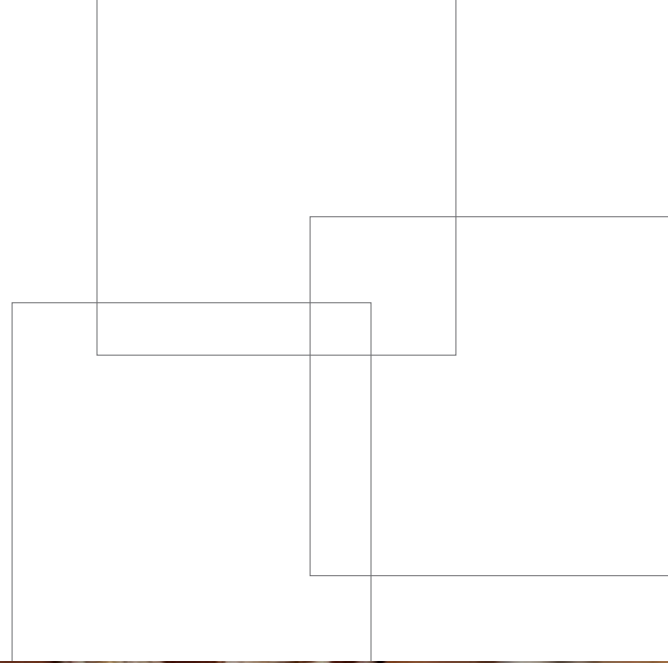




مكتب
العمل
الدولي
جنيف



سياسات التشغيل الوطنية: دليل لمنظمات العمال

ما الذي يتعين توافره لكي يتسنى لنقابات
العمال المشاركة
في سياسة التشغيل الوطنية بنجاح؟

2

ما الذي يتعين توافره لكي يتسنى لنقابات العمال المشاركة
في سياسة التشغيل الوطنية بنجاح؟



حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية، 2015

الطبعة الأولى ، 2015

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 (النسخة العربية): دليل لمنظمات العمال مكتب العمل الدولي. جنيف. منظمة العمل الدولية، 2015

;ISBN: 9789226293434

(نشر الكتروني) ISBN: 9789226293441

مكتب العمل الدولي

سياسة التشغيل/ دور منظمات العمال/ تعزيز التشغيل/ خطة العمل/ جمع البيانات/ قوة العمل/ الاقتصاد غير المنظم/ سوق العمل

13.01.3

ILO Cataloguing in Publication Data

لاتطوي 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. مسؤولية الآراء المعبر عنها في المقالات أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعها هي مسؤولية 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

This publication was produced by the Document and Publications Production, Printing and Distribution Branch (PRODOC) of the ILO. Graphic and typographic design, manuscript preparation, copy editing, layout and composition, proofreading, printing, electronic publishing and distribution. PRODOC endeavours to use paper sourced from forests managed in an environmentally sustainable and socially responsible manner. Code: CMD - STA

لمحة سريعة

تمثل نقابات العمال جزءاً لا يتجزأ من واحدة من القضايا المهمة في حياة البشر، وهي وظيفتهم. فهم يدركون تحديات العمل في بلادهم، ولديهم من الأفكار العملية ما يمكنهم من التغلب عليها؛ وهو الأمر الذي يجعل منهم أصحاب مصلحة طبيعيين فيما يتعلق بصنع السياسات الخاصة بالتشغيل، فليس هناك مَنْ يمكن أن يتحدث نيابة عن العمال أفضل من نقاباتهم.

إن اضطلاع النقابات بهذا الدور يعني أنه يتعين عليها مواجهة بعض التحديات؛ إذ يتوجب عليها الانتقال من الأنشطة التي تتمحور حول المخاوف التقليدية المتعلقة بالأجور وظروف العمل إلى استيعاب قضايا التشغيل في إطار سياق اقتصادي أكثر شمولاً. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تنشط بأكثر قدر ممكن من النشاط بالنسبة للمتدني الخاص بأصحاب المصلحة في سياسة التشغيل الوطنية المنعقد بلدانهم. كما أن النقابات بحاجة إلى بناء تحالفات فيما بينهم وكذلك مع غيرها من أصحاب المصلحة من ذوي التفكير المتقارب. و يعني ذلك أن عليهم أن يقوموا ببناء القدرات والخبرات داخل منظماتهم، حتى يصبحوا أطرافاً فاعلة في دائرة صياغة السياسات.

تتميز عمليات سياسة التشغيل الوطنية التي تنجح في دمج مساهمة نقابة العمال بأربع خصائص مشتركة يابنها كالآتي:

