

موجز سياسي

أيار/ مايو ٢٠٢٠

ضرورة إرساء الحوار الاجتماعي في مواجهة أزمة كوفيد-١٩

المقدمة

مشاركة الأشخاص المعنيين مباشرة بعملية صنع السياسات مشاركة ديمقراطية. وفي أوقات الأزمات، عندما تكون المخاطر كبيرة للغاية، تزداد أهمية هذه المشاركة.

وعلى الرغم من الطبيعة الفريدة لجائحة كوفيد-١٩، يمكن موازنة بعض أوجه التشابه مع الأزمات السابقة فيما يتعلق بدور الحوار الاجتماعي في وضع استجابات في وقتها وموجهة لدعم العمالة والانتعاش الاقتصادي. وعلى وجه الخصوص، تقدم إدارة الأزمة المالية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ بعض الأفكار المفيدة. فمنذ بداية هذه الأزمة، أثبت الحوار الاجتماعي أنه أداة مهمة لإدارة الأزمات على نحو فعال في العديد من البلدان، على المستويين الكلي والجزئي. على المستوى الكلي، ساعدت الحكومات على تبني حزم تحفيز مهمة، بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين، ساعدت في حماية وظائف العمال ودخلهم وتعزيز استدامة المشاريع وتسريع الانتعاش. وعلى المستوى المتوسط، ساعد الحوار الاجتماعي على تكيف الاستجابات لظروف معينة تواجه القطاع. أما على المستوى الجزئي، فقد سمح لأصحاب العمل والعمال ومنظماتهم بالتفاوض على حلول مبتكرة تتكيف مع حالات وتحديات محددة على مستوى القطاع وعلى مستوى المنشأة، مما سهّل قبول ودعم تدابير إعادة هيكلة المنشآت المؤلمة في بعض الأحيان. وعلى المستوى الدولي، اعتمد الميثاق العالمي لفرص العمل الصادر عن منظمة العمل الدولية بغية تعزيز الانتعاش الإنتاجي الذي يركز على الاستثمار والعمالة والحماية الاجتماعية.

إن جائحة كوفيد-١٩ تؤدي بحياة البشر وتضع النظم الصحية تحت ضغط هائل وتسبب اضطرابات اقتصادية واجتماعية كبيرة في كافة أنحاء العالم.

وبغية مواجهة هذه الأزمة المعقدة ذات نتائج بعيدة المدى على الجميع، لا بد من حشد المجتمع بأكمله من خلال الإجراءات التي تتخذها الحكومات بالتشاور مع شركائها الاجتماعيين في عالم العمل. ولا بد من إرساء حوار اجتماعي ثلاثي وتعاون فعالين يضمن الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، بغية إجراء تقييم شامل للاحتياجات يغطي كافة المجالات (الصحية والاجتماعية والاقتصادية) ووضع استراتيجيات وسياسات فعالة للتخفيف من العواقب الاجتماعية والاقتصادية للأزمة وحماية العمال وأسرهم، وخاصة الأكثر استضعافاً منهم، من فقدان الوظائف والدخل وحماية المؤسسات من الإفلاس. وتدعو توصية العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود، ٢٠١٧ (رقم ٢٠٥) إلى وضع جميع تدابير الاستجابة للأزمات وتعزيزها من خلال الحوار الاجتماعي الشامل للجنسين واعتراف الدول الأعضاء بالدور الحيوي الذي تضطلع به منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في هذا الصدد، مع مراعاة اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧) واتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨).

والحوار الاجتماعي أداة رئيسية لإدارة الأوضاع المعقدة لإدارة سليمة، وذلك لثلاثة أسباب على الأقل، هي: أولاً، من خلال تبادل المعلومات بين الهيئات المكونة الثلاثية يمكن تحسين نوعية تصميم السياسات واستراتيجيات الاستجابة للأزمات والتعافي منها؛ ثانياً، يبني الحوار الاجتماعي الملكية والالتزام بهذه السياسات، مما يسهل الطريق لتنفيذها بشكل أسرع وأكثر فعالية؛ ثالثاً، يساعد الحوار الاجتماعي على خلق الثقة الضرورية لتذليل الاختلافات وتعزيز التماسك الاجتماعي والمرونة بينما تسعى البلدان إلى إعادة بناء نسيج اقتصاداتها ومجتمعاتها على المدى الطويل.

