مكتب العمل الدولي

مجلس الإدارة

الوثيقة: GB.294/ESP/1

الدورة: 294

جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر 2005

لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية

ESP

للنقاش والاسترشاد

البند الأول من جدول الأعمال

تنفيذ برنامج العمالة العالمي: تحديث

١. توفر هذه الورقة معلومات مستوفاة بشكل منتظم عن تنفيذ برنامج العمالة العالمي. ودعا المكتب في دورته المعقودة في آذار/ مارس ٢٠٠٥، الهيئات المكونة الثلاثية من الأرجنتين وغانا لمخاطبة اللجنة وتبادل الآراء معها عن تجارب كل من هذه الهيئات في جعل العمل اللائق في صميم عملية وضع سياساتها الاقتصادية والاجتماعية. ونظرا للاهتمام الذي أثاره ذلك والرأي الذي أعرب عنه بشأن الاستمرار في تقاسم الخبرات المباشرة للبلدان والتعلم منها، دعا المكتب الهيئات المكونة من الفلبين، التي استلهمت مفهوم العمل اللائق لمعالجة التحديات الهائلة التي تواجهها في مجال العمالة، لتقاسم خبرتها في إعطاء الأولوية لأهداف العمالة في استراتيجيتها الإنمائية. وتستعرض الورقة بإيجاز، كمعلومات أساسية لهذا العرض، آخر التطورات في الميدان الاقتصادي وفي سوق العمل في الفلبين والإجراءات التي اتخذها صانعو السياسات والشركاء الاجتماعيون، بدعم من منظمة العمل الدولية، لجعل العمل اللائق هدفاً ذا أولوية واضحة في جهود البلد الرامية إلى تحقيق التنمية.

٢. إن متابعة تنفيذ خطة العمل التي اعتمدتها القمة الاستثنائية لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي بشأن العمالة وتخفيف وطأة الفقر في أفريقيا، المعقودة في واغادوغو في بوركينا فاسو في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤، قد بدأت تكتسب الزخم الآن. ونظراً للاهتمام الذي أعربت عنه اللجنة في دورة آذار/ مارس ٢٠٠٥، بالبقاء على علم بجميع التطورات، عندما قدم تقرير مرحلي بهذا الصدد، تتضمن الورقة بعض المبادرات والخطط الرئيسية التي تدعمها منظمة العمل الدولية لإضفاء شكل محدد على خطة العمل التي اعتمدتها القمة.

٣. وأعربت اللجنة كذلك عن اهتمامها بالبقاء على علم بالدعم الذي يقدمه المكتب إلى البلدان في مجال وضع إستراتيجيات وسياسات العمالة في الإطار الشامل لبرنامج العمالة العالمي وفيما يتعلق بعناصره الأساسية العشرة. ولتقديم لمحة سريعة عن الأنشطة على مستوى البلدان، توفر الورقة معلومات عن عدد البلدان التي تقوم بوضع برامج وطنية للعمالة والعناصر الأساسية العشرة لبرنامج العمالة العالمي وذلك دعما للبرامج القطرية للعمل اللائق قيد التطوير من جانب الهيئات المكونة الثلاثية بدعم تقني تقدمه منظمة العمل الدولية.

٤. وتوفر الورقة أيضاً، بطلب من اللجنة، استعراضاً موجزاً لكيفية انعكاس المناقشات بشأن العناصر الأساسية لبرنامج العمالة العالمي على العمل التحليلي والاستشاري للمكتب.

النهوض بالعمل اللائق في الفلبين: برنامج مشترك

٥. في الفلبين، احتل مفهوم العمل اللائق مركز الصدارة باعتباره مبدأ توجيهيا لأهداف العمالة وتطلعاتها. وتضمنت الخطة الإنمائية متوسطة الأمد في الفلبين للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤ فصلاً يتناول تعزيز العمالة الكاملة واللائقة والمنتجة. وجددت الخطة الإنمائية متوسطة الأمد في الفلبين للفترة ٢٠٠٤-٢٠١٠ التركيز أيضاً على "سياسات العمل التي تسترشد بمبادئ توفير العمالة اللائقة والمنتجة".

٦. والتحدي الرئيسي الذي تواجهه الفلبين في بداية الخطة الإنمائية متوسطة الأمد هو إيجاد فرص عمل لائقة للقوى العاملة التي تنمو بنسبة ٣ في المائة ومعدل البطالة الذي تخطى بأشواط نسبة ٨ في المائة[1] في نهاية عام ٢٠٠٤. والبطالة مشكلة حضرية إلى حد بعيد، ويمثل سكان المدن ثلثي العاطلين عن العمل. وأغلبية العاطلين عن العمل شباب تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ عاماً ولا يملكون مهارات ولا خبرة ولكنهم أفضل تعلماً من القوى العاملة المستخدمة. ورغم أن السياسات الرامية إلى حفز النمو الاقتصادي معوقة بصورة خطيرة بعجز مرتفع في الميزانية بشكل لا يمكن تحمله ودين عام نسبته شديدة الارتفاع حيث تبلغ ٨٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، تمكن البلد، خلال السنتين الماضيتين، من تحقيق معدل نمو اقتصادي معقول يزيد على ٤ في المائة. وساعد هذا النمو الاقتصادي، إلى جانب تدابير الدعم الهادفة إلى تسهيل نمو العمالة، على تحسين ظروف سوق العمل. بيد أن ذلك كان دون الزيادة اللازمة لتلبية هدف الخطة المتمثل في إيجاد مليون فرصة عمل في عام ٢٠٠٥ والذي قد يقتضي تعجيلاً كبيراً في معدل خلق فرص العمل.

