصصات المخططة بين القطاعات من خطاب الموازنة (المتكررة والرأسمالية، داخل الإدارات والوكالات).

وتعزز العديد من البلدان دور الشركاء الاجتماعيين (نقابات العمال، ومنظمات أصحاب العمل، والمجتمع المدني) من خلال إطار الإنفاق المتوسط الأجل وعمليات وضع الميزانية^٧.

لمزيد من التفاصيل، راجع إرشادات منظمة العمل الدولية بشأن الميزانية الداعمة للتشغيل (قادر).



© ITILO/G. Palazzo

^٦ في بعض البلدان، تطلب الإدارات القطاعية وضع الميزانية البرنامجية قبل تقديم إطار الإنفاق المتوسط المدى للقطاع. يمكن لبرمجة الميزانية أن تقدر الفجوة المالية بين السقف الإرشادي للقطاع والحاجة الفعلية لتنفيذ سياسته. في غرب أفريقيا، تجعل القواعد المالية الجديدة للاتحاد الاقتصادي والنقدي في غرب أفريقيا (WAEMU) الميزانية البرنامجية ملزمة لجميع الدول الأعضاء بحلول عام ٢٠١٢.

^٧ انظر: تجارب جنوب أفريقيا وكينيا في 23، p. 2006، Talierco and Le Houerou.



الإطار ١٢.٥ ربط السياسة الوطنية للتوظيف بالموازنة الوطنية - تجربة بوركينا فاسو



في بوركينا فاسو، كما هو الحال في جميع البلدان التي تنفذ استراتيجية الحد من الفقر، تجري الإصلاحات لربط عمليات الموازنة بالتخطيط. تسعى الحكومة إلى أن تعكس الأولويات الوطنية في الميزانية الوطنية على نحو أفضل باستخدام أدوات برمجة الموازنة القائمة على النتائج: مثل الموازنات المتداولة لمدة ثلاث سنوات واستعراضات الإنفاق العام (PER).

ويتسق إيقاع وزارة العمل مع هذا الجهد الوطني، حيث يتطلب تنفيذ سياسة التشغيل الوطنية (٢٠٠٨) تعبئة الموارد المالية لتتناسب مع الطموحات المطروحة في السياسة. تم بصفة رسمية تعيين المجموعة الفنية المشتركة بين الوزارات بموجب المرسوم الوزاري الصادر في أكتوبر ٢٠٠٩ لربط سياسة التشغيل الوطنية بالموازنة العامة. وتضم المجموعة مسئولين من وزارة الاقتصاد والمالية، ووزارة الزراعة، ووزارة البنية التحتية، ووزارة الشباب والتشغيل (Moye).

كخطوة أولى، قام الفريق الفني المختص باستعراض الإنفاق العام PER بالاستناد إلى تحليل دقيق للنقائص السابقة والحالية لوزارة الشباب والتشغيل، وقدم التوصيات من أجل تخصيص الموازنة بصورة أفضل، ولأداء أكثر فعالية من حيث التكلفة فيما يتعلق بالتوجهات الاستراتيجية لسياسة التشغيل الوطنية. وأظهر الاستعراض، في ضوء طموحات سياسة التشغيل الوطنية وتحديات سوق العمل، أن الموازنة المخصصة لوزارة الشباب والتشغيل من موارد الدولة الخاصة تعد صغيرة جداً، والموارد الأجنبية محدودة للغاية. وعلى الرغم من الأداء الجيد نسبياً فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة، فهناك قيود هامة تتعلق بعدم كفاية الموارد البشرية، والمادية، والموارد الفنية. فعلى سبيل المثال، تحتاج وزارة الشباب والتشغيل إلى موارد إضافية للإشراف الفعال، وتنسيق سياسة التشغيل الوطنية؛ وهناك أيضاً حاجة إلى تعزيز القدرات من أجل رصد وتقييم صناديق التشغيل والمشاريع/البرامج. وأخيراً، يشدد استعراض الإنفاق العام على أهمية إعداد موازنة ثلاث سنوات (أو إطار الإنفاق متوسط الأجل) وذلك للعمل من خلال عملية وضع الموازنة حسب الأهداف. حتى عام ٢٠١٠، كان إعداد موازنة وزارة الشباب والتشغيل يتم باستخدام منهج «الموازنة حسب الأهداف» على أساس بنود الإنفاق الإداري. ويعني هذا أن النفقات قد لا تكون ذات صلة بالنتائج التي تم التوصل إليها من تحقيق أهداف سياسة التشغيل الوطنية، فقد استندت المخصصات بين القطاعات على مستوى مخصصات السنوات السابقة، وحددت الإدارات احتياجاتها على أساس ما تم تخصيصه لها، ولم يكن هناك رصد حقيقي لأداء الخدمات المركزية والإقليمية أو برامج المشروع وصناديق التمويل.

على هذا الأساس، يؤيد الفريق المشترك بين الوزارات وضع «موازنة برنامجية» للسنوات ٢٠١١-٢٠١٣، وهي تحدد النتائج التي يتعين تحقيقها على المدى المتوسط، والإجراءات التي يجب اتخاذها من أجل تحقيق تلك النتائج، يلي ذلك تقدير تكاليف تلك الإجراءات، فضلاً عن تحديد أولويات الاحتياجات في ضوء أولويات وزارة الشباب والتشغيل. تتيح الموازنة البرنامجية أيضاً رصد الإنفاق على أساس مؤشرات الأداء المستهدف.

في مارس ٢٠١٠، تمت مناقشة استعراض الإنفاق العام وموازنة الثلاث سنوات، والتحقق من صحتها في ورشة عمل ثلاثية وطنية. طوال هذه العملية، قد تمت إحاطة الشركاء الاجتماعيين من خلال تنظيم اجتماعات تشاورية محددة للمعلومات والتدريب. ونتيجة لهذا الإجراء، كانت وزارة الشباب والتشغيل إحدى السبع وزارات ذات الأولوية في تقديم الميزانية البرنامجية الخاصة بها إلى الجمعية الوطنية في ديسمبر عام ٢٠١٠.

المصادر: (1) MJE/ILO, Public Expenditure Review of the Ministry of Youth and Employment, March 2010. (2) Eléonore d'Achon (dachon@ilo.org), EMP/POLICY

^١ ينص المرسوم أن هذا الفريق الفني يمكن أن يمتد إلى أي وزارة أخرى ذات صلة أو إلى الشريك في التنمية.

٢. مراجعات الإنفاق العام: أداة لإقناع وزارة المالية بكفاءة استخدام مخصصات الموازنة الماضية

مراجعات الإنفاق العام (PERs) هي الدراسات التشخيصية الأساسية لتحليل تخصيص الإنفاق العام، وإدارته. يمكن استخدام مراجعات الإنفاق من أجل:

(١) إفادة عملية التخطيط الاستراتيجي وإعداد الموازنة؛

(٢) تحديد الطرق التي يمكن بها تحسين كفاءة تخصيص الموارد على المدى المتوسط وفعاليتها؛

(٣) استعراض نظم إدارة الإنفاق والمؤسسات (الإطار المؤسسي، والقدرة الهيكلية، والممارسات الإدارية الحكومية).

