



التاريخ: ١٣ آذار/ مارس ٢٠١٢
الأصل: إنكليزي

البند الثاني من جدول الأعمال

جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي

غرض الوثيقة

مجلس الإدارة مدعو في هذه الوثيقة إلى اعتماد بعض المقترحات المتعلقة بمكان انعقاد الدورة الثالثة بعد المائة (٢٠١٤) لمؤتمر العمل الدولي وجدول أعمالها، في ضوء المشاورات غير الرسمية التي جرت في شباط/ فبراير ٢٠١٢ (انظر النقاط المقدمة لاتخاذ قرار في الفقرتين ١٧ و ١٨).
ومجلس الإدارة مدعو أيضاً إلى الطلب من المكتب اتخاذ الترتيبات المناسبة لمواصلة المشاورات بشأن عملية وضع جدول أعمال المؤتمر وتأييد المقترحات المتعلقة بالمناقشات المتكررة للدورات اللاحقة للمؤتمر (انظر النقاط المقدمة لاتخاذ قرار في الفقرتين ١٦ و ١٩).

الهدف الاستراتيجي المعني: الأهداف الاستراتيجية الأربعة جميعها.

الانعكاسات السياسية: سيكون للقرار بشأن استكمال جدول أعمال الدورة الثالثة بعد المائة (٢٠١٤) للمؤتمر انعكاسات على برنامج المؤتمر للسنة المذكورة.

الانعكاسات القانونية: الانعكاسات الاعتيادية الناجمة عن تطبيق النظام الأساسي للمؤتمر والنظام الداخلي لمجلس الإدارة.

الانعكاسات المالية: الانعكاسات الاعتيادية التي تتأتى عن إدراج البنود في جدول أعمال المؤتمر.

إجراء المتابعة المطلوب: الأعمال التحضيرية، رهناً بالقرارات التي يتخذها مجلس الإدارة.

الوحدة مصدر الوثيقة: قطاعات العمالة، الحوار الاجتماعي، المعايير والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

الوثائق ذات الصلة: الوثيقة GB.308/5؛ الوثيقة GB.312/INS/2/1؛ الوثيقة GB.312/INS/2/2؛ الوثيقة GB.312/WP/GBC/1؛ الوثيقة GB.313/WP/GBC/1.

أولاً - تاريخ دورة مؤتمر العمل الدولي الثالثة بعد المائة (٢٠١٤)

١. يقترح أن تعقد الدورة الثالثة بعد المائة (٢٠١٤) للمؤتمر في جنيف.

ثانياً - جدول أعمال دورة مؤتمر العمل الدولي الثالثة بعد المائة (٢٠١٤)

٢. سيتضمن جدول أعمال دورة مؤتمر العمل الدولي الثالثة بعد المائة (٢٠١٤) البنود الدائمة التالية:

- تقرير رئيس مجلس الإدارة وتقرير المدير العام؛
- البرنامج والميزانية ومسائل مالية أخرى؛
- المعلومات والتقارير عن تطبيق الاتفاقيات والتوصيات.

٣. ويبحث المؤتمر مبدئياً ثلاثة بنود تقنية كل سنة. والبنود التي يجري بحثها دون أن يتم اختيارها لجدول أعمال دورة معينة من دورات المؤتمر، تقدم من حيث المبدأ مرة أخرى كاقترح لجدول أعمال الدورة التالية للمؤتمر، رهنأ بأي قرار آخر يتخذه مجلس الإدارة.

٤. وتنص المادة ١-٥ من النظام الداخلي لمجلس الإدارة على أنه "حين يناقش مجلس الإدارة للمرة الأولى اقتراحاً يقضي بإدراج بند من البنود في جدول أعمال المؤتمر، لا يجوز للمجلس أن يتخذ قراراً - ما لم يوافق على ذلك الأعضاء الحاضرون بالإجماع - إلا في دورته التالية".^١

٥. وبناء على ذلك، جرت العادة أن يقوم مجلس الإدارة في شهر تشرين الثاني/نوفمبر بإجراء مناقشة أولى للبنود التي يقترح إدراجها في جدول أعمال دورة مؤتمر العمل الدولي، التي تعقد بعد سنتين ونصف من ذلك التاريخ. والغرض من هذه المناقشة هو وضع قائمة مختصرة بالبنود التي ستبحث على نحو أكثر تعمقاً في شهر آذار/مارس اللاحق، عندما يكون على مجلس الإدارة مبدئياً أن يضع الصيغة النهائية لجدول أعمال دورة المؤتمر المعنية. كما يمكن لمجلس الإدارة أن يقرر إرجاء قراره النهائي إلى دورة أقرب من زمن انعقاد المؤتمر، رهنأ ببعض الجداول الزمنية، لاسيما تلك الموضوعة بالنسبة إلى بنود وضع المعايير.^٢

مقترحات مقدمة إلى الدورة ٣١٢ لمجلس الإدارة

٦. خلال الدورة ٣١٢ (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١)^٣، في سياق مقترحات جدول أعمال الدورة الثالثة بعد المائة للمؤتمر (٢٠١٤)، كان أمام مجلس الإدارة البنود التالية (انظر أيضاً الملحق بهذه الوثيقة):

"١١" مناقشة متكررة بشأن الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة؛

"٢٢" توصية محتملة بشأن اتساق السياسات فيما بين السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والمتصلة بالعمالة (بعد المناقشة المتكررة عن العمالة)؛

^١ انظر مكتب العمل الدولي: خلاصة وافية للقواعد المطبقة على سير أعمال مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، جنيف، ٢٠١١، الصفحة ٢١.

^٢ انظر المادتين ٣٨ و ٣٩ من النظام الأساسي للمؤتمر. انظر أيضاً الوثيقة GB.308/5، الفقرتان ٩ و ١٠.

^٣ الوثيقة GB.312/INS/2/1 والوثيقة GB.312/INS/2/2.

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

"٤" التمويل المرفق بغرض اجتماعي (مناقشة عامة)؛

"٥" العمل اللائق في مناطق تجهيز الصادرات (مناقشة عامة)؛

"٦" النهوض بعلاقات صناعية سليمة من خلال منع نزاعات العمل وتسويتها (مناقشة عامة - متابعة استنتاجات فريق عمل كارتيي)، مع إدخال تعديلات حسب الضرورة على المناقشة المتكررة عن الحوار الاجتماعي؛

"٧" مراجعة توصية تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، ١٩٤٤ (رقم ٧١) (وضع معيار - متابعة استنتاجات فريق عمل كارتيي)؛

"٨" توصية محتملة بشأن الحق في الإعلام والمشاورة (وضع معيار - المراجعة والتوحيد كمتابعة لاستنتاجات فريق عمل كارتيي)، مع إدخال تعديلات حسب الضرورة على المناقشة المتكررة عن الحوار الاجتماعي.

٧. وقرر مجلس الإدارة أن ينظر في هذه المقترحات خلال دورته ٣١٣ (آذار/ مارس ٢٠١٢) ودعا المكتب إلى أن ينظم مشاورات غير رسمية بشأن هذا البند.

ثالثاً - عملية وضع جدول أعمال المؤتمر

٨. خلال الدورة ٣١٢ لمجلس الإدارة، استهل الفريق العامل المعني بشؤون سير أعمال مجلس الإدارة ومؤتمر العمل الدولي مناقشة عملية وضع جدول أعمال المؤتمر في سياق إدخال التحسينات على سير أعمال المؤتمر. وأثير عددٌ من الأفكار خلال عملية تبادل الآراء الأولى تلك. ورأت الحكومات أنه ينبغي لهذه العملية أن تخضع للتشاور الثلاثي الفعال. غير أنه ينبغي ألا ترد سنة بعد أخرى بنود جدول الأعمال التي قدمت دون أن تجذب دعماً كافياً في مجلس الإدارة. وقد يكون الإعراب عن الاهتمام بالبنود إلكترونياً، على شكل بوابة تفاعلية، أحد الخيارات. وينبغي للمكتب أن يحدد المسائل الحالية والناشئة التي يمكن للمؤتمر أن يعطي أجوبة ملموسة بشأنها. وقد وضع إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، سلسلة من المناقشات المتكررة بغية تمكين منظمة العمل الدولية من فهم احتياجات الهيئات المكونة فهماً أفضل. كما ينبغي إيلاء المزيد من الأهمية إلى هذه المناقشات عند وضع جدول أعمال المؤتمر، وعند إرساء متابعتها. وأشار العمال إلى أن الإعلان لا يزال في مراحله الأولى من التنفيذ، ومما لا شك فيه أنه سيفضي إلى تحسينات في وضع جدول الأعمال. وشدد أصحاب العمل على أن مصداقية المؤتمر تتوقف على مستوى عالٍ من المشاركة وعلى جدوى جدول أعماله.

إجراء مشاورات ثلاثية غير رسمية في شباط/ فبراير ٢٠١٢

٩. أجريت مشاورات غير رسمية في ٢ شباط/ فبراير ٢٠١٢ بشأن مسألة وضع جدول أعمال المؤتمر، بما في ذلك جدول أعمال دورة عام ٢٠١٤. كما جرى تبادل للأفكار في ٩ شباط/ فبراير ٢٠١٢ في إطار المشاورات غير الرسمية بشأن سير أعمال المؤتمر. ويرد تلخيص للاستنتاجات الرئيسية التي تم التوصل إليها بشأن وضع جدول أعمال المؤتمر، في وثيقة مقدمة إلى الفريق العامل المعني بشؤون سير أعمال مجلس الإدارة ومؤتمر العمل الدولي، خلال الدورة الحالية لمجلس الإدارة. وتشمل الاستنتاجات ما يلي:

- ينبغي أن يكون اختبار بنود جدول أعمال المؤتمر الواجب تقديمها إلى مجلس الإدارة (غير البنود بشأن المناقشات المتكررة تمثيلاً مع إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة

٤ الوثيقة GB.312/WP/GBC/1.

٥ الوثيقة GB.313/WP/GBC/1.

عادلة) عملية تخضع لاستعراض مستمر، استناداً إلى مشاورات موسعة مع الهيئات المكونة. وفي هذا الصدد، جرى تحديد ثلاثة مصادر رئيسية باعتبارها "مولدات" محتملة للمقترحات: المكتب؛ النتائج المتمخضة عن اجتماعات مكتب العمل الدولي والمسائل الناجمة عن عالم العمل؛ الهيئات المكونة نفسها.

- بالرغم من أنه ينبغي النظر في المناقشة المتكررة على أنها جزء من الأعمال التحضيرية في عملية وضع جدول الأعمال، ومن شأنها أن تولد بنوداً جديدة لجدول أعمال دورات المؤتمر المستقبلية، ينبغي لهذه العملية ألا تحول تلقائياً المناقشة المتكررة إلى مناقشة مزدوجة.

- ينبغي الإبقاء على فترة زمنية مفتوحة تمتد إلى دورة مجلس الإدارة في حزيران/يونيه من أجل السماح باختيار ممكن لبند من البنود كمتابعة لعمل إحدى اللجان التقنية، بما في ذلك لجنة المناقشة المتكررة، أو مسألة من مواضيع الساعة تتطلب استعراضاً ملحاً. ومن المسلم به أنه ينبغي لتوقيت القرارات النهائية بشأن بنود جدول الأعمال ألا يراعي الميزات المتأنيّة عن معالجة المسائل ذات الأهمية الكبرى فحسب، بل أن يأخذ في الاعتبار كذلك الحاجة إلى تخصيص الوقت الكافي لإعدادها، بما في ذلك لوضع المعايير.

١٠. وتمت الإشارة أيضاً إلى حذف البنود المقترحة في جدول الأعمال، التي فشلت مراراً وتكراراً في حشد الجهود، بعد فترة معينة من الزمن (مثلاً، أكثر من ثلاث سنوات). والبند المعنون "التمويل المرفق بغرض اجتماعي" يمكن أن يكون من بين البنود التي تقي بهذا المعيار. ويمكن لمجلس الإدارة أن يحدد بنوداً أخرى ينبغي حذفها من القائمة على أساس هذا المعيار.

١١. ولم تؤدِ المشاورات غير الرسمية إلى ما يشير إلى توافق ممكن في الآراء بشأن أي بند من البنود المقترحة، باستثناء المناقشة المتكررة عن العمالة. وأعرب عن رأي مفاده أنه ينبغي بذل المزيد من الجهود لتحديد خيارات بديلة بوصف ذلك مسألة ملحة.

١٢. وفيما يتعلق بالمناقشات المتكررة بشأن مختلف الأهداف الاستراتيجية، من الجدير التذكير بأن مسألة العمالة نوقشت عام ٢٠١٠، والحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) عام ٢٠١١؛ وسوف تناقش المبادئ والحقوق الأساسية في العمل عام ٢٠١٢، والحوار الاجتماعي في ٢٠١٣. وخلال المشاورات، تم التأكيد على أنه، تحقيقاً لدورة متوازنة، فإن الترتيب التالي لمواضيع المناقشات المتكررة الثلاث المتتابعة، ترتيب مقبول: العمالة (٢٠١٤)؛ الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) (٢٠١٥)؛ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (٢٠١٦).^٦

رابعاً - الاستنتاجات

١٣. بالاستناد إلى هذه المعلومات الأساسية، تظهر الحاجة إلى الاستمرار في المشاورات الثلاثية بشأن عملية وضع جدول أعمال المؤتمر، بما في ذلك تحديد البنود ذات الصلة غير تلك المتعلقة بالمناقشات المتكررة. كما ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب، ضمن جملة أمور، إلى الربط بين هذه العملية والمناقشة المتكررة وآلية استعراض المعايير - التي وافق مجلس الإدارة في دورته ٣١٢ (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١) على إنشائها - ما إن يتم الاتفاق على طرائق تنفيذ هذه الآلية.