٧. ولئن ظلت معالجة وضع العمالة وسوق العمل على الصعيد المحلي تشكل تحديا رئيسياً، خصوصاً بالنظر إلى الصعوبات في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية الرامية إلى الحد من العجز في الميزانية وارتفاع أسعار النفط، نجحت الحكومة نجاحاً لا بأس به في مساعدة الفلبينيين على الحصول على عمل في الخارج حيث تم توظيف ما يقرب من نصف مليون عامل فلبيني في الخارج في النصف الأول من عام ٢٠٠٥. وساعد ذلك بشكل واضح على تخفيف الضغط على سوق العمل المحلية. بالإضافة إلى ذلك، توفر تحويلات العمال، التي بلغت ١٠ مليارات دولار أمريكي في السنوات الأخيرة، ممثلة نسبة ١٠ في المائة من الناتج القومي الإجمالي، دعما لازماً لميزان المدفوعات وترفع مداخيل الأسر التي يعمل أفراد منها خارج البلاد. وبلغت التحويلات، خلال الفترة بين كانون الثاني/ يناير ونيسان/ أبريل ٢٠٠٥، ٣,١ مليار دولار أمريكي، مما يمثل نموا مثيرا بالمقارنة مع مستويات السنة السابقة، بلغ ١٧,٢ في المائة. وظل الطلب على المهنيين ومقدمي الرعاية في مجال الصحة يتزايد، خاصة في البلدان الصناعية ذات السكان الشائخين، مثل الولايات المتحدة وأوروبا.

٨. وتتوافق "خطة العمل الوطنية للعمل اللائق في الفلبين للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧: برنامج مشترك"، التي رسمتها الهيئات المكونة الثلاثية بدعم تقني من منظمة العمل الدولية، مع الأهداف الإستراتيجية المعبر عنها في الخطة الإنمائية متوسطة الأمد في الفلبين للفترة ٢٠٠٤-٢٠١٠، وهي تمثل مساهمة من منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة في برنامج التنمية للبلد. ووُجهت عناية خاصة في الخطة إلى السياسات والمشاريع الرامية إلى إيجاد فرص العمل والحفاظ عليها وإلى الطرق الكفيلة بتعبئة الأطراف الاجتماعية والاقتصادية الفاعلة حول تلك المشاريع. وفي نفس الوقت هناك إقرار عام بأن الخيارات بشأن ما يتعين القيام به لمواجهة مواطن العجز في مجال العمل اللائق ينبغي أن تكون مبنية على المشاركة والحوار وإيجاد توافق في الآراء. وتنطلق خطة العمل الحالية للعمل اللائق من أسس راسخة من الاستمرارية ومن انجازات برنامج العمل السابق الذي استهل في عام ٢٠٠٢.

٩. وبموجب خطة العمل تم تحديد مجالات الدعم الرئيسية الخمسة التالية لإيجاد المزيد من فرص العمالة اللائقة في الفلبين، ألا وهي: "١" خلق العمالة في المنشآت بالغة الصغر والمنشآت الصغيرة والمتوسطة وتعزيز روح المبادرة، خاصة لدى الشباب والنساء والعمال المزاحين (العنصران الأساسيان ٥ و٧ من برنامج العمالة العالمي)؛ "٢" تنمية المهارات والتدريب المتواصل (العنصر الأساسي ٦)؛ "٣" النهوض بالعمالة المحلية (العنصران الرئيسيان ١٠ و٥)؛ "٤" القدرة التنافسية والإنتاجية وإعادة الهيكلة على مستوى القطاعات (العناصر الأساسية ١ و٦ و٧)؛ "٥" المشاركة في سوق العمل، خاصة الشباب والنساء والعمال المزاحين والعائدين من العمال الفلبينيين في الخارج (العنصر الأساسي ٧).

١٠. وتتضمن أهم المبادرات في المجالات الخمسة الرئيسية ما يلي: مشروع التدريب من أجل التمكين الاقتصادي في المناطق الريفية، الذي تموله وزارة العمل والتشغيل في الولايات المتحدة؛ مشروع النهوض بعمالة الشباب، الذي بدأ تنفيذه مؤخرا والذي تدعمه الوكالة الكندية للتنمية الدولية؛ برنامج العمل لتحسين القدرة التنافسية من خلال تعزيز العمل اللائق في قطاع المنسوجات والألبسة وصناعة الأحذية؛ المبادرة المحلية للتنمية والعمل اللائق وتكييف الفلبين للوحدتين التعليميتين بعنوان *كيف تستحدث أفكار مشاريعك* و*كيف تبدأ مشروعك*.

[1] أعادت الفلبين النظر مؤخرا في تعريفها للعاطلين عن العمل، لجعله يتمشى مع التعريف المعياري لمنظمة العمل الدولية، بوصف العاطلين على أنهم الأشخاص البالغون من العمر ١٥ سنة أو أكثر وليس لديهم عمل والذين يبحثون عن العمل؛ بينما كان التعريف السابق يشمل فئات من العمال غير مستعدة للعمل. وتبلغ نسبة البطالة، بموجب التعريف الجديد، قرابة ٨ في المائة بالمقارنة مع التقدير السابق حيث بلغت أكثر من ١١ في المائة.