تختص مراجعات الإنفاق بالنظر إلى ما سبق وما هو آت على حد سواء، وتحليل الأداء في الماضي والمستقبل من حيث تخصيص الموارد، وتقديم الخدمات، من أجل أن تكون قادرة على تقديم تقييم واقعي لما يجب تحقيقه على المدى المتوسط؛ وبصفة عامة: (أ) تحديد الأولويات الاستراتيجية، و(ب) الانضباط المالي، و(ج) كفاءة وفعالية التنفيذ. يوفر استعراض أداء الإنفاق العام المدخلات لتحديث أطر الإنفاق متوسط الأجل للقطاع، وتعزيز إعداد موازنة موجه نحو النواتج، تركز على تحسين تقديم الخدمات.

الأسئلة الرئيسية لمراجعة الإنفاق العام هي:

- هل يرتبط الإنفاق العام بالاستراتيجية القطاعية؟ (توافق المخصصات مع أولويات القطاع) كيف يمكننا أن نجعل الإنفاق يتفق بشكل وثيق مع الأغراض القطاعية؟ ما هي التغييرات في تخصيص الموارد التي سوف تحقق أقصى الفروق؟
- هل يتطابق تنفيذ الموازنة مع مخصصاتها؟ لما لا؟ وما الذي يمكننا أن نقوم به؟
- هل يقدم الإنفاق القيمة مقابل المال؟
- هل قدم الإنفاق المخرجات المستهدفة وحقق مؤشرات النواتج المستهدفة؟ لما لا؟ وكيف يمكننا تحسين ذلك؟

لمزيد من التفاصيل، انظر الملحق (١) والمبادئ الإرشادية بشأن إعداد الميزانية الداعمة للتشغيل (قادم).



٣. ماهي الترتيبات المؤسسية؟ العملية المؤسسية الداعمة لموازنة التشغيل

مجموعات العمل المشتركة بين الوزارات

تحتاج الترتيبات المؤسسية إلى توضيحها في مرحلة مبكرة من التخطيط لإطار الإنفاق المتوسط الأجل، أو مراجعة الإنفاق العام. في كثير من الأحيان، تقوم وزارة المالية بتنسيق أطر الإنفاق متوسط الأجل ومراجعة الإنفاق العام، بينما يقود تنفيذها الفعلي القطاع المعني في الوزارة، وكل من إدارة الموازنة، وإدارة تخطيط السياسات معاً بتلك الوزارة. في حالة مراجعة إطار الإنفاق العام للتشغيل، فمن المستحسن للوزارة المسؤولة عن التشغيل الدخول في شراكة مع الوزارات القطاعية، والتعاون مع وزارة المالية والتخطيط للتأكد من أن التركيز ينصب جيداً على التشغيل.

يمكن أن يتم ذلك من خلال تشكيل «مجموعة العمل الفنية» والتي تضم الوزارات المسؤولة عن التشغيل، والوزارات القطاعية الرئيسية، ووزارات المالية، والاقتصاد والتخطيط، بالإضافة إلى المساعدة الفنية المطلوبة ذات الصلة. تنظم هذه المجموعة اجتماعات فنية، وطلقات العمل، واجتماعات المائدة المستديرة لمناقشة التقارير في المرحلة المتوسطة، والتحقق من صحة التقارير النهائية، وتقديم دراسات و/أو أطر الإنفاق متوسط الأجل إلى وزارة المالية.

ينبغي إدراج المجموعة الفنية المشتركة بين الوزارات ضمن الإطار المؤسسي لمراجعة الإنفاق العام، وأطر الإنفاق متوسط الأجل، ومراجعات أطر التنمية الوطنية، مع ربط التخطيط، وإعداد الموازنة والتقارير في ذات الإطار. والعديد من البلدان، التي اعتمدت أدوات إطار الإنفاق متوسط الأجل ومراجعة الإنفاق العام، وضعت الأطر المؤسسية للتنمية الوطنية، ومراجعة الإنفاق العام/إطار الإنفاق متوسط الأجل، على المستويين الكلي والقطاعي. وقد ركزت بعض البلدان على ربط هذا الإطار المؤسسي لمراجعة استراتيجية الحد من الفقر PRS مع عمليات مراجعات الإنفاق العام/أطر الإنفاق متوسط الأجل (مثل بوركينا فاسو)، وربطت البلدان الأخرى عملية الإنفاق العام PER مع عملية إطار التنمية الوطنية NDF (مثل تنزانيا)، ونجد أن بلدان أخرى ربطت الهياكل المؤسسية لاستراتيجية الحد من الفقر والإنفاق متوسط الأجل بصلات وثيقة (مثل ألبانيا، انظر الإطار ١٣.٥).



© ILO R. Lopez



الإطار ١٣.٥ الهيكل المؤسسي لإطار الإنفاق متوسط الأجل واستراتيجية الحد من الفقر في ألبانيا

في عام ١٩٩٩ اتخذت وزارة المالية الألبانية قراراً للمضي قدماً مع الجيل الثاني من الإصلاحات لتحسين إدارة الإنفاق العام، تتوي بذلك توفير إطار أقوى وأكثر قابلية للتنبؤ لتخطيط الموازنة، وتعزيز الروابط بين السياسات الحكومية، ومخصصات موارد الموازنة، وكان أول إطار للإنفاق متوسط المدى (٢٠٠١-٢٠٠٣) مرتبطاً بشكل وثيق بتطوير ورقة استراتيجية الحد من الفقر للحكومة والتي تم إكمالها عام ٢٠٠١. وبالتالي أثرت السياسات والاستراتيجيات المحددة في إستراتيجية تخفيض أعداد الفقراء على أولويات الإنفاق المحددة في إطار الإنفاق متوسط الأجل، فضلاً عن اختيار القطاعات لإجراء المزيد من تحليل الإنفاق بالتفصيل في الدورات المقبلة، كانت التحديثات اللاحقة لإطار الإنفاق متوسط الأجل للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤ و ٢٠٠٢-٢٠٠٥ تجري أيضاً بالتوازي مع إعداد وتحديث الاستراتيجية العامة للحد من الفقر بالكامل عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٢.

الهيكل المؤسسية المشتركة لتنسيق الاستراتيجية العامة للحد من الفقر وإدارتها وإطار الإنفاق متوسط المدى ضمنت وجود روابط وثيقة واتساق الأغراض السياسية بين الاستراتيجية والموازنة.

الهيكل المؤسسية وإطار الإنفاق متوسط الأجل هي مجموعة فرعية من الهياكل المؤسسية للاستراتيجية العامة للحد من الفقر، وكلاهما تتألف من: (١) اللجنة الإرشادية، و(٢) فريق العمل، و(٣) مجموعات العمل الفنية للقطاع.