الحوار الاجتماعي في أوقات الأزمات: ماذا تعلمنا من التجارب السابقة؟

يؤدي الحوار الاجتماعي القائم على احترام الحرية النقابية والاعتراف الفعلي بالحق في المفاوضة الجماعية، دوراً حاسماً في تصميم السياسات الرامية إلى تعزيز العدالة الاجتماعية. والحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي أمران حاسمان لإحلال الديمقراطية والإدارة السديدة ويمكنهما أن يكونا محركين للمرونة الاقتصادية والاجتماعية والقدرة التنافسية والاستقرار والنمو الشامل والتنمية. ومهما كانت الظروف، يعزز الحوار الاجتماعي

الإطار ١: الميثاق العالمي لفرص العمل خلال فترة الركود العظيم

قدم الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٩، توجيهاً سياسياً إلى الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية بشأن كيفية التعامل مع آثار الأزمة. وشدد على دور الحوار الاجتماعي في بناء التزام أصحاب العمل والعمال بالعمل المشترك مع الحكومات، الضروري للتغلب على الأزمة وضمان الانتعاش المستدام وإلهام الثقة في النتائج التي تحققت. وقد مهد الميثاق الطريق لتعزيز التماسك الاجتماعي والتضامن خلال الأزمة وفترة ما بعد الأزمة.

وتشمل الدروس المستفادة من الأزمات السابقة ما يلي:

- تكون البلدان التي لديها خبرة في الشراكة الاجتماعية ومؤسسات حوار اجتماعي راسخة، أكثر استعداداً لصياغة استجابات ثلاثية سريعة وفعالة؛
- ينبغي أن تُشرك الحكومات الشركاء الاجتماعيين في إعداد الاستجابة للأزمات في أقرب مرحلة ممكنة؛

طبيعة الحوار الاجتماعي: يتفاوت الحوار بين تبادل المعلومات والتشاور بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين (على سبيل المثال، بوتسوانا وفرنسا والمغرب والمملكة المتحدة) واعتماد اتفاقات ثلاثية رسمية (على سبيل المثال، بربادوس والجمهورية التشيكية والدانمرك وإثيوبيا والأرض الفلسطينية المحتلة والسويد). ونظراً لضرورة تطبيق التباعد الاجتماعي، أرسلت بلدان عديدة حواراً "افتراضياً" باستخدام مؤتمرات الفيديو وموارد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (على سبيل المثال، الجمهورية التشيكية وفرنسا وإسبانيا). وأرست بعض البلدان آلية ثلاثية لوضع استجابات سياسية ومتابعة القرارات المتخذة (على سبيل المثال، بلجيكا وبوتسوانا وباكستان وجنوب إفريقيا وسويسرا). وفي سويسرا، عقب الاجتماع الثلاثي الأول الذي عقد بين الحكومة الاتحادية والشركاء الاجتماعيين في ٥ آذار/ مارس ٢٠٢٠، تجتمع حالياً أربعة فرق عمل ثلاثية بشكل منتظم (بشأن الجوانب القانونية والمالية والقطاعية ومكان العمل، على التوالي).

نوع ومستوى التمثيل الحكومي: في بعض الدول (مثل اليابان والبرتغال وصربيا وإسبانيا)، بالإضافة إلى وزراء العمل انضم العديد من الوزراء المسؤولين عن قطاعات محددة مثل الاقتصاد والسياحة والنقل والبنية التحتية، إلى مشاورات ثلاثية. وفي عدد من البلدان (على سبيل المثال الأرجنتين والجمهورية التشيكية وفرنسا وجمهورية كوريا وإسبانيا وتونس)، شمل الحوار سلطات الدولة على أعلى مستوى - الرئيس أو رئيس الحكومة أو رئيس البرلمان. وتوضح هذه الممارسة الأهمية التي توليها الحكومة للحوار الاجتماعي واعترافها بمساهمة الشركاء الاجتماعيين في جهود الدولة لاحتواء جائحة كوفيد-19 وتخفيف تأثيرها الاجتماعي والاقتصادي.