١١. ويهدف المشروع بشأن "النهوض بعمالة الشباب في الفلبين: السياسة والعمل" إلى تسهيل فرص العمل للشباب، نساء ورجالا، في الاقتصاد المنظم والحد من مواطن العجز في عمالة الشباب في الاقتصاد غير المنظم عبر إدخال تغييرات على السياسات التي تنتهجها الحكومة على المستويين الوطني والمحلي وذلك عن طريق الحوار الاجتماعي وتنفيذ برامج عمل أهم أهدافها مجموعات الشباب، بما في ذلك الشباب المنقطعون عن الدراسة أو العاملون في وظائف متدنية المهارات أو العاطلون عن العمل، في الاقتصاد غير المنظم. كما أن منظمة العمل الدولية تساعد وزارة العمل والعمالة على رصد أثر نظام ما بعد اتفاق المنسوجات متعددة الألياف، الذي دخل حيز النفاذ في بداية عام ٢٠٠٥، على قطاع صناعة المنسوجات والألبسة والأحذية وتساعدها أيضاً على وضع تدابير لزيادة القدرة التنافسية وتوفير شبكات الأمان للعمال الزائدين على الحاجة.

متابعة القمة الاستثنائية لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي بشأن العمالة وتخفيف وطأة الفقر في أفريقيا

١٢. قدم المكتب في دورة آذار/ مارس ٢٠٠٥ إطاراً للاستجابة الإستراتيجية الشاملة التي ستسترشد بها منظمة العمل الدولية في دعمها التقني لمتابعة القمة. ولاحظ المكتب أن التدخلات ستتم على المستويات الوطنية والإقليمية وعلى مستوى القارة والعالم مع استمرار منظمة العمل الدولية في دعمها لإدماج برنامج العمل اللائق في الخطط والأطر الإنمائية الوطنية. وعلى المستوى الإقليمي، ستشارك منظمة العمل الدولية في عملية الاتحاد الإفريقي لتقوية الجماعات الاقتصادية الإقليمية التي ستتولى الدور القيادي في عملية المتابعة. وعلى مستوى القارة، ستعمل منظمة العمل الدولية بشكل وثيق مع لجنة الاتحاد الإفريقي ولجنة العمل والشؤون الاجتماعية والشركاء الاجتماعيين في مجال آليات المتابعة، بما في ذلك إضفاء الصبغة المؤسسية على منتدى الشركاء الاجتماعيين. أما على المستوى العالمي فسيتم توجيه الجهود نحو دعم إدماج استراتيجيات وسياسات العمالة في خطط وأطر الشركاء الإنمائيين للمساعدة الإنمائية.

١٣. وتنظم لجنة الاتحاد الإفريقي بشكل أكثر تحديداً، على المستوى الإقليمي، اجتماعا استشارياً للجماعات الاقتصادية الإقليمية في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥. وسيكون الاجتماع مبادرة مشتركة مع منظمة العمل الدولية تهدف إلى تشجيع وتعزيز طرائق تنفيذ إعلان واغادوغو بشأن العمالة وتخفيف وطأة الفقر في أفريقيا وخطة العمل من أجل تعزيز العمالة وتخفيف حدة الفقر.

١٤. وعلى المستوى دون الإقليمي، سينظم المكتب دون الإقليمي لمنظمة العمل الدولية في هراري مؤتمرا بشأن "تحدي عمالة الشباب في سياق أفريقيا الجنوبية" في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٥. وسيجتمع زعماء من الهيئات المكونة الثلاثية وممثلون للشباب من تسعة بلدان لإمعان التفكير في تحديات بطالة الشباب ونطاقها وخصائصها وأسبابها في الإقليم. والنتائج المتوقعة للاجتماع هي خطط عمل على المستويين دون الإقليمي والوطني لإيجاد فرص عمل وتخفيف وطأة الفقر وبرنامج مدعوم من منظمة العمل الدولية. وجاء هذا المؤتمر في وقته نظرا إلى أهمية وإلحاح مسألة التصدي لعمالة الشباب في مبادرات مثل إعلان الألفية وشبكة الأمم المتحدة لتشغيل الشباب والدورة الثالثة والتسعين لمؤتمر العمل الدولي.

١٥. وعقد في زانزيبار في أيار/ مايو ٢٠٠٥ مؤتمر وزاري دون إقليمي لشرق أفريقيا بشأن متابعة القمة الاستثنائية للاتحاد الأفريقي. وحضر المؤتمر الأمين العام لجماعة شرق أفريقيا والوزراء والأمناء الدائمون. واتفق الوزراء على اتخاذ إجراءات في ١٤ مجالاً لتسهيل تنفيذ الإعلان وخطة العمل وآليات المتابعة التي اعتمدتها القمة.وأسندت إلى منظمة العمل الدولية ولاية دعم عملية المتابعة، ويوفر لها ذلك فرصة العمل مع مؤسسة التزمت بمعالجة قضايا العمالة والعمل في المنطقة دون الإقليمية.

١٦. وعلى المستوى الوطني، عقدت في كوت ديفوار في تموز/ يوليه ٢٠٠٥ حلقة دراسية بعنوان "أي سياسة وطنية في مجال العمالة لمكافحة الفقر وإحلال سلام دائم في كوت ديفوار"، لإقرار الخطة الوطنية لتنمية العمالة للفترة ٢٠٠٥ـ ٢٠٠٩، بدعم تقني ومالي من الشركاء الدوليين، بما في ذلك منظمة العمل الدولية. وحضر الحلقة مشاركون من الوزارات الوطنية والمؤسسات المهنية والنقابات والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني. وكانت أهم نتائج هذه الحلقة الدراسية اعتماد الخطة الوطنية لتنمية العمالة وهدفها إيجاد ثلاثة ملايين فرصة عمل في الفترة بين ٢٠٠٥ و٢٠٠٩ من أجل الحد من البطالة والفقر بشكل كبير. وينبغي أن تشكل استنتاجات الحلقة الدراسية الأساس الذي تستند إليه الحكومة الإيفوارية لتحديد سياسة جديدة للعمالة بدعم من منظمة العمل الدولية.