اللجنة الإرشادية لإطار الإنفاق متوسط المدى، تتألف من أعضاء لجنة السياسات الاقتصادية الوزارية المشتركة، في حين تتسع اللجنة الإرشادية للاستراتيجية العامة للحد من الفقر لتضم ممثلين عن مجتمع المانحين، وممثلي المجتمع المدني، وكلاهما برئاسة رئيس الوزراء.

فريق العمل، الذي أنشأته اللجنة الإرشادية، هو المسؤول عن تنسيق الأنشطة التنفيذية لجميع الروابط المؤسسية في عملية إعداد الاستراتيجية وتنفيذها. ويتكون الفريق العامل لإطار الإنفاق متوسط المدى من نواب الوزراء، ومدير إدارة البرمجة الاقتصادية/الموازنة من وزارات المالية، والصحة، والتعليم، والعمل والشؤون الاجتماعية، والحكم المحلي واللامركزية، والزراعة، والاقتصاد العام والخصخصة، والتعاون الاقتصادي والتجارة، والنقل، والأشغال العامة، والسياحة. ومن أجل الاستفادة من القدرات المحلية القائمة، ولا سيما المجتمع المدني، تمت زيادة فريق عمل الاستراتيجية العامة للحد من الفقر بتعيين اثنين من المنظمات غير الحكومية كمستشارين، ومعهد الدراسات المعاصرة، ومعهد التعليم المالي.

مجموعات العمل الفنية للقطاع، هي المسؤولة عن صياغة قضايا القطاع لكل من الاستراتيجية العامة للحد من الفقر واستراتيجية الموازنة (إطار الإنفاق متوسط الأجل) وتوفير المعلومات ذات الصلة. وتتكون مجموعات العمل الفنية القطاعية في وزارات العمل والشؤون الاجتماعية، والصحة، والزراعة، والتعليم، والعلوم من ٩-١٠ أعضاء، نصفهم ممثلين عن وزارات من فريق العمل القطاعي لإطار الإنفاق متوسط الأجل، في حين أن النصف الآخر ممثلي المجموعات الاستشارية للمجتمع المدني.

المصدر: المبادئ الإرشادية لمنظمة العمل الدولية بشأن الميزانية الداعمة للعمالة (المقبلة).

المعلومات، والتوعية، وتدريب الشركاء

قبل إنشاء فريق العمل الفني هذا بين الوزارات، ينبغي توعية الشركاء، والوزارات، وتدريبهم على أدوات مراجعة الإنفاق العام و/أو إطار الإنفاق متوسط المدى، من أجل فهم أهميتهم في عملية التشغيل، فضلاً عن الموازنات الوطنية، وعلى الأدوات الرئيسية التي تربط إطار التنمية الوطنية بالموازنة الوطنية. ينبغي بناء القدرات بمشاركة وزارتي المالية والتخطيط، وكثيراً ما تستطيع إدارات التخطيط والموازنة أن تقدم هذا الدعم على أساس المبادئ الإرشادية والوثائق الداخلية، مع دعم المانحين، إذا لزم الأمر.



على الرغم من أن سياسة التشغيل الوطنية لم يتم وضعها بعد، تجري حكومة موريشيوس المشاورات مع الشركاء الاجتماعيين في سياق إعداد الموازنة الوطنية، حيث تركز الاهتمام فيها لمدة ثلاث سنوات متتالية على خلق فرص العمل والنمو المستدام.

الدراسة الاستقصائية العامة بشأن أدوات التشغيل في ضوء إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، الفقرة ١٦.



ج. تعبئة الموارد من خارج الموازنة

يتزايد توجيه الجهات المانحة لتدفقات المعونة من خلال الميزانيات الوطنية عن طريق الدعم المباشر للموازنة. ومن المتوقع في المستقبل أن تنقل إلى حد كبير حصة المعونة التي توزع من خلال المشاريع القائمة بذاتها في الغالبية العظمى من البلدان، حيث تسعى الجهات المانحة لبناء القدرات على المدى الطويل، وتحسين إمكانية التنبؤ بالموارد، وتبسيط ومواءمة المعونة.

ومع ذلك، في الوقت الراهن، لا يزال التمويل من الجهات المانحة يحدث جزئياً من خلال مشاريع محددة. في هذا السياق، فقيام المانحين بتنسيق وتحسين استدامة المساعدة الفنية هي أمور مهمة. يعد إنشاء صندوق التشغيل أحد الأدوات التي قد أثبتت نجاحها في توجيه التمويل من الجهات المانحة نحو أولويات سياسة التشغيل الوطنية. وعلى الرغم من أن هذا الحل هو أقل شأناً من الدعم المباشر للموازنة، لكنه يتميز بتحسين تنسيق الموارد الخارجية وكفاءتها (انظر أدناه مثالا لذلك هو صندوق تشغيل الشباب في صربيا).

الإطار ١٤.٥ صندوق تشغيل الشباب في صربيا (YEF)



في عام ٢٠٠٩، أنشأت وزارة الاقتصاد والتنمية الإقليمية الصربية، بالشراكة مع مشروع منظمة العمل الدولية لتشغيل الشباب في صربيا بتمويل إيطالي، صندوق تشغيل الشباب (YEF) لتوفير مجموعة شاملة من خدمات التشغيل والبرامج للمحرومين من الشباب والنساء. في البداية، قام الصندوق بتوجيه الموارد من مشروع منظمة العمل الدولية المشار إليه أعلاه، وتلك من الصندوق الصربية لـ «مجتمع مفتوح»، وتلك التابعة للحكومة في صربيا. وعام ٢٠١٠، تم زيادة موارد الصندوق إلى حد كبير عن طريق مساهمة البرنامج المشترك لصندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (MDG-F)، ودعم الجهود الوطنية الرامية إلى تشجيع تشغيل الشباب وإدارة الهجرة (YEM).

تسترشد عمليات الصندوق بالمبادئ التالية:

المسؤولية: يعمل صندوق تشغيل الشباب بوصفه أداة مالية لصرف الأموال بطريقة مسؤولة. وقد أنشئ داخل الخدمة الوطنية للتوظيف (NES)، المنفذ الرئيسي لسياسات التشغيل، والمقدم لخدمات التشغيل، والسلطة الإدارية لتنفيذ برامجها.

الشفافية: يستخدم الصندوق نظام الإدارة المالية الحالية للخدمة الوطنية للتشغيل. وقدمت منظمة العمل الدولية المساعدة الفنية لتطوير نظام رصد وتقييم المبادرات التي يربعاها الصندوق ذاته.

اللامركزية: تتم عملية صنع القرار على المستوى المحلي بصفة لامركزية. وتحدد مكاتب الخدمة الوطنية للتشغيل المحلية معايير خدمات التشغيل، والبرامج التي سيتم تقديمها، واختيار الشباب المستفيدين من الخدمة ومقدميها، بالتعاون مع السلطات المحلية، والشركاء الاجتماعيين، وممثلي القطاع الخاص.