- ◀ ينبغي أن يتخذ الشركاء الاجتماعيون المبادرات في إبلاغ السلطات العامة على الفور بشواغل الجهات الفاعلة في سوق العمل على المستوى المحلي؛
- ◀ يمكن للشركاء الثلاثيين، إذا توفرت لديهم الإرادة السياسية، أن يحققوا توافقاً بشأن التدابير المستهدفة لمساعدة العمال والمنشآت التي تضررت بشدة من الأزمة؛ ويمكن أن يوفر سياق الأزمة فرصة للتغلب على علاقات الخصومة الصناعية السابقة؛
- ◀ يجب أن تتوافق معالجة النتائج المباشرة للأزمة مع التزام بإبلاء الأولوية لحماية وتعزيز العمالة على المدى الطويل من خلال المنشآت المستدامة والخدمات العامة الجيدة، وكذلك لتعزيز الاحترام الكامل لمعايير العمل والعمل اللائق؛
- ◀ منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال الحرة والمستقلة والقوية والتمثيلية، والثقة بين الجهات الفاعلة واحترام الحكومة لاستقلالية الشركاء الاجتماعيين هي شروط مسبقة أساسية لإرساء حوار اجتماعي فعال؛
- ◀ في حين يشكل الحوار الاجتماعي أداة مهمة لتذليل الاختلافات والتوصل إلى توافق، لا يستطيع حل جميع المشاكل بمفرده. وترتدي السياسات واللوائح العامة السليمة وتوفير الحيز المالي المناسب لها، أهمية خاصة في سياق الأزمة.

الحوار الاجتماعي في مواجهة جائحة كوفيد-19: الممارسات الناشئة

تشير تقييمات منظمة العمل الدولية لاستجابات البلدان لأزمة كوفيد-19 إلى أن الحوار الاجتماعي قد استخدم لإحداث تأثير جيد في المراحل المبكرة من مواجهة الأزمة في العديد من البلدان.

التوقيت السليم لإشراك الشركاء الاجتماعيين: أشركت حكومات العديد من البلدان الشركاء الاجتماعيين منذ البداية في تصميم التدابير الرامية إلى معالجة الأزمة وعواقبها (ألمانيا والمغرب وجمهورية كوريا وسويسرا). وفي بعض الحالات، طلبت الحكومات (على سبيل المثال، جمهورية كوريا) الدعم من منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل. وقد سهل ذلك التنفيذ السريع لتدابير الطوارئ المعتمدة، وبالتالي الاعتراف بالقيمة المضافة المتأتمية عن إشراك الشركاء الاجتماعيين في كافة مراحل الاستجابة السياسية.

الإطار ٢: جمهورية كوريا

بدءاً من ٦ آذار/ مارس، أصدرت الحكومة والشركاء الاجتماعيون إعلاناً ثلاثياً للتغلب على أزمة كوفيد-19 مع تدابير تهدف إلى الحفاظ على العمالة وحماية العمال الأكثر عرضة للفيروس وكذلك لتخفيف العبء الضريبي على أصحاب الأعمال الصغيرة. وقد تم استكمال ذلك من خلال "الاتفاق الثلاثي لقطاع الرعاية الصحية" الذي تم توقيعه في ١٩ آذار/ مارس. ويحدد الاتفاق التزامات العمل والإدارة التي تهدف إلى تعزيز السلامة والصحة المهنية وسلامة المرضى ووقف انتشار الفيروس ومنع استفاد العاملين الطبيين وتحسين بيئة العمل في مرافق الرعاية الصحية والحفاظ على العمل في القطاع.

المصدر:

<https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm#KR>

Economic, Social and Labour Council: *Healthcare Sector Committee Agreed on COVID-19 Countermeasures*; Newsletter, 26 March 2020.

الإطار ٣: جنوب أفريقيا

عقد المجلس الوطني للتنمية الاقتصادية والعمل في جنوب أفريقيا اجتماعاً طارئاً مع الرئيس رامافوسا لمناقشة الاستجابة الوطنية في مجال التوظيف والعمل. وأنشئت خطة إغاثة مؤقتة بين صاحب العمل والموظف (TERS 19) في إطار صندوق التأمين ضد البطالة، الذي يوفر مدفوعات للعمال المتوقفين عن العمل (تقتصر على ثلاثة أشهر ويتوج ٦٠ في المائة من المرتبات السابقة؛ ويعامل الوقت في الحجر الصحي كإجازة مرضية، إلخ).