١٤. وفيما يتعلق بجدول أعمال دورة المؤتمر في ٢٠١٤، يجدر التذكير بأن مجلس الإدارة مدعو إلى أن يختار ثلاثة بنود. وينبغي أن يكون أحد هذه البنود المناقشة المتكررة بشأن الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة. وفي ضوء ما سبق أعلاه، من الممكن تأجيل اختيار بند ثان، في انتظار حصيلة مناقشات المؤتمر في ٢٠١٢. وفيما يتعلق بالبند الثالث، يمكن لمجلس الإدارة أن يقرر:

(أ) إما أن يختاره من بين البنود الستة المتبقية حالياً على القائمة (انظر الفقرة ٦ - مع حذف بند "التمويل المرفق بغرض اجتماعي")؛

^٦ الوثيقة GB.312/INS/2/2.

(ب) أو أن يعتبر ثلاثة من البنود الستة المتبقية، مناسبة للبحث في إطار المناقشات المتكررة المقبلة - باعتبار أن البندين المتعلقين بفريق عمل كارتيي (انظر الفقرة ٦، "٦" و"٧") ملائمان للحوار الاجتماعي في ٢٠١٣ وللعمالة في ٢٠١٤، وأن البند بشأن العلاقات الصناعية السليمة من خلال منع نزاعات العمل وتسويتها ملائم للحوار الاجتماعي في ٢٠١٣ - وأن يختار البند الثالث لعام ٢٠١٤ من بين البنود المتبقية الثلاثة: توصية محتملة بشأن انساق السياسات (وضع معيار)؛ العمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية (مناقشة عامة)؛ العمل اللائق في مناطق تجهيز الصادرات (مناقشة عامة)؛

(ج) أو أن يدرج اختيار البند الثالث في المشاورات التي ستتواصل بشأن جدول الأعمال، علماً بأن حصيلة تلك المشاورات ستقدم بعد ذلك إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢.

١٥. وأخيراً، قد يقرر مجلس الإدارة أيضاً أن البندين المتكررين الأخيرين في الدورة سيكونان الحماية الاجتماعية (حماية العمل) (في ٢٠١٥)، والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل (في ٢٠١٦) وأن هذين البندين سيدرجان في جدول أعمال المؤتمر.

خامساً - مشروع القرارات

١٦. يطلب مجلس الإدارة إلى المكتب أن يتخذ الترتيبات المناسبة للاستمرار في المشاورات بشأن عملية وضع جدول أعمال المؤتمر.

١٧. يقرر مجلس الإدارة أن الدورة الثالثة بعد المائة (٢٠١٤) للمؤتمر ستعقد في جنيف.

١٨. بالنسبة إلى جدول أعمال الدورة الثالثة بعد المائة (٢٠١٤) للمؤتمر، فإن مجلس الإدارة:

"١" يوافق على مقترح إجراء مناقشة متكررة بشأن الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة؛

"٢" يوافق على تأجيل اختيار بند ثانٍ، في انتظار حصيلة مناقشات دورة المؤتمر الواحدة بعد المائة (٢٠١٢)؛

"٣" إما

يوافق على اختيار البند الثالث من بين البنود الستة المتبقية حالياً على القائمة المعروضة عليه (انظر الفقرة ٦ - مع حذف بند "التمويل المرفق بغرض اجتماعي")؛

وإما

يوافق على اختيار البند الثالث من بين البنود الثلاثة المتبقية على القائمة بعد حذف بند "التمويل المرفق بغرض اجتماعي"، واستبعاد البنود الثلاثة الملائمة للمناقشات المتكررة في ٢٠١٣ و ٢٠١٤ (انظر الفقرة ١٤ (ب))؛

وإما

يوافق على إدراج اختيار البند الثالث في المشاورات التي ستتواصل بشأن جدول الأعمال.

١٩. وفيما يتعلق بجدول أعمال دورات المؤتمر اللاحقة، يقرر مجلس الإدارة أن المناقشتين المتكررتين الأخيرتين في الدورة، ستكونان بشأن الحماية الاجتماعية (حماية العمل) (في ٢٠١٥)، والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل (في ٢٠١٦) وأن هذين البندين سيدرجان في جدول أعمال المؤتمر.

الملحق

١ - مقترح بشأن مناقشة متكررة في ٢٠١٤
حول الهدف الاستراتيجي المتعلق بالعمالة

١. استهلّت المناقشة المتكررة الأولى من مجموعات المناقشات المتكررة بالهدف الاستراتيجي المتعلق بالعمالة في الدورة التاسعة والتسعين لمؤتمر العمل الدولي في ٢٠١٠. وبالتالي، من المقترح أن تكون العمالة الهدف الاستراتيجي المكرر الأول الذي يجري تناوله في خطة المناقشات المتكررة الواردة في متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، الذي اعتمدته المؤتمر في دورته السابعة والتسعين في ٢٠٠٨. وتناولت المناقشة المتكررة الثانية الهدف الاستراتيجي بشأن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) في ٢٠١١. أما المناقشة المتكررة الثالثة فستتناول المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في ٢٠١٢. ومن المتوقع أن تتناول المناقشة المتكررة الرابعة الهدف الاستراتيجي المتعلق بالحوار الاجتماعي في ٢٠١٣.

٢. وسوف تكون هذه المناقشة مثاراً لاهتمام خاص حيث سيكون الهدف الاستراتيجي الأول الذي يناقش مرتين في دورة السبع سنوات بالنسبة للمناقشات المتكررة. وبالتالي، سترسي مناقشة عام ٢٠١٤ سابقة في الجمع بين مناقشة المسائل المحدثة والإنجازات التي حققتها الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية في مجال العمالة، وبين مناقشة الطريقة التي طبقت المنظمة بموجبها الاستنتاجات المتفق عليها في المناقشة المتكررة الأولى.

اقتراح مضمون وطبيعة تقرير المناقشة المتكررة

٣. سيقوم القسم الأول من التقرير الأساسي الواجب على المكتب إعداده بتقييم اتجاهات وتحديات العمالة في مختلف مجموعات الدول الأعضاء، مع التركيز تحديداً على التحسينات التي يمكن إدخالها وعلى التحديات الجديدة التي برزت منذ إجراء المناقشة المتكررة الأولى.

٤. أما القسم الثاني فسيقيم السياسات التي وضعتها الدول الأعضاء للتصدي لهذه التحديات الجديدة. وإذ تزامنت المناقشة المتكررة الأولى بشأن العمالة مع ترسخ الانكماش الاقتصادي وأزمة الوظائف، فإن التقرير المعني بمناقشة عام ٢٠١٤ سيشمل عمليات تقييم الاستجابة للأزمة وتدابير الانتعاش لفترة خمس سنوات. وسيكون الوقت مناسباً لتقييم أنماط الانتعاش واستخلاص الدروس من سياسات الانتعاش التي وضعتها الدول الأعضاء. وستشكل قاعدة البيانات بشأن الاستجابة للأزمة، التي تم وضعها بالتعاون مع البنك الدولي، وسيلة مفيدة في تطوير هذا القسم من التقرير.

٥. وسيتناول التقييم كذلك الجهود التي بذلتها الدول الأعضاء الأقل تضرراً من أزمة عام ٢٠٠٨، من أجل وضع العمالة في صميم استراتيجياتها الإنمائية وإرساء أطر للاقتصاد الكلي وسياسات لسوق العمل من شأنها أن تسرع وتيرة خلق العمل اللائق والمنتج لقطاعات واسعة في مجتمعاتها.

٦. وسوف يستنير القسم المتعلق بالتقييم في التقرير بالمعلومات بشأن السياسات الوطنية المجمعة والمتاحة من خلال نظام إدارة المعارف على مستوى المكتب.

٧. أما الجزء الثالث فسيقدم معلومات عن إنفاذ المشورة المتلقاة في استنتاجات المناقشة المتكررة الأولى بشأن العمالة في ٢٠١٠. وسوف تستوعب هذه المعلومات خطوات التنفيذ التي تضطلع بها جميع قطاعات المكتب وسوف تظهر النهج المتكاملة التي اعتبرت مناسبة عند تقديم المشورة.

٨. ومن شأن تحليل التقدم المحرز وأثر العمل بموجب الهدف الاستراتيجي بشأن العمالة أن يسלט الضوء أيضاً على التدابير المتخذة للعمل تطبيقاً لأي استنتاجات اعتمدت خلال المناقشات العامة للمؤتمر بشأن المواضيع ذات الصلة بالعمالة والمزمع إجراؤها بين المناقشتين المتكررتين بشأن العمالة، مثلاً حول أزمة عمالة الشباب (٢٠١٢) وحول العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد (٢٠١٣). وعلى غرار ذلك، سوف يسלט التقرير الضوء على الإجراءات المتخذة من خلال العمل على تعزيز العمالة بغية تنفيذ الاستنتاجات التي أسفرت عنها المناقشات المتكررة عن الضمان الاجتماعي (٢٠١١) والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل (٢٠١٢) والحوار الاجتماعي (٢٠١٣).

^١ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، الملحق، القسم ثانياً (باء).

٩. وسيأتي الإرشاد الناجم عن المناقشة المتكررة بشأن العمالة في ٢٠١٤، في وقته من حيث استعراض وضع أسواق العمل في كافة أنحاء العالم، ومناقشة السياسات لتحسين الوضع واستعراض العمل الذي تضطلع به المنظمة خلال إطار السياسة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥ وإرشاد تخطيط التنفيذ لخطة العمل الاستراتيجية التالية ومدتها ست سنوات.

٢ - توصية محتملة بشأن اتساق السياسات فيما بين السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والمتصلة بالعمالة (بعد المناقشة المتكررة عن العمالة) (وضع معيار)

ملخص

بعد المناقشة المتكررة عن العمالة خلال دورة المؤتمر التاسعة والتسعين (٢٠١٠)، يقترح من أجل جدول أعمال المؤتمر لعام ٢٠١٣، وضع توصية من شأنها أن توفر الإرشاد بغية تحسين الاتساق على المستوى الوطني فيما بين السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والمتصلة بالعمالة، للنهوض بعمالة كاملة ولائقة ومختارة بحرية.

١٠. لطالما كان هناك تسليم بأن كمية العمل ونوعيته في أي بلد تتأثران بمجموعة واسعة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وبالتالي، فإن تحقيق العمل اللائق يتطلب تعاوناً واتساقاً فيما بين العديد من مجالات السياسة العامة.^٢

١١. ومنظمة العمل الدولية منوطة بولاية واضحة لتعزيز اتساق السياسات سعياً إلى تحقيق العمل اللائق على المستويين الوطني والدولي على السواء. وترد هذه الولاية بوضوح في عدد من الوثائق المهمة.

١٢. وعلى سبيل المثال، يضع إعلان فيلادلفيا (١٩٤٤) على عاتق منظمة العمل الدولية مسؤولية بحث وفحص جميع السياسات الاقتصادية والمالية الدولية على ضوء الهدف الأساسي المتمثل في تحقيق العدالة الاجتماعية.

١٣. وفي عام ٢٠٠٤، استرعت اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة الانتباه إلى الحاجة إلى اتساق السياسات على الصعيدين الوطني والدولي. وبيّنت استنتاجاتها ما يلي:

ليس ضمان المزيد من الاتساق بين السياسات من مسؤولية منظمات النظام متعدد الجهات فحسب، بل هي أيضاً من مسؤولية الحكومات والبرلمانات التي تشرف على عملها. وعلى وجه الخصوص، لا بد من تكليف المنظمات الدولية بولاية سياسية واضحة لتحقيق قدر أكبر من الاتساق في السياسات^٣....

١٤. ومنذ عهد أقرب، قام إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨ بإعادة التأكيد على مسؤولية منظمة العمل الدولية الواردة في إعلان فيلادلفيا ودعا "الدول الأعضاء والمنظمة إلى تنفيذ الولاية الدستورية لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك من خلال معايير العمل الدولية، وإلى وضع العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية"^٤.

١٥. وينص الإعلان كذلك على ما يلي:

للمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى المعهود إليها بولايات في ميادين وثيقة الصلة، إسهام مهم يمكن أن تقدمه من أجل تنفيذ هذا النهج المتكامل. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تدعو هذه المنظمات إلى تعزيز العمل اللائق، على أن يؤخذ في الاعتبار أن لكل وكالة ملء التحكم بولايتها. ونظراً إلى أن السياسة المتصلة بالمبادلات التجارية والأسواق المالية تؤثر في أن معاً على العمالة، فإن دور منظمة العمل الدولية يقوم على تقييم هذه الآثار على العمالة لتحقيق هدفها الرامي إلى جعل العمالة تحتل صميم السياسات الاقتصادية^٥.

^٢ انظر الوثيقة GB.312/HL/1.