الكفاءة في الموافقة على الطلبات وصرف الأموال: يتم تقييم طلبات الأفراد والشركات، فضلا عن قرارات التمويل على المستوى المحلي، على أساس معايير الأهلية التي يضعها الصندوق، ويعلن عنها على نطاق واسع. وتحول الأموال من المكتب المركزي لخدمات التشغيل الوطني إلى المكاتب المحلية والتي تقوم بدورها بصرفها لمقدمي الخدمات على أساس تقديم عطاءات تنافسية، وللشباب الذي تنطبق عليه معايير الاستهداف التي تم وضعها.

نظام الرصد والتقييم: قدمت منظمة العمل الدولية العون الفني لخدمات التشغيل الوطنية من أجل بناء نظام فعال وكفاء لرصد برامج تشغيل الشباب وتقييمها. يخدم هذا النظام عملية رصد وتقييم المبادرات التي يربعاها صندوق تشغيل الشباب، وكذلك خدمات وبرامج التشغيل الأخرى التي تقدمها خدمات التشغيل الوطنية للعاطلين عن العمل.

وثمة أمثلة أخرى من مصادر التمويل خارج الموازنة هي صناديق التشغيل التي يتم تغذيتها من خلال الضرائب المحددة، كما في مثال باراجواي. وفي شأن تخصيص الموارد لسياسات التشغيل في باراجواي، فوجود صندوق للتشغيل يحصل على تمويله من ضريبة الغاتورة

على الأجور يعني أنه يتعامل مع موارد مخصصة لتنفيذ سياسات التشغيل، يتميز هذا النمط من تخصيص الموارد بالسماح بقدر أكبر من استقرار تمويل السياسات، إذ يستفيد الصندوق من استمرار تدفق الموارد، كما يحددها القانون. ويتناقض ذلك بوضوح مع أنواع أخرى من تخصيص الموارد التي، اعتماداً على الظرف الاقتصادي، تحدد إذا ما كان من الضروري، أم لا، تفعيل السياسات النشطة، وما هو مبلغ التمويل. وقد يمكن اقتراح هذه الآلية لتشكيل صناديق سياسات التشغيل على أساس الضريبة على فاتورة الأجور، بينما في الوقت ذاته يتوجب الحذر للغاية بشأن تخصيص الأموال حتى يمكنها تمويل سياسات التشغيل في إطار متكامل.^٨



الإطار ١٥.٥ تنفيذ سياسة التشغيل في بوركينا فاسو من خلال صناديق التشغيل

تختلف تمويل برامج سوق العمل من بلد إلى آخر، ولكن أنشئت صناديق التشغيل على نحو متزايد كوسيلة رئيسية لتمويل سياسات سوق العمل النشطة، وتنفيذ سياسات التشغيل الوطنية. هذا هو الحال في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية، وأوروبا الشرقية، والبلدان الأفريقية، بما في ذلك بوركينا فاسو.

في بوركينا فاسو، تتألف أدوات تعزيز التشغيل في معظمها من صناديق التمويل الوطنية التي تم تصميمها لتخفيف القصور في أسواق الائتمان من خلال تسهيل وصول الائتمانات للفئات المحرومة من مشعجي النهوض بالأعمال. منذ أواخر التسعينيات من القرن الماضي، أنشئت ثلاثة صناديق للتشغيل بغرض توفير استجابة سريعة للمشاكل الانتقالية التي يحدثها برنامج التكيف الهيكلي. وتلك تشمل:

(١) صندوق دعم مبادرات الشباب (FAIJ)، يمنح الصندوق الدعم المالي في المقام الأول للأنشطة التي تهدف إلى الاندماج الاجتماعي والمهني للشباب ممن تم تدريبهم كرجال أعمال. يتراوح مبلغ التمويل الممنوح بين ٢٠,٠٠٠ إلى ٢ مليون فرنك أفريقي، يمنح من دون أي ضمانة مالية أو مادية، ولكن بضمانة أخلاقية من الكفيل أو الموجه، بأسعار فائدة منخفضة، تتراوح بين ٢٪ للمعوقين إلى ٣,٥٪ للشابات، و٤٪ للمشجعين الآخرين. ومع صندوق دعم مبادرات الشباب FAIJ، وضعت الدولة برنامجاً تدريبياً لـ ٥,٠٠٠ من الشباب على ريادة الأعمال، وضع حيز التنفيذ بدعم من شركات التدريب الخاصة، ويتم تدريب هؤلاء الشباب على إعداد وعرض المشاريع، و يُقدم أفضلها للتمويل من صندوق دعم مبادرات الشباب FAIJ.

(٢) صندوق دعم القطاع غير الرسمي (FAST). يسعى الصندوق إلى تعزيز فرص حصول القطاع غير الرسمي على الائتمان من خلال منح القروض المباشرة، والضمانات، ويساعد في تحسين إدارة القروض الممنوحة. يمنح الصندوق ائتمانات تصل حتى ١,٥ مليون فرنك أفريقي بحد أقصى، وبمعدلات فائدة تتراوح بين ٤٪ إلى ١٣٪.

(٣) صندوق النهوض بالتشغيل (FAPE). يمنح الصندوق ائتمانات مباشرة، وتمويل العطاءات، وبشارك في تمويل المشاريع، ويوفر الضمانات في القطاعات التالية: الإنتاج الزراعي، والتحول، والتجارة، والهندسة المدنية، والصناعات الحرفية، والخدمات. يمنح الصندوق تمويلاً لا يقل عن ١,٥ مليون فرنك أفريقي حتى ١٠ ملايين فرنك أفريقي كحد أقصى، لمدة أقصاها ٥ سنوات، وبمعدلات فائدة تتراوح بين ٨٪ إلى ١٢٪. وهكذا، فالمجموعة المستهدفة للصندوق تتكون من المنشآت الصغيرة التي تساهم في إيجاد فرص عمل.

وتعتبر صناديق التشغيل هياكل دائمة مع تجديد ضمني للإعانة التي تمنحها الدولة، أو حتى زيادة المساهمة في حالة الأزمات (على سبيل المثال، ٢٠٠٩ و ٢٠١٠). تم إنشاء مجموعات (محلات) وقفه واحدة لجميع صناديق التشغيل الثلاثة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ في ١٢ عاصمة من العواصم الإقليمية، لتسهيل الحصول على التمويل. ومحلات الوقفة الواحدة هي مصدر للمعلومات، والتوجيه للمشجعين وهيئات المساعدة الفنية، ورصد المشاريع الممولة، وأولا وقبل كل شيء، أداة لتبسيط وتسريع الإجراءات الإدارية لصناديق تعزيز التشغيل الوطنية.