بالإضافة إلى ذلك، تم إنشاء فريق عمل ثلاثي لمكافحة فيروس كورونا بغية اتخاذ إجراءات تتعلق بما يلي: تدابير التكيف في مكان العمل، مثل العمل من المنزل/ العمل عن بعد والعمل لساعات أقل والعمل بنظام المناوبات وتوسيع نطاق الأنشطة الصناعية وتقليصها وتحديد الفرص الجديدة؛ صندوق تعويض العمال عن الإجازات الخاصة/ المرضية وصندوق التأمين ضد البطالة؛ دعم الشركات المنكوبة باستخدام الآليات المناسبة لتجنب الانتهاكات المحتملة؛ الحاجة إلى تجنب الوصم أو التمييز ضد حاملي فيروس كوفيد-19/ المصابين المحتملين به؛ الحاجة إلى رصد تأثيرات الاقتصاد الكلي والاستجابات السياسية الملائمة؛ الحاجة إلى متابعة العمل في مسألة النقل العام (لتقليل مخاطر انتقال الفيروس) والآثار على الأمن الغذائي، بما في ذلك الوجبات المدرسية.

المصدر: وزارة الصحة في جنوب أفريقيا:

<https://sacoronavirus.co.za/2020/03/17/national-economic-development-and-labour-council-on-measures-to-combat-covid-19-coronavirus/>

وزارة العمل في جنوب أفريقيا:

https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202003/43161gen215.pdf

العلاقة بين الحوار الاجتماعي الوطني والحوار على المستويات الدنيا: يمكن لنتائج الحوار الاجتماعي على المستوى الوطني أن تحفز الحوار والمفاوضات على المستويات الدنيا، مثل المستوى القطاعي ومستوى المنشأة، كما يتضح ذلك من مثال إيطاليا.

◀ الإطار ٥: إيطاليا

في ١٤ آذار/ مارس، وقعت الحكومة والشركاء الاجتماعيون "بروتوكولاً مشتركاً ثلاثي الأطراف لتنظيم تدابير مكافحة واحتواء انتشار فيروس كوفيد-19 في مكان العمل". وسيتم تنفيذ البروتوكول في جميع الشركات وأماكن العمل بمشاركة ممثلي العمال.

ويضم البروتوكول ١٣ نقطة عمل بما في ذلك شبكات الأمان الاجتماعي وترتيبات العمل الذكية والتدابير الشاملة التي تهدف إلى الحفاظ على النشاط الاقتصادي مع ضمان بيئة عمل آمنة. كما يدعو الشركاء الاجتماعيون إلى تحديد هذه التدابير حسب الصناعة/ القطاع. وينبغي للمساكن من قبيل الإجازة مدفوعة الأجر، أن تخضع للمفاوضة الجماعية. وعلى هذا الأساس في ٢٤ آذار/ مارس، بعد طلبات النقابات، وقع أصحاب العمل في القطاع المصرفي الإيطالي والاتحادات النقابية اتفاقية جماعية جديدة تحتوي على تدابير مصممة خصيصاً لاحتياجات البنوك وموظفيها، مثل ساعات العمل وتعيينات العملاء. علاوة على ذلك، أبرمت العديد من الشركات والنقابات العمالية اتفاقات بشأن عدد من التدابير المتعلقة بالإغلاق المؤقت للمصانع وتعليق الإنتاج، وما إلى ذلك.

المصادر:

ILO: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-en/index.htm>
TUAC: <https://tuac.org/news/covid19-crisis-mapping-out-trade-union-and-social-partners-responses/>

الوظيفة الاستشارية لمنظمات الشركاء الاجتماعيين ودورها في بناء التوافق أساسيان لإرساء حوار اجتماعي فعال: تشارك منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل بنشاط في بلورة تأثير الأزمة على أعضائها، من أجل فهم مخاوفهم واحتياجاتهم بشكل أفضل وتقديم المشورة لهم خلال هذه اللحظات الحرجة والتأثير على مناقشات السياسات المتعلقة بأزمة كوفيد-19 والتوصل إلى إجماع ثنائي وثلاثي، حيثما أمكن ذلك. وتُعتبر المسائل المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيين وترتيبات الإجازات مدفوعة الأجر وخطط استمرارية العمل وخطط التخفيض وتوسيع إعانات البطالة وتدابير الحماية الاجتماعية، من بين الموضوعات الأساسية التي تستقطب جهود والنزاهة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