١٧. أما على المستوى الوطني، فترصد منظمة العمل الدولية موارد إضافية للمتابعة على المستوى القطري، مع تقديم اقتراحات ملموسة يتم تنفيذها خلال عام ٢٠٠٥، بدعم مشترك من الوحدات التقنية في الميدان والمقر، في المجالات الرئيسية الأربعة التالية، وهي:

- خطط العمل والسياسات والبرامج في مجال عمالة الشباب في كوت ديفوار وكينيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا ومصر، وعلى المستوى دون الإقليمي في أفريقيا الجنوبية وأفريقيا الوسطى؛

- تحسين المعلومات المتعلقة بسوق العمل والقدرة التحليلية في مالي ومدغشقر وموريشيوس وسيشل والجزائر؛

- بناء القدرات بما يشمل الهيئات المكونة الثلاثية وتقديم دعم تقني لجعل العمالة عنصراً جوهرياً في الأطر الإنمائية في بوركينا فاسو وكوت ديفوار وغانا ومالي والسنغال وإثيوبيا وكينيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا والسودان والمغرب، وعلى المستوى دون الإقليمي في أفريقيا الوسطى؛

- الاستجابة للأزمات: تنمية المهارات وإيجاد فرص العمل وتوليد الدخول في سياق ما بعد النزاع في كوت ديفوار والسودان.

١٨. وتتمثل مبادرة أخرى متخذة بدعم من منظمة العمل الدولية كمتابعة للقمة وللمنتدى الأفريقي للشركاء الاجتماعيين، في الاقتراح بإنشاء فريق تفكير إفريقي جامع للتفكير والتحليل الاستراتيجيين وتقديم اقتراحات تفيد صناع القرار من القطاعين الخاص والعام في النهوض بتنمية القطاع الخاص لحفز إيجاد فرص العمل في أفريقيا. وسيتم بحث هذه المسألة في مؤتمر سيعقد في تونس العاصمة في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥.

١٩. وسيُرفع تقرير أكمل عن نتائج هذه المبادرات وكذلك عن دعم منظمة العمل الدولية المستمر على مستويات القارة والإقليم والعالم، إلى اللجنة في دورتها المنعقدة في آذار/ مارس ٢٠٠٦.

برنامج العمالة العالمي دعماً للبرامج القطرية للعمل اللائق

٢٠. يوفر برنامج العمل اللائق الإطار الشامل لعمل منظمة العمل الدولية. وبعد وضع البرامج القطرية للعمل اللائق في عدد مختار من البلدان الرائدة، يتمثل الهدف الآن في الانتقال إلى برامج قطرية متكاملة للعمل اللائق يتم وضعها بمشاركة نشطة من الهيئات المكونة ودعم تقني تقدمه منظمة العمل الدولية، لتحديد الأولويات والأهداف.

٢١. ويستند برنامج العمالة العالمي، باعتباره ركن العمالة في برنامج العمل اللائق، إلى الإطار الإستراتيجي للعمل اللائق ويستلهمه.وهدفه الرئيسي هو المساهمة في جهود المنظمة الرامية إلى النهوض بالعمل اللائق. وتحتل قضايا العمالة مكان الصدارة في رسم البرامج القطرية للعمل اللائق وكانت الاهتمامات المتعلقة بالعمل اللائق في عديد من البلدان بمثابة منفذ إلى وضع استراتيجية وطنية متسقة بشأن العمل اللائق.

٢٢. والقيمة المضافة لبرنامج العمالة العالمي في وضع البرامج القطرية للعمل اللائق هي أنه يوفر الإطار لجعل العمالة عنصرا جوهريا في صنع السياسات الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك عبر بحث مجالات السياسة الرئيسية التي لها تأثير حاسم على نتائج العمالة بحثاً مفصلاً. وباعتباره وثيقة للسياسة العامة، يمكن استخدامه كأساس لتطوير تحليل لمشاكل العمالة في بلد من البلدان والتعرف على الحلول الممكنة.كما يقوم برنامج العمالة العالمي مقام منهاج عمل من حيث توضيح الرابطة الهامة الموجودة بين النمو والعمالة وتخفيف وطأة الفقر[2]. وتضمن عناصره الأساسية العشرة نهجاً متسقاً لإيجاد حلول لمشاكل البطالة والفقر. وقد ترغب الهيئات المكونة، في بعض الحالات، استناداً إلى ضرورات اقتصادية ملحة، في أن تركز البرامج القطرية للعمل اللائق على قطاعات مختارة و/أو عناصر أساسية مختارة لبرنامج العمالة العالمي. وستوفر هذه

[2] يناقش تقرير المدير العام، بعنوان *الخلاص من الفقر*، التقرير الأول (ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩١، ٢٠٠٣، أن إيجاد فرص العمل اللائق هو أنجع وسيلة لمجابهة الفقر وضمان تنمية عادلة. ووضعت الخطوط العريضة لعملية إسهام برنامج العمالة العالمي في التزام منظمة العمل الدولية بأوراق إستراتيجية الحد من الفقر، في الوثيقة GB./294/ESP/5 قيد البحث في هذه الدورة.

المجموعة من وثائق السياسة، مدعومة ببرامج عمل ومشاريع فعلية، دافعا قويا لتوليد العمل اللائق. ومع تقدم تنفيذ البرامج القطرية للعمل اللائق يزداد وضوح الحاجة إلى توسيع عمليات التدخل على مستوى القطاعات وفي الاقتصاد الجزئي من حيث اتصالها بالبيئة الأوسع نطاقا للسياسة الاقتصادية الكلية. وفي هذه الحالة، يمكن للهيئات المكونة الثلاثية توسيع نطاق البرامج القطرية للعمل اللائق، باعتبارها مجموعة من وثائق السياسة تضم عناصر مختارة من برنامج العمالة العالمي لمراعاة منظور أوسع لسياسة اقتصادية كلية.