المصدر: Eléonore d'Achon, Employment Policy Department, ILO

Source: G. Reinecke, ILO Decent Work Team, Santiago, Chile. ^٨



الملحق ا: الممارسات الجيدة من بلدين رائدين لمراجعة الإنفاق العام

في يونيو ٢٠٠٩، بدأت عملية مراجعة الإنفاق العام على التشغيل في بوركينا فاسو وتنزانيا. تم ذلك من خلال اثنين من نقاط الدخول: (أ) أنشطة الوزارة المسؤولة عن التشغيل (ب) والقطاعات ذات الأولوية، عالية التشغيل ولديها إمكانات تحقيق مكاسب إنتاجية. أهم الدروس المستفادة من تجربة اثنين من البلدان الرائدة هي ما يلي:

- مناقشة، وإبلاغ، وتدريب الشركاء من أجل تعزيز الموازنة الوطنية الداعمة للتشغيل، والمعلومات، والتوعية بمراجعة الإنفاق العام للوزارات والشركاء، أمر ضروري.
- تعيين فرق مشتركة بين الوزارات لتنسيق دراسات مراجعة الإنفاق العام. تتطلب مقترحات إصلاح إدارة الإنفاق العام - التي قدمت في عملية مراجعة الإنفاق العام على المستوى الوطني - الملكية المحلية لضمان نجاحها. يجب أن تلتزم العديد من الجهات الفاعلة الرئيسية في الإدارة العامة بالتوصيات والمقترحات - إذا كان للإصلاح أن ينجح. وبصورة أعم، يجب استخدام المنهج التشاركي - خلال عملية الإصلاح - الذي يتم بموجبه التشاور مع مجموعة واسعة من مجموعات أصحاب المصلحة عن وجهات نظرهم بشأن التنمية في البلاد (الوزارات، والحكومات المحلية، والشركاء الاجتماعيين، والقطاع الخاص، والشركاء في التنمية).
- دعم الوزارات المسؤولة عن التشغيل لتنسيق عملية مراجعة الإنفاق العام. يشمل ذلك ضرورة وضع الموازنات الداعمة للتشغيل، ومراجعة الإنفاق العام، وأطر الإنفاق متوسط الأجل على التشغيل كأنشطة في صياغة سياسة التشغيل الوطنية.
- التواء مع دورات الموازنة وأعمال المانحين الآخرين.

وبعبارة أخرى، خلال مراحل صياغة سياسة التشغيل الوطنية، يكون الضروري إعلام وتدريب الشركاء، والوزارات على أدوات الموازنة الداعمة للتشغيل، لتشمل مراجعة الإنفاق العام، وأطر الإنفاق متوسط الأجل على التشغيل كأهداف لسياسة التشغيل الوطنية، وخطة عملها.

فريق العمل المشترك بين الوزارات لمراجعة الإنفاق العام على التشغيل

في **بوركينا فاسو**، تم رسمياً بموجب المرسوم الوزاري في أكتوبر ٢٠٠٩ تعيين فريق فني مشترك بين الوزارات يتركز اهتمامه على مراجعة الإنفاق العام، وأطر الإنفاق متوسط الأجل بشأن تشغيل العمالة، ويضم أعضاء من وزارة الاقتصاد والمالية، ووزارة الزراعة، ووزارة البنية التحتية، (Moye)، ويمكن أن يمتد نطاقه إلى الوزارات الأخرى التي ترغب في العمل مع وزارة الشباب والتشغيل Moye. من أجل تبسيط أهداف التشغيل في مراجعة الإنفاق العام، وأطر الإنفاق متوسط الأجل، والموازنة العامة الخاصة بهما. كذلك يمكن أن يضم الفريق شركاء التنمية المهتمين بمراجعات الإنفاق العام القطاعي على التشغيل (البنك الدولي، إدارة التنمية الدولية، ومنظومة الأمم المتحدة، وآخرون). ترأس الأمانة الدائمة للسياسات والبرامج المالية لجنة استعراض الإنفاق العام، الكائنة في المديرية العامة للموازنة، حيث توجد الأمانة الفنية التابعة لها. تقوم لجنة مراجعة الإنفاق العام بدعم إدارات القطاع، وتقود

مراجعة الإنفاق العام الوطني (المبادئ الإرشادية لتطوير مراجعات الإنفاق العام - التقدم المحرز)، وتقوم برصد مراجعات الإنفاق العام على مستوى القطاع (النتائج والتوصيات). وتقع على عاتق اللجنة الفنية للموازنة/أطر الإنفاق متوسط الأجل، ولجنة إصلاح تخطيط الموازنة مسئولية دعم ورصد أداء الإدارات بشأن عملية تخطيط الموازنة.



أعضاء فريق العمل المشترك بين الوزارات في **بوركيما فاسو** (تم تعيينه رسمياً بموجب مرسوم صادر في أكتوبر ٢٠٠٩).

- ◀ وزارة الشباب والتشغيل (Moye)، المديرية العامة لاستراتيجيات وبرامج التشغيل، المديرية العامة للتدريب المهني، المديرية العامة للوكالة الوطنية للتشغيل، والمرصد الوطني للتشغيل والتدريب المهني، مديرية الدراسات والتخطيط، ومديرية الإدارة والمالية (٦)
- ◀ وزارة الاقتصاد والمالية: المديرية العامة للموازنة (اللجنة الفنية لمراجعة الإنفاق العام، ولجنة موازنة البرنامج)، والمديرية العامة للاقتصاد والتخطيط (مديرية التخطيط القطاعي، مديرية تنسيق السياسات للحد من الفقر) والأمانة الدائمة للسياسات والبرامج المالية (٤).
- ◀ وزارة الزراعة والموارد المائية والثروة السمكية: إدارة الدراسات والتخطيط، المديرية العامة للاقتصاد الريفي (٢).
- ◀ وزارة البنية التحتية: إدارة الدراسات والتخطيط (١).

يجتمع هذا الفريق الفني المشترك بين الوزارات طوال العملية لتوجيه العمل في مراجعة الإنفاق العام، ويكون مسئولاً عن التكليف لإعداد التقارير، وتنسيق وتنفيذ مراجعات الإنفاق العام وأطر الإنفاق المتوسط الأجل التي تركز على التشغيل. ويتولى الفريق إرسال التقارير والوثائق لوزارات القطاع، ولجنة مراجعة الإنفاق العام، ولجنة موازنة البرنامج، فضلاً عن اللجان الفنية لاستراتيجيات الحد من الفقر، وهيكل الحوار القطاعي، وبخاصة المجلس الوطني للتشغيل والتدريب المهني (NCEPT)؛ الذي يضطلع بدور اللجنة الإرشادية لسياسة التشغيل الوطنية، ولمراجعة الإنفاق العام، وأطر الإنفاق متوسط الأجل بشأن التشغيل.

في **تنزانيا**، تم تعيين نقاط اتصال من قبل وزارات المالية، والعمل والتشغيل، والطاقة لإعداد الفريق الفني المعني لمراجعة الإنفاق العام على التشغيل. وتقوم وزارة المالية بتنسيق هذه العملية، بدعم من مفوض الموازنة ونائب الأمين الدائم لوزارة المالية، الذي يشغل أيضاً منصب رئيس مجموعة العمل الرئيسية لمراجعة الإنفاق العام.