^٣ مكتب العمل الدولي: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (جنيف، ٢٠٠٤)، الفقرة ٦٠٥.

^٤ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، الجزء أولاً (ألف).

^٥ المرجع نفسه، الجزء ثانياً (جيم).

١٦. ومنذ عام ٢٠٠٨، بينت الأزمة المالية العالمية وسوق العمل المتأزم والعواقب الاجتماعية للانكماش، أنه بالرغم من الالتزامات الواردة أعلاه بالسعي إلى اتساق السياسات، فإن هذا الهدف لم يتحقق. وبالتالي، هناك حاجة واضحة إلى تقديم قدر أكبر من الإرشاد حول ما ينبغي لاتساق السياسات أن تنطوي عليه في الممارسة على الصعيدين الوطني والدولي على السواء. وقد عبرت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، خلال مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠، عن الحاجة إلى المزيد من الإرشاد العملي والمفصل حول كيفية تنفيذ اتساق السياسات. وتضمنت الاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، التي اعتمدها المؤتمر، ما يلي:

الطلب من المدير العام أن يباشر على وجه السرعة في مناقشات مع أهم المؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية والهيئات الدولية المعنية الأخرى بهدف تحقيق اتساق أفضل بين السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والمتصلة بالعمالة على الصعيد الدولي. ودعوة المدير العام إلى أن يقدم إلى دورة مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، وثيقة تبرز العناصر والأشكال المحتملة لإطار يهدف إلى تعزيز الاتساق بين هذه السياسات. وينبغي أن تقدم الوثيقة المذكورة إطاراً متسقاً يزود الحكومات والشركاء الاجتماعيين بأفضل إرشاد ممكن لتحقيق العمالة الكاملة والمنتجة ووضع العمل اللائق في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وتعزيز التعاون وتبادل الخبرات فيما بينهم في الوقت ذاته. وعند إعداد عناصر مثل هذا الإطار، ينبغي للمكتب أن يتشاور مع أهم المؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية بهدف تحقيق اتساق أفضل بين السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والمتعلقة بالعمالة على المستوى الدولي، دون إغفال الإسهام الذي يمكن أن يقوم به كذلك لتسهيل تحقيق الاتساق بين السياسات الحكومية على المستوى الوطني والدعوة إليها على الصعيد الدولي.

١٧. وخلال النقاش الذي جرى في المؤتمر في عام ٢٠١٠، اقترحت مجموعة العمال أن يتخذ إطار اتساق السياسات الوارد أعلاه شكل توصية. وأيد عدد من الحكومات هذا المقترح.

١٨. ومن شأن مثل هذا الصك أن يوفر إرشاداً قيماً لتحسين الاتساق على المستوى الوطني بين السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والمتعلقة بالعمالة بهدف تعزيز العمالة الكاملة واللائقة والمختارة بحرية. ويمكنه القيام بذلك من خلال تعزيز عمليات تقييم أثر التدابير السياسية المقترحة على العمالة، إلى جانب آليات تنسيق السياسات، بما في ذلك المشاورات السياسية الثلاثية والتنسيق المشترك بين الوزارات.

١٩. وهكذا، من شأن التوصية أن تساهم في تعزيز الاقتصادات المحلية والنمو الاقتصادي المستدام.

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

ملخص

يخلف نمو سلاسل التوريد التي غالباً ما تتوسع عبر العالم، كنتيجة لتزايد العولمة، نقاشاً كبيراً حول انعكاسات هذه التطورات على كمية العمالة ونوعيتها وتوزيعها في جميع أنحاء العالم. وتشمل القضايا المثارة الفرص والتحديات الماثلة أمام البلدان وفردى الشركات لاستغلال الإمكانات الإنمائية الاقتصادية التي تتمتع بها سلاسل التوريد العالمية والمحافظة في الوقت ذاته على المعايير الاجتماعية أو الارتقاء بها. وسيقوم هذا البند المقترح للمناقشة بالتصدي للعواقب الاقتصادية والاجتماعية والمتعلقة بالعمالة، الناشئة عن التغيرات الهيكلية الجارية في القطاعات الرئيسية من الاقتصاد العالمي، لا سيما تحديد السياسات والبرامج والأدوات اللازمة لتحقيق العمالة المنتجة ونتاج العمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية. وسيولي اهتمام خاص إلى الآثار المحتملة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي وعلى صعيد العمالة، التي قد تتركها الأزمات الاقتصادية على سلاسل التوريد العالمية، وإلى قدرة سلاسل التوريد العالمية على تثبيت أسواق العمل واستحداث وظائف جديدة. ومن أجل توفير أرضية أساس للمناقشة، قد يستخدم التقرير إطار إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية (إعلان المنشآت متعددة الجنسية)، ويقدم لمحة عامة وتحليلاً عن الاستثمار الأجنبي المباشر، وقد يختار بعض سلاسل التوريد التمثيلية وبعض سلاسل التوريد الهامة لتستعرض بها المناقشة (أمثلة من قبيل التجهيزات المتصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وسلاسل الأغذية العالمية وخدمات مثل التصميم الصناعي أو استحداث برامج الحواسيب أو السياحة).

٢٠. تؤثر سلاسل التوريد تأثيراً كبيراً في هيكل أسواق المنتجات والخدمات والعمل عبر العالم. وأدت المشاركة في سلاسل التوريد الدولية إلى نشوء ونمو المنشآت والعمالة بشكل كبير جداً في بعض البلدان النامية، وتشكل هذه المشاركة أداة رئيسية تربط العديد من البلدان النامية بالاقتصاد العالمي. ونتج عن هذا توسع أسواق الخدمات والتصنيع والزراعة وزيادة القدرة على الإنتاج في هذه البلدان.

^٦ مكتب العمل الدولي: قرار بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠، الاستنتاجات، الفقرة ٥٠.

٢١. وحتى الآن لم تستطع سوى حفنة من البلدان النامية فقط أن تستفيد من هذه الفرص مما يدل بوضوح على أن البلدان، لا سيما النامية منها، تواجه فرصاً وتحديات معاً فيما يخص كيفية دعم تنمية قاعدة منشآتها وتنويعها وتحديثها.

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

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

٢٤. وغالباً ما تعني قرارات الاستعانة بمصادر خارجية قرارات نقل الأنشطة إلى الخارج. وترتكز هذه القرارات عادة على اعتبار مجموعة من العوامل، بما فيها تكاليف اليد العاملة والقدرة على الإنتاج وتقديم الخدمات وجودة المنتجات ومهلة التسويق والموثوقية والحصول على الهياكل الأساسية. ويؤثر اختيار الموردين على اختيار البلد. ويمكن أن تشمل معايير الاختيار الطائفة الشاملة من العوامل التي حددتها استنتاجات مؤتمر عام ٢٠٠٧ بشأن تعزيز المنشآت المستدامة، بما في ذلك الاستقرار السياسي والاقتصادي وتوافر الموارد البشرية وقدرتها وقدرات العمال اللغوية وجودة الهياكل الأساسية (النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية) وتوافر خدمات مالية فعالة وقوة سيادة القانون، بما في ذلك ما يتعلق بحماية حقوق الملكية وإنفاذها وتوفر آليات لتسوية النزاعات، من بين أمور أخرى. وبالتالي، فإن الفرص المتاحة للبلدان من أجل الاندماج في سلاسل التوريد العالمية وتعزيز العمالة المنتجة والعمل اللائق تتوقف إلى حد كبير على الأطر السياسية الوطنية.

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

٢٦. ويثير نمو سلاسل التوريد والاستعانة بمصادر خارجية قضايا تحيط بتطبيق معايير العمل الدولية. ولا تقوم الحكومات في البلدان النامية دائماً برصد ممارسات العمل وإنفاذ معايير العمل على نحو كاف، وذلك لعدد من الأسباب منها قلة الموارد. كما أثرت الضغوط التنافسية الحادة على المنشآت، لا سيما في الطرف الأدنى من السلسلة في تطور القانون وتطبيقه. وكنتيجة لذلك، تزايدت دواعي القلق لأن معايير العمل الدولية والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل لا تراعى في مجالات عديدة من أنشطة دوائر الأعمال الدولية.

٢٧. وقد بدأت شركات موردة عديدة في التصدي لممارسات العمل لدى مورديها، وذلك نظراً لعدد من الأسباب، منها دواعي القلق المتزايدة المثارة بشأن ممارسات العمل والممارسات الاجتماعية في سلاسل التوريد لدى كل منها والرغبة في تطوير ممارسات الإدارة والإنتاجية. وغالباً ما تشمل هذه الجهود اعتماد مدونات للسلوك بهدف تطبيقها على الموردين، مرفقة بنظم مختلفة للتنفيذ والرصد. وتثير هذه المبادرات مسائل عديدة، لا سيما تلك التي تعني منشأة من المنشآت تضطلع بشيء من المسؤولية عن ممارسات العمل في منشأة أخرى لا تمتلكها أو لا تتحكم فيها.

٢٨. وهناك غموض فيما يخص تقاسم المسؤوليات بين المنشآت والحكومات فيما يتعلق بكيفية قيام الشركة الموردة برصد ممارسات العمل لدى مورديها بشكل فعال وكيف ينبغي أن تواجه عدم التقيد بالمعايير، وهل يمكن للمنشآت أن تنفذ بفعالية، وكيف يمكنها أن تنفذ بفعالية، المدونات التي غالباً ما تحيل إلى معايير العمل الدولية، في حالات لا تضطلع فيها الحكومة بالترامات المتعلقة بهذه المعايير أو لا تحترمها.

٢٩. وأعربت منظمات العمال بصورة خاصة، عن القلق لأن علاقات الاستقلالية في سلسلة التوريد قد تكون وسيلة تتهرب بها الشركات الموردة من مسؤولياتها كأصحاب عمل فيما يخص احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وترى هذه المنظمات أن القوة النسبية للشركات الموردة يمكن أن تؤثر سلباً في قدرة المفاوضة الجماعية على حماية العمال بسبب حرمان العمال الموجودين في أسفل سلسلة التوريد من سبل الوصول إلى صناع القرار الحقيقيين الذين يحددون فعلياً ظروف عملهم. والحق في المعلومات والتشاور حاسم بشكل خاص في الأزمة الاقتصادية والمالية الحالية. أما منظمات أصحاب العمل فأعربت عن القلق لأن كثرة المدونات ونظم الرصد تسفر عن زيادة في التكاليف وانعدام اليقين بالنسبة للمنشآت، دون أن تسفر بالضرورة عن ظروف عمل أفضل. كما أن هناك قلقاً لأنه يُنتظر من المنشآت تحمل مسؤوليات يفترض أن تضطلع بها الحكومات المعنية. بالإضافة إلى ذلك، تعرب بعض الحكومات، لا سيما في البلدان النامية، عن دواعي القلق لأن ترتيبات من هذا القبيل يمكن أن تُستخدم كحاجز غير جمركي أمام الصادرات.

٣٠. ويمكن أن يكون لسلاسل التوريد أيضاً تأثير كبير في صنع السياسة الوطنية في مجال سياسة الضرائب الوطنية وسياسات المنافسة أو الاستثمار، أو حتى في مجال السياسات الاجتماعية التي تغطي مثلاً الضمان الاجتماعي وتوفير الرعاية.

٣١. وينطوي القرار الذي اتخذته مؤتمر العمل الدولي (٢٠١٠) مؤخراً لإطلاق عملية استعراض لوضع آلية متابعة ترويجية لإعلان المنشآت متعددة الجنسية، على إمكانيات تتيح إطلاقة وسبل تطبيق الأنشطة المرتبطة بالإطار الدولي الوحيد المعتمد بالإجماع على أساس ثلاثي.

٣٢. وستجري كذلك مناقشة برامج منظمة العمل الدولية القائمة - من قبيل برنامج "العمل الأفضل" وبرنامج "استدامة المنشآت المسؤولة والقادرة على التنافس" وتطوير سلسلة القيم للمنشآت الصغيرة والمتوسطة - بما في ذلك إمكانية تكرارها في قطاعات أخرى.