- إنعقاد حوار اجتماعي فعّال بمثابة حجر الأساس في عملية وضع سياسة الاستخدام؛ فالحوار الاجتماعي يتجاوز مسألة تبادل المعلومات إلا أنه لا يصل إلى التفاوض؛ وتبقى الحكومات هي صاحبة كلمة الفصل في ما يتعلق بالسياسات الوطنية. بيد أنه لا غنى عن الحوار الاجتماعي الثلاثي الأطراف الذي يضم الحكومة والعمال وأصحاب العمل، في صياغة وتنفيذ سياسة تشغيل تتسم بالمصداقية والفاعلية.
 - ضرورة إقامة شراكات استراتيجية؛ فمن خلال الانضمام إلى الآخرين، يمكن للنقابات جمع أعداد هائلة جمع أعداد هائلة من الأصوات قد يتخذها القائمون على صنع السياسات في الاعتبار.
 - تضم سياسة التشغيل العديد من الأطراف الفاعلة، وهي: الوزارة المعنية بالعمالة، والوزارات الرئيسية المعنية بإيجاد فرص العمل، ووزارة المالية، والبنك المركزي، وفئات المجتمع المدني التي تمثل الشباب والمرأة وذوي الإعاقة والعاملين في القطاع غير المنظم. وتتطلب سياسة التشغيل الوطنية المستنيرة جمع كافة أصحاب المصلحة معاً ضمن إطار مؤسسي يتيح ارساء الحوار الاجتماعي.
 - يجب أن تواكب عملية صياغة سياسة التشغيل، عملية التخطيط الوطني الشاملة. ويعد الإطار الوطني للتنمية بمثابة الخطة الشاملة للدولة التي تحدد أولويات هذه الأخيرة أي الخطة المتعلقة بالتنمية خلال فترة زمنية معينة. و من حيث المبدأ، تماشي الميزانيات الوطنية مع تلك الأولويات.
- كما يلزم نقابات العمال أن تلعب دوراً في ضمان مشاركة العمال الريفيين والعمال في القطاع غير المنظم. وتعكف نقابات العمال في بعض البلاد على تغيير هيكل الحوكمة؛ كي تتيح تمثيل العاملين بالاقتصاد غير المنظم؛ حيث قامت بعض نقابات العمال، على سبيل المثال، بإعادة النظر في نظامها الأساسي الخاص بها؛ كي تضم إلى عضويتها العاملين بقطاع الاقتصاد غير المنظم أو الرابطة الخاصة بهم. في حين يتمثل الخيار الثاني في تشكيل تحالفات مع منظمات العاملين في القطاع غير المنظم.

المحتويات

v	لمحة سريعة
	2.1 دور جديد لنقابات العمال
1	توسيع نطاق جدول الأعمال
1	إجراءات جديدة ومبتكرة
1	بناء التحالفات
1	تقوية القدرات
	2.2 الملامح الرئيسية الأربعة لعملية وضع سياسة ناجحة
3	الحوار الاجتماعي الفعال
4	الشراكات الاستراتيجية
5	توطيد الكيان المؤسسي
6	المواءمة مع عمليات التخطيط الوطنية
	2.3 ضمان مشاركة العمال الريفيين والعمال غير المنظمين
10	المراجع

2.1. دور جديد لنقابات العمال

تمثل نقابات العمال جزءًا لا يتجزأ من واحدة من القضايا المهمة في حياة البشر، وهي وظيفتهم. فهم يدركون تحديات العمل في بلادهم، ولديهم من الأفكار العملية ما يمكنهم من التغلب عليها؛ وهو الأمر الذي يجعل منهم أصحاب مصلحة طبيعيين فيما يتعلق بصنع السياسات الخاصة بالتشغيل، فليس هناك من يمكن أن يمثل العمال أفضل من نقاباتهم.

ولقد اكتسبت نقابات العمال الخبرة ووسعت منظور الحكومات في العديد من البلاد من خلال المشاركة في وضع استراتيجيات الحد من الفقر والتأكد من تضمينها قضايا مثل **العمل اللائق** (داكون 2011)، وتعد مساهماتها في **سياسة التشغيل الوطنية** أكثر أهمية. غير أن هذا الدور الجديد يتعدى مجالات الاهتمام التقليدية وكذلك وسائل العمل الخاصة بنقابات العمال. وفي ما يلي عرض لبعض التحديات:

توسيع نطاق جدول الأعمال

تتعامل نقابات العمال يوميًا مع مجموعة كاملة من القضايا التقليدية؛ مثل: الأجور، ومعاشات التقاعد، والاستحقاقات، و**المفاوضة الجماعية**، والصحة والسلامة وظروف العمل، والعديد من القضايا الأخرى. وفي ظل اضطرابها لمواجهة واقع العمالة الذي يزداد تعقيدًا، سيكون على تلك النقابات أن توسّع مجالاتها بالنسبة للتدخل و**الحوار الاجتماعي**؛ بحيث تضم السياسات الاجتماعية - الاقتصادية الأشمل؛ و يعني ذلك الانتقال من الأنشطة التي لا تركز سوى على **أعراف العمل** إلى فهم قضايا التشغيل في السياق الاقتصادي الأكثر اتساعًا.

إجراءات جديدة ومبتكرة

لا يمكن لنقابات العمال الاعتماد على هياكل العلاقات الاقتصادية فحسب في التأثير على سياسة التشغيل الوطنية، بل يتعيّن عليها إعادة النظر وتبويب وسائل التدخل الخاصة بها. وفي البلاد التي تضم منتدى يجمع كافة أصحاب المصلحة فيما يختص بسياسة التشغيل الوطنية، ينبغي أن تتمتع نقابات العمال بأكبر قدر ممكن من الفاعلية؛ حيث يمثل ذلك أفضل قناة تمكنها من طرح مخاوفها المتعلقة بالعمالة، وعليها أن تتبنى الدعوة لإقامة منتدى كهذا في حال عدم وجوده.