◀ الإطار ٤: إسبانيا

التقى الشركاء الاجتماعيون في ١٢ آذار/ مارس لمناقشة الأزمة وقدموا مطالب مشتركة للحكومة وأدلو بالتوصيات التالية:

- ◀ ينبغي أن يحصل العاملون في إجازة مرضية نتيجة لكوفيد-19 على ١٠٠ في المائة من راتبهم من اليوم الأول حتى عودتهم إلى العمل؛
- ◀ ينبغي للحكومة أن تحدد أولويات التدابير لدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تواجه أكبر تهديد من التدايعات الاقتصادية لأزمة كوفيد-19.

المصدر:

<https://www.lavanguardia.com/economia/20200317/474233465315/gobierno-medidas-patronal-sindicatos-coronavirus.html>

^١ لمزيد من المعلومات، انظر منظمة العمل الدولية: "كوفيد-19 وعالم العمل: استجابات السياسة القطرية. الاعتماد على الحوار الاجتماعي لإيجاد الحلول". انظر:

عدم ترك أحد على قارعة الطريق

بعض الاستنتاجات السياسية الأولية

- ◀ على الرغم من اختلاف حالة كل بلد وكل قطاع وعدم وجود نوع حوار "واحد يناسب الجميع"، فإن جميع أشكال ومستويات الحوار الاجتماعي ستكون حاسمة في الفترات الحالية والقادمة.
- ◀ من الضروري بدء عملية الحوار الاجتماعي في أقرب وقت ممكن من أجل زيادة تأثيرها إلى أقصى حد، ويجب إشراك الشركاء الاجتماعيين في جميع مراحل الاستجابة للأزمات: من تقييم الاحتياجات الأولية إلى صياغة التدابير والتنفيذ والرصد والتقييم.
- ◀ إن مشاركة سلطات الدولة على أعلى المستويات في الحوار الاجتماعي الثلاثي مع الشركاء الاجتماعيين يعزز مصداقية العملية.
- ◀ يتمتع الشركاء الاجتماعيون بمعرفة متعمقة باحتياجات ووقائع المنشآت والعمال، وبالتالي فإن مشاركتهم الفعالة في صنع القرارات يمكن أن تؤدي إلى اعتماد تدابير وقائية ذات أهداف جيدة وفعالة لمساعدة العمال والمنشآت على الحد من انتشار كوفيد-١٩ في أماكن العمل، بالإضافة إلى تدابير ترمي إلى دعم الوظائف والمنشآت.
- ◀ تؤدي منظمات الشركاء الاجتماعيين أيضاً دوراً حاسماً في دعم وإرشاد أصحاب العمل والعمال حول أفضل السبل لمواجهة آثار الأزمة والتخفيف منها.
- ◀ يجب أن يتناول الحوار الاجتماعي احتياجات حماية العمال والمنشآت الأكثر استضعافاً من باب الأولوية، بما يتماشى مع تعهد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة "بعدم ترك أحد على قارعة الطريق".
- ◀ توفر الأزمة فرصة لتذليل العقبات السابقة أمام الحوار الاجتماعي، بحيث يكون الشركاء على استعداد لوضع خلافاتهم جانباً والتركيز على الأساسيات، نظراً لخطورة الوضع.
- ◀ عندما تصبح مؤسسات الحوار الاجتماعي خاملة، يمكن إعادة تنشيطها للتعامل مع المسائل المرتبطة بأزمة كوفيد-١٩ وآثارها.
- ◀ يمكن استخدام التكنولوجيا الحديثة لتسهيل الاستشارات الافتراضية بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين لتجنب المخاطر الصحية التي تنطوي عليها الاجتماعات بحضور الأشخاص.
- ◀ يجب توخي الحذر لتجنب أي إجراء قد يقوض الثقة والتماسك الذي تم بناؤه بين الحكومات والشركاء الاجتماعيين في المراحل الأولى من الأزمة.
- ◀ قد تحتاج التدابير المتخذة من خلال الحوار الاجتماعي على المستوى الوطني إلى أن يتبعها حوار ثنائي مكمل ومفاوضة جماعية على مستوى القطاع والمنشآت، لتحسين تلبية احتياجات صناعات أو منشآت بعينها.