٢٣. وبما أن منظمة العمل الدولية تواصل تحليلها لمزيد من العمالة على المستوى القطري، ينبغي أن يسهم ذلك في إثراء الإطار العام لبرنامج العمالة العالمي. وبالنظر أيضاً إلى أنه تم تفعيل عناصر خاصة من برنامج العمالة العالمي، ينبغي أن توفر البرامج القطرية للعمل اللائق فرصة مفيدة للتحقق من صلاحية الدعم التقني الذي تقدمه منظمة العمل الدولية في ما يخص "الاحتياجات" كما وردت في البرامج القطرية للعمل اللائق. وينبغي أن يكتسي هذا التفاعل أهمية كبيرة بالنسبة للبرامج القطرية للعمل اللائق ولبرامج الدعم ومجموعات وثائق السياسة العامة لمنظمة العمل الدولية.

٢٤. وتوفر دراسات الحالات الإفرادية المقدمة إلى اللجنة منذ اعتماد برنامج العمالة العالمي في آذار/ مارس ٢٠٠٣، أمثلة على طريقة استخدام إطار برنامج العمالة العالمي لوضع استراتيجيات وطنية شاملة في مجال العمالة (الصين وجمهورية إيران الإسلامية وباكستان)، مما ساعد الهيئات المكونة الثلاثية من ثم، كما هو الحال بالنسبة لباكستان، على تحديد القضايا الأكثر أهمية التي يجب معالجتها وتطويرها عند إعداد برنامج باكستان للعمل اللائق. وعلى نحو مماثل، يتم الآن توسيع نطاق الدراسات القطرية المقدمة (إثيوبيا ومصر) والتي كانت تركز أول الأمر على وضع سياسات سوق العمل النشطة دعماً للعمل اللائق (العنصر الأساسي ٧ من برنامج العمالة العالمي)، كما هو الحال في إثيوبيا، بمشاركة صانعي السياسات والشركاء الاجتماعيين مشاركة نشطة لوضع استراتيجية شاملة للعمالة من شأنها أن تستخدم كحجر الأساس في بناء البرنامج القطري للعمل اللائق الذي يتم إعداده لصالح إثيوبيا.

برنامج العمالة العالمي باعتباره دعامة العمالة في إطار العمل اللائق: الدعم على المستوى القطري

منذ أن اعتمد مجلس الإدارة برنامج العمالة العالمي في آذار/ مارس ٢٠٠٣، استُخدم إطار هذا البرنامج في عدد من البلدان لوضع استراتيجيات شاملة للعمالة من شأنها إدماج العمل اللائق في استراتيجيات البلدان من أجل التنمية وتخفيف وطأة الفقر. وتشمل هذه البلدان ألبانيا والأرجنتين وأذربيجان والصين وكرواتيا وجمهورية إيران الإسلامية والعراق وكازاخستان وقيرغيزستان وموريشيوس وباكستان. وستناقش القمة الرئاسية للعمالة المزمع عقدها في غانا في أواخر تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٥ وتبحث الإستراتيجية الشاملة للعمالة، التي تم إعدادها بدعم تقني من منظمة العمل الدولية للتوصل إلى برامج ومشاريع ملموسة لإسراع خطى إيجاد فرص العمل وتنمية المهارات في مواجهة تزايد القدرة التنافسية على نطاق عالمي. ويتواصل العمل على وضع استراتيجيات شاملة للعمالة في جيبوتي وإستونيا والنيجر وجمهورية مولدوفا وصربيا والجبل الأسود ويتم الشروع فيه في بوركينا فاسو والكاميرون وإثيوبيا والجماهيرية العربية الليبية. وأجريت دراسة مقارنة ضمن إطار برنامج العمالة العالمي لصالح الأرجنتين والبرازيل والمكسيك بهدف تحليل الفروق بين البلدان الثلاثة من حيث الأداء في ميدان العمالة وكيفية وضع العمالة في صميم السياسة الاقتصادية. وتمت مناقشة نتائج الدراسة مع الهيئات المكونة الثلاثية واختصاصيي العمالة في كل بلد من البلدان الثلاثة خلال شهر أيار/ مايو ٢٠٠٥ وستُنشر في وقت لاحق من هذا العام.

وأوضح استعراض الأنشطة الجارية على المستوى الوطني بشأن العناصر الأساسية لبرنامج العمالة العالمي أن منظمة العمل الدولية كانت تعمل في منتصف عام ٢٠٠٥ مع الهيئات المكونة من ٧١ بلداً، معظمها من العالم النامي والدول التي تمر اقتصاداتها في مرحلة انتقالية. وعدد البلدان المعنية، من حيث فرادى العناصر الأساسية المشمولة، رغم كون هذه العناصر مقرونة في كثير من الحالات بعناصر أخرى لوضع مجموعات متسقة من وثائق السياسة، هو كما يلي: المعارف والمهارات (٥٥)، العمالة اللائقة وتنظيم المشاريع (٥٣)، العمالة المنتجة لتخفيف وطأة الفقر(٤٧)، سياسات سوق العمل (٤١)، سياسات الاقتصاد الكلي (بما في ذلك تمويل المشاريع بالغة الصغر والإصلاحات في القطاع المالي) (٢٤)، السلامة والصحة المهنيتان (٢٤)، التجارة والعمالة (٢٣)، التكنولوجيا (٢٢)، التنمية المستدامة (١٧).