بناء التحالفات

تتضمن مواجهة تحديات العمل العديد من المجالات السياسية بحيث تصبح الطريقة الوحيدة للتعامل معها هي إقامة شراكات وتحالفات على أوسع نطاق ممكن. وبالنظر إلى الموارد المحدودة للاتحادات الفردية، قد يكون تشكيل شبكات مع الجهات الاجتماعية والاقتصادية الفاعلة على المستوى الوطني أمرًا فعّالاً للغاية. ويساعد التشبيك الاستراتيجي مع المنظمات ذات التفكير المتقارب على ضمان أماكن (وأصوات) في مختلف طاوولات الحوار. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه من النادر أن يتم تمثيل العمال من قبل منظمة جامعة واحدة على المستوى الوطني، وإنما من قبل العديد من النقابات العمالية؛ مما يزيد من صعوبة تنسيق وجهة نظر العمال وتمثيل مصالحهم؛ ومن هنا يكمن الحل في بناء تحالفات فيما بين نقابات العمال ذاتها. كما يتعين على النقابات التأكد من حسن تمثيل المرأة والشباب والعمال في القطاع غير المنظم، والحرص على إيصال أصواتهم أثناء عملية وضع سياسة التشغيل الوطنية.

تقوية القدرات

قد تحتاج نقابات العمال إلى بناء القدرات والخبرات داخل منظماتها؛ من أجل الوصول إلى المشاركة الفعالة في المناقشات المعقدة التي تجري حول السياسة الوطنية، حيث يتعين عليهم أن يدفعوا بحجج مدروسة جيداً تبرر موقفهم. وهو الأمر الذي يعني أنهم بحاجة إلى بيانات جيدة وتحليل جيد للبيانات ومشورة جيدة فيما يتعلق بالسياسات. كما و تحتاج تلك النقابات إلى بناء قاعدة عضوية تستوعب القضايا و التحالفات التي قد تساعد على التأثير في المناقشة العامة.

ولا تخضع هذه الأمور لسيطرة نقابة العمال بشكل تام؛ حيث يعتمد توافر البيانات وجودتها على هيئات الإحصاء في أي بلد من البلدان، و يتطلب التحليل الجيد وقتاً وتفانياً. كما يجب الاستناد الى الاستشارة المتعلقة بالسياسات المشار اليها في إطار الظروف المحددة لاي بلد معين، و يتطلب ذلك أيضاً دراية ومهارات. إن توعية مجموع الأعضاء أمر لا يتم بين عشية وضحاها ويتطلب موارد وأساليب جيدة وفطنة. وهذه النقطة الأخيرة لا تقع في نطاق هذا الدليل على الرغم من أهميتها.

تواجه النقابات العمالية تحدياتها الخاصة حينما يتعلق الأمر بتخصيص الموارد المحدودة. ولكن علينا الانسى أن وجود خبراء داخليين في مجال سوق العمل وفي ميدان تحليل العمالة قد يشكل فرقاً مهماً في قدرة النقابة العمالية على التأثير في السياسة العامة.

وتعد إقامة شراكة مع الجامعات ومؤسسات البحوث طريقة أخرى جيدة للحصول على البيانات والتحليل والاستشارة، كما تساعد أيضاً في بناء تحالفات حول القضايا المتعلقة بالسياسة العامة.



2.2. الملامح الرئيسية الأربعة لعملية وضع سياسة ناجحة

تتميز عمليات صنع سياسة التشغيل الوطنية التي تنجح في دمج المساهمة الخاصة بنقابات العمال، بأربعة خصائص مشتركة هي:

- الحوار الاجتماعي الفعال.
- الشراكات الاستراتيجية.
- الترسخ المؤسسي القوي.
- الاتساق مع عملية التخطيط الوطنية.

الحوار الاجتماعي الفعال

الحوار الاجتماعي يعني كافة أنواع التفاوض والتشاور وتبادل المعلومات بين الحكومات وشركائها الاجتماعيين. ويعد الحوار الاجتماعي حجر الأساس في صياغة وتنفيذ سياسة تشغيل تتسم بالمصادقية والفاعلية.

وينبغي أن تحترم الدولة حرية التجمع وحق المفاوضة الجماعية؛ حتى يتسنى لنقابات العمال المشاركة بفاعلية في الحوار الاجتماعي. وقد حددت منظمة العمل الدولية (ILO) ثمانى اتفاقيات تغطي المبادئ الأساسية والحقوق في العمل، من بينها الاتفاقية رقم 87 و98، التي تشمل الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية (منظمة العمل الدولية 1948 - منظمة العمل الدولية 1949).

ويجب أن تتوافر بيئة سليمة للعلاقات الصناعية مع إنفاذ القانون بشكل فعّال ووجود آليات لحل المنازعات. ويجب أن تتمتع النقابات بسلامة الوضع القانوني والاستقلال وتمثيل العمال، بمن فيهم العمال المهمشون؛ مثل: الشباب والعمالين القطاع غير المنظم.

وقد أوردت اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 144 معنى "المنظمات الممثلة" لأصحاب العمل والعمال، وهي تطالب الدول المصدّقة بضمّان إجراء مشاورات فعّالة بين ممثلي الحكومة وأصحاب العمل والعمال حول البنود المدرجة على جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي، والقائلة بوجود تمثيل أصحاب العمل والعمال على قدم المساواة في أي هيئة استشارية، وكذلك وجوب انعقاد المشاورات مرة واحدة سنوياً على الأقل (منظمة العمل الدولية 1976).