بعض القضايا للمناقشة

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

- ما هي بعض التغييرات الهيكلية والتوجهات الرئيسية الجارية في سلاسل التوريد العالمية؟
- ما هي المحركات الرئيسية لهذه التوجهات؟
- كيف تتأثر هذه التوجهات بالأزمة الاقتصادية والمالية؟
- ما هو تأثير هذه التغييرات في كمية العمالة ونوعيتها وتوزيعها؟
- كيف يمكن لسلاسل التوريد العالمية أن تساعد على تثبيت أسواق العمل وخلق الوظائف والمساهمة في التصدي لأزمة الوظائف الراهنة؟
- ما هو الدور الممكن للسياسات الدولية في التصدي للتغييرات الهيكلية في سلاسل التوريد العالمية؟
- ما هي أنجع السياسات للنهوض بالقدرة التنافسية والإنتاجية والعمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية؟
- ما هي السياسات والاستراتيجيات الوطنية والمحلية والقطاعية الممكنة لتعزيز العمالة المنتجة ولإقامة الصلات بين العدد الكبير من الفقراء العاملين وبين سلاسل التوريد الوطنية والعالمية؟
- ما هي اللوائح العامة ونظم الرصد الأخرى التي يمكن أن تعالج القضايا المتعلقة بسلاسل التوريد العالمية والعمل اللائق؟
- ما هو الدور الفعلي والمحتمل لبرامج من قبيل "العمل الأفضل" و"استدامة المنشآت المسؤولة والقادرة على التنافس" وغير ذلك من المبادرات في إدارة القضايا الاجتماعية في سلاسل التوريد العالمية؟
- ما هي آثار سلاسل التوريد العالمية في المفاوضة الجماعية وفي الحوار الاجتماعي؟
- ما هي آثار التغييرات الهيكلية في سلاسل التوريد العالمية على العمالة المنتجة والعمل اللائق وانعكاساتها بالنسبة للحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل؟
- ما هي الخدمات الاستشارية والأدوات والمساعدة التقنية التي يمكن أن تضعها منظمة العمل الدولية من أجل دعم خلق الوظائف وتطوير المنشآت في سلاسل التوريد العالمية، بما يتماشى مع إعلان المنشآت متعددة الجنسية؟
- كيف يمكن لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تشجع التقيد بمدونات السلوك وبمعايير العمل الدولية في سلاسل التوريد العالمية؟

النتائج المتوخاة

٣٤. ستكون النتيجة المتوخاة من المناقشة العامة في المؤتمر كالتالي:

- تقييم النقاش الدولي بشأن تأثير التغييرات الهيكلية في سلاسل التوريد العالمية على كمية العمالة ونوعيتها وتوزيعها، في سياق برنامج العمل اللائق؛
- إصدار توصيات بشأن عمل منظمة العمل الدولية لتعزيز استخدام إعلان المنشآت متعددة الجنسية عن طريق السياسات والاستراتيجيات والأدوات المتسقة لتقديم الدعم التقني للهيئات المكونة، بحيث تعزز العمالة المنتجة والعمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية.

٤ - التمويل المرفق بغرض اجتماعي (مناقشة عامة)

ملخص

يُضطلع التمويل الاجتماعي بدور أساسي في تعزيز النمو الشامل والغني بالوظائف. ويفتح التمويل بالغ الصغر^١ الأفاق أمام فرص العمالة المنتجة ويفضي إلى الخروج من السمة غير المنظمة ويساعد على تحسين ظروف العمل ويوفر الأمن في مواجهة صدمات الدخل. وفي ٢٠٠٨، استهلكت منظمة العمل الدولية التعاون مع أكثر من ٧٠ مؤسسة للتمويل بالغ الصغر وجهات مزودة للتأمين بالغ الصغر لاختبار الابتكارات التي تتصدى لمواطن العجز في العمل اللائق.

لقد أظهرت الأزمة المالية أهمية الاستراتيجيات المالية التي تخدم الاقتصاد الحقيقي وتستجيب لاحتياجات الأسر والمنشآت. ومن بين هذه الاستراتيجيات التمويل بالغ الصغر. فتموه وأثره خير دليل على أن التمويل المسؤول اجتماعياً ممكن ومجدٍ ومستدام.

وعلى خلفية الأزمة المالية، ستكون المناقشة في المؤتمر فرصة لاستخلاص الدروس المستفادة بشأن الابتكارات لصوغ السياسات. وستكون بالتالي فرصة في وقتها المناسب لتحديد موقف منظمة العمل الدولية بشأن التمويل المسؤول اجتماعياً، مترجمة إلى واقع ملموس إعلان فيلادلفيا وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة.

^١ وفقاً لتعريف منظمة العمل الدولية، إن التمويل الاجتماعي يعني توجيه السياسات والمؤسسات المالية نحو نتائج العمل اللائق. وبالتالي، فإن مصطلحي "التمويل بالغ الصغر" و"التمويل المسؤول اجتماعياً" مشتقان من التمويل الاجتماعي.

الأساس المنطقي

٣٥. اعتبرت عدة دورات للمؤتمر الحصول على الائتمان والتمويل كقيد رئيسي أمام تحقيق العمل اللائق والعمالة المنتجة، سواء أكان ذلك في سياق المنشآت المستدامة أو التنمية الريفية أو عمالة الشباب أو التعاونيات أو الحماية الاجتماعية أو المساواة بين الجنسين أو الاقتصاد غير المنظم أو الهجرة. كما طلب مجلس الإدارة من المكتب أن يستكشف أساليب توجيه النظم المالية نحو العمل اللائق بقدر أكبر وأن يجعل التمويل أكثر شمولية. ولتعميق هذا التحليل وتحسين فهم هذه الآليات وتحديد المداخل بالنسبة للسياسة العامة، باشر المكتب مبادرات رائدة في إطار النتيجة المشتركة بشأن التمويل الاجتماعي. وإذ يقيم المكتب شراكة مع كبريات المؤسسات في العالم فإنه يختبر مجموعة متنوعة من الابتكارات المالية للتصدي لمسائل العمل اللائق على نحو ملموس، مسترشداً بذلك بمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على الصعيد المحلي. وفي موازاة ذلك، استهل المكتب عدة مبادرات لتعزيز قدرة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل على إرشاد ومساعدة أعضائها للحصول على التمويل وإدارته. وهذا يشمل أيضاً الحكومات التي تلتزم مشورة المكتب في تصميم وإدارة الصناديق الاجتماعية المعدة لاستيعاب صدمات الأزمة المالية.

٣٦. وستستعرض المناقشة في المؤتمر الممارسات الحسنة في مجال استخدام الأدوات المالية الاختيارية من أجل تحقيق العمالة المنتجة والعمل اللائق وتحدد الانعكاسات على عملية صنع السياسات. ومن شأنها أن تحدد الممارسات الحسنة في بناء قدرات الشركاء الاجتماعيين ووزارات العمل، وأن تساعد على التفاعل على نحو أكثر فعالية مع وزارات التمويل والمصارف المركزية.

٣٧. يؤثر التمويل الاجتماعي على مختلف الجوانب الرئيسية للعمل اللائق:

- يؤدي تحسين سبل الحصول على التمويل إلى تعزيز روح المبادرة والاستثمارات والإنتاجية ويحفز الطلب على اليد العاملة. وكلما ازدادت وثاقة الوسطاء الماليين بالمنشآت الصغيرة، كلما تحسنت قدرتهم على الاستجابة بسرعة لطلب التمويل. إن المؤسسات المالية ذات الغرض الاجتماعي، لاسيما من قبيل اتحادات الائتمان ومصارف الادخار البلدية والمصارف الترويحية ومصارف المجتمعات المحلية ومؤسسات التمويل بالغ الصغر، تظهر بطرق مختلفة كيفية إبقاء الوساطة المالية قادرة على الاستجابة بثبات لاحتياجات الأسر والمنشآت في الاقتصاد الحقيقي، في الوقت الذي تعمل فيه على أساس المبادئ القائمة على السوق. وهذا ينطبق كذلك على تصميم المنتجات والخدمات المالية الفردية. ويمكن لجميع الائتمان بحيث يجري تحفيز الأهل على إبقاء أولادهم في المدرسة وعدم إرغامهم على العمل. وعلى سبيل المثال، تمنح مؤسسة في المغرب الأهل تخفيضاً على الفائدة إذا قدموا شهادة تفيد بتردد أطفالهم إلى المدرسة.
- يقدم برنامج في بنغلاديش يشمل ما يقرب من مليون امرأة حبوباً غذائية مجانية لفترة ١٨ شهراً للأسر المعوزة التي ترأسها امرأة وتكون معرضة لأعلى احتمال للوقوع في براثن الجوع. ويستخدم البرنامج مساعدة الإغاثة بالحبوب الغذائية لجذب أشد الناس فقراً وتلبية احتياجاتهم الاستهلاكية الفورية ولكنه يضيف من ثم التدريب على المهارات وخدمات الادخار والائتمان لبناء قدراتهم الإنمائية. وعليه، عندما تنتهي دورة الحبوب الغذائية المجانية، يكون المشاركون قادرين على الضلوع في أنشطة مولدة للدخل وعلى أن يصبحوا زبائن للبرامج المنتظمة من التمويل بالغ الصغر. ويستحق هذا النهج التعريف به بشكل أفضل في وضع يشهد استمرار الأزمة الغذائية.
- يمكن أن يكون التمويل أيضاً أداة فعالة تنصدي للعمل سداداً لدين، وهو انتهاك أساسي لحقوق العمل. وعلى سبيل المثال، تقوم مؤسسة في باكستان بالجمع بين التعبئة الاجتماعية والتدريب على المهارات والإدخارات للتأكد من أن أفراد مجموعة "هاريس"، وهي مجموعة مؤلفة من أفراد كانوا في السابق من العمال سداداً لدين، لن يقعوا من جديد في براثن العمل سداداً لدين.
- تمثل العقود المالية مخرجاً من السمة غير المنظمة. وتقدم بعض المؤسسات المالية، لأسباب عديدة، حوافز لزيائنها للانتقال إلى السمة المنظمة. وعلى سبيل المثال، تقوم إحدى رابطات رجال الأعمال في مصر بربط الإقراض بالجهود التي يبذلها الزبون للاطلاع على المعلومات مما يشجع المقترضين على "الخروج" شيئاً فشيئاً من الاقتصاد غير المنظم. وتتصل إحدى الوثائق المطلوبة بوضع المستخدمين من حيث الضمان الاجتماعي.
- يمكن أن تؤدي التحسينات في الحصول على التمويل إلى تغيير توزيع وقت العمل بين الرجال والنساء. وقد تبين أن التمويل بالغ الصغر يعطي المرأة صوتاً أقوى في صنع القرارات داخل الأسرة فيما يتصل بالنشاط الممول من الائتمان وفي إدارة ميزانية الأسرة ككل. بيد أن العديد من النساء، ولا سيما في المناطق الريفية، لا يزلن يلقين صعوبات في الحصول على الخدمات المالية بسبب التمييز في تعلم القراءة والكتابة وحقوق الملكية والسلوك الاجتماعي.
- ينصدي التمويل الاجتماعي لطائفة من المسائل الأخرى في العمل اللائق، منها:
 - (أ) تعزيز الفرص أمام العمال المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز وأسره ومعاليمهم، للحصول على التأمين والائتمان بالغ الصغر، دون أي تمييز؛
 - (ب) تصميم الادخارات ومنتجات الاستثمار لأسر العمال المهاجرين، التي تتلقى التحويلات؛
 - (ج) زيادة فرص الحصول على التأمين على الحياة والصحة؛
 - (د) تنظيم العمال في المنزل أو العمال المتعاقدين في نواحي الادخار والائتمان؛
 - (هـ) منح طالبي العمل الشباب فرصاً لاستغلال حياتهم العملية؛
 - (و) إدماج المعوقين في الخدمات المعممة؛
 - (ز) تمكين أصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم من تقديم الإعانات إلى عمالهم، من قبيل التأمين الصحي وما إلى ذلك.

الأهداف

٣٨. ستستهدف المناقشة في المؤتمر تحقيق النتيجتين التاليتين:

- تكوين المعارف عن أفضل الممارسات بشأن: الأساليب الناجحة في توجيه الأدوات المالية الاختيارية نحو العمل اللائق ومتى يتم ذلك وفي ظل أية ظروف؛
- تحديد الشراكات الممكنة بين الشركاء الاجتماعيين والحكومات والمؤسسات المالية ذات الصلة. وسوف يسلط النقاش الضوء على المجالات المحتملة المؤاتية لبناء قدرات الشركاء الاجتماعيين، وسيقدم الإرشاد لسياسة الحكومة لدعم مثل هذه المبادرات.

نقاط للمناقشة

٣٩. تعكس النقاط للمناقشة البيان التوجيهي لمنظمة العمل الدولية في مجال العمل هذا، وقد تشمل ما يلي:

- كيف يمكن للأدوات والمؤسسات المالية الاختيارية أن تشجع العمالة المنتجة والعمل اللائق؟
- كيف يمكن للتمويل أن ينقل المشغلين من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم؟
- كيف يمكن لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل أن تحسن حماية العمال والمنتجين المستقلين من الإساءات في التمويل وتجنبهم الإغراق في المديونية وتضمن التسعير الشفاف وتعزز السلوك الوظيفي الخلق من جانب موظفي المصارف؟
- كيف يمكن مساعدة وزارات العمل على أفضل وجه في إدارة الصناديق المعدة للمساعدة على استحداث الوظائف للمسرحين من العمل نتيجة الأزمة المالية والاقتصادية أو المستبعدين بأي شكل آخر من سوق العمل؟
- كيف يمكن لمنظمات أصحاب العمل أن:

(أ) تؤثر في التوجه العام للمؤسسات المالية نحو تطوير روح المبادرة؛

(ب) تتفاعل بشكل أفضل مع المؤسسات المالية للتصدي لضائقة الائتمان التي تؤثر على المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتخفف تكاليف الاستثمار وتعزز أدوات تقاسم المخاطر الملازمة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة؛

(ج) تعبر عن احتياجات أعضائها فيما يتعلق بالحصول على رأس المال بشكل أفضل؛

(د) تشجع العمال على الادخار وتسهيل التحويلات؟

■ كيف يمكن لمنظمات العمال أن:

(أ) تعزز مؤسسات التمويل الاجتماعي، من خلال صناديق معاشات التقاعد والاستثمار المسؤول اجتماعياً؛

(ب) تشارك مؤسسات التمويل المحلية في ضمان توفير مرافق ادخار وتأمين وائتمان مأمونة ومقبولة التكلفة للعمال؛

(ج) تعزز الكفاءة المالية للعمال لضمان تقدير أفضل للمخاطر والفرص المترتبة على العقود المالية، استكمالاً لجهود المفاوضة الجماعية المبذولة لحماية القدرة الشرائية الحقيقية للعمال؟

٥ - العمل اللائق في مناطق تجهيز الصادرات (مناقشة عامة)

ملخص

مناطق تجهيز الصادرات هي مناطق صناعية ذات حوافز خاصة منشأة لاجتذاب المستثمرين الأجانب، تخضع فيها المواد المستوردة إلى درجة معينة من التجهيز قبل إعادة تصديرها. وتنتشر مناطق تجهيز الصادرات في الاقتصادات المتقدمة والنامية على حد سواء، وتتخذ تسميات متنوعة في مختلف البلدان وهي عموماً عبارة عن أداة سياسية غالباً ما تلجأ إليها الحكومات لتعزيز التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر وخلق فرص العمل. وبالرغم من الفرص التي تقدمها مناطق تجهيز الصادرات لطرح فرص عمل في القطاع المنظم أمام مجموعات العمال مثل العاملات الشابات والعمال ذوي المهارات المتدنية، إلا أنها تبقى مصدراً من القلق المستمر من حيث نوعية الوظائف المستحدثة واستدامتها وإنفاذ معايير العمل.