٢٥. ويشكل العرض الذي قدمه عن الأرجنتين كبار صانعي السياسات في دورة اللجنة المعقودة في آذار/ مارس ٢٠٠٥ مثالا واضحا على كيفية تحول بلد من مواجهة أزمة اقتصادية لتحقيق استقرار وضع العمالة على الأمد القصير إلى وضع برنامج قطري متكامل للعمل اللائق يغطي الأمد المتوسط مع إعطاء الأولوية لعدد من العناصر الأساسية من برنامج العمالة العالمي لتطوير مجموعة متكاملة من وثائق السياسة. وتمثل استجابة

منظمة العمل الدولية في تقديم المساعدة لأندونيسيا بعد كارثة تسونامي مثالا واضحا على كيفية مساعدة المنظمة للبلدان على إعطاء أولوية عالية للعمالة والأنشطة والمشاريع المولدة للدخل، باعتبارها جزءا من المواجهة الفورية لحالة الأزمة (انظر الإطار).

برنامج العمالة في إقليم أتشي

أسفر الزلزال المدمر وكارثة تسونامي الناجمة عنها اللذان تعرضت لهما منطقة أتشي الإندونيسية في ٢٦ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤ عن مقتل أكثر من ١٢٥ ٠٠٠ شخص و٤٠ ٠٠٠ شخص آخرين لا زالوا في عداد المفقودين و٧٠٠ ٠٠٠ شخص مشرد داخلياً، وخلفا أضراراً مدمرة على الممتلكات الخاصة والبنية التحتية العامة الحيوية. وكانت استجابة منظمة العمل الدولية فورية وسريعة وذات مسارين. أولهما تقييم سريع للكارثة التي تقدر بأن ٦٠٠ ٠٠٠ شخص فقدوا موارد عيشهم، مما أدى إلى ارتفاع نسبة البطالة في المنطقة من ٦,٨ في المائة قبل كارثة تسونامي، إلى أكثر من ٣٠ في المائة. وتمثل المسار الثاني في صياغة استجابة منظمة العمل الدولية لتوفير دعم مباشر وفعلي. وتم تصميم برنامج يتمحور حول إيجاد فرص عمل ويتكون مما يلي:

١- توفير خدمات الاستخدام؛

٢- التدريب المهني وتطوير المهارات؛

٣- تنمية المشاريع والتمويل بالغ الصغر؛

٤- تطوير الهيكل الأساسي القائم على اليد العاملة؛

٥- منع عمل الأطفال؛

٦- الانتعاش الاقتصادي والتنمية على المستوى المحلي.

وتحقق بداية عمل أول مركز لتقديم خدمات الاستخدام في باندا أتشي عاصمة الإقليم الترابط بين العمليات التي تقوم بها منظمة العمل الدولية. وتم توسيع نطاق هذه العمليات حتى الآن لتشمل ثلاثة مراكز إضافية. وفي منتصف تموز/يوليه تم تسجيل قرابة ٤٠ ٠٠٠ شخص من سكان أتشي وتم بالنسبة إلى ١٠٠٠ شخص منهم إيجاد ما يناسبهم مباشرة من الوظائف الشاغرة الموجودة. ويسمح تسجيل طالبي العمل بضبط معالم المهارات والكفاءات المتوافرة في الإقليم، الأمر الذي يسهل إعطاء الأولوية لاحتياجات التدريب المهني، قياسا على احتياجات إعادة التعمير وفرص التشغيل الأخرى. ونتيجة لذلك بدأت منظمة العمل الدولية توفير تدريب مهني قصير الدورة، أساساً في شكل المهارات ذات الصلة بقطاع التشييد، مما يحسن خبرة الأفراد في ضمان موارد عيشهم. ويتمثل مكون ثالث من مكونات البرنامج لتقديم مساعدة مباشرة وغير مباشرة للضحايا وغيرهم من سكان الإقليم على ضمان موارد عيشهم، في برنامج *كيف تبدأ مشروعك*، الذي وضعته منظمة العمل الدولية. ودعما لاستخدام تكنولوجيا كثيفة اليد العاملة على أوسع نطاق ممكن في إعادة بناء البنية التحتية،توفر منظمة العمل الدولية تدريبا لموظفي المنظمات المعنية بمشاريع "النقد مقابل العمل" على أشغال الخرسانة ومهارات صناعة البناء وتدريبا للمراقبين على إزالة المخلفات.وللمنظمة، إضافة إلى ذلك، نشاطها الرائد الخاص للجمع بين إعادة تشييد الطرق ونهج قائم على اليد العاملة، مركزة على الاستفادة إلى أقصى حد من استخدام اليد العاملة المحلية وتقنيات البناء المحلية والعقود من الباطن لصالح المنشآت المحلية الصغيرة وبالغة الصغر.

المناقشات في لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية بشأن العناصر الأساسية لبرنامج العمالة العالمي

٢٦. استُخدمت المناقشات في اللجنة بشأن العناصر الأساسية للبرنامج، كما وُضعت في أوراق العمل التي قدمها المكتب، لشحذ وتعديل خدمات المشورة التقنية التي تقدمها منظمة العمل الدولية إلى الهيئات المكونة. وتمخضت ورقة العمل والمناقشة في لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية بشأن العنصر الأساسي ٧، بعنوان *سياسات سوق العمل النشطة*[3]، عن منشور تستعرض فيه المنظمة دور سياسات سوق العمل النشطة في

[3] الوثيقة: GB.288./ESP/2.