ويجب أن تتمتع الحكومة وشركاؤها الاجتماعيون على حد سواء بالكفاءة أو القدرة التقنية اللازمة على تطبيق الاتفاقات وتنفيذها. وتحظى نقابات العمال بإقرار حاسم بأنها شريك قوي وحيوي في عملية صنع السياسة الوطنية؛ نظراً لإسهاماتها القيمة وقدرتها في أغلب الأحيان على المساعدة في تنفيذ السياسات ومتابعتها؛ حيث إنها تعزز الخبرات التقليدية للحكومة بنوع مختلف من المعرفة والخبرة. وقد ساعدت مشاركة العمال في العديد من البلدان على تغيير الخطاب بشأن العمالة، مع إيلاء مزيد من التركيز لمبادئ العمل اللائق (Harasty و d'Achon 2011 وآخرون 2012).

التشاور ليس تفاوضاً

يتجاوز التشاور مسألة كونه مجرد حلقة تداول للمعلومات، ولكنه لا يعد تفاوضاً. وفي هذا الصدد، تطالب اتفاقية سياسة العمالة الصادرة عن منظمة العمل الدولية (رقم 122) الحكومات باستشارة ممثلي الأشخاص المتضررين من التدابير، وليس مجرد إعلامهم قبل اتخاذ القرارات (منظمة العمل الدولية 1964)، إلا أن الاتفاقية لا تُلزم الحكومات بالتفاوض لحين التوصل إلى اتفاق، فالحكومة هي صاحبة الكلمة الفصل.

وتدعو الاتفاقية إلى مشاركة واسعة في المشاورات، ويشمل ذلك أولئك الذين يعملون في القطاع الريفي و الاقتصاد غير المنظم. ويغطي نطاق التشاور جميع مراحل وضع سياسة التشغيل الوطنية، بما في ذلك التنفيذ والمتابعة والتقييم.

وينبغي ألا يقتصر التشاور على التدابير الخاصة بسياسة التشغيل بمعناها الضيق؛ إذ يتوجب على الحكومات أن تقوم باستشارة الشركاء الاجتماعيين بشأن جميع السياسات الاقتصادية المؤثرة على العمالة.

يجب أن يتحلى أداء نقابات العمال بروح المبادرة

لا ينبغي على نقابات العمال أن تنتظر الدائرة الحكومية المسؤولة عن التشغيل أن تدعوها للمشاركة؛ فالدوائر الحكومية لا تؤدي دائماً الدور المنوط بها في تنسيق مشاركة الشركاء الاجتماعيين، ويعتبر التوزيع المتأخر للموارد مثل المعلومات الأساسية وجدول الأعمال أمراً شائعاً، مما يحد من قدرة العمال على صياغة ردود ملائمة وطلب المعلومات الأساسية واتخاذ الخطوات اللازمة للتزود بالمعرفة اضافة الى حضور المنتديات الاستراتيجية والاستفادة من فرص المشاركة في عملية صياغة سياسة التشغيل الوطنية.

إن المشاركة الحقيقية تتجاوز عملية تداول المعلومات والاستشارات وتصديق القرارات التي صدرت بالفعل عن مشاركين آخرين. بشكل روتيني فالمشاركة الحقيقية تعني مشاركة نقابات العمال في التحكم في عملية تحديد الأولويات والتأثير على تخصيص الموارد وتنفيذ السياسات ومتابعتها.



“انهم يتشاورون معنا ولكن، في نهاية المطاف، لا يفعلون ما نطلبه”

انه مصدر قلق مستدام لنقابات العمال. ولهذا السبب فإنه لمن المهم جدا وضع آلية للمشاركة في صياغة سياسة التشغيل الوطنية:

✓ تضمن أن النقابات ستكون شريكاً ولاعباً رفيع المستوى في هذه العملية.

✓ تأسس للحوار الاجتماعي

الشركات الاستراتيجية

كلما ازداد عدد المنظمات التي تناضل في سبيل تفضيل الأولويات عينها، كلما كان ذلك أفضل؛ إذ لا يمكن أن تعتمد النقابات على جهودها الذاتية وحسب، بل تحتاج إلى بناء تحالفات وشراكات سواء فيما بينها أو مع منظمات متقاربة في التفكير. كما تحتاج إلى الاستفادة من أولئك الذين نجحوا في التأثير في عملية التخطيط الوطني.



يملك أصحاب المصلحة المختلفين برامج واهتمامات مختلفة، إلا أن ذلك ينبغي ألا يعيق عملهم من أجل إيجاد منهج عمل مشترك، على الرغم من أن تضارب المصالح لابد أن يطفو على السطح؛ فعلى سبيل المثال: تأسست في السنغال لجنة وطنية للحوار الاجتماعي من أجل ضم 17 من النقابات العمالية معاً بهدف توحيد المطالبات والمقترحات لصياغة ومتابعة استراتيجية وطنية للحد من الفقر. واستطاعت اللجنة أن تحرز تقدماً إلا أن أداءها قد ضعف بسبب المنافسات المستمرة بين النقابات (d'Achon 2011).

تستطيع نقابات العمال، من خلال إقامة تحالفات، أن تجذب الانتباه إلى القضايا التي تهمهم. فمن خلال الانضمام إلى الآخرين، يمكنهم تجميع كتلة حرجة من الأصوات التي يرجح أخذها في الاعتبار من قبل القائمين على صنع السياسات. إن قيام مؤسسة واحدة مهمة بالتعبير عن المسألة على المستوى الوطني في أي بلد يرجح ألا تكون مؤثرة إلا في الحالات التي تحظى بتمثيل واسع. وفي البلاد التي ينخفض فيها عدد الأعضاء في المنظمات العمالية، يمكن أن يؤدي تكوين التحالفات إلى فتح قنوات جديدة لضمان وصول ما يشغلهم إلى القائمين على صنع القرار.