وسوف ترمي المناقشة العامة المقترحة إلى مناقشة التوجهات الأخيرة في مناطق تجهيز الصادرات؛ تحديد ونشر الممارسات الحسنة وتحديد المجالات الجديدة للبحث وبناء المعارف وتقاسمها، لاسيما في سياق الأزمات الاقتصادية والمالية المستمرة؛ استراتيجة لإجراءات منظمة العمل الدولية في المستقبل، ومنها التعاون التقني، استناداً إلى الميزة النسبية لمنظمة العمل الدولية في هذا المجال وتوفير توجهات واضحة إلى المكتب فيما يتعلق بالنتائج المتوقعة والخدمات المزمع تقديمها؛ تحديد المجالات المحتملة للعمل المشترك بين الوكالات، مع مراعاة ولاية وأولويات كل وكالة من وكالات الأمم المتحدة.

معلومات أساسية

٤٠. أنشأت بلدان كثيرة في جميع أنحاء العالم مناطق لتجهيز الصادرات بغية تحفيز النمو الاقتصادي من خلال استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر. وتعرف منظمة العمل الدولية مناطق تجهيز الصادرات على أنها "مناطق صناعية ذات حوافز خاصة منشأة لاجتذاب المستثمرين الأجانب، تخضع فيها المواد المستوردة إلى درجة معينة من التجهيز قبل إعادة تصديرها".^٧ وتتخذ مناطق تجهيز الصادرات تسميات وأشكالاً متنوعة في مختلف البلدان (تشمل على سبيل المثال مناطق التجارة الحرة والمناطق الاقتصادية الخاصة ومناطق التنمية الصناعية والمستودعات الجمركية والموانئ الحرة والمناطق الصناعية الحرة (ماكيلادوراس)). وتتمركز كمية كبيرة من الصادرات في بلدان عديدة في المنسوجات والألبسة والمنتجات الإلكترونية. وأصبحت مناطق تجهيز الصادرات شائعة أكثر فأكثر مع انتقال البلدان من سياسات استبدال الواردات إلى سياسات النمو الموجه نحو التصدير. وتشمل الحوافز النمطية التي تعزى إلى نموها تنازلات خاصة بشأن الرسوم والتعريفات وبيئة تنظيمية مرنة، بما في ذلك ما يتعلق بإنفاذ حقوق العمال ومعايير العمل.

٤١. ووفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية، كان هناك في ٢٠٠٦، ٣٥٠٠ منطقة لتجهيز الصادرات أو أنماط مماثلة من المناطق في ١٣٠ بلداً، تستأثر بأكثر من ٦٦ مليون وظيفة مباشرة. وتستأثر الصين لوحدها بـ ٤٠ مليون مستخدم؛ وخارج الصين، من المتوقع أن تكون العمالة في مناطق تجهيز الصادرات قد تضاعفت بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٦ من ١٣ إلى ٢٦ مليون مستخدم.^٨ وفي حين اتسعت التوسع الصيني بوتيرة سريعة على وجه الخصوص، أصبحت مناطق تجهيز الصادرات مكاناً شائعاً في كافة مناطق العالم تقريباً. ففي أفريقيا جنوب الصحراء، كان التغير بالنسبة المئوية في عمالة مناطق تجهيز الصادرات أكبر بكثير مقارنة مع الصين، كما ارتفعت العمالة في مناطق تجهيز الصادرات على نحو يعتد به في جنوب أفريقيا وأوروبا الشرقية. وتمثل مناطق تجهيز الصادرات نسب مئوية مهمة من الصادرات - بالرغم من تدنيها مؤخراً - في العديد من البلدان الفقيرة. غير أن مناطق تجهيز الصادرات والعمالة في مناطق شبيهة بمناطق تجهيز

^٧ انظر:

ILO: *Labour and social issues relating to export processing zones*, Report for discussion at the Tripartite Meeting of Export Processing Zones-Operating Countries, TMEPZ/1998 (Geneva, 1998) p. 3.

انظر أيضاً الوثيقة GB.301/ESP/5.

^٨ انظر:

W. Milberg and M. Amengual: *Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends*, Working Paper No. 3 (Geneva, ILO, 2008), p. 4.

الصادرات تبقى جزءاً بسيطاً من السكان العاملين في العالم، بمعدل يقل عن ٣ في المائة من إجمالي القوى العاملة في مناطق تجهيز الصادرات.^٩

لمحة عامة عن القضايا

٤٢. ما فتئ عدد مناطق تجهيز الصادرات يتزايد في جميع أنحاء العالم ولا يزال البعض منها يثير التساؤلات والشواغل من حيث خلق العمالة واحترام حقوق العمال - لاسيما في مجالات الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، تطبيق قانون العمل، ظروف العمل.^{١٠}

٤٣. بالرغم من أن البيانات المتاحة بشأن مستويات العمالة في مناطق تجهيز الصادرات لا تتسم دائماً بالوضوح، قد يبدو أن مناطق تجهيز الصادرات نادراً ما تشكل مصدراً مستداماً لخلق العمالة^{١١}. والانكماش الاقتصادي الذي شهده العالم مؤخراً قد يكون له أثر سلبي على العديد من مناطق تجهيز الصادرات، إذ أفضى تراجع الطلب إلى أسواق أقل للصادرات مع إمكانية زيادة أعلى في المدخلات. ومن شأن ذلك أن يكون قد دهور وضع العمالة في العالم النامي.

٤٤. بالإضافة إلى ذلك، إن مناطق تجهيز الصادرات تتسم بغياب آليات وإجراءات مناسبة لتقاسم المعلومات والمشورة، ناهيك عن التفاوض وتسوية النزاعات^{١٢}. وقامت البلدان التي تشغل مناطق تجهيز الصادرات فيها بحرمان العاملين في هذه المناطق من حقهم في التنظيم، بموجب قوانينها، أو فرضت قيوداً صارمة على الممارسة الحرة لهذا الحق^{١٣}. وحتى عندما تنطبق تشريعات العمل على مناطق تجهيز الصادرات من دون استثناء، قد يكون إنفاذ القانون مثيراً للمشاكل بسبب الصعوبات في الوصول إلى المناطق والتحديات الاعتيادية المصاحبة لتفتيش العمل (لاسيما عدم قدرة مفتشي العمل على الوصول إلى هذه المناطق، بالإضافة إلى ندرة الموارد البشرية والمالية)^{١٤}.

٤٥. من وجهة نظر ظروف العمل، يبدو أن مناطق تجهيز الصادرات غالباً ما تواجه مستويات عالية من الحوادث المرتبطة بالآلات والغبار والضجيج والتهوية الضعيفة والتعرض لمواد كيميائية سامة^{١٥}. وبالتالي، يمكن ربط مناطق تجهيز الصادرات بحركة العمال العالية وتغيبهم وتدني الإنتاجية وعدم ارتياح العمال. وحددت دراسات عديدة مسألة ساعات العمل الطويلة، التي غالباً ما تنتهك القوانين الوطنية، باعتبارها وباءاً في مناطق تجهيز الصادرات في كافة أرجاء العالم^{١٦}. وبالرغم من الجهود الملموسة التي تبذلها الدول بغية التصدي لهذه المسائل، سجل مسار العديد من مناطق تجهيز الصادرات بيبقى ضعيفاً في هذا المجال. وبما أن النساء الشابات غالباً ما يشكلن غالبية القوى العاملة في مناطق تجهيز الصادرات (مع تلك اللواتي هن في الطرف

^٩ المرجع نفسه.

^{١٠} لاستعراض محدث للمسائل المتعلقة بمناطق تجهيز الصادرات، انظر:

J. K. McCallum: *Export processing zones: Comparative data from China, Honduras, Nicaragua, and South Africa*, Working Paper No. 21, Industrial and Employment Relations Departments (Geneva, ILO, 2011).

^{١١} الوثيقة GB.301/ESP/5.

^{١٢} المرجع نفسه.

^{١٣} انظر:

R. Gopalakrishnan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: Role of the ILO supervisory mechanisms*, Working Paper, International Labour Standards Department (Geneva, ILO, 2007), p. 1.

^{١٤} فيما يتعلق بالدور الخاص الذي يؤديه تفتيش العمل في مناطق تجهيز الصادرات، انظر تقرير لجنة إدارة العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، جنيف، ٢٠١١، محضر الأعمال المؤقت رقم ١٩، الفقرة ٢٢.

^{١٥} انظر:

R. Loewenson: "Globalization and occupational health: A perspective from southern Africa", *Bulletin of the World Health Organization*, 2001, Vol. 79, No. 9 (Geneva).

^{١٦} انظر: Milberg and Amengual, op. cit.

الأدنى من هرمية المهن والمهارات)، فإن القوى العاملة النسائية في هذه المناطق هي التي تعاني عادة من صعوبة العيش وظرف العمل القاسية، وهي أول من يتضرر من الأزمات الاقتصادية العالمية.

نشاط منظمة العمل الدولية

٤٦. دأبت منظمة العمل الدولية على رصد التطورات في مناطق تجهيز الصادرات طوال ما يزيد على ٢٠ سنة وعلى تقديم التقارير عن أنشطتها إلى مجلس الإدارة الذي قام، في مناسبات عديدة، بإبلاغ المكتب بالاستمرار في استعراض هذه المسألة. وفي عام ١٩٩٨، نظمت منظمة العمل الدولية اجتماعاً ثلاثياً رفيع المستوى تكلل بنجاح كبير بشأن البلدان التي تشغل مناطق لتجهيز الصادرات^{١٧}. وقد شكلت الاستنتاجات التي خرج بها هذا الاجتماع إطاراً رئيسياً للنشاط الذي اضطلعت به لاحقاً منظمة العمل الدولية بشأن مناطق تجهيز الصادرات. وشمل البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ مبادرة مركزية دولية بشأن مناطق تجهيز الصادرات، عدداً من الأنشطة^{١٨}. وفي آذار/ مارس ٢٠٠٨، ناقش مجلس الإدارة وثيقة بشأن الاتجاهات والتطورات السياسية الأخيرة في مناطق تجهيز الصادرات^{١٩} ودعا المكتب إلى مواصلة دراسة القضية وتوفير المزيد من المعلومات المفصلة والبيانات الإحصائية. كما طلب تقديم تقرير عن التقدم المحرز إلى دورات لاحقة.

٤٧. ويعكف المكتب منذ عام ٢٠٠٨ على وضع عدد من الأنشطة البحثية في مجال بناء القدرات وتقاسم المعارف^{٢٠}. وتهدف الأنشطة البحثية إلى جمع المعلومات الكمية والنوعية على حد سواء حول ممارسات العلاقات الصناعية في مناطق تجهيز الصادرات (لا سيما في مجالات الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية وتفتيش العمل والحوار الاجتماعي). ولقد استحدثت المكتبة والخدمات الإعلامية في منظمة العمل الدولية على شبكة الويب دليلاً للموارد بشأن مناطق تجهيز الصادرات وتقوم بصيانتها^{٢١}.

٤٨. وتجدر الإشارة إلى أن جمع البيانات بشأن المسائل ذات الصلة بمناطق تجهيز الصادرات (أي اتجاهات العمالة ومستوياتها؛ البعدان الجنساني والقطاعي لمناطق تجهيز الصادرات؛ ظروف العمل، بما في ذلك وقت العمل والسلامة والصحة المهنيان والعمال المهاجرون) يواجه تحديات كبيرة. وهذه التحديات المفسرة في أماكن أخرى^{٢٢}، تشير إلى ضرورة وضع تعريف عام لمناطق تجهيز الصادرات، بالإضافة إلى استراتيجية تعاون مشتركة بين الوكالات ترمي إلى تسهيل جمع المعلومات المحدثة بشأن مناطق تجهيز الصادرات في كافة أرجاء العالم.