البلدان المتقدمة وبلدان المرحلة الانتقالية والبلدان النامية في سياق البحث عن ضمانات جديدة في اقتصاد يتسم بالعولمة[4]. كما كان الاستعراض إجابة أولى على بعض من النقاط التي أثيرت في لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية بشأن ورقة العمل التي قدمها المكتب. وكانت المناقشة قد حددت المجالات الرئيسية التي ينبغي أن يركز عليها عمل منظمة العمل الدولية، ألا وهي: الدور الذي يمكن أن تضطلع به سياسات سوق العمل النشطة في البلدان النامية؛ إدماج سياسات سوق العمل النشطة في إطار أوسع لمواجهة آثار العولمة؛ الرابطة بين مرونة سوق العمل والأمن ودور سياسات سوق العمل؛ أهمية تقييم تدابير سياسات سوق العمل النشطة؛ استخدام سياسات سوق العمل النشطة لصالح الفئات المستضعفة. وتم توزيع المنشور والعمل المتعلق بهذه القضايا على صانعي السياسات والهيئات المكونة توزيعاً واسع النطاق. وعلاوة على ذلك سمح العمل المتواصل بشأن مرونة سوق العمل والأمن بإجراء مناقشات مع منظمات أخرى متعددة الأطراف، من بينها البنك الدولي ومفوضية الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بشأن قضايا مؤسسات سوق العمل الجديدة في سياق اقتصاد يتسم بالعولمة.

٢٧. ونتيجة لذلك، أثرت المناقشة في لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية بشأن العنصر الأساسي ٧، في خدمات المشورة التقنية التي توفرها منظمة العمل الدولية مثل العمل في مجال الوساطة في سوق العمل في الجزائر والمغرب وتونس. وتم تحليل النظم القائمة في هذه البلدان والتقدم بتوصيات لإدخال التغييرات بالتعاون الوثيق مع الهيئات المكونة.

٢٨. وعززت المناقشة التي جرت في اللجنة بشأن تقديم المكتب للعنصر الأساسي ٥، بعنوان *النهوض بالعمل اللائق من خلال تنظيم المشاريع*[5]، في آذار/ مارس ٢٠٠٤، عمل المكتب بموجب هذا العنصر الأساسي في عدد من المجالات التي سلطت اللجنة عليها الضوء.وتمت متابعة الحاجة إلى زيادة العناية بإمكانيات التعاونيات من خلال حملة كبرى لترويج التوصية رقم ١٩٣: قدمت من ثم إلى ثلاثة اجتماعات إقليمية وثلاثة اجتماعات وطنية، وتُرجمت إلى أربع لغات إضافية، وبذلك بلغ مجموع اللغات ٣٣ لغة، وقدمت خدمات استشارية عن تنفيذ التوصية إلى ستة بلدان. وفي جنوب أفريقيا استخدمت التوصية لمراجعة السياسة الوطنية لتنمية التعاونيات والتشريع في مجال التعاونيات.

٢٩. وفي مجال تشجيع بيئة مؤاتية لنمو العمالة في المنشآت المتوسطة والصغيرة، يقوم فريق عمل تابع لمنظمة العمل الدولية، يشمل قطاعات عديدة ويضم كلا من وحدات المقر والوحدات الميدانية، بتجميع الدروس المستفادة و أفضل الممارسات الدولية فيما يتعلق بكيفية تحقيق توازن فعلي بين حماية العمال في المنشآت المتوسطة والصغيرة حماية ملائمة والحاجة إلى تخفيف الأعباء الإدارية والتشريعية المفرطة. وفي مجال آخر ألقت اللجنة الضوء عليه، تتم المتابعة بصورة استباقية للنهوض بثقافة تنظيم المشاريع لدى الشباب، نساءً ورجالاً، وذلك من خلال برنامج *المعرفة عن النشاط التجاري*. وأصبح هذا البرنامج جزءا من المنهج الوطني الرسمي لمؤسسات التدريب المهني في عديد من البلدان، من بينها كازاخستان وكينيا. وبذل المكتب، وفقا للاقتراح الذي تقدمت به اللجنة، جهودا خاصة للعمل مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على متابعة تقرير البرنامج بشأن " تحرير عملية تنظيم المشاريع: تفعيل المشاريع لصالح الفقراء". ووضعت منظمة العمل الدولية ووزارة التجارة والصناعة في جمهورية تنزانيا المتحدة استراتيجية شاملة لتنمية القطاع الخاص بتعاون وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيدو.

٣٠. وكما اقترحت اللجنة كذلك، تم تكثيف الجهود الرامية إلى تمكين الهيئات المكونة من دعم إيجاد فرص العمل بواسطة المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وأعد فيلم فيديو بعنوان "*مطاولة المنشآت الصغيرة والمتوسطة ـ عُدة لمنظمات أصحاب العمل*" بالاشتراك مع المنظمة الدولية لأصحاب العمل. وهو عبارة عن مجموعة متعددة اللغات من الأدوات والنهُج التي يمكن أن تساعد على تنظيم المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتوفير الخدمات وتعزيز الدعاية لها. كما بذل جهد إضافي لمضاعفة اعتماد مفهوم التعاون المشترك بين النقابات والتعاونيات على نطاق أوسع، وهو مفهوم مكلل بالنجاح تم إعداده أصلا في أفريقيا الشرقية والجنوبية، ويشجع التعاون بين هياكل النقابات والتعاونيات من أجل مساعدة القائمين بأنشطة في إطار الاقتصاد غير المنظم على تنظيم أنفسهم وتعزيز أنشطتهم والانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

[4] انظر:
P. Auer, U. Efendioglu and J. Leschke: *Active labour market policies around the world. Coping with the consequences of globalization*, ILO, Geneva, 2005.

[5] الوثيقة: GB.289/ESP/1.