وفي كل بلد، ينبغي تحديد الأطراف الفاعلة التي سيتم إقامة شراكات معها، والتي قد تشمل المؤسسات المالية الدولية والأمم المتحدة ومجتمع الجهات المانحة الأوسع نطاقاً ووزارات الاقتصاد والمالية والقوى العاملة والقطاع الخاص وفئات المجتمع المدني وغيرها. كما أن العمل ضمن تحالفات واسعة النطاق مع منظمات متقاربة التفكير قد يساعد على سد الثغرات فيما يتعلق بالقدرة.



ففي كندا على سبيل المثال، تكون النقابات العمالية أعضاء في المركز الكندي لبدائل السياسات؛ حيث يختص معهد الأبحاث المستقل هذا بقضايا العدالة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. ويعتبر هذا المعهد الذي تأسس عام 1980، أحد أصوات كندا المرتفعة الرائدة في المناقشات التي تجري حول السياسة العامة. ومن خلال عملها مع المركز، يتسنى للنقابات الدفع بحجج قوية خلال المناقشات الساخنة؛ مثل: مقولة أن السكان المسنين سوف يشكلون عائقاً أمام خدمات الرعاية الصحية العامة أو أن الوفاء بالالتزامات المترتبة على تغير المناخ هو عدو العمل.

توطيد الكيان المؤسسي

تمتلك منظمات العمال منتديات تقليدية للحوار الاجتماعي الخاصة بها والمرتبطة بمصالحها التقليدية مثل ظروف العمل والأجور. وتعد المشاركة في مثل هذه المنتديات جزءاً من العمل اليومي للنقابة. ومع ذلك، يتطلب المنهج المتكامل الشامل الخاص بسياسات التشغيل وجود إطار مؤسسي يتجاوز القضايا التقليدية.

ويعد وضع الهيكل وتهيئة الظروف التي تتيح القيام بالمشاركة أحد الشروط الأساسية للمشاركة الناجحة في عملية وضع سياسة التشغيل الوطنية. وتضم سياسة التشغيل العديد من الجهات الفاعلة المختلفة؛ مثل: وزارة القوى العاملة، والوزارات الرئيسية المعنية بإيجاد فرص العمل، ووزارة المالية والبنك المركزي، وفئات المجتمع المدني التي تمثل الشباب والنساء وذوي الإعاقة والعاملين بالقطاع غير المنظم. وتطلب سياسة التشغيل الوطنية المستنيرة جمع كافة أصحاب المصلحة هؤلاء معاً في إطار مؤسسي يمكن إقامة حوار اجتماعي من خلاله.

ويتم تفويض الإطار المؤسسي بموجب قانون أو مرسوم، ليشمل القضايا الاجتماعية والاقتصادية الواسعة النطاق. ويتعين منح موارد كافية؛ حتى يتسنى له أداء وظيفته ودوره الإرشادي بدلاً من أن يقتصر دوره على الدور الاستشاري، وهو ما يمثل تقدماً في اتجاه ترسيخ مصداقية الإطار المؤسسي.

ويعد ترسيخ سياسة التشغيل الوطنية في مثل ذلك الإطار المؤسسي شرطاً أساسياً للنجاح؛ حيث إنه أولاً يزود السياسة بالرؤية، ثانياً؛ يصوغ تنسيقاً بين مختلف الجهات المعنية الفاعلة، ويخلق اتساقاً بين التدخلات السياسية، ثالثاً؛ يضمن ألا يكون هذا المنهج المتسق ليس "ممارسة لمرة واحدة"، وإنما منهج مستدام خاص بسياسة التشغيل ذو صبغة مؤسسية.

المواءمة مع عمليات التخطيط الوطنية

الإطار الإنمائي الوطني هو المكان الذي يتم فيه تحديد الأولويات الوطنية. ويمثل هذا الإطار الخطة الشاملة للدولة التي تحدد أولوياتها التنموية خلال فترة زمنية محددة. وتتسق الميزانيات الوطنية في الأساس مع هذه الأولويات.

وينبغي أن تتسق سياسة التشغيل الوطنية مع الإطار الشامل للتنمية، وأن يتم ترسيخها فيه. كما يتعين أن يتم تنسيق موعد السياسة هذه مع موعد الجدول الزمني الخاص بصياغة الإطار الإنمائي الوطني ومراجعتة، وأن يكون هناك **اتساق في السياسات** من حيث **الغايات والأهداف ومؤشرات المتابعة**. وعلى الجهات الفاعلة الأساسية أن تتعاون عن كثب؛ إذ إن ذلك التوافق الوثيق يخلق "مجالاً استراتيجياً" يمكن من إقناع صناع القرار بجعل قضية التشغيل هدفاً محورياً للسياسات الاقتصادية وموضع مساءلة من جانبها.

وفي العديد من البلدان تقوم لجان التوجيه الإرشادي بوضع الإطار الإنمائي الوطني ومتابعته. وتتبع فرق العمل الفنية قطاعات محددة؛ مثل القطاع الخاص وقطاع الصحة وقطاع التعليم. وقد نجحت بعض البلدان في تشكيل و فرق عمل خاصة بالعمالة؛ وهو الأمر الذي من شأنه تيسير دمج سياسة التشغيل الوطنية في دورات الميزانية والتخطيط والمتابعة. في حين قامت الدول التي لديها استراتيجيات للحد من الفقر — على سبيل المثال — بفتح عمليات التخطيط الوطنية الخاصة بها أمام قطاع أوسع من أصحاب المصلحة بما في ذلك نقابات العمال.