تركيز المؤتمر المقترح

٤٩. في إطار برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية والميثاق العالمي لفرص العمل، من شأن المؤتمر أن يركز على المسائل المترابطة التالية:

- (أ) مساهمة مناطق تجهيز الصادرات في السياسات الوطنية للتنمية الصناعية والدور الذي يضطلع به الاستثمار الأجنبي المباشر؛
- (ب) تعزيز الإنتاجية وتحسين التوقعات من حيث استحداث فرص العمل والعمل اللائق في مناطق تجهيز الصادرات؛

^{١٧} انظر:

ILO: *Note on the proceedings*, Tripartite Meeting of Export Processing Zones-Operating Countries (Geneva, 28 September–2 October 1998), TMEPZ/1998/5.

^{١٨} تم الإبلاغ عن تلك الأنشطة في الوثيقة GB.303/3/2 (الملحق الثاني، الفقرة ٢).

^{١٩} انظر الوثيقة GB.301/ESP/5 والوثيقة GB.301/13 (Rev.).

^{٢٠} انظر الوثيقة GB.309/2/2، الملحق الثاني.

^{٢١} متاح على: <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/epz.htm>.

^{٢٢} انظر الوثيقة GB.309/2/2، الملحق الثاني، الفقرة ٣ (أ).

- (ج) الإطار القانوني والمؤسسي لإنفاذ الحقوق في العمل في مناطق تجهيز الصادرات؛
- (د) الاستراتيجيات الرامية إلى تعزيز تطبيق وإنفاذ تشريعات العمل بالنسبة إلى العاملين في مناطق تجهيز الصادرات، لاسيما من خلال تفتيش العمل؛
- (هـ) دور الشركاء الاجتماعيين في ترويج العمل اللائق في مناطق تجهيز الصادرات، بما في ذلك من خلال الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية؛
- (و) أدوار ومسؤوليات المنظمات الدولية الممثلة للعمال ولأصحاب العمل على المستوى العالمي، بما في ذلك في قطاع الأنشطة، في ترويج العمل اللائق في مناطق تجهيز الصادرات؛
- (ز) دور المنشآت متعددة الجنسية وقطاعات الأعمال الأخرى المشاركة في سلاسل التوريد العالمية للمنشآت متعددة الجنسية، في ترويج العمل اللائق في مناطق تجهيز الصادرات.
٥٠. وفي المناقشة العامة المقترحة، ينبغي إيلاء اهتمام خاص إلى وضع العملات الشابات اللواتي يستأثرن بالقسم الأكبر من القوى العاملة في مناطق تجهيز الصادرات، وإلى مسألة الهجرة (بما فيها الهجرة الداخلية).

النتائج الممكنة المتأتية عن مناقشة المؤتمر

٥١. قد يبدو إجراء مناقشة عامة في المؤتمر عن مناطق تجهيز الصادرات في وقته، إذ أنه لم يتم التطرق إلى هذا الموضوع في مناقشة ثلاثية كاملة لمنظمة العمل الدولية منذ عام ١٩٩٨،^{٢٢} في حين تمخض عن الأزمة المالية والاقتصادية العالمية وقائع جديدة على المستويين الاجتماعي والاقتصادي، بما في ذلك ضمن مناطق تجهيز الصادرات. بالإضافة إلى ذلك، قد تعود مناقشة المؤتمر المقترحة بالنفع ليس على منظور المنظمة وهيئاتها المكونة فحسب، بل على الوكالات متعددة الأطراف الأخرى (من قبيل منظمة التجارة العالمية)، مما يتطلب في الغالب مشورة المكتب ويستلزم مدخلاته التقنية لضمان اتساق السياسات على الصعيد العالمي. وأخيراً، من شأن هذه المناقشة أن تسمح بانتشار أوسع نطاقاً لأي ممارسات حسنة قد تكون ظهرت مؤخراً في هذا المجال.
٥٢. وعلى وجه التحديد، استناداً إلى البحوث الأخيرة التي أجرتها منظمة العمل الدولية والخبرة التي اكتسبها المكتب من خلال عدد من مشاريع المساعدة التقنية وبناء القدرات، من شأن المناقشة العامة المقترحة أن ترمي إلى مناقشة التوجهات الأخيرة في مناطق تجهيز الصادرات؛ تحديد الممارسات الحسنة ونشرها؛ تحديد مجالات جديدة للبحوث وبناء المعارف وتقاسمها؛ تحديد استراتيجيات للنشاط الذي ستضطلع به منظمة العمل الدولية في المستقبل، لاسيما في سياق الأزمات الاقتصادية والمالية المستمرة، بما في ذلك نشاط التعاون التقني، بالاستناد إلى الميزة النسبية لمنظمة العمل الدولية في هذا المجال وتزويد المكتب بتوجيهات واضحة فيما يتعلق بالنتائج والخدمات المتوقعة تقديمها؛ تحديد المجالات المحتملة للعمل المشترك بين الوكالات، مع مراعاة ولاية وأولويات كل وكالة من وكالات الأمم المتحدة.

٦ - النهوض بعلاقات صناعية سليمة من خلال منع نزاعات العمل وتسويتها (مناقشة عامة - متابعة استنتاجات فريق عمل كارتيني)

ملخص

في حين أفضى التكامل الاقتصادي العالمي إلى نمو اقتصادي في عدد من البلدان، فإن التوزيع غير المتساوي لمنافعه أدى إلى تزايد التوترات الاجتماعية. وقد أدى الانكماش الاقتصادي الجاري إلى مفارقة هذه التوترات. ويسعى هذا المقترح إلى أن يستعرض التوجهات الأخيرة في نزاعات العمل، ومختلف النهج لمنعها وتسويتها والدور الذي يمكن أن يلعبه التوفيق والتحكيم الاختياريان وخدمات الوساطة في هذا الصدد. كما سيستعرض دور الشركاء الاجتماعيين والوسائل الكفيلة بتعزيز منع النزاعات وتسويتها، من خلال الوسائل الطوعية.

^{٢٢} انظر مكتب العمل الدولي: القضايا العمالية والاجتماعية المتصلة بمناطق تجهيز الصادرات، تقرير للمناقشة في الاجتماع الثلاثي للبلدان التي تشغل مناطق لتجهيز الصادرات، جنيف، ١٩٩٨، الوثيقة TMEPZ/1998، الصفحة ٣.

٥٣. بحث مجلس الإدارة في عام ١٩٩٢ اقتراحاً من أجل بندٍ محتمل في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي يتعلق بتسوية النزاعات. وكان هذا الأمر فيما بعد موضوع مداولات خلال عدد من دورات مجلس الإدارة، بما في ذلك تقديم تقرير مفصل إلى الدورة ٢٦١، ومنذ عهد أقرب في آذار/ مارس ١٩٩٩. وفي ذلك الوقت كان الموضوع مقترحاً من أجل مناقشة عامة، ولكن لم يستبق الاقتراح.

٥٤. وقد جرى على نطاق واسع توثيق التطورات الاجتماعية والاقتصادية التي نشأت عن العولمة. وفي حين أفضت هذه الظواهر إلى نمو اقتصادي في عدد من البلدان، فإن التوزيع غير المتساوي لمنافعها أدى إلى تزايد التوترات الاجتماعية. وقد أدى الإنكماش الاقتصادي الجاري إلى مفاضة هذه التوترات، كما شهدت النزاعات الصناعية بين أصحاب العمل والعمال ارتفاعاً حاداً في بعض البلدان.

٥٥. ومن المسلم به أنّ حدوث نزاعات العمل أمر طبيعي في علاقة العمل والاستخدام. ومنع حدوثها، حيثما أمكن، وتسويتها الكفؤ والفعالة، إنما هي سمات أساسية في علاقات العمل السليمة ويمكن أن يؤدي التوفيق والتحكيم الاختياريان دوراً مهماً في منع النزاعات وتسويتها. وانطلاقاً من ذلك، من شأن تقييم ومناقشة التطورات الجديدة فيما يتصل بنظم منع النزاعات وتسويتها، أن يكون مفيداً.

٥٦. ويوصف الموضوع بنداً في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي، ينبغي لمناقشة عامة أن تبحث معايير العمل الدولية العديدة القائمة^{٢٤} فضلاً عن التشريعات والممارسات الوطنية. ومن شأن المناقشة أن تزود المكتب والهيئات المكونة بتوصيات من أجل إجراءات المتابعة، ويمكنها كذلك أن تمثل فرصة مهمة أمام الدول الأعضاء لإبلاغ المكتب باحتمال اللجوء إلى تحديث توصيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة، على نحو ما ورد في استنتاجات الفريق العامل المعني بسياسة مراجعة المعايير (فريق عمل كارتيي)^{٢٥}. ويمكنها أن تستكمل المناقشة المتكررة عن الحوار الاجتماعي في نفس دورة المؤتمر، على أن يجري تكييف نطاقها لكي تراعي منع النزاعات وتسويتها دون أن تتناولها بشكل خاص. ومن المتوقع إجراء مناقشة عامة مفردة ومفصلة بشأن منع النزاعات وتسويتها، من شأنها أن تستعرض عدداً من المواضيع بالتفصيل.

٥٧. وتشمل المواضيع التي يمكن بحثها خلال مناقشة عامة، من جملة أمور ما يلي:

- الاتجاهات والتطورات العامة في مجال منع النزاعات وتسويتها؛
- مختلف النهج لمنع نزاعات العمل وتسويتها؛
- أدوار إدارات التوفيق والتحكيم الاختياريين والوساطة في مجال منع نزاعات العمل وتسويتها؛
- وسائل تقوية النظم لتسوية نزاعات العمل وإدماج نهج وأدوات وتقنيات جديدة تتصل بسمات رئيسية في النظم الناجحة (مثل الإطار القانوني والمؤسسات والآليات والإجراءات القانونية)؛
- دور أو أدوار الشركاء الاجتماعيين؛
- الآفاق المستقبلية للمزيد من البحوث والخدمات الاستشارية والتعاون التقني.

٥٨. وإذا قرر مجلس الإدارة إجراء مناقشة عامة في دورة مقبلة للمؤتمر، قد يرغب في أن يطلب إلى المكتب استهلال برنامج بحثي يهدف إلى تحديد الوضع الجاري المتعلق بالتشريعات والمؤسسات والممارسات حول هذا الموضوع.

^{٢٤} توصية التوفيق والتحكيم الاختياريين، ١٩٥١ (رقم ٩٢)؛ توصية بحث الشكاوى، ١٩٦٧ (رقم ١٣٠)؛ اتفاقية المفاوضة الجماعية، ١٩٨١ (رقم ١٥٤)؛ توصية المفاوضة الجماعية، ١٩٨١ (رقم ١٦٣)؛ اتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة، ١٩٧٨ (رقم ١٥١)؛ توصية علاقات العمل في الخدمة العامة، ١٩٧٨ (رقم ١٥٩).

^{٢٥} توصية التوفيق والتحكيم الاختياريين، ١٩٥١ (رقم ٩٢) وتوصية بحث الشكاوى، ١٩٦٧ (رقم ١٣٠).

٧ - مراجعة توصية تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، ١٩٤٤ (رقم ٧١) (وضع معيار - متابعة استنتاجات فريق عمل كارتيي)

ملخص

اعتمدت منظمة العمل الدولية توصية تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، ١٩٤٤ (رقم ٧١). وهو معيار العمل الدولي الوحيد الذي ينص تحديداً على التدابير الرامية إلى تعزيز إعادة إعمار المجتمعات ما بعد النزاعات من خلال العمالة. غير أن خصائص الانتعاش من النزاعات وما بعدها تغيرت بشكل كبير منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. وبالتالي، ينبغي تحديث التوصية بغية أن تحقق كامل إمكاناتها وأن تزود الحكومات والشركاء الاجتماعيين بإرشاد محدث.

ومؤخراً، أصبحت مسألة إعادة بناء المجتمعات الخارجة من النزاعات من خلال العمل، أحد أهم شواغل الأمم المتحدة، كما يرد ذلك في سياسة الأمم المتحدة بشأن خلق العمالة وتوليد الدخل وإعادة الإدماج في مرحلة ما بعد النزاعات، التي اعتمدت عام ٢٠٠٨. وتمشيا مع ولاية منظمة العمل الدولية، فإنها إحدى الجهات الفاعلة الرئيسية لتنفيذ السياسة. في هذا الصدد، اعتماد معيار عمل دولي جديد يستند إلى برنامج العمل اللائق وسياسة الأمم المتحدة هو إحدى الوسائل الأكثر ملاءمة لتنفيذ المبادئ الواردة في السياسة. بالإضافة إلى ذلك، من شأن مراجعة التوصية رقم ٧١ أن تزود المنظمة بفرصة فريدة للوفاء بتعهداتها من حيث الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي في أعقاب النزاع كجزء من الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة على نطاق أوسع، بالإضافة إلى تعزيز جهود منظمة العمل الدولية ومصادقيتها في مجال بناء السلم.

معلومات أساسية

٥٩. تمثيلاً مع دستور منظمة العمل الدولية ومع إعلان فيلادلفيا (الذي أدرج فيما بعد في الدستور)، تكمن ولاية منظمة العمل الدولية في تعزيز العدالة الاجتماعية وخلق الوظائف اللائقة بغية تحقيق السلم العالمي. ومنذ عهد أقرب، أيد هذا الهدف إعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨ والميثاق العالمي لفرص العمل، ٢٠٠٩. وحُدّد اعتماد معايير العمل الدولية على أنه إحدى الوسائل الأكثر ملاءمة لتحويل ذلك إلى واقع، ولا يزال يُنظر إليه باعتباره وسيلة العمل الأساسية للمنظمة.