على عكس بوركيما فاسو، تستغرق عملية إعداد مراجعات الإنفاق العام في تنزانيا وقتاً أطول لسببين: (أ) ضعف تنسيق العمل بين الوزارات، ولا سيما وزارة العمل ووزارة المالية، و(ب) غياب تعميم أدوات إعداد الموازنة الداعمة للتشغيل في سياسة التشغيل الوطنية وبرنامجها. ومنذ عام ٢٠٠٧، في بوركيما فاسو، ومراجعات الإنفاق العام، وأطر الإنفاق متوسط الأجل على التشغيل هي الأهداف المراد تحقيقها في سياسة التشغيل الوطنية وخطة عملها، في أعقاب ندوات حول كيفية وضع التشغيل في سياق استراتيجية الحد من الفقر وعمليات إعداد الموازنة، بالتعاون الوثيق مع وزارة المالية.

ما هي القطاعات الرئيسية التي تم ايلائها أولوية في مراجعة الانفاق العام على التشغيل ؟

في كل من البلدين الرائدتين، وافق الشركاء الرئيسيين على التركيز القطاعي لمراجعة الإنفاق العام لضمان عمق التحليل، وعلى التوصيات العملية من أجل تكثيف نواتج التشغيل والإنتاجية. في بوركيما، تم اختيار القطاع الزراعي، بينما اختير قطاع الطاقة في تنزانيا. في كلتا الحالتين كانت هذه هي محركات النمو الرئيسية في إطار خطة التنمية الوطنية الخمسية.



في **بوركينافاسو**، استندت معايير اختيار المجموعة الفنية للقطاعات الرئيسية على وجود مراجعات الإنفاق العام القطاعي وتخطيط الموازنات/أطر الإنفاق متوسط الأجل، وذلك للعمل مع الإدارات الأكثر تقدماً في المراجعة وتخطيط الميزانية من أجل التركيز بصفة أكثر على تحليل تأثير التشغيل على الإنفاق، ووضع مؤشرات التشغيل المستهدف في خطط الموازنة وأطر الإنفاق متوسط الأجل على المستوى القطاعي.

في **تنزانيا**، أظهرت المناقشات مع وزارات المالية والعمل أهمية قطاع الطاقة في مستقبل الاستراتيجية الوطنية لتطوير الحكومة كمدخل لإمكانات توليد الوظائف وكدافع للتنمية الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، يحتل قطاع الطاقة أعلى مرتبة كمقيد للأعمال، ولكنه يحمل إمكانات تأثير هائلة على توليد الوظائف المباشرة وغير المباشرة، وعلى المكاسب الإنتاجية. وقد وقع الاختيار على قطاع الطاقة أيضاً في أعقاب اجتماع المائدة المستديرة لأصحاب المصلحة بخصوص دراسة الوظائف والمهارات لطاقة متوارا، (بدعم من منظمة العمل الدولية، يونيو ٢٠٠٩)، الذي دعا إلى إجراء دراسة وطنية عن إمكانات التشغيل بتوسيع الشبكة الوطنية المخططة. وثمة تأثيرات هامة لمشاريع الكهرباء في الخطة الاستراتيجية متوسطة الأجل لوزارة الطاقة على القطاعات الإنتاجية (الأنشطة الزراعية، والصناعات، والتجارة، إلخ)، وعلى العمل المنتج.

الجدول الزمني لمراجعات الإنفاق العام على التشغيل

في **بوركينافاسو**، أطلق البنك الدولي مراجعة الإنفاق العام على القطاعات الاجتماعية والقطاع الزراعي عام ٢٠٠٩، وقطاع البنية التحتية عام ٢٠١٠. وقد قررت المجموعة الفنية إجراء مراجعات الإنفاق العام بالتركيز على التشغيل في قطاع الزراعة اعتباراً من أكتوبر ٢٠٠٩، وفي قطاع البنية التحتية (بما في ذلك الهيدروليكية والتشييد والإسكان) عام ٢٠١٠، بما يتماشى مع الجدول الزمني لمراجعة الإنفاق العام القطاعي التابع للبنك الدولي، وبالتعاون مع وزارة المالية.

وضعت المجموعة الفنية المشتركة بين الوزارات خطة عمل عام ٢٠٠٩ و٢٠١٠ بمحاذاة دورة الموازنة (إعداد أطر الإنفاق متوسط الأجل القطاعية من ديسمبر إلى أبريل على أساس مراجعة الإنفاق العام، وتقديمها إلى وزارة المالية في شهر مايو، وتقييمها في شهر يونيو). وسوف تركز المراجعة على البرامج الرئيسية، وسيتم إلحاقها بمراجعات الإنفاق العام على الزراعة والبنية التحتية التي يجريها البنك الدولي.

في **تنزانيا**، بدأ في نوفمبر ٢٠٠٩ مراجعة الإنفاق العام على التشغيل في قطاع الطاقة، لتقديمه إلى لجنة مراجعة الإنفاق العام في ٢٠١١ من أجل إدماجه في المبادئ الإرشادية للموازنة (ديسمبر ويناير) وإطار الإنفاق متوسط الأجل لوزارة الطاقة في مرحلة صياغته على المستوى القطاعي (يناير حتى مارس) قبل الانتهاء من عملية إعداد الميزانية (في أبريل ومايو).

تغطية مراجعة الإنفاق العام على التشغيل

في **بوركينافاسو**، ستركز مراجعة الإنفاق العام لوزارة العمل (المتركز على أنشطتها وبرامجها) على ثلاث مسائل رئيسية لنظام إدارة الإنفاق والأداء: (١) هل المخصصات تتسق مع الأولويات الاستراتيجية لسياسة التشغيل الوطنية؛ (٢) هل يتسق تنفيذ الموازنة مع المخصصات الأولية؟ (٣) ما هي كفاءة وفعالية الإنفاق (النتائج المحققة مقارنة بالأهداف من حيث تعزيز تشغيل العمالة والتدريب المهني، وخاصة بالنسبة للشباب)؟

ستركز مراجعة الإنفاق العام القطاعية على تأثير التشغيل في الإنفاق العام في القطاعات المعنية بتحليل تخصيص وتنفيذ الإنفاق في علاقته بغايات التشغيل.