ما الذي يتعين على نقابات العمال فعله من أجل تحقيق ذلك؟

تحتاج نقابات العمال إلى الاستيعاب الجيد لعملية التخطيط الحكومية. وقد أصبحت عملية التخطيط الآن جيدة التنظيم في معظم البلدان. وهي عملية دورية لها جدول زمني يحدد مواعيد المناسبات السنوية. وغالباً ما يتم نشر المعلومات الخاصة بدائرة صياغة السياسات بشكل موسع يسهل الوصول إليه.

ويكمن التحدي في الحفاظ على المشاركة في جميع مراحل الدورة، وليس مجرد طرح مساهمات محدودة ومنفردة، وهو ما يعني ضرورة إيجاد طرقٍ للتغلب على الصدام بين الجداول الزمنية للمناسبات والعمل اليومي للاتحادات. والطريقة الوحيدة لإنجاز ذلك هي تحديد الأشخاص الرياديين الذين سيركزون على صنع سياسات التشغيل.

ولا تعد النقابات العمالية شريكاً تقليدياً لوزارة الاقتصاد والمالية التابعة للدولة، وإنما ذلك المجال الحكومي هو ما يقود عملية التخطيط. وتحتاج نقابات العمال إلى الضغط على الوزارة المسؤولة عن العمالة بالحكومة؛ كي تكون بمثابة واجهة، وهي المسؤولة عن تنظيم المساهمات الخاصة بالشركاء الاجتماعيين في المناقشة.



2.3. ضمان مشاركة العمال الريفيين في القطاع غير المنظم

يواجه أولئك الأشخاص الذين يعملون في القطاع الريفي الاقتصاد غير المنظم قيوداً محددة، كما أن لديهم احتياجات معينة و تعترضهم صعوبات في سوق العمل. انهم في الغالب العمال المستقلين غير الخاضعين لقوانين تحكم عقود العمالة التي تغطيها المفاوضات الجماعية. وفي كثير من الأحيان، يكون مثل هؤلاء العمال متفرقين ويصعب تحديد أماكنهم؛ مما يزيد من صعوبة التنظيم ويرفع تكلفته.

كيف يمكن أن تضمن نقابات العمال وصول صوت العاملين بالقطاع غير المنظمين وكذلك صوت العمال الريفيين إلى طاولة المناقشات الخاصة بالعمالة الوطنية؟ تواجه النقابات العمالية في بعض البلدان هذه التحديات. وبعضها يعمل على تغيير هيكل الحوكمة الخاص بها؛ حتى تمنح فرصة التمثيل لعمال قطاع الاقتصاد غير المنظم. فعلى سبيل المثال: قامت بعض نقابات العمال بمراجعة القوانين الأساسية الخاصة بها؛ حتى تضم إلى عضويتها عمال قطاع الاقتصاد غير المنظم أو الرابطة الخاصة بهم.

ثمة خيار آخر يتمثل في تخصيص موارد بشرية ومالية من أجل تشكيل تحالفات مع منظمات العاملين بالقطاع غير المنظمين. ويمكن لنقابات العمال وضع نهج تفاوض مشترك من خلال الإعداد لعقد جلسات مشاورات مع الجمعيات أو الشبكات القائمة. وقد شهد العقدان الماضيان نمواً كبيراً في المنظمات القائمة على العضوية المستقلة الخاصة بالجهات الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم. وهناك منظمات للعاملين من منازلهم وخدم المنازل والباعة الجوالين والباعة العاملین في الأسواق وغيرهم. وقد اختارت بعض هذه المنظمات أن تسجل نفسها بوصفها نقابات عمالية، في حين ظل بعضها الآخر على وضعه كرابطة أو كشبكة حرة.



دراسات حالات: دور نقابات العمال في ضم العاملين القطاع غير المنظمين إلى المنظمين الاجتماعي

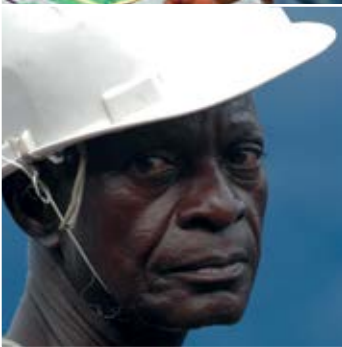


الهند: قامت نقابات العمال على مدار العقد الماضي بإلحاق العمال الريفيين غير المنظمين، باتحادات العمال الريفيين التي بلغ أعضاؤها 172,270 عضوًا بحلول عام 2011. وقد أقامت هذه الاتحادات 14 مركزًا لمعلوماتٍ لخدمة العمال، وهو ما ساعد ما يزيد على 83,800 شخصًا من العاملين غير المنظمين على الدخول تحت مظلة نظم الضمان الاجتماعي.



أندونيسيا: شكّل اتحاد نقابات العمال الأندونيسيين في أندونيسيا، اتحادَ البناء والأشغال العامة للإنشاءات واتحاد عمال النقل الأندونيسيين للنقل، وغالبية أعضائهما من العمال غير المنظمين. ويتحول أعضاء اتحاد البناء والأشغال العامة تلقائيًا إلى أعضاء في الرابطة المهنية والتعاونية التابعة للاتحاد؛ وهذا الأمر يوفر لهم الحماية الاقتصادية والمهنية.