٦٠. وتوصية تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، ١٩٤٤ (رقم ٧١) هي المعيار الوحيد الذي يعالج مسألة إعادة السلام بعد حدوث نزاع مسلح من خلال العمالة ويقترح عدداً من التدابير التي ينبغي للدول الأعضاء مراعاتها عند إعادة بناء المجتمعات الخارجة من النزاعات. غير أن التوصية رقم ٧١ اعتمدت عام ١٩٤٤ في السياق المحدد للحرب العالمية الثانية^{٢٦}، عندما كانت النزاعات تتسم بخصائص تختلف كلياً عن الخصائص الحالية. وقد تطورت هذه السياقات والتهج المعنوية بالانتعاش ما بعد النزاع بشكل كبير منذ ذلك الوقت.

٦١. وأثار مجلس الإدارة مسألة مراجعة التوصية رقم ٧١ للمرة الأولى في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨^{٢٧}. ومن ثم، طلب الفريق العامل المعني بسياسة مراجعة المعايير (فريق عمل كارتيي) معلومات بشأن الحاجة إلى استبدال هذه التوصية^{٢٨}.

٦٢. وفي وجه تكرار التحديات التي تطرحها النزاعات المسلحة وطابعها الملح^{٢٩}، من غير المستغرب أن تكون مسألة إعادة بناء المجتمعات الخارجة من النزاعات من خلال العمالة، أحد أهم شواغل الأمم المتحدة والمجتمع الدولي الأوسع نطاقاً، على نحو ما ورد في سياسة الأمم المتحدة بشأن خلق العمالة وتوليد الدخل

^{٢٦} بالإضافة إلى ذلك، المصطلحات المستخدمة في التوصية رقم ٧١ بالية، إذ يشار فيها إلى "عدوان المحور" و"أراضي المحور" و"الأراضي التي احتلها المحور".

^{٢٧} الوثيقة GB.273/2.

^{٢٨} الوثيقة GB.274/LILS/WP/PRS/3, II.1, R1, 3(a)(ii) والوثيقة GB.274/4 (Rev.1).

^{٢٩} الوثيقة GB.273/2، الفقرة ٦٨.

وإعادة الإدماج في مرحلة ما بعد النزاعات^{٣٠} (المشار إليها فيما يلي بسياسة الأمم المتحدة). وهذه السياسة التي اعتمدت في أيار/ مايو ٢٠٠٨ كانت ثمرة سنوات طويلة من الدراسات والتحليلات والعمل، اضطلع بها على نحو مشترك عدد يعتقد به من الهيئات داخل منظومة الأمم المتحدة^{٣١}. وتمشياً مع المبادئ المكرسة في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (٢٠٠٨)، تهدف السياسة إلى "الارتقاء بأثر الدعم الذي تقدمه وكالات الأمم المتحدة إلى البلدان الخارجة من النزاعات في مجال العمالة واتساق هذا الدعم وفعاليته وتحقيق الحد الأقصى منه"^{٣٢}. وتحقيقاً لهذا الغرض، تمنح سياسة الأمم المتحدة منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الدور الرائد في دعم تنفيذها^{٣٣}.

٦٣. بالإضافة إلى ذلك، تتعهد المنظمة "بتعزيز سياسة وضع المعايير"^{٣٤} و"ضمان دور المعايير كأداة مفيدة في تحقيق الأهداف الدستورية للمنظمة"^{٣٥}، بحيث نقي بالتزاماتها وتعمل على نحو فعال من أجل تعزيز تسوية النزاعات والانتعاش الاقتصادي وبناء السلم. ومنذ عهد أقرب، ذكرت لجنة التعاون التقني، خلال الدورة ٣٠٦ لمجلس الإدارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩، بالحاجة إلى "التزام قوي" إزاء "تجديد دعم منظمة العمل الدولية" لسياسة الأمم المتحدة^{٣٦}.

٦٤. ونتيجة المشاركة البارزة لمنظمة العمل الدولية، أولى إليها دور مركزي توديه وهي إحدى الوكالات الرئيسية العاملة في تنفيذ السياسة، وذلك نظراً إلى ولايتها.

٦٥. التوصية رقم ٧١ هي معيار العمل الدولي الوحيد حتى اليوم الذي يحدد على نحو كامل الآليات الضرورية للمساعدة على إعادة بناء المجتمعات الخارجة من النزاعات من خلال العمالة، وهي بالتالي في موضع يسمح لها أن تعزز الامتثال لسياسة الأمم المتحدة بشكل كبير. وفي حال تمت مراجعة التوصية وتأطيرها بشكل أفضل ضمن سياق النزاعات الحالية ومستلزماتها الجديدة - فستتمكن هذه الأخيرة من تقديم الدعم الأساسي للجهود التي تبذلها منظمة العمل الدولية ومنظومة الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً في بناء السلم.

دور منظمة العمل الدولية في عملية بناء السلم

٦٦. نتيجة الهيكل الثلاثي لمنظمة العمل الدولية وخبرتها على حد سواء، تتمتع هذه الأخيرة بميزة نسبية لتعزيز العمالة في السياقات الخارجة من النزاعات من بين المنظمات الدولية الأخرى والوكالات المتخصصة للأمم المتحدة^{٣٧}. ونظراً لولاية منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بتعزيز العمالة ومعايير العمل الدولية والعدالة الاجتماعية، تلعب المنظمة دوراً حاسماً في الجهود التي تبذلها البلدان في حالات ما بعد النزاع من حيث إعادة الإعمار والتنمية. ويشار إلى ذلك أيضاً في إعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨ الذي يسلّم بأن لمنظمة العمل الدولية دوراً في عملية بناء السلم.

٣٠. سياسة الأمم المتحدة بشأن خلق العمالة وتوليد الدخل وإعادة الإدماج في مرحلة ما بعد النزاعات (سياسة الأمم المتحدة)، الأمم المتحدة، جنيف، أيار/ مايو ٢٠٠٨. متاح على: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_crisis/documents/publication/wcms_117576.pdf.

٣١. شاركت الوكالات التالية، على وجه الخصوص، في إعداد سياسة الأمم المتحدة: منظمة العمل الدولية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، إدارة الشؤون السياسية، إدارة عمليات حفظ السلام، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، مكتب المستشار الخاص لشؤون أفريقيا، مكتب دعم بناء السلام، الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والنزاع المسلح، صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، اليونيسف، صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).

٣٢. سياسة الأمم المتحدة، الفقرة ٥ (انظر أيضاً الوثيقة GB.306/TC/5).

٣٣. المرجع نفسه: "سوف توفر منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الريادة في دعم تنفيذ هذه السياسة".

٣٤. المرجع نفسه.

٣٥. إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨.

٣٦. الوثيقة GB.306/TC/5.

٣٧. الوثيقة GB.273/2، الفقرة ٦٧.

٦٧. نمطياً، في حالات ما بعد النزاع، إنّ فرص العمالة المناسبة وتوليد الدخل حيوية بالنسبة إلى الاستدامة قصيرة الأجل وإعادة الإدماج الاجتماعي والاقتصادي وتحقيق السلم المستدام والمجتمعات الديمقراطية المستقرة. والتحول في طبيعة النزاعات قد وضع مجدداً في صلب الجهود المبذولة لبناء السلم. وعليه، أعادت قمم ومؤسسات عديدة أهمية العمل اللائق والحاجة إلى تعزيز أثره من خلال التدابير الملموسة الواردة في سياسة الأمم المتحدة. وقد استخلصت البرامج التي وضعتها ونفذتها منظمة العمل الدولية والشركاء الاجتماعيون خلال العقد الماضي، دروساً مهمة من أجل اتخاذ إجراءات فعالة.

٦٨. وسلّطت لجنة الخبراء بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات الضوء على أهمية الحق في العمل في حالات ما بعد النزاع. كما أشارت اللجنة إشارة خاصة إلى التوصية رقم ٧١، مذكرة بمركزية التدابير التي تنص عليها^{٣٨}.

٦٩. ومن شأن تحديث معايير العمل الدولية التي يمكن استخدامها لتعزيز إعادة بناء المجتمعات الخارجة من النزاعات من خلال العمل، أن يعزز الدعم الذي تقدمه منظمة العمل الدولية إلى عمليات ما بعد الكوارث ويعزز عمليات التحول الديمقراطية والمستقرة ودعم تنفيذ سياسة الأمم المتحدة.

ضرورة مراجعة التوصية رقم ٧١

٧٠. خلاصة القول، منذ اعتماد التوصية رقم ٧١ في عام ١٩٤٤، حدثت تغيرات جيوسياسية مهمة، كان الأثر الأكبر لها تغيير خصائص النزاعات المعاصرة. ومنذ نهاية الحرب الباردة، ازدادت النزاعات الداخلية المسلحة وغالباً ما كانت نتيجة اختلافات إثنية أو دينية. وعلى غرار ذلك، الجو العام من انعدام الأمن، لاسيما بالنسبة إلى المدنيين، هو أيضاً عامل جديد، إذ تتواصل التوترات الكامنة بعد توقف الأعمال العدائية وتهدد في اندلاع المزيد من الاضطرابات. وهكذا، اكتسبت خبرة يعتد بها في معالجة حالات ما بعد النزاعات. وغالباً ما تدفع النساء والمجموعات المستضعفة في المجتمعات الثمن غالباً، لذا ينبغي إيلاء اهتمام خاص لإيجاد حيز مناسب لمساواة بين الجنسين في النص الجديد.

٧١. وكل هذه الأمور عوامل مهمة تسوغ مراجعة التوصية رقم ٧١.

٧٢. وعلى عكس سياسة الأمم المتحدة، لا ترى التوصية رقم ٧١ تحديداً الحاجة إلى انتهاج نهج تدريجي يقوم على الأولوية في عملية بناء السلم. بمعنى آخر، المبادئ الإحدى عشرة الواردة في التوصية لا تشكل تماماً جزءاً من نهج تدريجي ومتسق لإدارة الأزمة، بل تقترح حلولاً بالنسبة إلى المشاكل الوحيدة والمعزولة، من دون التمييز بين تلك التي تستلزم إجراءً سريعاً وتلك التي ينبغي وضعها في إطار إجراء متوسط إلى طويل الأجل.

٧٣. وتتخذ سياسة الأمم المتحدة نهجاً مختلفاً كلياً، إذ يدعو مبدؤه الإرشادي الأول "كن متسقاً وشاملاً" إلى تجنب "الاستجابات المعزولة والمجزأة"^{٣٩}، ويسلط الضوء على ضرورة عمليات تدخل متعددة الأوجه ومتراصة فيما بينها. وتقوم سياسة الأمم المتحدة على ثلاثة "مسارات"^{٤٠} برنامجية، يتسم كل مسار بهدف محدد ويعالج تحديات محددة. وفي حين تتباين المسارات من حيث الكثافة، ينبغي تنفيذها في وقت واحد^{٤١}.

٧٤. ومن شأن مثل هذا النهج أن يجعل من الممكن التصدي لإجراء إعادة بناء المجتمعات الخارجة من النزاعات بكل حيثياتها ومراعاة التحديات العديدة على نحو متسق وإيجاد الحلول المناسبة. وعوضاً عن النظر إلى عملية بناء السلم على نحو ساكن، يُقترح نهج متطور يمكن تكيفه وفقاً لسياق الأزمة المعنية. وبالتالي، يمكن مراجعة التوصية رقم ٧١ لتوفير نهج شامل لمقاربة المشاكل، بالإضافة إلى إدراج الصلة ببناء الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية في هذا السياق المحدد، وفي الوقت ذاته توفير المرونة المطلوبة حتى تتخذ الهيئات المكونة إجراءات فعالة.

^{٣٨} الدراسة الاستقصائية العامة بشأن صكوك العمالة، ٢٠١٠، الفقرة ١٩٠.

^{٣٩} سياسة الأمم المتحدة، المرجع السابق، الملحق ٣، المبدأ التوجيهي ١: "كن متسقاً وشاملاً".

^{٤٠} المرجع نفسه.

^{٤١} يركز المسار الأول من المسارات الثلاثة على الحاجة إلى استجابة طارئة لتلبية الاحتياجات الأساسية للمجموعات المستضعفة بشكل خاص ورعايتها، في حين يركز المسار الثاني على انتعاش الاقتصاد المحلي ويركز المسار الثالث على إنشاء إطار اقتصادي وقانوني، على المستوى الوطني، من شأنه أن يشجع السلم المستدام وطويل الأجل.

٧٥. وفي هذا الصدد، من شأن مراجعة التوصية رقم ٧١ أن تقدم فرصة فريدة لمنظمة العمل الدولية للوفاء بالتزاماتها، من حيث ولايتها الأصلية ومشاركتها مؤخراً في تنفيذ سياسة الأمم المتحدة. وبناءً على ذلك، ينبغي إيلاء اهتمام خاص للمقترح بشأن اعتماد معيار محدث من شأنه أن يعزز فعالية المنظمة إلى حد كبير في مجال بناء السلم.