٣١. وفي مجال العمالة المنتجة من أجل التنمية وتخفيف وطأة الفقر، وهي العنصر الأساسي ١٠ من برنامج العمالة العالمي،تم الشروع في عدد من الأنشطة متابعة للمناقشات التي جرت في لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية خلال دورتها المعقودة في آذار/ مارس ٢٠٠٤.وعلى المستويين الإقليمي والعالمي، استمر التحالف مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وازداد قوة. وسهل ذلك على منظمة العمل الدولية القيام بعمل الدعاية والنشاط الاستشاري بشأن العمالة من أجل تخفيف وطأة الفقر على المستويين العالمي والقطري على السواء. وبدأ في فيتنام النشاط الاستشاري التقني على المستوى القطري بشأن إدماج العمالة في الخطة الإنمائية. ومن المزمع القيام بمزيد من مثل هذا النشاط على المستوى القطري.وفي إطار جهد يرمي إلى اكتشاف طرق عملية لإدراج شاغل العمالة في العمليات المقبلة لأوراق استراتيجية الحد من الفقر، استهل نشاط بشأن كيفية إدماج العمالة في إطار السياسات الأساسي للبلدان في ما يتعلق بتدابير السياسة الخاصة وتخصيص موارد التنمية. واستجابة للدعوة إلى اعتماد نهج أكثر تكاملاً لاستخدام شتى صكوك منظمة العمل الدولية على المستوى القطري، تمت صياغة مشروع تعاون تقني يتعلق بكيفية تفعيل النمو لصالح الفقراء، وقدم المشروع إلى الجهات المانحة للتمويل.

٣٢. وفيما يتعلق بالعنصر الأساسي ٤ بشأن *سياسة الاقتصاد الكلي من أجل التنمية والعمالة*[٦]، يتم تكييف عمل المكتب ليعكس الإجماع على أنه ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تصب اهتمامها على تقييم آثار سياسات الاقتصاد الكلي على العمالة والجوانب الاجتماعية، وأنه ينبغي أن يتم ذلك بدرجة أكبر على المستوى القطري، وأنه ينبغي تقديم المزيد من الدعم لمجموعتي العمال وأصحاب العمل لضمان مشاركتهم بشكل أفضل في صنع القرارات وفي عمليات أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وفي هذا السياق ينكب المكتب على إجراء بحوث مركزة لتوسيع نطاق بعض اهتمامات منظمة العمل الدولية ومواقفها المتعلقة بآثار السياسات البديلة في مجال الاقتصاد الكلي على العمالة[٧] وإقرارها اعتماداً على التجربة. وهذه الآراء واردة في ورقة موقف تقوم منظمة العمل الدولية حاليا بإعدادها بالاشتراك مع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا[٨]. ويتم وضع جدول أعمال مقترح لمنتدى مقبل بشأن العمالة في منطقة الكاريبي ليعكس، بين قضايا أخرى، الطريقة التي يمكن بها اعتبار توليد العمالة هدفا في صميم سياسات الاقتصاد الكلي.

٣٣. وتجري متابعة نتائج العمل الاستقصائي بشأن "التجارة والاستثمار الأجنبي والعمالة المنتجة في البلدان النامية"، كما اقترح عند مناقشة ورقة المكتب المعدة بشأن العنصر الأساسي ١، بعنوان *النهوض بالتجارة والاستثمار من أجل العمالة المنتجة ووصول البلدان النامية إلى الأسواق*[٩]، بواسطة دراسات دون إقليمية مع التركيز بصورة خاصة على التجارة وسياسة العمالة، بدءاً بالعمل الذي يتم القيام به حاليا إعدادا للمنتدى المقبل بشأن العمالة في منطقة الكاريبي. وفي جملة من الورقات القطرية قيد الإعداد، بدعم تقني من منظمة العمل الدولية، يجري التأكيد على السياسات الكفيلة بالاستفادة إلى أقصى حد في مجال العمالة من منافع التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر.

استنتاجات

٣٤. استرشد تنفيذ برنامج العمالة العالمي، منذ اعتماده في آذار/ مارس ٢٠٠٣، بمناقشة إطاره الشامل في اللجنة وإعداد عناصره الأساسية وكذلك بعملية التعلم عن طريق الأداء بالاستناد إلى التجارب القطرية. والهدف الرئيسي الذي يرمي إليه البرنامج عبر مساعدة الهيئات المكونة الثلاثية على وضع العمالة اللائقة في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، هو في الواقع هدف مثير للتحديات. غير أن التقدم الذي أحرز إلى الآن يبين أن برنامج العمالة العالمي منهاج عمل فعال لهذه المهمة.

[6] الوثيقة: GB.291/ESP/1.

[7] أنظر مثلا:
A. Bhaduri: *Macroeconomic policies for higher employment in the era of globalization*, Employment Strategy Paper, Nov. 2005 (forthcoming).

[8] انظر: *Employment-friendly macroeconomic policies for Africa*, 2005 (draft).

[9] الوثيقة: GB.291/ESP/2.

٣٥. وبالنظر إلى أن البرامج القطرية للعمل اللائق التي تم إعدادها بتشاور وثيق مع الهيئات المكونة الثلاثية وبمساعدة تقنية من منظمة العمل الدولية، أصبحت تشكل الإطار التنفيذي الرئيسي لعمل المنظمة على المستوى القطري، يمكن استلهام برنامج العمالة العالمي أكثر فأكثر لتوفير الدعم التحليلي لجعل العمالة اللائقة هدفا في صميم صنع السياسات الوطنية واستراتيجيات استئصال الفقر.

٣٦. واللجنة مدعوة إلى التعليق على التقرير بغرض تقديم الإرشاد بشأن تطور برنامج العمالة العالمي وتنفيذه في المستقبل.

جنيف، ٢٦ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥.

وثيقة مقدمة للنقاش والاسترشاد.