نيكاراجوا: قام اتحاد العاملين لحسابهم الخاص بوضع استراتيجية في عام 2009 لمساعدة العمال ممن يعملون لحسابهم الخاص على تطوير عملهم من خلال الحوار الاجتماعي والتشاور مع أصحاب عمل معينين و الحكومات المحلية. وقد تم تداول هذه الاستراتيجية مع منظمات مماثلة في دول أخرى من دول المنطقة.



غانا: نظرًا لأن 87% من القوى العاملة هي من العمالة غير المنظمة، قامت العديد من الاتحادات القطاعية بضم العمال إلى النقابات على مدار عدة سنوات، والتحق بعضهم بمؤتمر نقابات عمال غانا. وقد تأسست روابط نقابات تجار غانا عام 1989 كاتحاد يضم 15 رابطة محلية وإقليمية للتجار غير المنظمين العاملين لحسابهم الخاص بالقطاع غير المنظم.

السنغال: يقدم الاتحاد الوطني لعمال السنغال بالتعاون مع بنك MESCO خدماتٍ ماليةً للسيدات اللاتي تم فصلهن من العمل وأصبحن يدرن عملاً صغيراً غير نظامي خاصاً بهن؛ مثل: التجارة وتجهيز وتوريد الأغذية.



الهند: تقوم رابطة النساء العاملات لحسابهن الخاص بحماية النساء الفقيرات في قطاع العمل الحر غير النظامي والمشروعات الصغيرة؛ حيث تتوفر خدمات الادخار والخدمات الائتمانية والتأمين الصحي ورعاية الأطفال. وتقوم شبكة المرأة في العمل غير المنظم: العولمة والتنظيم، بطرح مبادرات مماثلة لخدمة العمال الفقراء خاصة المرأة العاملة في الاقتصاد غير المنظم.