٨ - توصية محتملة بشأن الحق في الإعلام والمشاركة (وضع المعايير - المراجعة والتوحيد - متابعة استنتاجات فريق عمل كارتيي)

ملخص

دفعت العولمة والتغير السريع في الأسواق بالمنشآت إلى اعتماد استراتيجيات متعددة سعياً منها إلى الحفاظ على مزاياها التنافسية وزيادتها. وقد زادت الأزمة المالية الحالية من الحاجة إلى تكييفات ضرورية وزادت من سرعتها. ونظراً إلى الأثر الكبير الذي قد تخلفه التكييفات المستمرة على القوى العاملة وعلى المنشآت والمجتمع عموماً، من المهم أن تترافق هذه التكييفات بأشكال مناسبة من الحوار الاجتماعي - على كافة المستويات - مما يقدم استجابات فعالة للتحديات الناشئة عن هذه الضغوط الخارجية. ومن باب متابعة الاستنتاجات الصادرة عن فريق عمل كارتيي، فإن إدراج هذا البند المتعلق بوضع المعايير في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي - لمناقشة مزدوجة - من شأنه أن يوفر فرصة أمام الهيئات المكونة للتفكير في أهمية الحوار الاجتماعي كأداة لإدارة التغيير على نحو فعال والتمكين من دمج التوصيات الثلاث ذات الصلة وتحديثها، وهي: توصية التعاون على مستوى المنشأة، ١٩٥٢ (رقم ٩٤) وتوصية المشاورات (على المستويين الصناعي والوطني)، ١٩٦٠ (رقم ١١٣) وتوصية الاتصالات داخل المنشأة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٩).

معلومات أساسية

٧٦. تتعرض المنشآت لضغوط متزايدة لكي تتكيف باستمرار من أجل التجاوب مع التطورات الجارية على المستويين الوطني والدولي. وتحدث هذه التطورات كنتيجة لعوامل منها: التغيرات في وضع القطاعات - بما فيها القطاع العام - في الاقتصادات الوطنية؛ الزيادة في الأشكال الجديدة للتنظيم الإنتاجي، بما في ذلك التوسع السريع لسلاسل التوريد العالمية، في أعقاب تراجع الإنتاج الضخم؛ آثار العولمة مقترنة بالأزمة المالية. وتواجه منشآت كثيرة منافسة أكثر شراسة من قبل. ويسفر هذا عن ضغوط من أجل تكييف أماكن العمل لتكافئ فعالية وناتج وجودة الرواد في السوق - أو يسفر، في حالات كثيرة، عن إغلاق المنشآت^{٤٢}. وقد تسفر إعادة هيكلة المنشآت أياً كان سببها، عن تكاليف اجتماعية متنوعة، منها فقدان الوظائف وارتفاع البطالة وعدم المساواة في المعاملة بين العمال وتزايد انعدام الأمن في مكان العمل والنزاعات الصناعية والاجتماعية.

٧٧. وهناك أمثلة كثيرة على حالات تعاون فيها الشركاء الاجتماعيون بنجاح في التجاوب مع التغييرات الهيكلية والتغييرات الأخرى التي كانت وليدة الأزمة الحالية، عن طريق حشد الإمكانيات الكاملة لصالح منشآتهم^{٤٣}. وتجدر الإشارة إلى تلك الجهود المبذولة من أجل تحسين قدرة المنشآت على التكيف بالاعتماد على نهج استشاري، والموجهة نحو تحقيق توازن بين المرونة والأمن. وفي حين لا يشكك هذا النهج في حاجة أصحاب العمل إلى إعادة الهيكلة بأسلوب كفوء وفعال، فإن من شأنه أن يزيد القدرة التنافسية لمنشآتهم، عن طريق السعي إلى فهم ودعم القوة العاملة عند تنفيذ التغييرات المقترحة. ومن خلال هذا النهج، يستطيع العمال الاستمرار في الاستفادة من الأجور وظروف العمل اللائقة، ويقدمون إسهامات في التغييرات المقترحة فيكون لديهم بذلك فرصة للتأثير في أفضل النتائج الممكنة للقوة العاملة. وفي هذا السياق، بدأت تظهر تغييرات في العلاقة التقليدية بين العمال والإدارة. كما أن أنماط المفاوضة أخذت في التغير، وكذلك الحال بالنسبة لمضمونها والنهج التي تعتمدها الهيئات الفاعلة المشاركة فيها. وفي هذا المجال، يتفاوض الشركاء الاجتماعيون بشأن العديد من الحلول على جميع المستويات، مما يسفر في الغالب عن اتفاقات حول مجموعات من القضايا التي تعالج مسائل مثل الأمن الوظيفي وساعات العمل والأجور وإمكانيات التعلم المتواصل والأساليب الجديدة لتنظيم العمل.

^{٤٢} مكتب العمل الدولي: *تغير الأنماط في عالم العمل*، تقرير المدير العام، التقرير الأول (جيم)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، ٢٠٠٦.

^{٤٣} انظر:

L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, Working Paper No. 1, Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009). K. Papadakis: *Restructuring enterprises through social dialogue: Socially responsible practices in time of crisis*, Working paper No. 19, Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2010).

٧٨. وتتميز الإجراءات القائمة بشأن إعلام ومشاورة المستخدمين وممثلهم بالأساس بطبيعة مزدوجة: أولاً، قد تأتي في شكل قواعد غير رسمية اتفق عليها فيما بين الشركاء الاجتماعيين أنفسهم على مستويات مختلفة من خلال التفاوض. ويمكن أيضاً وضع أطر قانونية تستدعي تقاسم المعلومات والتشاور في حال عمليات الاستغناء المتوقعة أو الفعلية وعمليات نقل المشاريع ونقل المواقع وأشكال أخرى من إعادة الهيكلة التي تؤثر في منشأة من المنشآت. وفي العديد من البلدان، تركز الأحكام القانونية غالباً على نهج استلحافي ولا تقرر بالحاجة إلى الحوار الاجتماعي الجاري على جميع المستويات وتهمل اعتبار أثر القرارات المتخذة على الاقتصاد والعمالة اعتباراً كافياً.

٧٩. وإن تزايد عولمة رأس المال والمنتجات وأسواق العمل يعني أن القرارات التي تؤثر في المنشآت وعمالها غالباً ما تتخذها منشآت متعددة الجنسية. ولم يجر بعد تطوير الإعلام والمشاورات على هذا المستوى تطويراً جيداً، وذلك رغم محاولات بعض المنشآت متعددة الجنسية ومجموعات التكامل الإقليمي، لا سيما في أوروبا، حيث أدى اعتماد توجيه مجلس الأشغال سنة ١٩٩٤ إلى استحداث مجموعة واسعة من ممارسات التشاور وتبادل المعلومات^{٤٤}. وحتى في هذه الحالة، فإن الهدف الرئيسي المتمثل في إعطاء صوت حقيقي للعمال في عمليات صنع قرارات الشركات لا يتحقق إلا في قلة قليلة من الحالات. فضلاً عن ذلك، ظلت إجراءات كثيرة من إجراءات مجالس الأشغال الأوروبية موجهة غالباً إلى تقديم المعلومات، وكثيراً ما يُوجّه مطلب الحد الأدنى من المعلومات نحو الماضي بدلاً من مستقبل وضع المنشأة^{٤٥}. واستناداً إلى هذه الخلفية وبهدف تعزيز دور مجالس الأشغال الأوروبية في إعلام المستخدمين ومشاورتهم، لا سيما في حالة حدوث تغيير هام في هيكل الشركات، جرى تنقيح توجيه مجلس الأشغال الأوروبي لسنة ١٩٩٤ في ٢٠٠٩^{٤٦}. وكان أمام الدول الأعضاء حتى تاريخ ٥ حزيران/يونيه ٢٠١١ لإدراج التوجيه المنقح في قانونها الوطني. وتعمل مجالس الأشغال الأوروبية في ٨٢٠ شركة في أرجاء الاتحاد الأوروبي، تشمل زهاء ١٤,٥ مليون مستخدم^{٤٧}.

٨٠. بيد أن القضايا المواجهة والنهج المعتمدة للمشاورة والإعلام ليست ظاهرة أوروبية فريدة. ومن بين ٩٠ بلداً شملتها قاعدة بيانات تشريعات حماية العمالة في مكتب العمل الدولي (EPLex)، ذكر ٦٦ بلداً مستوى من مستويات المشاورة مع ممثلي المستخدمين في حالة التشريعات الجماعية^{٤٨}.

٨١. وأخيراً، شهدت الأسواق العالمية في السنوات الأخيرة نمواً سريعاً، دون أن يتواءم مع تنمية المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لسير أعمال هذه الأسواق بشكل سلس ومنصف^{٤٩}، وهي حالة سائدة على مستوى الأمم والصناعات وفرادى المنشآت. وإن انعدام أو ضعف مثل هذه المؤسسات والإجراءات المتعلقة بالحوار بين الحكومات وأصحاب العمل والعمال والمنظمات الممثلة لهم يجعل من الصعب التوصل إلى توافق في الآراء بشأن القضايا المهمة المؤثرة في المنشآت التي تعمل داخل الحدود وعبرها. وكما جاء في تقرير حديث عن الحوار الاجتماعي، فإن الأزمة الحالية دفعت بالعديد من الحكومات إلى تكثيف نداءاتها إلى الشركاء الاجتماعيين للتفاوض أو المشاركة في مشاورات مشتركة. ويصح هذا الأمر حتى في البلدان التي تكون فيها الإدارات أقل توجهاً نحو الحوار، ليس في أوروبا فحسب بل في آسيا أو أمريكا اللاتينية أيضاً^{٥٠}.

^{٤٤} كما يتجلى في التوجيه رقم 2002/14/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي في ١١ آذار/مارس ٢٠٠٢، الذي أنشأ إطاراً عاماً لإعلام ومشاورة المستخدمين في الجماعة الأوروبية.

^{٤٥} انظر:

A. Weiler: European works councils in practice (Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004).

^{٤٦} انظر الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي بتاريخ ١٦ أيار/مايو ٢٠٠٩.

^{٤٧} للاطلاع على كامل النص المقترح للتوجيه، يرجى زيارة الموقع التالي:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=en>.

^{٤٨} قاعدة بيانات تشريعات حماية العمالة - EPLex - متاحة على الشبكة على الموقع التالي:

<http://www.ilo.org/dyn/epl/termmain.home>.

^{٤٩} مكتب العمل الدولي: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (جنيف، ٢٠٠٤).

^{٥٠} انظر: L. Rychly, op. cit.

استجابة منظمة العمل الدولية: النشاط المعياري لمنظمة العمل الدولية

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

٨٣. ويتجلى هذا الالتزام المؤسسي في صكوك لاحقة مختلفة، مثل توصية التعاون على مستوى المنشأة، ١٩٥٢ (رقم ٩٤)، وتوصية المشاورات (على المستويين الصناعي والوطني)، ١٩٦٠ (رقم ١١٣)، وتوصية الاتصالات داخل المنشأة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٩). وتقدم التوصية رقم ١٢٩ إرشاداً مفصلاً عن كيفية بناء فهم وثقة متبادلين داخل المنشآت، مبينة أنه ينبغي إتاحة المعلومات للعمال ولممثليهم وأنه ينبغي التشاور معهم قبل اتخاذ الإدارة قرارات بشأن الأمور بالغة الأهمية (الفقرة ٢). وتنص التوصية على أن الإدارة ينبغي أن تبلغ العمال بالمعلومات الخاصة بمجموعة كاملة من المواضيع، بما فيها، من جملة أمور، ما يتعلق بالوضع العام للمنشأة واحتمالات أو خطط تطويرها في المستقبل، وأن تفسر القرارات التي يمكن أن تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في وضع العمال (الفقرة ١٥ (٢)). وتؤكد هذه التوصيات أن عمليات الإعلام والمشاورة ينبغي أن تتواجد جنباً إلى جنب مع مؤسسة المفاوضة الجماعية وأن تكملها.

٨٤. واستنتج فريق عمل كارتيي أن المعلومات ضرورية بشأن التوصيتين رقم ٩٤ ورقم ١٢٩ لتقييم الحاجة إلى استبدال هذين الصكين.

٨٥. إن التطورات الحديثة في العلاقات بين العمال والإدارة على مستوى المنشأة، بما فيها الأشكال الجديدة لبناء توافق في الآراء من خلال الإعلام والمشاورة، والتي برهنت عن فعاليتها في التخفيف من أثر الأزمة، بالإضافة إلى التطورات ذات الصلة في مجال الحوار الاجتماعي على المستوى الصناعي والوطني وعبر الوطني، تفيد أن الإرشاد الدولي المحدث بشأن هذه المسائل قد يكون مفيداً.

مناقشة مؤتمر العمل الدولي والنتائج المنشودة

٨٦. يمكن لمناقشة المؤتمر بشأن هذا البند في ٢٠١٤ و ٢٠١٥ أن تستند إلى استنتاجات المناقشة المتكررة عن الحوار الاجتماعي لعام ٢٠١٣، وأن تؤدي إلى دمج التوصيات الثلاث ذات الصلة وتحديثها بغية اعتماد صك وحيد (توصية) يعالج الإعلام والمشاورة والتعاون على كافة المستويات.