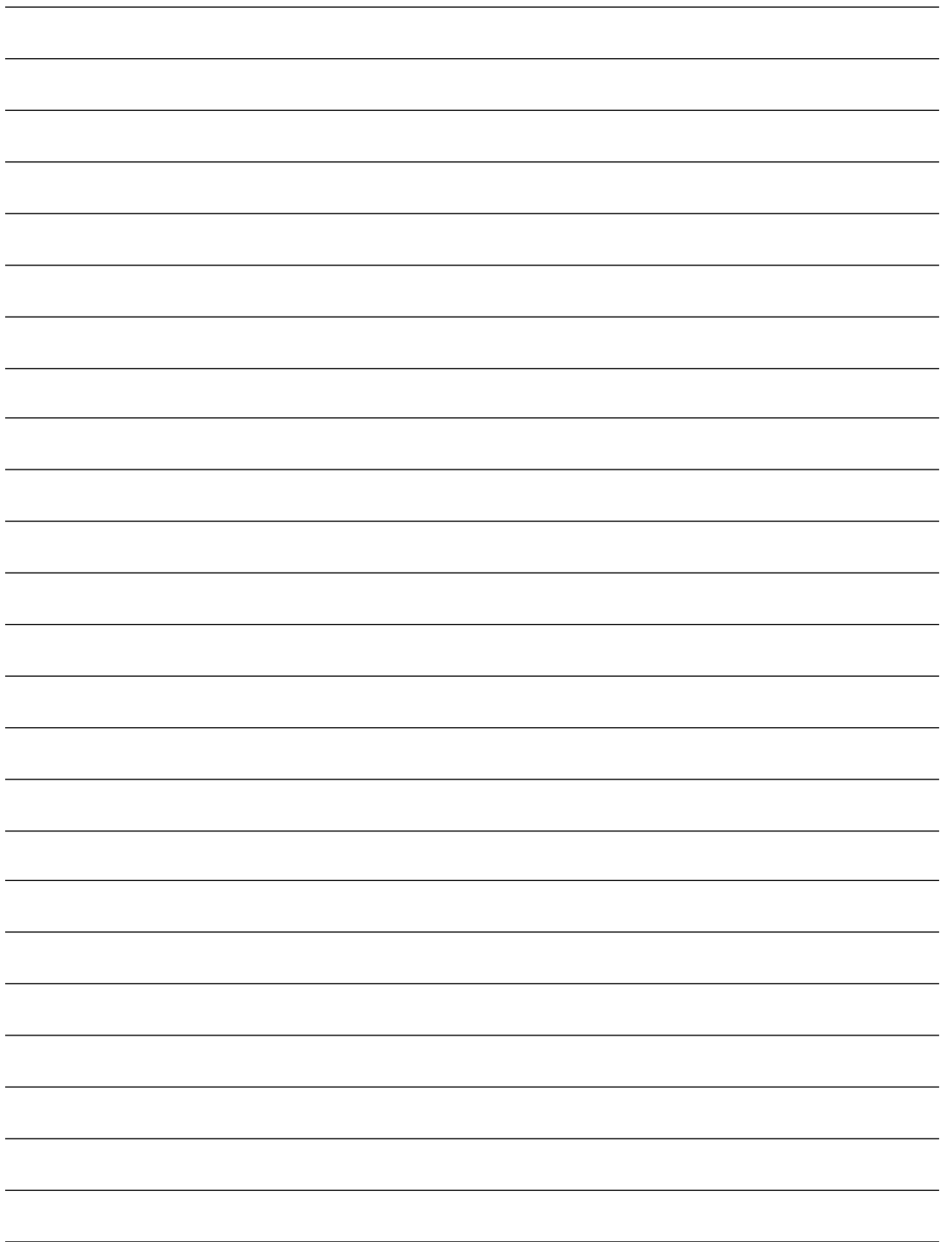
وبما أن تحليل نظام إدارة الإنفاق العام في هذه القطاعات قد تم بالفعل، أو سيتم القيام به (مراجعة الإنفاق الأخيرة من البنك الدولي ووزارة المالية)، فتركز الدراسة بصفة رئيسية على العلاقة بين تخصيص الموارد، وتنفيذ الموازنة، وتأثير ذلك على التشغيل فيما يتعلق بأغراض التشغيل الوطنية (عدد الوظائف، ونوعيتها، وإنتاجية العمل، المساواة في شغل الوظائف، مع الأخذ في الاعتبار الفئات المستهدفة؛ مثل: الشباب، والنساء، والمهاجرين، والعمال المعوقين، الخ)، وتحليل التأثير المباشر وغير المباشر للإنفاق على التشغيل (بشكل خاص النفقات الرأسمالية وصناديق الدعم لتعزيز التشغيل).

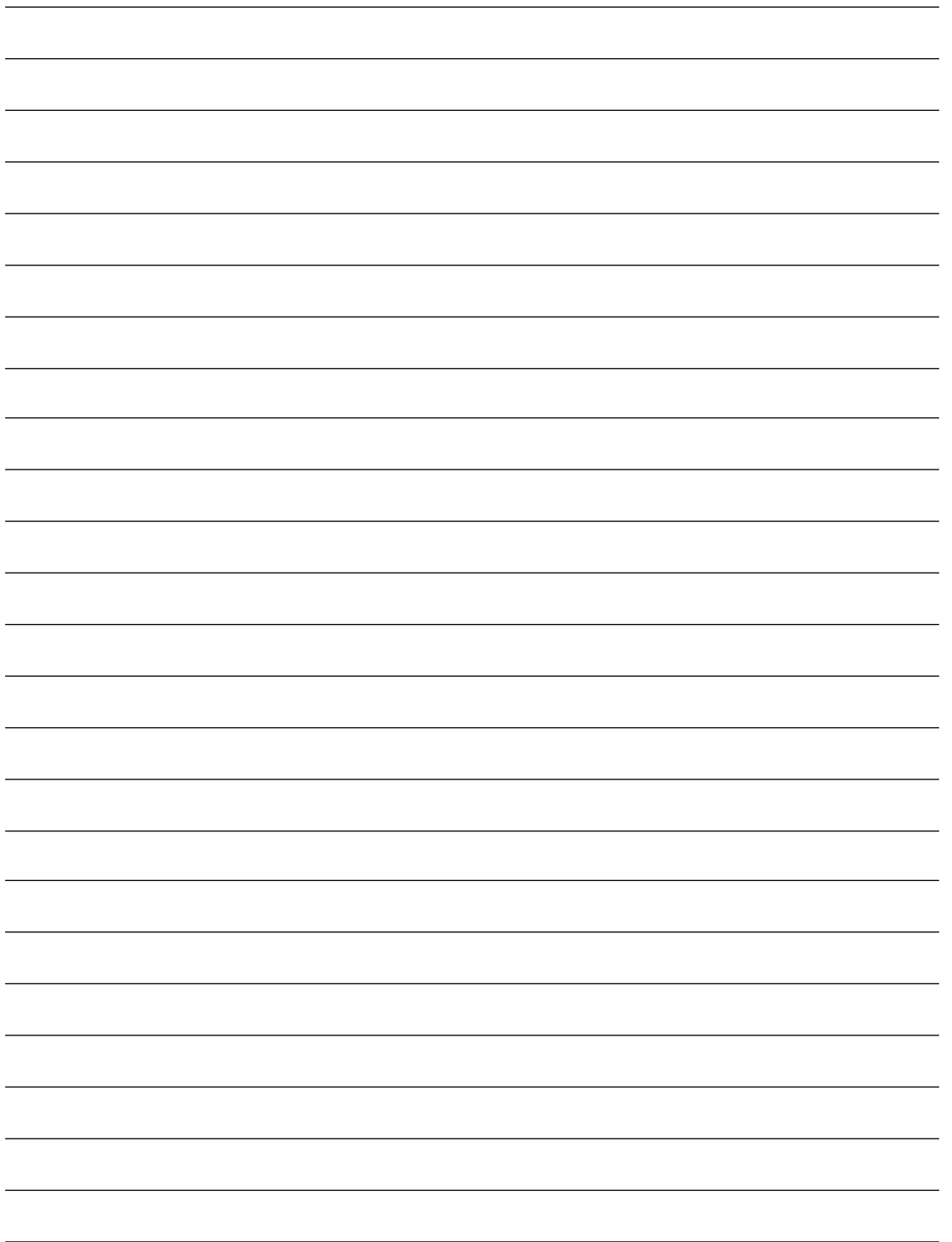
سوف يخدم مراجعة الإنفاق العام للوزارة المسؤولة عن التشغيل غرضين: إعداد إطار الإنفاق متوسط الأجل والموازنة العامة للوزارة، وتوفير أساس لوزارات الزراعة والبنية التحتية لتضمين مؤشرات التشغيل في الموازنة العامة، وإطار الإنفاق متوسط الأجل على المستوى القطاعي.