المصدر: منظمة العمل الدولية 2013

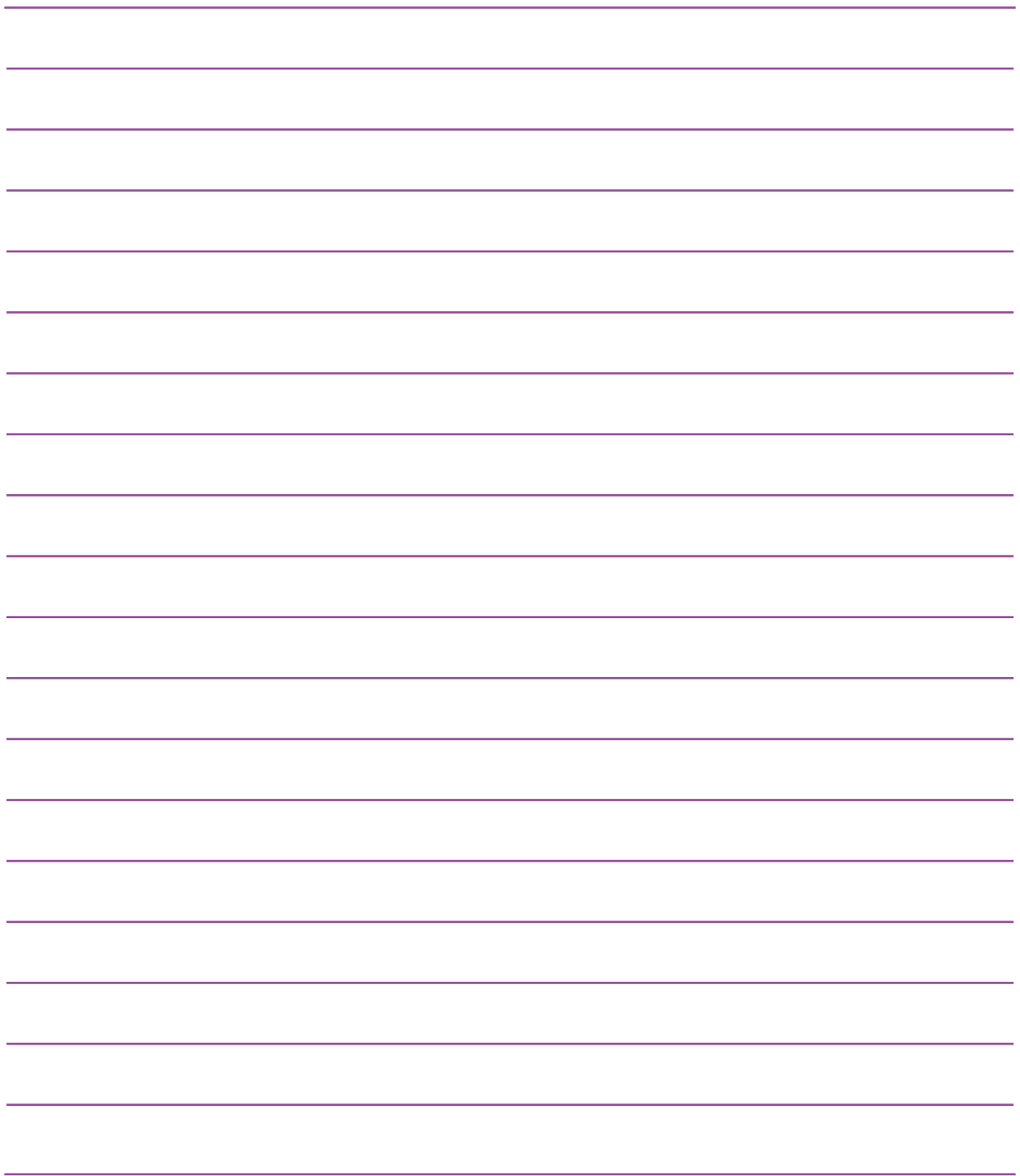


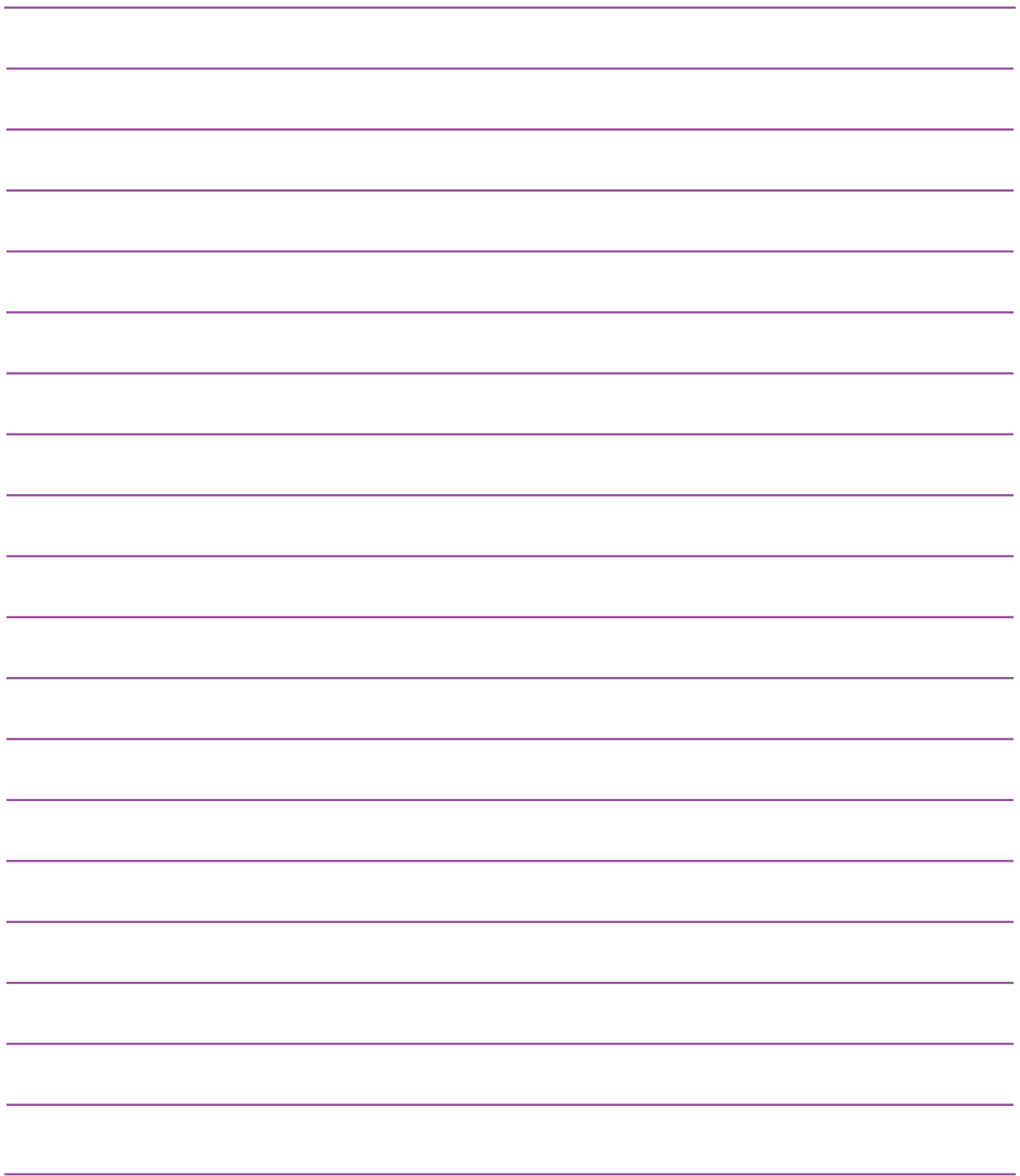
D'Achon, E. 2011. *Social partners and their engagement in national development plans. Lessons learnt from a decade of implementation of poverty reduction strategies* (Geneva, ILO).

Harasty, C.; van Liemt, G.; Tadjoeddin, Z.; Pouchkin, M. 2012. *Towards more inclusive employment policy making: Process and role of stakeholders in Indonesia, Nicaragua, Moldova and Uganda*, Employment Working Paper No. 137 (Geneva, ILO).

International Labour Organization (ILO). 1948. *Freedom of association and protection of the right to organise convention* No. 87 (Geneva).

- 1949. *Right to organise and collective bargaining convention* (No. 98) (Geneva).
- 1964. *Employment policy convention* (No. 122) (Geneva).
- 1976. *Tripartite consultation (International Labour Standards) convention* (No. 144) (Geneva).
- 2013. *Social dialogue: Recurrent discussion under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* (ILC, 102nd session, 2013) – Report VI (Geneva).







مكتب الأنشطة العمالية
(ACTRAV)

مكتب العمل الدولي
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22

سويسرا

www.ilo.org/actrav
actrav@ilo.org

ادارة سياسة التشغيل
(EMPLOYMENT)

مكتب العمل الدولي
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22

سويسرا

www.ilo.org/emppolicy
emp_cepol@ilo.org

ISBN 978-92-2 629344-1



9 789226 29344 1