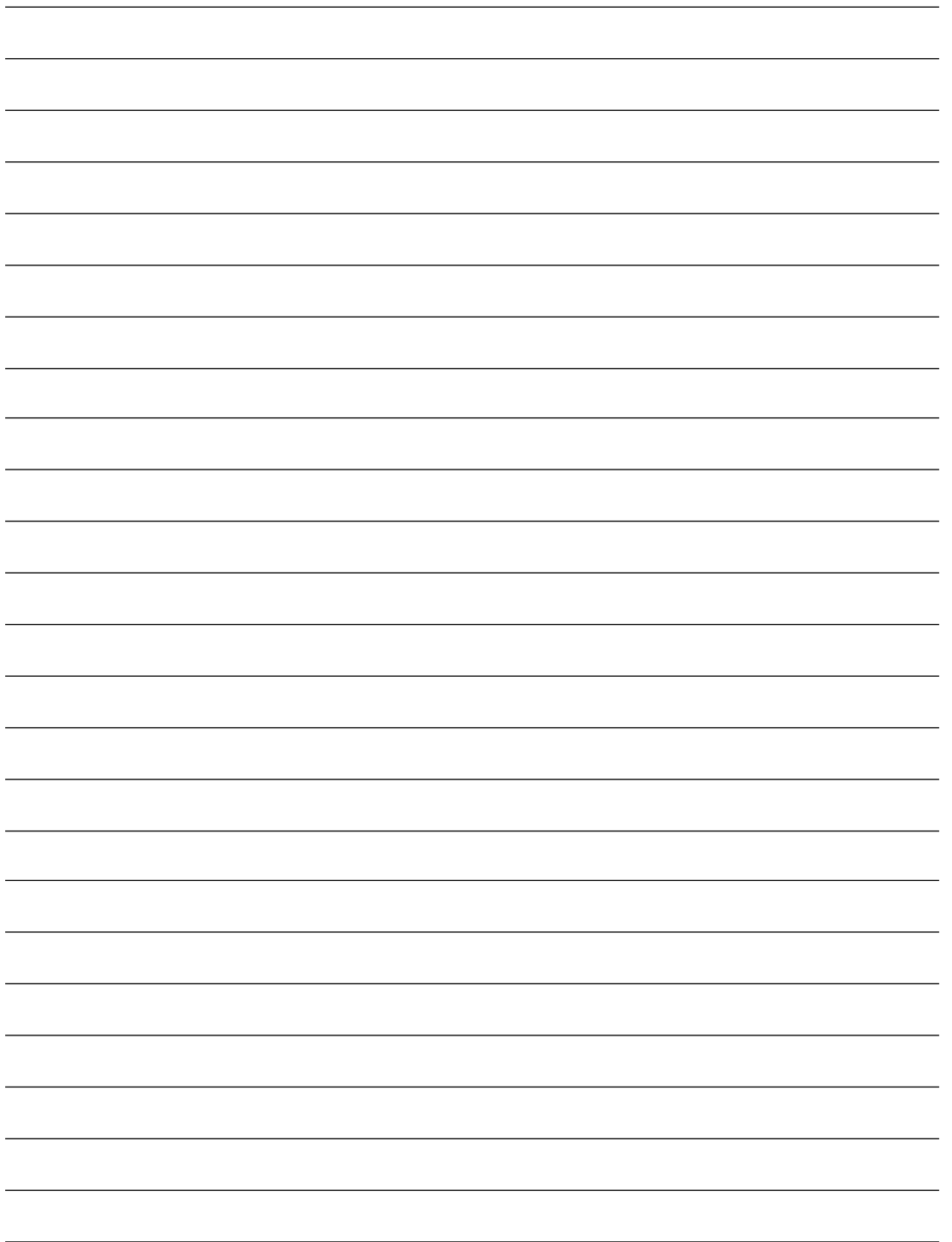
يمكن لجميع مراجعات الإنفاق أن تكون بمثابة وثائق الدعوة من أجل تحقيق إدماج التشغيل وأهداف العمل اللائق على نحو أفضل في استراتيجية النمو المتسارع الجديدة والتنمية المستدامة للحكومة.

في **تنزانيا** يضطلع إطار الإنفاق العام الذي يركز على التشغيل في قطاع الطاقة بتحليل تأثير الاستثمار العام في قطاع الطاقة، وخاصة التوسع بالشبكة الوطنية، من حيث تحقيق مكاسب في الإنتاجية وتأثيرات التشغيل (المباشرة وغير المباشرة). وستبحث الدراسة تأثير الاستثمارات السابقة، والاستثمارات المخطط لها في المستقبل من حيث نمو الوظائف الإنتاجية، لتقييم كيف يمكن لتخصيص الموارد تحقيق أقصى قدر من العمل المنتج. وستبحث الدراسة أيضا فجوات المهارات، وبصفة أكثر عمومية، القيود على المعروض من العمالة (التشغيل، والتنقل) والقيود على طلب اليد العاملة (بيئة الأعمال، وتطوير المنشآت الصغيرة والمتوسطة).

سوف تسترشد عملية إعداد الموازنة الوطنية بنتائج دراسة مراجعة الإنفاق العام من خلال المبادئ الإرشادية للموازنة، وربما تكون بمثابة وثيقة للدعوة لتحقيق تكامل أفضل بين التشغيل وأهداف العمل اللائق في استراتيجية النمو الجديدة للحكومة (٢٠١٠-٢٠١٥).







تمت ترجمة وطباعة هذا الدليل إلى اللغة العربية من خلال مشروع "وظائف لائقة لشباب مصر: معا بالعمل نحقق الأمل" الممول من قبل إدارة الشؤون الخارجية والتجارة والتنمية - كندا والمنفذ من قبل مكتب منظمة العمل الدولية بالقاهرة.

Canada



